

VD / Motion Thalmann-Kirchberg / Widmer-Mosnang / Britschgi-Diepoldsau
(67 Mitunterzeichnende) vom 24. Februar 2014

Bessere Ausbildung für eine vielfältige und gut funktionierende Gastronomie

Antrag der Regierung vom 15. April 2014

Nichteintreten.

Begründung:

Mit Vollzugsbeginn des heute geltenden Gastwirtschaftsgesetzes vom 26. November 1995 (sGS 553.1; abgekürzt GWG) wurden im Kanton St.Gallen auf den 1. April 1996 die Bedürfnisklausel, welche die Zahl der Gastwirtschaftsbetriebe beschränkte, und der altrechtliche Fähigkeitsausweis abgeschafft. Nach Art. 28 des (alten) Gastwirtschaftsgesetzes vom 1. Dezember 1983 (nGS 19-106; abgekürzt aGWG) setzte die Erteilung eines Patentbeschlusses voraus, dass die Gesuchstellerin bzw. der Gesuchsteller einen anerkannten gastgewerblichen Fähigkeitsausweis besass. Die Erteilung eines solchen altrechtlichen Fähigkeitsausweises setzte das Bestehen einer Prüfung voraus, wobei sich die Bewerberin bzw. der Bewerber über die für die Ausübung einer gastgewerblichen Tätigkeit erforderlichen fachlichen, rechtlichen und kaufmännischen Kenntnisse¹ auszuweisen hatte (Art. 29 aGWG). Der Vorbereitungskurs dauerte zwölf Wochen.

Nach geltendem Recht setzt die Erteilung eines Patentbeschlusses voraus, dass die Gesuchstellerin bzw. der Gesuchsteller Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung bietet (Art. 7 Bst. c GWG). Solche Gewähr bietet nach Art. 8 Abs. 1 Bst. a GWG, wer Kenntnisse in der Lebensmittelhygiene und Suchtprävention hat, wobei diese Kenntnisse durch das Bestehen einer Prüfung in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention nachgewiesen werden können (Art. 8 Abs. 2 Ziff. 5 GWG). Der Vorbereitungskurs auf die Prüfung dauert 7,5 Tage und die Prüfung umfasst die Fächer Lebensmittelhygiene und Suchtprävention². Das Bestehen der Prüfung wird durch ein GWG-Zertifikat bescheinigt. Die erforderlichen Kenntnisse in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention können nach Art. 8 Abs. 2 Ziff. 1 bis 4 GWG zudem nachgewiesen werden durch einen eidgenössischen Fähigkeitsausweis über eine vom Staatssekretariat für Wirtschaft anerkannte Berufsbildung in den Bereichen Gastwirtschaft/Hauswirtschaft oder Nahrung/Getränke, wenigstens drei Jahre Berufserfahrung auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene im Gastgewerbe, ein Diplom einer anerkannten höheren gastgewerblichen Fachschule oder einen anerkannten Ausweis der Kantone.

Die Motion widerspricht grundlegend der wirtschaftspolitischen Haltung der Regierung, wonach staatliche Eingriffe in die verfassungsmässig gewährleistete Wirtschaftsfreiheit auf das zwingend Nötige zu beschränken sind. Die Argumente, mit denen die Regierung in der Botschaft zum GWG

¹ Laut Verordnung über die Wirteprüfung und den gastgewerblichen Fähigkeitsausweis vom 19. März 1985 (nGS 27-26) wurden folgende Fächer geprüft: Küche und Küchenberechnung / Service und Hauswirtschaft / Wein und Kellerbehandlung / Bier, Spirituosen und alkoholfreie Getränke / Lebensmittel- und Alkoholgesetzgebung / aGWG und andere aGWG-relevante kantonale Vorschriften / Arbeitsrecht und allgemeine Rechtslehre / Buchhaltung und Sozialversicherungswesen / Unternehmens- und Personalführung.

² Das Fach Lebensmittelhygiene umfasst: gesetzliche Grundlagen / Hygiene: Grundkenntnisse Mikrobiologie, persönliche Hygiene, Warenhygiene, Betriebshygiene / praktische Hygiene: Umgang mit leichtverderblichen Lebensmitteln, Verarbeitung, Lagerung, Regenerieren / Warenkunde: Milchprodukte, Eier, Geflügel, Pilze, Konserven / Deklaration: Speise- und Getränkekarte / Eigenkontrolle: kritische Kontrollpunkte; das Fach Suchtprävention umfasst: gesetzliche Grundlagen / Sucht, Suchtentstehung und Suchtverlauf / Suchtmittel und Strassenverkehr / Jugendschutz / Personal mit Suchtproblemen.

vom 25. Oktober 1994³ und in der Botschaft zur Bereinigung des Gewerberechts vom 27. Februar 2007⁴ die Abschaffung des altrechtlichen gastgewerblichen Fähigkeitsausweises begründete, sind nach wie vor gültig:

- Das GWG ist bereits bzw. noch immer der am stärksten regulierte Bereich des kantonalen Gewerberechts. Die Patentpflicht und die damit verbundenen, erforderlichen Fachkenntnisse von Patentinhaberinnen und Patentinhabern bilden wirksame Marktzugangsregulierungen.
- Staatliche Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit im Bereich des Gastgewerbes sind auf das zwingend Nötige zu beschränken. Sie kommen nur in Frage, wenn sie zum Schutz der Polizeigüter unumgänglich sind. Durch die heutige Regelung, wonach die Patentinhaberin bzw. der Patentinhaber Kenntnisse in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention nachzuweisen hat, wird der Schutz der hier relevanten Polizeigüter (öffentliche Sicherheit und Gesundheit) ausreichend sichergestellt. Es ist nicht Aufgabe des Staates, weitergehende Vorschriften zu erlassen. Das Vermitteln der zum erfolgreichen Führen eines Gastwirtschaftsbetriebs erforderlichen Fachkenntnisse ist vielmehr Aufgabe der Berufsverbände. Zudem ist – wie in anderen Branchen – von der Selbst- bzw. Eigenverantwortung angehender Wirtinnen und Wirte auszugehen, was bedeutet, dass sie sich im Eigeninteresse und nach eigenem Ermessen, das für eine erfolgreiche Unternehmensführung nötige Rüstzeug aneignen. Weiter soll es der einzelnen Wirtin bzw. dem einzelnen Wirt überlassen bleiben, ob sie bzw. er sich Spezialkenntnisse selber aneignen oder durch das Beiziehen entsprechender Fachleute (wie Treuhänder usw.) beschaffen will. In Bezug auf die angestrebte höhere Qualität und den Erfolg von Gastwirtschaftsbetrieben hat letztlich der freie Markt bzw. die Kundschaft zu entscheiden.

Entsprechend ist unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsfreiheit auf eine Verschärfung der bestehenden Patentvoraussetzungen – die Motion verlangt, dass künftig zusätzlich Kenntnisse im Arbeitsrecht, in Arbeitssicherheit, im Rechnungswesen, im Sozialversicherungsrecht sowie im Mehrwertsteuerrecht nachzuweisen sind –, die faktisch einer Wiedereinführung des altrechtlichen gastgewerblichen Fähigkeitsausweises gleichkäme, zu verzichten. Inwieweit die vorgesehene Verschärfung der bestehenden Patentvoraussetzungen im Verhältnis zu anderen Kantonen überhaupt durchgesetzt werden kann, ist wegen des am 1. Juli 2006 in Kraft getretenen, strengeren Binnenmarktgesetzes (SR 943.02; abgekürzt BGBM) nicht vorhersehbar. Kern der Revision des BGBM bildete die Ausdehnung des Herkunftsprinzips auf die Niederlassungsfreiheit.⁵

Der Kanton St.Gallen befindet sich betreffend der geforderten Fachkenntnisse einer Patentinhaberin bzw. eines Patentinhabers im ostschweizerischen Mittelfeld:

- Die Kantone Zürich, Graubünden und derzeit auch noch Appenzell Ausserrhoden verlangen überhaupt keine Fachkenntnisse.
- Der Kanton Schaffhausen verlangt gleich wie der Kanton St.Gallen Kenntnisse in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention sowie zusätzlich Kenntnisse im Gastwirtschaftsrecht.
- Die Kantone Thurgau (Wirteprüfung) und der Kanton Appenzell Innerrhoden (Fachprüfung für den Wirteberuf) verlangen weitergehende Fachkenntnisse, die in etwa mit den in der Motion erwähnten Zusatzkenntnissen vergleichbar sind.

Das in der Motion vorgebrachte Argument, dass die Zahl der Gastwirtschaftsbetriebe seit der Abschaffung des altrechtlichen gastgewerblichen Fähigkeitsausweises im Kanton St.Gallen zurückgegangen sei, trifft nicht zu. Laut Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen hat sich die Zahl der Betriebe in den Kantonen St.Gallen, Thurgau und Appenzell Innerrhoden wie folgt entwickelt:

³ ABI 1994, 2447 ff.

⁴ ABI 2007, 955 ff.

⁵ Nina Gammenthaler, Die Auslegung des BGBM im Vergleich zum europäischen Binnenmarktrecht, in Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 14, 2011; Dr.iur. Nicolas F. Diebold, Das Herkunftsprinzip im BGBM zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, in ZBI 2010, 126 ff., vorab 141 f.; ZBI 2000, 500 f.

Anzahl Betriebe in der Gastronomie: Kantone St.Gallen, Thurgau und Appenzell Innerrhoden ab 1995

Quelle: Bundesamt für Statistik
Eidgenössische Betriebszählungen

	1995	2001	2005	2008
Kanton SG	1'410	1'511	1'576	1'546
Kanton TG	748	750	775	755
Kanton AI	66	64	64	69

Quelle: Bundesamt für Statistik
STATENT (Datenstand: 15.11.2013)

2011
1'652
848
77

Die Tabelle zeigt, dass sich seit Vollzugsbeginn der neuen, heute geltenden Gastwirtschaftsgesetze die Zahl der Gastwirtschaftsbetriebe in den Kantonen St.Gallen, Thurgau und Appenzell Innerrhoden leicht erhöht hat und nicht – wie in der Motion ausgeführt – laufend zurückgegangen ist. Im Kanton St.Gallen hat es über den entsprechenden Zeitraum betrachtet stets rund doppelt so viele Gastwirtschaftsbetriebe wie im Kanton Thurgau bzw. etwas über zwanzigmal mehr Gastwirtschaftsbetriebe wie im Kanton Appenzell Innerrhoden gegeben. Die im Kanton St.Gallen im Vergleich zu den Kantonen Thurgau und Appenzell Innerrhoden tieferen Ausbildungserfordernisse haben daher weder einen erkennbaren Einfluss auf die Zahl noch auf die Qualität der Gastwirtschaftsbetriebe. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Zahl der Gastwirtschaftsbetriebe in den drei Kantonen wegen der Abschaffung der Bedürfnisklausel leicht angestiegen ist. Hinsichtlich Qualität ist erfreulich, dass die St.Galler Betriebe in den anerkannten Gastroführern eine recht hohe Präsenz haben. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist eine zusätzliche Regulierung nicht erforderlich.

Die leichte Zunahme der Gastwirtschaftsbetriebe im Kanton St.Gallen seit der Abschaffung der Bedürfnisklausel geht einher mit der Zahl der im Jahresdurchschnitt erteilten altrechtlichen Fähigkeitsausweise und neurechtlichen GWG-Zertifikate. Von 1945 bis 1995 wurden im Durchschnitt jedes Jahr 138 altrechtliche Fähigkeitsausweise erteilt, während in den Jahren 1996 bis 2013 jährlich im Durchschnitt 189 neurechtliche GWG-Zertifikate erteilt wurden, wobei zu beachten ist, dass auch viele ausserhalb des Kantons St.Gallen tätige Personen die Prüfung absolviert und ein GWG-Zertifikat erhalten haben. Die tieferen bzw. weniger umfassenden Ausbildungserfordernisse im Kanton St.Gallen haben somit nicht zu einer immensen Zunahme der erteilten GWG-Zertifikate geführt. Festzuhalten ist ferner, dass die jetzige Prüfung in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention keine «Alibiübung» darstellt, liegt die durchschnittliche Durchfallquote für den Zeitraum vom 1. April 1996 bis 31. Dezember 2013 doch bei rund 30 Prozent.

In Bezug auf die angebliche Zunahme der Konkurse von Gastwirtschaftsbetrieben seit der Abschaffung des altrechtlichen Fähigkeitsausweises im Kanton St.Gallen liegt kein aussagekräftiges statistisches Datenmaterial vor. Laut Bisnode D&B Schweiz AG waren im Gesamtjahr 2013 gesamtschweizerisch das Gastgewerbe, das Baugewerbe und die Handwerksbetriebe mit einem mehr als zweifach erhöhten Konkursrisiko wie im Durchschnitt aller Branchen besonders insolvenzgefährdet, wobei das Gastgewerbe im Jahr 2013 gesamtschweizerisch gleichzeitig zu den gründungsstärksten Branchen gehörte.⁶ Es ist davon auszugehen, dass die in der Motion angesprochenen, häufigen Wechsel bei Wirtinnen und Wirten primär auf die generelle Marktsättigung im Bereich des Gastgewerbes, nicht aber auf die Abschaffung des altrechtlichen Fähigkeitsausweises zurückzuführen sind. Auf jeden Fall ist nicht erkennbar, dass die Voraussetzung eines Fähigkeitsausweises einen ursächlichen Zusammenhang mit der Zahl der Konkurse hat. Auch im alten Regime war die Branche überdurchschnittlich von Konkursen betroffen.

⁶ Vgl. www.bisnode.ch/data/docs/download/3055/de/Studie-Konkurse-und-Gruendungen-Januar-2014.pdf.

Keine statistischen Daten liegen zur angeblichen Zunahme der arbeitsrechtlichen Streitigkeiten im Zusammenhang mit Gastwirtschaftsbetrieben seit der Abschaffung des altrechtlichen Fähigkeitsausweises im Kanton St.Gallen vor. Erfahrungsgemäss hängt die Zahl der arbeitsrechtlichen Streitigkeiten jedoch primär von der Wirtschaftslage, nicht aber vom Nachweis irgendwelcher Fachkenntnisse ab.

Der Nachweis zusätzlicher Kenntnisse bzw. die faktische Wiedereinführung eines mit dem altrechtlichen Fähigkeitsausweis vergleichbaren Fähigkeitsausweises ist auch abzulehnen, weil sich die Kosten für den Vorbereitungskurs und die Prüfung stark erhöhen würden und der Besuch des Vorbereitungskurses faktisch obligatorisch werden würde; solche unnötige Kosten zu Lasten der KMU sind zu vermeiden.

Ferner müssten künftige Patentinhaberinnen und Patentinhaber von gastgewerblichen Nebenbetrieben in der Landwirtschaft ebenfalls zusätzliche Kenntnisse nachweisen, wodurch solche für die Abstützung der Landwirtschaft wichtigen, gastgewerblichen Nebenbetriebe unnötig unter Druck gesetzt würden; ausgenommen vom Geltungsbereich des GWG sind nämlich einzig Landwirtschaftsbetriebe, wenn durch die Abgabe von Speisen und Getränken an übernachtende Gäste Nebeneinkünfte erzielt werden, sowie Sömmerungsbetriebe mit höchstens 18 Sitzplätzen, wenn die gastgewerbliche Tätigkeit zur Hauptsache der Direktvermarktung der Alpprodukte dient.

Darüber hinaus würde das Erfordernis des Nachweises zusätzlicher Kenntnisse dazu führen, dass die bisherige Anerkennung verschiedener Berufe sowie einer wenigstens dreijährigen Berufserfahrung auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene im Gastgewerbe als genügender Nachweis der erforderlichen Kenntnisse hinterfragt bzw. überprüft werden müsste. Zudem würde sich generell und bei Patenterneuerungen die Frage stellen, inwieweit die erteilten GWG-Zertifikate den verschärften Ausbildungserfordernissen überhaupt noch genügen würden. Anerkannte bestehende Betriebe (z.B. von erfolgreichen Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern) müssten die Behörden unter Umständen und unnötigerweise in die Pflicht nehmen.

Der Vorstand der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten lehnt den Nachweis zusätzlicher Kenntnisse bzw. die faktische Wiedereinführung eines mit dem altrechtlichen Fähigkeitsausweis vergleichbaren Fähigkeitsausweises ab. Diese Haltung ist von besonderer Bedeutung, weil die politischen Gemeinden für den GWG-Vollzug zuständig und damit unmittelbar betroffen sind.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass das neue GWG nach Einschätzung der Regierung – wie gewünscht und in der vorliegenden Motion gefordert – zu einer vielfältigen Gastronomie geführt hat. Aus Sicht der Regierung ist die Gastronomie im Kanton St.Gallen auf einem guten Stand. Aufgrund der sich rasch wandelnden Kundenbedürfnisse (verändertes Ausgehverhalten, erhöhte Ansprüche der Kundschaft hinsichtlich Service und Qualität, veränderte Essgewohnheiten wie z.B. take-away usw.) wird die Branche allerdings auch weiterhin gefordert sein.