

Kapitel in: Babor, T.; Caetano R.; Casswell, S.; Edwards, G.; Giesbrecht, N.; Graham, K.; Grube, J.; Gruenewald, P.; Hill, L.; Holder, H.; Homel, R.; Österberg, E.; Rehm, J.; Room, R.; Rossow, I.: Alkohol - kein gewöhnliches Konsumgut. Forschung und Alkoholpolitik. Hogrefe, Göttingen (2005)

Original: Babor, T.; Caetano R.; Casswell, S.; Edwards, G.; Giesbrecht, N.; Graham, K.; Grube, J.; Gruenewald, P.; Hill, L.; Holder, H.; Homel, R.; Österberg, E.; Rehm, J.; Room, R.; Rossow, I. (2003): Alcohol: No Ordinary Commodity - Research and Public Policy. Oxford University Press, New York

Alkoholpolitik in Österreich – Status Quo und Perspektiven

Alfred Uhl^{1,2)}, Wolfgang Beiglböck³⁾, Felix Fischer⁴⁾, Beatrix Haller⁵⁾, Reinhard Haller⁶⁾, Christian Haring⁷⁾, Ulrike Kobra^{1,2)}, Christoph Lagemann^{8,9)}, Brigitte Marx³⁾, Michael Musalek³⁾, Herwig Scholz¹⁰⁾, Johanna Schopper¹¹⁾, Alfred Springer^{2,3)}

1. Einleitung

Das von einigen der renommiertesten Alkoholforscher aus dem englischsprachigen und nordeuropäischen Raum verfasste und von der WHO unterstützte Buch von Babor et al. (2003) „Alcohol: No Ordinary Commodity - Research and Public Policy“ zählt seit seinem Erscheinen zu den Referenzwerken der internationalen Alkoholpolitik. Das Werk versucht eine umfassende Bewertung der für die Alkoholpolitik relevanten empirischen Alkoholforschungsergebnisse darzustellen und formuliert konkrete Schlussfolgerungen, wie eine effektive Alkoholpolitik aussehen könnte. Die Hauptthese von Babor et al. (2003) ist, dass man vor allem auf strukturelle Alkoholkontrollmaßnahmen setzen sollte, die auf eine Beschränkung der Alkoholverfügbarkeit abzielen (Steuererhöhung, Begrenzung der Zahl alkoholanbietender Geschäfte und Lokale, sowie Begrenzung der Öffnungszeiten von derartigen Betrieben), auf eine Senkung der tolerierten Blutalkohollimits im Straßenverkehr, auf verstärkte Kontrollen und auf konsequente Strafen bei Übertretungen. Die Wirksamkeit der personenorientierten Primärprävention, von Werbebeschränkungen und der Alkoholismustherapie wird als relativ gering eingeschätzt, wobei gleichzeitig eine weitgehende Ablehnung der personenorientierten Primärprävention, eine begrenzte Sympathie für Therapie – vor allem für Kurzinterventionen bei Problemtrinkern – und viel Sympathie für radikale Einschränkungen der Alkoholwerbung durchklingt.

Unter dem Schlagwort „Evidence Based Policy“ wird ein auf wissenschaftliche Fakten basierender Geltungsanspruch erhoben. Der Umstand, dass der durchschnittliche Alkoholkonsum in der Gesellschaft mit dem Ausmaß der alkoholbedingten Probleme korreliert, wird in Anlehnung an Skog (1985) als Beleg dafür interpretiert, dass Maßnahmen, die ausschließlich auf den problematischen Alkoholkonsum zielen, nicht erfolgreich sein können. Man müsse jene Menschen beeinflussen, deren Alkoholkonsum isoliert gesehen unproblematisch ist. Der Fokus der Reflexionen liegt auf der technischen Frage: „Wie kann man den durchschnittlichen Alkoholkonsum in einer Gesellschaft

-
- 1) AlkoholKoordinations- u. InformationsStelle des Anton-Proksch-Instituts (AKIS), Wien
 - 2) Ludwig-Boltzmann-Institut für Suchtforschung (LBISucht), Wien
 - 3) Anton-Proksch-Institut (API), Wien
 - 4) Therapiezentrum Traun, OÖ. Landesnervenklinik Wagner-Jauregg
 - 5) Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (bm:bwk)
 - 6) Krankenhaus der Stiftung Maria Ebene
 - 7) Psychiatrisches Krankenhaus des Landes Tirol in Hall
 - 8) Institut Suchtprävention, Linz
 - 9) Arge Suchtvorbeugung
 - 10) Krankenhaus de La Tour der Evangelischen Stiftung Treffen
 - 11) Bundesministerium für Gesundheit und Frauen (BMGF)

möglichst effektiv und kostengünstig verringern?“. Die ethischen Aspekte, in welchem Maße die in diesem Zusammenhang von Experten geforderten Einschränkungen vertretbar sind, und die Frage, wie weit diese in den jeweiligen europäischen Kulturen praktisch durch- und umsetzbar sind, werden von Babor et al. weitgehend ausgeklammert.

Die Perspektive der Autoren entspricht im Wesentlichen den traditionellen alkoholpolitischen Vorstellungen der englischsprachigen und nordeuropäischen Staaten, die man nach Pittman (1967) als „Ambivalenzkulturen“¹²⁾ bezeichnen kann. Diese unterscheidet sich grundlegend von der vorherrschenden Sichtweise in den Permissivkulturen des mediterranen und alpinen Raums, zu denen auch Österreich zählt. Da kulturelle Rahmenbedingungen sowohl das Referenzsystem des Menschen als auch dessen Sprache prägen, ergaben sich bei der Übersetzung des Buches von Babor et al. (2003) ins Deutsche immer wieder – oft kaum lösbare – sprachliche Probleme. Die einem bestimmten Paradigma entsprechende Sprache sträubt sich oft erheblich dagegen, Phänomene aus der Warte eines anderen Paradigmas zu beschreiben und begreifbar zu machen.

In diesem Beitrag wird die alkoholspezifische Situation in Österreich beschrieben und in Beziehung zu den Ergebnissen und Schlussfolgerungen des Buches gestellt.

2. Alkoholpolicy in Österreich

Den folgenden Ausführungen vorausgeschickt sei, dass es in Österreich bislang noch keine abgestimmten Maßnahmen im Sinne eines bundesweiten Konzepts zur Kontrolle bzw. zur Einschränkung von Alkoholproduktion, -vertrieb oder -konsum basierend auf gesundheitspolitischen Überlegungen gab, die man dem internationalen Jargon entsprechend als „Alkoholpolicy“ bezeichnen könnte. Es existiert allerdings eine Reihe von inhaltlich nicht akkordierten gesetzlichen Regelungen den Alkohol betreffend, die aus unterschiedlichen Motiven entstanden sind. Solche Motive sind z.B. Konsumentenschutzüberlegungen um Transparenz und Qualitätsstandards zu gewährleisten, Sicherheit im Straßenverkehr und am Arbeitsplatz, fiskalische Aspekte, die Interessen der Weinbaubetriebe und der Gastronomie, Jugendschutzüberlegungen usw. Teilweise entsprechen diese Motive gesundheitspolitischen Überlegungen (z.B. Blutalkohollimits im Straßenverkehr oder Obergrenzen für schädliche Inhaltsstoffe in alkoholischen Getränken), teilweise laufen sie diesen jedoch zuwider (z.B. Förderung des Weinabsatzes oder Untergrenzen des Alkoholgehaltes bei bestimmten alkoholischen Getränken).

Im Gefolge der beiden WHO-Alkoholaktionspläne gibt es aber nunmehr Bestrebungen, auch in Österreich eine konzertierte Alkoholpolitik unter gesundheitspolitischen Gesichtspunkten zu formulieren, dieses Vorhaben ist aber noch nicht abgeschlossen. So wurden auf Bundesebene in den letzten Jahren gezielte Schritte gesetzt um die diesbezügliche Diskussion zu fördern, das Problembewusstsein zu erhöhen und sinnvolle Maßnahmenvorschläge zu erarbeiten. So wurde das Ludwig-Boltzmann-Institut für Suchtforschung mit der Erstellung des ersten „Handbuch: Alkohol – Österreich“ beauftragt, das 2005 in seiner 3. aktualisierten Fassung erscheint. Die im Jahr 2002 am Anton-Proksch-Institut gegründete und vom Bundesministerium für Gesundheit geförderte AlkoholKoordinations- und InformationsStelle (AKIS) entwickelt sich plangemäß zur zentralen Anlaufstelle für Daten und Informationen rund um das Thema Alkohol und bearbeitet langfristig und umfassend Schwerpunktthemen, wie z.B. die Problematik „Jugend und Alkohol“, die mittels Fachtagungen, Einbindung aller beteiligten Interessensgruppen und Erhebungen (Kobrna & Uhl, 2004) grundlegend aufbereitet wird.

3. Die Unterscheidung zwischen moderatem und exzessivem Alkoholkonsum

Eine zentrale Aussage von Babor et al. (2003) ist, dass effektive Alkoholkontrollpolitik nicht isoliert auf

12) Pittman (1967) unterschied hinsichtlich des Alkoholkonsums „Abstinenzkulturen“ („abstinent cultures“), „Ambivalenzkulturen“ („ambivalent cultures“), „Permissivkulturen“ („permissive cultures“) und „extreme Permissivkulturen“ („over-permissive cultures“). In einer deutschen Veröffentlichung eines Vortrags von Pittman (1964) wurde „permissive culture“ eher unglücklich mit „Zulassungskultur“ bzw. „genehmigende Kultur“ und „over-permissive culture“ mit „zulassend-funktionsgestörte Kultur“ übersetzt. Seither werden die letzten beiden Kategorien dieser inzwischen recht populären Klassifikation in der deutschsprachigen Fachliteratur meist mit „Permissivkultur“ und „funktionsgestörte Permissivkultur“ übersetzt, wobei letzterer Ausdruck irreführend und sprachlich kaum nachvollziehbar ist.

den Alkoholproblemkonsum abzielen sollte, sondern auch den moderaten Alkoholkonsum erschweren muss. Wenn, wie im englischsprachigen und nordeuropäischen Raum, ein großer Teil der Bevölkerung alkoholabstinent lebt, und explosive¹³⁾ Trinksitten vorherrschen – wodurch auch öfter Unbeteiligte bzw. Nichtalkoholkonsumierende in alkoholverursachte Probleme involviert werden – , sind generelle Strategien gegen den Alkoholkonsum erheblich leichter durchzusetzen als im mediterranen und alpinen Raum, wo integrative¹⁴⁾ Trinkmuster vorherrschen, wo vergleichsweise weniger Probleme pro Liter getrunkenem Reinalkohol auftreten und wo nur wenige Menschen völlig alkoholabstinent leben (Leifman et al., 2002). In der mediterran/alpinen Situation – und damit auch in Österreich – sind Maßnahmen, die auf den problematischen Alkoholkonsum fokussieren, erheblich angemessener. Als Beispiel sei hier eine Kampagne der deutschen BZgA (2000) genannt, die unter dem Motto „Punktnüchternheit“ Alkoholabstinenz während der Arbeit, im Straßenverkehr und während der Schwangerschaft propagiert. Man kann vermuten, dass den Alkoholkonsum generell sehr stark einschränkende Maßnahmen in Anbetracht der traditionellen Trinksitten bei der Mehrheit der österreichischen Bevölkerung auf erheblichen Widerspruch stoßen würden.

4. Lebenslange Abstinenz und Einstellung zum Alkoholkonsum

Alkohol und Alkoholgebrauch wurden und werden in Österreich als zentrales Element des wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebens gesehen, wie zahlreiche Dokumente aus den jeweiligen Lebensbereichen belegen. Völlige lebenslange Alkoholabstinenz kommt in Österreich nur selten vor. Wie Uhl & Springer (1996) anhand der letzten in Österreich bundesweit durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsumfrage zum Thema Alkohol feststellen konnten, bezeichneten sich im Befragungsjahr 1993/94 nur 6% der männlichen und 17% der weiblichen Österreicher als „lebenslang alkoholabstinent“ oder „lebenslang fast¹⁵⁾ alkoholabstinent“.

Bei genauer Analyse der Daten lässt sich auch noch ein deutlicher Kohorteneffekt in dem Sinne feststellen, dass die Zahl der lebenslang abstinenten bzw. fast-abstinenten Erwachsenen über die letzten Jahrzehnte langsam aber kontinuierlich abgenommen hat. Während sich zum Befragungszeitpunkt z.B. unter den ab-60-jährigen Männern immerhin noch 7% und unter den ab-60-jährigen Frauen immerhin noch 21% als „lebenslang alkoholabstinent“ oder „lebenslang fast alkoholabstinent“ bezeichneten, betrug der entsprechende Anteil unter den 30- bis 49-jährigen Männern nur 4% und unter den gleichaltrigen Frauen nur 12%. Im Zuge der genannten Erhebung ergab sich ferner, dass nur 7% der Befragten den Alkoholkonsum bei festlichen Gelegenheiten ablehnten, dass nur 12% Alkoholkonsum bei geselligen Zusammenreffen im privaten Heim bzw. in Lokalen negativ bewerteten, und dass 50% bei festlichen Anlässen einen leichten Rausch als angemessen erachteten.

Der hohe Stellenwert, den Alkohol im Leben der Österreicher einnimmt, manifestiert sich auch in der Art und Weise, wie der Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Problemen interpretiert wird. Während es im englischsprachigen und nordeuropäischen Raum üblich ist, diesen Zusammenhang primär dahingehend zu erklären, dass Alkoholkonsum die Ursache von Problemen und Missständen sei, tendieren Österreicher weit stärker zur umgekehrten Interpretation, nämlich dass exzessiver Alkoholkonsum eine Folge unterschiedlichster Probleme und Missstände sei.

5. Durchschnittskonsumentwicklung und Alkoholpreise

Die Entwicklung des durchschnittlichen Alkoholkonsums in der Nachkriegszeit bis zur Mitte der 70er Jahre verlief, wie man Tab. 1 entnehmen kann, stark ansteigend und übertraf in den Spitzenjahren sogar das von Eisenbach-Stangl (1991) für die Zwischenkriegszeit beschriebene Konsumniveau. Der rasche Anstieg des Durchschnittskonsums um 70% zwischen 1955 und 1973 hängt wohl damit zusammen, dass sich die Menschen infolge der positiven wirtschaftlichen Entwicklung zunehmend mehr leisten konnten. Für die Nachkriegszeit bestätigt sich hier die These von Babor et al. (2003), dass vermehrter Wohlstand bei annähernd gleichbleibenden oder sogar sinkenden Preisen einen Anstieg des durchschnittlichen Alkoholkonsums zur Folge hat.

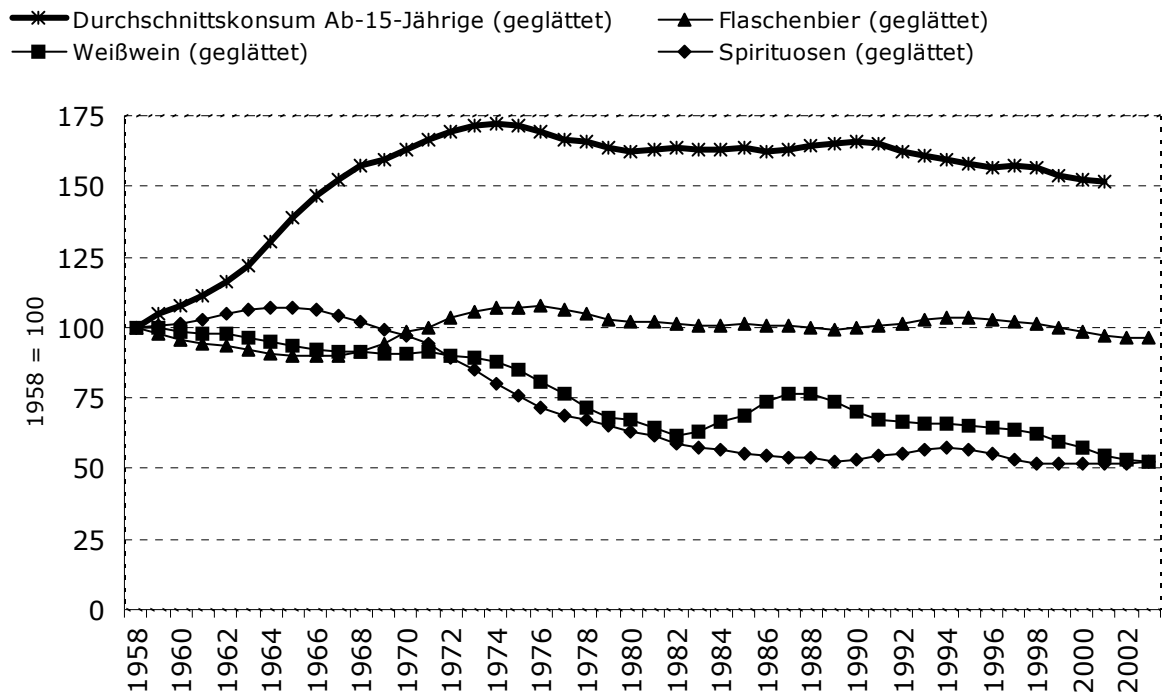
13) D.h. es wird eher selten und eher wenig getrunken, aber Rauschexzesse kommen häufig vor.

14) D.h. es wird eher regelmäßig und eher viel getrunken, aber Rauschexzesse kommen nicht so häufig vor.

15) Da auch überzeugte Abstinenten in manchen sozialen Situationen geringe Alkoholmengen zu sich nehmen, wurde die Kategorie „fast abstinent“ mit „maximal 4 mal pro Jahr Alkohol konsumiert“ eingeführt.

Ausgehend von den Thesen von Babor et al. eher unerwartet verläuft hingegen die Entwicklung über die drei Jahrzehnte nach 1973, in denen die Zahl der Alkoholabstinenten abnahm, die realen (inflationsbereinigten) Alkoholpreise kontinuierlich sanken ¹⁶⁾, Wohlstand und Kaufkraft weiterhin zunahmen, und trotz alledem der durchschnittliche Alkoholkonsum der Ab-15-Jährigen annähernd kontinuierlich um 16% sank (Tab. 1). Dafür, dass dieser erhebliche Rückgang der durchschnittlich konsumierten Alkoholmenge kein Erhebungsartefakt, sondern ein ganz realer Sachverhalt ist, spricht auch, dass sowohl die Gastronomie als auch die alkoholerzeugenden Industrie- und Gewerbebetriebe seit einigen Jahren über erhebliche Verkaufsrückgänge klagen.

Tab. 1: Entwicklung der realen Alkoholpreise und des Durchschnittsalkoholkonsums (geglättet über 5 Werte) bezogen auf das Indexjahr 1958



Quellen: Uhl et al. (2004); Statistik Austria: Spezialauswertung der Verbraucherpreise; eigene Berechnungen

Der hier gezeigte Verlauf des Durchschnittskonsums in Österreich über die letzten drei Jahrzehnte legt die Vermutung nahe, dass jene europaweit ausgleichend wirksamen Kräfte, die den Alkoholdurchschnittskonsum der Länder in Richtung gesamteuropäischen Durchschnitt treiben – also im englischsprachigen und nordeuropäischen Raum nach oben und im mediterranen und alpinen Raum nach unten –, erheblich stärker sein könnten, als die Effekte der Preisentwicklung und die der Veränderung der Alkoholkonsumentenanzahl. In weiterer Folge würde das bedeuten, dass die gängige Interpretation, die den Alkoholkonsumanstieg in den traditionellen Niedrigkonsumländern fast ausschließlich auf die durch die europäische Integration erzwungene Liberalisierung der Alkoholkontrollmaßnahmen zurückführen, ebenso kritisch zu hinterfragen ist, wie vice versa die Interpretation, die den Rückgang in Hochkonsumländern auf neu eingeführte Alkoholkontrollmaßnahmen zurückführt.

Ergänzend ist noch anzumerken, dass in Österreich die starke Verbilligung von Wein und Spirituosen relativ zum Bier keine relevante Verschiebung der Getränkekonsumpräferenzen zur Folge hatte, was ebenfalls im Widerspruch zu den Thesen von Babor et al. steht. Der relative Anteil von Bier, Wein, Spirituosen und alkoholphaltigem Most bezogen auf den Reinalkoholkonsum hat sich über die letzten

16) Vergleicht man die inflationsbereinigten Preisveränderungen der sich im Warenkorb befindlichen alkoholischen Getränkearten Flaschenbier, Weißwein und Branntwein in Relation zur Entwicklung des Alkoholdurchschnittskonsums, so fällt bei allen drei Kategorien ein realer Preisverfall seit Mitte der 70er Jahre auf. Der reale Bierpreis ist seit 1973 um 6% gefallen. Bei Branntwein fiel der Preis von Mitte der 70er Jahre kontinuierlich um rund 50%. Der Weißweinpreis sank ab der Mitte der 70er Jahre einige Jahre deutlich, bis 1985 im Zusammenhang mit dem österreichischen Weinskandal ein starker aber nur kurzfristiger Preisanstieg erfolgte, der dann bis 2003 wieder mehr als ausgeglichen wurde.

Jahrzehnte kaum verändert und lag 2003 bei Bier um 48%, bei Wein um 33%, bei Spirituosen um 13% und bei alkoholhaltigem Most – der in den offiziellen Alkoholstatistiken nicht erfasst wird – um 6% (vgl. Uhl et al., 2004).

6. Steuerpolitik

In Österreich wurden die diversen alkoholspezifischen Steuern, anders als im englischsprachigen und nordeuropäischen Raum, kaum je als Instrument zur gesundheitspolitisch motivierten Beschränkung des Alkoholkonsums gesehen, sondern immer primär als Mittel der Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Generell hat die alkoholspezifische Gesamtsteuerbelastung, sowohl bedingt durch die Inflation als auch durch den Wegfall von Steuern, deutlich abgenommen, was unter anderem den im letzten Abschnitt beschriebenen realen Preisverfall erklärt. Wichtige Ereignisse in diesem Zusammenhang waren der Wegfall der Weinsteuer¹⁷⁾ im Jahre 1970, der Alkoholabgabe¹⁸⁾ im Jahre 1992, und die Abschaffung der Getränkesteuer¹⁹⁾ im Jahre 2000; wobei letztere teilweise über eine Erhöhung der Biersteuer um 34%²⁰⁾ und der Alkoholsteuer um 37%²¹⁾ kompensiert wurde. Der Vollständigkeit halber sei hier auch die temporäre Wiedereinführung der Weinsteuer zwischen 1992 und 1994²²⁾ erwähnt und eine Senkung der Biersteuer um 4% im Jahr 1995. Der aktuelle Trend in Österreich geht derzeit in Richtung weiterer Steuerermäßigungen. So wird 2005 die Schaumweinsteuer²³⁾ ersatzlos gestrichen werden, und es ist auch eine generelle Abschaffung der Biersteuer unter Diskussion. Andererseits wird – in Anlehnung an Frankreich, die Schweiz und Deutschland, wo diese Maßnahme bereits realisiert wurde – auch in Österreich über die Einführung einer Alcopop-Steuer nachgedacht, wobei hier aber noch keine konkreten Schritte gesetzt wurden. Da diese Maßnahme primär auf Jugendliche abzielt, ist hier nicht mit relevantem Widerstand der Bevölkerung zu rechnen. Sollte eine Alcopop-Steuer tatsächlich eingeführt werden, ist zu vermuten, dass sie auf das Gesamtalkoholkonsumverhalten der Österreicher nur wenig Einfluss haben wird, da es sich bloß um eine isolierte Maßnahme handeln würde.

Aus einer evaluationspolitischen Perspektive eröffnet das Faktum, dass Österreich bis dato noch keine Alcopop-Steuer eingeführt hat, die Möglichkeit zu einem interessanten Vergleich. In Österreich geht nämlich, so wie in anderen europäischen Ländern, der Alcopop-Absatz nach jüngst erreichten Rekordabsätzen deutlich zurück – auch ohne dass steuerliche Maßnahmen gesetzt wurden. Das relativiert die Interpretation des Rückgangs in jenen Ländern, die zu Zeiten des Spitzenabsatzes relativ rasch mit der Einführung einer Alcopop-Steuer reagiert haben, und ermöglicht somit eine realistischere Bewertung der tatsächlichen Effekte der Besteuerung.

Zusammenfassend kann man zum Thema alkoholbezogene Steuern festhalten, dass eine relevante Einschränkung der Alkoholverfügbarkeit über eine umfassende Erhöhung der alkoholbezogenen Steuern gegenwärtig in Österreich zwar kein Thema ist, dass solche alkoholpolitischen Maßnahmen aber grundsätzlich – sofern sie nicht auf eine exorbitante Verteuerung der alkoholischen Getränke abzielen – denkbar erscheinen.

7. Alkoholmonopol und Lizenzierung

Wie Eisenbach-Stangl (1991) ausführte, hat das Branntweinmonopol, das in Österreich im ersten Jahr des ersten Weltkriegs eingeführt wurde, nie der gesundheitspolitisch motivierten Alkoholkontrolle gedient, sondern war ausschließlich von drei Motiven geleitet: Erstens sollte verhindert werden, dass in einer kriegsbedingten Krisensituation zu viel Obst zur Alkoholerzeugung verwendet wird, zweitens sollte gewährleistet werden, dass genügend Spiritus für die Schießpulvererzeugung und als

17) Die Weinsteuer betrug 1970 (inflationsbereinigt, Basis 2003) 0,13 € pro Liter Wein.

18) Die Alkoholabgabe betrug 10% des Verkaufspreises auf alle alkoholischen Getränke.

19) Die Getränkesteuer betrug 10% des Verkaufspreises auf alle alkoholischen Getränke.

20) Die Biersteuer wurde 2000 von 0,17 € auf 0,25 € pro Liter Durchschnittsbier (12 Grad Plato Stammwürze) angehoben.

21) Die Alkoholsteuer wurde 2000 von 7,28 € auf 10,0 € pro Liter Reinalkohol angehoben.

22) Die Weinsteuer entsprach 1994 (inflationsbereinigt, Basis 2003) 0,10 € pro Liter Wein.

23) Die Schaumweinsteuer beträgt bis Ende 2004 im Regelfall 1,44 € pro Liter Schaumwein.

Trinkbranntwein zur Verfügung steht, und drittens konnte der Fiskus die Einhebung von Alkoholabgaben unter Monopolbedingungen verlässlicher kontrollieren. Das traditionelle Privileg der landwirtschaftlichen Betriebe eine erhebliche Menge Branntwein steuerfrei zu erzeugen²⁴⁾ wurde durch die Einführung des Branntweinmonopols nie angetastet. Jeder landwirtschaftliche Betrieb konnte, sofern er die Erzeugung behördlich anmeldete und entsprechende Abgaben entrichtete, darüber hinaus im begrenzten Umfang noch weitere Spirituosen aus eigenen landwirtschaftlichen Produkten erzeugen und vermarkten (Abfindungsbrennereien). Die gewerbliche Spirituosenproduktion war während des Bestehens des Branntweinmonopols und auch danach an eine Gewerbeberechtigung geknüpft, die allerdings problemlos an alle Interessenten erteilt wurde, die die Voraussetzungen dafür erfüllten. Der Wegfall des Branntweinmonopols im Jahre 2000 war daher für Erzeuger, Handel und Konsumenten ohne relevante Auswirkungen und wurde daher weder von den Medien noch von der Politik als bedeutendes Thema erachtet.

Die Erzeugung von Wein erfolgt grundsätzlich in landwirtschaftlichen Betrieben ohne spezielle Lizenz. Bier wird in Gasthausbrauereien oder gewerblichen Brauereien erzeugt und ist damit an eine Gewerbeberechtigung gebunden – entweder an eine Gastgewerbekonzession, die das Recht Bier zu brauen automatisch inkludiert, oder an eine Braugewerbelerlaubnis. Der Ausschank von alkoholischen Getränken ist, von Ausnahmen im landwirtschaftlichen Bereich abgesehen, ebenfalls an eine Gewerbeberechtigung gebunden, wobei jede Gastgewerbelerlaubnis automatisch das Recht zum uneingeschränkten Alkoholausschank inkludiert. Auch das Recht zum Verkauf von alkoholischen Getränken ist, von begrenzten Ausnahmen im landwirtschaftlichen Bereich abgesehen, ebenfalls an eine Gewerbeberechtigung gebunden, wobei jede Lebensmittelhandelslizenz automatisch das Recht zum uneingeschränkten Alkoholverkauf inkludiert.

Der Umstand, dass in Österreich Erzeugung, Ausschank und Verkauf von alkoholischen Getränken – abgesehen vom bäuerlichen Bereich – an Gewerbelizenzen gebunden ist, führt in Ländern, in denen spezifische, numerisch beschränkte Alkohollizenzen zwecks Beschränkung der Alkoholbezugsmöglichkeiten für die Bevölkerung existieren, immer wieder zu groben Missverständnissen. Unsere gewerberechtlichen Bestimmungen werden dort immer wieder – der in diesen Ländern praktizierten restriktiven Alkoholpolitik entsprechend – als spezielle „Alkohollizenzen“ interpretiert. Tatsächlich aber hatten die in Österreich üblichen gewerberechtlichen Lizenzen nie einen wie auch immer gearteten besonderen Bezug zum Alkohol, sondern gründen in gänzlich anderen Motiven. In manchen Branchen – wie in der Gastronomie – gab es bis zur Änderung der Gewerbeordnung 1973 eine Bedarfsprüfung, die darauf abzielte, Betriebe gegen eine existenzbedrohende Konkurrenz zu schützen. Seit 1973 fällt dieses Motiv im Gewerberecht zusehends weg, und das Hauptgewicht bei Bewilligungen nach dem Gewerberecht verlagert sich in Richtung Konsumenten- und Arbeitnehmerschutz sowie Qualitätssicherung, was u.a. durch Nachweis von Befähigungen und eines guten Leumundes gewährleistet werden soll.

Die Vorstellung, dass auch in Österreich Alkoholkontrollpolitik über die Einführung von Alkoholmonopolen und eine begrenzte Vergabe von Alkohollizenzen für Gastgewerbe und Lebensmittelhandel betrieben werden könnte, erscheint in der derzeitigen Situation unrealistisch, zumal solche Forderungen auch noch diametral zu den allgemeinen wirtschaftlichen Liberalisierungstendenzen verlaufen.

8. Öffnungszeiten von Geschäften und Gastronomiebetrieben

Bis vor einigen Jahren gab es in Österreich noch sehr streng regulierte Ladenöffnungszeiten und Sperrzeiten für Gastronomie- und Handelsbetriebe. Auch hinter diesen Regelungen standen keine alkoholkontrollpolitischen Überlegungen, sondern ausschließlich soziale und wirtschaftliche Interessen, wie der Schutz der Angestellten vor unzumutbaren Arbeitszeiten, die religiös motivierte Einhaltung der Sonntagsruhe oder der Schutz kleiner Familienbetriebe vor der Konkurrenz durch Großbetriebe. Als im Zuge des internationalen Trends zur Deregulierung auch die Öffnungszeiten in Österreich erheblich liberalisiert wurden, gab es daher zwar heftigen Widerstand von Seiten der Gewerkschaften, der Kirche und von manchen Gewerbevertretern, jedoch wurde dieser Themenkomplex nie in Zusammenhang mit Alkoholpolitik gesehen oder diskutiert. Betrachtet man den Rückgang des Pro-Kopf-Alkoholkonsums in Österreich über die letzten Jahrzehnte, der trotz

24) In den meisten Bundesländern 15 Liter Branntwein für den Besitzer bzw. Pächter eines landwirtschaftlichen Betriebs und weitere 3 Liter für erwachsene Betriebsangehörige, in Vorarlberg und Tirol sogar 27 Liter bzw. 6 Liter.

zunehmender Liberalisierung der Öffnungszeiten erfolgte, so gewinnt man den Eindruck, dass die – in Österreich ohnehin kaum je formulierte – Sorge, eine Liberalisierung der Öffnungszeiten könnte zu mehr Alkoholkonsum führen, unberechtigt gewesen wäre.

9. Konsumverbote in der Öffentlichkeit und Maßnahmen gegen exzessiven Konsum

In den letzten Abschnitten wurde erörtert, dass Einschränkungen der Alkoholverfügbarkeit über Alkoholmonopole, Einführung von zahlenmäßig begrenzten Alkohollizenzen, verschärfte Ladenöffnungszeiten und frühere Sperrzeiten für Gastronomiebetriebe in Österreich derzeit kaum als reale Option gesehen werden können. Es herrscht innerhalb der beteiligten Interessensgruppen (Wirtschaft, Tourismus, Gastronomie, Gesundheits- und Präventionsbereich) jedoch durchaus weitgehender Konsens darüber, dass exzessiver Alkoholkonsum – vor allem in der Öffentlichkeit bzw. Semiöffentlichkeit (Feuerwehrfeste, Jugendclubs etc.) – nicht akzeptabel ist (Gruber et al., 2004). Hier gibt es zur Zeit einen Ansatz zur Beschränkung der Möglichkeiten zum Alkoholkonsum, der verstärkt zum Einsatz kommt, und zwar die Verfügung von Alkoholkonsumverboten durch die lokalen Behörden auf öffentlichen Plätzen. Diese Maßnahmen werden vor allem in Zusammenhang mit Jugendcliquen, die wiederholt an denselben Orten durch exzessiven Alkoholkonsum auffällig werden, verhängt. Ob man mit diesen Maßnahmen das Problem bloß aus dem Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit in weniger einsehbare Bereiche verschiebt, oder ob man damit tatsächlich ein wirksames Instrument gegen jugendliche Alkoholexzesse einsetzt, wird derzeit in Österreich diskutiert (Uhl et al, 2003).

Abgesehen von dieser lokalbehördlichen Maßnahme und den im nächsten Kapitel beschriebenen Jugendschutzgesetzen existiert aber derzeit in Österreich keine gesetzliche Handhabe, die den exzessiven Alkoholkonsum selbst oder alkoholexzessfördernde Vermarktungsstrategien (unbeschränkter Alkoholkonsum zu Pauschalpreis, Happy-Hour mit ausschließlich alkoholischen Getränken, „Wettrinken“ etc.) verbietet. Hier scheint es auch innerhalb der betroffenen Gewerbegruppen eine Bereitschaft zu geben, diesbezügliche Regelungen z.B. im Rahmen der Gewerbeordnung zu akzeptieren, um derartige unerwünschten Entwicklungen hintanzuhalten. Denn die Gastronomie ist im allgemein stärker werdenden Konkurrenz- und Profilierungsdruck um ein gutes Image bemüht. In diesem Zusammenhang ist auch die Besorgnis der vor allem ostösterreichischen Gastronomiebetriebe zu sehen, die sich über die in letzter Zeit offensichtlich stark zunehmende Zahl an Veranstaltungen beklagt, die von nicht gewerberechtlich erfassten Anbietern organisiert werden. Dazu zählen einerseits Veranstaltungen von Vereinen, denen es in einem zeitlich beschränkten Ausmaß gestattet ist zum Zwecke der Vereinsfinanzierung bei Festen auch Speisen und Getränke (also auch Alkohol) zu verabreichen, und andererseits teilweise professionell agierende, aber nicht gewerberechtlich bewilligte Organisatoren von Jugendevents (Raves), die einmalig in freier Natur oder in angemieteten Räumlichkeiten stattfinden. In beiden Fällen ergibt sich das Problem, dass Alkohol zu sehr günstigen Preisen und – mangels behördlicher Zuständigkeit – ohne Kontrolle der Einhaltung von Hygiene- und Jugendschutzbestimmungen ausgeschenkt wird, was geeignet scheint, den übermäßigen Alkoholkonsum zu fördern. Eine Adaption bzw. Neufassung von dementsprechenden gesetzlichen Bestimmungen (Veranstaltungsgesetze, Vereinsrichtlinien) wird aktuell von den Vertretern der niederösterreichischen Gastronomie massiv gefordert (Wirtschaftskammer Niederösterreich – Tourismus und Freizeit, 2004).

10. Jugendschutz

Jugendschutz ist in Österreich auf Bundesländerebene geregelt, und somit existieren in Österreich 9 unterschiedliche Jugend(schutz)gesetze mit teilweise abweichenden Bestimmungen. Außer in Wien, Niederösterreich und Burgenland, wo man sich auf eine Abstimmung der Regelungen geeinigt hat, existieren den alkoholspezifischen Jugendschutz betreffend durchwegs in den Details differierende Bestimmungen. Das Ergebnis dieser unglücklichen Vielfalt ist, dass kaum jemand einen Überblick über alle Bundesländerbestimmungen hat und dass die meisten Menschen nicht einmal die für ihr Bundesland geltenden Bestimmungen wirklich kennen. Zur allgemeinen Verwirrung tragen derzeit darüber hinaus noch bundesweit agierende Lebensmittelketten bei, die die im Bundesland der Zentrale geltenden Jugendschutzbestimmungen bzw. diesbezügliche konzerninterne Regelungen bundesweit in allen Filialen aushängen – ungeachtet dessen, ob diese den jeweiligen Bestimmungen der betreffenden Bundesländer entsprechen. Ebenso irreführend wirken Medienberichte, die ohne differenzierende Information über – je nach Bundesland vermeintliche oder tatsächliche – Übertretungen von alkoholspezifischen Jugendschutzbestimmungen (vor allem Testkäufe durch Jugendliche) berichten. Aber auch internationale wissenschaftliche Publikationen scheitern immer

wieder daran, die tatsächliche Situation in Österreich darzustellen, weil regelmäßig versucht wird, die komplexen Detailregelungen in wenigen Worten zu einem einfachen – und damit falschen – Österreichprofil zu aggregieren. So kann man in Publikationen renommierter internationaler Institutionen, basierend auf identischen Quellen, widersprüchliche Aussagen Österreichs Jugendschutz betreffend lesen: es gäbe in Österreich kein alkoholspezifisches Schutzalter, das Schutzalter sei 16 Jahre bzw. das Schutzalter sei 18 Jahre.

Um einen kurzen Eindruck über die erwähnte Komplexität zu vermitteln, seien hier ein paar Details genannt: Ursprünglich gab es in allen Bundesländern neben der 16-Jahres-Grenze noch eine 18-Jahre-Altersgrenze für bestimmte alkoholische Getränke, die inzwischen allerdings in 4 Bundesländern abgeschafft worden ist. In den restlichen 5 Bundesländern sind für die 16- bis 18-Jährigen jeweils unterschiedliche alkoholische Getränke verboten: In einem Bundesland sind Getränke über 12 Vol.-% verboten, in einem anderen solche über 14 Vol.-%; im dritten Land auch solche, die einen alkoholischen Bestandteil mit mehr als 14 Vol.-% enthalten; in zwei Bundesländern wird nicht nach dem Alkoholgehalt entschieden, sondern es werden „gebrannte“ Alkoholika für diese Altersgruppe verboten, wobei hier wiederum in einem Bundesland generell jedes Getränk, das Spirituosen enthält verboten ist, und im anderen nur solche die „vorwiegend“ aus gebranntem Alkohol bestehen. In Bezug auf die bei Jugendlichen beliebten Alcopops heißt das, das in Österreich in 2 Bundesländern für Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren Alcopopkonsum nicht erlaubt ist und in den anderen 7 schon.

Der öffentliche Alkoholkonsum ist jungen Menschen bis 16 bzw. 18 Jahren in allen Bundesländern verboten, weswegen der Ausschank von alkoholischen Getränken an diese Altersgruppen in der Gastronomie ebenfalls in allen 9 Bundesländern direkt oder indirekt verboten ist. In 3 Bundesländern verbieten die Jugendschutzgesetze auch den Alkoholkonsum im privaten Rahmen für Personen unter dem Schutzalter. In diesen 3 und in weiteren 3 Bundesländern ist die Abgabe von alkoholischen Getränken an Unter-16 bzw. Unter-18-Jährige verboten, wobei der Automatenverkauf in einem dieser 6 Bundesländer wieder explizit ausgenommen ist. In eben diesem Bundesland darf in Geschäften Alkohol an Kinder abgegeben werden, wenn dieser für den Konsum durch deren Erziehungsberechtigte vorgesehen ist. In den restlichen 3 Bundesländern ist es sogar legal, Kindern Alkohol für den privaten Eigenkonsum zu verkaufen. Diese Aufzählung an verwirrenden Detailregelungen könnte man noch lange fortsetzen. Einen groben Überblick über die unterschiedlichen Bestimmungen in den Bundesländern bietet Tab. 2.

Tab. 2: Alkoholspezifische Jugendschutzbestimmungen der österreichischen Bundesländer (Stand September 2004)

| | Konsumverbot | | Ausschankverbot | Verkaufsverbot im Geschäft | | Verbot der privaten Weitergabe | | Altersgrenzen |
|-------|--------------|------------|-------------------------|----------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-------------------------|---------------|
| | privat | öffentlich | | zum Eigenkonsum | zum Konsum durch Erwachsene | zum öffentlichen Konsum | zum privaten Konsum | |
| NÖ | | ■ | indirekt ²⁵⁾ | | | indirekt ²⁵⁾ | | 16 |
| BGLD | | ■ | indirekt ²⁵⁾ | | | indirekt ²⁵⁾ | | 16 |
| WIEN | | ■ | indirekt ²⁵⁾ | | | indirekt ²⁵⁾ | | 16 |
| SLBG | | ■ | ■ | ■ | ■ | indirekt ²⁵⁾ | | 16/18 |
| VBG | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | 16 |
| TIROL | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | 16/18 |
| OÖ | ■ | ■ | ■ | ■ ²⁶⁾ | ? ²⁷⁾ | indirekt ²⁸⁾ | indirekt ²⁸⁾ | 16/18 |
| STMK | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | 16/18 |
| KTN | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | 16/18 |

Quelle: Uhl et al. (2003), laufende Aktualisierung

Die großen Widersprüche und Ungereimtheiten in den alkoholspezifischen Jugendschutzbestimmungen der Bundesländer spielen in der Praxis allerdings kaum eine Rolle, weil diese Bestimmungen bis dato ohnehin wenig kontrolliert und Verstöße dagegen kaum sanktioniert worden sind. Da es aber zunehmend Bestrebungen gibt, die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen stärker zu überwachen und Verstöße zu sanktionieren, ist anzunehmen, dass diese Gesetze in Zukunft deutlich an Relevanz gewinnen werden. Aus diesem Grund erscheint es unabdingbar, die Bestimmungen bundesweit zu akkordieren und diese möglichst einfach zu formulieren, wie eine von der niederösterreichischen Landesregierung in Auftrag gegebene Expertise (Uhl et al., 2003) nahe legt. Ob die aus der Perspektive eines effizienten und sinnvollen Jugendschutzes sehr wichtige Vereinheitlichung und Vereinfachung der dementsprechenden Landesgesetze in Österreich angesichts der starken föderalistischen Tendenzen der Länder, ihren regionalen Gestaltungsspielraum zu erhalten bzw. auszubauen, gelingen kann, wird die Zukunft weisen.

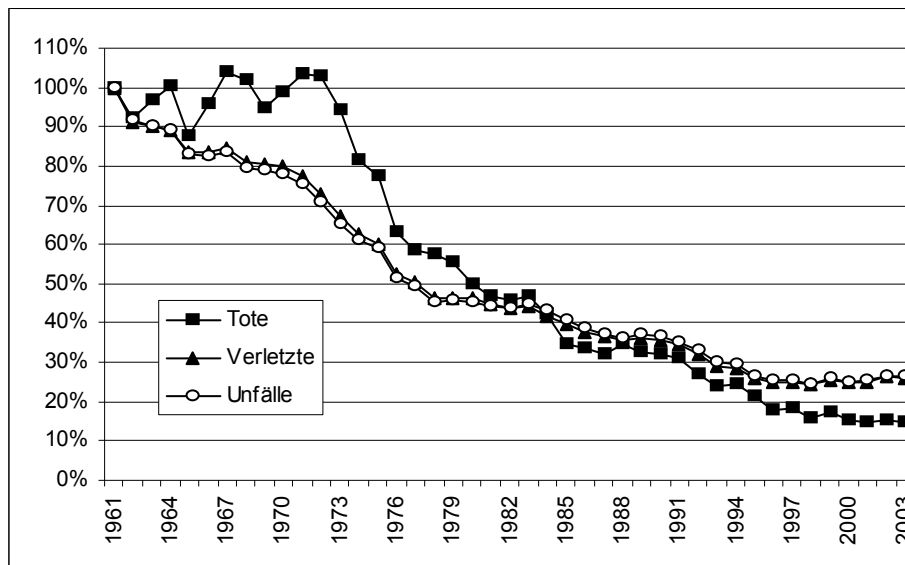
11. Alkohol im Straßenverkehr

Betrachtet man die Zahl der Verkehrsunfälle mit Personenschaden, Verkehrsverletzten und Verkehrstoten relativ zum Kraftfahrzeugbestand, so fällt von 1960 bis 2003 in allen drei Kategorien ein enormer Rückgang auf. Pro zugelassenem Kraftfahrzeug ergab sich ein Rückgang der Verkehrsunfälle bzw. Verkehrsverletzten um 74% und der Verkehrstoten um 85% (Tab. 3). Dieser „Trend zu weniger Verkehrsunfällen“ ist durch eine Reihe von Maßnahmen zu erklären, wie straßenbauliche Verbesserungen, Maßnahmen zur Entschärfung von unfallträchtigen Situationen, bessere und sicherere Kraftfahrzeuge, mehr Fahrpraxis beim durchschnittlichen Fahrzeuglenker und weniger Alkoholisierung im Straßenverkehr (Tab. 5). Interessanterweise wird diese unglaubliche Erfolgsstory in den Medien kaum je als solche dargestellt, und es dominieren Negativberichte in Verbindung mit der Forderung energische Schritte zur Erhöhung der Verkehrssicherheit zu setzen.

Tab. 3: Verkehrsunfälle mit Personenschaden, Verkehrsverletzte und Verkehrstote relativ zum

-
- 25) „Indirekt“ bedeutet, dass es zwar kein explizites Verbot gibt, dass dieses aber aus dem Konsumverbot und der Bestimmung, dass man Jugendlichen die Übertretung von Jugendschutzbestimmungen nicht ermöglichen darf, zwingend folgt.
- 26) Der Verkauf an Jugendliche über Automaten ist ausdrücklich vom Verkaufsverbot ausgenommen.
- 27) Der Verkauf an Jugendliche als Einkäufer für deren Erziehungsberechtigte ist zwar explizit erlaubt, die Rahmenbedingungen sind allerdings so formuliert, dass es de facto einem Verkaufsverbot nahe kommt.
- 28) Es wird ein Abgabeverbot ausgesprochen, das eher nicht als Weitergabeverbot zu interpretieren ist, weil der Begriff „Abgabe“ üblicherweise als „entgeltliche Weitergabe“ interpretiert wird. Da jeglicher Konsum für junge Menschen bis 16/18 verboten ist, ist indirekt jegliche Weitergabe an diese zum Eigenkonsum verboten.

Kraftfahrzeugbestand bezogen auf das Indexjahr 1961 (100%)



Quelle: Uhl et al. (2004)

Bei der österreichweiten Repräsentativerhebung 1993/94 (Uhl & Springer, 1996) konnte festgestellt werden, dass nur 2% der Österreicher vertretbar fanden, mit mehr als der damals gültigen Grenze von 0,8 Promille Blutalkoholkonzentration (BAK) ein Fahrzeug zu lenken. Gleichzeitig gaben aber 10% der KFZ-Besitzer an, im Verlauf der letzten drei Monate nach eigener Einschätzung mit mehr als 0,8 Promille BAK ein Fahrzeug gelenkt zu haben, und 37%, bereits mindestens einmal im Leben mit mehr als 0,8 Promille BAK gefahren zu sein. Daraus kann man ersehen, dass das Problembewusstsein bezüglich Alkohol am Steuer in Österreich zwar recht hoch ist, dass das diesbezügliche Verhalten der Österreicher aber nachhinkt. Man kann jedoch eine kontinuierliche Verbesserung dieses Verhaltens über die letzten beiden Jahrzehnte feststellen. Seit Anfang der 80er Jahre ist, wie man Tab. 4 entnehmen kann, die Alkoholbeteiligung am Unfallgeschehen deutlich gesunken, wengleich der Trend zu weniger Alkoholbeteiligung im Straßenverkehr auch nicht so stark ausgeprägt ist, wie der in Tab. 3 ausgewiesene generelle Trend zu weniger Verkehrsunfällen. Konkret ergibt sich ein annähernd linearer Rückgang der Alkoholbeteiligung bei Verkehrsunfällen bzw. Verkehrsverletzten um rund ein Viertel und bei Verkehrstoten um rund die Hälfte.

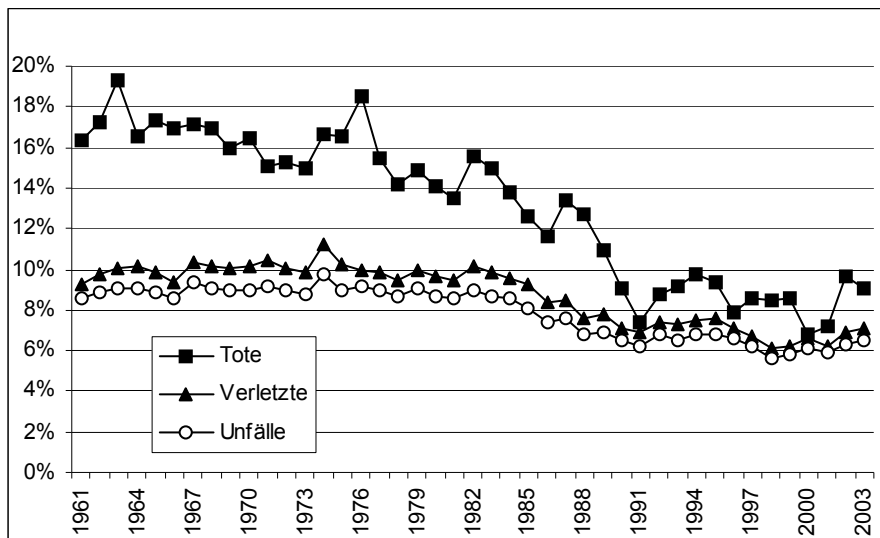
Bei der Interpretation der Zahlen über die Alkoholbeteiligung im Straßenverkehr sollte man allerdings sehr vorsichtig vorgehen, da die Werte nur begrenzt valide sind.

- Die alkoholbezogenen Verkehrstoten betreffend muss man bedenken, dass hier aufgrund der relativ geringen Zahlen die Zufallskomponente recht groß ist und man daher nur längerfristige Trends, aber keinesfalls Schwankungen von Jahr zu Jahr interpretieren sollte. Schon ein einziger schwerer Alkoholunfall – z.B. wenn ein Autobus mit mehreren Insassen involviert ist – kann hier einen enormen Zuwachs bedeuten.
- Bei der Beurteilung des Alkoholeinflusses im Verkehrsunfallgeschehen gibt es einerseits Faktoren, die systematisch in Richtung Unterschätzung, und andere, die systematisch in Richtung Überschätzung wirken, und deren Einfluss sich teilweise gegenseitig kompensiert. Eine Unterschätzung ergibt sich, weil bei schwer verletzten bzw. getöteten Lenkern, ganz besonders wenn es sich um Alleinunfälle handelt, nicht festgestellt wird, ob der Lenker alkoholisiert war, und eine Überschätzung ergibt sich, weil jeder Unfall mit einem alkoholisierten Beteiligten automatisch als Alkoholunfall klassifiziert wird, auch wenn die Alkoholisierung nicht ursächlich zum Unfall beigetragen hat²⁹⁾.
- Seit 1998 haben weiters zwei legislative Maßnahmen zu einem scheinbaren Anstieg der Alkoholbeteiligung geführt. Einerseits wird eine Blutalkoholkonzentration zwischen 0,5 und 0,8 Promille, die vor 1998 als „keine Alkoholbeeinträchtigung“ klassifiziert wurde, seit 1998 als

29) Als „Alkoholunfall“ gilt z.B. auch ein Unfall, bei dem ein alkoholisierter Lenker ordnungsgemäß vor einer roten Ampel steht und von einem nüchternen Lenker gerammt wird.

„Alkoholbeeinträchtigung“ gewertet, und andererseits hat das Innenministerium ab Juli 2002 per Erlass angeordnet, dass bei allen Lenkern, die in Verkehrsunfälle mit Personenschaden involviert sind, obligatorisch ein Alkoholtest durchgeführt werden muss, weswegen nüchtern erscheinende alkoholisierte Unfallbeteiligte seither mit weit größerer Wahrscheinlichkeit als früher entdeckt werden. Über das genaue Ausmaß dieser verzerrenden Einflüsse kann man mangels präziser Daten jedoch nur spekulieren.

Tab. 4: Anteil der alkoholbezogenen Verkehrsunfälle mit Personenschaden, Verkehrsverletzte und Verkehrstote

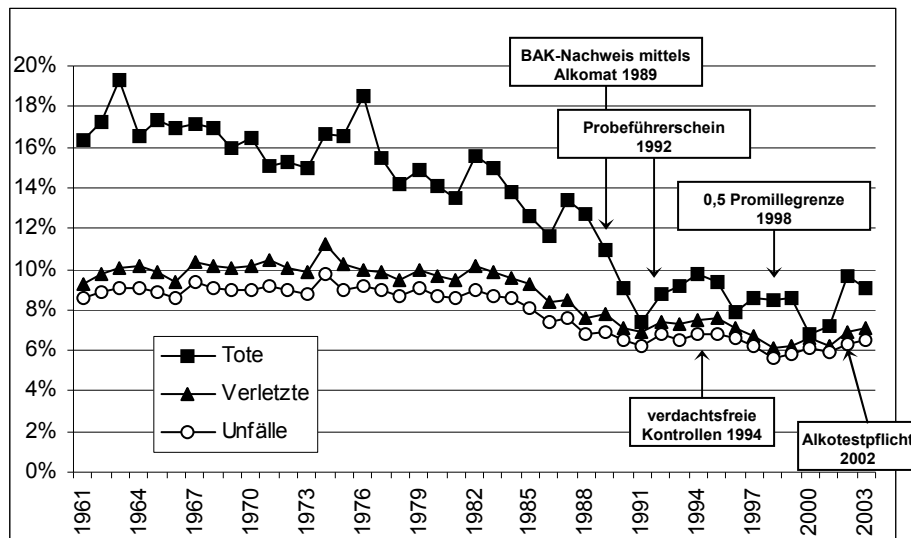


Seit 1960 wurde eine Reihe von gesetzlichen Maßnahmen verhängt, die darauf abzielen, die Alkoholbeteiligung im Straßenverkehr zu verringern. Als erster wesentlicher Schritt wurde 1960 das Lenken eines Kraftfahrzeuges in einem alkoholbeeinträchtigten Zustand von mehr als 0,8 Promille Blutalkoholkonzentration (BAK) verboten. Als vorläufiger Nachweis galt anfangs die Atemluftkontrolle mittels „Röhrchentest“, und bei Verdacht war eine Vorführung zum Amtsarzt bzw. eine zwingende Blutabnahme vorgesehen. Wurde das verweigert, galt die Alkoholisierung als erwiesen. 1989 wurde dann geregelt, dass der Nachweis der Alkoholisierung auch ausschließlich mittels Alkomaten erfolgen kann. Seit 1990 gibt es nach dem Kraftfahrzeuggesetz (KFG) für die Behörden die Möglichkeit begleitende Nachschulungsmaßnahmen („Driver-Improvement-Kurse“) anzuordnen. 1992 wurde der Probeführerschein für Führerscheineulinge eingeführt, wobei der maximale Alkoholisierungsgrad für die ersten zwei Jahre nach der Führerscheinerteilung auf 0,1 Promille BAK begrenzt wurde. Seit 1994 kann die Exekutive auch verdachtsfrei Alkoholkontrollen vornehmen. Seit 1997 wird das Strafausmaß für alkoholisierte Fahrzeuglenker nach dem Alkoholisierungsgrad abgestuft festgelegt und bei Alkoholdelikten ab 1,2 Promille BAK sind Nachschulungsmaßnahmen vorgeschrieben. Anfang 1998 wurde nach einer langen und kontroversiell geführten medialen Diskussion – anlässlich eines besonders tragischen Alkoholunfalls mit einem von Schülern besetzten Bus – die gesetzlich erlaubte BAK-Grenze von 0,8 Promille auf 0,5 Promille gesenkt. Seit 2002 ist bei Verkehrsunfällen mit Personenschaden ein Alkoholtest für alle Beteiligten gesetzlich vorgeschrieben, wobei die Überprüfung der Blutalkoholkonzentration bei Verkehrstoten allerdings weiterhin nur über ausdrückliche Anordnung durch den Staatsanwalt erfolgt und bei schwer verletzten Personen eine solche nur stattfindet, wenn ein Test aus therapeutisch-medizinischen Gründen nicht kontraindiziert erscheint.

Wenn man den Zusammenhang zwischen der Abnahme der Alkoholbeteiligung im Straßenverkehr und den gesetzten Maßnahmen interpretieren möchte, so steht man vor dem Problem, dass der beobachtete Trend zu weniger Alkoholbeteiligung im Straßenverkehr auch durch andere Faktoren, wie z.B. generelle gesellschaftliche Entwicklungen, erklärbar sein könnte, und dass die verhängten Maßnahmen theoretisch sowohl Ursache als auch Folge dieser Entwicklung sein können. Faktoren, die den Trend unabhängig von den Maßnahmen erklären könnten, sind z.B. der deutliche Rückgang des durchschnittlichen Alkoholkonsums in der Gesellschaft bzw. Einstellungsänderungen infolge der umfassenden medialen Diskussion des Themas „Alkohol am Steuer“ sowie Bewusstseinsbildungskampagnen des Kuratoriums für Verkehrssicherheit, des Rundfunks und des Verkehrsministeriums. In einer Atmosphäre erhöhter Sensibilisierung der Bevölkerung steigt natürlich

auch die Akzeptanz für die vorhin beschriebenen Maßnahmen bzw. ermöglicht überhaupt erst deren Einführung. Wie weit die gesetzten Maßnahmen selbst einen unmittelbaren Einfluss auf die Alkoholisierungsrate der Verkehrsteilnehmer hatten, kann man am besten abschätzen, indem man nach deutlichen Abweichungen vom langfristigen Trend unmittelbar nach den jeweiligen Maßnahmen sucht. Dabei ergeben sich, wie man Tab. 5 entnehmen kann, keine wirklich überzeugenden Hinweise für starke Effekte, die man unmittelbar der Implementierung einer bestimmten Maßnahme zuschreiben könnte.

Tab. 5: Anteil der alkoholbezogenen Verkehrsunfälle mit Personenschaden, Verkehrsverletzten und Verkehrstoten

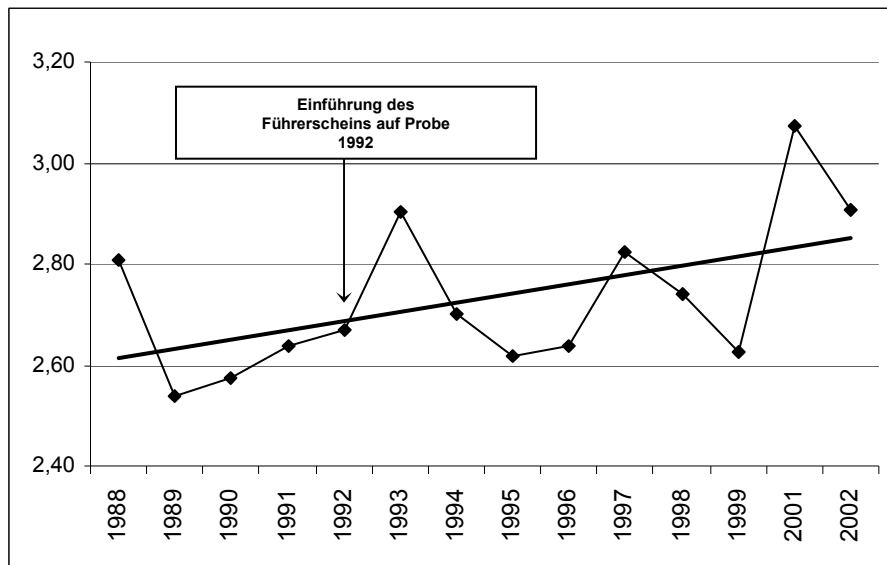


Quelle: Uhl et al. (2004)

Wer jedoch beim Versuch Maßnahmeneffekte nachzuweisen langfristige Trends ignoriert und die Phasen vor und nach der Intervention vergleicht, kann natürlich den Eindruck starker Effekte erwecken. Das passierte z.B. in der Unfallstatistik 2003 (KfV, 2004), die das 6-Jahresintervall vor und nach der Absenkung der tolerierten Blutalkoholkonzentration von 0,8 auf 0,5 Promille verglich und dabei eine Reduktion der Alkoholunfälle um 5,5%, der Verletzten bei Alkoholunfällen um 6,1% und der Getöteten bei Alkoholunfällen um 26,3% feststellte. Diese Ergebnisse sind angesichts der beiden oben beschriebenen langfristigen Trends ³⁰⁾ stark zu relativieren.

30) „Trend zu weniger Verkehrsunfällen“ und „Trend zu weniger Alkoholbeteiligung im Straßenverkehr“

Tab. 6: Erhöhte Chance (Odds-Ratio) für jugendliche Verkehrsteilnehmer (15-24) relativ zu älteren (25-99) an einem Alkoholunfall beteiligt zu sein



Würde man bei der Evaluierung der Einführung des Führerscheins auf Probe im Jahre 1992 analog zur Unfallstatistik 2003 (KfV, 2004) vorgehen, müsste man angesichts des Umstandes, dass die Beteiligung junger Menschen zwischen 15 und 24 Jahren an Alkoholunfällen zunahm (vgl. Trendlinie in Tab. 6), zum Ergebnis gelangen, dass die Maßnahme sogar kontraproduktiv war. Die Chance, dass ein 15- bis 24-Jähriger in einen Verkehrsunfall mit Alkoholbeteiligung verwickelt wurde, war in den vier Jahren vor der Einführung des Führerscheins auf Probe (1988-1991) nämlich bloß um das 2,6-fache (Odds-Ratio) höher als bei den Ab-25-Jährigen, in den fünf Jahren nach der Einführung (1992-1996) jedoch um das 2,7-fache und in den folgenden fünf Jahren (1997-2002) sogar um das 2,8-fache. Auch hier ist allerdings eine Interpretation ohne Berücksichtigung von langfristigen Trends methodologisch inadäquat.

In diesem Sinne sind die Ergebnisse von Bartl (2001) kritisch zu hinterfragen, der das Jahr vor der Einführung des Probeführerscheins mit den Jahren 1996 verglich, in denen ein relatives Minimum festzustellen war (Tab. 6). Darüber hinaus zog er die absoluten Unfallzahlen heran, die im fallenden Trend des Gesamtunfallgeschehens (Tab. 4) natürlich gesunken waren, was zusammengenommen (Vergleich der absoluten Zahl und Wahl des Referenzjahres 1996) freilich relevante Effekte des Führerscheins auf Probe nahe legt.

Eine Verkehrsmaßnahme, die in Zusammenhang mit der Bekämpfung von Alkohol am Steuer adäquat quasi-experimentell untersucht wurde, ist die Institution der Driver-Improvement-Kurse. Schützenhöfer & Krainz (1999) verglichen Personen, denen alkoholbedingt die Führerscheine entzogen worden waren und die sich Driver-Improvement-Kursen unterziehen mussten, mit einer unbehandelten Kontrollgruppe und stellten fest, dass die Rückfallsrate im Verlauf der nächsten drei Jahre um die Hälfte verringert war, was eindeutig für die Maßnahme spricht.

Zusammenfassend zur Situation der Verkehrsunfälle generell und der Alkoholbeteiligung im Speziellen kann man in Österreich eine sehr positive Entwicklung feststellen, die langsam und kontinuierlich über Jahrzehnte hinweg erfolgte. Diese Entwicklung kann anhand der vorliegenden Daten aber nur sehr begrenzt mit einzelnen Maßnahmen in einen Kausalzusammenhang gebracht werden. Man kann theoretisch nicht ausschließen, dass die eingeführten Maßnahmen eher Folge einer sich langsam abzeichnenden Veränderung der Grundhaltung in der Bevölkerung zum Thema Alkohol am Steuer, als deren Ursache sind.

12. Werbebeschränkungen

Das österreichische Rundfunkgesetz, das Regionalradiogesetz und das Privatfernsehgesetz verbieten jegliche Werbung für Spirituosen in Radio und Fernsehen. Außerdem schränken diese Gesetze die alkoholspezifische Werbung in vielerlei Hinsicht ein. So ist in diesen Gesetzen in Zusammenhang mit

Alkohol unter anderem verboten, dass Werbung sich an Minderjährige richtet, dass diese eine Verbesserung der physischen Leistung, des sozialen oder sexuellen Erfolgs nahe legt, eine therapeutische, stimulierende, beruhigende oder konfliktlösende Wirkung von Alkohol suggeriert oder unmäßigen Alkoholkonsum positiv darstellt. In allen anderen, von diesen Gesetzen nicht tangierten Bereichen unterwirft sich die Werbewirtschaft freiwillig den weitgehend analogen Regeln des österreichischen Werberates.

In der Praxis sind sowohl die gesetzlichen Bestimmungen als auch das Regelwerk der freiwilligen Selbstkontrolle wenig wirksam. Werbeprofis nutzen Grauzonen geschickt aus, um Kinder und Jugendliche gezielt anzusprechen, um sozialen bzw. sexuellen Erfolg oder eine therapeutische Wirkung von alkoholischen Produkten zu suggerieren. Der Werberat wird außerdem nur nach Beschwerden tätig, und in Zusammenhang mit Alkoholwerbung gibt es kaum Anzeigen (Uhl et al., 2004). Die vor allem für die Zielgruppe Kinder und Jugendliche ständig an Bedeutung gewinnenden Werbemöglichkeiten im Internet und Event-Sponsoring sind überhaupt keinen Beschränkungen unterworfen. Ausgefeilte Public Relation-Konzepte und damit die indirekte Alkoholwerbung über gezielte Gesellschafts-, Gesundheits- und Wissenschaftsberichtserstattung in den Medien ersetzt immer mehr die traditionelle Alkoholwerbung und ist in Österreich allgegenwärtig. Im Gegensatz zur Zigarette gehört das Glas Wein bzw. das Krügel Bier bei öffentlichen Auftritten von Politikern und hochrangiger Persönlichkeiten nach wie vor zum guten Ton.

13. Therapie

Das alkoholspezifische Behandlungsangebot hat in Österreich eine lange Tradition und ist stark von der Psychiatrie geprägt. Sowohl die ambulante als auch die stationäre Behandlung des Alkoholismus ist in Österreich mit ausreichender Kapazität flächendeckend organisiert. Da Alkoholismus als Krankheit anerkannt ist, werden die Behandlungskosten von der gesetzlichen Krankenversicherung übernommen. Derart pflichtversichert („geschützte Personen“) waren im Jahr 2003 97,6% der österreichischen Bevölkerung (Grillitsch, 2004). Für mittellose „Nichtgeschützte“ (z.B.: manche freie Berufe oder manche nicht arbeitslos gemeldete Arbeitslose) übernimmt das öffentliche Sozialsystem die Kosten. Das stationäre und ambulante Behandlungsangebot wird noch von zahlreichen Selbsthilfegruppen ergänzt (Gruppen der anonymen Alkoholiker, des blauen Kreuzes, freie Selbsthilfegruppen sowie Selbsthilfegruppen, die vom professionellen Behandlungssystem initiiert und unterstützt werden). Wer in Österreich eine Behandlung wegen Alkoholproblemen sucht, kann derzeit also – unabhängig von seiner finanziellen Lage und Wohnort – ausreichend Hilfe und Betreuung finden, und es ist zu wünschen, dass das vielschichtige alkoholismusspezifische Behandlungsangebot in Österreich auch in Zeiten schrumpfender öffentlicher Budgets uneingeschränkt aufrecht erhalten werden wird.

14. Prävention

Die aktuelle österreichische Suchtpolitik baut auf das Vier-Säulen-Modell „Prävention“, „Therapie“, „Schadensbegrenzung“ und „Repression“ auf. Der Säule „Suchtprävention“ wird dabei ein sehr hoher Stellenwert eingeräumt, wenngleich von Präventionsfachleuten (Lagemann, 2004) immer wieder kritisiert wird, dass nur rund 2% der insgesamt für die vier Säulen eingesetzten öffentlichen Mittel der Prävention zugute kommen (Bruckner & Zederbauer, 2000). Über das letzte Jahrzehnt konnten sich in 8 von 9 Bundesländern teilweise sehr große und einflussreiche Suchtpräventionsstellen etablieren und über eine Plattform vernetzen. Deren explizite Aufgabenstellung ist es, im Auftrag der Landesregierungen die suchtpreventiven Aktivitäten des jeweiligen Bundeslandes zu koordinieren, Präventionsprojekte zu entwickeln sowie diese durchzuführen. Im letzten Bundesland ohne Suchtpräventionsfachstelle, dem Burgenland, sind derzeit konkrete Bestrebungen im Gange, ebenfalls eine solche Einrichtung zu initiieren.

Wie dem Leitbild der österreichischen Suchtpräventionsstellen (Uhl & Springer, 2002) zu entnehmen ist, sind die Suchtpräventionsstellen in ihren Strategien stark am Gesundheitsförderungskonzept der WHO im Sinne der Ottawa Charter (WHO, 1986) orientiert³¹⁾. In die gleiche Richtung gehen auch die Präventionskonzepte des Gesundheitsministeriums und des Unterrichtsministeriums (vgl. bm:bwk,

31) Hinter dem Gesundheitsförderungsansatz verbirgt sich ein demokratisch-emanzipatorisches Menschenbild. Die Zielpersonen werden nicht als zu bevormundende Objekte, sondern als mündige Subjekte gesehen, die in der Lage sind sich eine eigene Meinung zu bilden und ihr entsprechend zu handeln (Uhl, 2002; Uhl & Gruber, 2004).

2003), die in zahlreichen Veröffentlichungen, Broschüren, Erlässen und sogar Gesetzen Niederschlag gefunden haben.

Die den Ausführungen von Babor et al. – die die Wirksamkeit der am Gesundheitsförderungsansatz orientierten Primärprävention weitgehend in Frage stellen – noch am ehesten entsprechenden Präventionsmaßnahmen stellen die in Österreich zunehmend nachgefragten Präventionsmaßnahmen am Arbeitsplatz dar. Sie versuchen über die Integration gesundheitsfördernder Maßnahmen mit betriebsrechtlichen, strukturellen Konzepten – auch auf individueller Interventionsebene – wirksam zu werden (Beiglböck & Feselmayer, 2004; Institut Suchtprävention, 2004).

15. Zusammenfassung

Angesichts des Umstandes, dass der mäßige Alkoholkonsum in Österreich – wie in den Permissivkulturen des mediterran/alpinen Raums üblich – mehrheitlich als positive Komponente des kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens gesehen wird, hat eine dem englischsprachigen und nordeuropäischen Raum entsprechende Position, die von einer starken restriktiven Grundhaltung dem Alkohol gegenüber geprägt ist, wenig Chancen die noch zu formulierende österreichische Alkoholpolicy maßgeblich zu bestimmen. Ein Teil der von Babor et al. (2003) vorgeschlagenen Maßnahmen zur Beschränkung der Alkoholverfügbarkeit, wie die Einführung von Alkoholmonopolen, die begrenzte Vergabe von Alkohollizenzen für Gastgewerbe und Lebensmittelhandel oder die alkoholpolitisch motivierte Beschränkung der Öffnungszeiten, widersprechen der österreichischen Tradition und Sichtweise so gravierend, dass diese zur Zeit nicht als realistische Option für Österreich gesehen werden können. Denkbar erscheint hingegen eine begrenzte Erhöhung von alkoholbezogenen Steuern, eine noch konsequentere Überprüfung der Alkoholbestimmungen im Straßenverkehr sowie eine Vereinheitlichung, Anpassung und Umsetzung von alkoholspezifischen Jugendschutzbestimmungen bzw. eine Integration jugendschutzrelevanter und Alkoholexzesse erschwerender Inhalte in andere Gesetze wie der Gewerbeordnung oder den Veranstaltungsgesetzen. Auch eine weitere und konsequentere Umsetzung von Maßnahmen zur Begrenzung der Alkoholwerbung erscheint, ganz besonders, wenn das im Gleichklang mit anderen europäischen Staaten passiert, denkbar. Dass Babor et al. zwar große Sympathien für drastische Werbebeschränkungen ausdrücken, deren Potential aber gleichzeitig als eher gering einschätzen, wird den Gegnern derartiger Maßnahmen argumentativ wohl eher nützen als schaden.

Problematisch hinsichtlich der Forderungen von Babor et al. erscheint auch, dass diese den Stellenwert von Alkoholismustherapie und Suchtprävention generell äußerst gering einschätzen, was Therapeuten und Prophylaktikern kaum unwidersprochen akzeptieren können und – angesichts des Umstandes, dass beide Disziplinen in Österreich über hohes Ansehen verfügen sowie auf Erfolge verweisen können – auch nicht müssen.

Abschließend kann man sagen, dass die Thesen, die im vorliegenden Werk von Babor et al. vorgetragen werden, die Diskussion über eine wirksame Alkoholkontrollpolitik in Österreich durchaus positiv befruchten und beeinflussen können. Man muss aber zur Kenntnis nehmen, dass nur manche der vorgeschlagenen Maßnahmen in Österreich real umsetzbar sind und dass andere aus kulturellen Gründen derzeit nicht in Frage kommen.

16. Literatur

- Babor, T.; Caetano, R.; Casswell, S.; Edwards, G.; Giesbrecht, N.; Graham, K.; Grube, J.; Gruenewald, P.; Hill, L.; Holder, H.; Homel, R.; Österberg, E.; Rehm, J.; Room, R.; Rossow, I. (2003): *Alcohol: No Ordinary Commodity, Research and Public Policy*. Oxford University Press, New York
- Bartl, G.; (2001): EU-Project DAN (Description and Analysis of Postlicensing Measures for Novice Drivers, Referat zum 7. Internationalen Kongress "Driver Improvement", 8.-10. Oktober 2001. Kuratorium für Verkehrssicherheit, Salzburg
- Beiglböck, W.; Feselmayer, S. (2004): Sucht im Betrieb – betriebliche Suchtprävention. In: Brosch, R.; Mader, R. (Hrsg.): *Sucht und Suchtbehandlung – Problematik und Therapie in Österreich*. Lexis-Nexis, Wien

- bm:bwk (2003): Bildungswegweiser Österreich
- Bruckner, J.; Zederbauer, S. (2000): Vergleich und Analyse des Problems illegaler Drogen in Österreich unter ökonomischen Gesichtspunkten Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik der Johannes-Kepler-Universität, Linz
- BZgA (2000): Alkohol – Verantwortung setzt die Grenze. Pressemitteilungen vom 15.06.2000 (<http://www.bzga.de/?id=presse&nummer=74>)
- Eisenbach-Stangl, I. (1991): Eine Gesellschaftsgeschichte des Alkohols - Produktion, Konsum und soziale Kontrolle alkoholischer Rausch- und Genußmittel in Österreich 1918-1984. Campus, Frankfurt
- Grillitsch, K. (2004): Die österreichische Sozialversicherung in Zahlen, 14. Ausgabe: März 2004. Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Wien
- Gruber, Ch.; Kobrna, U.; Uhl, A. (2004): Evaluation des niederösterreichischen Pilotprojekts "Jugend-OK-Partnerbetrieb" - Alkoholprävention und Jundendschutz im Bereich der Gastronomie. Forschungsbericht des LBISucht, Wien
- Institut Suchtprävention (2004): Alkohol am Arbeitsplatz - Informationsbroschüre zum Thema Alkohol und illegale Drogen am Arbeitsplatz. Linz
- KfV (2004): Unfallstatistik 2003. Verkehr in Österreich, Heft 36, Wien
- Kobrna, U.; Uhl, A. (2004): Delphistudie zum Jugendschutz: Alkoholausschank und -verkauf . Forschungsbericht AKIS in Kooperation mit LBISucht, Wien
- Lagemann, Ch. (2004): Zehn Jahre Suchtprävention in Oberösterreich. Vortrag anlässlich der Festveranstaltung am 15.September in Linz
- Leifman, H.; Österberg, E.; Ramstedt, M. (2002): Alcohol in Postwar Europe: A Discussion of Indicators on Consumption and Alcohol-Related Harm, Draft Report. European Comperative Alcohol Study, in press
- Pittman, D.J. (1964): Gesellschaftliche und kulturelle Faktoren der Struktur des Trinkens, pathologische und nichtpathologischen Ursprungs - Eine internationale Übersicht. in: DHS: 27. Internationaler Kongreß: Alkohol und Alkoholismus. Neuland, Hamm
- Pittman, D.J. (1967): International Overview: Social and Cultural Factors in Drinking Patterns, Pathological and Nonpathological. in: Pittman, D.J. (eds): Alcoholism. Harper & Row, New York
- Schützenhöfer, A.; Krainz, D. (1999): Auswirkungen von Driver Improvement-Maßnahmen auf die Legalbewährung. Zeitschrift für Verkehrsrecht, 44, 6, 138-143
- Skog, O.J. (1985): The collectivity of drinking cultures. A theory of the distribution of alcohol consumption. British Journal of Addiction 80, 83-99.
- Uhl, A. (2002): Medien und Suchtprophylaxe. MEDIENIMPULSE, 10, 39 (www.api.or.at/lbi/download.htm)
- Uhl, A.; Gruber, Ch. (2004): Suchtprävention. in: Brosch, R.; Mader, R. (Hrsg): Sucht und Suchtbehandlung Problematik und Therapie in Österreich. LexisNexis, Wien
- Uhl, A.; Kopf, N.; Springer, A.; Eisenbach-Stangl, I.; Kobrna, U.; Bachmayer, S.; Beiglböck, W.; Preinsberger, W.; Musalek, M. (2005): Handbuch: Alkohol - Österreich: Zahlen, Daten, Fakten, Trends 2005. dritte überarbeitete und ergänzte Auflage. BMAGS, Wien (<http://www.api.or.at/akis/download/handbuch.htm>)

Uhl, A.; Springer, A. (1996): Studie über den Konsum von Alkohol und psychoaktiven Stoffen in Österreich unter Berücksichtigung problematischer Gebrauchsmuster - Repräsentativerhebung 1993/94 Textband. Originalarbeiten, Studien, Forschungsberichte des BMGK, Wien
(www.api.or.at/lbi/download.htm)

Uhl, A.; Springer, A. (2002): Professionelle Suchtprävention in Österreich: Leitbildentwicklung der österreichischen Fachstellen für Suchtprävention. Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen, Wien
(www.api.or.at/lbi/download.htm)

Uhl, A.; Springer, A.; Kobra, U.; Bachmayer, S. (2003): Expertise über alkohol- und nikotinspezifische Jugendschutzbestimmungen in Österreich und International. Forschungsbericht des LBISucht, Wien
(www.api.or.at/lbi/download.htm)

WHO (1986): Ottawa Charta. Geneva

Wirtschaftskammer Niederösterreich – Tourismus und Freizeit (2004): Umfrage zur Lage der NÖ Gastronomie und NÖ Veranstaltungsgesetz – Schreiben der Sparte an Landespolitiker, Niederösterreichische Wirtschaft, 20