



Eidgenössische Alkoholverwaltung
Totalrevision
Länggassstrasse 35
3000 Bern 9

Bern, 21. Oktober 2010/DFD

Stellungnahme zur Totalrevision des Alkoholgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne ergreifen wir die Gelegenheit, zur vorgelegten Totalrevision des Alkoholgesetzes Stellung zu nehmen.

Prävention

Im Revisionsvorschlag sind verschiedene alkoholpräventive Rückschritte zu verzeichnen und etliche Massnahmen werden nicht ergriffen, deren Wirksamkeit wir aufgrund nationaler und internationaler Erfahrungen kennen. Zentral zu nennen ist dabei der Verzicht auf griffige Massnahmen zur Verhinderung von Billigalkohol durch Erhebung einer vom Alkoholgehalt abhängigen, gegebenenfalls degressiv auszugestaltenden Lenkungsabgabe. Insbesondere ist der Argumentation des Bundesrats aus gesundheitspolitischer Perspektive nicht zu folgen, wonach für eine generelle Verteuerung von alkoholischen Getränken keine Veranlassung bestehe. Die Wirksamkeit preisbildender Massnahmen (höhere Preise, höhere Steuern, Mindestpreise, Lenkungsabgaben etc.) ist durch zahlreiche wissenschaftliche Studien^{1,2,3,4,5} belegt. Diese wirken nicht nur, aber vor allem auch auf jugendliche Konsumierende wie auch auf problematisch Konsumierende.

¹ Wagenaar, A.C. ; Tobler, Amy L.; Komro, Kelli A. (2010). Effects of Alcohol Tax and Price Policies on Morbidity and Mortality: A Systematic Review. In : Am J Public Health.2010; 0: AJP.2009.186007v1

² Rabinovich, L. (et al.) (2009). The affordability of alcoholic beverages in the European Union. Understanding the link between alcohol affordability, consumption and harms. Cambridge : Rand Europe

³ Meier, Petra Sylvia ; Purshouse, Robin ; Brennan, Alan (2010). Policy options for alcohol price regulation: the importance of modelling population heterogeneity. In : Addiction : 2010, 105, p 383 – 393

⁴ Purshouse, Robin C. ; Meier, Petra S. ; Brennan, Alan ; Taylor, Karl B. ; Rafia, Rachid (2010). Estimated effect of alcohol pricing policies on health and health economic outcomes in England : an epidemiological model. In :Lancet 375(9723):1355-1364.

⁵ Wagenaar, A.C. ; Salois, M.J. ; Komro, K.A. (2009). Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking : a meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies. In : Addiction : 2009, 104, p. 179-190.

Jugendschutz: Art. 1

Es fehlt die Berücksichtigung des Jugendschutzes als ausdrückliches Ziel. Diese Beschränkung ist unseres Erachtens nicht mit Rekurs auf den Verfassungsauftrag gemäss Art. 105 zu rechtfertigen («Die Gesetzgebung über Herstellung, Einfuhr, Reinigung und Verkauf gebrannter Wasser ist Sache des Bundes. Der Bund trägt insbesondere den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums Rechnung.»), da durch den Begriff «insbesondere» klar angedeutet wird, dass die Minderung von Schäden nicht die einzige Zielsetzung ist. Wir erinnern in diesem Zusammenhang auch an Art. 118 BV, Schutz der Gesundheit (Abs. 1: «Der Bund trifft im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit.»).

Wir schlagen folgende Ergänzung für Artikel 1 neu vor:

Abs. 1 a) Dieses Gesetz bezweckt die *Marktregulierung alkoholischer Getränke mit dem Ziel des Gesundheitsschutzes*.

Abs. 1 b) *Dabei berücksichtigt es insbesondere die Anliegen des Jugendschutzes*.

Abs. 2. Es soll

a) den problematischen Alkoholkonsum *verhindern und vermindern*,

b) die Schäden *verhindern und vermindern*, die durch problematischen Alkoholkonsum an der Gesundheit oder an anderen Personen entstehen können.

c) [streichen]

Lockerung der Werbebestimmungen: Art. 3 und 4 AlkG

Die vorgesehenen Bestimmungen über die Werbung resp. Werbeeinschränkungen für Spirituosen und die übrigen alkoholischen Getränke sehen die Beibehaltung der starken Ungleichbehandlung von Spirituosen, Bier und Wein vor. Diese Ungleichbehandlung ist in der vorgeschlagenen Form – auch wenn sie sich am geltenden Recht orientiert – nicht zu rechtfertigen, da alle alkoholischen Getränke auf dieselbe Weise wirken. Es ist vielmehr eine generelle Einschränkung der Werbemöglichkeiten für alle Alkoholika im Sinne einer angemessenen Verhältnisprävention angezeigt, da Alkoholwerbung erwiesenermassen^{6,7,8} einen Einfluss auf den Konsum, gerade auch von Jugendlichen, hat.

⁶ Anderson, P. (et al.) (2009). Impact of alcohol advertising and media exposure on adolescent alcohol use. A systematic review of longitudinal studies. In : Alcohol and Alcoholism, 44, 229-43.

⁷ Smith, L; Foxcroft, D. (2009). The effect of alcohol advertising and marketing on drinking behaviour in young people. A systematic review. In: BMC Public Health 9:51.

⁸ British Medical Association (2009). Under the influence. The damaging effect of alcohol marketing on young people. http://www.bma.org.uk/images/undertheinfluence_tcm41-190062.pdf

Wir schlagen folgende Ergänzungen und Änderungen für Artikel 3 und 4 neu vor:

- Abs. 1 Die Werbung für alkoholische Getränke muss in Wort, Bild und Ton *unmittelbar auf das Produkt und seine Eigenschaften bezogen und sachlich* sein.
- Abs. 2 Unsachlich ist Werbung insbesondere dann, wenn sie
a) Situationen des Konsums *alkoholischer Getränke* zeigt;
b) mit alkoholischen Getränken ein besonderes Lebensgefühl wie Reichtum, Erfolg, Gesundheit, Sportlichkeit, Jugendlichkeit, Feriengefühle oder Ähnliches verbindet;
c) zum Trinken von *alkoholischen Getränken* auffordert.
- Abs. 3 Preisvergleichende Angaben oder das Versprechen von Zugaben oder anderen Vergünstigungen sind verboten.
- Abs. 4 Verboten ist die Werbung für *alkoholische Getränke*
a) *auf öffentlichem Grund*;
b) *auf privatem Grund, wenn er von öffentlichem Grund aus sichtbar ist*;
c) in und an Gebäuden oder Gebäudeteilen, die öffentlichen Zwecken dienen, und auf ihren Arealen;
d) in und an öffentlichen Verkehrsmitteln;
e) *auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen*;
f) *an Orten, wo sich hauptsächlich Personen unter 18 Jahren aufhalten sowie an Veranstaltungen, die hauptsächlich von Personen unter 18 Jahren besucht werden*;
g) *auf Gebrauchsgegenständen, die hauptsächlich für Personen unter 18 Jahren bestimmt sind*;
h) *in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Publikationen sowie in Medien und Mediengefäßen, die hauptsächlich für Personen unter 18 Jahren bestimmt sind*;
i) *in Radio und Fernsehen*.
- Abs. 5 *Verboten ist die Werbung für alkoholfreie Getränke, die unter demselben Markennamen und/oder demselben Erscheinungsbild wie alkoholhaltige Getränke auftreten*

Abgabe durch Automaten: Art. 6 AlkG

Wir sehen grundsätzlich keine Notwendigkeit, die Abgabe alkoholischer Getränke durch Automaten zu ermöglichen und lehnen diese ab. Die Forderung nach einer «Beaufsichtigung» der Automaten ist offenkundig praxisfern: Wenn die Beaufsichtigung ernsthaft vollzogen wird, braucht dies entsprechendes Personal, das die alkoholischen Getränke genauso gut selber verkaufen kann. Im Dienst des Jugendschutzes ist der Verkauf von Alkoholika durch Automaten grundsätzlich zu untersagen.

Vorschlag zu Art. 6 AlkG:

- Abs. 1. Verboten sind:

- a) die Abgabe alkoholischer Getränke durch unbeaufsichtigte Automaten.

Gewährung von Vergünstigungen: Art. 7 AlkG

Die gesundheitlichen Risiken aufgrund übermässigen Konsums von Bier oder Wein sind dieselben wie bei übermässigem Spirituosenkonsum. Genau diesen exzessiven Trinkmustern wird durch Lockvogelangebote – insbesondere die bei Jugendlichen beliebten All-you-can-drink-Partys – Vorschub geleistet. Wir befürchten hier trotz Art. 10 Abs. 1 eine legislative Lücke, weil bei diesen «à discretion»-Angeboten die Definition der «kostendeckenden Preise» naturgemäss schwierig ist. Wir empfehlen dringend, den Art. 29 Abs. 2 des Gastgewerbegesetzes des Kantons Bern aufzunehmen, welcher auf den 1. Juli 2008 hin zur Verhinderung dieser All-you-can-drink-Anlässe in Kraft gesetzt wurde (vgl. Vorschlag für neuen Abs. 2).

Wir schlagen folgende Änderungen für Artikel 7 neu vor:

- Abs. 1 Der Einzelhandel *mit alkoholischen Getränken* unter Gewährung von Zugaben oder anderen Vergünstigungen, die den Konsumenten oder die Konsumentin anlocken sollen, ist verboten.
- Abs. 2 ~~Für die übrigen alkoholischen Getränke ist die Gewährung von Zugaben oder anderen Vergünstigungen im Ausschank am Freitag und Samstag von 21.00 bis 09.00 Uhr verboten. Vorbehalten bleibt Artikel 10 Absatz 1.~~
- Abs. 2 *Zudem ist es verboten,*
- a. *Trinkspiele durchzuführen,*
 - b. *alkoholische Getränke gratis oder zu einem festen Preis ohne Berücksichtigung der abgegebenen Menge abzugeben.*

Abgabebeschränkungen: Art. 8 AlkG

Wir begrüssen die Verankerung des Weitergabeverbots in Art.8 Abs. 2 des Entwurfs. Nicht nur die Verkaufsstellen tragen mit der Missachtung des Abgabeverbots an Minderjährige dazu bei, dass Jugendliche unter 16 Jahren problemlos zu Alkohol kommen. Oft sind es auch ältere Kollegen, Freunde, Eltern und weitere Personen, die Alkohol an Minderjährige weitergeben. Die Präzisierung bzgl. der gezielten Umgehung des Abgabealters erachten wir als sinnvoll.

Testkäufe: Art. 9 AlkG

Wir erachten es als äusserst wichtig und begrüssenswert, dass das Durchführen von Testkäufen gesetzlich verankert und damit auch die in einigen Kantonen bestehenden Unsicherheiten bezüglich der Rechtmässigkeit der Testkäufe geklärt wird. Es ist dies eines der wenigen Mittel, die Durchsetzung des Jugendschutzes überprüfen zu können. Ein kürzlich erschienener Bericht⁹ zeigt, dass bei wiederholter Durchführung von Testkäufen die Zahl der Gesetzesübertretungen abnimmt. Es besteht jedoch noch immer Handlungsbedarf. Vorsicht ist jedoch geboten bei der Sanktionierung der fehlbaren Personen. Mit den Testkäufen sollen nicht in erster Linie das fehlbare Verkaufspersonal bestraft werden, sondern auch die Vorgesetzten zur Verantwortung gezogen werden können, bis hin zu einem Entzug der Bewilligung des Alkoholverkaufs.

Pflicht zum Angebot alkoholfreier Getränke: Art. 11 AlkG

Wir begrüssen die Ausweitung des „Sirupartikels“ auf die ganze Schweiz und die damit einhergehende Vereinheitlichung. Gleichzeitig fordern wir die Einführung derselben Regelung für den Einzelhandel, um Billigstangebote zu vermeiden und um zu verhindern, dass alkoholische Getränke billiger als Mineralwasser und Süssgetränke in der gleichen Menge erhältlich sind.

Weitere Massnahmen zur Einschränkung des problematischen Alkoholkonsums: Art. 12 AlkG

Unterstützungsbeiträge sollen nicht auf die Einschränkung des problematischen Alkoholkonsums begrenzt sein, sondern auch Präventionsprojekte umfassen. Zudem sollen auch Institutionen und Träger entsprechender Tätigkeiten unterstützt werden. Da es, wie im erläuternden Bericht nachzulesen ist, Aufgabe des Bundes ist, für die öffentliche Gesundheit besorgt zu sein, ist nicht ersichtlich, weshalb die Gewährung von Beiträgen „freiwillig“ sein soll. Die Formulierung des Artikels ist entsprechend zu ändern und die „kann“-Formulierung zu streichen

Wir schlagen folgende Änderungen für Artikel 12 vor:

Vorschlag zu Art. 12 AlkG:

Der Bund unterstützt durch Beiträge gesamtschweizerische oder überregionale Organisationen, Projekte und Aktivitäten zur Verhinderung des problematischen Alkoholkonsums.

⁹ Straccia, Claudia (et al.) (2009). Übersicht zu Alkoholttestkäufen in der Schweiz 2000 bis 2008 Zusammenfassung des Berichts 2008. Villars-sur-Glâne : FERARIHS.

Kompetenzzentrum, Art. 13 AlkG

Unklar formuliert ist zudem Artikel 13. Es ist nicht ersichtlich, ob damit die Schaffung einer neuen Institution vorgesehen ist oder auf die Erhaltung der EAV gezielt wird. Wir fordern den Bundesrat deshalb ausdrücklich dazu auf, die Zuständigkeiten im Alkoholgesetz zu klären. Dabei plädieren wir für die Beibehaltung der EAV und deren Ansiedlung im EFD. Ihr sollen in erster Linie Aufgaben zufallen, die sich aus Art. 105 BV (Alkohol) ableiten, insbesondere Steuern und Marktregulierung. Demgegenüber soll das im EDI angesiedelte BAG mit Präventionsaufgaben betraut werden, wie sie aus Art. 118 BV (Schutz der Gesundheit) ergeben. Gleichzeitig fordern wir dazu auf, die interdepartementale Zusammenarbeit von EAV und BAG im Sinne einer kohärenten Alkoholpolitik zu stärken. Diese Lösung entspricht im Übrigen jener im Tabakbereich, wo das BAG in Präventionsfragen federführend ist, die beim EDI angegliederte Oberzolldirektion dagegen für Steuer- und Einfuhrfragen.

Zeitliche Verkaufseinschränkung

Mit der Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten und dem Wegfall der Bedürfnisklausel ist Alkohol fast überall und fast rund um die Uhr erhältlich, was den problematischen Alkoholkonsum begünstigt. Aus der Sicht der öffentlichen Gesundheit besteht hier ein Handlungsbedarf. Mittlerweile ist die Wirkung des Alkoholverkaufsverbots im Kanton Genf zwischen 21 und 7 Uhr evaluiert worden. Die Ergebnisse zeigen positive Auswirkungen im Bereich der Alkoholintoxikationen. So gingen die Notaufnahmen wegen Alkoholintoxikation bei den Jugendlichen zwischen 10 und 15 Jahren zurück und die Zunahme bei den 16-29-Jährigen war tiefer als in der ganzen übrigen Schweiz¹⁰.

Die Einschränkung der Öffnungszeiten für Geschäfte haben vor allem eine Wirkung auf den Konsum von Personen, die über keinen Alkoholvorrat verfügen, weil sie sich keinen leisten können oder weil sie nicht im Voraus planen. Punktuell können solche Massnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit beitragen. Beispiele sind das Alkoholverkaufsverbot in den SBB-Bahnhöfen ab 22 Uhr sowie das Alkoholverkaufsverbot im Kanton Genf zwischen 21 Uhr und 7 Uhr in allen Läden, Tankstellenshops und Take-aways sowie der Verkauf „über die Gasse“. Wir fordern deshalb ein zeitlich beschränktes Verkaufsverbot von alkoholischen Getränken im Detailhandel zwischen 22 und 7 Uhr.

¹⁰ Gmel, G., & Wicki, M. (2010). Effekt der Einschränkung der Erhältlichkeit von Alkohol auf Alkohol-Intoxikationen im Kanton Genf (Forschungsbericht Nr. 54-A). Lausanne: Sucht Info Schweiz.

Örtliche Verkaufseinschränkung

Bei gewissen Anlässen besteht ein Risiko für das Entstehen alkoholbedingter Probleme, vor allem Probleme ordnungs- und sicherheitspolitischer Natur. Im Umfeld von Sportveranstaltungen wie Fussball- und Eishockeyspielen kommt es immer wieder zu gewalttätigen Ausschreitungen und Randalen alkoholisierter und gewaltbereiter Zuschauer. Diese Problematik beschäftigt auch die kantonalen Polizeidirektoren und die Sportverbände, die vor kurzem einen runden Tisch zur Thematik geschaffen haben. Ein Beispiel einer örtlichen Verkaufseinschränkung ist das bestehende Alkoholverkaufsverbot an Autobahn-Raststätten, mit dem Ziel, das Risiko von alkoholbedingten Verkehrsunfällen zu senken. Wir fordern deshalb eine gesetzliche Grundlage für ein zeitlich und örtlich eingeschränktes Alkoholverkaufsverbot an Orten, wo ein erhöhtes Risiko zu alkoholbedingter Gewalt sowie weiteren Problemen besteht.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Vorschläge.

Mit freundlichen Grüssen

Ursula Zybach
Präsidentin

Denise Felber Dietrich
Zentralsekretärin