

Sitzung vom 19. November 1997

2500. Anfrage (Gesundheits- und Kostenfolgen des missbräuchlichen Konsums von Alkohol- und Tabakprodukten)

Kantonsrätin Nancy Bolleter-Malcom, Seuzach, und Kantonsrat Hanspeter Amstutz, Fehraltorf, haben am 14. September 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Obwohl der Konsum von Alkohol und Tabak in der Schweiz weitgehend akzeptiert ist, verursacht der Missbrauch dieser Mittel enorme volkswirtschaftliche Kosten. Diese Tatsache veranlasste den Bund zur Analyse der Suchtmittelsituation in der Schweiz. Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit erstellte die Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme einen umfassenden Bericht, der im Juni 1997 veröffentlicht wurde.

Die Zahlen dieser Studie weisen auf die Tragweite des Problems hin: Im Ländervergleich liegt die Schweiz mit einem Pro-Kopf-Konsum von jährlich 2886 Zigaretten in Europa mit an der Spitze. Geht man davon aus, dass bei einem Konsum von mindestens 10 Zigaretten pro Tag eine Abhängigkeit vorliegt, gibt es in der Schweiz mehr als eine Million Nikotinabhängige. Im Gegensatz zu den Erwachsenen ist bei Jugendlichen ein Anstieg der Raucherrate zu beobachten. Eine Umfrage im Kanton Zürich bestätigt, dass sich die Zahl der regelmässig rauchenden Jugendlichen unter 16 Jahren in den letzten acht Jahren verdoppelt hat. Über 60 Prozent der Einsteigenden sind unter zwanzig Jahre alt, sogar 88 Prozent haben vor dem 25. Lebensjahr mit Rauchen angefangen. Wer so früh beginnt, raucht durchschnittlich 35 Jahre lang weiter.

Rund 300000 Schweizer und Schweizerinnen sind alkoholabhängig oder trinken in einem Ausmass, welches Alkoholabhängigkeit nahelegt. Beunruhigend ist gemäss der Studie, dass immer mehr Jugendliche Alkohol konsumieren.

12000 Jugendliche im Alter zwischen 11 und 16 Jahren trinken jeden Tag alkoholhaltige Getränke, wobei vor allem die Beliebtheit der neuen alkoholhaltigen Süssgetränke zum Anstieg des Konsums geführt hat.

Die sozialen Kosten des Missbrauchs von Alkohol und Tabak sind enorm. Rauchen verursacht eine Vielzahl von Erkrankungen und verschlimmert deren Verlauf. Alkoholismus ist die häufigste Diagnose auf medizinischen Abteilungen von Akutspitälern bei 30- bis 50jährigen Männern. Alkohol schädigt viele Organe. Die Schätzungen der volkswirtschaftliche Kosten durch Alkohol betragen heute etwa 3 Mia. Franken pro Jahr, die des Tabakrauchens etwa 1,2 Mia. Franken.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche präventiven Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen angesichts des alarmierend steigenden Konsums von Tabak und Alkohol unter Jugendlichen?
2. Hält der Regierungsrat die Notwendigkeit eines Verbots des Verkaufs von Raucherwaren an Jugendliche für angebracht?
3. Welche Massnahmen könnten getroffen werden, um die Werbung für Tabakprodukte an Jugendveranstaltungen und im Sportbereich einzudämmen?
4. Durch Alkohol und Tabakkonsum entstehen dem Staat hohe Gesundheitskosten. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Kosten, die dem Zürcher Gesundheitswesen durch den missbräuchlichen Konsum von Alkohol und Tabak jährlich verursacht werden?
5. Welche Massnahmen trifft der Regierungsrat, damit diese Kosten entsprechend kompensiert werden können?
6. Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen, damit der Schutz der Nichtraucherinnen und Nichtraucher besser gewährleistet wird?

Auf Antrag der Direktion des Gesundheitswesens
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Nancy Bolleter-Malcolm, Seuzach, und Hanspeter Amstutz, Fehraltorf, wird wie folgt beantwortet:

Präventive Massnahmen zum Konsum von Tabak und Alkohol unter Jugendlichen

Die Massnahmen im Bereich der Suchtprävention sind in den letzten Jahren ausgebaut worden. Zu erinnern ist an die beiden umfassenden Konzepte des Instituts für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich (ISPM), die im Auftrag der Gesundheitsdirektion erstellt worden sind. Das theoretische Konzept aus dem Jahre 1991 und das Organisationskonzept aus dem Jahre 1994 hatten insbesondere den Aufbau eines systematischen Netzes von acht regionalen Suchtpräventionsstellen zur Folge, die heute flächendeckend im Kanton tätig sind und im Ausmass von 30% vom Kanton subventioniert werden. Zusammen mit den kantonsweit tätigen spezialisierten Fachstellen für Suchtprävention schenken sie der aktuellen Problematik des Alkohol- und Tabakmissbrauchs unter den Jugendlichen auch wegen der Gefahr eines späteren Einstiegs in den Konsum von illegalen Drogen hohe Aufmerksamkeit. Die mit guten Ergebnissen evaluierte Medienkampagne «Sucht beginnt im Alltag» hat wiederholte Male das Thema Tabak- und Alkoholkonsum bei Jugendlichen aufgegriffen und dabei auch auf gesellschaftliche Phänomene hingewiesen, die den Suchtmittelkonsum Jugendlicher begünstigen. Das Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität hat den Zürcher Präventionstag im Frühjahr 1996 dem Alkohol und Tabak-Konsum bei Kindern und Jugendlichen gewidmet. Zudem ist beabsichtigt, 1998 der Thematik alkoholische Süssgetränke, welche sich gezielt an jugendliche Konsumierende richten, eine hohe Priorität zukommen zu lassen.

Die 1994 gegründete Fachstelle Züri Rauchfrei koordiniert die Anstrengungen im Bereich der Tabakprävention. Sie wird in erheblichem Ausmass durch den Kanton aus Mitteln des Alkoholzehntels subventioniert. Die Jugendlichen bilden die wichtigste Zielgruppe von Züri Rauchfrei, um dem Einstieg in den Tabakkonsum vorzubeugen. In enger Zusammenarbeit mit der Fachstelle für Suchtprävention am Pestalozzianum und den regionalen Suchtpräventionsstellen wird den Schulen ein breites Angebot für Tabakprävention angeboten. Es ist den einzelnen Lehrkräften überlassen, wie sie das Thema Rauchen in Übereinstimmung mit dem Lehrplan behandeln. Dort wo die Suchtprävention durch die Lehrkräfte vernachlässigt wird, obliegt es den Schulpflegern korrigierende Massnahmen zu treffen. Aus den Angeboten für die Schule seien beispielhaft die nachstehenden erwähnt:

- Unterrichtshilfsmittel für die Oberstufe «No Smoke – More Power» (1997 entstanden, mit finanzieller Unterstützung durch den Fonds für gemeinnützige Zwecke);
- Unterrichtsset für die Mittelstufe «Tabak und Rauchen»;
- Entwöhnungshilfe für aufhörwillige Jugendliche (Hilfe zur Selbsthilfe);

Als weiterer Schwerpunkt der Tabakprävention bei Jugendlichen ist die Förderung eines rauchfreien Lebensstils zu erwähnen. Hier steht vor allem die Unterstützung von rauchfreien Jugendanlässen mit Mitteln des Sponsorings im Vordergrund.

Im weiteren beteiligen sich die Präventionsstellen an den Massnahmen der nationalen Tabakpräventionsaktivitäten, die vorab vom Bundesamt für Gesundheit finanziert werden, so die seit mehreren Jahren laufende Aktion «Die neue Lust Nichtrauchen» und für 1998 die Ausarbeitung und den Einsatz eines Ausbildungsmoduls für Beratende und Lehrkräfte, welche sich im Bereich der Tabakprävention engagieren wollen.

Verbot des Verkaufs von Raucherwaren an Jugendliche

Ein Verbot des Verkaufs von Raucherwaren an Jugendliche unter 16 Jahren ist an sich wünschbar. Solche Bestrebungen finden sich auch im Ausland, insbesondere in der Europäischen Union.

Eine isolierte Massnahme auf kantonaler Ebene allein wäre allerdings wenig sinnvoll angesichts der grossen interkantonalen Mobilität von Jugendlichen.

Zusätzlich bestünden bei einem Verkaufsverbot an Jugendliche grosse praktische Umsetzungsprobleme. Tabak ist leider in unserer Gesellschaft das am leichtesten erhältliche Suchtmittel, weil es sowohl durch Läden, Wirtshäuser, Kioske und Automaten verkauft wird. Bei einem altersgebundenen Verkaufsverbot wäre damit zu rechnen, dass das Verbot nur sehr mangelhaft durchgesetzt werden könnte. Bezüglich Verkaufsverbot von Alkoholika ergab zum Beispiel eine in mehreren Gemeinden des Kantons 1995 durchgeführte Studie der Fachstelle Suchtinfo, dass trotz Verbot 68% der Wirtshäuser und 90% der Läden Alkohol an unter 16jährige verkauften.

Werbung für Tabakprodukte an Jugendveranstaltungen und im Sportbereich

Der Bundesrat hat die Werbung für Tabakwaren in der Verordnung über Tabak und Tabakerzeugnisse vom 1. März 1995 geregelt, die sich auf das eidgenössische Lebensmittelgesetz stützt. Art. 15 der Verordnung hält fest, dass jede Werbung für Tabakerzeugnisse, die sich besonders an Jugendliche unter 18 Jahren richtet, untersagt ist.

Verboten ist insbesondere die Werbung an Orten, wo sich hauptsächlich Jugendliche aufhalten. Um Verstösse ahnden zu können, muss damit der Nachweis angetreten werden, dass die Mehrzahl der Besucher jünger als 18 Jahre ist. Der Vollzug der Tabakverordnung obliegt im Kanton Zürich dem Kantonalen Labor und den Gemeinden. In Fällen, wo Jugendveranstaltungen bewilligungspflichtig sind, müssen die Gemeinden für das Einhalten der gesetzlichen Bestimmungen sorgen. Die Tabakwerbung bemüht sich um Subtilität und riskiert damit kaum offensichtlich Gesetzesverletzungen, wie die Tabakwerbung bei Anlässen mit einem breitem Altersspektrum, z.B. bei Sportanlässen, zeigt.

Kosten durch missbräuchlichen Konsum von Alkohol und Tabak

Die einzig bekannte Studie zu ökonomischen Aspekten des Alkoholkonsums von R. Leu und P. Lutz stammt aus dem Jahre 1977 und gilt sowohl methodologisch wie auch von der Datenlage her als veraltet.

Verlässliche aktuelle Angaben zu den verursachten Kosten durch den missbräuchlichen Konsum von Alkohol und Tabak liegen nicht vor. Eine vom Bundesamt für Gesundheit in Auftrag gegebene Kostenanalyse des Tabakkonsums in der Schweiz wird erst gegen Mitte 1998 vorliegen. Eine analoge Kostenanalyse des Alkoholmissbrauchs ist für später geplant.

Die sozialen Kosten des Sucht- und Genussmittelkonsums umfassen direkte Kosten (für Medizin, Forschung, Bildung, Prävention, Unfälle, Verbrechen, Polizei und Justiz), indirekte Kosten (Produktionsverlust durch Krankheit, Tod und verminderte Produktivität) und immaterielle, d.h. menschliche Kosten (Verlust an Menschenleben, physische und psychische Leiden der Konsumierenden sowie Leiden der Angehörigen).

Die Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA) hat für die gesamte Schweiz grobe Schätzungen der sozialen und medizinischen Kosten vorgelegt. Wenn man diese Kostenschätzungen auf den Kanton Zürich übertragen will, gilt es zunächst, das Ausmass des Alkohol- und Tabakkonsums im Kanton mit demjenigen der gesamten Schweiz zu vergleichen. Dazu kann man epidemiologische Konsumdaten sowie Daten zu alkohol- und tabakassoziierten Krankheiten heranziehen.

Eine Befragung der SFA aus dem Jahr 1994 bei 11- bis 16jährigen schulpflichtigen Jugendlichen ergab, dass der Alkoholkonsum bei Zürcher Jugendlichen im Vergleich zu Jugendlichen aus der gesamten Schweiz unter dem Durchschnitt liegt. So gaben im Kanton Zürich 16,8% der 11- bis 16jährigen an, schon einmal einen Rausch gehabt zu haben, verglichen mit 21,4% auf gesamtschweizerischer Ebene. Ein nicht unähnliches Bild ergibt die Analyse von alkoholassoziierten Morbiditäts- und Sterblichkeitsdaten. Diese Daten vermitteln ein indirektes Bild über den Alkoholkonsum der letzten Jahrzehnte im Kanton Zürich, wobei die Folgen heute zumeist Personen, die über fünfzig Jahre alt sind, betreffen.

Die französisch- und italienischsprachigen Kantone der Schweiz haben traditionell einen höheren Alkoholkonsum als diejenigen der Deutschschweiz. Wie der 1997 von Mitarbeitern des Instituts für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich publizierte Atlas der Krebsmortalität in der Schweiz zeigt, fällt im nationalen Vergleich kein Deutschschweizer Kanton durch eine Häufung der alkoholassoziierten Todesursachen – vor allem Leberzirrhose und einige Krebsarten – auf. Innerhalb der Deutschschweiz liegt der Kanton Zürich bei Männern und Frauen nahe beim Durchschnitt, hingegen mindestens 10% unter dem Schweizer Landesmittel. Eine Kombination mit den nur gesamtschweizerisch vorhandenen Kostenschätzungen durch die SFA ergibt für den Kanton pro Jahr soziale Kosten des Alkoholkonsums von 450 Mio. Franken (knapp 390 Franken pro Kopf), bzw. direkte Kosten für das Gesundheitswesen von rund 37000 Pflegetagen, was bei einem durchschnittlichen Ansatz von 1000 Franken pro Pflegetag 37 Mio. Franken entspricht. In der Schweiz werden jährlich etwa 3500 Todesfälle dem Alkoholmissbrauch zugeschrieben. Umgerechnet auf den Kanton Zürich entspricht dies etwa 1 bis 2 Todesfällen pro Tag, die durch den Alkoholkonsum verursacht werden.

In der Befragung der SFA bei den 11- bis 16jährigen gaben 41,9% der Zürcher Jugendlichen (gesamte Schweiz: 43,9%) an, Erfahrungen mit Tabakkonsum zu haben. Aussagekräftiger ist die Quote der täglich rauchenden Jugendlichen. Diese Quote weicht im Kanton Zürich mit 6,3% nicht ab vom Schweizer Durchschnitt (6,9%). Auffällig ist aber, dass die Quote der täglich rauchenden Zürcher Mädchen mit 8,6% über derjenigen der Gesamtschweiz von 6,9% liegt.

Auch hier zeigen die tabakassoziierten Sterblichkeitsdaten Parallelen zum Konsum bei den Jugendlichen. Wenn man die Sterblichkeit an Lungenkrebs als Gradmesser für die Häufigkeit des Rauchens nimmt, erweist sich der Kanton Zürich im Vergleich zum Schweizer Landesmittel bei den Männern als etwas weniger belastet und bei den Frauen,

wo diese Krankheit allerdings viel seltener ist, als deutlich stärker betroffen. Für beide Geschlechter zusammen kann die Abweichung vom Landesmittel vernachlässigt werden.

Ausgehend von gesamtschweizerischen Schätzungen der SFA können die sozialen Kosten des Rauchens für den Kanton Zürich pro Jahr auf rund 225 Mio. Franken (knapp 200 Franken pro Kopf) und die direkten Kosten für das Gesundheitswesen auf knapp 60000 Pflage tage veranschlagt werden. Setzt man für einen Pflage tag Kosten von 1000 Franken ein, so ergibt dies für den Kanton Zürich Gesamtkosten von 60 Mio. Franken. Der Tabakkonsum verursacht damit zwar nur die Hälfte der sozialen Kosten des Alkoholkonsums, aber deutlich mehr direkte Kosten in Form von Pflage tagen.

In der Schweiz werden jährlich 8700 Todesfälle dem Tabakkonsum zugeschrieben. Umgerechnet auf den Kanton Zürich entspricht dies etwa 4 Todesfällen pro Tag, die auf das Rauchen zurückzuführen sind. Rauchen ist auch im Kanton Zürich, die bedeutendste vermeidbare Ursache für frühzeitigen Tod.

Massnahmen zur Kostenkompensation

Es ist sinnvoll, im Sinne des Verursacherprinzips nach Wegen zu suchen, um die durch den missbräuchlichen Konsum von Alkohol und Tabak entstehenden Kosten zu kompensieren. Abgesehen von der gezielten steuerlichen Belastung von Alkohol und Tabak zeichnen sich zurzeit keine weiteren Möglichkeiten ab, um in diesem Bereich das Verursacherprinzip anzuwenden. Es obliegt ausschliesslich dem Bund, die entsprechenden Steuersätze zu erhöhen und allenfalls eine Zweckbindung der so erhobenen Fiskalmittel vorzusehen. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass insbesondere Tabakprodukte in der Schweiz teilweise erheblich billiger sind als im umliegenden Ausland, weshalb aus präventiver Sicht eine Erhöhung des Steuersatzes ernsthaft in Erwägung zu ziehen ist.

Massnahmen zum Schutz der Nichtraucherinnen und Nichtraucher

Der Schutz nichtrauchender Personen vor Tabakrauch wird als ernstzunehmendes Anliegen mit positiven Folgen für die Gesundheit immer seltener in Frage gestellt. Es wurden bisher folgende Vorkehrungen getroffen:

- Der Regierungsrat hat im Januar 1990 das Rauchen in der kantonalen Verwaltung geregelt und dabei namentlich ein Rauchverbot im Schalterdienst ausgesprochen;
- das neue Gastgewerbegesetz vom 1. Dezember 1996 regelt in §22 die Trennung von rauchenden und nichtrauchenden Gästen in Restaurants;
- in einer neuen Flughafenverordnung wird das Rauchen in den Gebäulichkeiten des Flughafens Zürich-Kloten per 1. Januar 1998 stark eingeschränkt;
- das Programm «Rauchen am Arbeitsplatz» der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft Nichtraucher (SAN), Sektion Zürich, wurde seit mehreren Jahren durch den Regierungsrat aus dem Fonds zur Bekämpfung des Alkoholismus subventioniert. Diese Organisation – neuerdings unter dem Namen «pro aere» firmierend – hat den Schutz der Nichtraucherenden als ihr zentrales Anliegen definiert und wird in diesem Anliegen durch die Fachstelle Züri Rauchfrei unterstützt, die ab 1998 als Trägerin des Programms wirken wird. Beide Organisationen werden aus dem Fonds zur Bekämpfung Alkoholismus mit Betriebsbeiträgen subventioniert;
- die Universität Zürich hat in einer vielbemerkten Aktion mit dem Namen «Uni extralight» seit Juni 1997 das Rauchen in ihren Räumlichkeiten stark eingeschränkt. Im Rahmen dieser Aktion konnten Fachleute der Abteilung Lufthygiene der Baudirektion mittels objektiver Messungen eine deutliche Verbesserung der Luft im Lichthof der Universität nachweisen. Zusätzlich hat das Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität eine Befragung unter den Studierenden durchgeführt, deren Ergebnisse auf Anfang 1998 erwartet werden. Die Medienkampagne «Sucht beginnt im Alltag», die aus Mitteln der Gesundheitsdirektion bestritten wird, hat die Aktion der Universität mittels Öffentlichkeitsarbeit unterstützt;
- die erweiterte Sanitätskommission der Gesundheitsdirektion hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich dem Thema Verbesserung der Luftqualität in Innenräumen, insbesondere in der kantonalen Verwaltung, widmet. Dabei kommt der Eindämmung und Vermeidung des Tabakrauchs eine grosse Bedeutung zu.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktionen des Gesundheitswesens, der Fürsorge, des Erziehungswesens, der Volkswirtschaft, der öffentlichen Bauten und der Finanzen.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
Husi