



# Bericht des Regierungsrats zur Änderung der Gastgewerbegesetzgebung

15. November 2016

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zum Postulat über die Gastgewerbeverordnung, das der Kantonsrat am 3. September 2015 angenommen hat.

Im Namen des Regierungsrats  
*Landammann: Franz Enderli*  
*Landschreiber: Dr. Stefan Hossli*

## 1. Ausgangslage

Am 27. Mai 2015 reichten Kantonsrat Walter Kuchler sowie Mitunterzeichnende eine Motion zur Änderung der Gastgewerbeverordnung ein. In der Antwort vom 11. August 2015 beantragte der Regierungsrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Er begründete den Antrag mit dem Erlass der Gesetzgebung vor knapp 20 Jahren und den inzwischen feststellbaren Veränderungen insbesondere bezüglich Betriebsformen, Verpflegungsgewohnheiten, Betriebsführung und Aus- und Weiterbildungen. Der Kantonsrat folgte diesem Antrag und beschloss an seiner Sitzung vom 3. September 2015 mit 47 zu 0 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) die Überweisung des Postulats.

Mit dem Vorstoss wollten die Motionäre den Regierungsrat beauftragen, Art. 1 und Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 der Gastgewerbeverordnung vom 3. Juli 1997 (GDB 971.11) so zu ändern, dass in Zukunft für die Führung eines Gastgewerbebetriebs eine Wirteprüfung auf der Basis des G1-Zertifikats von Gastro-Suisse verlangt wird. Ausnahmen sollten nur noch kurzfristig und für Saisonrestaurants mit eng beschränkten Öffnungszeiten möglich sein.

Zur Begründung wird angeführt, dass Betriebsinhaber in immer mehr Kantonen beispielsweise im Kanton Luzern eine Wirteprüfung benötigten, wenn sie gegen Entgelt Speisen und Getränke zum Konsum an Ort und Stelle abgaben. Obwalden hingegen verlange gemäss Art. 9 Abs. 1 der Gastgewerbeverordnung nur hinreichende Fachkenntnisse zur Führung einer Gastwirtschaft. Diese könnten gemäss Abs. 2 durch einen eidgenössischen Fähigkeitsausweis oder einen gleichwertigen Fachausweis in den Bereichen Gastwirtschaft, Hauswirtschaft, Nahrung oder Getränke nachgewiesen werden. Es könne aber auch ein vom zuständigen Departement anerkanntes Diplom einer gastgewerblichen Fachschule oder ein anerkannter Fachausweis der Kantone vorgelegt werden. Schliesslich genügten auch drei Jahre Erfahrung auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene (Bst. b). Diese – im Gegensatz zum Kanton Luzern – relativ offene Formulierung der Voraussetzungen reiche nicht aus, um das Niveau der Gastwirtschaftsbetriebe zu verbessern. Zudem nehme Art. 1 der Gastgewerbeverordnung bestimmte Betriebe von der Bewilligungspflicht aus.

Um im kleinräumigen Kanton Obwalden keine eigentliche Wirteprüfung einführen zu müssen, werde auf das G1-Zertifikat von Gastro-Suisse Bezug genommen. Dieses entspreche den kantonalen Ausbildungs- und Prüfungsvorschriften und sei deshalb in der ganzen Schweiz in allen Kantonen als Fähigkeitsausweis anerkannt. Das Gastro-Grundseminar befähige den Unternehmer oder die Unternehmerin, die Verantwortung zur Führung eines gastgewerblichen Betriebs wahrnehmen zu können. Es sei zudem die Vorstufe zur Berufsprüfung als Gastro-Betriebsleiter mit eidgenössischem Fachausweis (G2). Das G1-Zertifikat vermittele Kenntnisse unter anderem in Hygiene, Gastgewerbegesetz, Alkoholgesetz, Lebensmittelrecht, Arbeitsrecht und gehe auf allgemein notwendige Betriebsvoraussetzungen wie Versicherungen, Lohnabrechnungen, Preisgestaltung etc. ein.

## 2. Die damaligen Anliegen zur Entstehung des heute gültigen Gesetzes

Mit einem parlamentarischen Vorstoss wurde am 15. Oktober 1993 eine Gesamtrevision der Gastwirtschaftsgesetzgebung gefordert. Darin wurde moniert, dass die damals gültige Gesetzgebung die nachhaltige Förderung des Tourismus verhindere und den freien Wettbewerb im Gastgewerbe verunmögliche. Insbesondere sei es notwendig, die Patentpflicht, die Form des Fähigkeitsausweises, die Bedürfnisklausel und die Polizeistunde zu überprüfen. Als Ergebnis des Revisionsprozesses wurden das neue Gastgewerbegesetz am 8. Juni 1997 (GDB 971.1) und die Gastgewerbeverordnung am 3. Juli 1997 erlassen. Ein zwischenzeitlich erfolgter Nachtrag betraf einzig Strafbestimmungen. Die heute gültigen Regelungen haben sich in den vergangenen Jahren insgesamt bewährt.

### 3. Die heutigen Anliegen und Vergleiche der Gesetzgebung in der Zentralschweiz

Mit dem eingereichten Vorstoss soll mit einer „Wirteprüfung“ bzw. einer genauer bezeichneten, vorgeschriebenen Ausbildung die Qualität der Betriebsführung von Gastbetrieben bzw. deren Leistungsqualitäten erhöht werden.

Die Gesetzgebungen bezüglich der Führung von Gastronomiebetrieben in der Schweiz und insbesondere auch in der Zentralschweiz zeigen sich sehr heterogen. In insgesamt acht Kantonen wird keine Ausbildung für die Führung eines Gastgewerbebetriebs verlangt. Neben Uri, Zug und Schwyz fällt auch der Kanton Zürich darunter. 2015 wurde die Ausbildungspflicht im Kanton Neuenburg abgeschafft und im Kanton Uri wird zurzeit die Einführung einer Ausbildungspflicht geprüft. In 12 Kantonen wird eine Prüfung bzw. ein Diplom vorausgesetzt und in sechs Kantonen (wie in Ob- und Nidwalden) sind hinreichende Fachkenntnisse durch verwandte Berufsausbildungen oder durch erworbene berufliche Erfahrungen ausreichend.

Das Angebot an Kursen und Ausbildungen zur Führung von Gastronomiebetrieben hat sich in den letzten Jahren erweitert. Zwischenzeitlich werden auch Fernkurse angeboten. Insbesondere bieten die Berufsverbände bedürfnisorientierte Ausbildungen zum Erlangen von Fachdiplomen an. 11 Kantone bieten nach wie vor kantonale Wirteprüfungen an. Als Voraussetzung dienen teilweise Ausbildungsmodulare der Berufsverbände von GastroSuisse, hotelleriesuisse oder Hotel & Gastro Union. Analog zu anderen Wirtschaftszweigen haben sich auch im Bereich der Hotellerie und Gastronomie Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen erfolgreich etabliert. Diese fachspezifischen Weiterbildungen bilden gute Grundlagen, um gastronomische Betriebe den heutigen Anforderungen entsprechend zu führen. Insbesondere werden in den Grundkursen die Themen Hygiene, gastgewerbliches Recht (Gesetzgebung, Arbeitsrecht, Suchtprävention, Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz, Sozialversicherungen u.a.m.), Betriebsführung, Rechnungswesen sowie Küche und Verkauf behandelt. Eine angemessene gastrospezifische Weiterbildung hätte den Vorteil, dass die verantwortliche Person für die Führung eines Gastronomiebetriebs in den wichtigen Bereichen ausgebildet wären und damit Gewähr bieten könnten, den Gastrobetrieb den gesetzlichen Vorgaben entsprechend zu führen.

Eine fundierte Ausbildung allein führt aber nicht zu höherer Qualität in der Gastronomie oder in der Betriebsführung, wie Vergleiche in der Zentralschweiz zeigen. Das Laboratorium der Urkantone, mit Sitz in Brunnen, vollzieht u.a. die Gesetzgebung zum Schutz der Menschen vor Gesundheitsschädigung und Täuschung mit Lebensmitteln. Es zeichnet demzufolge für die Lebensmittelkontrolle der Kantone Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden im Rahmen einer Leistungsvereinbarung verantwortlich. Das Laboratorium der Urkantone stellt keine signifikanten Unterschiede zwischen den Verpflegungsbetrieben in den Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden fest. Obwohl Uri und Schwyz keine Ausbildungspflichten zur Führung eines Gastronomiebetriebs kennen, sind gemäss Laboratorium der Urkantone keine messbaren Unterschiede zu Ob- und Nidwalden erkennbar.

Die Schweiz kennt gemäss Art. 94 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) eine liberale Gesetzgebung bezüglich Aufbau und Führung von Betrieben. Auch für die Leitung eines Gastronomiebetriebs gibt es ausser der Bewilligung für den Kleinhandel von gebrannten Wassern, keine bundesrechtlichen Vorgaben. Sehr viele Arten von Dienstleistungs- und Gewerbebetrieben können jederzeit ohne bestimmte Ausbildungspflichten oder einem Nachweis von bestimmten Kenntnissen aufgebaut und geführt werden. Dabei entscheiden die Qualität der Produkte oder Dienstleistungen, die Bedürfnisorientierung des Angebots sowie die unternehmerischen Führungsqualitäten über die Marktfähigkeit einer Firma.

#### 4. Gastronomiebetriebe in Obwalden - Die aktuelle Situation

Wurden im Kanton Obwalden Ende 1995 noch 268 Gastronomiebetriebe (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars, Heime, Alp- und Kioskwirtschaften, Take-aways, Clublokale) gezählt, so waren es Ende 2015 noch 235 Betriebe. Davon sind ca. 5 Prozent Landwirtschafts- und Alpbetriebe, die gastgewerbliche Tätigkeiten – teilweise nicht nur saisonal – ausüben. Eine Zunahme erfolgte bei den Take-away-Betrieben, die im ganzen Kantonsgebiet anzutreffen sind. Deren Anzahl lag Ende 2015 bei ca. 7 Prozent. Clublokale, die teilweise über umfangreiche Öffnungszeiten verfügen und damit Restaurationen fast gleichgestellt sind, umfassen ca. 10 Prozent aller Gastronomiebetriebe. Die touristischen Schwerpunktgebiete Engelberg und Kerns-Melchsee-Frutt weisen verständlicherweise die höchste Anzahl an Gastronomiebetrieben auf. Insgesamt sind hier knapp 50 Prozent aller Betriebe angesiedelt. Die allermeisten der 235 Betriebe verfügen heute über eine Gastwirtschaftsbewilligung oder in wenigen Fällen über eine Bewilligung für eine Gelegenheitswirtschaft. Die Abnahme der Betriebe erfolgte in den letzten 20 Jahren in etwa zu gleichen Teilen bei den klassischen Gastronomiebetrieben bzw. bei den übrigen Lokalitäten.

Die klassischen Gastronomiebetriebe umfassten 2013 lediglich ca. 7 Prozent aller Betriebsstätten, aber etwas mehr als 6 Prozent der Beschäftigten im Dienstleistungssektor im Kanton Obwalden gemäss Angaben des Bundesamts für Statistik. Die Wertschöpfung im Gastgewerbe hat sich laut Angaben der Obwaldner Kantonalbank (Wirtschaftsprognosen Oktober 2015) in den letzten drei Jahren im Schnitt leicht positiv entwickelt. Eine Vielfalt an Gastronomiebetrieben mit unterschiedlichen Konzepten, wie sie im Kanton zu finden ist, ist für die touristische Landschaft von Obwalden vorteilhaft. Entscheidend für einen nachhaltigen Erfolg sind die hohe Qualität der Angebote sowie die gastgeberischen Qualitäten der Betriebsführung und der Mitarbeitenden. Wie die Personalstruktur zeigt, ist die Branche des Gastgewerbes für Mitarbeitende mit geringeren Qualifikationen ein wichtiger Arbeitgeber.

Die klassische Gastronomie hat sich mit veränderten Verpflegungsgewohnheiten der Bevölkerung weiter gewandelt. Insbesondere Take-away-Betriebe sind zahlenmässig weiter gewachsen, ebenso auch Cateringbetriebe. Letztere verpflegen Gruppen und Gesellschaften in öffentlichen oder privaten Räumen sowie an temporär eingerichteten Orten. Cateringbetriebe sind als zusätzliche Bereiche in Gastronomiebetrieben entstanden oder werden als eigenständige Betriebe, ohne angeschlossenen Restaurantbetrieb, geführt. Diese eigenständigen Cateringbetriebe, in sehr geringer Zahl im Kanton Obwalden, werden durch die heute gültige Gesetzgebung nur teilweise erfasst. Im Sinne der Gleichbehandlung wäre zu prüfen, ob diese Betriebe einer Gastgewerbebewilligung unterstellt werden und auch Tourismusabgaben leisten müssten.

#### 5. Weitere mögliche Anliegen

Das Gastgewerbegesetz und die dazugehörige Verordnung sind 1997 in Kraft getreten. In der Zwischenzeit haben sich die Verpflegungsgewohnheiten und -möglichkeiten geändert. Es kann durchaus hinterfragt werden, wie die Bewilligungspflicht in Zukunft auszugestalten ist. Eine zunehmende Anzahl von Anlässen mit Verpflegungsmöglichkeiten findet heute regelmässig in nicht öffentlichen Räumen statt. Das Gastgewerbegesetz regelt die Bewilligungspflicht heute gemäss Art. 7 so, dass, wer gegen Entgelt an allgemein zugänglichen Örtlichkeiten Speisen oder Getränke zum Genuss an Ort und Stelle verabreicht, einer Bewilligung bedarf. Bewirtung von Gästen gegen Entgelt in privaten Räumen ist nicht bewilligungspflichtig. Weiter sind neue Richtlinien im Brandschutz entstanden, die beispielsweise die Zu- und Ausgänge in Räumlichkeiten präziser regeln, in denen öffentliche Veranstaltungen durchgeführt werden. Der Verweis in Art. 6 der Gastgewerbeverordnung auf diese Richtlinien ist ausreichend und macht den Art. 5 der Gastgewerbeverordnung heute überflüssig. Zudem haben Begrifflichkeiten geändert. Die eigenständigen Cateringbetriebe könnten im Rahmen einer Revision der Gesetzgebung ebenfalls mitberücksichtigt werden. Zu unterschiedlichen Voraussetzungen führen zudem auch Gastgewerbe

ähnliche Teile von Betrieben (z.B. Altersheime, Paragastronomiebetriebe), die Gäste in teilweise subventionierten Räumlichkeiten bzw. Gebäuden anbieten. Eine spezifische Abgabe könnte im Vergleich zu den betrieblichen Grundvoraussetzungen in den anderen Gastgewerbebetrieben ausgleichend wirken. Neben diesen Aspekten wäre auch die Handhabung von Bewilligungen von Gastgewerbebetrieben ausserhalb von zulässigen Zonen aufzuzeigen. Zweckänderungen von Bauten ausserhalb der Bauzonen sind nicht unproblematisch und schaffen auch in anderen Erwerbszweigen gewisse Probleme.

## **6. Fazit des Regierungsrats**

In Anbetracht der vorliegenden Ausführungen beabsichtigt der Regierungsrat eine Revision der Gastgewerbegesetzgebung vorzunehmen. Dies soll im Jahre 2017 stattfinden und in enger Zusammenarbeit mit den Betroffenen gemacht werden. Dabei sollen weder eine Überregulierung noch Mehrkosten für den Kanton entstehen.