



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Hänni-Fischer Bernadette / Hayoz Madeleine
Kinder suchtkranker Eltern

2020-CE-29

I. Anfrage

In der Woche vom 10.02. – 15.02.2020 führt die «Stiftung Sucht Schweiz» unter dem Motto: Wie können wir Kinder von suchtkranken Eltern unterstützen? eine nationale Aktionswoche durch.

Diese Stiftung stellt fest, dass in der Schweiz schätzungsweise 100 000 Kinder in einem Elternhaus aufwachsen, das von Alkohol oder anderen Substanzen schwer belastet ist. Diese Kinder verschweigen ihre Not aus Loyalität zu den Eltern, sie sind aber oft einsam und leiden massiv unter der Situation. Wenn ein Elternteil alkoholabhängig ist, leidet die ganze Familie darunter. Für die Kinder bedeutet dies oftmals, dass das Familienklima angespannt, konfliktbeladen und unberechenbar ist. Sie sind täglich mit Angst, Scham, Schuldgefühlen, Unsicherheit und nicht zuletzt mit Isolation konfrontiert. Kinder von alkoholabhängigen Eltern sind besonders gefährdet, später selbst zu erkranken. Im Vergleich zu Kindern aus Familien, die keine Suchtproblematik aufweisen, haben diese Kinder ein bis zu sechsmal höheres Risiko, eine Sucht zu entwickeln, hinzu kommt ein erhöhtes Risiko für weitere psychische Erkrankungen. Oft geben sich die Kinder selbst die Schuld am Zustand ihrer Eltern. Mit der Zeit entwickeln Kinder geradezu eine Meisterschaft darin, die Sucht der Eltern zu überspielen und zu vertuschen.

Wirft man einen Blick über die Landesgrenze, beispielsweise nach Deutschland, dann sieht das Bild sehr ähnlich aus: Allein in Baden-Württemberg sollen nach Angaben des «Paritätischen Wohlfahrtsverbandes» rund 150 000 Kinder unter 15 Jahren mindestens einen suchtkranken Elternteil haben. Nach Zahlen von 2018 sei das etwa jedes siebte Kind.

Im völligen Widerspruch dazu, als ob uns diese Problematik nichts angehe, sind wir ständig mit Werbung zu solchen Drogen konfrontiert: Wer Alkohol und Tabak konsumieren will, wer illegale Drogen oder psychoaktive Medikamente sucht, steht vor einem fast unüberschaubaren Angebot – das häufig auch aggressiv beworben wird. Die Produkte sind in verschiedenen Konsumformen verfügbar, zum Rauchen, Dampfen, Schnupfen, Kauen, Schlucken oder Einreiben. Auch die Auswahl an Video- oder (Online-)Geldspielen wächst und ist kaum mehr überblickbar. Ob legal oder illegal, Produkte mit Suchtpotenzial sind oft rund um die Uhr und meist leicht erhältlich.

Die Situation ist alarmierend, sie müsste – im Interesse unserer Jugendlichen – öffentlich diskutiert werden, damit Hilfe und Unterstützung überhaupt möglich wird. Viel zu oft scheint es, dass in der Öffentlichkeit z.B. Besäufnisse – insbesondere auch durch Jugendliche – betrachtet werden, als seien sie höchst normal und zu tolerieren.

Fragen an den Staatsrat:

1. Was unternimmt der Kanton Freiburg heute, um dieser Problematik der Kinder in suchtblasteten Familien gezielt entgegenzuwirken?
2. Bei einer solch hohen Zahl an betroffenen Kindern ist die Politik gefragt. Was will der Kanton Freiburg künftig tun – oder vermehrt tun?
3. Besteht eine genügende Vernetzung zwischen den Stellen, die mit diesen Kindern in Kontakt stehen (Suchthilfe, Jugendamt, Kinderärzte, Hausärzte, Erzieher/innen in den Kitas, Lehrpersonen an den Schulen, Schulsozialhelfer) und werden diese genügend sensibilisiert?
4. Im Interesse unserer Jugend wäre eine der wirkungsvollsten Massnahmen, die Werbung sämtlicher Drogen (Tabak, Alkohol, u.a.) zu verbieten. Wie stellt sich der Kanton dazu, der die Kompetenz hätte, hier einzugreifen?

14. Februar 2020

II. Antwort des Staatsrates

1. *Was unternimmt der Kanton Freiburg heute, um dieser Problematik der Kinder in suchtblasteten Familien gezielt entgegenzuwirken?*
2. *Bei einer solch hohen Zahl an betroffenen Kindern ist die Politik gefragt. Was will der Kanton Freiburg künftig tun – oder vermehrt tun?*

Der Staat Freiburg ist sich der Bedeutung dieses Problems bewusst. Er engagiert bei verschiedenen Themen und plant koordinierte Aktionen. Massnahmen werden über die kantonalen Programme zu den Themen Alkohol, Tabak und Förderung der psychischen Gesundheit umgesetzt.

Der [Kantonale Alkoholaktionsplan 2018-2021 KAAP](#) hat diese Problematik in seiner Analyse ebenfalls hervorgehoben. Es werden die negativen Auswirkungen des problematischen Alkoholkonsums und der Abhängigkeit auf Familie und Freunde, insbesondere die Kinder, erwähnt. Dazu stellt der KAAP insbesondere fest, dass eine frühe Exposition ein anerkannter Gefährdungsfaktor darstellt. Je früher eine Person mit Alkohol konfrontiert wird, desto grösser ist das Risiko, im Erwachsenenalter eine Sucht zu entwickeln. Je häufiger die Exposition, desto grösser ist die Gefahr, eine Alkoholtoleranz zu entwickeln. In der Schweiz leben schätzungsweise bis zu 110 000 Kinder und Jugendliche in Familien, in denen ein Elternteil Alkoholprobleme hat. Bei diesen Kindern ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie im Jugend- oder Erwachsenenalter alkoholabhängig werden, sechsmal höher. Die Abhängigkeit ist eines der vorrangigen Anliegen des KAAP.

Der KAAP beinhaltet die folgende Zielsetzung: Die Eltern und nahestehende Personen kennen die Auswirkungen eines problematischen Alkoholkonsums und deren Auswirkungen auf die Gesundheit der betroffenen Personen und werden unterstützt, um solchen Problemen entgegenzutreten. Die bestehenden Leistungen, die zur Erreichung dieses Ziels beitragen, werden im KAAP anerkannt und müssen entsprechend konsolidiert werden.

Der KAAP 2018-2021 sieht keine spezifische verstärkte Massnahmen für die Zielgruppe der Kinder alkoholabhängiger Eltern vor. Die für das Bedürfnis 2 (Alkoholabhängigkeit) vorgesehenen Aktivitäten werden aber eine indirekte Wirkung auf diese Problematik haben. Andererseits wurde

die verstärkte Unterstützung von Kindern von Eltern mit problematischem Alkoholkonsum als eine Massnahme mit Entwicklungspotenzial identifiziert. Dieser Punkt wird daher bei der Aktualisierung der KAAP-Prioritäten wieder aufgegriffen.

Die Gesundheits- und Sozialdirektion (GSD) bietet finanzielle Unterstützung für verschiedene Leistungen im Zusammenhang mit der Problematik der Kinder alkoholabhängiger Eltern an, namentlich:

- > Die GSD unterstützt Sucht Schweiz mit einem Betrag von 12 500 Franken. Mit diesem bewilligten Betrag werden die Aktivitäten von Sucht Schweiz flächendeckend unterstützt. Die Leistungen, die auf die Unterstützung der Kinder ausgerichtet sind, deren Eltern alkoholabhängig sind (z. B. Internet-Plattformen <https://mamatrinkt.ch> und <https://papatrinkt.ch>), sind ein Teil davon.
- > Das [Kantonale Programm zur Förderung der psychischen Gesundheit](#) umfasst ebenfalls Massnahmen zur Unterstützung von Kindern und Jugendlichen abhängiger Eltern. In diesem Zusammenhang unterstützt die GSD finanziell auch das Projekt «au pied du Baobab» des Freiburger Netzwerks für psychische Gesundheit FNPG (jährlicher Betrag von 10 000 Franken). Dieses Interventionsprogramm für Kinder von Eltern, die unter einer psychischen Beeinträchtigung leiden, schliesst die Suchthematik mit ein. Die GSD nimmt auch an der nationalen Kampagne zur Förderung der psychischen Gesundheit teil. In diesem Rahmen listet die Plattform www.santepsy.ch/de/ die zur Verfügung stehenden Ressourcen auf, um auf individueller und kollektiver Ebene in schwierigen Lebenssituationen Unterstützung zu leisten.
- > Die GSD unterstützt die Plattform www.ciao.ch, über die sich die betroffenen Kinder und Jugendlichen über das alltägliche Geschehen, einschliesslich Suchtprobleme und Familie, austauschen können (Jährlicher Beitrag 10 000 Franken).
- > Die GSD unterstützt die Leistung «Alkohol und Familie» AFA der Stiftung Le Torry mit 5000 Franken pro Jahr (Fonds del Soto). Dieses Programm richtet sich an Kinder und Eltern von Familien, die von einem Alkoholproblem betroffen sind – oder waren (www.letorry.ch/uploads/docs/Flyer_AFA_de.pdf). Alle Familienmitglieder, die über das Thema «Alkohol und Familie» sprechen möchten, sind eingeladen, teilzunehmen. Im Jahr 2019 wurden 9 Gruppen eingerichtet (14 Treffen) mit dem Ziel, die Auswirkungen des Alkohols bei 14 Familien (9 Familien aus dem Zentrum Le Torry und 5 externe Familien) zu begrenzen. Dieses Programm besteht aus drei Modulen:
 1. Ein kostenloses Informationsgespräch;
 2. Familiengesprächen;
 3. Gruppen von Kindern und Jugendlichen.

Angesichts der begrenzten Zahl von Personen, die am AFA-Programm teilnehmen können, wird erwogen, dieses Angebot auszubauen.

3. *Besteht eine genügende Vernetzung zwischen den Stellen, die mit diesen Kindern in Kontakt stehen (Suchthilfe, Jugendamt, Kinderärzte, Hausärzte, Erzieher/innen in den Kitas, Lehrpersonen an den Schulen, Schulsozialhelfer) und werden diese genügend koordiniert und sensibilisiert?*

Die Fragen des problematischen Alkoholkonsums bei den Jugendlichen sind integraler Bestandteil des [Kantonalen Alkoholaktionsplans \(KAAP\)](#) und der [«Koordination der Betreuung von suchtkranken Personen»](#). In Abstimmung mit verschiedenen Akteuren vor Ort richten sich drei Massnahmen speziell an Jugendliche:

1. Die [Kantonale Indikationsstelle «Sucht» für Minderjährige](#), die im April 2018 eingerichtet wurde. Diese Stelle ist ein zentraler Bestandteil der Koordination, da es über sie möglich ist, interdisziplinäre Evaluationen komplexer Situationen durchzuführen, Platzierungen zu organisieren, Zusammenarbeiten mit dem nahen Umfeld einzurichten und eine koordinierte Betreuung mit allen in die Situation involvierten Personen einzurichten. Die interdisziplinäre Evaluation wird von der Vereinigung REPER und dem Jugendamt JA in Zusammenarbeit mit dem Sektor Kinderpsychiatrie des kantonalen Zentrums für Suchtkrankheiten des FNPG durchgeführt. Jährlich profitieren zwischen 20 und 30 Personen von diesem Programm.
2. Zudem wird eine Massnahme **auf der Notfallstation des HFR eingeführt, um Jugendliche zwischen 10 und 24 Jahren, die mit Alkoholvergiftungen eingeliefert werden, besser betreuen zu können**. In der Schweiz liegt die Rate der akuten Intoxikationen bei 1,2 auf 1000 Einwohnerinnen und Einwohner, die Rate der Entzugssyndrome liegt bei 0,5 pro 1000 Einwohnerinnen und Einwohner¹. Im Kanton Freiburg kommen jährlich ungefähr 600 Personen, die an einer Alkoholvergiftung leiden, auf die Notfallstation (die Mehrheit muss nicht im Spital verbleiben, sondern wird Stunden nach der Einlieferung wieder entlassen). Die Erwachsenen stellen 85 % der Fälle dar und männliche Personen sind stärker betroffen als weibliche. Unter den 12- bis 20-jährigen Jugendlichen (was ungefähr 80 Fällen pro Jahr entspricht) werden die 14- und 15-Jährigen am häufigsten mit Alkoholvergiftungen hospitalisiert². Die neu eingeführte Massnahme zielt darauf ab, in den HFR-Notfallstationen Befragungen durchzuführen und die Zustimmung der oder des Jugendlichen einzuholen, damit REPER einige Tage später mit ihr oder ihm Kontakt aufnimmt, um die Episode zu besprechen und sie oder ihn fachlich zu beraten. In diesem Rahmen werden die Familien soweit möglich einbezogen. Diese Massnahme wird im Zeitraum 2020-2022 von der Loterie Romande LoRo mit jährlich 30 000 Franken unterstützt.
3. **Änderung der Verwendung bestimmter Wohnplätze zugunsten suchtkranker Minderjähriger (4 Plätze) in den Einrichtungen Le Radeau und Le Tremplin**: Diese Plätze werden seit 2016 zur Verfügung gestellt, und mehrere junge Menschen zwischen 17 und 19 Jahren konnten davon profitieren, insbesondere Mädchen. Le Tremplin und Le Radeau haben bestätigt, dass ihre Einrichtungen einem tatsächlichen Bedürfnis entsprechen, und machen bei den Profilen dieser jungen Menschen die gleichen Beobachtungen: lange institutionelle Laufbahn, grosse psychologische Probleme, Anhäufung sozialer Probleme (Ausgrenzung, Schulabbruch, Familie in der Krise, Rechtsfälle, Weglaufen, problematische Erfahrungen mit der Sexualität). Die Situation dieser jungen Menschen ist daher sehr prekär, und es ist zu festzustellen, dass ihr

¹ [Schweizerisches Monitoring-System Sucht MonAM](#), BAG.

² [Medizinische Statistik der Krankenhäuser](#), 2018, BFS.

Umfeld oft überfordert und/oder erschöpft ist. Die Zusammenarbeit mit der Familie wird so weit wie immer möglich gesucht.

Die **interdisziplinäre** Betrachtung der Problematik, zum Beispiel zwischen den Akteuren der Jugendpolitik, den Gemeinden und den Akteuren des Gesundheitsbereichs, namentlich derjenigen die in der Suchtbetreuung tätig sind, ist von zentraler Bedeutung um problematische Situationen zu entdecken und sicherzustellen, dass eine raschere Betreuung möglich ist.

Der KAAP sieht vor, die beruflichen Kenntnisse in Verbindung mit den Kindern und ihren Familien zu verstärken. Zu diesem Zweck verfolgt er die folgenden Ziele:

- > Multiplikatorinnen und Multiplikatoren (Fachleute, zukünftige Fachleute und Freiwillige) im sozialpädagogischen und sportlichen Bereich (Hochschulen, Berufsschulen, Wohnheime, Institutionen, Sport und Freizeit) werden für das Problem des Alkoholkonsums von Jugendlichen und jungen Erwachsenen sensibilisiert. Sie verfügen über die Instrumente und Kompetenzen, um problematische Situationen zu erkennen und die Betroffenen an das Netzwerk der Fachleute im Kanton zu verweisen.
- > Fachleute und zukünftige Fachleute im sozialen Bereich (Sozialdienste, Vormundschaftsbehörden für Jugendliche, öffentliche Arbeitsämter, Sozialversicherungsämter) werden für das Problem des problematischen Alkoholkonsums und der Abhängigkeit sensibilisiert. Sie verfügen über die Instrumente und Kompetenzen, um problematische Situationen zu erkennen und die Betroffenen an das Netzwerk der Fachleute im Kanton zu verweisen.
- > Angehörige der Gesundheitsberufe und zukünftige Angehörige der Gesundheitsberufe (Ärzte, Fachleute für häusliche Pflege, Notfalldienste, Gynäkologinnen und Gynäkologen, Hebammen, Kleinkindpflegerinnen und -pfleger, Apothekerinnen und Apotheker) werden für Alkohol- und Suchtprobleme sensibilisiert. Sie verfügen über die Instrumente und Kompetenzen, um problematische Situationen zu erkennen und die Betroffenen an das Netzwerk der Fachleute im Kanton zu verweisen.

Zu diesem Zweck plant der Kanton Freiburg als Pilotkanton in das PEPrä-Projekt (Prävention mit Evidenz in der Praxis) aufgenommen zu werden. Dieses von Gesundheitsförderung Schweiz unterstützte und vom Schweizerischen Ärzteverband FMH koordinierte Projekt zur Prävention in der Pflege sieht die Stärkung von Präventionsaspekten in der medizinischen Praxis vor. Das Projekt wird von der FMH in Zusammenarbeit mit den verschiedenen derzeit aktiven Projekten zu diesem Thema geleitet (insbesondere EviPrev, Paprica, Krise und Selbstmord, Gesundheitscoaching, Leben ohne Tabak). Das Projekt steht im Zusammenhang mit den Themen Bewegung, Tabak, Alkohol, psychoaktive Substanzen, psychische Gesundheit und letztendlich auch Ernährung. In Verbindung mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen stehen eine Ausbildung in der motivierenden Befragung durch Ärztinnen und Ärzte in ihren Praxen sowie verschiedene Instrumente, die es ihnen ermöglichen, die verschiedenen Fragen der öffentlichen Gesundheit als Prävention gemeinsam mit der Patientin oder dem Patienten anzugehen, im Zentrum des Projekts.

4. *Im Interesse unserer Jugend wäre eine der wirkungsvollsten Massnahmen, die Werbung sämtlicher Drogen (Tabak, Alkohol u. a.) zu verbieten. Wie stellt sich der Kanton dazu, der die Kompetenz hätte, hier einzugreifen?*

Im Vorwort betont der Staatsrat, dass der Konsum von Tabakprodukten und problematischer Alkoholkonsum vorrangige Themen der öffentlichen Gesundheit seien. In diesem Zusammenhang hat er bereits Studien und Analysen durchführen lassen, die zeigen, dass Werbebeschränkungen bei Tabak- und Alkoholprodukten wissenschaftlich anerkannte Massnahmen sind.

Einschränkungen der Werbung für Tabakprodukte

Laut der Weltgesundheitsorganisation (WHO) kann Tabakwerbung «eine soziale Rechtfertigung für das Rauchen bieten, Bemühungen zur Sensibilisierung für die Gefahren des Tabakkonsums behindern und den Einfluss der Tabakindustrie auf die Medien und die Welt des Sports und der Unterhaltung stärken». Einer Schätzung zufolge würde allein eine Werbebeschränkungsmassnahme den Tabakkonsum um etwa 7 % reduzieren (Willemsen, M. und de Blij, B. (1998) Tobacco advertising. Tobacco Control Factsheets. Uzyskano 30(04)). Auf dieser Grundlage müssen Einschränkungen der Tabakwerbung in der Politik auf Bundes- und Kantonsebene prioritär sein.

Das Observatorium für Marketingstrategien für Tabakprodukte (<https://observatoire-marketing-tabac.ch/de/>) zeigte die Omnipräsenz der Werbung in der Westschweiz (in Verkaufsstellen, Bars, Cafés, Nachtclubs, an Festivals, privaten Veranstaltungen, in sozialen Netzwerken, Medien, Kino und im öffentlichen Raum) und die Kreativität der angewandten Techniken, die sich vor allem an Jugendliche richten.

Auf Bundesebene gibt es Lücken in der derzeitigen Regulierung der Tabakwerbung. Während die Wirksamkeit eines totalen Verbots der Tabakwerbung nachgewiesen ist und eine solche strukturelle Massnahme von der WHO empfohlen wird, hinkt die Schweiz in dieser Hinsicht noch weit hinterher. Das Verbot der Tabakwerbung ist ein vorrangiges Thema in der laufenden Debatte auf Bundesebene.

Um verschiedene Lücken zu schliessen und mit einer Totalrevision des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG), das Tabakprodukte künftig aus dem Geltungsbereich ausschliesst, hat der Bundesrat dem Parlament den Entwurf eines Bundesgesetzes über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPG) unterbreitet. Allerdings enthält das TabPG derzeit nur Beschränkungen für Werbung, die sich «ausschliesslich an Jugendliche» richtet.

In diesem Sinne begrüsst der Freiburger Staatsrat in seiner Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf des TabPG den Willen des Bundesparlaments, die Jugend zu schützen, stellte jedoch fest, dass der aktuelle Entwurf des TabPG durch die Aufnahme von Werbebeschränkungen, die sich ausschliesslich an Minderjährige richten, unzureichende und unwirksame Massnahmen zum Schutz der Jugend vor dem Rauchen vorsieht. Die erwarteten Wirkungen solcher spezifischen Massnahmen werden sich in der gegenwärtigen Realität nicht einstellen: Minderjährige haben Zugang zur Presse im Allgemeinen, insbesondere zu den People-Magazinen, begeben sich allein, in Gruppen oder in Begleitung von Erwachsenen an Orte, an denen Werbung zu sehen ist (Parkplätze, Einkaufszentren usw.), nehmen an Festivals teil, gehen nach 20 Uhr ins Kino und decken sich an den Kiosken ein. Infolgedessen werden junge Menschen weiterhin massiv der Werbung der Tabakindustrie ausgesetzt sein, wenn Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring von Tabakprodukten in allen

Formen weiterhin erlaubt sind. Daher ist es unerlässlich, Massnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, wie z. B. ein totales Werbeverbot, in die Bundesgesetzgebung zu integrieren, um einen wirksamen Schutz von Minderjährigen zu gewährleisten. Ein umfassendes Verbot von Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring für Tabakprodukte ist eine zentrale Massnahme der WHO-Rahmenkonvention zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC, Art. 13) und hat sich als wirksam erwiesen. Das neue Gesetz muss die Tabakindustrie daran hindern, diese Werbestrategie anzuwenden, indem es ein umfassendes Verbot von Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring für Tabakprodukte einführt. Alle Lebensräume müssen frei von Tabakwerbung sein. Das setzt unter anderem und zusätzlich zu den im Gesetz vorgeschlagenen Massnahmen ein Verbot umfangreicher Werbung im öffentlichen Raum, in den Medien und am Verkaufsort sowie die Förderung durch Rabatte voraus. Gegenwärtig besteht etwa die Hälfte der Marketingmassnahmen der Tabakindustrie aus Werbung am Verkaufspunkt. Es ist wichtig, dass dieses Verbot auch für elektronische Zigaretten mit und ohne Nikotin, für erhitzte Tabakprodukte und für den oralen Gebrauch gilt, da diese Produkte sonst weiterhin indirekt zur Werbung für das Rauchen oder zur Förderung der Nikotinabhängigkeit verwendet werden könnten. Darüber hinaus sollte das Sponsoringverbot für alle Veranstaltungen gelten.

Auf der Ebene des Kantons Freiburg werden derzeit verschiedene Aspekte der Einschränkung in die bestehenden Rechtsgrundlagen integriert.

Gemäss Artikel 35 des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1999 (GesG) ist die Werbung für Tabakerzeugnisse «in Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen und in deren unmittelbarer Nähe verboten». Gemäss Artikel 31 des Gesetzes vom 25. September 1997 über die Ausübung des Handels (HAG) ist der Verkauf von Tabak im Kanton Freiburg an Personen unter 16 Jahren seit dem 1. Januar 2009 verboten. Abgesehen von dieser Ausnahme ist die Werbung für Tabakprodukte im Kanton nicht reglementiert. Damit gehört Freiburg zu den Kantonen, die im Vergleich mit der Bundesgesetzgebung über Werbung und Sponsoring von Tabakprodukten nur eine schwache zusätzliche Einschränkung eingeführt haben.

Angesichts dieses Problems ist das Werbeverbot für Tabakprodukte ein vorrangiges Thema des kantonalen Freiburger Tabakpräventionsprogramms 2018-2021. Darüber hinaus hat der Staatsrat kürzlich mehrere Rechtsgrundlagen angepasst, um Minderjährige besser vor dem Rauchen zu schützen. So hat der Staatsrat bereits der Anfrage 2018-CE-25 Solange Berset «Ein neues Tabakprodukt» Folge geleistet und die Verordnung über das Passivrauchen auf neue Tabakprodukte ausgedehnt, die sich auch an Jugendliche richten. Ausserdem hat er die Richtlinie vom 30. Juni 2014 über das Verbot des Rauchens elektronischer Zigaretten für das Staatspersonal in Verwaltungsgebäuden auf neue Nikotinprodukte ausgedehnt. Schliesslich schickte der Staatsrat die Anpassung von Artikel 31 Abs. 1 HAG in die Vernehmlassung, um den Verkauf dieser neuen Produkte zu regeln und sie den gleichen Vorschriften wie Tabakprodukte zu unterstellen. Darüber hinaus beantragt er, dass die Altersgrenze für den Verkauf von Tabakprodukten auf 18 Jahre angehoben wird. Die Analyse der Rückmeldungen auf die Vernehmlassung ist im Gange.

Eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe untersucht derzeit das Potenzial für eine Verschärfung der Werbebeschränkungen auf kantonaler Ebene.

Der problematische Alkoholkonsum: ein vorrangiges Thema der öffentlichen Gesundheit

Alkoholkonsum ist unter jungen Menschen bereits Realität. Die internationale Studie Health Behaviour in School-aged Children (HBSC), die 2018 durchgeführt wurde, zeigt, dass fast zwei Drittel der 15-Jährigen in der Schweiz bereits Alkohol konsumiert haben. In diesem Alter trinken 11 % der Jungen und 4 % der Mädchen mindestens einmal pro Woche Alkohol. Ausserdem hatten 27 % der 15-jährigen Jungen und 24 % der gleichaltrigen Mädchen in den 30 Tagen vor der Umfrage mindestens einmal episodischen risikoreichen Alkoholkonsum erlebt (Saufgelage, Konsum von mindestens 5 alkoholischen Getränken bei derselben Gelegenheit). Es ist auch nicht ungewöhnlich, dass junge Menschen in diesem Alter Alkohol in Geschäften, Kiosken, Bars oder Restaurants kaufen können: In der Schweiz haben 27 % der Jungen und 16 % der Mädchen mindestens einmal auf diese Weise Alkohol erhalten³.

Alkoholkonsum kann sowohl kurzfristige Folgen für die Gesundheit junger Menschen (Verletzungen, Gewalt, Verkehrsunfälle, Alkoholvergiftung, ungeschützte sexuelle Beziehungen) als auch langfristige Folgen haben (Auswirkungen auf die körperliche und emotionale Entwicklung der oder des Jugendlichen, Auswirkungen auf das schulische und vorberufliche Leben oder sogar die Entwicklung und Installation von problematischem Konsum)⁴. Studien haben gezeigt, dass die Suchtgefahr im Erwachsenenalter umso grösser ist, je früher im Leben der Alkoholkonsum beginnt.

Insgesamt bringt der problematische Alkoholkonsum erhebliche Gesamtkosten für die Gesellschaft mit sich. Dies gilt nicht nur für die direkten Kosten, die dem Gesundheitssektor durch Krankenhausaufenthalte, Entzugsbehandlungen, die Behandlung von Krankheiten als Folge von problematischem Alkoholkonsum (Zirrhose, Leberkrebs, Pankreatitis, Magenverletzungen, psychische Erkrankungen usw.) oder von Körperverletzungen infolge problematischen Alkoholkonsums (Verkehrsunfälle, Arbeitsunfälle, Gewalt usw.) entstehen, sondern auch für den Produktivitätsverlust der Wirtschaft durch Abwesenheiten. In einer Studie wurde geschätzt, dass sich die Kosten des Alkoholkonsums in der Schweiz im Jahr 2014 auf 4,2 Milliarden Franken beliefen, wobei 80 % der Kosten mit Produktivitätsverlusten in der Wirtschaft zusammenhängen, 15 % direkt dem Gesundheitssektor und 6 % dem Strafvollzug zuzurechnen sind.

Werbebeschränkungen für Alkoholprodukte

Gemäss den Angaben der Stiftung Sucht Schweiz gibt die Alkoholindustrie jährlich 42 Millionen Franken für Werbung aus. Im Allgemeinen präsentiert die Alkoholwerbung Produkte in einer attraktiven und günstigen Weise, die für einen bestimmten Lebensstil charakteristisch ist, und bedient sich der Codes, die junge Menschen ansprechen (Partys, festliche Stimmungen, Musik usw.). Sie suggeriert damit, dass Alkoholkonsum normal, positiv und attraktiv ist und auch, dass alle Alkohol trinken. Das jüngste Schweizer Suchtpanorama 2020 zeigt, dass die Hersteller einfallsreich sind und Produkte erfinden, die sich vor allem an junge Leute richten (z. B. Biere mit süssem Geschmack, fertige Cocktails, Light-Produkte oder aromatisierte Produkte, Alkohol-Shots,

³ Delgrande Jordan, M., Schneider, E., Eichenberger, Y, & Kretschmann, A. (2019). Eine explorative Untersuchung des Zusammenhangs zwischen dem Konsum psychoaktiver Substanzen und Merkmalen 11- bis 15-jähriger Jugendlicher in der Schweiz. Ergebnisse der Studie «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC) 2018, Forschungsbericht Nr. 100. Lausanne: Sucht Schweiz.

⁴ Ebd.

die in Form von Süssigkeiten angeboten werden, und in den USA gar alkoholisierte Mineralwasser)⁵.

Obwohl das Alkoholgesetz (AlkG) auf Bundesebene einige Einschränkungen für die Werbung für harte Spirituosen vorsieht, ist die Alkoholwerbung nach wie vor allgegenwärtig. Im Jahr 2016 veröffentlichte die Stiftung Sucht Schweiz eine repräsentative Studie über Meinungen zu strukturellen Massnahmen zur Alkoholprävention, die zeigt, dass mehr als 80 % der Schweizer Bevölkerung zumindest gelegentlich Alkoholwerbung wahrgenommen hat, wobei der Anteil bei den 20- bis 24-Jährigen auf 94 % erreicht. Die am häufigsten zitierten Orte sind auf der Strasse oder in Geschäften (59,5 %), in Zeitungen und Zeitschriften (57,9 %), im Fernsehen (39,9 %), bei Sportveranstaltungen oder deren Übertragung (28,6 %), bei Konzerten oder Ausstellungen (23,0 %) und im Internet (19,4 %)⁶. Die Autoren kommen zum Schluss, dass Jugendliche für Alkoholwerbung besonders empfänglich sind und darauf reagieren.

Zusätzlich zur Werbung in physischen Medien haben das Internet und die sozialen Netzwerke neue und interessante Möglichkeiten für die Alkoholindustrie geschaffen. Eine Studie über die Vermarktung und den Verkauf von Alkohol im Internet⁷ zeigt, dass soziale Netzwerke zu einer neuen «Plattform» des viralen Marketings geworden sind, in der die Nutzerinnen und Nutzer des Netzwerks indirekt für Alkoholmarken werben, indem sie Inhalte oder Seiten « liken ». Beispielsweise haben einige Alkoholmarken, unabhängig davon, ob sie nun fermentierte oder destillierte Produkte verkaufen, ihre eigenen Instagram-Seiten mit Tausenden von Followerinnen und Followern und jungen Markenbotschafterinnen und -botschafter auf der ganzen Welt, wodurch wieder ein positives und attraktives Image des Alkohols entsteht. Die Regulierung im Bereich des Internets und der sozialen Netzwerke ist unzureichend.

Es gibt zahlreiche wissenschaftliche Belege dafür, dass Alkoholwerbung, die auf attraktive und positive Weise präsentiert wird, dazu beiträgt, dass der Alkoholkonsum als normal erscheint. Aus der Sicht der öffentlichen Gesundheit wird die Regulierung der Werbung als eine wirksame Massnahme zur Verringerung der Attraktivität des Alkoholkonsums anerkannt⁸. Daher trägt jede Massnahme, die dazu beiträgt, die Attraktivität des Produkts zu verringern, zur Schaffung eines gesundheitsförderlichen Umfelds bei.

Rechtlicher Rahmen für Werbung auf Bundesebene

Die schweizerische Alkoholpolitik stützt sich auf eine ganze Reihe von gesetzlichen Bestimmungen. Diese Bestimmungen tragen dazu bei, den Kontext zu verändern, in dem sich die oder der Einzelne entwickelt (strategische Stossrichtungen in der strukturellen Prävention). Die bestehenden rechtlichen Bestimmungen regeln in erster Linie die Produktsicherheit, die Herstellung und die Vermarktung. Darüber hinaus gibt es verschiedene gesetzliche Bestimmungen über den Schutz der Gesundheit sowie Verkaufsbeschränkungen, Täuschung, Steuern, Werbung, Sicherheit im Strassenverkehr und Sicherheit am Arbeitsplatz.

⁵Sucht Schweiz (2020) Schweizer Suchtpanorama 2020

⁶Marmet & Gmel (2016)

⁷Marthaler, M., Zobel, F. (2016). Alkoholmarketing und -verkauf über das Internet: Eine Auslegeordnung. Synthese der vier Teilprojekte. Lausanne: Sucht Schweiz

⁸Marmet, S., Gmel, G. (2016). Suchtmonitoring Schweiz - Werbung für Alkohol in der Schweiz im Jahr 2015, Sucht Schweiz, Lausanne, Schweiz

Auf Bundesebene sind die Beschränkungen für die Alkoholwerbung hauptsächlich im Alkoholverordnungsgesetz (AlkG Artikel 42) enthalten. Das AlkG betrifft nur destillierte Getränke. Dies bedeutet, dass vergorene Getränke wie Bier oder Wein nicht den Bestimmungen des AlkG unterliegen.

Die Werbung für destillierte Getränke ist somit wie folgt verboten:

- a) in Radio und Fernsehen;
- b) in und an öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden oder Gebäudeteilen und auf ihren Arealen;
- c) in und an öffentlichen Verkehrsmitteln;
- d) auf Sportplätzen und an Sportveranstaltungen;
- e) an Veranstaltungen, an denen vorwiegend Kinder und Jugendliche teilnehmen oder die vorwiegend für diese bestimmt sind;
- f) in Betrieben, die Heilmittel verkaufen oder deren Geschäftstätigkeit vorwiegend auf die Gesundheitspflege ausgerichtet ist;
- g) auf Packungen und Gebrauchsgegenständen, die keine gebrannten Wasser enthalten oder damit nicht im Zusammenhang stehen.

Da sich dieses Gesetz nur auf destillierten Alkohol bezieht, ist diese Art der Werbung daher für vergorene Alkohole wie Bier oder Wein erlaubt. Das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG) verbietet die Werbung für gebranntes Wasser. Die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) verbietet die Werbung für alkoholische Getränke für Jugendliche unter 18 Jahren. Werbung für alkoholische Getränke, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet, ist verboten. Insbesondere ist sie verboten:

- a) an Orten und Veranstaltungen, die hauptsächlich von Jugendlichen besucht werden;
- b) in Publikationen, die sich hauptsächlich an Jugendliche wenden;
- c) auf Gegenständen, die hauptsächlich Jugendliche benutzen; und
- d) auf Gegenständen, die an Jugendliche unentgeltlich abgegeben werden.

Aufgrund dieser Erkenntnisse spricht sich der Staatsrat angesichts der schwachen Einschränkungen für den Konsum von Tabakprodukten auf Bundesebene für eine Verstärkung der Werbebeschränkungen auf kantonaler Ebene aus. Schliesslich gab der Staatsrat die Anpassung von Artikel 31 Abs. 1 des Gesetzes über die Ausübung des Handels HAG in die Vernehmlassung, um den Verkauf dieser neuen Produkte zu regeln und sie den gleichen Vorschriften wie Tabakprodukte zu unterstellen. Darüber hinaus beantragt er, dass die Altersgrenze für den Verkauf von Tabakprodukten auf 18 Jahre angehoben wird. Die Analyse der Rückmeldungen auf die Vernehmlassung ist im Gange. Der Staatsrat befasst sich auch mit der Antwort auf die Motion 2020-GC-16 über den Schutz von Jugendlichen vor Werbung für Tabak und starken Alkohol.

29. Juni 2020