



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.5033.05 / 10.5355.03

GD/P085033/P105355
Basel, 12. Dezember 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 11. Dezember 2012

Anzug Annemarie Pfeifer und Konsorten betreffend wirkungsvoller Jugendschutz im Bereich des Alkoholkonsums und regionale Zusammenarbeit

Anzug Emmanuel Ullmann und Konsorten zur Streichung von § 31 Abs. 3 Gastgewerbegesetz

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 12. März 2008 die Motion Annemarie Pfeifer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen. An seiner Sitzung vom 17. September 2008 hat er vom Schreiben des Regierungsrates Nr. 08.5033.02 vom 2. Juli 2008 Kenntnis genommen, die Motion gemäss dem Antrag des Regierungsrates in einen Anzug umgewandelt und den nachstehenden Anzug Annemarie Pfeifer und Konsorten dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen:

„Es ist unbestritten, die Alkoholprobleme bei Jugendlichen drängen zum Handeln. Im schweizerischen Schnitt trinken 9,9% der 15-jährigen Jungen und 4,4% der 15-jährigen Mädchen jede Woche Bier. Jeder fünfte männliche und jeder sechste weibliche Jugendliche war im selben Alter schon mehrmals betrunken. Bei den über 16-jährigen steigen die Zahlen massiv an. In der Schweiz werden täglich drei bis vier Jugendliche wegen Alkoholvergiftung oder Alkoholabhängigkeit im Spital behandelt. Auch in Basel-Stadt müssen immer wieder Jugendliche hospitalisiert werden wegen übermässigem Alkoholmissbrauch. Auch unsere Behörden haben das Problem erkannt und sind am Vorbereiten von Massnahmen. Einige Kantone haben bereits Massnahmen ergriffen wie ein Verbot des Verkaufs von alkoholischen Getränken an unter 18-jährige (Tessin und Zug), Verbot der privaten Abgabe von Alkoholgetränken durch Private an Minderjährige (Bern).“

Als weiterer Kanton hat nun Basel-Landschaft Massnahmen vorgeschlagen. Zur Stärkung der Glaubwürdigkeit und zur besseren Durchsetzbarkeit ist es wichtig, dass in unserer stark vernetzten Region für die Jugendlichen auf beiden Seiten der Kantonsgrenzen dieselben Regeln gelten. Insbesondere soll der übermässige Alkoholkonsum bei Jugendlichen angegangen werden.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat, bei der laufenden Überarbeitung der gesetzlichen Regelungen die folgenden Anliegen einzubeziehen:

- a) Verstärkte Bemühungen im Bereich Prävention
- b) Verbesserter Einbezug und gezielte Information und Unterstützung der Eltern

- c) Wirksamer und durchführbarer Jugendschutz mit Steuerung der Verfügbarkeit von alkoholischen Getränken für Jugendliche
- d) Regionales Vorgehen, insbesondere mit dem Nachbarkanton Basel-Landschaft. Gespräche auf Regierungsebene sollen eine Koordination der Massnahmen zum Ziel haben

Der Antrag wird bewusst offen formuliert, da auch in Basel-Landschaft die Vorlage noch im Vernehmlassungss stadium ist.

Annemarie Pfeifer, Martina Saner, Urs Joerg, Stephan Ebner, Beatrice Alder Finzen, Philippe Pierre Macherel, Stephan Maurer“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 9. Februar 2011 die Motion Emmanuel Ullmann und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen. An seiner Sitzung vom 29. Juni 2011 hat er vom Schreiben des Regierungsrates Nr. 10.5355.02 vom 4. Mai 2011 Kenntnis genommen, die Motion gemäss dem Antrag des Regierungsrates in einen Anzug umgewandelt und den nachstehenden Anzug Emmanuel Ullmann und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„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 Gastgewerbegesetz 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 berichten zu diesen beiden Anzügen wie folgt:

1. Ausgangslage

Da es bei beiden zur Beantwortung stehenden Anzügen um den übergeordneten Bereich „Jugend und Alkohol“ geht, werden beide Anzüge zur Wahrung der Gesamtsicht gemeinsam beantwortet.

1.1 Der Anzug Annemarie Pfeifer und Konsorten betreffend wirkungsvoller Jugendschutz im Bereich des Alkoholkonsums und regionale Zusammenarbeit

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. September 2008 die Motion Annemarie Pfeifer und Konsorten betreffend wirkungsvoller Jugendschutz im Bereich des Alkoholkonsums und regionale Zusammenarbeit in einen Anzug umgewandelt und ihn dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen.

Aufgrund des Ratschlags Nr. 08.0025.01/08.5033.03 hat der Grosse Rat mit Beschluss Nr. 10/49/9.2G vom 8. Dezember 2010 den Anzug Annemarie Pfeifer und Konsorten betreffend wirkungsvoller Jugendschutz im Bereich des Alkoholkonsums und regionale Zusammenarbeit stehen gelassen.

Beim vorliegenden Anzug stehen nicht gesetzliche Massnahmen, die vom Grossen Rat alleamt zurückgewiesen wurden, im Mittelpunkt, sondern mögliche Präventions- und Interventionsansätze. Diese sollen mit dem Kanton Basel-Landschaft gemeinsam konzipiert und umgesetzt werden.

1.2 Der Anzug Emmanuel Ullmann und Konsorten zur Streichung des § 31 Abs. 3 Gastgewerbegesetz

Mit dem Anzug Emmanuel Ullmann und Konsorten fordern die Anzugstellenden die ersatzlose Streichung des § 31 Abs. 3 des Gastgewerbegesetzes, der die Abgabe von alkoholischen Getränken an Jugendliche unter 18 Jahren zwischen 24.00 und 07.00 Uhr verbietet.

2. Jugend und Alkohol

2.1 Zahlen zum regelmässigen Alkoholkonsum bei Jugendlichen und zur Erhältlichkeit von Alkohol im Kanton Basel-Stadt

Die Zahlen zum Alkoholkonsum aus dem baselstädtischen Jugendgesundheitsbericht 2012 (Befragung in den Schuljahren 2008/2009, 2009/2010 und 2010/2011), der alle vier Jahre von der Abteilung Prävention des Gesundheitsdepartements erstellt wird, liefern aktuelle Daten zum Konsumverhalten von Jugendlichen.

Dabei hat der Anteil der befragten, überwiegend 15-jährigen Jugendlichen, welche angegeben haben, noch nie Alkohol konsumiert zu haben, im Vergleich zum Jahr 2006 abgenommen: waren es 2006 noch 70%, die noch nie Alkohol konsumiert haben, so sind es in der aktuellen Erhebung 48%. Nichtschweizer Jugendliche (54%) geben häufiger an, vollständig auf Alkohol zu verzichten als Schweizer Jugendliche (43%) und Gymnasiastinnen / Gymnasiasten (40%).

Im Vergleich zum Jahr 2006 ist auch der Anteil Jugendlicher mit einem wöchentlichen Konsum (d.h. mehrmals pro Woche) eines alkoholischen Getränks für alle Kategorien (Wein, Bier, stark alkoholische Getränke sowie Alkopops) deutlich gestiegen.

Insgesamt deuten diese Zahlen darauf hin, dass eine kleinere Gruppe von Jugendlichen ein problematisches Konsumverhalten mit einem mehrmaligen Konsum pro Woche aufweist. Mehr Schweizer Jugendliche geben an, schon einmal betrunken gewesen zu sein (30% gegenüber 26% im Jahr 2006), wobei der Anteil von Nichtschweizer Jugendlichen mit Rausch-erfahrung in den letzten fünf Jahren deutlich zugenommen hat (von 10% auf 26%).

Trotz gesetzlicher Verbote bleibt es Realität, dass der Zugang zu Alkohol auch für Personen im Jugendschutzalter mehrheitlich problemlos möglich ist. Die meisten Jugendlichen gelangen an einer Party oder durch den Freundeskreis an Alkohol. Deshalb ist es neben den gesetzlichen Verboten mindestens genauso wichtig, den bewussten Umgang der Jugendlichen mit Alkohol zu fördern und ein angemessenes Problembewusstsein zu entwickeln.

2.2 Exzessiver Alkoholkonsum von Jugendlichen

Eine akute Intoxikation ist ein vorübergehendes Zustandsbild nach der Aufnahme von Alkohol (oder anderen psychotropen Substanzen) mit Störungen des Bewusstseins, der kognitiven Funktionen, der Wahrnehmung, des Affekts, des Verhaltens oder anderer psychophysiologischer Funktionen und Reaktionen. Nicht selten ist der Rausch ungewollt, weil Jugendliche bezüglich der Einschätzung der Alkoholwirkung unerfahren sind. Dabei ist die Gefahr einer Alkoholvergiftung im Vergleich zu Erwachsenen viel grösser.

2.3 Fälle von exzessivem Alkoholkonsum in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Aktuell werden in der Schweiz im Durchschnitt täglich fünf Jugendliche wegen einer Alkoholvergiftung im Spital behandelt.

Fundiert erhobene Zahlen betreffend Alkoholintoxikationen bei Jugendlichen in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft liegen nur für das Jahr 2010 vor. Dabei wurde die Anzahl Jugendlicher erfasst, die in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft infolge eines übermässigen Alkoholkonsums oder alkoholgebundener Unfälle in die Notfallstationen des Universitäts-Kinderspital beider Basel (UKBB) und des Universitätsspitals Basel (USB) sowie des Bruderholzspitals und des Kantonsspitals Liestal (Kantonsspital Basel-Landschaft) eingewiesen wurden. Im Jahr 2010 betraf dies 69 männliche und 35 weibliche Jugendliche bzw. junge Erwachsene. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Zahlen für die Jahre 2011 und 2012 mit diesen Zahlen vergleichbar sind.

Die vorliegenden Daten zeigen die Tendenz, ermöglichen aber keine abschliessende Beurteilung der Lage in den beiden Basel, da die Behandlungen von Jugendlichen bei Hausärzten dabei nicht erfasst sind. Zudem darf angenommen werden, dass nicht alle stark alkoholisierten Jugendlichen dem medizinischen System zugeführt werden bzw. die Verbindung zu Alkohol nicht zwingend immer diagnostisch festgehalten wird.

2.4 Fazit

Ausgehend von diesen Zahlen kann davon ausgegangen werden, dass

- zwar eine Mehrheit der Jugendlichen mehr trinkt,
- mit diesem Konsum aber umgehen kann,
- und nur eine kleinere Gruppe von Jugendlichen ein problematisches Konsumverhalten aufweist.

Insbesondere auf letzte Gruppierung müssen sich allfällige Massnahmen beziehen.

3. Massnahmenplanung im Bereich „Jugend und Alkohol“

Basierend auf einer im Kantons Basel-Stadt durchgeföhrten Situationsanalyse und Bedarfsüberprüfung hat das Gesundheitsdepartement einerseits eine Massnahmenplanung für den Kanton Basel-Stadt konzipiert. Andererseits evaluierte eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen aus dem Kanton Basel-Landschaft die Massnahmen bezüglich exzessivem Alkoholkonsum durch Jugendliche, welche Potenzial für ein gemeinsames Vorgehen haben.

3.1 Situationsanalyse und Bedarfsüberprüfung

Die Situationsanalyse und Bedarfsüberprüfung wurde mit ausgewählten Institutionen und Akteuren aus den Bereichen Prävention, Intervention und öffentlicher Raum durchgeföhr, die entweder direkt in der Suchtarbeit mit Jugendlichen oder in einem davon tangierten Bereich tätig sind. Sie ergab, dass

- der Kanton Basel-Stadt über eine Vielfalt verschiedener Präventions- und Interventionsprojekte verfügt,
- diese aber unzureichend bekannt sind.

Die kantonale wie auch die kantonsübergreifende Zusammenarbeit ist hingegen bei den meisten Akteuren im System etabliert und findet bei Bedarf statt. Handlungsbedarf besteht

- bei der Visualisierung und Bekanntmachung bestehender Angebote und Projekte,
- bei der Unterstützung von Eltern und Jugendlichen mit problematischem Konsumverhalten im Ereignisfall, also nach der Einlieferung in eine Notfallstation.

3.2 Konkrete Massnahmen

Die Visualisierung und Bekanntmachung bestehender Angebote und Projekte ist mit der Homepage www.sucht.bs.ch bereits umgesetzt worden, indem dort sämtliche Unterstützende Institutionen beider Kantone aufgeführt und mit ihren Angeboten beschrieben werden. Der Fokus künftiger Bemühungen muss deshalb in diesem Bereich auf die erweiterte Bekanntmachung dieser Unterstützungsplattform gelegt werden.

Die Unterstützung von Jugendlichen mit problematischem Konsumverhalten und deren Eltern im Ereignisfall kann durch die Etablierung einer standardisierten Kurzintervention in den Spitälern erfolgen. Bevorzugt werden dabei präventive, auf Freiwilligkeit basierende Interventionen in den Spitälern mittels Informationsvermittlung über weitergehende Beratungs- und Unterstützungsangebote für Jugendliche und Eltern. Diese kurze Standardintervention

soll in möglichst allen Notfallabteilungen der Spitäler der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft implementiert werden.

Erst im Wiederholungsfall und bei hoher Gefährdung bei einer/m Jugendlichen sollte mittels Gefährdungsmeldung an die zuständige Behörde (im Kanton Basel-Stadt die Abteilung für Kindes- und Jugendschutz des Erziehungsdepartements) eskaliert werden. Grundlage dieser Meldebefugnis bildet Art. 443 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 440 Abs. 3 des per Anfang 2013 wirksamen neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts des ZGB. Gemäss diesen Bestimmungen kann jede bzw. jeder der bzw. dem eine Person hilfsbedürftig erscheint, der Kinderschutzbehörde Meldung erstatten. Soll eine solche Gefährdungsmeldung durch eine Ärztin oder einen Arzt eines Spitals erfolgen, hat vorgängig entweder die Einwilligung der betroffenen Person bzw. der Inhaberin bzw. des Inhabers der elterlichen Sorge vorzuliegen (Art. 321 Abs. 2 Strafgesetzbuch). Oder die Ärztin bzw. der Arzt muss sich durch die zuständige Behörde, vorliegend vom Gesundheitsdepartement, vom Berufsgeheimnis entbinden lassen (§ 26 Abs. 2 Gesundheitsgesetz). Unter Berücksichtigung der einschlägigen Datenschutzvorschriften und zur Plausibilisierung der Gefährdungsmeldung darf diese Meldung nur das für die Erkennbarkeit der konkreten Gefährdung Wesentliche beinhalten und muss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Der Inhalt einer solchen Gefährdungsmeldung muss sich daher auf die persönlichen Daten der betroffenen Person, den medizinische Befund sowie die Feststellung der Gefährdung des Kindeswohls beschränken.

Die standardisierte Kurzintervention soll in Zusammenarbeit der betroffenen Departemente in beiden Kantonen und den Notfallabteilungen der Spitäler in beiden Kantonen Anfang 2013 konzipiert und möglichst bald umgesetzt werden.

4. Zur Streichung des § 31 Abs. 3 Gastgewerbegesetz

Zunächst gilt es festzuhalten, dass eine zeitliche Regelung des Verkaufs bzw. dessen zeitliche Einschränkung ein wichtiges Steuerungselement im Bereich des Jugendschutzes darstellt.

Was die kantonalen Jugendschutzbestimmungen anbelangt, so sind Regelungen in diversen Gesetzen und Verordnungen verankert. Darunter finden sich zeitliche Einschränkungen (Verkaufsverbot von Bier und Wein an unter 18-Jährige von 24.00 bis 07.00 Uhr), anlassbezogene Einschränkungen (Alkoholverbot bei Schulausflügen und Abschlussreisen) sowie örtliche Einschränkungen (Schulen, Jugendtreffs, Schwimmbäder, Automaten).

Auch aus präventiver Sicht ist das geltende Verbot der Abgabe von alkoholhaltigen Getränken an Jugendliche unter 18 Jahren zwischen 24.00 und 07.00 Uhr gemäss § 31 Abs. 3 Gastgewerbegesetz grundsätzlich sinnvoll. In diesem Zeitraum dürfen die dem Gastgewerbegesetz unterstellten Betriebe (Restaurants, Bars, Diskotheken usw.) keinen Alkohol an minderjährige Jugendliche ausschenken.

Auch die auf Bundesebene laufende Totalrevision des Alkoholgesetzes verfolgt diese Absicht. Da sich der problematische Alkoholkonsum im Allgemeinen und bei Jugendlichen im

Speziellen vor allem am Abend bzw. in der Nacht akzentuiert, schlägt der Bundesrat vor, Massnahmen auf diese Problemzeiten zu fokussieren.

Konkret soll ein aus zwei Hauptmassnahmen bestehendes „Nachtregime“ im Alkoholverkauf eingeführt werden. Dabei sieht die Vorlage folgende neu einzuführenden Massnahmen vor:

1. Verbot von Lockvogelangeboten in der Gastronomie

Im Rahmen der Botschaft schlägt der Bundesrat vor, Lockvogelangebote für alle alkoholischen Getränke in der Nacht von 22:00 bis 06:00 Uhr des Folgetages zu verbieten.

2. Verkaufsverbot im Detailhandel

Parallel zum zeitlichen Verbot von Lockvogelangeboten in der Gastronomie soll im Detailhandel ein Verbot des Verkaufs alkoholischer Getränke von 22:00 bis 06:00 Uhr des Folgetages eingeführt werden. Die Angebote des Detailhandels werden damit als preislich günstigere Alternative zur Gastronomie ab 22:00 Uhr verunmöglicht. Auch der Verkauf über die Gasse und der mobile Verkauf (z.B. Alkohol-Kurier) müssten dem Verbot unterstellt werden.

Die Totalrevision des Alkoholgesetzes sieht eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung hinsichtlich des zeitlich befristeten Verbots von Lockvogelangeboten und des zeitlich limitierten Verkaufsverbots im Detailhandel vor und trägt damit dem Präventionsaspekt „Massnahme der beschränkten Verfügbarkeit mit Fokus auf die Nachtzeit“ unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit ausreichend Rechnung.

Würde nun § 31 Abs. 3 Gastgewerbegesetz gestrichen und gleichzeitig das Verkaufsverbot im Detailhandel national eingeführt, hätte die absehbare Einführung des revidierten Alkoholgesetzes zur Folge, dass alle dem Gastgewerbegesetz unterstellten Betriebe Alkohol an Minderjährige auch von 24:00 bis 07:00 Uhr ausschenken könnten, während gleichzeitig alkoholische Getränke zwischen 22:00 und 06:00 Uhr im Detailhandel nicht mehr erhältlich wären.

Aufgrund dessen erachtet es der Regierungsrat als nicht opportun, das im Anzug Emmanuel Ullmann und Konsorten formulierte Anliegen umzusetzen.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, die beiden Anzüge

Annemarie Pfeifer und Konsorten betreffend wirkungsvoller Jugendschutz im Bereich des Alkoholkonsums und regionale Zusammenarbeit

Emmanuel Ullmann und Konsorten zur Streichung des § 31 Abs. 3 Gastgewerbegesetz als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin