

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 30. Juni 2020

441

GRG Nr.	16	MO 40	403
---------	----	-------	-----

Motion von Brigitte Kaufmann, Ruedi Bartel, Lukas Madörin und Marianne Raschle vom 14. August 2019 „Ein moderneres Gastroggesetz – damit die Vielfalt bleibt“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionärinnen und Motionäre wollen mit 86 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern das Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken (Gastgewerbegesetz, GastG; RB 554.51) so ändern, dass Patente und Bewilligungen nach dem GastG auch an juristische Personen erteilt werden können, soweit der Nachweis erbracht wird, dass daran eine natürliche Person beteiligt ist oder die juristische Person eine natürliche Person beschäftigt, welche die persönlichen Voraussetzungen gemäss § 14 GastG erfüllt.

1. Ausgangslage

Das Gastgewerbegesetz regelt die gastgewerbliche Tätigkeit und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken (§ 1 GastG). Gemäss § 6 Abs. 1 GastG bedarf eines Patent oder einer Bewilligung, wer eine gastgewerbliche Tätigkeit ausübt oder Handel mit alkoholhaltigen Getränken betreibt. In § 6 Abs. 2 GastG ist geregelt, dass Patente und Bewilligungen Polizeierlaubnisse sind, die auf die betriebsführende Person lauten müssen und nicht übertragbar sind. Das GastG sieht in § 6 Abs. 3 vor, dass Patente oder Bewilligungen nur an natürliche Personen für bestimmte Räume oder Plätze sowie für bestimmte Zeiten oder Anlässe erteilt werden. Sie können ferner mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Zuständig für die Bewilligungs- oder Patenterteilung ist die Politische Gemeinde (§ 5 GastG). Die Person, die das Patent oder die Bewilligung besitzt, hat den Betrieb unter eigener Verantwortung zu führen (§ 7 Abs. 1 GastG). Dabei hat sie sich mindestens während der Hauptbetriebszeiten im Betrieb aufzuhalten (§ 7 Abs. 2 GastG). In der Praxis gilt als Faustregel eine Präsenzzeit von mindestens zwei Dritteln der Öffnungszeiten. Ferner hat die für den Betrieb verantwortliche Person die

amtlichen Kontrollorgane bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen (§ 7 Abs. 3 GastG).

Das GastG sieht in § 14 die persönlichen Voraussetzungen vor, die für die Patent- oder Bewilligungserteilung erfüllt sein müssen. Die gesuchstellende Person muss handlungsfähig sein (Ziff. 1), über einen guten Leumund verfügen (Ziff. 2), für eine einwandfreie Betriebsführung Gewähr bieten (Ziff. 3), über eine ausreichende Haftpflichtversicherung verfügen (Ziff. 4) und darf in den letzten fünf Jahren nicht wiederholt oder in schwerwiegender Weise Vorschriften der Gastgewerbe-, der Alkohol-, der Gesundheits-, der Lebensmittel-, der Betäubungsmittel- oder der Ausländergesetzgebung oder des Arbeitsrechtes verletzt haben (Ziff. 5).

Die Gebühren finden sich in § 37 GastG. Die einmaligen Gebühren für beispielsweise die Erteilung eines Beherbergungsbetriebes mit Alkoholausschank betragen Fr. 2'500, ohne Alkoholausschank Fr. 2'000. Die Patentgebühr für eine Wirtschaft mit Alkoholausschank beläuft sich auf Fr. 2'000, ohne Alkoholausschank auf Fr. 1'500. Die Gebühr für eine Kioskwirtschaftsbewilligung beträgt Fr. 1'000. Hinzu kommt eine Bearbeitungsgebühr der Gemeinde, die allerdings tief ist und nicht ins Gewicht fällt.

2. Inhaltliche Beurteilung

2.1. Verantwortung und Anwesenheitspflicht

Würden Patente und Bewilligungen im Sinne der Motion auch an juristische Personen erteilt, dürfte die Anwesenheitspflicht gemäss § 7 GastG hinfällig werden. Es würde sich die Frage stellen, welche Person vor Ort für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen verantwortlich wäre. Offen wäre auch, wie die Umsetzung bei Gastwirtschaftsbetrieben zu erfolgen hätte, bei denen das Patent oder die Bewilligung nach wie vor an eine natürliche Person erteilt wird. Es würde dann eine Ungleichbehandlung entstehen, wenn die Anwesenheitspflicht nur noch für natürliche, nicht aber für juristische Personen gelten würde.

Ferner stellt sich die Frage, was passiert, wenn das Beschäftigungsverhältnis mit der natürlichen Person endet, die innerhalb der juristischen Person für die Führung des Gastgewerbebetriebes zuständig ist. Es wäre dann nach wie vor ein Bewilligungs- oder ein Patentwechsel notwendig. Wenn nun mehrere Filialen betrieben werden, ist der Wechsel nicht nur für die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller, sondern auch für die Patentbehörde anspruchsvoller als gemäss dem geltenden Recht.

2.2. Zuständigkeit

Wenn die juristische Person beliebig viele Filialen oder Gastgewerbebetriebe eröffnen kann, müsste geklärt werden, wie die Patentbehörde davon Kenntnis erlangt. Die betrieblichen Voraussetzungen wären gleichwohl bei jeder neuen Filiale zu prüfen und entsprechend abzunehmen. Der Aufwand für die Gemeinden wäre somit trotzdem vorhanden, bliebe bei Aufhebung der einmaligen Gebühren aber ungedeckt. Wenn die Filialen in mehreren Gemeinden liegen, stellt sich die Frage nach der zuständigen Ge-

meinde. Dies gilt beispielsweise auch, wenn Beanstandungen festgestellt werden. Ist der Sitz der juristischen Person ausschlaggebend, obwohl der Betrieb in einer anderen Gemeinde geführt wird?

2.3. Gleichbehandlung

Erfahrungsgemäss finden mehr Wechsel in Gastwirtschaftsbetrieben statt, die durch eine natürliche Person geführt werden. Diese Betriebe stehen im Vergleich zu Betrieben, die durch eine juristische Person geführt werden, finanziell meist schlechter da. Werden die gesetzlichen Grundlagen gemäss Motionsauftrag geschaffen, werden diejenigen unterstützt, die ohnehin stärker auf dem Markt sind.

Ferner würde die Erteilung von Patenten oder Bewilligungen an juristische Personen auch eine Ungleichbehandlung von Gross- und Kleinbetrieben nach sich ziehen. Kleinbetriebe ohne Filialen würden bei einem Wechsel der Patentinhaberin oder des Patentinhabers finanziell stärker belastet als Betriebe mit mehreren Lokalen, welche die Kosten auf verschiedene Standorte aufteilen könnten.

2.4. Alkoholgesetz

Das GastG regelt nicht nur das Gastgewerbe, sondern auch den Alkoholhandel, wie der Gesetzestitel zum Ausdruck bringt. Damit stellt das GastG auch das kantonale Umsetzungsrecht für das Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz, AlkG; SR 680) dar. In Art. 41a Abs. 1 AlkG ist festgehalten, dass es für den Kleinhandel innerhalb des Kantons einer Bewilligung der kantonalen Behörde bedarf. Abs. 2 schreibt vor, dass für jede Abgabestelle eine Kleinhandelsbewilligung erforderlich ist. Ferner haben die Kantone gemäss Abs. 6 für die Kleinhandelsbewilligung eine Abgabe zu erheben, deren Höhe sich nach Art und Bedeutung des Geschäftsbetriebes bemisst. Somit ist auf Bundesebene vorgeschrieben, dass jede Abgabestelle für gebrannte Wasser eine Bewilligung der zuständigen Behörde des jeweiligen Kantons benötigt. Die Erteilung von nur einem Patent oder von nur einer Bewilligung an eine juristische Person, die mehrere Filialen betreibt, ist somit bei alkoholführenden Betrieben ausgeschlossen. Zudem erheben die Kantone Abgaben für diese Kleinhandelsbewilligungen. Diese auf Bundesstufe festgesetzte Norm bliebe auch bei einer Revision des GastG verbindlich.

Die Regelung im Kanton Thurgau, wonach für jeden Gastgewerbebetrieb und jeden Alkoholhandelsbetrieb, der gebrannte Wasser verkauft, eine Bewilligung oder ein Patent erforderlich ist, stellt also nicht eine veraltete Normierung dar, sondern setzt Bundesrecht um. Flexibler ausgestaltet werden könnte die Patent- oder Bewilligungsregelung somit nur für Betriebe, die keinen Alkohol oder zumindest keine gebrannten Wasser ausschenken oder verkaufen. Dort könnte auch nur eine Bewilligung oder ein Patent für sämtliche Betriebe im Kanton ausgestellt werden. Allerdings stellt sich diesbezüglich dann die Frage, welche Gemeinde dafür zuständig wäre und welche Gemeinde für die Aufsicht verantwortlich wäre.

2.5. Lebensmittelrecht

Das Lebensmittelrecht regelt die Verantwortung in einem Lebensmittelbetrieb mit entsprechender Meldepflicht nach Art. 20 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenstände-verordnung (LGV; SR 817.02) in Verbindung mit Art. 2 LGV wie folgt: Verantwortliche Person ist eine natürliche Person, die in einem Lebensmittel- oder Gebrauchsgegenständebetrieb im Auftrag der Betriebs- oder Unternehmensleitung gegenüber den Vollzugsbehörden die Verantwortung für die Sicherheit der Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände trägt. Durch die abschliessende Regelung der Verantwortlichkeit auf Bundesebene ist aus Sicht der Lebensmittelkontrolle eine ausreichende Voraussetzung geschaffen, die keiner kantonalen Präzisierung bedarf. Die verantwortliche Person (Lebensmittelsicherheitsverantwortliche oder Lebensmittelsicherheitsverantwortlicher) trägt im Umgang mit Lebensmitteln die volle Verantwortung für die Lebensmittelsicherheit.

Die lebensmittelrechtliche Meldepflicht kann gemäss dem geltenden GastG oder mit Zustellung einer Kopie des Patent- oder Bewilligungsentscheides erledigt werden. Im Falle einer Umsetzung der Motion müsste die regelmässige Meldung der für die Sicherheit im Betrieb zuständigen Person eine zusätzliche Verpflichtung der Betriebsverantwortlichen darstellen, deren Nichterfüllung nach Lebensmittelrecht strafrechtliche Konsequenzen haben kann.

Die Meldepflicht für verantwortliche Personen nach Art. 20 LGV funktioniert in den gewerblichen Betrieben ohne Patent- oder Bewilligungspflicht erfahrungsgemäss nur lückenhaft. Mit dem jetzigen GastG wird das kantonale Laboratorium von den jeweiligen Patentbehörden über die Patent- und Bewilligungserteilung informiert (vgl. § 5 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken, GastV; RB 554.511). Würde künftig ein Patent an eine juristische Person erteilt, würde die persönliche Ausstellung des Patents oder der Bewilligung an eine verantwortliche Person im Betrieb und die damit verbundene regelmässige Meldung an die amtliche Lebensmittelkontrolle über die für die Sicherheit im Betrieb zuständige Person entfallen. Fehlende Meldungen würden neben den notwendigen verwaltungsrechtlichen Massnahmen zu einem massiven Mehraufwand der Kontrollbehörde führen und eine gezielte sowie risikobasierte Kontrolltätigkeit erschweren.

Falls eine juristische Person ein Patent oder eine Bewilligung für die Führung mehrerer Filialen erhalten würde, wäre die verantwortliche und sachkundige natürliche Person, die für die Patent- oder Bewilligungserteilung erforderlich ist, nicht in der Filiale, sondern am Hauptsitz anwesend. Damit würde die Verantwortlichkeit als Patentinhaberin oder Patentinhaber von der lebensmittelrechtlichen Verantwortlichkeit für die Lebensmittelsicherheit abgekoppelt. Die Mitarbeitenden in den Filialen wären sich grösstenteils selbst überlassen, und der Zweck des Patents oder der Bewilligung würde seine Bedeutung verlieren.

2.6. Bäckereigeschäfte

Für die Bäckereigeschäfte mit angegliederten Cafés oder Restaurants gelten dieselben Regeln wie für die übrigen Gastgewerbebetriebe. Wechselt die Patent- oder Bewilli-

gungsinhaberin oder der Patent- oder Bewilligungsinhaber, ist ein neues Patent oder eine neue Bewilligung zu beantragen. Die Idee dahinter ist, dass die gesuchstellende Person für den jeweiligen Betrieb auch tatsächlich die Verantwortung trägt und während der Hauptbetriebszeiten als direkte Ansprechperson vor Ort ist. Es gibt genügend Beispiele, wo dies bereits seit längerem so gehandhabt wird und sich bisher keine Probleme abgezeichnet haben. Das aktuelle Gesetz behindert keine neuen Lösungen oder Angebote.

2.7. Wirteprüfung

Eine Wirteprüfung ist nicht mehr sinnvoll, wenn diese nicht von der betriebsleitenden Person vor Ort, sondern von einer „Direktorin“ oder einem „Direktor“ in der Zentrale einer Grossfirma absolviert wird. Eine Entwertung oder die Abschaffung des Wirtekurses mit anschliessender Prüfung ist nach Auffassung des Regierungsrates nicht angezeigt. Das Wirtepatent und die Wirtefachschule gemäss § 15 GastG soll zur Qualitätssicherung beibehalten werden, wie dies die Motionärinnen und Motionäre ebenfalls festhalten.

2.8. Fazit

Auch wenn das GastG aus dem Jahr 1996 stammt und sich inzwischen in der Gastronomiebranche einiges verändert hat, bleiben die massgeblichen rechtlichen Grundlagen, insbesondere auf Bundesebene, bestehen. Der Wunsch der Motionärinnen und Motionäre, das GastG zu „modernisieren“ und insbesondere gewisse finanzielle und administrative Erleichterungen zu schaffen, ist verständlich und wird in Aussicht gestellt. Dies über die vorliegende Motion zu erreichen, ist jedoch der falsche Weg. Die Erteilung polizeilicher Erlaubnisse an juristische Personen ist aus obgenannten Gründen keine taugliche Option. Der negative Einfluss auf die Sicherheit und Ordnung überwiegt die administrative Entlastung der Betriebe bei weitem. Die Lebensmittelsicherheit und Fachkompetenz in Gastronomiebetrieben könnten kaum auf dem bewährten hohen Niveau gehalten werden.

Ein nach geltendem Recht erteiltes Patent oder eine entsprechende Bewilligung kann über mehrere Jahre genutzt, und die Kosten können über längere Zeit abgeschrieben werden. Dies bedarf allerdings vorausschauender Planung und langfristiger Lösungen. Würde die Bewilligungspflicht für Gastronomiebetriebe auf „das Haus“ anstelle auf die Patentinhaberin oder den Patentinhaber lauten, bestünde die Gefahr, dass es zu weit mehr Wechseln in der Betriebsführung käme, Verantwortlichkeiten abgeschoben würden, undurchsichtige Verhältnisse entstünden und die verantwortliche Person nicht „be-
langt“ werden könnte. Ferner wäre die Anwesenheitspflicht nicht mehr durchsetzbar. Die Verantwortlichkeit gemäss Gesetz und die faktische Verantwortung würden entgegen den Motionärinnen und Motionären noch mehr auseinanderfallen und eine rechts-
genügende Kontrolle erschweren, wenn nicht sogar verhindern.

3. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber