

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

3. September 2013

Nr. 2013-518 R-630-10 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Kredit an das kantonale Alkoholaktionsprogramm (KAP Uri) 2014 bis 2017

1. Ausgangslage

Alkohol, weit verbreitet und leicht erschwinglich, ist ein populäres Genussmittel. Alkoholische Getränke sind ein fester Bestandteil unserer Ess- und Trinkkultur und des sozialen Lebens. Der Grossteil der Bevölkerung weiss mit Alkohol verantwortungsvoll umzugehen. Alkohol ist aber nicht nur ein Genussmittel, sondern auch eine psychotrope Substanz. Wer Alkohol in grossen Mengen (Rauschtrinken), chronisch (Abhängigkeit) oder situationsunangepasst (z. B. im Strassenverkehr oder bei Schwangerschaft) trinkt, geht ein grosses Risiko ein. Alkoholmissbrauch schadet auch der Gesundheit und der körperlichen Entwicklung. Er bringt Gefahren auf die Strasse, in die Betriebe und er führt zu Gewalt. Abgesehen vom persönlichen Leid verursacht Alkoholmissbrauch aber auch erhebliche Kosten für die öffentliche Hand und für die Sozialversicherungswerke.

Im Rahmen der Gesundheitsbefragung 2007 (SGB 07) sind Urnerinnen und Urner unter anderem auch zu ihrem Alkoholkonsum befragt worden. Gemäss den kantonsspezifischen Auswertungen konsumieren in Uri 8,8 Prozent der Bevölkerung täglich, 37,8 Prozent ein- bis mehrmals pro Woche, 25 Prozent ein- bis mehrmals pro Monat und 28,4 Prozent selten oder nie alkoholische Getränke. Der Vergleich mit der Gesamtschweiz zeigt, dass in Uri der Anteil der täglich und ein- bis mehrmals wöchentlich Alkohol konsumierenden Personen deutlich tiefer ist. Es sind jedoch immer noch 4,2 Prozent der befragten Urnerinnen und Urner, die mit ihrem Alkoholkonsum ein mittleres bis hohes Risiko¹ eingehen. Zudem steigt auf gesamtschweizerischer Ebene die Anzahl der Personen, die Alkohol mit mittlerem bis hohem Risiko trinken, mit zunehmendem Alter. Bei den über 65-Jährigen beträgt der Anteil 6,3 Prozent.

¹ Mittleres bis hohes Risiko: $\geq 20\text{g/Tag}$ bei Frauen, $\geq 40\text{g/Tag}$ bei Männern

Die direkten Kosten aufgrund von Alkoholmissbrauch (Suchtberatungen und -therapien sowie Arzt- und Spitalkosten) können für Uri auf zirka 540'000² Franken jährlich geschätzt werden. Die indirekten Kosten (Ausfälle durch alkoholbedingte Krankheiten oder vorzeitigen Tod sowie das erhöhte Arbeitslosigkeitsrisiko) betragen in Anlehnung an eine Studie der Universität Neuenburg (Jeanrenaud, 2003) in Uri zirka 7 Mio. Franken pro Jahr (Schätzung).

Im Jahr 2008 hat der Bundesrat das Nationale Programm Alkohol (NPA) verabschiedet und im Mai 2012 um weitere vier Jahre bis 2016 verlängert. Das Programm wurde in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Kommission für Alkoholfragen (EKAL), der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) und weiteren Akteuren der Schweizerischen Alkoholpolitik erarbeitet. Die Handlungsschwerpunkte des Programms liegen in den Bereichen Jugend, Gewalt, Sport und Unfälle. Die Umsetzung liegt weitgehend in der Kompetenz der Kantone. Der Bund übernimmt eine koordinierende Rolle.

Um den Alkoholproblemen auf nationaler wie kantonaler Ebene wirksam und vernetzt entgegenzutreten, hat die EKAL das Projekt "KAP" lanciert, mit dem Ziel, die Entwicklung von kantonalen Alkoholaktionsplänen (KAP) zu initiieren. Inzwischen haben verschiedene Kantone einen kantonsspezifischen KAP entwickelt und sind in der Umsetzung (ZG, NW, SG, VD, AR, GR, SO).

Am 20. September 2011 hat der Regierungsrat das Rahmenkonzept "Prävention und Gesundheitsförderung im Kanton Uri" vom August 2011³ zur Kenntnis genommen. Das Rahmenkonzept enthält unter anderem auch Empfehlungen für die künftigen inhaltlichen Schwerpunkte der Gesundheitsförderung und Prävention in Uri. Es sind dies:

- Gesundes Körpergewicht (Bewegung und Ernährung)
- Psychische Gesundheit
- Gesundheitsförderung im Alter
- "Sucht", Abhängigkeit und problembehafteter Konsum:
 - Tabak
 - Alkohol
- Krebs

² in Anlehnung an "Übermässiger Alkoholkonsum im Kanton Nidwalden. Annäherung an die verursachten Kosten", Fachverband Sucht (2012)

³ <http://www.ur.ch/dl.php/de/5010e4ba0b2d9/rahmenkonzept-pgf-2011.pdf>

Aufgrund dieser inhaltlichen Schwerpunktthemen im Rahmenkonzept beauftragte die Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion (GSUD) die Fachstelle Gesundheitsförderung Uri, eine Grundlage für einen KAP (Vorkonzept) auszuarbeiten. Die Fachstelle Gesundheitsförderung Uri hat daraufhin, basierend auf den Grundsätzen des NPA und den bereits bestehenden kantonalen Aktionsprogrammen in anderen Kantonen, ein Vorkonzept für ein KAP Uri ausgearbeitet.

2. Kantonaler Alkohol-Aktionsplan Uri (KAP Uri) 2014 bis 2017

Die nachstehenden Angaben sind dem Vorkonzept zum KAP Uri entnommen. Falls der Landrat dem vorliegenden Kredit zustimmt, wird der definitive KAP Uri unter Einbezug aller kantonalen Akteure noch detailliert ausgearbeitet und die konkrete Umsetzung geplant. Es wird davon ausgegangen, dass die Erarbeitung des KAP Uri rund vier Monate beanspruchen wird. Danach erfolgt die Umsetzung.

Beim vorgesehenen KAP Uri geht es nicht primär darum, neue Projekte oder Massnahmen einzuführen. Sondern das Hauptziel ist, dass die bestehenden und auch die allfälligen neuen Massnahmen zentral gesteuert und koordiniert werden. Die Information soll verbessert und die Rahmenbedingungen (z. B. Jugendschutz) konsequenter umgesetzt werden können. Die bereits bestehenden Schwerpunktprogramme "Gesundes Körpergewicht" und "Psychische Gesundheit" sollen zudem mit den Aspekten der Alkoholprävention vernetzt und erweitert werden.

Im Vorkonzept sind verschiedene Vorschläge für mögliche Handlungsfelder und Zielgruppen enthalten:

Verhaltensprävention	Verhältnisprävention
<ul style="list-style-type: none"> - Öffentlichkeitsarbeit - Familie - Alkohol am Arbeitsplatz oder bei Arbeitslosigkeit - Schul- und Erwachsenenbildung - Freizeit - Alter 	<ul style="list-style-type: none"> - Familie - Kanton/Gemeinden - Einhaltung und Kontrolle Jugendschutz

2.1 Kostenfolgen zulasten des Kantons

Zurzeit sind in der Fachstelle Gesundheitsförderung Uri zehn Stellenprozente für die

Umsetzung einzelner Alkoholpräventionsprojekte vorgesehen. Die in einem nachhaltigen KAP Uri vorgesehenen Massnahmen können mit diesen bestehenden Stellenprozenten nicht bewältigt werden. In Anlehnung an die in anderen Kantonen für die Umsetzung der KAP aufgewendeten finanziellen Mittel (2.70 Franken pro Einwohnerin/Einwohner und pro Jahr) muss in Uri mit Kosten von zirka 95'000 Franken pro Jahr gerechnet werden. Diese werden aufgeteilt in rund 50'000 Franken für Lohn- und Infrastrukturkosten (50 Stellenprozente) und 45'000 Franken Projektkosten. Für die vorgesehene vierjährige Laufzeit des KAP Uri (2014 bis 2017) entstehen somit insgesamt Kosten von 380'000 Franken. Diese Kosten sind im Budget 2014 und im Finanzplan 2015 bis 2017 enthalten.

Eine Mitfinanzierung durch das Bundesamt für Gesundheit (BAG) wurde geprüft. Das BAG unterstützt jedoch nicht generell die KAP. Allenfalls besteht die Möglichkeit, dass einzelne Projekte durch das BAG mitfinanziert werden. Diese Möglichkeit soll bei einer allfälligen Umsetzung des KAP Uri jeweils projektbezogen geprüft werden.

Auch eine Finanzierung aus den Mitteln des "Alkoholzehntels" wurde geprüft. Die dem Kanton jährlich zur Verfügung stehenden Beträge sind jedoch bereits für die Finanzierung von verschiedenen kantonalen Beratungsangeboten und Präventionsmassnahmen ausgeschöpft. So wird aus den Mitteln des Alkoholzehntels bereits die Fachstelle Gesundheitsförderung/Prävention sowie die Suchtberatungsstelle teilweise finanziert. Zudem wird das Schwerpunktprogramm "Psychische Gesundheit" aus dem "Alkoholzehntel" finanziert.

2.2 Finanzieller Nutzen von Massnahmen im Bereich der Alkoholprävention

Das kurzfristige Kostenreduktionspotenzial von Präventionsmassnahmen lässt sich nur schwer berechnen. In einer Studie, die der Bund im Zusammenhang mit dem Entwurf für das Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung in Auftrag gegeben hat, konnte jedoch nachgewiesen werden, dass Präventionsanstrengungen der öffentlichen Hand auch einen langfristigen direkten finanziellen Nutzen (Return on Investment) erzeugen. Gemäss der Studie beträgt er bei Programmen zur Prävention von übermässigem Alkoholkonsum 23 Franken pro investierten Franken⁴.

3. Gesetzliche Grundlage und Art der Ausgabe

Nach Artikel 7 des Gesundheitsgesetzes vom 1. Juni 2008 (GG; RB 30.2111) erhalten und fördern der Kanton und die Gemeinden gemeinsam die Gesundheit der Bevölkerung. Sie

⁴ Gesundheitsförderung Schweiz (2010). "Gesundheit fördern, Krankheit und Unfälle verhüten"

unterstützen Massnahmen und Projekte der Gesundheitsförderung und Prävention (Art. 15 GG). Zudem bekämpfen der Kanton und die Gemeinden den Suchtmittelmissbrauch (Art. 17 GG).

Die für die Umsetzung eines kantonalen Alkohol-Aktionsplans anfallenden Kosten zulasten des Kantons sind nicht gebunden und zudem neue Ausgaben im Sinne von Artikel 7 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kanton Uri vom 21. Oktober 2009 (FHV; RB 3.2111). Nachdem die neuen Ausgaben den Betrag von 250'000 Franken übersteigen, ist dafür dem Landrat eine besondere Vorlage zu unterbreiten (Art. 54 Abs. 2 FHV).

Gestützt auf Artikel 39 FHV unterbreitet der Regierungsrat dem Landrat somit einen Verpflichtungskredit im Betrag von 380'000 Franken.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Für die Entwicklung und Umsetzung eines kantonalen Alkohol-Aktionsplans (KAP Uri) 2014 bis 2017 wird ein Verpflichtungskredit 2014 bis 2017 im Betrag von 380'000 Franken bewilligt. Dieser Betrag, aufgeteilt in Tranchen von je 95'000 Franken, ist im Budget 2014 und in den Planjahren 2015 bis 2017 unter dem Konto 2415.3636.10.05 eingestellt.