

Tabakpolitik: Bremst oder stimuliert sie die Alkoholpolitik?*

Michel GRAF**

Zusammenfassung

Gelegentlich kann man die Fachleute der Tabakprävention nur beneiden. Das Thema «Rauchen» ist in der Öffentlichkeit weitaus unpopulärer als der Alkoholkonsum und die Präventionsbotschaften sind eindeutig im Sinne des Nichtrauchens. Seit gut einem Jahrzehnt gibt es dazu Richtlinien auf Bundesebene und sogar eine gesundheitspolitische Unterstützung in diese Richtung. Wer die Prävention von Alkoholproblemen betreibt, kommt sich da wie ein armer Verwandter vor, der mit seiner Problematik im Schatten des Tabaks politisch nicht vorankommt. Was stimmt an dieser melancholischen Position? Ein genauerer Blick auf die Materie ist angebracht.

«Ich rauche und du trinkst: Die Partie steht unentschieden! Jedem seine Droge, nicht wahr? Das ist doch nicht das Gleiche!» Etwas übertrieben dargestellt finden sich diese Vergleiche zweier Konsumverhaltensweisen hinsichtlich der gesundheitlichen Risiken, des Suchtcharakters, der Vor- und Nachteile des Rauchens und Alkoholtrinkens an vielen Stammtischen. Alkohol und Cannabis würden Volkes Stimme so nicht gleichsetzen wollen, wie die verhärtete Debatte über die Entkriminalisierung des Kiffens zeigt. Auf der einen Seite wird schrecklich vereinfacht, auf der anderen Seite der Vergleich zweier psychoaktiver Substanzen verweigert. Die politischen Debatten über Alkohol und Tabak und das öffentliche Echo, das sie finden, reproduzieren diese Haltungen, besonders wenn es um strukturelle Präventionsmassnahmen zur Regulierung der Märkte bei diesen Substanzen geht.

Steigen wir zur Reflexion dieses Verhältnisses der Substanzen «Tabak» und «Alkohol» zueinander beim Denkmodell der Eidgenössischen Kommission für Drogen» von *«psychoaktiv.ch»* ein. Bei den Konsumformen findet sich dort die Kategorie «risikoarmer Konsum». Da stellt sich sofort die Frage, ob es möglich ist, risikoarm Tabakprodukte zu geniessen? Der Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse legt eher nahe, dass bereits das Rauchen einer Zigarette für den Organismus toxisch ist. «Exit» also für den risikoarmen Tabakgebrauch. Beim Alkoholkonsum sieht es da anders aus, denn hier ist sich die wissenschaftliche Gemeinschaft über die Existenz eines moderaten Kon-

* Übersetzung aus dem Französischen eines Artikels aus «*dépendances*, no.32; p.10-13, 9/2007»

** MPH, Direktor der SFA, Lausanne

sum einig und bemüht sich, obere Grenzen eines «risikoarmen Konsums» zu definieren.

Strukturelle Alkoholpolitik: auf alle angewendet, wenige betroffen

Wer raucht, der schädigt mithin per se seiner Gesundheit und per Passivrauchen auch noch diejenige seiner Mitmenschen. Strukturelle tabakpolitische Massnahmen haben da keine Legitimationsprobleme, denn alle sind durch die Folgen des Rauchens betroffen und gewissen Risiken ausgesetzt. Beim Alkoholkonsum ist das anders, denn es existiert nicht nur ein für sich und andere risikoarmer oder gar risikoloser Konsum, sondern wir haben es in unseren Breiten zudem noch mit einem hochgeschätzten Kulturgut zu tun. Strukturelle Massnahmen wie Verkaufs- und Werbebeschränkungen, Steuererhöhungen etc. zur Verminderung von Alkoholproblemen werden also unabdingbar auch auf Konsumierende mit geringem Konsumrisiko einwirken, die keine Alkoholprobleme haben und sich fragen, warum sie für etwas «bestraft» werden, dass sie nicht betrifft. Weshalb soll man für sein steuerlich verteuertes Bier mehr berappen, um durch diese Preiserhöhung exzessive jugendliche «Kampfrinker» zu schützen? Diese zwar nicht gerade weit verbreitete Haltung könnte in der Schweiz von achtzig Prozent der Alkoholkonsumierenden vertreten werden, die unterhalb der Risikogrenzen trinken. Wir müssen deshalb darüber nachdenken, welche Public-Health-Botschaften die Bevölkerung von der Notwendigkeit einer erhöhten Biersteuer zum Schutze von bzw. zur Solidarität mit jungen Menschen und anderen Risikotrinkenden überzeugen könnte. Nur so können wir den Schutzbedürftigen und «Schwachen» in unserer Gesellschaft auch bei Alkoholproblemen zur Seite stehen.

Einschränkung der Freiheit: der Herausforderung entgegentreten

Eigentlich sollte eine geringe Erhöhung des Preises für eine Flasche Bier den moderaten Konsumenten nicht unbedingt als Einschränkung seiner Konsumfreiheit vorkommen. Bei 50 Rappen Preisanstieg auf eine Stange Bier dürfte sich der Kaufkraftverlust bei einem gelegentlichen Beizenbesuch in Grenzen halten. Dennoch wird dieses Argument immer wieder gegen eine Anhebung der Alkoholsteuer im Allgemeinen und der Biersteueranhebung im Besonderen ins Feld geführt. Für eine bessere Akzeptanz derartiger Massnahmen bei der breiten Bevölkerung müssten diese Widerstände dringend thematisiert werden. Dabei sollte besonders die Klippe des populistischen Geredes von der Beschränkung der persönlichen Freiheit umschifft werden. Ein Staat, der versucht, seine Bevölkerung vor Gesundheitsrisiken zu schützen, indem er die Attraktivität bestimmter risikobehafteter Produkte vermindert, beschränkt de facto nicht die bürgerlichen Freiheiten, sondern erfüllt nur seinen verfassungsmässigen Auftrag.

Dieser Diskurs über die Freiheitsbeschneidung findet sich immer auch in der Debatte um das Passivrauchen. Es sei doch nicht statthaft, die individuelle Freiheit des Rauchen einzuschränken, hört man immer wieder. Eigentlich sollte die wissenschaftliche Evidenz der klaren Schädlichkeit des Rauchens und mehr noch des Passivrauchens solche Positionen zum Schweigen brin-

gen. Das Recht an öffentlichen Orten vor dem Rauch anderer geschützt zu werden, ist wohl höher anzusetzen als die Freiheit dort zu rauchen. Offenbar ist die Debatte darüber nun wohl entschieden. Die Gesellschaft und der Staat gehen nicht den Rauchern an die Zigarette, sondern wollen die negativen Konsequenzen des Tabakkonsums für Dritte in bestimmten Kontexten reduzieren. Beim Alkoholkonsum hingegen hat sich die Vorstellung eines Konsumverbotes zugunsten kollektiver Güter wie der Gesundheit oder Sicherheit noch nicht durchgesetzt. Genau dies konnte man bei der Einführung der 0-Promille-Grenze beim Lenken eines Fahrzeuges gut beobachten, denn dabei hiess es oft: *«Man hat nicht mal mehr das Recht ein Gläschen zu trinken. Das ist ein Angriff auf unserer Freiheit.»*

Schutz vor Passivrauchen: Gibt es ein vergleichbares Argument beim Alkohol?

Eine Schwierigkeit der präventiven Botschaften zum Alkoholkonsum ist, dass ein analoges Konzept zum «Passivrauchen», also das «Passivtrinken», so nicht existiert. Klar sind es beim Trinken nicht die Dämpfe aus dem Glase, die direkt gefährdend sind. Doch nehmen nicht die Nebel, die sich im Kopfe der Konsumierenden bilden, diese Funktion ein? Die Folgewirkungen eines problematischen Alkoholgebrauchs einer Person auf andere Menschen und die Gesellschaft sind vielfältig und sattsam bekannt: Verkehrsunfälle mit unschuldigen Opfern, Gewalttaten unter Alkoholeinfluss, ganz zu schweigen vom Leid, dass Nahestehende eines Alkoholkranken erfahren. Diese Parallelen dürften es doch erlauben, unsere «aufgezwungenen» strukturellen Präventionsmassnahmen der Öffentlichkeit einsichtig zu machen. Es geht nicht um die Einschränkung individueller Freiheiten, sondern um eine kollektive Verantwortung, die wir alle gemeinsam tragen müssen, um unsere Freiheiten möglichst umfassend zu bewahren.

Rauchen ist tödlich: Alkoholtrinken auch, nur weniger deutlich

«Der Alkohol tötet langsam; was schert uns das, wir haben doch Zeit...» Diesen Spruch auf dem Fondueteller in Grossvaters Berghütte kennen viele. Genauso wie die andere Volksweisheit: «Liebe, iss und trink, man lebt nur einmal!». Die Vorstellungen von Vergnügen und Geselligkeit sind denjenigen des einstigen Ablebens recht nahe, doch gestorben wird erst in ferner Zukunft, nachdem man ausgiebig von den Produkten profitiert hat, die uns ins Grab gebracht haben. Hier ist die gesamte Problematik der Public-Health-Kommunikation über die Risiken des Alkoholkonsums auf zwei Tellern festgehalten. So wird die Platzierung von Warnbotschaften auf Flaschen mit alkoholischen Getränken zu einem echten Wagnis. So einfach und wahr es wohl ist, auf eine Schachtel Zigaretten zu schreiben: «Rauchen tötet» oder «Rauchen verursacht schwere Krankheiten», so schwierig ist es, das für Alkohol zu tun. Eine generelle Warnung gilt so nicht, nur gewisse Verhaltensweisen bestimmter Bevölkerungsgruppen in ganz spezifischen Lebenssituationen erhöhen das Sterbe- und Krankheitsrisiko. Strassenverkehrsteilnehmer, Frauen während der Schwangerschaft oder Menschen an Arbeitsplätzen könnten so angesprochen werden. Die keinen Widerspruch duldende Behauptung auf dem Etikett

einer Flasche kann dann immer noch diskriminierend, selektiv und somit im wahrsten Sinne des Wortes zur Bildung von Vorurteilen führen. Umgekehrt würde die Option, gar nicht zu warnen, eine falsche Entwarnung hinsichtlich der Risiken des Alkoholgebrauchs geben.

Gesetzliches Verkaufs- und Abgabearter: einfacher für alkoholische Getränke

Die einfachste Botschaft besteht sicher darin, an das gesetzliche Verkaufs- und Abgabeverbot alkoholischer Getränke an Minderjährige unter 16 Jahren zu erinnern. Über die Klarheit und Kohärenz dieser Regelung sind sich alle einig. Bei den Tabakspezialisten herrscht dabei keine Einstimmigkeit. Auch hier sind es die Unterschiede zwischen den Substanzen. Der Toleranzspielraum beim moderaten Gebrauch für erwachsene Alkoholkonsumenten existiert nicht für das Rauchen. Es gibt kein Alter, in dem ein risikoloser Tabakgebrauch möglich ist. Deshalb ist es für manche Fachleute unmöglich, ein Legalalter für den Verkauf von Tabak festzulegen, denn das käme der Anerkennung des risikolosen Rauchens im Erwachsenenalter gleich. Dennoch überwiegt das Jugendschutz-Argument, denn wer kann schon die Tatsache hinnehmen, dass Zehnjährige Zigaretten kaufen können, ohne dass die Gesellschaft eingreifen würde? Soll man allerdings die Tabakindustrie selber die gesetzlichen Regeln festlegen lassen, wie es heute der Fall ist mit der Kampagne OK?

Die beteiligten Industrien: Welches politische Gewicht?

Hier lässt sich nun grundsätzlich die Frage stellen, wie viel politischen Einfluss man den beiden wirtschaftlichen Interessengruppen der Tabak- und der Alkoholindustrie einräumen soll? Nur zwei Industrien? Da kann man sich täuschen. Auf der Tabakseite beherrschen Philip Morris, BAT und JTI so gut wie den ganzen CH-Markt. Ihre Interessen werden politisch durch die Vereinigung des Schweizer Tabakwarenhandels sowie bei manchen Themenaspekten auch durch die GastroSuisse vertreten. Für den Alkohol sind es die Schweizerische Vereinigung der Markenspirituosen, der Schweizer Brauerei-Verband und die «Interprofession du vin», die den Grossteil der Interessenvertretung der Branche übernehmen. GastroSuisse ist natürlich auch ein gewichtiger Verbündeter für die Alkoholinteressen.

Man könnte nun annehmen, dass diese beiden grossen, unter Public-Health-Gesichtspunkten so wichtigen Themen gleich vertreten sind auf dem politischen Parkett. Ich bin nicht dieser Ansicht. Beim Tabak ist es die wirtschaftliche Macht der grossen multinationalen Unternehmen, die dominiert, neben den wenigen, vom Bund subventionierten Tabakanbauenden.

Bei den Alkoholinteressen existieren gewiss auch die grossen Multis der Spirituosenhersteller und Bierbrauer, aber die wirtschaftliche Interessenvertretung im Parlament geschieht viel mehr über die Weinindustrie. Dahinter stehen Tausende von Winzern – verwurzelt in den schweizerischen Weinbergen – mit einem sehr hohen Sympathiekapital bei der Bevölkerung und damit auch bei den Volksvertretern. Diese kulturelle und wirtschaftliche Verankerung ist sehr tief, obwohl eigentlich nur 35 Prozent des in der Schweiz kon-

sumierten Weins aus unserem Lande stammen. Das emotionale Gewicht der Klagen der Weinbauern wegen etwaiger Public-Health-Massnahmen ihren Beruf aufgeben zu müssen, ist ungleich höher, als wenn sich ein Zigarettenmulti um den Rückgang seiner Umsatzziffern sorgt. Erinnern wir uns auch an die Argumente, die im Jahre 1993 die sogenannte «Zwillingsinitiative» bei der Volksabstimmung haben scheitern lassen: Vom Verlust von Arbeitsplätzen war damals die Rede, aber damit waren Stellen in der Werbung, im Transport, in den Medien und dem Kleinhandel gemeint. Die wirtschaftlichen Verluste der Tabakmultis wurden da nicht in den Vordergrund gestellt, denn das hätte gefühlsmässig wohl nicht verfangen.

Gegen diese symbolischen Bedeutungen der alkoholischen Getränke als «Kulturgüter», die mit Gastronomie und Geselligkeit verbunden werden, müssen wir antreten, wenn wir für strukturelle Massnahmen bei der Alkoholprävention antreten. Man darf nicht vergessen, dass 80 Prozent der Bevölkerung alkoholische Getränke konsumiert, beim Tabakkonsum ist es nur noch eine Minderheit von 30 Prozent, die raucht. Eine erhöhte Tabaksteuer betrifft mithin nur knapp ein Drittel, bei der Einführung einer Weinsteuern müssten mehr als drei Viertel der Bevölkerung tiefer in die Tasche greifen. So bedürfte es wohl auch dreimal mehr Überzeugungskraft, um so ein emotional aufgeladenes Thema durch die öffentliche Meinung und die politischen Instanzen zu bringen. Ist eine strukturelle Alkoholpolitik also ein «Himmelfahrtskommando»?

Eine geplante und koordinierte Bundespolitik

Wohl eher nicht, aber die Lösung findet sich bei einer Politik, die auf Bundesebene geplant und koordiniert wird. Seit 1996 hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) einen Schwerpunkt mit einem Tabakprogramm (4) gesetzt und damit gewisse Erfolge erzielt. So sind etwa die Tabaksteuern kontinuierlich erhöht und die WHO-Tabakkonvention (5) unterzeichnet worden. Durch diese Unterschrift verpflichtet sich die Schweiz, ihre strukturellen Massnahmen in der Tabakpolitik zu verstärken, um die Konvention dann ratifizieren zu können. Das bedeutet die Realisierung einer Vielzahl von Tabakregulierungen, die bislang politisch blockiert waren. Werbebeschränkungen, gesetzliches Verkaufsalter, Schutz gegen Passivrauchen und anderes zählen dazu. Die sich im Prozess der Annahme befindliche Tabakstrategie wird die grossen Achsen der auf Landesebene geplanten künftigen Aktivitäten festlegen.

Beim Alkohol läuft seit 1999 die Kampagne «Alles im Griff» (6). Ihr Ziel besteht vor allem in einer Sensibilisierung der Allgemeinbevölkerung hinsichtlich der Risiken des Alkoholkonsums; dies gemäss der Theorie der stufenweisen Veränderung von Verhalten. Es lässt sich heute sagen, dass durch diese Kampagne und ihre Art und Weise, die Alkoholthematik zu thematisieren, einiges erreicht worden ist. Mehr oder weniger direkt auf diese Vorarbeit zurückzuführen, sind die Aufnahme des legalen Verkaufs- und Abgabalters alkoholischer Getränke in das Lebensmittelgesetz, die Einführung der 0,5 Promillegrenze im Strassenverkehr, die Sondersteuer auf Alcopops und vor allem die konzeptuelle Entwicklung einer eigenständigen nationalen Alkoholpolitik mit dem baldigen Start eines nationalen Alkoholprogramms.

Nun müsste noch eine geschickte Koordinierung dieser beiden Programme erfolgen, um ein gefährliches Amalgam der Verbote im Bewusstsein der Bevölkerung – so etwa nach dem Motto «*Sie werden es beim Alkohol machen*»

wie beim Tabak: kleine Schritte und plötzlich der grosse Schlag wie mit dem Rauchverbot» – zu vermeiden. Wie lassen sich diese Vorurteile vermeiden, nach denen die 0.5 Promille nur eine Etappe auf dem Weg zur Null-Toleranz sei, die Biersteuer nur die Einführung einer Weinsteuern vorwegnahme und durch die Warnetiketten auf den Flaschen die allgemeine Alkoholprohibition eingeführt würde. Gerade darin besteht das Paradox: Die beiden Programme und politischen Prozesse müssen entkoppelt werden, indem die Spezifitäten der beiden Substanzen und Produkte klargestellt werden. Nur so kann vermittelt werden, welche substanzspezifischen Massnahmen notwendig sind, was natürlich in einem Kontext, in dem Fachleute für eine integrierte und kohärente Suchtpolitik plädieren, nicht ganz einfach ist.

Eine Politik aller psychoaktiven Substanzen ist dann kohärent und integriert, wenn sie in ihre Betrachtungen die Gesamtheit der Probleme der verschiedenen Formen des Substanzkonsums innerhalb eines Denkmodells einbezieht, ohne damit die Notwendigkeit differenzierter und dennoch koordinierter Ansätze für einzelne Substanzen zu leugnen. Das Modell von *psychaktiv.ch* ist in dieser Hinsicht vielversprechend und lässt sich ausgezeichnet für eine Politikentwicklung gebrauchen. Ich möchte hier zu derartigen Reflexionen anregen, bei den wir über die Spezifitäten «unserer» Substanzen nachdenken und dabei gemeinsame, aber dennoch differenzierte Problemlösungen entwickeln. Die Absicht, innerhalb des Zeitraums von vier Jahren die drei eidgenössischen Kommissionen zu Alkohol, Tabak und illegalen Drogen zu einem gemeinsamen Gremium zusammenzulegen, ist aus dieser Perspektive eine wirkliche Herausforderung.

Wird die Alkoholpolitik nun durch die Tabakpolitik gebremst oder eher stimuliert, um auf unsere Anfangsfrage zurückzukommen? Die gegenwärtige Situation ist etwas undurchsichtig. Ich wage zu hoffen, dass es in Zukunft zu einer gegenseitigen Befruchtung kommt und eine Synergie entsteht, die es uns erlaubt, die hier aufgeführten Klippen zu umschiffen.

Summary

*Tobacco policy: a brake or a stimulant for «alcohol policy»?**

Sometimes we can but envy the tobacco prevention experts. The topic «smoking» is far more unpopular with the public than alcohol consumption, and the prevention messages are clear in the sense of not smoking. There have been guidelines on this at a Federal level for over a decade, and even support from health politicians in this direction as well. Those who pursue the prevention of alcohol problems must feel like a poor relative who can make no political headway with his problems in the shadow of tobacco. What is true about this melancholy position? A more in-depth examination of the matter is called for.

**Translation from the French of an article from « dépendances, no.32; p. 10-13, 9/2007 »*

Résumé

*La politique du tabac: frein ou stimulant de la politique de l'alcool? **

Parfois, on ne peut qu'envier les spécialistes de la prévention du tabac. Dans la population, le thème de la fumée est largement plus impopulaire que la consommation d'alcool et les messages de prévention sont clairement en faveur de la non-consommation de tabac. Depuis bien une décennie, il y a à ce sujet des directives au niveau fédéral et même un soutien dans cette direction

de la politique de la santé. Qui s'occupe de prévention des problèmes d'alcool se sent comme un parent pauvre, qui ne sort politiquement pas l'ombre de la problématique du tabac. Qu'est-ce qui est réel dans cette position mélancolique? Un éclairage plus précis est apporté sur ce sujet.

**Tiré d'un article paru dans «dépendances, no.32; p.10-13, 9/2007»*

Korrespondenzadresse

Michel Graf, Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA), Postfach 870, 1001 Lausanne, E-Mail: mgraf@sfa-ispa.ch