

Beschluss Nr. 455/2007

Schwyz, 11. April 2007 / ri

Jugendschutz im Bereich des Alkoholhandels und Alkoholkonsums

Bericht an den Kantonsrat zum Postulat P 3/05 und zur Interpellation I 7/05

1. Übersicht

Medienberichte über sich ins Koma trinkende Heranwachsende schaffen ein öffentliches Bewusstsein dafür, dass Jugendliche sich mit Alkohol vergiften, berauschen und davon abhängig werden können.

Neuere Studien zum Alkoholkonsum junger Menschen in der Schweiz lassen nicht nur einen hohen Alkoholkonsum von Jugendlichen erkennen, die aufgrund ihres Alters noch gar keinen Zugang zu Bier und Alcopops haben sollten, sondern deuten zudem auf eine Zunahme des Rauschtrinkens hin. Untersuchungen über den Zusammenhang von Alkoholkonsum und Gesundheit einerseits und von Alkoholkonsum und Sozialverhalten andererseits kommen zum Schluss, dass der problematische Alkoholkonsum mit vielfältiger Verhaltensauffälligkeit und entsprechendem Präventionsbedarf einhergeht.

Die rechtlichen Grundlagen für Massnahmen des Jugendschutzes im Bereich des Alkoholhandels und Alkoholkonsums sind im Sinne von Mindeststandards schweizweit einheitlich geregelt, können aber kantonal verschärft werden. Probleme bietet in allen Kantonen der Vollzug der Jugendschutzmassnahmen. Diese sind aufwändig in der Durchsetzung und können leicht unterwandert werden.

Änderungen in der Besteuerung alkoholischer Getränke, die zunehmend einfachere Erhältlichkeit von Wein, Bier, Obstwein und Spirituosen sowie die Veränderung weiterer wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen erschweren die Durchsetzung des Jugendschutzes zusätzlich.

Die präventiven Massnahmen andererseits sind gut etabliert, vielfältig und breit und finden auf allen Stufen des öffentlichen Lebens statt.

Eine erfolgreiche Durchsetzung des Jugendschutzes bedarf entsprechender gesetzlicher Grundlagen, einer zeitgemässen Prävention und der engen Zusammenarbeit von Prävention und Repression wie auch der Therapie.

2. Ausgangslage

2.1 Postulat P 3/05 und Interpellation I 7/05

Mit Postulat P 3/05 vom 21. Februar 2005 der Kantonsrätin Romy Lalli und der Interpellation I 7/05 vom 1. März 2005 der Kantonsrätinnen Renate Fuchs und Margret Kessler wird ein Kantonaler Alkoholaktionsplan gefordert mit Empfehlungen an die Gemeinden und dem Ziel, den im Gesetz verankerten Jugendschutz bei Alkoholkauf und -konsum konsequent durchzusetzen. Gleichzeitig werden eine Reihe von Fragen zum Problembereich Jugendschutz und Alkohol aufgeworfen.

Der Regierungsrat ist über den zunehmenden Alkoholkonsum von Jugendlichen ebenfalls besorgt. Er hat Erheblicherklärung des Postulats beantragt. Dieser stimmte der Kantonsrat mit Beschluss vom 20. April 2005 zu. Er legt hiermit eine Übersicht über die bereits ergriffenen oder eingeleiteten Massnahmen im Bereich Jugendschutz und Alkoholkonsum vor und prüft, wie diese allenfalls sinnvoll ergänzt und angepasst werden können.

2.2 Rechtliche Grundlagen

2.2.1 Bund

Ausschank und Abgabe von alkoholischen Getränken an Kinder und Jugendliche sind auf eidgenössischer Ebene im Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) vom 21. Juni 1932 (SR 680), in der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) vom 23. November 2005 (SR 817.02) und im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0) geregelt.

Gebrannte Wasser dürfen nicht an Jugendliche unter 18 Jahren, Wein, Bier und Obstwein nicht an unter 16-Jährige ausgeschenkt resp. abgegeben werden. Verboten ist sodann die Werbung für gebrannte Wasser an Veranstaltungen, an denen vorwiegend Kinder und Jugendliche teilnehmen oder die vorwiegend für diese bestimmt sind, sowie jede Anpreisung alkoholischer Getränke, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet. Bestraft wird ausserdem, wer einem Kind unter 16 Jahren alkoholische Getränke in einer Menge, welche die Gesundheit gefährden kann, verabreicht oder zum Konsum zur Verfügung stellt.

Die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) besorgt die Durchführung der Alkoholgesetzgebung, das Bundesamt für Gesundheit (BAG) den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung.

2.2.2 Kanton

2.2.2.1 Ausschank und Abgabe von alkoholischen Getränken

Ausschank und Abgabe von alkoholischen Getränken sind auf kantonaler Ebene im Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholischen Getränken (Gastgewerbegesetz) vom 10. September 1997 (SRSZ 333.100) geregelt. Dabei geht der Kanton in bezug auf die Regelung des Jugendschutzes in seinen Rechtsvorschriften nicht über den bundesrechtlich gesetzten Rahmen hinaus. Er beschränkt sich auf den Vollzug des entsprechenden Bundesrechts und regelt die kantonalen Zuständigkeiten.

Wer eine gastgewerbliche Tätigkeit oder Kleinhandel mit gebrannten Wassern betreiben will, bedarf einer Bewilligung. Der Handel mit vergorenen Getränken (Wein, Bier und Obstwein) ist bewilligungsfrei.

Bewilligungsbehörde ist die Gemeinde. Sie ist zuständig für die Erteilung und den Entzug von Betriebsbewilligungen, für die Erteilung und den Entzug von Anlassbewilligungen und für die Erteilung und den Entzug von Bewilligungen für den Kleinverkauf von gebrannten Wassern. Das kantonale Militär- und Polizeidepartement hat die Aufsicht über die Tätigkeit der Bewilligungsbehörden.

Wer das Verbot der Abgabe von alkoholischen Getränken an Jugendliche missachtet, wird mit Busse bestraft.

2.2.2.2 Gesundheitsförderung und Prävention

Gesundheitsförderung und Prävention sind in der Gesundheitsverordnung (GesV) vom 16. Oktober 2002 (SRSZ 571.110) und der Vollzugsverordnung zur Gesundheitsverordnung (GesV-VV) vom 23. Dezember 2003 (SRSZ 571.111) geregelt. Kanton, Bezirke und Gemeinden fördern gemeinsam eine gesunde Lebensweise und bekämpfen die Suchtgefahren. Der Kanton koordiniert die Massnahmen der Gesundheitsförderung.

Das Departement des Innern ist Vollzugsinstanz, es koordiniert die Massnahmen und Projekte im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention.

Der Regierungsrat kann Verträge über Massnahmen der Gesundheitsförderung abschliessen und finanzielle Verpflichtungen eingehen.

3. Fakten zum Alkoholkonsum

3.1 Alkoholkonsum in der Schweiz

Je höher der Durchschnittskonsum ist, umso mehr Alkoholprobleme existieren in einem Land. Alkoholische Getränke sind in der Schweiz verbreitete Genussmittel und werden von den Meisten konsumiert, ohne dass sie sich und anderen Probleme schaffen. Jedoch ist Alkohol durch seine gewebetoxische und abhängigkeitsbildende Eigenschaft kein gewöhnliches Konsumgut.

Die im Folgenden dargestellten Daten zur Schweiz stammen von der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA)¹. Sie zeigen, dass mit einem Durchschnittskonsum von 8.5 Litern reinen Alkohols je Einwohner (im Jahr 2005 bzw. 9.0 Litern im 2003) die Schweiz im internationalen Vergleich ein Hochkonsumland ist. Dieser Durchschnittskonsum alkoholischer Getränke in einem Land wird bestimmt durch die Trinksitten, die wirtschaftliche Lage und das verfügbare Einkommen sowie die Erhältlichkeit alkoholischer Getränke und deren Preis.

¹ <http://www.sfa-ispa.ch>

Tabelle 1: Alkoholkonsum pro Kopf im internationalen Vergleich

Durchschnittlicher Jahreskonsum 2003 je Einwohner in Litern	Wein	Bier	Spirituosen	Total in reinem Alkohol (100 Vol-%)
Ungarn	37.4	72.2	3.5	11.4
Irland	15.2	141.2	2.0	10.8
Deutschland	23.6	117.5	2.0	10.2
Spanien	30.6	78.3	2.4	10.0
Portugal	42.0	58.7	1.4	9.6
Grossbritannien	20.1	101.5	1.8	9.6
Dänemark	32.6	96.2	1.1	9.5
Frankreich	48.5	35.5	2.4	9.3
Österreich	29.8	110.6	1.4	9.3
Zypern	17.8	60.0	3.9	9.0
SCHWEIZ	40.9	58.1	1.6	9.0
Belgien	23.0	96.2	1.4	8.8
Niederlande	19.6	78.7	1.5	7.9
Finnland	26.3	80.2	2.1	7.9
Australien	20.4	91.5	1.2	7.2
Kanada	11.0	67.8	2.2	6.9
Italien	47.5	30.1	0.4	6.8
Neuseeland	19.1	72.8	1.6	6.8
USA	9.5	81.6	1.9	6.8
Polen	11.9	79.0	1.3	6.7
Japan	2.9	27.3	3.6	6.5
Bulgarien	21.3		2.1	5.0
Island	12.0	55.8	1.2	5.4
Schweden	16.6	54.2	0.9	4.9
Norwegen	12.4	50.5	0.8	4.4

Quelle: www.sfa-ispa.ch: (tab_a02)

nach

World Advertising Research Center (2005). World drink trends 2005 (teilweise Schätzungen)

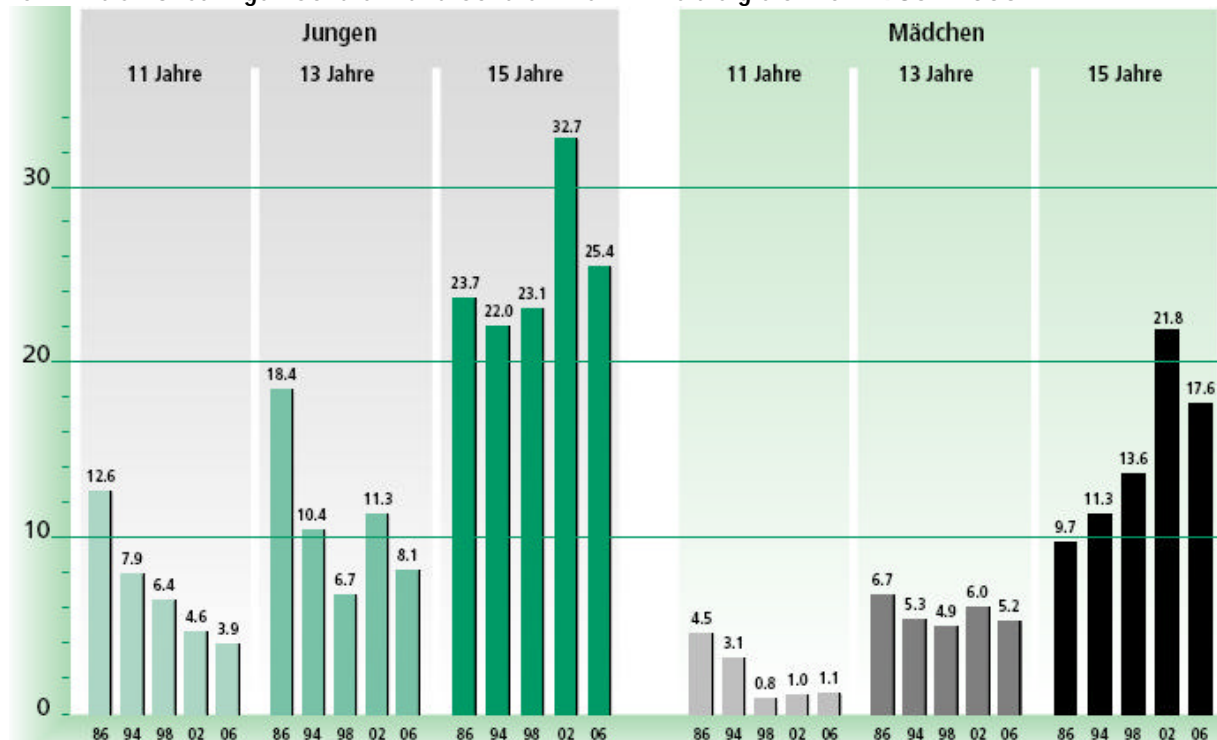
Die Schweizer und Schweizerinnen trinken gesamthaft am liebsten Wein, gefolgt von Bier und weniger oft Spirituosen. Entgegen der landläufigen Ansicht trinken nicht die Deutschschweizer am häufigsten Bier, sondern die Tessiner, gefolgt von den Romands. In diesen beiden Regionen wird allerdings auch häufiger Wein konsumiert als im deutschsprachigen Landesteil. Dabei trinken rund 80 % der in der Schweiz lebenden Bevölkerung im Alter von 15 bis 74 Jahren insgesamt gesehen risikoarm.

3.2 Alkoholkonsum im Jugendalter

Im Jahr 2006 führte die Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA) mit finanzieller Unterstützung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) und der Kantone zum sechsten Mal (nach 1986, 1990, 1994, 1998 und 2002) eine Studie für die Schweiz durch. Diese Befragung der Schülerinnen und Schüler wird unter der Schirmherrschaft der Weltgesundheitsorganisation (WHO) in 41 Ländern alle vier Jahre durchgeführt. Ziel der Untersuchung ist es, das Gesundheitsverhalten von Jugendlichen im Alter zwischen 11 und 15 Jahren und allfällige Veränderungen dieses Verhaltens im Laufe der Zeit zu beschreiben.

Aus der Studie geht hervor, dass rund jeder vierte Schüler und jede sechste Schülerin im Alter von 15 Jahren wöchentlich mindestens ein alkoholisches Getränk trinkt. Die Zahlen liegen somit 2006 tiefer als bei der letzten Befragung im Jahr 2002, aber immer noch hoch, wenn man beispielsweise bedenkt, dass der Gesetzgeber den Verkauf und die Abgabe von Alkohol an unter 16-Jährige verbietet.

Abbildung 1: Wöchentlicher Alkoholkonsums (mind. einmal pro Woche) von 11 bis 15- Jährigen Schülern und Schülerinnen im Zeitvergleich von 1986 - 2006



Quelle: Schmid, H., Delgrande Jordan, M., Kuntsche, E. N., Kuendig, H. & Annaheim, B. (2007). *Der Konsum psychoaktiver Substanzen von Schülerinnen und Schülern in der Schweiz* (Forschungsbericht). Lausanne: Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme.

Die ersten Kontakte mit alkoholischen Getränken finden zumeist innerhalb der Familie statt. Später wird das Trinkverhalten wesentlich durch die Gruppe der Gleichaltrigen geprägt.

Im Mittel liegt die Erfahrung, mehr als nur einen Schluck Alkohol zu trinken, bei den 15-jährigen Schülern bei 13.1 Jahren und bei den Schülerinnen bei 13.4 Jahren. Das erste Trunkenheitserlebnis kommt wenig später in der Entwicklung (Schüler im Mittel 13.8 Jahre und Schülerinnen im Mittel 13.9 Jahre) und ist insgesamt seltener (bei Schülern 43.1 % und bei Schülerinnen 36.5 %). Die Mehrheit der 15-Jährigen ist noch nicht betrunken gewesen (Schüler zu 56.9 % und Schülerinnen zu 63.5 %).

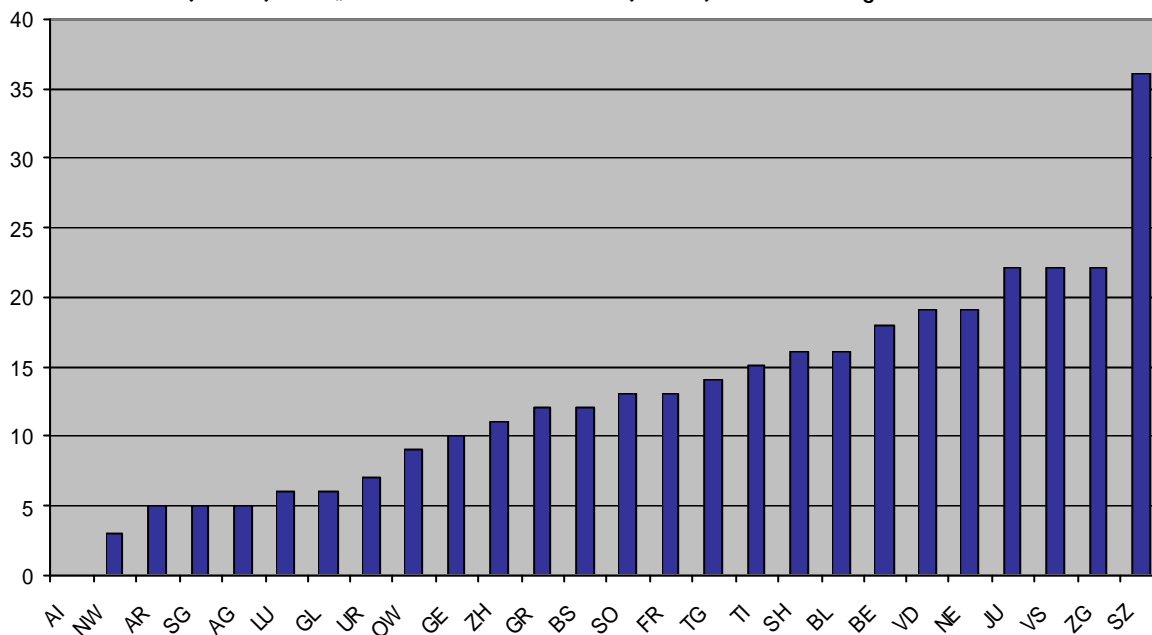
Gemäss den vorliegenden Daten kann man davon ausgehen, dass in der Schweiz gut 44 000 Schülerinnen und Schüler im Alter von 11 bis 15 Jahren mindestens zweimal in ihrem Leben betrunken waren. Verglichen mit der Gesamtzahl der Jugendlichen in der Schweiz, die auf diese Altersgruppe entfallen (zirka 440 000), ist diese Zahl besorgniserregend, da es sich zweifellos um ein Risikoverhalten handelt, welches kurz- und langfristig negative Auswirkungen auf die Gesundheit der Schülerinnen und Schüler haben kann.

Gemäss dem Forschungsbericht „Alkoholintoxikationen Jugendlicher und junger Erwachsener“² müssen in Schweizer Hospitälern täglich drei bis vier junge Menschen im Alter bis 23 Jahre aufgrund von Alkoholproblemen behandelt werden, mehr als die Hälfte aufgrund einer Alkoholintoxikation. Im Durchschnitt wird pro 1 000 Diagnosen der Altersgruppe von 10 bis 23 Jahren, die in Schweizer Spitälern gestellt werden, in knapp 14 Fällen akuter Rausch oder schädlicher Gebrauch als Haupt- oder Nebendiagnose gestellt.

Der Kanton Schwyz wies bei dieser Auswertung im Jahr 2003 mit 36 Fällen über alle Kantone hinweg bei Hospitalisierungen im schweizerischen Vergleich die meisten Diagnosen der Gruppe „Alkoholintoxikation“ auf.

² Gmel, G., Kuntsche, E.: „Alkoholintoxikationen Jugendlicher und junger Erwachsener. Eine Sekundäranalyse der Daten Schweizer Spitälern“ sfa / ispa. Lausanne. 2006

Abbildung 2: Rate (pro Tausend Fälle) aller Haupt und Nebendiagnosen „Akuter Rausch“ (F10.0) und „Schädlicher Gebrauch“ (F10.1) an allen Diagnosen



Quelle: Gmel, G., Kuntsche, E., 2006

3.3 Schlussfolgerungen

Die vorliegenden Studien weisen darauf hin, dass problematischem Alkoholkonsum bei Jugendlichen in der Schweiz Beachtung geschenkt werden muss: Der Anteil der 15-jährigen Jugendlichen, die angeben, mindestens zweimal im Leben betrunken gewesen zu sein, ist über die Untersuchungsjahre angestiegen. Nach dem Hoch von 2002 liegen im Jahr 2006 die Anteile bei 8.1 % bei den 15-jährigen Schülern, und bei 19.0 % bei den 15-jährigen Schülerinnen, und damit immer noch deutlich über den Anteilen der Vorjahre. Diese Zunahme betrifft sowohl Jungen wie Mädchen. Die mit dem Rauschtrinken verbundenen unmittelbaren Auswirkungen auf die Gesundheit der Jugendlichen im Sinne von Unfällen, Gewalt und Delinquenzsituationen können dramatisch ausfallen.

Diese Studien zeigen, dass Kinder und Jugendliche immer mehr und risikoreicher trinken. Die vor allem bei Jugendlichen beliebten importierten Spirituosen wie Whisky, Gin oder Wodka wurden mit der Einführung des Einheitssteuersatzes (1999) billiger. Seither trinken zunehmend mehr und jüngere Kinder und Jugendliche Alkohol in schädlichen Mengen.

4. Auswirkungen auf Gesundheit und Sozialverhalten

4.1 Auswirkungen auf die Gesundheit

Sporadisch-exzessiver Alkoholkonsum bzw. Trunkenheit im Jugendalter wird mit einer Vielzahl von negativen Konsequenzen in Verbindung gebracht. Neben den klassischen Vergiftungsfolgen wie Gedächtnislücken, Kopfschmerzen, Übelkeit berichtet die Literatur über Konsequenzen im Bereich Schule (Fehlzeiten, schlechte Leistungen usw.), Unfälle und Verletzungen der eigenen Person und anderer Personen (Fahrzeugunfälle, Stürze, Selbstmord), Gewalt und aggressives Verhalten (Kämpfe, Zerstörung fremden und eigenen Eigentums), Sexualität (ungeplanter und unge-

schützter Geschlechtsverkehr bis hin zu Vergewaltigungen), Beschädigung sozialer Beziehungen und Probleme mit Autoritäten wie der Schule oder der Polizei.³

Alkohol ist die am weitesten verbreitete Droge westlicher Gesellschaften. Alkoholkonsum in kleineren Mengen wirkt auf den Menschen anregend, in grösseren Mengen berauschend. Der Einfluss des Alkohols auf die Handlungs- und Verhaltensweise erklärt sich vor allem durch die Beeinträchtigung der Gehirnfunktionen. Schon kleine Mengen Alkohol verschlechtern Reaktionsfähigkeit, Aufmerksamkeit, Konzentration, Sehvermögen und den Gleichgewichtssinn.

Dauernder und übermässiger Alkoholkonsum belastet Gehirn und Leber, so dass bei Personen mit diesem Konsummuster Gehirnabbauprozesse oder kleine Blutungen vor allem im Stammhirn vorkommen können. Eine häufige Folge sind Leberzirrhosen (Schrumpfung und Verhärtung der Leber). Die körperliche Alkoholabhängigkeit stellt sich bei Erwachsenen nach zehn oder mehr Jahren ein. Die psychische Abhängigkeit (nach den Wirkungen des Alkohols) erfolgt viel rascher. Moderater Alkoholgenuss stellt hingegen kaum ein Problem dar.

Die Erfahrung zeigt: Je jünger ein Individuum ist, desto schlechter wird der Alkohol vertragen. Bei Kleinkindern verursachen schon geringe Mengen eine Leberzirrhose. Infolge des geringeren Gewichtes von Kindern und Jugendlichen bewirkt die gleiche Alkoholmenge bei diesen einen entsprechend höheren Blutalkoholgehalt als beim Erwachsenen. Dazu kommt, dass das noch in Entwicklung begriffene Nervensystem besonders empfindlich auf die Alkoholwirkung reagiert. Durch eine Schädigung der Organe Leber und Gehirn wird die seelische und körperliche Entwicklung beeinträchtigt.⁴

4.2 Alkohol und Gewalt im Jugendalter

Die Analysen der Daten der schweizerischen ESPAD-Studie⁵ zeigt den Zusammenhang zwischen Gewaltverhaltensweisen und Indikatoren des Alkoholkonsums.

Unterteilt man Jugendliche danach, ob sie selten oder häufig Alkohol konsumieren, durchschnittlich moderat oder stark trinken und ob sie zum Rauschtrinken neigen, so ergeben sich inklusive Abstinenz verschiedene Konsumtypen.⁶

Betrachtet man diese Zusammenhänge zwischen Gewaltformen und diesen Alkoholkonsumtypen, so lassen sich drei Gruppen unterscheiden:

1. Abstinente und auch risikoarm Konsumierende weisen eine geringe Wahrscheinlichkeit auf, sich gewalttätig zu verhalten.
2. Jugendliche mit zumindest einem Risikofaktor (also häufiger Konsum oder hohe durchschnittliche Menge oder Rauschtrinken) üben mehr Gewaltakte aus als abstinente und risikoarm Konsumierende. Dabei ist die Frequenz des Konsums aussagekräftiger als die Menge pro Gelegenheit.
3. Häufig trinkende Jugendliche, die zusätzlich in die Gruppe der Rauschtrinkenden fallen, sowie Jugendliche, die darüber hinaus auch noch grosse Mengen bei normalen Gelegenheiten trinken, also hoch risikoreich Trinkende, zeigen ein deutliches erhöhtes Mass an gewalttätigem Verhalten. Sie sind auch selbst häufiger Opfer von Gewalt.

³ Vgl. : Gmel, Rehm, & Kuntsche, 2003.

⁴ Auszug aus dem Leitfaden für das Personal der Schweizer Gastronomie und des Handels sowie weiterer Interessierter. Herausgeberin EAV

⁵ Kuntsche, E., Gmel, G., Annaheim, B., Alkohol und Gewalt im Jugendalter Gewaltformen aus Täter- und Opferperspektive, Konsummuster und Trinkmotive – Eine Sekundäranalyse der ESPAD-Schülerbefragung, SFA / ISPA. 2006

⁶ Seltener Alkoholkonsum: weniger als 10-mal in den letzten 12 Monaten, moderater Alkoholkonsum: 2 Gläser oder weniger pro Trinkgelegenheit ; Rauschtrinken : wenigstens 2-mal monatlich 5 Gläser oder mehr.

Mädchen sind generell weniger in Gewaltakte involviert als Jungen. Über alle Gewaltformen hinweg sind die verschiedenen Trinkmuster bei Mädchen weniger stark mit Gewalt in Verbindung gebracht. Einzig die hoch risikoreich Trinkenden (häufig Konsumierende mit Rauschtrinken) neigen ebenfalls häufiger zu Gewalt.

4.3 Schlussfolgerungen

Das Probieren eines alkoholischen Getränkes, bei besonderen Gelegenheiten wie zum Beispiel bei einem Familienanlass, dürfte keine direkte Bedrohung für die Gesundheit von Jugendlichen darstellen. Hingegen ist ein regelmässiger Konsum mit wöchentlicher Häufigkeit je nach Alter und Entwicklung des Jugendlichen sehr problematisch.

25 % der Jungen zwischen 13 und 17 Jahren⁷ konsumieren hoch risikoreich Alkohol. Diese verursachen zwischen 50 und 60 % der körperlichen Gewaltakte (inklusive Gewalt gegen Sachen) und erleiden etwa 40-50 % der Gewalt.

Bei den Mädchen vereinigen die rund 15 % hochrisikoreich Konsumierenden 40-50 % der ausgeübten Gewalt und 30-40 % der erlittenen Gewalt auf sich.

Eine verhältnismässig kleine Gruppe ist also für einen grossen Teil an Gewalt verantwortlich.

Diese Aussagen zeigen nur, dass Gewalt bei Alkoholkonsumierenden, insbesondere bei risikoreich Konsumierenden, häufiger vorkommt. Sie sagen jedoch nichts darüber aus, ob die Gewalt unter dem Einfluss von Alkohol ausgeübt bzw. durch den Alkoholkonsum „verursacht“ worden ist. Studien zum Thema kommen zum Fazit, dass der Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewaltverhalten äusserst komplex ist, von vielen verschiedenen Faktoren abhängt und über kausale Zusammenhänge noch wenig bekannt ist.

Es ist davon auszugehen, dass es sich häufig nicht nur um problematischen Alkoholkonsum handelt, sondern um eine Gruppe, die vermutlich vielfältig verhaltensauffällig ist und deshalb Präventionsansätze benötigt, die nicht nur den Substanzkonsum aufgreifen.

5. Ergriffene Massnahmen

Unter dem Begriff Jugendschutz werden Massnahmen zum Schutz der Jugendlichen vor gesundheitlichen und sittlichen Gefahren zusammengefasst.⁸

Für das Wohl, die Pflege und Erziehung von Kindern und Jugendlichen sind im schweizerischen Rechtssystem in erster Linie die Eltern zuständig, unterstützt von Schule und Ausbildungsstätte als weiteren Miterziehenden.

Diese traditionellen Träger der Sozialisation junger Menschen können durch Dienstleistungen staatlicher oder nichtstaatlicher Institutionen sowie durch gesetzliche Massnahmen des Jugendschutzes unterstützt werden.

Der staatliche Jugendschutz im Bereich Alkohol ist Teil einer breiten Palette an kollektiven Schutzmassnahmen vor den diversen Jugendgefährdungen und stützt sich auf die in 2.2 aufgeführten Rechtsgrundlagen.

5.1 Einschränkung der Werbung für Alkohol und Tabak

Der Regierungsrat hat aufgrund des Postulates P 09/02 von KR Andreas Marty mit RRB Nr. 521/2003 angeordnet, dass auf sämtlichen vom Kanton bewirtschafteten Reklameflächen das Anbringen von Alkohol- und Tabakwerbung auszuschliessen ist. Das kantonale Hochbauamt wurde beauftragt, die Verträge mit den Plakatgesellschaften entsprechend anzupassen.

⁷ Vgl. Kuntsche, E., Gmel, G., Annaheim, B., Alkohol und Gewalt im Jugendalter Gewaltformen aus Täter- und Opferperspektive, Konsummuster und Trinkmotive – Eine Sekundäranalyse der ESPAD-Schülerbefragung, SFA / ISPA. 2006

⁸ Wikipedia, Internet-Enzyklopedia 2005.

Des Weiteren wurde allen Schwyzer Gemeinden empfohlen, die Verträge mit den Plakatgesellschaften ebenfalls so anzupassen, dass keine Alkohol- und Tabakwerbung auf kommunalen Reklameflächen mehr erscheint.

5.2 Abschluss von Leistungsvereinbarungen

Das Departement des Innern erfüllt seinen gesetzlichen Auftrag im Bereich Jugendschutz und Alkohol vorwiegend über den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit ausgewiesenen Partnern.

So werden mit dem Sozialpsychiatrischer Dienst des Kantons Schwyz SPD – resp. dessen Fachstelle „Gesundheit Schwyz – Fachstelle für Gesundheitsförderung und Prävention“ - bereits seit Jahren Verträge zur Durchführung von gesundheitsfördernden und präventiven Massnahmen vereinbart. Im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention an den Schulen wurden für die Jahre 2005 – 2006 und 2007 - 2008 zusätzlich auch Leistungsvereinbarungen mit der Firma ckt GmbH, Wilen bei Wollerau, abgeschlossen.

Die Leistungsvereinbarungen haben die Sensibilisierung und Information der breiten Öffentlichkeit zum Ziel und beinhalten zusätzlich Beratung und Schulung sowie die Durchführung von Projekten und Programmen mit Jugendlichen. Die Verträge werden alle zwei bis drei Jahre neu verhandelt und vom Amt für Gesundheit und Soziales in bezug auf Umsetzung und Zielerreichung begleitet.

In den letzten Jahren sind im Bereich Alkohol und Jugendschutz insbesondere folgende Projekte erfolgreich realisiert worden:

5.2.1 „Drinking too much?“

Das Projekt, durchgeführt von der Fachstelle für Gesundheitsförderung und Prävention des SPD in den Jahren 2002-2006, thematisierte den Grenzbereich zwischen Genuss- und Risikokonsum und zielte darauf ab, die Bevölkerung für die Gefahren des risikoreichen Alkoholkonsums zu sensibilisieren und die Zugangsschwelle zum Angebot der Fachstelle für Alkoholfragen zu senken.

Unter diesen Zielsetzungen sind u.a. zwei wichtige Teilprojekte realisiert worden:

5.2.1.1 „Die Gemeinden handeln“

Dieses Projekt wurde in Zusammenarbeit mit Radix Gesundheitsförderung in den Gemeinden Wollerau, Feusisberg, Ingenbohl und Gersau durchgeführt.

In dessen Rahmen wurden in den beteiligten Gemeinden die folgenden Massnahmen realisiert und erprobt:

- a) Alkoholpolitik ist auf der politischen Agenda der Gemeinde.
- b) Eine ständige Kommission koordiniert die Suchtprävention in der Gemeinde.
- c) Die Bevölkerung wird informiert über die Aktivitäten der Kommission.
- d) Es werden Elternabende zum Thema veranstaltet.
- e) Es werden Massnahmen zur Verminderung von Littering, Lärm, Vandalismus im Zusammenhang mit Alkoholkonsum getroffen.
- f) Bewilligungen für Festwirtschaften werden nur erteilt, wenn die Veranstalter die Einhaltung der Bestimmungen zum Jugendschutz garantieren und ein entsprechendes Jugendschutzkonzept vorlegen.
- g) Es werden Alkoholtestkäufe zur Überprüfung der Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen durchgeführt.
- h) Die Prävention an den Schulen wird gefördert.

5.2.1.2 „Zero-Limit-Bar“

Die alkoholfreie Cocktailbar, im Rahmen von „die Gemeinden handeln“ eingeführt, wird heute von Jugendverbänden zusammen mit Jugendlichen betrieben. Sie kann - mit je einem Standort im inneren und äusseren Kantonsteil - gemietet werden. Jugendliche werden in der Barschule Zürich zum Mixen von alkoholfreien Drinks ausgebildet. Die Zero-Limit-Bar wird rege genutzt und bietet Jugendlichen Genuss ohne Risiko.

5.2.2 Suchtprävention an den Schulen

Diese Projekte zielen darauf ab, die Schulen und deren Verantwortliche zu vernetzen sowie Jugendliche, Eltern und Lehrpersonen über die Suchtgefahren zu informieren und für die Suchtprävention (Alkohol, Tabak, Drogen) zu sensibilisieren.

5.2.2.1 „Basismodul Suchtprävention“, Suchtpräventionstage an den Schulen der Sekundarstufe I

In den Jahren 2005 - 2006 wurden in den Mittelpunktschulen Lachen, Buttikon, Oberarth, Einsiedeln, Küssnacht, Unteriberg und Wollerau insgesamt 1025 Schülerinnen und Schülern zu den Themen Alkohol, Tabak, Drogen erreicht. Dieses Projekt wird zurzeit evaluiert. Insbesondere wird dessen thematische Erweiterung auf weitere Themen der Gesundheitsförderung und Prävention und die zeitliche Ausdehnung auf alle Stufen der Volksschule (Kindergarten, Primarschule, Sekundarstufe I) überprüft.

5.2.2.2 „Jugend und Suchtmittel“, Suchtpräventionstage an den Schulen der Sekundarstufe II

In den Jahren 2005 - 2006 wurden sämtliche Schülerinnen und Schüler der Berufs- und Mittelschulen zu den Themen Alkohol, Tabak, Drogen erreicht. Dieses Projekt wird in den Jahren 2007 - 2008 fortgeführt.

5.2.2.3 Suchtpräventionsteams

Kontaktlehrpersonen der Schulen der Sekundarstufe I und II treffen sich regelmässig zur Durchführung und Koordination von Suchtpräventionsmassnahmen. Diese Treffen finden weiterhin statt.

5.3 Schwerpunkte 2007 – 2008

Im Rahmen der Verhandlungen mit seinen Leistungspartnern und seines eigenem Zielsetzungsprozesses hat das Departement des Innern für die Jahre 2007 – 2008 eine Reihe von Massnahmen operativer und konzeptioneller Art festgelegt.

5.3.1 Operative Massnahmen

Mit den Leistungspartnern wurden im Bereich Jugendschutz und Alkohol folgende operativen Schwerpunkte vereinbart:

5.3.1.1 Information, Beratung und Schulung der Bevölkerung und von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren (Arbeitgeber, Soziantätige, Spitex, Ärzte, Jugendgruppenleiter usw.).

Die Information und Beratung durch die Fachstelle Gesundheitsförderung und Prävention des SPD erfolgen persönlich, telefonisch und schriftlich von Montag bis Freitag zu den üblichen Bü-

rozeiten, über eine eigens dafür aufgeschaltete Homepage und über die Medien. Für die Schulung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in diesem Thema werden pro Jahr mindestens je eine Veranstaltung pro Schlüsselgruppe (Jugendleiter, Lehrmeister, Lehrpersonen, Sozialarbeiter, Gemeindevertreter u. a.) durchgeführt. Die breite Öffentlichkeit wird durch mindestens zwei überregionale öffentliche Informationskampagnen jährlich erreicht.

5.3.1.2 Unterstützung der Gemeinden im Bereich Jugendschutz und Alkohol mit folgender Zielsetzung

Die Gemeinden sind für das Problem Jugendschutz und Alkohol sensibilisiert und werden in ihren Bemühungen um Prävention unterstützt. Der Verkauf von Alkohol an Minderjährige ist erschwert. Für die Bewilligung eines Anlasses, an dem Alkohol ausgeschenkt wird, bedarf es zwingend eines den jeweiligen Verhältnissen angepassten Jugendschutzkonzeptes (Zielvorgabe: Umsetzung bis Ende 2008 in mindestens zwanzig Gemeinden). Die Fachstelle schaltet dazu das Internettool www.jugendschutz-zentral.ch auf und bietet den Gemeinden eine breite Palette weiterer flankierender Unterstützungsangebote an.

5.3.1.3 Weiterführung der Suchtpräventionstage an den Schulen der Sekundarstufe II (Berufs- und Mittelschulen) sowie Neukonzeption der Gesundheitsförderung und Prävention an den Volksschulen

Mit der Firma ckt GmbH wurde für weitere zwei Jahre die Durchführung von Suchtpräventionstagen zu den Themen Alkohol, Tabak, Drogen für die Schülerinnen und Schüler der Berufs- und Mittelschulen vereinbart.

5.3.1.4 Planung eines Kursangebotes für Jugendliche, die mit Alkohol oder Cannabis auffällig geworden sind

Im Rahmen der Umsetzung des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (JStG) vom 20. Juni 2003 (SR 311.1) ist die Schaffung eines entsprechenden Kursangebotes in Prüfung. Ein solcher Kurs könnte straffälligen Jugendlichen im Sinne von Art. 23 (persönliche Leistung statt Strafe) vom Jugendanwalt und der Bewährungshilfe angeordnet bzw. empfohlen werden.

5.3.1.5 Optimierung der Schnittstelle zwischen dem Sozial- und Kinderpsychiatrischen Dienst des Kantons Schwyz für die Behandlung von alkohol- und drogenauffälligen Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren

Diese werden künftig zur Abklärung und ggf. Behandlung von den Fachstellen für Drogenfragen und für Alkoholfragen des Sozialpsychiatrischen Dienstes aufgenommen. Damit konzentrieren sich diese Aufgaben auf eine Stelle im Kanton.

5.3.2 Konzeptionelle Arbeiten

Das Departement des Innern konzentriert sich im laufenden und folgenden Jahr auf folgende konzeptionelle Schwerpunkte:

5.3.2.1 Gesamtkonzept Gesundheitsförderung und Prävention

Das Departement plant die Ausarbeitung eines Gesamtkonzeptes Gesundheitsförderung und Prävention im Kanton Schwyz. Dieses soll Grundlagen liefern für eine ziel- und wirkungsorientierte Gesundheitsförderungs- und Präventionspolitik, die den heutigen Anforderungen genügt und einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Gesundheit der Bevölkerung im Kanton leistet.

Dabei sollen vorliegende und noch zu erarbeitende Fachkonzepte (wie Konzept Gesundheitsförderung und Prävention an den Schulen im Kanton Schwyz) die Eckpunkte für eine nachhaltige Gesundheitsförderung auf Kantonsebene liefern. Geplanter Abschlusstermin für die Erstellung ist Mitte 2008.

5.3.2.2 Konzept Gesundheitsförderung und Prävention an den Volksschulen im Kanton

Das Amt für Volksschulen, das Turn- und Sportamt, das Amt für Gesundheit und Soziales und der kantonsärztliche Dienst haben von den Vorstehern des Departements des Innern und des Erziehungsdepartements gemeinsam den Auftrag erhalten, bis Ende 2007 ein Konzept zur lehrplanergänzenden Gesundheitsförderung & Prävention auf allen Stufen der Volksschule im Kanton Schwyz (Kindergarten, Primarschule, Sekundarstufe I) bis zur Realisationsreife auszuarbeiten.

5.3.2.3 Kantonaler Alkoholaktionsplan

Die präventiven Massnahmen des Kantons im Bereich Jugendschutz und Alkohol orientieren sich bereits heute an den im Nationalen Alkoholaktionsplan 2000 enthaltenen Grundsätzen. Diese sind vielfältig und breit und bedeuten bereits eine Umsetzung der in einem Alkoholaktionsplan festzuschreibenden strategischen Grundsätzen.

Der nationale Alkoholaktionsplan wird derzeit auf Bundesebene überarbeitet. Das Departement des Innern prüft zur gegebenen Zeit, ob in Ergänzung resp. als Teil des geplanten Gesamtkonzeptes Gesundheitsförderung und Prävention ein gesonderter kantonaler Alkoholaktionsplan sinnvoll ist.

6. Schlussfolgerungen

6.1 Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen

Die gesetzgeberische Kompetenz im Bereich Jugendschutz und Alkohol kommt Bund und Kanton gemeinsam zu. Verboten sind Ausschank und Abgabe von gebrannten Wassern an Jugendliche unter 18 Jahren und von Wein, Bier und Obstwein an unter 16-Jährige sowie die Werbung für gebrannte Wasser und für Alkohol, soweit sich diese an Jugendliche richtet resp. diese in besonderem Masse erreicht.

Mit dem Verbot der Abgabe von gebrannten Wassern an Jugendliche unter 18 Jahren und von Wein, Bier und Obstwein an unter 16-Jährige sowie dem Werbeverbot für Kinder und Jugendliche legt der Bund schweizweit Mindeststandards fest.

Es ist den Kantonen unbenommen, diese gesetzlichen Vorschriften zu verschärfen. In verschiedenen Kantonen ist dies bereits erfolgt oder in Vorbereitung (zum Beispiel Alkoholverkaufsverbot an Kiosken und Tankstellen). Im Kanton Schwyz gehen die entsprechenden Regelungen nicht über den bundesrechtlich gesetzten Rahmen hinaus. Im Rahmen einer Revision des Gastgewerbegesetzes ist dieser Aspekt genauer zu prüfen.

6.2 Optimierung des Vollzugs

Die Verantwortung für die Bewilligung von Verkauf und Ausschank von Alkohol liegt bei den Gemeinden und dem für die Aufsicht über die Tätigkeit der Bewilligungsbehörden zuständigen Militär- und Polizeidepartement.

Die Durchsetzung der bestehenden Jugendschutzbestimmungen bereitet im Kanton Schwyz wie auch anderswo Mühe. So können einerseits die Alterslimiten nicht lückenlos kontrolliert und andererseits mit Hilfe von älteren Mitgliedern einer Jugendgruppe leicht umgangen werden.

In der Mehrheit der Fälle kommen (gemäss Forschungsbericht zum Konsum psychoaktiver Substanzen von Schülerinnen und Schülern⁹) in der Schweiz z. B. die 15-Jährigen auf Partys und durch Freunde und Bekannte an die alkoholischen Getränke. Bei einem Drittel der Jugendlichen haben auch die Eltern bewusst den Alkohol an die Jugendlichen abgegeben. Trotz des gesetzlichen Verbots erhalten Jugendliche in der Schweiz in über 30 % der Fälle alkoholische Getränke in Läden, Supermärkten und Kiosken und auch in Restaurationsbetrieben. Etwa jeder zehnte Jugendliche kommt zuhause, ohne Wissen der Eltern an Alkohol. In seltenen Fällen wird Alkohol auch gestohlen.

Der Zugang zu alkoholischen Getränken ist eine notwendige Bedingung für deren Konsum. Das Erschweren des Zugangs zu Alkoholika ist dementsprechend als wichtiges Ziel bei der Prävention von Alkoholproblemen gesetzt. Dies bedeutet wirkungsvolle Kontrollen mit entsprechenden Sanktionen.

6.3 Weiterführung der Prävention

Kanton, Bezirken und Gemeinden sowie den im Gesundheitswesen tätigen Organisationen und Personen kommt gemeinsam die Aufgabe zu, eine gesunde Lebensweise der Bevölkerung im Kanton Schwyz zu fördern und Suchtgefahren zu bekämpfen.

Das Thema Jugendschutz und Alkohol wird seitens des Kantons durch eine breite Palette von präventiven Angeboten unterstützt. Der Kanton informiert, berät und unterstützt die Massnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention der verschiedenen Akteure unter anderem im Rahmen von Leistungsvereinbarungen und durch eine angemessene Gesundheitserziehung auf allen Schulstufen.

Für seine präventiven Massnahmen wendet der Kanton jährlich rund eine halbe Million Franken auf. Hinzu kommen die finanziellen Aufwendungen von Gemeinden und Bezirken sowie das unentgeltliche Engagement verschiedener weiterer Akteure. Ein beachtlicher Teil dieser Gelder fliesst in die Unterstützung der Gemeinden bei der Durchsetzung des Jugendschutzes (drinking too much resp. die entsprechenden Nachfolgeangebote).

Für das Wohl, die Pflege und Erziehung von Kindern und Jugendlichen sind primär die Eltern zuständig. Dies gilt auch für den Konsum von Alkohol. Die von Kanton, Gemeinden und Bezirken ergriffenen Massnahmen unterstützen die Eltern in deren Erziehungsaufgabe.

Eine wirkungsvolle Prävention bedingt die ständige engagierte Arbeit aller Akteure. Sie ist weiterhin und verstärkt auf Koordination, Förderung von Transparenz und Vernetzung sowie Abstimmung aller Massnahmen - sowohl präventiver wie auch repressiver Natur- angewiesen.

6.4 Intensivierung der Zusammenarbeit

Zur besseren Durchsetzung des Jugendschutzes bedarf es nebst der engagierten Arbeit aller Beteiligten einer verstärkten Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure. Die geplanten und bereits in die Wege geleiteten Massnahmen 2007-2008 haben genau dies zum Ziel.

Es gilt, sich auf eine klare strategische Zielsetzung zu einigen und die Zusammenarbeit zwischen den Handlungsverantwortlichen (Gemeinden, Militär- und Polizeidepartement und Departement des Innern) vermehrt zu institutionalisieren und insbesondere auch die Prävention und Repression näher zusammenzuführen.

⁹ Quelle: Schmid, H., Delgrande Jordan, M., Kuntsche, E. N., Kuendig, H. & Annaheim, B. (2007). Der Konsum psychoaktiver Substanzen von Schülerinnen und Schülern in der Schweiz (Forschungsbericht). Lausanne: Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, vom Bericht zustimmend Kenntnis zu nehmen.
2. Mit diesem Bericht gilt das Postulat P 3/05 Jugendschutz im Bereich des Alkoholhandels und Alkoholkonsums gemäss § 53 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat als erledigt und die Interpellation I 7/05 als beantwortet.
3. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und Regierungsrates; Staatskanzlei; Departement des Innern (3, unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Alois Christen, Landammann

Peter Gander, Staatsschreiber