

Sitzung vom 25. Januar 2006

107. Anfrage (Verkauf von Alkoholika an Jugendliche)

Die Kantonsräte Peter Schulthess, Stäfa, und Hans Fahrni, Winterthur, sowie Kantonsrätin Elisabeth Scheffeldt Kern, Schlieren, haben am 7. November 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Erneut ist bei Testkäufen im Kanton Zürich die Erfahrung gemacht worden, dass trotz gesetzlichem Verbot immer wieder Alkohol an Jugendliche verkauft wird. Jugendliche brauchen gar nicht ihre älteren Kolleginnen und Kollegen vorzuschicken, um an alkoholische Getränke zu gelangen, sondern erhalten sie problemlos auch direkt, trotz offensichtlich jugendlichem Alter, insbesondere an Tankstellenshops. Damit wird der mit den gesetzlichen Bestimmungen angestrebte Gesundheitsschutz für Jugendliche verletzt.

Laut Lebensmittelgesetz und Lebensmittelverordnung (LMV), aber auch nach dem Alkoholgesetz sind für die Missachtung des Abgabeverbotes Sanktionen wie Bussen, der Verkaufsbewilligungsentzug oder gar die Betriebsschliessung vorgesehen. Der Kanton ist laut LMV Aufsichtsbehörde über die Gemeinden, welche den Vollzug zu gewährleisten haben. Offensichtlich besteht hier ein Vollzugsproblem, wie der Regierungsrat schon in seiner Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 306/2002 am 26. Februar 2003 festgestellt hat.

Wir bitten den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Ist dem Regierungsrat das Ausmass dieses Vollzugsproblems bekannt? Worin sieht er die Gründe dafür? Wir bitten um entsprechende Darlegung der Situation.
2. Welche Massnahmen hat der Kanton seit seiner Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 306/2002 im Jahre 2003 ergriffen, um die Gemeinden zur besseren Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zu veranlassen, und was gedenkt er angesichts der kürzlich publizierten – nach wie vor andauernden – Widerhandlungen gegen die gesetzlichen Vorgaben weiter zu tun?
3. Über welche Massnahmenkompetenzen verfügt der Kanton als Aufsichtsbehörde gegenüber den Gemeinden, wenn sie ihre Vollzugspflicht nicht oder ungenügend wahrnehmen?
4. In wie vielen Fällen sind in den letzten drei Jahren Bussen gegen Verkaufslokale verfügt worden, in wie vielen Fällen kam es zum Entzug der Verkaufsbewilligung, und in wie vielen Fällen wurde eine Betriebschliessung angeordnet?

5. Besteht ein Zusammenhang mit der Sparpolitik von Kanton und Gemeinden und dem geschilderten Vollzugsproblem? Fehlen heute die Mittel zur angemessenen Durchsetzung der Gesetze?
6. Wie oft veranlassen die Gemeindebehörden oder die Kantonspolizei selber solche Testkäufe, um Zuwiderhandlungen gerichtlich verfolgen zu können?
7. Wäre die Ausweispflicht nicht doch eine sinnvolle Massnahme, um den Verkauf an Jugendliche zu erschweren?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Peter Schulthess, Stäfa, Hans Fahrni, Winterthur, und Elisabeth Scheffeldt Kern, Schlieren, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 7:

Der Regierungsrat hat am 26. Februar 2003 zur Motion KR-Nr. 306/2002 betreffend Ausweispflicht bei der Alkoholabgabe an Jugendliche zum Problemkreis Stellung genommen. An der seinerzeitigen Einschätzung der Situation hat sich nichts geändert.

Zu Frage 2:

Massnahmen des Kantonalen Labors

Bereits im Juli 2002 wurde eine Weisung an die Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure erlassen, wie das Abgabeverbot zu überwachen und wie bei Verstössen vorzugehen sei. So wurde empfohlen, dass wenn bei der Nachkontrolle erneut festgestellt werden muss, dass das Hinweisschild fehlt, eine Strafanzeige mit einem Bussenantrag von Fr. 300 eingereicht werden solle.

Die Gastroverbände wurden 2003 darauf aufmerksam gemacht, dass ohne die Kontrolle eines Ausweises den entsprechenden lebensmittelrechtlichen Bestimmungen nicht nachgelebt werden könne. Es wurde ihnen mitgeteilt, dass das Personal einen Ausweis verlangen müsse (nicht dürfe), wenn die Altersgrenze nicht offensichtlich überschritten sei. Die Gastroverbände haben ihre Mitglieder entsprechend informiert.

Weiter wurden die Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure im Jahr 2004 angewiesen, der Frage der Alkoholabgabe besondere Aufmerksamkeit zu schenken und die Ergebnisse zusammenzufassen. Dies ergab bei rund 1500 Betrieben, über die Bericht erstattet wurde, im Jahr 2004 folgendes Ergebnis: In 13% der Fälle fehlte ein Schild zum Alkoholabgabeverbot. In 16% der Betriebe war das Personal ungenügend geschult und konnte die Frage nach den Altersgrenzen nicht korrekt beantworten. Nur in 18% der Betriebe waren die Anforderungen im Selbstkontroll-

konzept beschrieben. Diese Mängel wurden im Rahmen der Lebensmittelkontrollen beanstandet und mussten behoben werden. Diese schwerpunktmässige Kontrolle wurde auch im letzten Jahr fortgesetzt. Die Auswertung wird im Rahmen des Jahresberichts 2005 des Kantonalen Labors Zürich veröffentlicht werden.

Zurzeit sind keine zusätzlichen Massnahmen auf Grund der neuesten Testkäufe geplant. Indessen wird immer wieder mit Nachdruck auf die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen gepocht.

Massnahmen der Suchtpräventionsstellen im Kanton Zürich

Das Jahresthema 2003 der Stellen für Suchtprävention lautete: «Suchtmittelkonsum Jugendlicher. Die Gemeinden handeln.» Aus der Überzeugung heraus, dass gerade die Gemeinden bei der Umsetzung der alkoholrelevanten Gesetze, insbesondere des Gastgewerbegesetzes (GGG), eine Schlüsselrolle spielen, wurden verschiedene gemeindebezogene Massnahmen getroffen. Beispielsweise wurde die Broschüre «Suchtmittelkonsum Jugendlicher – die Gemeinden handeln! – Ein Leitfaden für EntscheidungsträgerInnen in den Gemeinden» in einer Auflage von 2000 Exemplaren produziert (http://www.suchtpraevention-zh.ch/pdf/Jugend_Alkohol_Broschur.pdf). Der Leitfaden wurde von den regionalen Suchtpräventionsstellen anlässlich von Impulsveranstaltungen zum Jahresthema 2003 für die Gemeindebehörden in allen zwölf Bezirken vorgestellt und den Behördenmitgliedern abgegeben oder den entsprechenden Schlüsselpersonen und Fachleuten direkt zugestellt. Um die suchtpreventive Arbeit der Gemeinden zu unterstützen, wurde im Rahmen des gemeinsamen Jahresthemas der Stellen für Suchtprävention «Suchtmittelkonsum Jugendlicher. Die Gemeinden handeln» die Broschüre «Wenn Jugendliche rauchen, kiffen oder trinken: Was Eltern, Lehrpersonen oder Lehrmeister/in tun können.» in die gängigsten Sprachen unserer Migrationsbevölkerung (Albanisch, Arabisch, Italienisch, Portugiesisch, Serbokroatisch, Spanisch, Tamilisch und Türkisch) übersetzt. Die Broschüre wurde dann mit Hilfe der Einwohnerkarteien der Gemeinden gezielt den Eltern von 11- bis 18-Jährigen zugesandt.

Weiter haben die Stellen für Suchtprävention 2003 alle Verkaufsstellen von Alkoholika angeschrieben und ihnen die Broschüre «Wenn Jugendliche Alkohol oder Zigaretten kaufen wollen: Was Sie tun können, wenn Sie im Service oder im Verkauf arbeiten.» verteilt. Diese auf die Verkaufssituation ausgerichtete Broschüre wurde im Sommer 2005 in Zusammenarbeit mit Gastro Zürich erneut den Gastwirten zugestellt.

Seit 2003 wird während mehrerer Wochen jährlich auf dem Regionalsender TeleZüri ein TV-Spot ausgestrahlt, der lebensnah eine Verkaufssituation thematisiert, in der ein Jugendlicher Alkoholika an der Laden-

kasse zahlen will, was von der Verkäuferin wegen des unklaren Alters verweigert wird. Die Alterslimiten für den Alkoholverkauf werden gut sichtbar eingeblendet.

Besonders für Festveranstalter wurde die Broschüre «Alkoholkonsum Jugendlicher – die Festveranstalter handeln!» verfasst (www.suchtpraevention-zh.ch/pdf/Fest_Mappe.pdf), die auf praxisnahe Weise Festveranstaltern zeigt, wie sie die Jugendschutzbestimmungen umsetzen können. Diese Broschüre wurde an die Gemeinden verschickt, damit sie diese an die Veranstalter abgeben, wenn Festbewilligungen erteilt werden.

Die Stellen für Suchtprävention bieten für das Personal von Gastronomie, Detailhandel und Festwirtschaften besondere Schulungen für den Jugendschutz an. Solche Schulungen dauern in der Regel drei Stunden. Für diese Schulungen wurden aufwendige didaktische Materialien erarbeitet und in einem Schulungskoffer («Alkoholkonsum Jugendlicher – Die Verkaufsstellen handeln!») zusammengestellt. Er enthält unter anderem eine Foliensammlung, zwei Videofilme sowie eine Sammlung der anwendbaren Gesetzesbestimmungen.

Schliesslich hat die Zürcher Fachstelle zur Prävention des Medikamenten- und Alkoholmissbrauchs im Herbst 2005 im Auftrag des Instituts für Sozial- und Präventivmedizin ein umfassendes «Konzept zur Prävention des Alkoholmissbrauchs im Kanton Zürich» publiziert. Bei den zahlreichen Massnahmen werden der Jugendschutz und insbesondere die Frage des Verkaufsverbotes von Alkoholika an Jugendliche stark gewichtet.

Fazit

Aus der Aufzählung der suchtpreventiven Massnahmen geht hervor, dass Jugendschutz ein zentraler Arbeitsschwerpunkt der Stelle für Suchtprävention im Kanton Zürich darstellt. Diese Anstrengungen zur Suchtprävention setzen allerdings voraus, dass die Gemeinden die ihnen vom Gesetzgeber übertragene Rolle auch verantwortungsvoll übernehmen und bei Zuwiderhandlungen strafrechtliche Schritte einleiten.

Auf Grund der Informationsmassnahmen des Kantonalen Labors und vor allem der Stellen für Suchtprävention bei den Gemeinden, den Eltern und Lehrpersonen, den Restaurants und den Läden muss davon ausgegangen werden, dass der mangelnde Gesetzesvollzug nicht auf fehlenden Kenntnissen der einschlägigen Gesetzesbestimmungen beruht.

Zu Frage 3:

Allgemein wacht gemäss § 141 des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) der Bezirksrat darüber, dass die Gemeindebehörden und -beamten ihre Pflichten gewissenhaft und den gesetzlichen Vorschriften gemäss erfüllen. Stellt er fest, dass dies nicht der Fall ist, hat er Massnahmen gemäss § 142 GG zu ergreifen.

Konkret ist hier der Einfluss des Kantonalen Labors auf die Gemeinden insoweit beschränkt, als dass diese das Lebensmittelrecht gemäss § 6 Abs. 1 der Verordnung zum eidgenössischen Lebensmittelgesetz (LS 817.1) selbstständig neben den kantonalen Behörden vollziehen. Das Kantonale Labor kann indessen mittels Weiterbildungen die Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure weiter sensibilisieren sowie Weisungen und Empfehlungen abgeben. Es gibt aber keine Hinweise darauf, dass die Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure ihre Aufgaben im Rahmen des Vollzugs des Lebensmittelrechts vernachlässigen.

Zu Frage 4:

Im Rahmen des Gastgewerberechtes nimmt die Volkswirtschaftsdirektion ihre Aufsichtsfunktion dahingehend wahr, als sie als Rekursinstanz Beschwerden gegen gastgewerbliche Verfügungen der Gemeinden beurteilt, dem Amt für Wirtschaft und Arbeit die Beantwortung von Fragen der Gemeinden und des Publikums delegiert und Weisungen zum Vollzug des Gesetzes erlässt. Zur Überwachung des Vollzugs besteht kein Controllinginstrument, und es werden keine Vollzugsdaten erhoben. Eine derartige Kontrolle würde den Aufsichtsauftrag übersteigen. Die vertiefte Überwachung der Vollzugstätigkeit der Gemeinden obliegt gemäss § 10 des Gesetzes über die Bezirksverwaltung (LS 173.1) in Verbindung mit § 141 GG den Bezirksräten und wird von diesen nach Massgabe der §§ 143 ff. GG wahrgenommen.

Die Lebensmittelkontrollen und darauf gestützte Anordnungen erfolgen durch die Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure der Gemeinden; Bussen werden je nach Höhe entweder durch die Gemeinde- oder Bezirksbehörden ausgesprochen. Diesbezügliche Datenbanken und allfällige Statistiken werden von den Gemeinden geführt. Eine Mitteilungspflicht an das Kantonale Labor besteht nicht, weshalb kein Instrument vorhanden ist, um Zusammenzüge von Inspektionsergebnissen zu erstellen.

Zu Frage 5:

Auch unter dem gegenwärtigen Spardruck wird dem Thema der Alkoholabgabe hohe Priorität eingeräumt. Entsprechend ist kein Zusammenhang ersichtlich.

Zu Frage 6:

Fast alle Testkäufe werden im Auftrag der Gemeinden durch das Blaue Kreuz, allenfalls in Zusammenarbeit mit den regionalen Suchtpräventionsstellen, durchgeführt. Im Jahr 2004 waren es zehn Gemeinden mit insgesamt 145 Testkäufen, im Jahr 2005 30 Gemeinden mit insgesamt 650 Testkäufen. Die bereits eingegangenen Anfragen beim Blauen Kreuz für das Jahr 2006 zeigen, dass die Gemeinden dieses Mittel vermehrt einsetzen wollen.

Die Kantonspolizei führt keine Testkäufe durch und veranlasst solche auch nicht. Die Polizei führt strafrechtliche Ermittlungen durch, wenn ein Polizeibeamter von widerrechtlichen Abgaben von alkoholischen Getränken an Kinder oder Jugendliche Kenntnis erhält oder wenn bei der Polizei entsprechende Strafanzeigen eingehen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi