

Sitzung vom 9. Juli 2008

**1104. Motion (Änderung des Gastgewerbegesetzes für zeitlich beschränktes Alkoholausschankverbot bei Grossveranstaltungen);
Stellungnahme**

Die Kantonsräte Peter Ritschard, Zürich, und Patrick Hächler, Gossau, haben am 21. April 2008 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird ersucht, die gesetzlichen Bestimmungen beim Gastgewerbegesetz so zu ändern, dass die Gemeindebehörden bei Grossanlässen im Interesse der Sicherheit zeitlich und örtlich beschränkte Verbote des Alkoholausschanks verfügen können.

Begründung:

Auf der Basis einer umfassenden Situationsanalyse entwickelte die Stadt Zürich im Hinblick auf Grossveranstaltungen, insbesondere Fussball-Grossanlässe, eine breite Palette von Massnahmen, um Gewaltausschreitungen zu verhindern. Eine dieser Massnahmen betrifft die Reduktion des Alkoholkonsums, der nach Überschreiten des zuträglichen Masses immer wieder zu Gewalttätigkeiten führt. Bei Hochrisikospiele wird in Zürcher Stadien auf Initiative der Stadt und der Sportverbände kein Alkohol mehr ausgeschenkt. Im Umfeld des Stadions verfügt die Stadt örtlich und zeitlich eingeschränkte Verbote des Alkoholverkaufs. Dieses Vorgehen wirkte sich sehr positiv auf die Sicherheit aus.

Gemäss einem Bericht der NZZ vom 4. April 2008 hat die Volkswirtschaftsdirektion nun offenbar die anlässlich des Stadtzürcher Derbys vom vergangenen Mai ausgesprochenen Verkaufseinschränkungen aufgehoben, weil dafür keine ausreichende Grundlage im Gastgewerbegesetz vorhanden sei. Zudem bestreitet die Volkswirtschaftsdirektion gemäss Bericht der NZZ in realitätsfremder Weise den Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewalt an Grossanlässen. Der Europäische Fussballverband (Uefa) hat sich wegen dieses Zusammenhangs schon mehrfach für sehr strenge Alkoholverbote in Stadien ausgesprochen. Durch eine Präzisierung und nötigenfalls Ergänzung des Gastgewerbegesetzes oder anderer Gesetze muss dafür gesorgt werden, dass Alkoholverkaufsverbote, wie sie von der Stadt Zürich im Zusammenhang mit Hochrisikospiele verfügt wurden, auf einer sicheren gesetzlichen Grundlage angeordnet werden können.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Peter Ritschard, Zürich, und Patrick Hächler, Gossau, wird wie folgt Stellung genommen:

Anlass für die Einreichung der Motion war ein in der Medienbericht-erstattung erwähnter Rekursentscheid der Volkswirtschaftsdirektion. Gegenstand des Rekurses bildeten Verfügungen des Kommissariats Polizeibewilligungen der Stadtpolizei Zürich, das auf der Grundlage des Gastgewerbegesetzes (GGG, LS 935.11) und der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich (APV, ASZ 551.110) zwei im Umfeld des Hardturmstadions gelegenen Gastwirtschaftsbetrieben den Ausschank bzw. Verkauf von Alkohol unmittelbar vor und nach dem Spiel FCZ - GC vom 24. Mai 2007 im erwähnten Stadion einschränkte. Die Volkswirtschaftsdirektion hiess den Rekurs der Gastwirte gut und stellte fest, dass die Verfügungen des Kommissariats Polizeibewilligungen der Stadtpolizei Zürich nicht rechtmässig waren. Zur Begründung wurde im Wesentlichen angeführt, dass die Verhinderung von Gewalt an Fussballspielen nicht vom Zweck des Gastgewerbegesetzes erfasst werde und das verfügte Alkoholverkaufsverbot daher sachfremd sei. Weiter wurde ausgeführt, dass die Verfügungen gegen den Grundsatz des Gastgewerbegesetzes verstossen, wonach der Anlass, der den Grund für den Erlass von Massnahmen bilde, stets einen konkreten kausalen Zusammenhang mit dem Betrieb des Gastgewerbes aufweisen müsse. Dies war vorliegend nicht der Fall. Im Entscheid wurde ausgeführt, dass zwar im Sinne einer abstrakten Betrachtung nicht ausgeschlossen werden könne, dass Alkoholkonsum zu einer Verschärfung der Situation bei Fussballspielen führen kann; nicht erwiesen sei indessen, dass der Alkoholkonsum in den beiden streitbetroffenen Betrieben tatsächlich zu einer konkreten Gefährdung führe. Zudem sei davon auszugehen, dass die Fussballfans genügend andere Möglichkeiten hätten, um an alkoholische Getränke zu gelangen (zu Hause, in Läden, in weiter entfernten Gastgewerbebetrieben usw.). Der Rekursentscheid wurde beim Verwaltungsgericht angefochten, das Verfahren ist noch hängig. Die aufgeworfenen Rechtsfragen sind sehr komplex. Beim Rekursentscheid der Volkswirtschaftsdirektion handelt sich um den ersten Entscheid, der sich mit dieser Fragestellung befasst. Eine gefestigte Praxis besteht noch nicht. Bereits jetzt eine Ergänzung des Gastgewerberechts zu verlangen, erscheint daher verfrüht.

Die Motionäre begehren eine Änderung des Gastgewerbegesetzes, um bei Grossanlässen im Interesse der Sicherheit zeitlich und örtlich beschränkte Alkoholverkaufsverbote anordnen zu können.

Es ist unbestritten, dass ein Zusammenhang zwischen übermässigem Alkoholkonsum und Gewalt bei Fussballspielen besteht. Kernelemente des Gastgewerbegesetzes sind die Bekämpfung des Alkoholismus, der Schutz der Gäste insbesondere vor gesundheitlichen Gefährdungen durch Festlegen von Patentvoraussetzungen sowie die Erhebung einer Abgabe (vgl. die Gesetzesmaterialien in: Amtsblatt 1994/II, S. 1233). Das Gastgewerbepatent wird erteilt, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller sowohl die betrieblichen als auch die persönlichen Voraussetzungen erfüllt (§ 6 in Verbindung mit §§ 13 und 14 GGG). Diese Patentvoraussetzungen bieten Gewähr, dass die gesetzlichen Schutzbestimmungen des Gastgewerbegesetzes eingehalten werden. Der Bekämpfung der negativen Auswirkungen des Alkoholkonsums dienen u. a. die §§ 25 und 27 GGG (Alkoholabgabeverbot an Betrunkene, Psychischkranke sowie Alkohol- und Drogenabhängige; Richtlinien zum Jugendschutz). Die Strafbestimmungen des Gastgewerbegesetzes und die verwaltungsrechtlichen Massnahmen (bis hin zum Patentzug) eröffnen Möglichkeiten, um gegen Gastwirtinnen oder gegen Gastwirte vorzugehen, welche die gesetzlichen Bestimmungen nicht einhalten (vgl. § 39 GGG). Ebenso ermöglicht § 28 GGG ausdrücklich die Anordnung von betrieblichen Auflagen, wenn Gastwirtschaften wegen Lärm oder Unfug wiederholt Anlass zum Einschreiten gegeben haben. Das Gastgewerbegesetz sieht jedoch ohne vorgängiges Fehlverhalten der Patentinhaberin oder des Patentinhabers keine präventive Anordnung von Auflagen vor. Schliesslich muss das Fehlverhalten bzw. müssen die negativen Auswirkungen nach Aussen stets einen kausalen Zusammenhang mit dem sanktionierten Gastgewerbebetrieb aufweisen. Eine präventive Massnahme wie ein Alkoholausschankverbot, deren Zusammenhang mit dem betroffenen Gastgewerbebetrieb nur generell-abstrakter Natur ist, ist unter diesen Umständen sachfremd. Die angebehrte Ergänzung betreffend die öffentliche Ordnung und Sicherheit an Grossanlässen würde den Rahmen und die Zielsetzung des Gastgewerbegesetzes sprengen.

Weiter würde die mit der Motion verlangte Gesetzesänderung nur einen Teilbereich der Problematik lösen. Abgesehen davon, dass nicht klar ist, wann ein Grossanlass im Sinne der Motion vorliegt und wie die hierfür entscheidenden Kriterien definiert werden, regelt das Gastgewerberecht nur die Alkoholabgabe in Gaststätten und Verkaufsstellen (Klein- und Mittelverkauf). Besucherinnen und Besucher von Grossanlässen haben jedoch auch die Möglichkeit, Alkohol im Vorfeld der Veranstaltung zu konsumieren und zum Teil schon stark alkoholisiert zu den Anlässen zu kommen oder sich gar Alkohol an Orten zu beschaffen, die nicht vom Alkoholausschank bzw. -verkaufsverbot betroffen

sind (zu Hause, in weiter entfernten Läden oder Gaststätten usw.). Die alkoholischen Getränke sind in den Läden wesentlich günstiger als in den Restaurantbetrieben und an den jeweiligen Grossanlässen, weshalb es sich geradezu anbietet, den Alkohol im Vorfeld des Anlasses zu beschaffen. Die verlangte Ergänzung des Gastgewerberechts wäre nur dann sinnvoll, wenn sowohl der Zeitrahmen wie auch das Gebiet für das Alkoholverbot weit gefasst würden. Innerhalb dieser Zone müssten sodann alle Vertriebskanäle (Gaststätten, Klein- und Mittelverkauf, Grossverteiler) eingeschränkt werden. Zudem wären aufwendige Kontrollen notwendig, was die Verhältnismässigkeit infrage stellt.

Zusammengefasst erscheint die mit der Motion verlangte Ergänzung des Gastgewerbegesetzes angesichts des Umstandes, dass sich die Motionäre auf einen einzigen negativen Rekursentscheid berufen und eine gefestigte Praxis fehlt, verfrüht. Die verlangten Änderungen würden sodann den Charakter des Gastgewerbegesetzes sprengen, indem neu neben gesundheitlichen und umweltrechtlichen Gesichtspunkten auch Sicherheitsaspekte berücksichtigt würden. Schliesslich hätte die angelegte Änderung nur einen Sinn, wenn alle Vertriebskanäle (Gaststätten, Klein- und Mittelverkauf, Grossverteiler) innerhalb einer weit gefassten Zone erfasst werden und die Umsetzung auch streng kontrolliert wird.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 154/2008 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi