

Jugendschutz beim Alkohol im internationalen Vergleich: die Schweiz im europäischen Mittelfeld

Irene ABDERHALDEN*

Zusammenfassung

Immer wieder weisen Studien und Medienberichte darauf hin, dass der Alkoholmissbrauch von Jugendlichen in der Schweiz wie auch europaweit in besorgniserregendem Masse zugenommen hat und unter den vermeidbaren Risiken die Hauptursache für Todesfälle und Verletzungen in dieser Alterskategorie darstellt. Unbestritten ist, dass missbräuchlicher Alkoholkonsum zwar ein gesamtgesellschaftliches Problem ist, für Jugendliche aber besonders negative Auswirkungen hat. So riefen bereits im Jahr 2001 sowohl die Europäische Union (EU) wie auch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Mitgliedsländer auf, im Bereich Jugendschutz und Alkohol stärker aktiv zu werden. Fünf Jahre später stellt sich nun die Frage, welche Massnahmen in der Schweiz sowie in anderen europäischen Ländern realisiert worden sind.

Der europäische Vergleich zeigt, dass die Schweiz bei den Altersgrenzen für den Ausschank und Verkauf, bei der Besteuerung von Spirituosen sowie bei den Werbebeschränkungen im Mittelfeld liegt. In den skandinavischen Ländern, in England sowie Irland existieren jedoch Bestimmungen, die den Zugang zu alkoholischen Getränken strenger regeln. Die Altersgrenze von 18 Jahren für den Ausschank und Verkauf von Bier und Wein gilt dafür als Beispiel. Die Alkoholabgabe während Freizeitveranstaltungen wird in unserem Land äusserst liberal gehandhabt und bezüglich Besteuerung von Bier und Wein kann die Schweiz sogar als absolutes Niedrigsteuerland bezeichnet werden.

Der vorliegende Beitrag stellt eine Übersicht über die Situation des strukturellen Jugendschutzes beim Alkoholkonsum in der Schweiz sowie anderen ausgewählten europäischen Ländern dar. Dabei wird auf folgende Bereiche eingegangen:

- Jugendalkoholkonsum in Europa
- Jugendschutz auf der Ebene der WHO und EU
- Strukturelle Jugendschutzmassnahmen in ausgewählten europäischen Ländern (Einschränkung der Erhältlichkeit von Alkohol, Besteuerung von alkoholischen Getränken, Einschränkung der Alkoholwerbung und des Sponsoring)

* wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bundesamt für Gesundheit, Sektion Alkohol

Jugendalkoholkonsum in Europa

Alkoholmissbrauch durch Jugendliche nimmt nicht nur in der Schweiz, sondern in verschiedenen europäischen Ländern zu und stellt in Europa eines der grössten Probleme der öffentlichen Gesundheit dar. Jugendalkoholkonsum kann jedoch nur in einem gesamtgesellschaftlichen Kontext verstanden werden, sodass kurz auf die allgemeine Entwicklung des Alkoholkonsums in Europa hingewiesen wird:

Europa ist eine Hochkonsumregion und liegt im Vergleich zum Rest der Welt beim Alkoholverbrauch an der Spitze. Der europäische Durchschnitt des Pro-Kopf-Konsums beträgt 11 Liter reinen Alkohol pro Jahr (in der Schweiz ca. 9 Liter). Dies ist ein Drittel mehr als in Nordamerika und das Doppelte des Konsums in Südamerika (World Drink Trends 2004). Europa hat nicht nur den höchsten Pro-Capita-Konsum, sondern mit 20-30 Prozent auch den höchsten Frauenanteil beim Gesamtkonsum. Es wird geschätzt, dass rund 20 Millionen, ca. 6 Prozent der europäischen Bevölkerung einen hochriskanten Alkoholkonsum aufweisen und ca. 3 Prozent der Gesamtbevölkerung alkoholabhängig sind (Anderson, Baumberg; 2005). (In der Schweiz wird gemäss der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (2004) der Anteil der Alkoholabhängigen auf ca. 5 Prozent der Gesamtbevölkerung geschätzt). Alkoholbedingte Todesfälle haben in den europäischen Ländern zwischen 2000 und 2002 um 15 Prozent zugenommen. (Anderson, Baumberg; 2005). Es lässt sich vermuten, dass diese Entwicklung unter anderem auf veränderte Konsummuster zurückzuführen ist: So führt das sich immer mehr ausbreitende Rauschtrinken besonders häufig zu tödlichen Verletzungen und Unfällen.

Diese kurzen Ausführungen zeigen auf, dass der Alkoholmissbrauch in Europa keineswegs nur als Jugendproblem betrachtet werden kann. Gleichzeitig jedoch ist es wichtig zu betonen, dass missbräuchlicher Alkoholkonsum für Jugendliche besonders negative Auswirkungen hat. Alkoholmissbrauch stellt unter den vermeidbaren Risikofaktoren jenen Faktor dar, der in Europa zu den meisten Todesfällen und Verletzungen von Jugendlichen führt.

In Bezug auf Konsummuster und -trends jugendlichen Alkoholkonsums existieren grosse Unterschiede zwischen den verschiedenen europäischen Ländern, insbesondere was das Rauschtrinken betrifft. So sind gemäss der im Jahre 2003 durchgeführten ESPAD-Studie England und Irland «Spitzenreiter», gefolgt von den skandinavischen Staaten. In diesen Ländern trinken Jugendliche und junge Erwachsene (18-29 Jahre) verglichen mit der Gesamtbevölkerung am meisten, nicht nur in Bezug auf die Menge bei einer einzelnen Gelegenheit, sondern auch im jährlichen Durchschnitt (Norström 2002: 192). Am wenigsten verbreitet ist Rauschtrinken in Frankreich und Italien, die Schweiz befindet sich im Mittelfeld. Trotz der Unterschiede bei den Trinkgewohnheiten zwischen den einzelnen europäischen Ländern findet innerhalb von Europa eine Angleichung bzw. eine Vermischung von traditionellen Konsummustern statt (Norström, 2002; Anderson, Baumberg; 2005):

- *Annäherung zwischen Nord- und Südeuropa in Bezug auf die Gesamtkonsummenge*

In den südlichen, Wein produzierenden Ländern, wo in den 50er Jahren bedeutend mehr Alkohol getrunken wurde als in Zentral- und Nordeuropa, geht der Gesamtkonsum zurück, währenddem der rückläufige Trend in den übrigen europäischen Ländern stagniert oder der Gesamtkonsum sogar wieder steigt.

- *Angleichung bzw. Vermischung der bevorzugten alkoholischen Getränke*

In einigen nordeuropäischen Ländern, in denen über lange Zeit vorwiegend Spirituosen konsumiert wurde, wird mittlerweile vorwiegend Bier und vermehrt auch Wein getrunken. Dahingegen werden in den letzten Jahren in den ehemals typischen Weinländern wie Spanien oder Griechenland mehr Spirituosen getrunken als beispielsweise in Schweden und Norwegen.

- *Harmonisierung von Trinkmustern, insbesondere bei Jugendlichen*

Es gibt Anzeichen für eine Annäherung bzw. für eine Vermischung von Trinkkulturen: Obschon Rauschtrinken immer noch am stärksten in skandinavischen und englischsprachigen Ländern verbreitet ist, ist seit einigen Jahren auch in südlichen Ländern wie zum Beispiel in Spanien und Portugal das Phänomen des Rauschtrinkens vermehrt zu beobachten.

Alkohol und Jugendschutz aus der Sicht der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Europäischen Union (EU)

Sowohl von der EU wie auch von der WHO wurden im Jahre 2001 Empfehlungen an die Mitgliedsländer abgegeben, im Bereich Jugendschutz und Alkohol stärker aktiv zu werden. Dabei handelt es sich um die «Council Recommendations on Adolescent Drinking» der EU sowie um die «Deklaration von Stockholm» der WHO. Die Empfehlungen der EU führten dazu, dass erstmals in der Geschichte der EU Alkoholpolitik als Politik der öffentlichen Gesundheit verstanden wurde, wenn auch nur in Bezug auf Jugendschutz (bis zu diesem Zeitpunkt behandelte die EU jede Art von alkoholischen Getränken als gewöhnliches Konsumgut). Diese Empfehlungen wurden 2001 von allen EU-Mitgliedsstaaten unterzeichnet.

Die WHO- Deklaration von Stockholm, die sowohl von der Schweiz wie auch von allen anderen WHO-Mitgliedsländern verabschiedet wurde, beinhaltet unter anderem folgende Empfehlungen:

- *Schutz*

Verstärkung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen vor Alkoholwerbung und Sponsoring, Einschränkung der Verfügbarkeit von Alkohol.

- *Aufklärung*

Stärkung des Bewusstseins der Jugendlichen über die Auswirkungen des Alkohols sowie Förderung von sozialen Kompetenzen.

- *Stützendes Umfeld*

Unterstützung von Alternativen zur Trinkkultur, Stärkung der Rolle der Familie hinsichtlich der Gesundheitsförderung von jungen Menschen.

- *Schadensminderung*

Schulung des Verkaufspersonals und Kontrolle der Abgabebestimmungen
Einrichtung von professionellen Hilfsangeboten für Jugendliche, die alkoholgefährdet oder bereits alkoholabhängig sind.

Weitere Forderungen beziehen sich auf die Entwicklung von Partnerschaften mit Jugendlichen durch Netzwerke auf lokaler Ebene (Jugendpartizipation) sowie auf einen integralen, Suchtmittel übergreifenden Ansatz in der Prävention.

Die Deklaration der WHO wie auch der EU stehen im Zusammenhang mit der Ausbreitung der Alkopops im Jahr 1995, zuerst in England, danach in verschiedenen anderen europäischen Ländern. Auch wenn die Deklarationen nur empfehlenden und keinen verbindlichen Charakter haben, haben sie doch dazu beigetragen, dass die Thematik des Jugendschutzes 2001 in den europäischen Medien und teilweise auch in der Politik grosse Beachtung fand. Es stellt sich jedoch die Frage, ob sich das gewachsene öffentliche Bewusstsein in der Realisierung konkreter alkoholpolitischer Massnahmen widerspiegelt.

Das Bundesamt für Gesundheit hat deshalb recherchieren lassen, welche Jugendschutzmassnahmen in der Schweiz und anderen europäischen Ländern (Norwegen, Schweden, England, Irland sowie in den Nachbarländern der Schweiz) umgesetzt wurden (Fahrenkrug et al.; 2005). Dabei erfolgte eine Eingrenzung auf Beispiele aus dem Bereich der Verhältnisprävention. Verhältnisprävention, auch strukturelle Prävention genannt, umfasst Massnahmen, die nicht direkt beim Individuum ansetzen, sondern bei den Strukturen (Gesellschaft, Politik, Gesetzgebung und Settings.) Diese werden als intervenierende Variablen zwischen der präventiven Intervention und dem individuellen Verhalten verstanden. In Anlehnung an die von Babor et al. (2005) präsentierten «Best Practices» bezieht sich der Überblick auf folgende Massnahmen:

- Einschränkungen beim Kauf und Verkauf von Alkohol: Altersbeschränkungen sowie Verkaufsverbote bei Sport- und Kulturveranstaltungen
- Besteuerung von Alkohol
- Einschränkung der Werbung und des Sponsorings

Es versteht sich von selbst, dass Jugendschutzmassnahmen weit mehr als diese Beispiele im Bereich der Verhältnisprävention umfassen.

Jugendschutzmassnahmen im europäischen Vergleich

Die im folgenden dargelegten Vergleiche von Jugendschutzmassnahmen basieren auf dem von der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme herausgegebenen «Grundlagenpapier zu strukturellen Massnahmen in der Schweiz und ausgewählten Ländern Europas» (Fahrenkrug et al., 2005).

Einschränkungen des Kaufs und Verkaufs von Alkohol

Mitte des 20. Jahrhunderts waren weitreichende Einschränkungen im Bereich des Kaufs und Verkaufs von Alkohol allgemein üblich. Nach Babor et al. (2005) ist eindeutig belegt, dass Alkoholrationierungssysteme, wie sie in Skandinavien eingeführt wurden, für einen Rückgang von alkoholbedingten Todesfällen, Gewalttaten und anderen direkten Folgen des Alkoholkonsums verantwortlich waren. In den letzten 50 Jahren hat die Verfügbarkeit von Alkohol jedoch im Zuge von Liberalisierungstendenzen stark zugenommen. So wurden beispielsweise die staatlichen Verkaufsmonopole in Norwegen und

Schweden aufgehoben. Während die allgemeine Verfügbarkeit von Alkohol heutzutage in allen europäischen Ländern gestiegen ist, werden Altersgrenzen für den Kauf und Verkauf von Alkohol strikter geregelt: Teilweise wurden sie heraufgesetzt oder wie im Fall von Dänemark neu als Jugendschutzmassnahme eingeführt.

Als negative Begleiterscheinung von Verfügbarkeitseinschränkungen können informelle Marktaktivitäten beobachtet werden: So kann eine Erhöhung des Mindestkonsumalters junge Käufer dazu bewegen, Alkohol auf dem informellen Markt zu besorgen. Nach Forster in Babor et al. (2005: 148) ergibt sich jedoch «durch die Erhöhung des Mindestalters für den Alkoholkonsum eine Verringerung der durch Alkoholkonsum verursachten Schäden.» Allerdings muss betont werden, dass Vorteile einer höheren Alterslimite nur dann eintreten, wenn diesbezügliche Gesetze auch entsprechend durchgesetzt werden. Europäische Studien zur Einhaltung der geltenden gesetzlichen Regelungen der Alkoholabgabe an Jugendliche durch den Handel liegen kaum vor, mit Ausnahme für die Schweiz (Gysin, 2002; Vaucher et al. 1995; Vaucher et al. 1996), wo eklatante Lücken bei der Alterskontrolle aufgedeckt wurden.

Abgabebeschränkung durch Altersgrenzen

Die Mehrzahl der Länder – wie auch die Schweiz – unterscheiden nicht zwischen Altersbestimmungen für den Ausschank und den Verkauf von Alkohol. Eine Ausnahme bildet Schweden, wo der Alkoholverkauf für Personen ab 20 Jahren, der Ausschank hingegen schon ab 18 Jahren gestattet ist. Im Vergleich zur Schweiz führten Grossbritannien, Irland und die skandinavischen Länder höhere Alterslimiten für Bier und Wein ein (18 Jahre). Beim Spirituosenverkauf zeigen sich Italien und Frankreich toleranter (16 Jahre), während in den deutschsprachigen Nachbarländern dieselben Altersgrenzen gelten wie bei uns.

Tabelle 1

Altersgrenzen für Ausschank und Verkauf von alkoholischen Getränken

	Ausschank			Verkauf		
	Bier	Wein	Spirituosen	Bier	Wein	Spirituosen
Schweiz	16	16	18	16	16	18
Deutschland	16	16	18	16	16	18
Österreich	16	16	18	16	16	18
Frankreich	16	16	16	16	16	16
Italien	16	16	16	16	16	16
Irland	18	18	18	18	18	18
Grossbritannien	18	18	18	18	18	18
Norwegen	18	18	20	18	18	20
Schweden	18	18	18	20	20	20

Quelle: Fahrenkrug et al.; 2005

• *Anhebung der Altersgrenze als Politikum*

In einigen nordischen Ländern wird über eine Anhebung der Altersgrenzen auf 20 Jahre diskutiert. Ebenso forderten die Verbraucherschutzexperten der EU-Kommission anfangs 2005 in einem Strategiepapier, dass der Kauf von Alkohol für alle EU-Bürger erst ab 18 Jahren gestattet sein sollte. Die meisten Gesundheitsministerien in den europäischen Ländern lehnen diese Forderung jedoch ab und befürworten vielmehr eine striktere Kontrolle der bestehenden Alterslimiten.

• *Konsumverbote für Jugendliche – das Beispiel der USA*

Altersgrenzen für den Konsum von Alkohol wurden in keinem europäischen Land eingeführt, ausgenommen Österreich, wo Konsumverbote für Jugendliche zumindest auf dem Papier bestehen. Sieht man jedoch über Europa hinaus, findet sich mit den USA ein Beispiel, wo eine Trinkaltergrenze von 21 Jahren als Jugendschutzmassnahme eingeführt wurde: Gemäss nordamerikanischen Studien ist diese Massnahme insofern erfolgreich, dass sie zu einer Reduktion von Strassenverkehrsunfällen und Delinquenz geführt hat (vgl. auch den Beitrag von H. Fahrenkrug in dieser Ausgabe).

Vollständiges oder teilweises Alkoholverbot bei Sport- und Freizeitveranstaltungen

Die Schweiz hebt sich bei den Regulierungen zur Erhältlichkeit von Alkohol bei Sport- und Kulturveranstaltungen von ihren Nachbarn ab: In diesem Bereich existieren hierzulande auf nationaler Ebene keine gesetzlichen Verbote oder Einschränkungen – dies im Gegensatz zu fast allen anderen untersuchten Ländern. Besonders in Skandinavien und Grossbritannien wird grossen Wert auf eine Einschränkung der Erhältlichkeit von Alkohol gelegt, unter anderem als Massnahme gegen Hooliganismus. Auch in den Niederlanden wurde ein teilweises Alkoholverbot anlässlich der Fussballeuropameisterschaft 2000 erfolgreich durchgesetzt: Im Stadtzentrum wurde der Verkauf von Bier mit mehr 2,5 Prozent und von Bier in Flaschen verboten, da diese als Wurfgeschoss hätten missbraucht werden können. Die Ausschreitungen wurden dadurch massiv verringert (Babor et al. 2005: 134). Ähnliche Massnahmen werden auch an den UEFA-Spielen (Champions League) durchgesetzt, an welchen der Alkoholkonsum und -verkauf in Sportstadien verboten ist.

Tabelle 2

Gesetzliche Regelungen des Alkoholkonsums bei Sport- und Freizeitveranstaltungen

	Sportveranstaltungen	Freizeitveranstaltungen
Schweiz	freiwillig	freiwillig
Deutschland	teilweise	keine
Österreich	freiwillig	verboten
Frankreich	teilweise	freiwillig

Italien	freiwillig	freiwillig
Irland	teilweise	teilweise
Grossbritannien	teilweise	freiwillig
Norwegen	teilweise	teilweise
Schweden	teilweise	teilweise

(Quelle: Fahrenkrug et al.; 2005)

Besteuerung von alkoholischen Getränken

Der Preis für alkoholische Getränke beeinflusst den Gesamtkonsum in der Bevölkerung und damit auch das Ausmass alkoholbezogener Probleme. Preiserhöhungen beeinflussen ebenso das Konsumverhalten von Jugendlichen wie dasjenige von risikoreich Alkoholkonsumierenden. Daher betrachten immer mehr Staaten die Besteuerung von Alkoholika nicht ausschliesslich als reine finanzpolitische Massnahme, sondern als Instrument einer Public-Health-Politik, mit deren Hilfe sich Alkoholprobleme gesellschaftlich vermindern lassen (Babor et al. 2005: 116-127).

Tabelle 3

Besteuerung alkoholischer Getränke in Euro (2000)

	Mehrwertsteuer auf alkoholischen Getränken in Prozent	Steuer auf Bier je Liter reinem Alkohol	Steuer auf Wein je Liter reinem Alkohol	Steuer auf Spirituosen je Liter reinem Alkohol	Gesonderte Steuer auf Alkopops je Liter reinem Alkohol
Schweiz	7,5	3,45	-	18,88	75,52
Deutschland	16	1,97	-	13,04	55,50
Österreich	20	5,21	-	10,03	-
Frankreich	16,9	2,59	0,30	14,50	110
Italien	20	3,50	-	6,45	-
Irland	21	19,87	24,82	27,62	-
Grossbritannien	17,5	18,30	21,59	30,10	-
Norwegen	24	44,26	44,26	85,36	-
Schweden	25	16,81	28,28	57,35	-

(Quelle: Fahrenkrug et al.; 2005)

Der Vergleich der Steuersätze zeigt, dass Norwegen (für alle Getränke), Schweden, Grossbritannien und Irland (für Spirituosen) Länder mit einer generell hohen Besteuerung alkoholischer Getränke sind. In Bezug auf die einzelnen Getränkearten ergeben sich folgende Unterschiede:

• *Besteuerung von Alkopops*

Obwohl der Konsum von Alkopops unter Jugendlichen in vielen Ländern stark zugenommen hat, wird in den meisten europäischen Staaten keine Sondersteuer auferlegt. Lediglich die Schweiz, Deutschland und Frankreich erheben eine Sondersteuer in Höhe von 75,52 Euro, respektive 55,50 Euro und 110 Euro, die erfolgreich als alkoholpolitische Massnahme der Konsumreduzierung bei Jugendlichen eingeführt wurde. In den meisten anderen Staaten werden Alkopops als Spirituosen oder auf Basis der ihnen zu Grunde liegenden Alkoholtypen besteuert.

• *Besteuerung von Spirituosen*

Die Steuer auf Spirituosen wurde in der Schweiz 1999 aufgrund von Deregulierungsmassnahmen auf 29 Franken pro Liter reinen Alkohol gesenkt, was zu einem Anstieg im Spirituosenkonsum geführt hat. Die schweizerische Spirituosensteuer erweist sich im Vergleich zu den angrenzenden Nachbarländern zwar immer noch als relativ hoch, nicht aber im Vergleich zu den englischsprachigen und nordischen Ländern.

• *Besteuerung von Bier*

Dasselbe wie für Spirituosen gilt für die Steuern auf Bier: Hier liegen die angrenzenden Länder Deutschland und Frankreich sogar noch unter dem ebenfalls sehr geringen schweizerischen Steuersatz von Fr. 5.30 pro Liter reinen Alkohol. Nebst Alkopops ist Bier das beliebteste Getränk unter Jugendlichen.

Insgesamt befinden sich die Realpreise für alkoholische Getränke in den meisten europäischen Ländern in einem Abwärtstrend. Die Steuerpolitik der nordischen Länder steht unter dem enormen Druck der EU, insbesondere was die Spirituosensteuern betrifft. Zudem bestehen für EU-Länder kaum noch Importbeschränkungen für Alkoholika: Dies führt in vielen nordischen Ländern dazu, dass grosse Mengen von Alkohol aus Nachbarländern mit niedrigem Steuersatz eingeführt werden. Solange bei der EU Alkohol als ein gewöhnliches Konsumgut bzw. als normale Handelsware betrachtet wird, ist davon auszugehen, dass der Druck auf die Senkung der Alkoholpreise steigen wird.

Einschränkung von Werbung und Sponsoring

Alkoholwerbung jeglicher Art hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Während die Forschungsergebnisse zum Einfluss der Alkoholwerbung widersprüchlich sind, gibt es nach Babor et al. (2005: 199) Hinweise dafür, dass Marketing einen relevanten Einfluss auf Jugendliche ausübt: Immer ausgeklügeltere Werbestrategien prägen insbesondere bei Jugendlichen eine positive Haltung zum Alkoholkonsum und erhöhen die Wahrscheinlichkeit starken Konsums.

Die Spannweite der gesetzlichen Regelungen im Bereich Werbung reicht von keinerlei Regulierungen über freiwillige Abkommen und teilregulierte gesetzliche Beschränkungen bis hin zu vollständigen gesetzlichen Verboten. Teilweise Beschränkungen schreiben in der Regel Restriktionen vor im Hinblick auf Sendezeit, Programm oder Printmedium sowie auf die Platzie-

rung der Werbung. Freiwillige Abkommen sind interne Verhaltenskodexe der Werbe- oder Alkoholindustrie über Inhalte und Formen der Alkoholwerbung, die auf der Grundlage von Regierungsvorgaben beruhen können, nicht aber gesetzlich bindend sind. Sie verlangen beispielsweise in der Alkoholwerbung nur Models ab einem gewissen Alter einzusetzen, Alkoholkonsum nicht in Zusammenhang mit sexuellem, sozialem oder sportlichem Erfolg darzustellen und sich nicht explizit an Kinder und Jugendliche zu richten (Fahrenkrug et al, 2005: 19).

Tabelle 4

Werbeverbote in unterschiedlichen Medien

	Staatliches TV und Radio	Privates TV	Printmedien	Internet	Werbeplakate
Schweiz	Verbot	teilweise	teilweise	-	teilweise
Deutschland	freiwilliges Abkommen	freiwilliges Abkommen	freiwilliges Abkommen	freiwilliges Abkommen	freiwilliges Abkommen
Österreich	teilweise; vollständige Beschränkung bei Spirituosen	teilweise; Beschränkungen bei Spirituosen	freiwilliges Abkommen; teilweise Beschränkungen bei Spirituosen	-	freiwilliges Abkommen; teilweise Beschränkungen bei Spirituosen
Frankreich	Verbot	Verbot	teilweise	teilweise	-
Italien	teilweise; freiwillig bei Wein	Satelliten-TV teilweise; Kabel-TV freiwilliges Abkommen	teilweise; freiwillig bei Wein	- freiwilliges Abkommen bei Bier	teilweise; freiwillig bei Wein
Irland	freiwilliges Abkommen für Wein	-	freiwilliges Abkommen	-	freiwilliges Abkommen
Grossbritannien	freiwilliges Abkommen	freiwilliges Abkommen	freiwilliges Abkommen	-	freiwilliges Abkommen
Norwegen	Verbot	Verbot im Kabel-TV; keine Beschränkungen bei Satelliten-TV	Verbot	teilweise	Verbot
Schweden	Verbot	Verbot	Verbot für Alkoholika mit mehr als 15 Volumenprozent	-	Verbot

(Quelle: Fahrenkrug et al.; 2005)

Wie aus Tabelle 4 ersichtlich wird, ist Alkoholwerbung in den staatlichen elektronischen Medien in der Schweiz wie auch in Norwegen und Schweden sowie in Frankreich verboten. Die meisten Länder regeln die Alkoholwerbung über freiwillige Abkommen mit der Alkohol- und Werbewirtschaft, welche grösstenteils unerheblich sind hinsichtlich der Art und Weise, wie Alkoholwerbung funktioniert: Häufig wird in der Werbung oder beim Sportmarketing nur das Logo der Marke anstelle des Produkts oder des Konsums gezeigt. Babor et al. (2005: 197) weisen darauf hin, dass eine erfolgreiche Marketingmischung bedeutet, «dass sich die Werbung, ohne die Selbstbeschränkungsregeln zu verletzen, auf die reine Assoziation der Marke mit besonders für Jugendliche attraktiven und relevanten Bildern, Lebensstilen und Veranstaltungen beschränken kann.»

Werberestriktionen werden zudem oft durch Sponsoring von Sport- und Kulturereignissen umgangen. Auf diese Weise gelingt es den Alkoholproduzenten via Massensport- und kulturelle Grossveranstaltungen unter anderem sport- und kulturbegeisterte Jugendliche mit Werbebotschaften anzusprechen. Werden diese Events im Fernsehen übertragen, kann dies den gleichen Effekt wie direkte Alkoholwerbung haben. Zudem können Alkoholmarken durch Marketingprodukte wie T-Shirts, Caps, Feuerzeuge etc. beworben werden, die ebenfalls vor allem auf junge Menschen zielen.

Tabelle 5

Beschränkungen des Sponsorings von Sport- und Kulturereignissen sowie der Werbung durch Marketingprodukte

	Sponsoring von Sportereignissen	Sponsoring von Jugendereignissen	Werbung durch Marketingprodukte
Schweiz	Verbot für Spirituosenmarken	Verbot	teilweise Beschränkungen für Spirituosenwerbung
Deutschland	freiwilliges Abkommen	freiwilliges Abkommen	-
Österreich	-	-	-
Frankreich	Verbot	Verbot	teilweise
Italien	freiwilliges Abkommen	freiwilliges Abkommen	teilweise; freiwilliges Abkommen bei Bier
Irland	-	-	-
Grossbritannien	-	freiwilliges Abkommen	-
Norwegen	Verbot	Verbot	Verbot
Schweden	-	-	-

(Quelle: Fahrenkrug et al.; 2005)

Während in Schweden, Grossbritannien, Irland und Österreich keinerlei Beschränkungen beim Sponsoring von Sportereignissen existieren, gilt in der Schweiz ein Verbot für Spirituosenwerbung (nicht aber für Bier- und Wein, ausser es handelt sich um Anlässe, die sich direkt an Jugendliche richten). In Deutschland und Italien existieren freiwillige Abkommen, während in Frankreich teilweise Beschränkungen bestehen. In Norwegen ist das Sponsoring jeglicher Events untersagt. Das Sponsoring von speziell auf Jugendliche zielende Anlässe sind in Schweden, Irland und Österreich erlaubt, während in Deutschland, Italien und Grossbritannien ein freiwilliges Abkommen greift. In der Schweiz, Frankreich und Norwegen ist diese Art des Sponsorings untersagt.

Die Sportvereine und -verbände sowie die Kulturveranstalter zählen auf diese Einnahmequelle, um ihre Anlässe zu finanzieren. Gezielter Druck durch EU-Direktiven zur Unterstützung der Wirtschafts- und Werbefreiheit führte in mehreren Ländern (z. B. Frankreich) zur Aufweichung der Bestimmungen.

Fazit

Der europäische Vergleich zeigt, dass die Schweiz hinsichtlich der Jugendschutzbestimmungen beim Alkoholkonsum weder zu den Spitzenreitern noch zu den Schlusslichtern zählt: Sowohl bei den Altersgrenzen für den Ausschank und Verkauf sowie bei den Werbeschränkungen liegt unser Land im Mittelfeld. Ebenso bietet die Schweiz im Bereich der Besteuerung alkoholischer Getränke ein gemischtes Bild: Aufgrund der geringen Steuern auf Bier sowie der Abwesenheit einer Weinsteuern zählt unser Land zu den Niedrigsteuereuländern. In Bezug auf die Sondersteuer auf Alkopops hingegen liegt nur die französische Besteuerung höher. In den skandinavischen Ländern, in England sowie Irland existieren Bestimmungen, die den Zugang zu alkoholischen Getränken strenger regeln, beispielsweise in Bezug auf die Altersgrenze von 18 Jahren für den Ausschank und Verkauf von Bier und Wein. Auch im Bereich der Alkoholabgabe während Freizeitveranstaltungen hebt sich die Schweiz deutlich von ihren Nachbarn ab: Bei öffentlichen Sport- und Kulturereignissen existieren hierzulande keine gesetzlichen Verbote oder Einschränkungen. Dies im Gegensatz zu fast allen anderen untersuchten Ländern.

Wo liegen nun Lücken und Handlungsspielräume für eine Verstärkung des Jugendschutzes in der Schweiz?

Alterslimite

Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene formulieren Verbote bezüglich des Verkaufs und des Ausschanks von Alkohol an Jugendliche unter 16 Jahren für Bier und Wein bzw. 18 Jahren für Spirituosen. Wie bereits dargelegt wurden in der Vergangenheit die geltenden gesetzlichen Regelungen jedoch kaum eingehalten. Die Hinweispflicht sowie allgemeine Diskussionen über den Jugendschutz in der Schweiz haben allerdings dazu geführt, dass einige Lebensmittelketten die gesetzlichen Bestimmungen verstärkt in die Ausbildung des Verkaufspersonals aufnehmen. Inwieweit sich generell ein Umdenken beim Verkauf von Alkoholika an Jugendliche und Kinder durchsetzt, bleibt aber abzuwarten. Erfahrungen in Nordamerika und im Tabakbereich haben klar gezeigt, dass es nicht ausreichend ist, wenn in allen Verkaufsstellen entsprechende Anzeigen zu den Verkaufsbestimmungen sichtbar aufgehängt werden. Die Kontrolle von Ausweispapieren zur Überprüfung des Mindestalters von

potenziellen jugendlichen Käufern sollte gängige Praxis werden. Die letztendliche Durchsetzung dieser Gesetze liegt in kantonaler Hand. Obwohl es in einzelnen Kantonen (z.B. in Basel) schon vereinzelt zum Entzug von Verkaufslizenzen wegen Zuwiderhandlungen gegen die oben beschriebenen Gesetze gekommen ist, werden im Allgemeinen die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zum Verkauf/Ausschank an Jugendliche zu selten kontrolliert und Strafen bei Zuwiderhandlung zu selten ausgesprochen. Ausserdem sind entsprechende Strafen oft zu gering, als dass sie abschreckend wirken könnten.

Neben der Durchsetzung von Strafen und Sanktionen sollten aber auch rund um Verkauf und Ausschank das betroffene Bedienungs- und Verkaufspersonal wie auch die Allgemeinheit besser informiert werden.

Sponsoring

Seit Juli 2004 wird der schweizerische Fussballverband SVF von einem Bierproduzenten gesponsert und ist dadurch auf Logos, an den Banden, bei Medienauftritten etc. präsent. Dabei steigt gerade wieder der Bierkonsum bei Jugendlichen, bei den Knaben im Alter von 15 und 16 Jahren in den letzten vier Jahren um mehr als 10 Prozent. Bier zählt bei den männlichen Jugendlichen sogar zu den meistkonsumierten alkoholischen Getränken. Dass ausgerechnet die Bierindustrie eine Sportart sponsert, die von den Jugendlichen sowohl über die Medien konsumiert als auch aktiv ausgeübt wird, ist somit aus gesundheitlicher Sicht fragwürdig.

Alkoholabgabe bei Sportveranstaltungen

Nicht nur das Sponsoring von Sportveranstaltungen sondern auch der Ausschank von Alkohol in Sportstadien ist problematisch. Substanzen wie der Alkohol, die die Unfallgefahr erhöhen und die Gewaltschwelle heruntersetzen, sind im sportlichen Umfeld besonders gefährlich. Erfahrungen aus dem Ausland haben gezeigt, dass eine Einschränkung des Alkoholkonsums bei Sportveranstaltungen die Anzahl Gewalttaten vermindert.

Auf nationaler Ebene existiert in der Schweiz jedoch keine rechtliche Grundlage, den Alkoholausschank in Sportstadien zu limitieren oder sogar zu verbieten. Die Kompetenz dafür liegt bei den Kantonen, den Sportvereinen und den Stadionbesitzern. Es braucht deshalb eine nationale Alkoholstrategie, die unter Mitwirkung der betroffenen Bundesämter, der Kantone und weiterer interessierter Kreise klare Richtlinien schafft und die Präventionsanstrengungen miteinander koordiniert. Gerade im Hinblick auf die in der Schweiz stattfindenden EM 08 sind solche Massnahmen dringend notwendig.

Werbung

Im Rahmen der Revision des Radio- und TV-Gesetzes steht zurzeit die Aufhebung des Verbots für Alkoholwerbung im privaten Radio und TV zur Diskussion. Aufgrund von Jugendschutzüberlegungen ist diese Entwicklung zu kritisieren. Die Jugendlichen sind das eigentliche Zielpublikum vieler ausländischer Privatsender, welche die Heranwachsenden mit «Reality-Shows» wie beispielsweise Big Brother, Loft Story etc. sowie trendigen Video-Clips an sich zu binden wissen. Die Alkoholwerbung vermittelt ein ausschliesslich positives Image einer psychoaktiven Substanz, deren missbräuchlicher oder allzu frühzeitiger Konsum grosse Risiken für die öffentliche Gesundheit und die Sicherheit der Jugendlichen darstellt.

Steuern

Eine stärkere Besteuerung ist auch im Bereich des Jugendschutzes eine der kosteneffektivsten Massnahmen. Der massive Rückgang des Alkopopsverkaufs in der Schweiz nach Einführung der Sondersteuer kann dafür als Beispiel genannt werden. Eine Erhöhung der Biersteuer wäre somit ebenfalls zu begrüssen. Der Bundesrat hat im September 2005 jedoch ein Biersteuergesetz verabschiedet, das den gesundheitspolitischen Anliegen nicht Rechnung trägt. Es enthält keine Vorschriften hinsichtlich Jugendschutz, Werbeverbote und Abgabebeschränkungen. Nun ist es am Parlament, sich damit auseinander zu setzen. Aus Sicht des Jugendschutzes sollten folgende Prioritäten gesetzt werden: Eine Erhöhung der Biersteuer, in einem solchen Umfang, dass der Bierpreis deutlich über dem Preis eines Softdrinks liegt. Ebenfalls sollten Biermischgetränke im Rahmen des Biersteuergesetzes höher besteuert werden.

Generelle Steuererhöhungen sind jedoch politisch schwer durchsetzbar: Einfacher zu realisieren wären anlassbezogene Abgaben bei Sport- und Kulturereignissen von Seiten der Kantone oder Gemeinden (wobei hier allerdings abzuwägen ist, ob solche Veranstaltungen nicht generell alkoholfrei bleiben sollten).

Summary

Protecting the young from the effects of alcohol, an international comparison: Switzerland is in mid-table in the European league

Study after study, and ever greater numbers of reports in the media have shown that alcohol abuse among the young in Switzerland, and indeed throughout Europe, has increased alarmingly. It is now the largest single cause of death and injury from avoidable risks for this age-group. In this article we will consider the question of which measures have been effective in "protecting young people from the effects of alcohol", both in Switzerland and in other European countries.

Comparisons with other European countries show that Switzerland is in mid-table in the European league for the legal age limits for serving and selling alcohol, for the levels of taxation on spirits and in terms of restrictions on advertising. In the Scandinavian countries, in Great Britain and Ireland there are, however, much greater restrictions on access to alcoholic drink. The policy on making alcoholic drinks available to young people during their leisure time activities is handled in an extremely liberal fashion in Switzerland. In terms of taxation on beer and wine, Switzerland can also be considered as being a country which has the absolutely lowest levels of tax in Europe.

Résumé

Protection de la jeunesse face à l'alcool: en comparaison internationale, la Suisse se trouve dans la moyenne européenne

De manière réitérée, des études et des articles de presse signalent que, tant en Suisse que dans le reste de l'Europe, la consommation abusive d'alcool a augmenté de manière inquiétante chez les jeunes. Parmi les risques évitables, elle est la première cause de décès et de blessures dans cette classe d'âge. Cet article porte sur les mesures mises en œuvre en Suisse et dans d'autres pays européens dans le domaine de l'alcool et de la protection de la jeunesse.

La comparaison européenne montre que la Suisse se situe dans la moyenne en ce qui concerne l'âge limite en dessous duquel il n'est pas autorisé de vendre ou de servir de l'alcool, la taxation des spiritueux et les restrictions en matière de publicité. Dans les pays scandinaves, en Angleterre et en Irlande, il existe toutefois des dispositions plus strictes relatives à l'accès aux boissons alcooliques. En Suisse, la vente d'alcool est gérée de manière extrêmement libérale dans le cadre des manifestations de jeunesse et on peut même affirmer que notre pays pratique la taxation de loin la moins élevée de la bière et du vin.

Literaturverzeichnis

- Anderson, P., Baumberg, B. 2005: Alcohol in Europe. London: Institute of Alcohol Studies
- Babor et al. 2005: Alkohol – Kein gewöhnliches Konsumgut: Göttingen. Hogrefe Verlag
- Fahrenkrug, H. et al. 2005: Jugendschutz und Alkohol. Ein Grundlagenpapier zu strukturellen Massnahmen in der Schweiz und ausgewählten Ländern Europas. Lausanne: SFA
- Gisin, P. 2002: Illegaler Alkoholverkauf an Jugendliche: Resultate von Testkäufen im Kanton Zürich. Fachstelle «Alkohol am Steuer nie» from <http://www.gesundheitsfoerderung-zh.ch/aktuell/2RefPGisin.pfd>
- Gmel G. et al. 2004: The European School Project on Alcohol and Other Drugs in Switzerland (ESPAD), Wichtigste Ergebnisse 2003 und aktuelle Empfehlungen, Lausanne: SFA
- Norström, T. 2002: Alcohol in Postwar Europe. Consumption, drinking patterns, consequences and policy responses in 15 European countries. Stockholm: National Institute of Public Health
- Vaucher, S. et al. 1995: Young teenagers and access to alcohol in a Swiss canton: evidence from observational testing and from a telephone survey. *Addiction*, 90(12), 1619-1625.
- Vaucher, S. et al. 1996: Jugendliche und Zugänglichkeit zu alkoholischen Getränken. Eine Umfrage zu Kenntnissen und Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen zur Abgabe alkoholischer Getränke an 13- und 15-jährige Jugendliche im Kanton Waadt. *Abhängigkeiten*, 2, 4-13.
- World Drink Trends 2004. WARC
- Zahlen und Fakten. 2004: SFA. Lausanne

Korrespondenzadresse

Irene Abderhalden, Bundesamt für Gesundheit, Sektion Alkohol, 3003 Bern,
E-Mail: irene.abderhalden@bag.admin.ch