

Zur Wirksamkeit von Jugendschutz-Massnahmen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Konsum von Suchtmitteln

Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit

Prof. Martin Killias

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht gibt die Meinung des Autors wieder.
Die Ansicht des Autors muss sich nicht mit der Ansicht des Bundesamtes für Gesundheit decken.

Lausanne, den 10. Februar 1999

Zusammenfassung

Lehren aus der Geschichte des Jugendschutzes

- (1) Zum Thema wird der Schutz von Jugendlichen unter einer gewissen Altersgrenze erst, wenn die betreffenden Verhaltensweisen für Erwachsene erlaubt werden. Solange sie auch für Erwachsene strafbar sind, dominiert der Kampf gegen entsprechende Formen abweichenden Verhaltens an sich.
- (2) Jugendschutz ist ein umfassendes Ziel, das nicht auf einzelne Bereiche beschränkt bleibt, sondern dazu tendiert, Jugendlichen unter einer gewissen Altersgrenze bedingungslos den Zugang zu bestimmten (Konsum)Angeboten zu verunmöglichen. Insofern bestehen viele Parallelen zwischen dem Jugendschutz im Bereich der Drogen, des Alkohols, der Sexualität, der Pornographie usw.
- (3) Hinter dem Jugendschutz steht die Vorstellung, dass Personen unter einer bestimmten Altersgrenze unfähig seien, eigenverantwortlich Entscheidungen zu treffen - wenigstens in Bereichen, wo die Selbstkontrolle und Selbststeuerung auch bei Erwachsenen problematisch erscheint.
- (4) Problematisch wird der Jugendschutz jeweils dann, wenn Jugendliche die daraus resultierenden Einschränkungen ihrer Konsummöglichkeiten als illegitim empfinden, weil letztere allgemein als selbstverständlicher Ausdruck der persönlichen Freiheit empfunden werden.

(1) Sieht man von Pornographie und illegalen Drogen ab, zu welchen keine einschlägigen Untersuchungen vorzuliegen scheinen, bleiben vor allem die referierten Evaluationsstudien zum Jugendschutz im Zusammenhang mit Alkoholkonsum, und zwar insbesondere in Form der in den USA üblichen *minimum drinking age laws*. Hier wurden die Altersgrenzen im Laufe der letzten 25 Jahre oft hin- und her verschoben, was die Forschung über die Wirkung solcher Gesetze stark erleichtert hat¹. (Beim illegalen Drogenkonsum waren solche Untersuchungen zufolge fehlender Varianz der Gesetze gar nicht möglich.) Die nachstehende Zusammenfassung stützt sich auf eine Literatur-Recherche anhand der einschlägigen *Abstracts* ab 1980.

(2) In bezug auf *minimum-drinking age laws* ist der Forschungsstand insofern eindeutig, als von den referierten (rund 20) neueren Untersuchungen (einschliesslich derjenigen zu den *Abuse and lose laws*) mit einer Ausnahme alle tendenziell einen Zusammenhang zwischen der Höhe der fraglichen Altersgrenze und der konsumierten Alkoholmenge (sowie damit verbundenen Nebenerscheinungen im Bereich der Verkehrssicherheit und der Delinquenz) nahelegen. Dabei zeigt sich dieser Zusammenhang nicht nur bei Querschnitts-, sondern vor allem auch bei Längsschnittsuntersuchungen und ausser in Nordamerika, Australien und Kanada auch in Nordeuropa. Die konsumierte Alkoholmenge wie auch die Nebenerscheinungen steigen und fallen jeweils entsprechend der - herabgesetzten oder erhöhten - Altersgrenze. Auch wenn man einzelnen Untersuchungen aus verschiedenen Gründen skeptisch gegenüberstehen mag, ist die Bilanz derart eindeutig, dass grundsätzlich am fraglichen Zusammenhang keine Zweifel angebracht scheinen. Die einzige Untersuchung (in Florida), die den allgemeinen Trend nicht bestätigt, hat kein eindeutiges Ergebnis gezeigt (und widerspricht damit auch nicht direkt den übrigen Untersuchungen), was im übrigen mit Besonderheiten der dort evaluierten Regelung zusammenhängen dürfte. Auch vor dem Hintergrund der älteren Evaluationen zu diesem Thema² ergibt sich so ein selten eindeutiges Uebergewicht zugunsten einer Wirksamkeit solcher Altersgrenzen - und entsprechender Verbotsnormen.

(3) Eine andere Frage ist natürlich, warum dies so ist. Aufgrund unserer eigenen Arbeiten zur Wirkung neuer Gesetze (bzw. Verbote)³ würden wir vermuten, dass es sich um die Auswirkungen einer spontanen Konformität gegenüber gesetzlichen Imperativen handelt, die von konkreten Strafverfolgungsmassnahmen - also der Furcht, erwischt zu werden - relativ unabhängig ist. In dieselbe Richtung deuten auch die Ergebnisse der Untersuchung von Knechtle⁴ zur Wirkung des Absinth-Verbots in der Schweiz, sowie ganz allgemein die Beobachtungen zur Zeit der Alkohol-Prohibition in den USA, die trotz aller Unkenrufen zu einer deutlichen Verringerung des Alkoholkonsums geführt hatte.

(4) In der öffentlichen Diskussion wird diese *spontane Konformität gegenüber Gesetzen* oft mit "Abschreckungswirkung" gleichgesetzt. Weil Untersuchungen oft gezeigt haben, dass schärfere Strafen oder verstärkte polizeiliche Massnahmen im Drogenbereich keine oder höchstens geringe Wirkungen haben, also nicht unbedingt "abschrecken", wird daher oft der falsche Schluss gezogen, Verbotsnormen hätten ebenfalls keine Wirkung.

(5) **Offene Fragen:** (a) Sind die Ergebnisse zu Alkohol- und Verkehrsgesetzen auf andere Gebiete (hier: illegale Drogen) übertragbar? (b) Sind Ergebnisse aus den USA, Kanada, Australien und Nordeuropa für die Schweiz relevant?

¹Mitte der 80-er Jahre kam es in fast allen US-Staaten auf Druck Präsident Reagan's hin zu einer Erhöhung auf 21 Jahre, R.J.Bonnie, "Regulating conditions of alcohol availability: Possible effects on highway safety", *J. of Studies on Alcohol* 46/2 (1985), 129-143. Zuvor wurden diese Altersgrenzen aber bereits verschiedentlich gesenkt oder erhöht. Zur historischen Entwicklung vgl. J.F.Mosher, "The History of Youthful-Drinking Laws: Implications for Current Policy", in Henry Wechsler, *Minimum-Drinking Age Laws: An Evaluation*, Lexington: Lexington Books 1980, insbesondere 20. Einige Staaten kennen auch differenzierte Alterslimiten, je nach Art der Substanz (Bier/Wein/Spirituosen); vgl. die Uebersicht über die unzähligen lokalen Regelungen in U.S. Department of Health and Human Services, *Youth and alcohol laws and enforcement - compendium of state laws*, Washington DC, 1991.

²Eine Vielzahl älterer Untersuchungen zur Wirkung solche Altersgrenzen im Zusammenhang mit Alkohol-Konsum sind zusammengefasst in Wechsler (Fn 1).

³Zusammengefasst in *Précis de criminologie*, Bern (Stämpfli) 1991, 446ff.

⁴Ph. Knechtle, "La fée verte, ou l'histoire d'une prohibition réussie", *Kriminologisches Bulletin* 22/1 (1996), 67-87.

Neue Strafbestimmungen

(1) Im Zusammenhang mit einer verstärkten Prävention von Suchtverhalten unter Jugendlichen allgemein wird zur Zeit über ein allgemeines Abgabeverbot suchtfördernder Substanzen - Alkohol und Tabak - an Jugendliche nachgedacht. Im folgenden werden diese Gedanken aufgenommen und mit den Möglichkeiten eines strafrechtlichen Jugendschutzes in bezug auf heute illegale Drogen zu verbinden.

(2) Der sinnvolle Anknüpfungspunkt ist zweifellos der geltende Art. 136 StGB. Dieser lautet heute wie folgt:

Artikel 136: Verabreichung gesundheitsgefährdender Stoffe an Kinder

Wer einem Kind unter 16 Jahren alkoholische Getränke oder andere Stoffe in einer Menge, welche die Gesundheit gefährden kann, oder Betäubungsmittel im Sinne des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel verabreicht oder zum Konsum zur Verfügung stellt, wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.

(3) Bei einer Neuordnung wird es sich - trotz der Verschärfung in bezug auf Alkohol und Tabak - aufdrängen, diese allgemein gebräuchlichen Drogen in einer gesonderten Ziffer zu behandeln. Man könnte also einen revidierten Artikel 136 wie folgt formulieren:

Artikel 136 (neu): Abgabe suchtfördernder Stoffe und von Drogen an Kinder und Minderjährige

1.- Wer einem Kind unter 16 Jahren alkoholische Getränke, Tabakwaren oder andere suchtfördernde Stoffe verabreicht oder zur Verfügung stellt, wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.

In leichten Fällen ist die Strafe Busse.

Handelt der Täter gewerbmässig, so ist die Strafe Gefängnis nicht unter sechs Monaten.

2.- Wer einer unmündigen Person zum Konsum als Genussmittel Cannabis oder Betäubungsmittel im Sinne des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel verabreicht oder zugänglich macht, wird mit Gefängnis bestraft.

Handelt der Täter gewerbmässig, so ist die Strafe Zuchthaus nicht unter zwei Jahren.

3.- Handelt der Täter gewerbmässig im Rahmen eines Betriebs, der Waren im Sinne von Ziff. 1 oder 2 zum Verkauf oder sofortigen Konsum anbietet, so verfügt der Richter dessen Schliessung. Die Bestimmungen über die Einziehung von Vermögenswerten (Art. 59 StGB) bleiben sinngemäss anwendbar.

(4) Zu diesen Strafbestimmungen gegen die unerlaubte Abgabe an Jugendliche müsste nach dem Ergebnis der Forschungen zu den *minimum-drinking age laws* zumindest im Bereich der heute illegalen Drogen für Jugendliche selber ein Konsumverbot hinzukommen⁵.

(5) Sollte das Konsumverbot für Jugendliche - nach dem Vorbild der amerikanischen *Minimum-drinking age laws* - auch Alkohol und eventuell weitere Substanzen erfassen, wäre die sinnvollste Lösung wohl ein unmittelbar anschliessender Artikel 136bis StGB. Eine solche umfassende Kriminalisierung des Suchtmittelkonsums durch Jugendliche hätte indessen - von der fraglichen politischen Machbarkeit abgesehen - die unguete Nebenfolge, dass der eigentliche Drogenkonsum mit Alkohol und Tabak auf eine Stufe gestellt und damit vermutlich bagatellisiert würde. Auch wäre dann der Rechtsdurchsetzungsauftrag der Polizei derart umfassend, dass die Konzentration auf das Wesentliche erneut bald zu wünschen übrig liesse. Ich würde daher eher vorschlagen, beim Alkohol und Tabak ein reines Abgabeverbot (wie oben Art. 136 Ziff. 1 Abs. 1 VE angeregt) vorzusehen und das Konsumverbot auf heute illegale Drogen zu beschränken.

(6) Ein solcher Straftatbestand müsste seinen Platz wohl im BetrMG haben, da dort die Differenzierungen nach verschiedenen illegalen Substanzen geregelt sind.

⁵Zur Legitimität der (beschränkten) Kriminalisierung sog. selbstschädigenden Verhaltens siehe *Précis de droit pénal général*, Bern (Stämpfli) 1998, 22ff.

De l'efficacité des mesures de protection de la jeunesse, en particulier en relation avec la consommation de substances engendrant la dépendance

Rapport sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique

Prof. Martin Killias

Résumé

Le présent rapport représente l'opinion de l'auteur, qui ne correspond pas obligatoirement à celle de l' Office fédéral de la santé publique.

Lausanne, den 10. Februar 1999

Résumé

- 1.- La protection de la jeunesse est une institution qui a été créée dans le courant du 19^{ème} siècle parce que,
 - à partir de cette époque, la tranche de vie entre 12 et 20 était considérée comme celle de la préparation à "la vie"; et,
 - à l'époque, en particulier dans le domaine du droit pénal en matière sexuelle, de nombreux "péchés" autrefois pénalisés ont été décriminalisés.
- 2.- Dans tous les domaines la protection de la jeunesse est mise en avant dès que les comportements problématiques ne peuvent plus être criminalisés. C'est ainsi qu'aux USA ont été introduites les "*minimum-drinking age laws*" après que la prohibition de l'alcool fut abolie. Aujourd'hui, la protection de la jeunesse est à l'ordre du jour parce que la décriminalisation de la consommation de drogue est en discussion.
- 3.- Les études menées sur les réglementations, fréquemment modifiées, concernant les "*minimum-drinking ages*" montrent une concordance étonnante entre ces prescriptions et le comportement des jeunes visés. Ces résultats recourent ceux d'autres études menées en Suisse et dans d'autres pays sur les effets des prescriptions légales en tant que telles, c'est-à-dire en dehors de toute mesure de contrôle et de pénalisation.
- 4.- Les réglementations concernant la remise de boissons alcooliques aux jeunes constituent un point faible. Les restaurateurs et les distributeurs ne respectent les prescriptions à cet égard que si les risques liés à leur non-respect sont très élevés (cela moins pour les employés qui font le service que pour l'établissement lui-même).
- 5.- Des mesures relevant du droit civil et du droit administratif paraissent moins appropriées pour renforcer les prescriptions actuelles en matière de protection de la jeunesse. Il faut plutôt favoriser l'adoption de mesures de nature pénale. Des propositions concrètes sont présentées ci-après.
- 6.- Il y a lieu de recommander des dispositions pénales concernant la remise d'alcool, de tabac et d'autres substances favorisant la dépendance aux personnes de moins de 16 ans, cela sans restriction quant au danger concret lié à la quantité remise. Pour le cas d'agissement par métier, il y a lieu de prévoir des délits qualifiés. Ces dispositions devront être applicables par analogie à la remise de cannabis et autres drogues illégales aux personnes âgées de moins de 18 ans.
- 7.- Le juge devra pouvoir fermer des établissements qui enfreignent les prescriptions relatives à la protection de la jeunesse.
- 8.- Pour que les dispositions relatives à la protection de la jeunesse ne soient pas ressenties comme une atteinte illégitime à la sphère privée des jeunes, une interdiction générale de la consommation de cannabis doit être instituée pour les personnes en dessous de 18 ans comme âge limite de protection.