Jugendschutz und Alkohol in der Schweiz

Steuern, Kontrollen, Werbe- und Handelsvorschriften als effektive Massnahmen*

Renate HEER**

Zusammenfassung

Der Artikel gibt eine Übersicht über die gesetzlichen Kontrollmassnahmen zum Alkoholkonsum in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung des Jugendschutzes. Die Besteuerung alkoholischer Getränke, die gesetzlichen Altersgrenzen für Abgabe und Verkauf sowie die Handels- und Werbebeschränkungen werden vorgestellt und auf ihre Wirksamkeit hinsichtlich des Jugendschutzes betrachtet. Fazit der Untersuchung: Das System der Alkoholkontrollen ist lückenhaft und was sich gesetzlich als viel versprechende Jugendschutzmassnahme zur Kontrolle des Alkoholkonsums ausnimmt, stösst in der Praxis auf viele Schwierigkeiten.

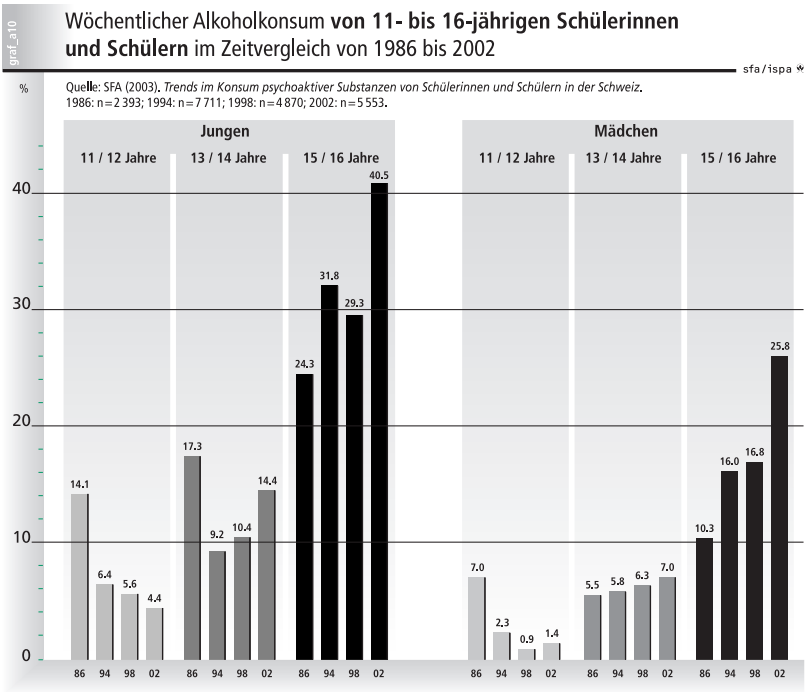
«Saufen bis zum Umfallen» – «Kinder kommen spielend leicht zu Alkohol» – «Sommerfeste: Zu wenig Kontrolle, zu viel Alkohol». Derartige Meldungen häufen sich in den letzten Jahren in den Schweizer Medien und bieten Anlass zur Besorgnis. Dass es sich dabei nicht um medientypische Übertreibungen handelt, zeigt ein Blick auf die neuesten Konsumstatistiken zum Alkoholkonsum unter Jugendlichen. Laut der letzten Untersuchung zum Gesundheitsverhalten von Schülern in der Schweiz ist der Prozentsatz der 15- bis 16-jährigen Jungen, die wöchentlich Alkohol konsumieren, zwischen 1986 und 2002 von 24 Prozent auf 40 Prozent gestiegen, bei den gleichaltrigen Mädchen von 10 auf 25 Prozent (SFA, 2003).

Angesichts dieser Situation herrscht grosse Einigkeit: Kinder und Jugendliche müssen noch besser vor den Gefahren des Alkoholkonsums geschützt werden. Doch welche alkoholpolitischen Instrumente und Massnahmen existieren eigentlich zu diesem Zweck, und wie könnten sie möglichst effektiv eingesetzt werden?

*** Überarbeiteter Vortrag, gehalten an der Tagung zu den Kantonalen Alkoholaktionsplänen (KAAP), Bern, Juni 2005**

**** Leiterin Kommunikation, Eidgenössische Alkoholverwaltung, Länggassstrasse 35, 3000 Bern 9**

Abbildung 1



Effektive alkoholpolitische Massnahmen

Im kürzlich erschienenen Standardwerk zur Alkoholpolitik «Alkohol – Kein gewöhnliches Konsumgut» (Babor et al., 2005) werden die zehn effektivsten alkoholpolitischen Massnahmen aufgelistet. Zwei davon – Mindestkauf-/-abgabealter und Besteuerung – lassen sich speziell auf den Jugendschutz anwenden (für Jugendliche bis 18 Jahre) und gehören zudem in den Aufgabenbereich der Eidgenössischen Alkoholverwaltung. Als dritte Massnahme sollen in der folgenden Übersicht auch die Beschränkungen der Alkoholwerbung hinsichtlich eines jugendlichen Zielpublikums behandelt werden, auch wenn sie nicht unter Babors Top Ten fallen.

«Best Practices» von Babor et al., 2005

- Verdachtsfreie Kontrollen des Blutalkoholspiegels durch Atemluftkontrollen im Strassenverkehr
- Senkung der Grenze der erlaubten Blutalkoholkonzentration im Strassenverkehr
- Entzug des Führerausweises bei Verstössen gegen Alkoholbestimmungen im Strassenverkehr
- Stufenfahrerlaubnis für Anfänger
- Mindestkaufalter für Alkohol
- Staatliche Einzelhandelsmonopole

- Begrenzung der Öffnungszeiten von Verkaufsstellen
- Beschränkung der Dichte der Verkaufsstellen
- Besteuerung des Alkohols
- Kurzinterventionen bei risikoreich Konsumierenden

Wirksamkeit der Besteuerung alkoholischer Getränke – Betrachtungen zum Spirituosenkonsum

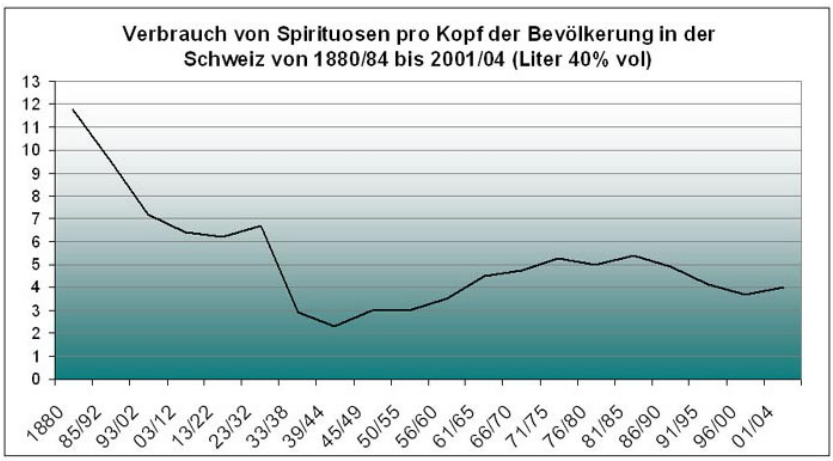
Die Besteuerung der Spirituosen (der «gebrannten Wasser») wird in der Schweiz durch das Alkoholgesetz geregelt. In Artikel 2 des AlkG steht:

1. Als «gebrannte Wasser» im Sinne dieses Gesetzes gilt der Äthylalkohol in jeder Form und ohne Rücksicht auf die Art seiner Herstellung.
2. Die ausschliesslich durch Vergärung gewonnenen alkoholischen Erzeugnisse sind, unter Vorbehalt der Vorschrift in Absatz 3, den Bestimmungen dieses Gesetzes nicht unterworfen, sofern ihr Alkoholgehalt 15 Volumenprozente nicht übersteigt.
3. Auf Erzeugnisse, die neben andern Stoffen gebrannte Wasser enthalten, werden die Bestimmungen dieses Gesetzes entsprechend angewendet.

Wein und Bier sind somit im Alkoholgesetz nicht eingeschlossen.

Abbildung 2 verdeutlicht in einer Langzeitperspektive den Einfluss steuerlicher Massnahmen auf den Spirituosenkonsum in der Schweiz.

Abbildung 2



1887: Errichtung des Staatsmonopols (Eidg. Alkoholverwaltung)

1933: Ausweitung des Staatsmonopols

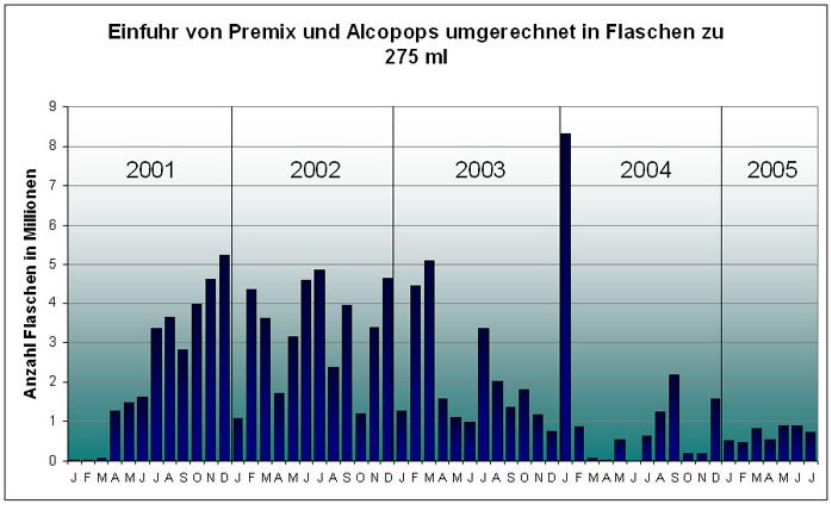
1999: GATT-Verträge (Steuer sinkt um durchschnittlich 5 Franken pro Liter r. A.)

Nach In-Kraft-Treten der Alkoholgesetzgebung 1887 sank der Pro-Kopf-Verbrauch von gebrannten Wassern bis zur Jahrhundertwende stark. Gleiches ist nochmals nach der Ausweitung des Gesetzes von Kartoffelschnaps auf alle Spirituosen 1933 zu beobachten.

Auch wenn sich derartige Schwankungen des Konsums alkoholischer Getränke nur selten auf einen einzelnen Faktor reduzieren lassen, kann der Konsumanstieg bei Spirituosen nach dem Jahr 1999 zweifelsohne durch steuerliche Massnahmen – in diesem Fall eine Steuersenkung für gebrannte Wasser – erklärt werden. 1999 unterschrieb die Schweiz internationale Wirtschaftsverträge, die es verbieten, den Import von Waren höher zu besteuern als die Inlandproduktion. Vorher wurde beispielsweise ein Liter reiner Alkohol eines importierten Whiskys mit bis zu 59 Franken besteuert, dieselbe Menge Zuger Kirsch hingegen nur mit 26 Franken. Der Bundesrat legte dann 1999 die Spirituosensteuer generell auf 29 Franken pro Liter fest, was 5 Franken weniger als der Durchschnitt der Jahre zuvor waren und eine Zunahme des Konsums bewirkte. Eine Studie der SFA im Auftrag der Alkoholverwaltung (Heeb, Gmel, 2003) konnte zeigen, dass gerade Jugendliche und junge Erwachsene auf diese Steuersenkung mit einem erhöhten Spirituosenkonsum «reagiert» haben.

Ein weiteres Beispiel für die Wirksamkeit steuerlicher Massnahmen stammt aus der unmittelbaren Vergangenheit. Seit Februar 2004 werden die Alcopops (spirituosenhaltige Mischgetränke) in der Schweiz höher besteuert. Statt 45 Rappen pro Fläschchen beträgt die Steuer nun 1.80 Franken. Wurden im Januar 2004 noch über 8 Millionen Flaschen dieser Getränkeart zu niedriger Steuer eingeführt, brach der Markt danach unter der höheren Steuerbelastung und entsprechenden Preiserhöhung zusammen (vgl. Abb. 3).

Abbildung 3



Wie weiter oben ausgeführt wurde, sind Gärprodukte, also Bier und Wein, von den Bestimmungen des Alkoholgesetzes und von der Alkoholsteuer ausdrücklich ausgenommen. Für eine Besteuerung des Weins fehlt die Verfassungsgrundlage völlig. Die Bierbesteuerung wird durch die Eidgenössische Zollverwaltung vollzogen. Diese Fiskalabgabe gewichtet allerdings nur wirtschaftliche und keinerlei gesundheitspolitische Aspekte und ist entsprechend tief.

Der Bundesrat hat dem Parlament die Botschaft zu einem neuen Biersteuergesetz überwiesen. Dort steht:

Das Biersteuergesetz ist ein reines Steuergesetz. Es enthält keine Vorschriften hinsichtlich des Jugendschutzes, der Werbeverbote und des Lebensmittelrechts.

Dies führt dazu, dass die Alkoholindustrie versucht, Alkohollimonaden auf Wein- und Bierbasis herzustellen. Bisher noch mit wenig Erfolg.

Altersgrenzen beim Alkoholkauf und Handelsbeschränkungen

Neben den Steuern sind Alterslimiten beim Alkoholkauf und die Handelsbeschränkungen für alkoholische Getränke zwei weitere wirksame Instrumente des Jugendschutzes. Hier existieren mit der Alkoholgesetzgebung, der Lebensmittelverordnung[1] und dem Artikel 136 des Strafgesetzbuches Regelungen auf eidgenössischer Ebene.

Dazu kommen Regelungen auf kantonaler Ebene, also 26 verschiedene Gesetze. Abb. 4 gibt einen Eindruck, wie komplex die Kompetenzen ineinander greifen.

Abbildung 4

	Alkoholgesetz AlkG	**Lebensmittelverordnung LMV**	**Kantone**	**StGB**	**BAKOM**
BV 105	Alkohol = ***gebrannte Wasser*** Bund trägt den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums Rechnung				
BV 131	Verbrauchssteuern: ***- gebrannte Wasser*** ***- Bier*** ***Keine Steuer auf Wein***				
Art. 136 StGB	Wer einem Kind unter 16 Jahren alkoholische Getränke oder andere Stoffe in einer Menge, welche die Gesundheit gefährden kann, oder Betäubungsmittel im Sinne des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel verabreicht oder zum Konsum zur Verfügung stellt, wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.				
Art. 41 AlkG	Verbot des Kleinhandels in bestimmten Situationen				
Art. 41a AlkG			Für den Kleinhandel innerhalb des Kantons bedarf es einer Bewilligung der kantonalen Behörden (Thema Tankstellenshops)		
Art. 37a Abs. 3 LMV		Verkauf von Alkohol an unter 16-Jährige verboten			
Art. 42b Abs. 1 AlkG	Beschränkung der Werbung für gebrannte Wasser				
Art. 42b Abs. 3 AlkG	Verbot der Werbung für gebrannte Wasser				
Art. 37 LMV		Werbung für alkoholische Getränke, speziell für Jugendliche untersagt			
Art. 57 AlkG	Strafbestimmungen Busse CHF 10'000.-- bei Missachtung der Werbe- und Kleinhandelsbestimmungen				
			Jeder Kanton hat andere Strafzumessungspraxis		
RTVG					

1 In der Zwischenzeit wurde die Struktur der Lebensmittelverordnung überarbeitet und in Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung umbenannt. Ihr untergeordnet ist die «Verordnung des EDI über alkoholische Getränke». Die Numerierung der Artikel, nicht jedoch die Texte, wurde verändert.

Der hinsichtlich des Jugendschutzes meistgenannte Artikel in der Alkoholgesetzgebung ist Artikel 41i. Er verbietet den Verkauf (Kleinhandel) von gebrannten Wassern an unter 18-Jährige.

Art. 41 Abs. 1 des Alkoholgesetzes

Verboten ist der Kleinhandel mit gebrannten Wassern

a. im Umherziehen;

b. auf allgemein zugänglichen Strassen und Plätzen, soweit nicht das kantonale Patent den Umschwung von Betrieben des Gastgewerbes davon ausnimmt;

c. durch Hausieren;

d. durch Sammelbestellungen;

e. durch unaufgefordertes Aufsuchen von Konsumenten zur Bestellungsaufnahme;

f. durch allgemein zugängliche Automaten;

g. zu Preisen, die keine Kostendeckung gewährleisten, ausgenommen behördlich angeordnete Verwertungen;

h. unter Gewährung von Zugaben und anderen Vergünstigungen, die den Konsumenten anlocken sollen;

i. durch Abgabe an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren;

k. durch unentgeltliche Abgabe zu Werbezwecken an einen unbestimmten Personenkreis, namentlich durch Verteilen von Warenmustern oder Durchführung von Degustationen.

Weiter wurde in der Lebensmittelverordnung (LMV) der Artikel 37a im Sinne des Jugendschutzes formuliert. Es darf überhaupt kein Alkohol an unter 16-Jährige abgegeben werden und es besteht eine Aushangpflicht für ein Schild mit der entsprechenden Information.

Abgabe alkoholischer Getränke an Jugendliche laut Lebensmittelgesetz

Art. 37a Abs. 2 LMV

Sie dürfen nicht an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren abgegeben werden. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Alkoholgesetzgebung.

Art. 37a Abs. 3 LMV

Am Verkaufspunkt ist ein gut sichtbares Schild anzubringen, auf welchem in gut lesbarer Schrift darauf hingewiesen wird, dass die Abgabe alkoholischer Getränke an Kinder und Jugendliche verboten ist. Dabei ist auf das nach Absatz 2 sowie nach der Alkoholgesetzgebung geltende Mindestabgabealter hinzuweisen.

Es ist zudem möglich, dass die Kantone diese eidgenössischen Vorgaben zur Alkoholabgabe an Kinder und Jugendliche noch verschärfen. So kennt der Kanton Tessin ein allgemeines Abgabealter von 18 Jahren – also auch für Bier und Wein.

Regelungen zum Mindestalter für den Alkoholkauf sind nur dann wirksam, wenn sie gesetzlich durchgesetzt werden, wobei die Kontrolle den Kantonen obliegt.

Kontrolle der Altersgrenzen beim alkoholbezogenen Jugendschutz

Worin besteht konkret die Kontrolle eines Pub-Festivals hinsichtlich des Alkoholkonsums? Ein Inspektor der EAV hat das Recht zu kontrollieren, ob die zum Verkauf angebotenen Spirituosen versteuert sind. Er hat das Recht, die Lager, die Keller, die Buchhaltung usw. anzuschauen. Er hat aber nicht das Recht, Alterskontrollen unter den Kunden zu machen. Er darf also die Jugendlichen nicht nach den Ausweisen fragen, um das Alter der Alkoholkäufer zu kontrollieren.

Diese Pflicht zur Kontrolle des Mindestalters hat hingegen jene Person, die Alkoholisches verkaufen will. Sie darf nicht an Minderjährige verkaufen und sie muss nicht verkaufen, wenn die Jugendlichen ihre Ausweise nicht freiwillig zeigen.

Ein Polizist kann kraft seines Amtes einen Ausweis verlangen und gegen einen Verkäufer gegebenenfalls eine Anzeige erstatten, wenn dieser an unbefugte Jugendliche Alkoholisches verkauft. Dies könnten auch die Eltern oder Erziehungspersonen betroffener Jugendlicher – ja generell jeder Augenzeuge und jede Augenzeugin eines Verstosses gegen die Altersbeschränkungen im Alkoholbereich. Dies geschieht allerdings in den seltensten Fällen.

Es gibt auf dem Internet der EAV ein Formular «Erstattung einer Anzeige», das den Vorgang einer Verzeigung wesentlich vereinfacht.

http://www.eav.admin.ch unter Dokumentation – Formulare (vgl. Abb. 5)

Die Anzeige ist ausgefüllt der Gemeinde- oder Kantonspolizei oder den kantonalen Behörden (Staatsanwaltschaft) zuzustellen. Diese sind verpflichtet, die Anzeige entgegenzunehmen und die Straftat zu verfolgen. Im Kanton Baselland ist die Polizei zusammen mit einer Jugendorganisation sehr aktiv. Gezielt werden Testkäufe getätigt, die Resultate über die Medien publiziert und Kleinhändler, die wiederholt gegen das Gesetz verstossen, auch verzeigt. Die Statistiken der Polizei des Kantons BL zeigen, dass Widerhandlungen gegen das Gesetz stark zurückgehen.

Abbildung 5

Erstattung einer Anzeige *)

1.	**Anzeigeerstatter/in**	Name			
		Vorname			
		Strasse			
		PLZ/Wohnort			
2.	**Angaben über das Kind bzw. den/die jugendlichen Käufer/in**	Name			
		Vorname			
		Strasse			
		PLZ/Wohnort			
		Geburtsdatum			
3.	**Erworbene/s Produkt/e**	Bezeichnung			Menge
		1.			
		2.			
		3.			
4.	**Geschäft, Restaurant, Kiosk etc.**	Name			
		Adresse			
5.	**Angaben zum/zur Verkäufer/in** (sofern vorhanden bzw. bekannt)	1. Name			
		2. Beschreibung			
6.	**Zeitpunkt des Kaufs**	Datum		Uhrzeit	
7.	**Eventuelle Zeugen**	1. Name			
		2. Vorname			
		3. Strasse			
		4. PLZ/Wohnort			
8.	**Beigelegte Beweismittel**	Flasche/Dose Foto	Kassabon		

*) Eine Anzeige muss lediglich den Sachverhalt kurz beschreiben. Der/Die Untersuchungsrichter/in - und nicht diejenige Person, welche Anzeige erstattet - hat zu entscheiden, unter welche Strafnorm (kantonales Gastgewerbegesetz, Alkoholgesetz oder Strafgesetzbuch) obiger Sachverhalt fällt.

Ort/Datum: Unterschrift:

Einschlägige Verzeigungen kommen selten vor. Zudem ist die Gerichtspraxis in den verschiedenen Kantonen recht unterschiedlich und generell sehr large. Nach Gesetz könnte die Missachtung der Altersbeschränkungen beim Alkoholverkauf mit bis zu 10 000 Franken geahndet werden. Rückmeldungen kantonaler Behörden an die EAV zeigen, dass sich die Bussen zwischen 200 und 500 Franken bewegen.

Weitere Alkoholkontrollen mit Wirkung auf Jugendliche

Im Alkoholgesetz gibt es noch weitere Paragraphen mit Jugendschutzfunktion, auch wenn der Begriff «Jugend» nicht speziell hervorgehoben wird. Dazu zählt das Verbot von Spirituosenautomaten – im Gegensatz zu den Zigarettenautomaten. Auch ist eine Happy Hour (verbilligter Verkauf während einer bestimmten Zeit) für Spirituosen in der Schweiz verboten. Ein sehr wichtiger Faktor des Jugendschutzes sind die Ladenöffnungszeiten und die Lizenzvergaben beim Kleinhandel. Diese Gebiete gehören ebenfalls zu den kantonalen Hoheiten.

Werbebeschränkungen und Werbeverbote als Jugendschutzmassnahmen

Die Lebensmittelverordnung (LMV) enthält eine Reihe von Jugendschutzbestimmungen, die insbesondere die Werbung für alkoholische Getränke regeln und auch Bier und Wein einschliessen

Art. 37 LMV: Werbung für alkoholische Getränke

Jede Werbung für alkoholische Getränke, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren (Jugendliche) richtet, ist untersagt.

Verboten ist insbesondere die Werbung:

a. an Orten, wo sich hauptsächlich Jugendliche aufhalten;

b. in Zeitungen, Zeitschriften oder andern Publikationen, die hauptsächlich für Jugendliche bestimmt sind;

c. auf Schülermaterialien (Schulmappen, Etuis, Füllfederhaltern usw.);

d. mit Werbegegenständen, die unentgeltlich an Jugendliche abgegeben werden, wie T-Shirts, Mützen, Fähnchen, Badebälle;

e. auf Spielzeug;

f. durch unentgeltliche Abgabe von alkoholischen Getränken an Jugendliche;

g. an Kultur-, Sport- oder andern Veranstaltungen, die hauptsächlich von Jugendlichen besucht werden.

Im Alkoholgesetz wird zudem die Möglichkeit der Werbung für gebrannte Wasser noch stärker eingegrenzt:

Art. 42b Abs. 1 AlkG

Die Werbung für gebrannte Wasser darf in Wort, Bild und Ton nur Angaben und Darstellungen enthalten, die sich unmittelbar auf das Produkt und seine Eigenschaften beziehen. So ist die so genannte Lifestyle-Werbung für Spirituosen (vgl. Abb. 6) in der Schweiz ausdrücklich verboten.

Abbildung 6

Schlussfolgerungen

Grundsätzlich existieren in der schweizerischen Gesetzgebung wirksame Massnahmen für den Jugendschutz im Alkoholbereich. Zu diesen zählen die Besteuerung alkoholischer Getränke, die Altersbestimmungen im Verkauf, die Regulierung des Handels sowie der Werbung für die unterschiedlichen Typen alkoholischer Getränke. Dieses Alkoholkontrollsystem reicht von der nationalen über die kantonale bis zur kommunalen Ebene. Dennoch lässt sich folgende Kritik anbringen: Das System ist lückenhaft, und was sich gesetzlich als vielversprechende Jugendschutzmassnahme zur Eindämmung des Alkoholkonsums ausnimmt, stösst in der Praxis oft auf unzählige Schwierigkeiten:

- Die Spirituosensteuer ist heute tiefer als vor 10 Jahren.
- Wein wird überhaupt nicht besteuert.
- Die Bierbesteuerung ist sehr tief, obwohl gerade Bier das meistkonsumierte alkoholische Getränk bei den Jugendlichen darstellt.
- Die Gesetzgebung ist auf verschiedene Bundesämter und 26 Kantone verteilt, was sowohl den Prozess der Gesetzgebung als auch deren Vollzug schwierig macht.
- Die Einhaltung der Gesetze scheint nicht ausreichend gesichert, wie Testkäufe mit Jugendlichen immer wieder beweisen.
- Das Mindestalter zur Abgabe von Alkoholika wird nur eingehalten, wenn die Verkäufer und die Kleinhändler die Bestimmungen kennen und wissen, dass ihr Handeln überwacht wird und Übertretungen geahndet werden.

In Zeiten des Staatsabbaus und der Eigenverantwortung ist vieles nicht mehr im gleichen Masse gewährleistet wie früher. Die (Alkohol-)Politik steht zwischen den Interessen des Gesundheitsschutzes und der produzierenden Branche. Das verhindert den Aufbau eines effektiven Gesundheitsschutzes.

Wer in der Prävention von Alkoholproblemen im Allgemeinen und im alkoholbezogenen Jugendschutz im Besonderen tätig ist, muss deshalb stärker politisch aktiv werden und besser vernetzt sein. Das ist ein Weg, um die beschriebenen effektivsten Massnahmen nicht nur gesetzlich festzuschreiben, sondern auch die Einhaltung sicherzustellen. Bereits Errungenes muss gegen die Tendenzen des Abbaus durch die «freien Marktkräfte» bewahrt werden.

Summary

The protection of young people in Switzerland from the effects of alcohol
Taxation, controls, advertising and trading regulations as effective measures

This article provides an overview of the legal measures to control the consumption of alcohol in Switzerland, with a special emphasis on youth protection measures. The taxation regime for alcoholic drinks, legal age limits, restrictions on the sale and advertising of alcohol are all presented and are evaluated for their effectiveness in protecting young people. The investigation's conclusions are that the system of controls on alcohol contains many loopholes and what from a legislative point of view appears to be an extremely promising set of measures designed to protect young people in the area of controlling alcohol consumption, in practice encounters numerous obstacles.

Résumé

Protection de la jeunesse et alcool en Suisse
Les taxes, les contrôles et les prescriptions régissant la publicité et la vente comme mesures efficaces

Cet article propose une vue d'ensemble des mesures juridiques de contrôle de la consommation d'alcool en Suisse, une attention particulière étant vouée à la protection de la jeunesse. La taxation des boissons alcooliques, les limites d'âge légales, les restrictions en matière de vente et de publicité sont présentées et leur efficacité en termes de protection de la jeunesse est examinée. Conclusion de l'étude : le système de contrôle présente des lacunes et les mesures de protection légale de la jeunesse qui paraissent prometteuses se heurtent en pratique à d'innombrables difficultés.

Literaturverzeichnis

Babor et al., 2005: Alcohol: No Ordinary Commodity. Research and Public Policy. New York, Oxford University Press.

Heeb J.-L., Gmel G., Zurbrügg C., Kuo M., Rehm J., 2003: Changes in alcohol consumption following a reduction in the price of spirits: a natural experiment in Switzerland. Addiction 98, 1433-1446.

SFA, 2003: Trends im Konsum psychoaktiver Substanzen von Schülerinnen und Schülern in der Schweiz.