

Verhältnisprävention: Strukturorientierte Suchtprävention

Verhältnispräventive Massnahmen streben die Veränderung der Umwelt und der Strukturen um die Zielgruppe(n) an (in Abgrenzung zur Verhaltensprävention). Zur Verhältnisprävention werden Strategien gezählt, welche auf die Kontrolle, Reduzierung oder Beseitigung von Gesundheitsrisiken in den Lebens-, Arbeits- und Umweltverhältnissen abzielen. Im Fokus dieser strukturorientierten Suchtprävention steht zum Beispiel die Verringerung des missbräuchlichen Konsums von Suchtmitteln über eine Reduktion der Verfügbarkeit sowie der Nachfrage. Verhältnisprävention bezeichnet somit einen Ansatz, der in der Form legislativer und regulativer Massnahmen eine breite Wirkung erzielen soll. Dazu gehören folgende Massnahmen:

- Gesetzgeberische Massnahmen mit dem Ziel der Einschränkung der Verfügbarkeit von Suchtmitteln: z.B. mittels Jugendschutzbestimmungen, Beschränkung der Öffnungszeiten
- Beeinflussung der Nachfrage: z.B. mittels Preispolitik oder Werbeverböten

Nebst den gesetzgeberischen Massnahmen zählen zur Verhältnisprävention auch Massnahmen, welche die Schaffung gesundheitsfördernder Lebensbedingungen zum Ziel haben (z.B. gesundheitsförderndes Arbeits- und Schulklima).

In der Alkoholprävention stand während langer Zeit die Vorbeugung des Missbrauchs oder der Abhängigkeit mittels psychosozialer, verhaltensorientierter Ansätze im Vordergrund (vgl. Kapitel „Verhaltensprävention“). In den letzten Jahren haben jedoch strukturelle, verhältnispräventive Massnahmen eine zunehmende Bedeutung erfahren. Mit dem Erscheinen des Buchs «Alkohol, kein gewöhnliches Konsumgut» von Babor et al. im Jahr 2003 begann eine intensive Debatte um die Effektivität und Effizienz von Verhältnis- und Verhaltensprävention: Die Autoren und Autorinnen kritisierten die Erziehungs- und Aufklärungsstrategien als kostenintensiv aber kaum wirksam. Dagegen wurden gesetzgeberische Massnahmen, beispielsweise Preisgestaltung und Angebotsregulierung, als effektiv und kostengünstig evaluiert.

Eine Herausforderung im Rahmen der Debatte um die Effektivität und Effizienz von präventiven Massnahmen besteht in der Schwierigkeit, die Effekte von Verhaltens- und Verhältnisprävention isoliert zu evaluieren (vgl. Kap. „Verhaltensprävention“). Verhältnis- und Verhaltensprävention stehen in wechselseitiger Beziehung zueinander. So sind beispielsweise Massnahmen, die den Zugang zu Alkohol erschweren, kostenarm und bringen im Gegenzug einen klaren Nutzen. Insbesondere aber wenn Massnahmen auf Widerstand stossen, muss mit steigenden Kosten für die Durchsetzung und Kontrolle gerechnet werden. Eine breite gesellschaftliche Akzeptanz einer Massnahme hängt wiederum unter anderem von Informations- und Aufklärungsstrategien ab, ein klassischer Ansatz der Verhaltensprävention.



Verhältnispräventive Massnahmen am Beispiel der Alkoholprävention

Massnahmen zur Verringerung der Nachfrage

Preisgestaltung

Eine der effektivsten und kostengünstigsten Massnahmen zur Verringerung der Nachfrage von Alkohol ist dessen Besteuerung. Der Preis für alkoholische Getränke beeinflusst den Gesamtkonsum in der Bevölkerung und damit auch das Ausmass alkoholbezogener Probleme. Eine Vielzahl von Studien belegt, dass preispolitische Massnahmen bei Jugendlichen einen grösseren Effekt haben als in der Allgemeinbevölkerung. Eine stärkere Wirkung zeigt sich zudem auch bei denjenigen, welche häufiger, beziehungsweise mehr Alkohol konsumieren (Chaloupka et al., 2002).

- In der Schweiz sind Bier und Wein im Gegensatz zu den Spirituosen von den Bestimmungen des Alkoholgesetzes und von der Alkoholsteuer ausgenommen. Für eine Besteuerung des Weins fehlt die Verfassungsgrundlage vollständig. Die Bierbesteuerung gewichtet nur wirtschaftliche und keinerlei gesundheitspolitische Aspekte. In dem neuen, seit dem 1. Juli 2007 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Biersteuer ist auf Kosten des Jugendschutzes auf eine Erhöhung der Biersteuer verzichtet worden und dies, obwohl gerade Bier bei Jugendlichen das meistkonsumierte alkoholische Getränk ist. Eine besondere Möglichkeit besteht in der Einführung von spezifischen Steuern auf den Alkoholausschank bei bestimmten Veranstaltungen wie beispielsweise Grossanlässen. Solche anlassbezogene Steuern scheinen politisch eher durchsetzbar zu sein, die rechtliche Grundlage dafür ist aber unklar. Die Steuern auf ausländische Spirituosen sind in der Schweiz 1999 aufgrund von Steuerharmonisierungs- und Deregulierungsmassnahmen auf 29 Franken pro Liter reinen Alkohols gesenkt worden, was zu einem Anstieg des Spirituosenkonsums geführt hat, insbesondere bei den 15- bis 29-Jährigen (+74.5% bei den Männern, +43.7% bei den Frauen) (Heeb & Gmel, 2003).

Regulierung der Werbung und des Sponsorings

Eine weitere Möglichkeit zur Beeinflussung der Nachfrage besteht in der Regulierung der Werbung. Dies ist eine der kostengünstigsten alkoholpolitischen Massnahmen. Es ist eindeutig belegt, dass die Alkoholwerbung die Einstellung der Konsumenten und Konsumentinnen zu Alkohol positiv prägt (Anderson, 2009). Damit Verbote wirksam sein können, müssen sie allerdings so weit greifen, dass auch mögliche Ersatzwerbestrategien (wie z. B. das Sportsponsoring) vom Verbot eingeschlossen sind, denn Werberestriktionen werden oft durch Sponsoring von Sport- und Kulturereignissen umgangen. Auf diese Weise gelingt es den Alkoholproduzenten via Massensport- und kulturellen Grossveranstaltungen, Jugendliche mit Werbebotschaften anzusprechen. Unter Androhung staatlicher Kontrolle unterwirft sich die Alkoholindustrie häufig der Selbstkontrolle. Da diese aber ihren wirtschaftlichen Interessen zuwider läuft, besteht die Gefahr, dass die Kontrolle lückenhaft bleibt.

So findet Alkoholwerbung dann auf neuen Wegen trotzdem statt (beispielsweise wird anstatt des Produktes einfach das Logo der Marke gezeigt.)



- Betreffend Sponsoring von Sportereignissen existiert in der Schweiz ein Verbot für Spirituosenwerbung, nicht aber für die Werbung von Bier und Wein. So wurde beispielsweise die Euro 08 von einem Bierproduzenten, der dadurch an den Medienauftritten etc. präsent war, gesponsert.

Massnahmen zur Einschränkung der Erhältlichkeit

Massnahmen, die den Zugang zu Alkohol erschweren, kosten relativ wenig und bringen im Gegenzug einen klaren Nutzen. Wenn die Massnahmen allerdings auf zu grossen Widerstand stossen, muss mit steigenden Kosten für die Durchsetzung und Kontrolle gerechnet werden. Wird die Verfügbarkeit von Alkohol allzu stark eingeschränkt, kann es zur unerwünschten Zunahme informeller Marktaktivitäten kommen (Eigenproduktion, Schwarzmarkt mit illegalen Importen).

Alterslimiten

Die Festlegung des Abgabealters für den Verkauf von Alkohol ist eine der wirksamsten Methoden, um den jugendlichen Alkoholkonsum zu verringern. Es ist allerdings wichtig, dass die Einhaltung dieser Bestimmungen streng kontrolliert wird.

- In verschiedenen EU-Ländern wie in einigen Kantonen der Schweiz werden Diskussionen um eine einheitliche Alterslimite von 18 Jahren für alle Alkoholika geführt (z. B. Bern, Baselland und Zug) bzw. sind bereits umgesetzt (Tessin).

Einschränkung der Öffnungszeiten und Verkaufsorte

Auch Einschränkungen der Alkoholverkaufszeiten auf bestimmte Wochentage und Tageszeiten können wirksame Massnahmen darstellen, um den Alkoholkonsum und die damit verbundenen Probleme zu verringern. Begrenzte Öffnungszeiten für Geschäfte erzielen die grösste Wirkung bei Personen, die über keinen Alkoholvorrat verfügen (z.B. Jugendliche, die in der Regel nicht im Voraus planen). Die gegenwärtige Liberalisierung der Öffnungszeiten von Verkaufsstellen und Gaststätten in vielen Teilen Europas ist problematisch, da sie die Verfügbarkeit von Alkohol erhöht. Auch punktuelle Alkoholverbote, zum Beispiel bei Sport- und Freizeitveranstaltungen, gelten als wirksame Massnahmen zur Verringerung von alkoholbezogenen Problemen.

- In Bezug auf Alkoholausschank im Sport- und Freizeitbereich hebt sich die Schweiz von fast allen europäischen Ländern ab: Bei Sport- und Kulturveranstaltungen existieren hierzulande auf nationaler Ebene keine gesetzlichen Verbote oder Einschränkungen. Die Kompetenz dafür liegt bei den Kantonen, den Sportvereinen und den Stadionbesitzern. Erfahrungen aus dem Ausland (zum Beispiel in den Niederlanden und Grossbritannien) zeigen, dass eine Einschränkung des Alkoholverkaufs bei Sportveranstaltungen die Anzahl der Gewalttaten vermindert (Babor et al. 2005).



Veränderung in der Trinkumgebung

Schulung des Bedienungspersonals

Das Bedienungspersonal spielt eine wichtige Rolle beim Verkauf von Alkohol. Durch spezielle Schulungen können den Angestellten, die Alkohol ausschenken, Kenntnisse und in der Praxis anwendbare Fertigkeiten vermittelt werden. Solche Schulungen können zu einem geringeren Alkoholkonsum und folglich zu niedrigeren Blutalkoholkonzentrationswerten der Gäste führen. Direkte Interventionen an Orten, an denen Alkohol konsumiert wird, sind relativ neu und wurden noch wenig evaluiert. Sie haben sich aber als nützliches Element im Zusammenspiel mit weiteren Strategien erwiesen. Schulungen alleine sind wenig erfolgreich; in Verbindung mit Haftbarkeit des Personals sind sie aber ein wirksames Mittel zur Verminderung alkoholbedingter Probleme. Die Kosten für Schulungen sind mässig.

Sensible Risikofelder: Strassenverkehr

Alkohol am Steuer hat in den letzten Jahrzehnten vielerorts durch verschiedene strukturelle Massnahmen stark vermindert werden können, was einer der grossen Erfolge der Gesundheitspolitik darstellt. Die Kosten sind je nach Massnahme niedrig bis mässig.

Zufällige Alkoholkontrollen

Gesetzlich ermöglichte zufällige Kontrollen („anlassfreie Atemalkoholkontrollen“) sind deutlich wirksamer als Kontrollen auf Verdacht. Die Kontrollen sollten gut sichtbar durchgeführt werden, damit die Verkehrsteilnehmenden die Wahrscheinlichkeit höher einschätzen, auf einer Fahrt in angetrunkenem Zustand erwischt zu werden.

Senkung der Promillegrenze

Die Senkung des Grenzwertes für die Blutalkoholkonzentration verringert die Anzahl alkoholbedingter Verkehrsunfälle. Diese Wirkung lässt aber mit der Zeit tendenziell nach, wenn nicht entsprechende Kontrollen durchgeführt werden.

Besondere Massnahmen für neue Fahrzeuglenkende

Junge und ungeübte Fahrzeuglenkerinnen und -lenker haben ein erhöhtes Risiko, in Verkehrsunfälle verwickelt zu sein. Erfahrungen aus dem Ausland haben gezeigt, dass niedrigere Promillegrenzwerte und Nachtfahrverbote für Neulenker und -Lenkerinnen effektive Strategien zur Verringerung von Alkohol am Steuer darstellen können. Um dem Mobilitätsbedürfnis der Jugendlichen wie auch dem Sicherheitsbedürfnissen der Allgemeinheit entgegenzukommen, wurde zudem in verschiedenen Ländern (z.B. Deutschland, Österreich) das Modell des begleiteten Fahrens eingeführt: Das Einstiegsalter zum Führerschein wurde unter „geschützten Rahmenbedingungen“ auf 17 Jahre gesenkt.

Höhe und Unmittelbarkeit der Bestrafung

Höhere Strafen führen nicht zu weniger Unfällen als mildere Strafen. Beim Fahren in angetrunkenem Zustand ist die einzige Massnahme mit nachhaltig abschreckender Wirkung der Führerscheinentzug. Er ist dann am wirksamsten, wenn er ohne Gerichtsverfahren unmittelbar nach dem Vergehen durchgeführt werden kann.



Exkurs: Verhältnisprävention bei der Tabakprävention

Beim Tabak zählen – analog zum Alkohol – strukturorientierte, verhältnispräventive Massnahmen ebenfalls zu den wirksamsten suchtpreventiven Massnahmen. Die WHO-Tabakkonvention (Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs) besteht deshalb hauptsächlich aus regulativen strukturorientierten Massnahmen. Sie enthält die Grundsätze, die in den nächsten Jahren weltweit für den Umgang mit Tabak und Tabakwaren gelten sollen. Das Angebot und die Nachfrage von Tabakprodukten sollen durch verschiedene, auf wissenschaftlichen Erkenntnissen abgestützte Massnahmen zugunsten einer besseren Gesundheit weltweit reguliert werden. Die WHO-Tabakkonvention ist am 27. Februar 2005 in Kraft getreten. Weltweit ist sie von 168 Staaten unterzeichnet und von 171 Staaten ratifiziert worden, darunter auch von der Europäischen Gemeinschaft (Stand: 29.09.10, www.bag.admin.ch/fctc/index.html?lang=de).

Die WHO-Tabakkonvention verpflichtet die Vertragsparteien insbesondere zu folgenden Massnahmen:

- Wirksame Massnahmen zum Schutz vor Passivrauchen am Arbeitsplatz, in geschlossenen Räumen, in öffentlichen Verkehrsmitteln, Einrichtungen und Plätzen.
- Produktdeklaration und Warnhinweise auf allen Tabakprodukten.
- Einschränkungen der Tabakwerbung und des Tabaksponsorings.
- Bekämpfung des Zigarettschmuggels, des illegalen Herstellens und der Fälschung von Tabakprodukten.
- Abgabeverbot von Tabakprodukten an Minderjährige.

Die Schweiz hat die WHO-Tabakkonvention am 25. Juni 2004 unterzeichnet. Damit hat der Bundesrat seinen Willen manifestiert, die WHO-Tabakkonvention auch in der Schweiz umzusetzen. Die Ratifikation ist ein Ziel des Bundesrates.

Weiterführende Literatur zu Verhältnisprävention

Anderson, P., de Bruijn, A., Angus, K., Gordon, R. & Hastings, G. (2009). Impact of alcohol advertising and media exposure on adolescent alcohol use: a systematic review of longitudinal studies. *Alcohol and Alcoholism*, 44(3), 229-243.
<http://alcalc.oxfordjournals.org/content/44/3/229.long> (Zugriff: 16.07.2012)

Babor, T. et al. (2005). *Alkohol – Kein gewöhnliches Konsumgut. Forschung und Alkoholpolitik*. Göttingen: Hogrefe Verlag.

Chaloupka, F. J. et al. (2002). The effects of price on alcohol consumption and alcohol-related problems. *Alcohol Research and Health*, 26, 22-34.
<http://pubs.niaaa.nih.gov/publications/arh26-1/22-34.pdf> (Zugriff: 16.07.2012)

Heeb, J. L. & Gmel, G. (2003). Veränderungen des Konsums und Kaufs von Spirituosen zwischen Frühling 1999 und Herbst 2001. Begleitforschung zur Einführung eines Einheitssteuersatzes für Spirituosen in der Schweiz am 1. Juli 1999. Lausanne: SFA.
http://www.sfa-isp.ch/DocUpload/Einheitssteuersatz_Nr38.pdf (Zugriff: 16.07.2012)