

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

29.11.2006

1464.

Schriftliche Anfrage von Peter Anderegg betreffend Alkoholverkauf an Minderjährige, Konzept betreffend Ausdehnung der Testkäufe

Am 30. August 2006 reichte Gemeinderat Peter Anderegg (EVP) folgende Schriftliche Anfrage GR Nr. 2006/356 ein:

Mit Hilfe von regelmässigen Testkäufen ist es im vergangenen Jahr gelungen, den Alkoholverkauf an Minderjährige einzuschränken. Die besten Resultate haben sich dabei ergeben, wenn solche Testkäufe zusammen mit der Polizei durchgeführt wurden. Diese Massnahme ermöglichte es, fehlbare Ladenbesitzer, bzw. Verkäuferinnen und Verkäufer unmittelbar zu verzeigen und zu nachfolgenden Schulungen anzubieten.

Erfreulich ist die Tatsache, dass auch die Stadt Zürich in Zusammenarbeit mit der Gewerbepolizei solche Testkäufe durchführt. Dem Vernehmen nach haben sich diese Stadtzürcher Testkäufe aber ausschliesslich auf Tankstellenshops beschränkt. Wir bitten daher den Stadtrat um Beantwortung der folgenden Fragen.

1. Besteht bei der Stadt ein Konzept welches vorsieht, diese Testkäufe auch auf den Detailhandel und Restaurants auszudehnen? Wenn ja, ab wann wird dies der Fall sein? Wenn nein, weshalb?
2. Bestehen bei der Stadt Bestrebungen diese Testkäufe zu institutionalisieren, d. h. auch in Zukunft regelmässig durchzuführen?
3. Werden in der Stadt die fehlbaren Ladenbesitzer, bzw. Verkäuferinnen und Verkäufer ebenfalls zu nachfolgenden Schulungen aufgeboten? Falls ja, wer führt diese durch und welches ist der Inhalt dieser Schulungen? Falls nein weshalb verzichtet man auf diese erwiesenermassen wirksame Massnahme?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Ausgangslage

Jugendschutz im Alkoholbereich ist für die Suchtpräventionsstelle der Stadt Zürich von je her ein wichtiges Anliegen und seit einigen Jahren auch ein Schwerpunktthema aller Suchtpräventionsstellen im Kanton Zürich. Im letzten Jahr wurde im Rahmen des von der Suchtpräventionsstelle der Stadt Zürich verfassten Konzeptes „Stärkung und Systematisierung von Jugendschutz und Früherfassung in der Stadt Zürich“ erneut darauf hingewiesen, dass dem Jugendschutz im Zusammenhang mit dem Konsum von psychoaktiven Substanzen mehr Gewicht verliehen werden muss.

Die gesetzlichen Grundlagen regeln zwar den Verkauf von Alkohol an Jugendliche klar, in der Praxis zeigt es sich aber, dass es an der Umsetzung dieser Bestimmungen hapert. Um dies zu verbessern wurden in der Vergangenheit verschiedene Broschüren und Hilfsmittel für verschiedene Zielgruppen erstellt. Für die Verkaufsstellen und Gastronomiebetriebe wurden Personalschulungen angeboten und Hinweisschilder und Kleber, sowie Informationsmaterial für das Verkaufspersonal bereitgestellt. Um bei grösseren Anlässen und Partys für das Personal einen besseren Überblick zu gewährleisten, wurden für die Altersgruppen der unter 16-Jährigen, der 16- bis 18-Jährigen und der über 18-Jährigen verschieden farbige Kontrollbänder gedruckt, die eine unkomplizierte altersgerechte Ausschankpraxis ermöglichen. Für Veranstalterinnen und Veranstalter von Festanlässen wurde ein spezieller Leitfaden entwickelt, der die Verantwortlichen unterstützt, dem Jugendschutz genügend Rechnung zu tragen. Bei der Abgabe von Bewilligungen für Festanlässe werden die Organisatoren mit einem Flyer auf diese Hilfsmittel und Informationsmaterialien hingewiesen.

Um den Erfolg dieser Bemühungen zu überprüfen wurden in der Folge im ganzen Kanton im Auftrag aller Stellen für Suchtprävention im Kanton Zürich Testkäufe im Detailhandel und in Gastronomiebetrieben durchgeführt. In der Stadt Zürich wurden im Jahr 2002 in allen Stadtkreisen insgesamt 202 Betriebe getestet. Doch trotz der getroffenen Massnahmen zeigte sich im ganzen Kanton ein durchwegs schlechtes Bild. In 55 Prozent aller Betriebe wurde der

Jugendschutz nicht eingehalten, wobei sich kein Unterschied zwischen Stadt und Landschaft zeigte. Die damals durchgeführten Testkäufe verliefen ohne Verzeigungen, was anschliessend von verschiedenen Seiten bemängelt wurde. Deshalb gingen seit dem Jahr 2005 nun verschiedene Gemeinden in Zusammenarbeit mit den jeweiligen zuständigen regionalen Suchtpräventionsstellen dazu über, nur noch Testkäufe zu organisieren, die im Falle von widerrechtlichem Verkauf eine Verzeigung zur Folge haben. So wurden auch in der Stadt Zürich im Oktober 2005 und März 2006 Testkäufe mit Verzeigung durchgeführt, allerdings nur an Tankstellen mit Gastwirtschaftspatent oder Klein- u. Mittelverkaufspatent, da diese verschiedentlich als die Verkaufsstellen erwähnt wurden, in welchen die Wahrung des Jugendschutzes am wenigsten berücksichtigt würde. Trotz vorgängiger Ankündigung haben im Oktober 2005 etwa 75 Prozent der getesteten Tankstellen Alkohol an unter 16-Jährige verkauft. Trotz Verzeigungen und rechtskräftigen Bussen verkauften im März 2006 immer noch 57 Prozent der getesteten Tankstellen widerrechtlich Alkohol an Jugendliche. Die März-Aktion wurde medial begleitet, worauf die Erdölvereinigung sich zum Handeln gezwungen sah. Sie führt nun in Zusammenarbeit mit den Suchtpräventionsstellen Schulungen für das Verkaufspersonal durch und will der Kontrolle des Abgabeverbotes grössere Beachtung schenken.

Zu den Fragen 1 und 2: Testkäufe sind kein Mittel, die Umsetzung des Jugendschutzes zu gewährleisten. Die Kontrolle der Umsetzung der Jugendschutzbestimmungen gehört zum Aufgabenbereich des Kommissariates für Gewerbedelikte. Die entsprechenden Gastwirtschaftsbetriebe und Verkaufsstellen werden kontrolliert und es wird auch Hinweisen von Dritten nachgegangen. Dabei werden im Rahmen der täglichen Kontrolltätigkeiten ganz gezielt auch von Detektiven in Zivil Verkaufsstellen beobachtet, Jugendliche angehalten und bei Nichteinhaltung der Jugendschutzgesetze Verzeigungen von Verkaufsstellen vorgenommen. Gastwirtschaftsbetriebe, Discos, Clubs usw. werden durch Detektive des Kommissariats Gewerbedelikte wie auch von Detektiven des Jugenddienstes der Stadtpolizei Zürich in gemeinsamer Aktion kontrolliert.

Testkäufe sind dazu da, die Verantwortlichen von der realen Situation im Jugendschutz in Kenntnis zu setzen, also zur Sensibilisierung und zu statistischen Zwecken. Das Konzept für die Testkäufe regelt den Modus zur Durchführung der Testkäufe, bezeichnet die für die Durchführung nötigen Institutionen und beschreibt, wie die Ergebnisse der Öffentlichkeit kommuniziert werden. Das Konzept sieht aus nach genannten Gründen keine Institutionalisierung von Testkäufen vor. Sowohl die Suchtpräventionsstelle der Stadt Zürich wie auch das Kommissariat für Gewerbedelikte haben gegen institutionalisierte Testkäufe Vorbehalte und favorisieren andere Möglichkeiten, um dem Jugendschutz Nachdruck zu verleihen. Das heisst nicht, dass das Kommissariat für Gewerbedelikte und die Suchtpräventionsstelle nicht Hand bieten würden, auch in Zukunft Testkäufe sowohl im Detailhandel wie auch im Gastronomiebereich zu organisieren, aber nur in einem sehr eingeschränkten Rahmen.

Folgende Überlegungen haben zu dieser Haltung geführt:

Es ist nicht Sache der Jugendlichen die Einhaltung von Gesetzen zu kontrollieren. Minderjährige Jugendliche werden bei Testkäufen für verdeckte Ermittlungen eingesetzt und zu einer unangenehmen Art der Überwachung angeleitet. Sie bekommen den Eindruck, sie müssten etwas in Ordnung bringen, wozu die Erwachsenen ihrerseits nicht bereit sind, trotz bestehender Gesetze. Überdies werden sie im Falle einer Einsprache eines fehlbaren Verkäufers/-in in ein Verfahren involviert, indem sie aufgrund der StPO als Zeugen vorgeladen werden können und als Zeugen eine Aussagepflicht haben. Oftmals haben Eltern berechtigte Hemmungen ihren Jugendlichen dies zuzumuten.

Für die Durchführung von Testkäufen wird genau die Zielgruppe eingesetzt, die der Jugendschutz schützen soll. Daten von Längsschnittuntersuchungen über Gesundheit und Lebensstil von Jugendlichen in der Schweiz zeigen, dass ein nicht geringer Teil der Jugendlichen von gegen 10 Prozent aufgrund ihrer Problembelastung als für Risikoverhalten grundsätzlich gefährdet bezeichnet werden muss. Trotz der sorgfältigen Auswahl der Jugendlichen bei den aktuellen punktuell durchgeführten Testkäufen und trotz einer Begleitung durch Erwachsene kann nicht garantiert werden, dass diese vulnerabe Gruppe nicht involviert ist. Bei institutio-

nalisierten Testkäufen ist diese Gefahr noch grösser. Für Jugendliche und gerade für gefährdete Jugendliche ist es ein falsches Signal und aus Sicht der Prävention sehr kontraproduktiv, wenn ihnen im geschützten Rahmen etwas ermöglicht wird, was sie ja eigentlich nicht tun sollten. Sie erleben die Erwachsenen, was den Umgang mit Alkohol und die damit verbundenen Gefahren betrifft, als sehr ambivalent, doch sollten sie gerade von dieser Seite her klare Haltungen vermittelt bekommen.

Testkäufe sind denn auch aus den gemachten Überlegungen in Deutschland gesetzwidrig und gemäss deutschem Jugendschutz verboten. „Ordnungswidrig handelt, wer als Person über 18 Jahren ein Verhalten eines Kindes oder einer jugendlichen Person herbeiführt oder fördert, das durch ein (...) Verbot (...) verhindert werden soll.“ Im Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit heisst es zudem: „Testkäufe von Alkohol durch Kinder und Jugendliche sind rechtswidrig und werden untersagt. Erwachsene, die einen Alkoholtestkauf mit Kindern oder Jugendlichen durchführen, erfüllen selbst den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit“. Der Gesetzgeber in Deutschland hat sich ganz bewusst für diese Regelung entschieden. Sie besteht seit den 1980er Jahren und soll dazu dienen, den Schutz der Minderjährigen nicht weiter auszuhöhlen.

Testkäufe kommen aus diesen Gründen für die Suchtpräventionsstelle und das Kommissariat für Gewerbedelikte nur in speziellen Situationen in Frage, so z. B. zur Sensibilisierung oder im Rahmen von ausserordentlichen Veranstaltungen wie z. B. der bevorstehenden Euro 08. Dass dies eine Wirkung haben kann, zeigen die momentanen Bemühungen der Erdölvereinigung. Es muss aber wie oben ausgeführt mit allen Mitteln sichergestellt werden, dass die Gefährdung der Testkäuferinnen und Testkäufer möglichst gering gehalten werden kann.

Zu Frage 3: Um fehlbare Patentinhaber, Ladenbesitzerinnen und Verkaufspersonal zu Kursen zu verpflichten, fehlen im Moment die rechtlichen Grundlagen. Es muss unterschieden werden, ob das Verkaufspersonal oder der Patentinhaber verzeigt wurde. Je nach dem gelten verschiedene Bussenansätze, da Verkäufer oder Inhaber eines Geschäfts aufgrund unterschiedlicher Motivationen gegen das Gesetz verstossen. Wird das Verkaufspersonal mehrmals verzeigt, wird der Patentinhaber mitverzeigt, da davon ausgegangen werden kann, dass er seine Aufsichtspflicht gegenüber seinen Mitarbeitenden nicht genügend wahrgenommen hat. Zum Mittel des Patententzugs (verwaltungsrechtliche Massnahme) kann nur bei mehrmaliger Verzeigung und nach Gewähren des rechtlichen Gehörs des Patentinhabers gegriffen werden.

Aus der Sicht des Kommissariats für Gewerbedelikte wie auch der Suchtprävention wäre es begrüssenswert, wenn erstverzeigtes Personal einen Kurs besuchen müsste. Bei weiteren widerrechtlichen Verkäufen würde dann der Patentinhaber verzeigt, was zum Patententzug führen könnte. Nötig wäre auch, wenn Betreiberinnen und Betreiber von Alkoholverkaufsstellen und Festveranstalter grundsätzlich vor Erhalt eines Patentes oder einer Festbewilligung den Besuch eines Kurses zum Thema Jugendschutz und Prävention nachweisen müssten. Solches könnte im Gastgewerbegesetz geregelt werden.

Kurse für Verkaufspersonal, wie auch für zukünftige Patentinhaber kann die Suchtpräventionsstelle im Rahmen ihres Auftrages jederzeit anbieten, was sie seit Jahren auch macht, allerdings für die Zielgruppe auf freiwilliger Basis, weshalb diese aber praktisch kaum genutzt werden. Ein entsprechender Passus im Gastgewerbegesetz, der eine bessere Qualifizierung der Patentinhaber und des Verkaufspersonals gewährleisten würde, ist dringend nötig. Alkohol ist kein gewöhnliches Konsumgut, darum ist nicht einzusehen, dass Aspirin nur in Drogerien und Apotheken über gut qualifiziertes Personal erhältlich sein soll, Alkohol aber von teilweise sehr jugendlichen, manchmal auch von kaum deutsch sprechenden Verkaufspersonen verkauft werden darf.

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber

Dr. André Kuy