



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5355.02

GD/P105355
Basel, 4. Mai 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 3. Mai 2011

Motion Emmanuel Ullmann und Konsorten zur Streichung des § 31 Abs. 3 Gastgewerbe-gesetz

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 9. Februar 2011 die nachstehende Motion Emmanuel Ullmann und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Mit dem Nichteintreten auf den Kommissionsbericht der JSSK zum Ratschlag 08.0025.01 betreffend Massnahmen bezüglich exzessivem Alkoholkonsum durch Jugendliche hat der Rat auch gleichzeitig die Streichung von §31 Abs. 3 Gastgewerbe-gesetz rückgängig gemacht, die in der Kommission mit grossem Mehr verabschiedet worden war. Der genannte Artikel verbietet die Abgabe von alkoholhaltigen Getränken an Jugendliche unter 18 Jahren zwischen 24.00 bis 07.00 Uhr. Aus Sicht der Kommission ist diese Bestimmung nur schwer durchsetzbar und wirft zudem die Frage auf, ob Jugendlichen ein angemessener Umgang mit Alkohol offenbar nur zu bestimmten Uhrzeiten zugetraut und damit gleichzeitig die Eigenverantwortung selektiv während des genannten Zeitrahmens abgesprochen werde.

Die Motionäre teilen die Auffassung der Kommission und möchten den unnötigen Gesetzesartikel ersatzlos streichen.

Die Motionäre beauftragen deshalb den Regierungsrat, den genannten §31 Absatz 3 innerhalb eines Jahres abzuschaffen.

Emmanuel Ullmann, David Wüest-Rudin, Martina Bernasconi, Aeneas Wanner, Alexander Gröflin, Balz Herter, Sibel Arslan, Anita Heer, Tobit Schäfer, Mirjam Ballmer, Salome Hofer“

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 142.100) bestimmt in § 42 Abs. 1 und 2 Folgendes:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen

Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Das geltende Gesetz über das Gastgewerbe (Gastgewerbegesetz) vom 15. September 2004 (SG 563.100) enthält in § 31 Abs. 3 ein zwischen 24.00 und 07.00 Uhr festgesetztes Verkaufsverbot von alkoholhaltigen Getränken an Personen unter 18 Jahren. Mit der vorliegenden Motion soll diese Bestimmung ersatzlos aufgehoben werden. Damit steht die Änderung eines Gesetzes in Frage. Da dies eindeutig in den Kompetenzbereich des Grossen Rates fällt und das Begehren kein Bundesrecht verletzt, ist die Motion rechtlich zulässig.

2. Inhaltliche Würdigung der Motion

2.1 Das Anliegen der Motion

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, den aus der Sicht der Motionärinnen und Motionäre unnötigen § 31 Abs. 3 des Gastgewerbegesetzes innerhalb eines Jahres aufzuheben. Unter dem Titel „Schutz Jugendlicher“ regelt diese Bestimmung, dass Jugendlichen unter 18 Jahren in der Zeit von 24.00 Uhr bis 07.00 Uhr – in den dem Gastgewerbegesetz unerstellten Betrieben (Restaurants, Bars, Diskotheken usw.) – keine alkoholhaltigen Getränke abgegeben werden dürfen.

Die Motionärinnen und Motionäre beziehen sich bei ihrem Vorstoss auf den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) vom 20. Oktober 2010 zum Ratschlag Nr. 08.0025.01 betreffend Massnahmen bezüglich exzessivem Alkoholkonsum durch Jugendliche vom 19. November 2008. Darin beantragte sie dem Grossen Rat unter anderem die ersatzlose Streichung von § 31 Abs. 3 Gastgewerbegesetz. An seiner Sitzung vom 8. Dezember 2010 beschloss jedoch der Grosse Rat mit grossem Mehr, auf den Bericht der JSSK nicht einzutreten.

Die Motionärinnen und Motionäre haben vorliegend den erwähnten Antrag der JSSK zur Aufhebung des in § 31 Abs. 3 Gastgewerbegesetz normierten zeitlich beschränkten Verbots der Abgabe alkoholischer Getränke an unter 18-Jährige wieder aufgenommen. Sie vertreten die Auffassung, dass dieses gesetzliche Verbot nur schwer durchsetzbar ist, und werfen die Frage nach der Eigenverantwortlichkeit Jugendlicher auf. Sie geben zu bedenken, dass bei der in Frage stehenden Gesetzesbestimmung offenbar von einer nur zu bestimmten Tageszeiten bestehenden Fähigkeit Jugendlicher zum angemessenen Umgang mit alkoholischen Getränken auszugehen ist. § 31 Abs. 3 des Gastgewerbegesetzes spreche daher Jugendlichen ein adäquates Konsumverhalten betreffend alkoholische Getränke selektiv zu gewissen Zeiten ab.

2.2 Problemstellung betreffend Alkoholkonsum durch Jugendliche

Die grosse Mehrheit der Schweizer Bevölkerung pflegt einen unproblematischen und risikoarmen Umgang mit alkoholischen Getränken. Dies gilt auch für die Mehrzahl der Jugendlichen. Zahlreiche Personen in der Schweiz konsumieren jedoch Alkohol auf eine Weise, mit der sie sich gesundheitlich schaden können. Problematisch sind insbesondere der hohe Alkoholkonsum von Kindern und Jugendlichen sowie das verbreitete Rauschtrinken mit seinen negativen Begleiterscheinungen wie Gewalt und Unfällen. Untermauert wird diese Feststellung etwa von einer 2006 durch die Abteilung Gesundheitsförderung und Prävention des Gesundheitsdepartements bei baselstädtischen Schülerinnen und Schülern im Alter von 15 bis 16 Jahren durchgeführten repräsentativen Befragung, wonach Alkohol die in dieser Altersgruppe meistkonsumierte (psychoaktive) Substanz darstellt. Dabei zeigte sich auch, dass 17% der befragten Basler Schüler und 7% der befragten Basler Schülerinnen im genannten Alter (gesamthaft 12%) wöchentlich Bier konsumierten. Die befragten Schülerinnen (8%) und Schüler (12%) gaben ebenfalls an, mindestens ein Mal pro Woche Alcopops getrunken zu haben (gesamthaft 10%). Bei den Spirituosen (Altersgrenze 18 Jahre) sind dies immerhin noch 6% (Jungen) bzw. 4% (Mädchen). Aus der gleichen Befragung geht hervor, dass 30% der 15- bis 16-jährigen Jungen und 22% der gleichaltrigen Mädchen Erfahrungen mit Betrunkenheit gehabt haben. Gesamthaft waren dies 26% oder rund ein Viertel der befragten 15- bis 16-jährigen Basler Schülerinnen und Schüler.

Gemäss der 2007 in der Schweiz durchgeführten ESPAD-Befragung (European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs) haben über 46% der 13-Jährigen in den letzten 30 Tagen vor der Befragung Alkohol konsumiert, bei den 15-Jährigen stieg diese Zahl auf 73%. Dabei haben 94% der befragten 15-Jährigen angegeben, dass etwa Bier „sehr einfach“ oder „ziemlich einfach“ zu beschaffen sei. Für Wein wurde die entsprechende Antwort von 82,4% und für Spirituosen von 56,9% der befragten 15-Jährigen gegeben. Ein solches Trinkverhalten im Jugendalter erhöht nicht nur die Gefahr für Unfälle und Alkoholvergiftungen. Es zeigt sich auch, dass je früher Jugendliche regelmässig Alkohol trinken, desto grösser ist das Risiko, dass sie später Alkoholprobleme entwickeln.

Trotz des in den letzten Jahren gemäss jüngsten Erhebungen insgesamt stabilen Konsumverhaltens zeigt sich aber, dass eine Minderheit Jugendlicher exzessiv alkoholische Getränke konsumiert und dies in zunehmendem Mass. In gleichem Masse werden solche Personen vermehrt in den Notfallstationen eingeliefert oder sind zunehmend an Wochenenden in mit übermässigem Alkoholkonsum kausal zusammenhängende gewaltsame Auseinandersetzungen verwickelt. Aufgrund des hier Geschilderten wird deutlich, dass hinsichtlich des Alkoholkonsums durch Jugendliche, insbesondere mit Blick auf die zu beobachtende steigende Tendenz von Gewalttätigkeiten alkoholisierter Jugendlicher sowie das exzessive Rauschtrinken, Handlungsbedarf besteht und ein Entgegenwirken erforderlich ist. In Anbetracht dieses zum Teil problematischen Alkoholkonsums durch Jugendliche ist darauf hinzuweisen, dass bei diesem Personenkreis die Gefahr einer Suchtentwicklung erheblich grösser als bei Erwachsenen ist, da in diesem Alter eine physische und psychische Abhängigkeit wesentlich schneller entsteht.

3. Entwicklung der bisherigen Aktivitäten zum Thema „Jugend und Alkohol“

Vor dem Hintergrund der oben geschilderten Problematik des exzessiven Alkoholkonsums durch Jugendliche und insbesondere auch aufgrund der öffentlichen Diskussion im Nachgang zu den Ereignissen anlässlich der Silvesterparty in der St. Jakobshalle beim Jahreswechsel 2007/08 wurden die seinerzeitige Regierungsrätliche Delegation für Suchtfragen (RRDel Sucht) und das Interdepartementale Führungsgremium Sucht (IFS) anfangs 2008 damit beauftragt, Abklärungen zum Thema „Exzessiver Alkoholkonsum - insbesondere durch Jugendliche“ vorzunehmen und dem Regierungsrat Bericht zu erstatten.

An seiner Sitzung vom 12. März 2008 hat der Grosse Rat sodann die Motion Annemarie Pfeifer und Konsorten betreffend wirkungsvoller Jugendschutz im Bereich des Alkoholkonsums und regionale Zusammenarbeit dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet. Mit diesem parlamentarischen Vorstoss wurde der Regierungsrat gebeten, bei der laufenden Überarbeitung der gesetzlichen Regelungen die Anliegen einer verstärkten Alkoholprävention für Jugendliche, den verbesserten Einbezug sowie die gezielte Information und Unterstützung der Eltern und einen wirksamen und praktikablen Jugendschutz mit Einschluss der Steuerung der Verfügbarkeit alkoholischer Getränke für Jugendliche zu berücksichtigen. Dabei war es den Unterzeichnenden ein Anliegen, dass ein entsprechendes Vorgehen bzw. die entsprechenden Massnahmen regional, insbesondere mit dem Kanton Basel-Landschaft angestimmt werden. An seiner Sitzung vom 17. September 2008 hat der Grosse Rat vom Schreiben Nr. 08.5033.02 des Regierungsrats Kenntnis genommen und – dem Antrag des Regierungsrats folgend – die Motion Annemarie Pfeifer und Konsorten in einen Anzug umgewandelt und diesem dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen.

In der Folge wurde mit Schreiben vom 19. November 2008 der genannte Anzug beantwortet und gemeinsam mit dem Ratschlag betreffend Massnahmen bezüglich exzessivem Alkoholkonsum durch Jugendliche (Nr. 08.0025.01/08.5033.03) dem Grossen Rat zur Gutheissung des darin vorgeschlagenen Massnahmenpakets unterbreitet. Das vorgelegte Massnahmenpaket beinhaltete verschiedene Elemente, die gleichzeitig in mehreren Bereichen ansetzen sollten, um so den diversen Ursachen und Auswirkungen des exzessiven Alkoholkonsums durch Jugendliche zu begegnen. Neben der vorgesehenen Massnahme im Bereich Repression (Einführung eines Weitergabeverbots alkoholischer Getränke an unter 16- bzw. unter 18-Jährige durch Aufnahme einer neuen Bestimmung ins kantonale Übertretungsstrafgesetz [SG 253.100]) standen Prävention / Beratung (Verstärkung der Suchtprävention, Früherkennung und Weiterbildung von Fachpersonen), Sensibilisierung (Selbstbeschränkung des Detailhandels, Monitoring durch Testkäufe), die situationsgerechte, individuelle Intervention bei konkreten Vorfällen unter Einbezug von Schulen und Erziehungsberechtigten sowie die Überprüfung und Verbesserung des Meldeschemas von Polizei und Spitälern (Notfallstationen) im Vordergrund. Am 10. Dezember 2008 hat der Grosse Rat sodann den Ratschlag betreffend Massnahmen bezüglich exzessivem Alkoholkonsum durch Jugendliche sowie die Beantwortung des Anzugs Annemarie Pfeifer und Konsorten der JSSK zur Vorberatung und Berichterstattung überwiesen.

Wie die ursprüngliche Vorlage des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt enthielt auch diejenige des Kantons Basel-Landschaft ein Weitergabeverbot alkoholischer Getränke an Minderjährige und die Rückführung betrunkenen Jugendlicher durch die Polizei zu den Erziehungsberechtigten. Daneben war auch die Wiedereinführung der Bewilligungspflicht für den Verkauf von Bier und Wein, welche im Jahre 2004 abgeschafft worden war, vorgesehen. Im Zuge der Beratung im Kanton Basel-Landschaft wurde die dortige Vorlage jedoch derart reduziert, dass von den zu Beginn vorgeschlagenen Massnahmen nur noch über die Bewilligungspflicht für den Verkauf von Bier und Wein entschieden werden konnte. Da die derart reduzierte Vorlage die notwendige Vierfünftelmehrheit im Landrat verfehlte, wurde diese der Bevölkerung des Kantons Basel-Landschaft zur Abstimmung vorgelegt und in der Volksabstimmung vom 7. März 2010 mit über 87% gutgeheissen. Rückblickend wurde somit das ursprünglich mit dem Kanton Basel-Stadt eng koordinierte Massnahmenpaket betreffend exzessivem Alkoholkonsum durch Jugendliche im Kanton Basel-Landschaft auf die einzig noch verbliebene Wiedereinführung der Bewilligungspflicht zum Verkauf von Bier und Wein reduziert.

Aufgrund der geschilderten, im Verlauf der Kommissionsberatung mehrfach veränderten Sachlage sowie wiederholter Abstimmung der JSSK mit der zuständigen Behörde beantragte die Kommission schliesslich mit Schreiben Nr. 08.0025.02/08.5033.04 vom 20. Oktober 2010 die Einführung eines gegenüber dem Vorschlag des Regierungsrates abgeänderten Weitergabeverbotes alkoholischer Getränke an unter 16- bzw. 18-Jährige im Übertretungsstrafgesetz, die Streichung von § 31 Abs. 3 Gastgewerbegesetz (Verbot der Abgabe alkoholhaltiger Getränke in Gastgewerbebetrieben an unter 18-Jährige zwischen 24.00 Uhr und 07.00 Uhr) sowie den Anzug Annemarie Pfeifer und Konsorten betreffend wirkungsvoller Jugendschutz im Bereich des Alkoholkonsums und regionale Zusammenarbeit als erledigt abzuschreiben.

An seiner Sitzung vom 8. Dezember 2010 beschloss sodann der Grosse Rat mit grossem Mehr, auf den Bericht der JSSK nicht einzutreten sowie den Anzug Annemarie Pfeifer und Konsorten stehen zu lassen und dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung zu überweisen.

4. Haltung des Regierungsrats

Der Regierungsrat anerkennt das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre und teilt grundsätzlich deren Auffassung, dass die in Frage stehende Bestimmung nur schwer durchsetzbar ist. Es liegt dem Regierungsrat fern, Jugendlichen die Fähigkeit zum verantwortlichen Umgang mit alkoholischen Getränken zu gewissen Tageszeiten pauschal abzuspochen. Er kann jedoch nicht die bekannte Problematik des exzessiven Alkoholkonsums eines Teils der Jugendlichen ausblenden, zumal trotz rückgängigem Alkoholkonsum durch Jugendliche das exzessive, episodenhafte Rauschtrinken und die damit einhergehenden Begleitumstände (z.T. massive Gewaltausbrüche Jugendlicher, Notfallhospitalisationen usw.) tendenziell zunehmen. Der Regierungsrat schätzt diese Problematik als sehr ernst ein.

Der Regierungsrat ist jedoch der Auffassung, dass die Ursachen und Auswirkungen der Alkoholproblematik bei Jugendlichen nicht durch Einzelmassnahmen wie z.B. die punktuelle

Einführung neuer oder Streichung einzelner Gesetzesbestimmungen angegangen werden können, sondern verschiedene, auf einander abgestimmte und auf den unterschiedlichen Ebenen sowie bei den diversen Beteiligten ansetzende Massnahmen erfordern. Erst eine Vielzahl bedarfsgerecht konzipierter und miteinander koordinierter Vorgehensweisen und Massnahmen ermöglicht es, ein umfassendes Paket zur möglichst weitgehenden, nachhaltigen Lösung für die genannte Problematik zu schnüren. Dass ein solches umfassendes Massnahmenpaket trotz der bisher gemachten Erfahrungen eng mit dem Kanton Basel-Landschaft abgestimmt werden muss, ist aufgrund unserer kleinräumigen Region sowie des Freizeitverhaltens und der grossen Mobilität der betroffenen Kreise unabdingbar. In diesem Sinne erkennt der Regierungsrat im Beschluss des Grossen Rates vom 8. Dezember 2010 zum Ratschlag betreffend Massnahmen bezüglich exzessivem Alkoholkonsum durch Jugendliche sowie zur Beantwortung des Anzugs Annemarie Pfeifer und Konsorten den nach wie vor bestehenden Auftrag, die vorliegende Problematik in umfassender Weise und unter erneutem Einbezug des Kantons Basel-Landschaft anzugehen.

5. Weiteres Vorgehen

Vor dem Hintergrund der Beschlüsse des Grossen Rates vom 8. Dezember 2010 betreffend Nichteintreten auf den Bericht der JSSK zum Ratschlag betreffend Massnahmen bezüglich exzessivem Alkoholkonsum durch Jugendliche sowie betreffend Stehenlassen des Anzugs Annemarie Pfeifer und Konsorten wurde bereits mit der Überprüfung der mit dem genannten Ratschlag vorgeschlagenen Massnahmen begonnen. Nach der Rückweisung der Vorlage durch den Grossen Rat beabsichtigt der Regierungsrat, unter Berücksichtigung des Berichts der JSSK zum erwähnten Ratschlag, ein neues, umfassendes und mit den involvierten Akteuren solide abgestimmtes Massnahmenpaket zu erarbeiten und zusammen mit der erneuten Berichterstattung zum Anzug Annemarie Pfeifer und Konsorten dem Grossen Rat vorzulegen. Eine erste Kontaktnahme für erneute Gespräche mit dem Kanton Basel-Landschaft hat bereits stattgefunden.

Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass den Anliegen der Motionärinnen und Motionären besser entsprochen werden kann, wenn die mit der Motion verfolgte Zielsetzung und die damit verbundenen Interessen im Rahmen eines umfassenden und neu konzipierten Bündels verschiedener aufeinander abgestimmter Massnahmen erreicht wird. Der Regierungsrat ist zudem überzeugt, dass das vorschnelle Ergreifen einzelner Massnahmen einer koordinierten und auf verschiedenen Massnahmen abgestützten Verbesserung der Situation betreffend exzessiver Alkoholkonsum durch Jugendliche entgegensteht, da eine umfassende Lösung nur unter Berücksichtigung aller Aspekte der Problematik und aufgrund möglichst geringer Einschränkung der Handlungsoptionen gefunden werden kann. Der Regierungsrat erachtet es daher als der Lösung der genannten Problematik zielführender, die Anliegen der Motionärinnen und Motionäre im Rahmen der Konzeption eines neuen Massnahmenpakets betreffend exzessiver Alkoholkonsum durch Jugendliche und der erneuten Beantwortung des Anzugs Annemarie Pfeifer und Konsorten aufzugreifen.

6. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Emmanuel Ullmann und Konsorten zur Streichung des § 31 Abs. 3 Gastgewerbegesetz dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin