



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 120-2024
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2024.RRGR.176

Eingereicht am: 03.06.2024

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Müller (Langenthal, SP) (Sprecher/in)
Berger-Sturm (Grosshöchstetten, SP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 06.06.2024

RRB-Nr.: 799/2024 vom 14. August 2024
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Sucht: gefährdete Jugendliche, zunehmender Missbrauch

Das «Schweizer Suchtpanorama 2024» von «Sucht Schweiz» behandelt aktuelle Trends und Probleme im Zusammenhang mit dem Konsum von Alkohol, Tabak- und Nikotinprodukten, illegalen Drogen und psychoaktiven Medikamenten sowie dem Gebrauch digitaler Medien und von Glücksspielen in der Schweiz.

Wesentliche Inhalte des Berichts:

1. Gefährdete Jugendliche:

- Die psychische Gesundheit von Jugendlichen hat sich verschlechtert, besonders bei Mädchen.
- Der Konsum von Suchtmitteln unter Jugendlichen bleibt hoch oder nimmt in bestimmten Bereichen zu.
- Es gibt eine steigende Zahl von Jugendlichen, die zu Nikotinprodukten greifen oder exzessiv soziale Medien nutzen.

2. Alkohol:

- Seit 1992 ist der tägliche Alkoholkonsum zurückgegangen, aber der episodische Konsum bei bestimmten Gelegenheiten hat zugenommen.
- Jugendliche und junge Erwachsene konsumieren weiterhin auf hohem Niveau, was zu besorgniserregenden Trends führt.

3. Tabak- und Nikotinprodukte:

- Der Konsum von E-Zigaretten und Snus steigt, insbesondere unter Jugendlichen.
- Politische Massnahmen gegen den Nikotinkonsum sind notwendig, werden jedoch durch die Tabakindustrie erschwert.

4. **Illegale Drogen und psychoaktive Medikamente:**

- Der Konsum von Kokain und anderen Drogen nimmt zu, besonders in marginalisierten Gruppen.
- Medikamentenmissbrauch ist weit verbreitet, besonders bei Jugendlichen.

5. **Glücks- und Geldspiel:**

- Glücksspiele sind unter jungen Menschen verbreitet und führen oft zu Schulden und problematischem Verhalten.
- Von den Personen, die exzessives Glücksspiel praktizieren, sind 90 Prozent verschuldet, 65 Prozent leiden an psychischen Beschwerden und 49 Prozent an körperlichen Gesundheitsproblemen.

6. **Online-Aktivitäten:**

- Die Nutzung von sozialen Netzwerken und Videospielen kann problematisch sein, insbesondere bei Jugendlichen.
- Mechanismen dieser Plattformen fördern exzessive Nutzung und Ausgaben, was zu Kontrollverlust führen kann.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen, jeweils beziehend auf die Situation im Kanton Bern, gebeten:

1. **Teilstrategie Gesundheitsförderung & Prävention:** Welche neuen Massnahmen, insbesondere für die Herausforderungen im Onlinebereich, sieht die Teilstrategie «Gesundheitsförderung und Prävention» (aktuell in der Vernehmlassung) vor?
2. **Prävention & Früherkennung:** Wie können bestehende Präventionsprogramme und die Früherkennung psychischer Probleme bei Jugendlichen im Kanton Bern verstärkt und besser finanziert werden?
3. **Regulierung des Verkaufs und der Werbung von Suchtmitteln:** Welche Massnahmen können auf kantonaler Ebene (evtl. verstärkt) ergriffen werden, um den illegalen Verkauf von Alkohol und Tabak an Jugendliche zu verhindern und die Werbung für diese Produkte einzuschränken?
4. **Unterstützung für gefährdete Jugendliche:** Welche zusätzlichen Ressourcen und Programme sind notwendig, um die psychische Gesundheit und die sozialen Fähigkeiten von Jugendlichen zu stärken und ihnen gesunde Bewältigungsstrategien zu vermitteln?
5. **Schutz vor Online-Risiken:** Welche regulativen Massnahmen können eingeführt werden, um Jugendliche vor den negativen Einflüssen und Risiken der Nutzung sozialer Netzwerke, von Videospielen und Online-Gambling zu schützen?
6. **Gesundheitspolitische Massnahmen gegen illegalen Drogenkonsum:** Welche Strategien und Massnahmen sind notwendig, um den zunehmenden Konsum von illegalen Drogen und den Missbrauch von psychoaktiven Medikamenten bei Jugendlichen effektiver zu bekämpfen als mit der bisherigen Strategie mit repressivem Charakter?

Begründung der Dringlichkeit: Die Teilstrategie «Gesundheitsförderung & Prävention» der kantonalen Gesundheitsstrategie befindet sich seit sieben Tagen in der Vernehmlassung. Die Vernehmlassung dauert bis August 2024. Daher u. a. sind zuhanden der Vernehmlassungsteilnehmenden und des Grossen Rates rasch Antworten auf die Frage, wie man die heutigen Herausforderungen angehen will, dringlich.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat setzt sich dafür ein, dass durch Massnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention die Berner Bevölkerung befähigt ist, über die ganze Lebensspanne eigenverantwortlich ein gesundes und weitgehend selbstbestimmtes Leben zu führen.¹

Gesundheitsförderung und Prävention ist in der kantonalen Verwaltung ein Schnittstellenthema. Die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI), die Sicherheitsdirektion (SID), die Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU), die Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) sowie die Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) haben im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention Zuständigkeiten.

Der Regierungsrat beantwortet die Fragen folgendermassen:

1. *Teilstrategie Gesundheitsförderung & Prävention: Welche neuen Massnahmen, insbesondere für die Herausforderungen im Onlinebereich, sieht die Teilstrategie «Gesundheitsförderung und Prävention» (aktuell in der Vernehmlassung) vor?*

Die Konsultationsversion der Teilstrategie «Gesundheitsförderung und Prävention» sieht keine neuen Massnahmen, insbesondere für die Herausforderungen im Onlinebereich, vor. Die in den Handlungsfeldern erwähnten Massnahmen umfassen keine themenspezifischen Angebote/ Projekte und sind offen formuliert. Das Gesundheitsamt der GSI wird nach Abschluss des Konsultationsverfahrens im Rahmen der Auswertung und Überarbeitung der Teilstrategie die Aufnahme von Massnahmen, insbesondere im Onlinebereich, prüfen, sofern diese den vom Gesundheitsamt verantworteten Bereich betreffen. Geplant ist, dass die GSI dem Regierungsrat die Teilstrategie «Gesundheitsförderung und Prävention» Ende 2024 zur Genehmigung unterbreiten wird.

2. *Prävention & Früherkennung: Wie können bestehende Präventionsprogramme und die Früherkennung psychischer Probleme bei Jugendlichen im Kanton Bern verstärkt und besser finanziert werden?*

Eine zentrale Rolle im Bereich der Prävention und Früherkennung hat die Schule inne. Lehrpersonen sowie dem weiteren Schulpersonal, wie z. B. den Betreuungspersonen in den Tagesschulen oder den Schulsozialarbeitenden, kommt eine Schlüsselrolle bezüglich der Früherkennung von psychischen Problemen zu. Mit der Stärkung der Funktion der Klassenlehrkräfte per 1. August 2024 (Funktionszulage, zusätzliche Anstellungsprozente) hat der Regierungsrat die Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass insbesondere Klassenlehrkräfte diese wichtige Rolle weiterhin wahrnehmen können. Zudem wird in der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen das Thema psychische Gesundheit aufgenommen².

Äusserst wichtig im Zusammenhang mit der Prävention und Früherkennung ist an den Volksschulen das Angebot der Schulsozialarbeit. Aktuell haben 90 Prozent der Schülerinnen und Schüler aus 235 Gemeinden im Kanton Bern Zugang zu einem Angebot von Schulsozialarbeit (Stand Schuljahr 2022/23). Die Schulsozialarbeit unterstützt Schulen bei der Früherkennung von sozialen Problemen sowie möglicher Kindeswohlgefährdungen (vgl. Artikel 15a Absatz 2 Buchstaben d und e VSV³). Die Schulsozialarbeit ist ein freiwilliges Angebot, das im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden liegt und vom Kanton gestützt auf Artikel 60a des Volksschulgesetzes (VSG)⁴ finanziell unterstützt wird.

Im Kontext der vom Grossen Rat überwiesenen Motion 264-2022 Gasser, «Schulsozialarbeit im Kanton Bern stärken und die Möglichkeit des Volksschulgesetzes zur Entlastung der

¹ Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern (GSI, Mai 2024). Teilstrategie Gesundheitsförderung und Prävention, Konsultationsversion

² Siehe Motion 034-2023 Vögeli, «Schulen entlasten: psychische Gesundheit stärken!».

³ Volksschulverordnung vom 10. Januar 2013 (VSV; BSG 432.211.1)

⁴ Volksschulgesetz vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210)

Kinder- und Jugendpsychiatrie besser nutzen!» (Ziffer 1 als Motion, Ziffer 2 als Postulat)⁵ prüft der Kanton, welche Anreize geschaffen werden können, um die Verbreitung der Schulsozialarbeit zusätzlich zu fördern.

Auf Sekundarstufe II erfolgen die Prävention und Früherkennung unterschiedlich. An Schulen der Sekundarstufe II gibt es verschiedene Stellen oder Programme, welche die Jugendlichen in Anspruch nehmen können. Die Schulen führen in diesen Bereichen auch Weiterbildungen für ihre Lehrpersonen durch oder sensibilisieren die Jugendlichen im Unterricht (z. B. mittels Präventionsmodulen, Angeboten für Klassen und Sonderwochen Gesundheit).

Aktuell sind Bestrebungen im Gange, die Bereiche Prävention und Früherkennung an den Schulen der Sekundarstufe II zu verstärken. So soll zum Beispiel auch auf Sekundarstufe II eine flächendeckende Schulsozialarbeit geprüft werden.

Weiter ist die GSI im Bereich der Prävention und Früherkennung von psychischen Problemen bei Jugendlichen durch Angebote im kantonalen Aktionsprogramm Ernährung, Bewegung und psychische Gesundheit bei Kindern, Jugendlichen und älteren Menschen 2022 - 2025 und dem Leistungsauftrag der Berner Gesundheit aktiv. Zusätzlich konnte das Engagement durch die Finanzierung des schulbasierten Präventionsprogramms «Schau hin! - Depression, selbstverletzendes Verhalten und Suizidalität» des Berner Bündnis gegen Depression gestärkt werden. Die GSI und die BKD finanzieren die Pilotphase des Programms während der Schuljahre 2023/24 und 2024/25.

Die Kantonspolizei Bern setzt seit dem Schuljahr 2023/24 flächendeckend Präventionsprogramme für Schülerinnen und Schüler zu den Themen Gewalt, Sucht und digitale Medien um. Diese werden laufend weiterentwickelt und mit aktuellen Themen ergänzt. Weitere Angebote im Schulsetting umfassen unter anderem Module für angehende oder bereits berufstätige Lehrpersonen und Schulleitungen.

Die Umsetzung von neuen Massnahmen oder die Verstärkung von bestehenden Massnahmen hat finanzielle Auswirkungen, die mit einer Budgeterhöhung einhergehen müssten. Diesbezüglich wird unter anderem auf die Motion 117-2024 SP-JUSO, «Mehr Prävention für eine bessere Gesundheit und eine langfristige Senkung der Gesundheitskosten»⁶ verwiesen.

3. *Regulierung des Verkaufs und der Werbung von Suchtmitteln: Welche Massnahmen können auf kantonaler Ebene (evtl. verstärkt) ergriffen werden, um den illegalen Verkauf von Alkohol und Tabak an Jugendliche zu verhindern und die Werbung für diese Produkte einzuschränken?*

Der Verkauf von Alkohol und Tabak an Jugendliche und die Werbung für diese Produkte sind in verschiedenen nationalen Gesetzen und Verordnungen geregelt und werden durch kantonale Bestimmungen weitergehend eingeschränkt resp. verboten.

Auf Bundesebene regelt das Alkoholgesetz (AlkG)⁷ die Werbung für gebrannte Wasser in Artikel 42b. Darin wird Werbung für gebrannte Wasser unter anderem in Radio und Fernsehen, in und an öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden oder Gebäudeteilen und auf ihren Arealen sowie an Veranstaltungen, an denen vorwiegend Kinder und Jugendliche teilnehmen, verboten.

⁵ <https://www.gr.be.ch/de/start/geschaeft/geschaeftssuche/geschaeftsdetail.html?guid=0d5fc308f76148d08bd84072c2599670>

⁶ <https://www.rgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/605a5a723c954a998bdc53972e085199-332/5/Vorstoss-de.pdf>

⁷ Bundesgesetz vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz, AlkG; SR 680)

Darüber hinaus verbietet das Lebensmittelgesetz (LMG)⁸ in Artikel 14 die Abgabe alkoholischer Getränke an Jugendliche unter 16 Jahren. Zudem wird in Artikel 43 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV)⁹ jede Werbung für alkoholische Getränke, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet, verboten.

Ergänzend zum Bundesrecht verbietet Artikel 15 des kantonalen Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG)¹⁰ die Werbung für Tabakprodukte, pflanzliche Rauchprodukte, elektronische Zigaretten und alkoholische Getränke auf öffentlichem Grund und auf von diesem einsehbaren privaten Grund sowie an und in öffentlichen Gebäuden. In Artikel 15 werden noch weitere Verbote für die Werbung für die vorgängig erwähnten Produkte an öffentlichen Anlässen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen geregelt.

Auch wird im kantonalen Gastgewerbegesetz (Artikel 29 Absatz 1 Buchstaben a und b)¹¹ die Abgabe und der Verkauf alkoholischer Getränke an Jugendliche unter 16 Jahren und gebrannter alkoholischer Getränke an Jugendliche unter 18 Jahren verboten.

Zudem wird voraussichtlich im Herbst 2024 das neue Tabakproduktegesetz und die entsprechende Verordnung in Kraft treten. Im neuen Bundesgesetz werden unter anderem verschiedene Massnahmen im Bereich des Jugendschutzes festgelegt, insbesondere bezgl. Verkauf von und Werbung für Tabakerzeugnisse und elektronische Zigaretten. Infolgedessen werden auch die kantonalen Bestimmungen des HGG angepasst werden müssen.

Zusätzlich wird die im Februar 2022 angenommene Volksinitiative «Ja zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Tabakwerbung» im Rahmen einer Teilrevision des Tabakproduktegesetzes umgesetzt. Es kann davon ausgegangen werden, dass auch aufgrund dieser Teilrevision Anpassungen in der kantonalen Gesetzgebung notwendig sein werden.

Vor diesem Hintergrund sieht der Regierungsrat aktuell keine Notwendigkeit, noch weitere, zusätzliche kantonale Regulierungen umzusetzen.

Um den illegalen Verkauf von Alkohol und Tabak an Jugendliche zu verhindern, setzt das Blaue Kreuz Bern-Solothurn-Freiburg im Auftrag des Kantons eine begrenzte Anzahl an Testkäufen für Alkohol und Tabakprodukte in Zusammenarbeit mit den Gemeinden um. Eine Verstärkung der Kontrollen respektive der Testkäufe, um den illegalen Verkauf von Alkohol und Tabak an Jugendliche zu verhindern sowie die Werbung für diese Produkte einzuschränken, hat finanzielle Auswirkungen, die mit einer Budgeterhöhung einhergehen müssten. Siehe hierzu auch die Antwort auf Frage 2.

4. *Unterstützung für gefährdete Jugendliche: Welche zusätzlichen Ressourcen und Programme sind notwendig, um die psychische Gesundheit und die sozialen Fähigkeiten von Jugendlichen zu stärken und ihnen gesunde Bewältigungsstrategien zu vermitteln?*

Der Regierungsrat unterstützt eine breite Palette von Angeboten, die Jugendliche in ihrer psychischen Gesundheit respektive deren Lebenskompetenzen stärken (siehe hierzu u. a. auch die Antwort auf Frage 2).

Die Lehrpersonen und Schulleitungen engagieren sich stark für die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen. Sie können auf der digitalen Plattform «Fächernet» auf Umsetzungshilfen der Stiftung éducation21 zurückgreifen, die von der BKD zur Verfügung gestellt werden. Zudem haben Lehrpersonen und Schulleitungen bis anhin zwei Mal die Mög-

⁸ Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG; SR 817.0)

⁹ Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV; SR 817.02)

¹⁰ Gesetz vom 4. November 1992 über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)

¹¹ Gastgewerbegesetz vom 11. November 1993 (GGG; BSG 935.11)

lichkeit erhalten, an der Tagung «Schule macht stark!» teilzunehmen und zahlreiche praxisnahe Beispiele kennenzulernen, die zeigen, wie die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in der Schule gestärkt werden kann.

Wie bereits bei der Antwort auf Frage 2 erwähnt, kann die Stärkung der Schulsozialarbeit ebenfalls einen wichtigen Beitrag leisten: Sie begleitet und unterstützt Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung und fördert ihre Selbst- und Sozialkompetenzen.

Auf Sekundarstufe II sensibilisieren insbesondere die Ausbildungsberatung oder das Case Management Berufsbildung sowie die Schulen die Jugendlichen und informieren über Angebote. Der Entscheid, ob ein Angebot in Anspruch genommen wird, obliegt den Jugendlichen (und ihren Erziehungsberechtigten).

Im Bereich der Berufsbildung ist ein regelmässiger Austausch der Beteiligten an der Lernortskooperation (Lehrbetrieb - Schule - überbetriebliche Kurse) zu gefährdeten Jugendlichen sicherzustellen. Im Jahr 2024 wird ein Mandat an eine externe Institution vergeben, welche die Lernortskooperation fundiert analysiert und Vorschläge zur Optimierung unterbreiten wird.

An den Mittelschulen, die als Vollzeitschulen in engerem Kontakt zu den Schülerinnen und Schülern stehen, nehmen Klassenlehrpersonen in schwierigen Situationen eine wichtige Rolle ein. Die Schulen arbeiten zudem mit in- und externen psychologischen Fachpersonen und Fachstellen zusammen.

Ferner sind die ersten Lebensjahre für Kinder prägend, da in diesen Weichen gestellt werden, die bis ins Erwachsenenalter einen Einfluss auf Psyche, soziale Entwicklung und das gesundheitliche Wohlbefinden haben. Massnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention in der ersten Lebensphase wirken sich somit positiv auf den weiteren Lebensverlauf aus und verringern Kosten im Gesundheits-, Sozial- und Strafrechtswesen.¹²

5. *Schutz vor Online-Risiken: Welche regulativen Massnahmen können eingeführt werden, um Jugendliche vor den negativen Einflüssen und Risiken der Nutzung sozialer Netzwerke, von Videospielen und Online-Gambling zu schützen?*

Der Schutz von Minderjährigen vor Medieninhalten in Filmen und Videospielen, die ihre körperliche, geistige, psychische, sittliche oder soziale Entwicklung gefährden können, wird künftig schweizweit durch das Bundesgesetz vom 30. September 2022 über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG) und die dazugehörige Verordnung geregelt (Inkraftsetzung ab 1. Januar 2025). Das Gesetz sieht Vorgaben für die Alterskennzeichnung, die Inhaltsdeskriptoren und die Alterskontrolle vor. Des Weiteren sollen Massnahmen zur Information und Sensibilisierung von verschiedenen Zielgruppen über die Möglichkeiten und Risiken der digitalen Medien ergriffen werden. Dem Kanton werden im Rahmen der Umsetzung Aufsichtsaufgaben auf seinem Kantonsgebiet übertragen und das Bundesamt für Sozialversicherungen ist zuständig für die Aufsicht im Online-Bereich.

Auch bereitet das Bundesamt für Justiz derzeit zusammen mit verschiedenen Anspruchsgruppen (u. a. Vertretern der kantonalen und nationalen Vollzugs- und Aufsichtsbehörden, der Suchtfachstellen und der Geldspielbranche) eine Evaluation der eidgenössischen Geldspielgesetzgebung vor. Die verbesserte Bekämpfung von Spielsucht ist dabei ein wichtiges Thema.

Trotz dieser wichtigen gesetzlichen Grundlagen wird der Schutz von Kindern und Jugendlichen im Internet nach wie vor Lücken aufweisen. Dies auch deshalb, weil solche rechtlichen Vorgaben bei internationalen Anbietern nur sehr beschränkt durchsetzbar sind. Zentral sind

¹² Bundesamt für Gesundheit (BAG) (2018): Gesundheitsförderung und Prävention in der frühen Kindheit. Bern.

daher weiterhin sämtliche Bemühungen, bei allen Beteiligten - Erziehungsberechtigte, Kinder, Jugendliche und Personen im Schulsetting - die Medienkompetenz zu stärken und zu einem kompetenten Umgang mit Chancen und Risiken im Internet zu befähigen.

6. *Gesundheitspolitische Massnahmen gegen illegalen Drogenkonsum: Welche Strategien und Massnahmen sind notwendig, um den zunehmenden Konsum von illegalen Drogen und den Missbrauch von psychoaktiven Medikamenten bei Jugendlichen effektiver zu bekämpfen als mit der bisherigen Strategie mit repressivem Charakter?*

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass dem zunehmenden Konsum von illegalen Drogen und dem Missbrauch von psychoaktiven Medikamenten bei Jugendlichen mit Präventionsmassnahmen begegnet werden kann. Die GSI vergibt heute hierfür Leistungsaufträge an das Blaue Kreuz Bern-Solothurn-Freiburg und die Berner Gesundheit für Schulungen, Beratungen und Informationen in diesem Themenbereich.

Im Jugendstrafrecht gehen heute zudem Schutzmassnahmen Strafen vor. Dies insbesondere, wenn Jugendliche von Suchtstoffen oder in anderer Weise (z. B. Internet- und Spielsucht) abhängig sind. Auch in diesem Zusammenhang wurden die Präventionsmassnahmen seitens der Kantonspolizei Bern in den vergangenen Jahren erheblich ausgeweitet.

Verteiler

– Grosser Rat