

«Psychoaktiv.ch»: Neue Empfehlungen für die schweizerische Drogenpolitik

François VAN DER LINDE*

Zusammenfassung

Die schweizerische Drogenpolitik ist nach innovativen Ansätzen zu Beginn der Neunzigerjahre des letzten Jahrhunderts zunehmend in eine Sackgasse geraten. Die Eidgenössische Kommission für Drogenfragen EKDF hat darum Ende 2005 einen Bericht mit Vorschlägen für eine längerfristig angelegte Suchtmittelpolitik veröffentlicht. Ihre Empfehlungen beziehen sich auf den Zeitraum bis 2015. Kernstück bildet die Forderung nach einem Leitbild Suchtpolitik als Grundlage für eine künftige Gesetzgebung. Dieses sollte sich im Grundsatz an folgenden vier Leitlinien orientieren: den wissenschaftlichen Erkenntnissen, dem Gesundheitsschutz, den gesellschaftlichen Wirklichkeiten der Schweiz sowie der Kohärenz staatlicher Massnahmen. Umzusetzen wäre die neue Suchtpolitik in einem regulierten Markt mit einer breiten Palette von Steuerungsmöglichkeiten. Diese umfassen auch Lenkungsabgaben und könnten vom Marktverbot bis zur Freigabe reichen.

Als Hilfsmittel zur Überprüfung der Stimmigkeit suchtpolitischer Massnahmen präsentiert die Kommission ein neues Modell der Suchtpolitik. Es stützt sich auf das bekannte und bewährte Vier-Säulen-Modell (Prävention, Therapie, Schadensminderung und Repression), erweitert und differenziert dieses aber in zweierlei Hinsicht: Zum einen werden die legalen Suchtmittel wie Alkohol, Tabak und psychoaktiv wirksame Medikamente einbezogen. Zum andern erfolgt eine Erweiterung um die Dimension der Konsummuster. Neben dem Nichtkonsum (Abstinenz) soll mit den drei Kategorien «risikoarmer Konsum», «problematischer Konsum» und «Abhängigkeit» nach den Risiken des Konsums unterschieden werden. Die Massnahmen können damit in einem dreidimensionalen Modell, dem Würfel der Suchtpolitik, dargestellt und überprüft werden.

Vom drogenpolitischen Aufbruch der Neunzigerjahre...

Die Schweiz hat in den letzten zwanzig Jahren im Inland wie im Ausland immer wieder für Schlagzeilen in der Drogenpolitik gesorgt. Besonders in Erinnerung geblieben sind wohl die offenen Drogenszenen der frühen Neunzigerjahre des letzten Jahrhunderts, als in den Städten der deutschsprachigen Schweiz der Drogenkonsum an bestimmten Orten toleriert wurde und den

* Dr. med. MPH, Präsident der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen

Drogenkonsumierenden – als Massnahme der kurzfristig notwendig gewordenen Aidsprävention – steriles Injektionsmaterial in grossem Umfang zur Verfügung gestellt wurde. Die Fachpersonen und die Behörden einiger Kantone und Städte setzten dabei neue Impulse für eine erstarrte Drogenpolitik, die den damaligen Problemstellungen kaum mehr gerecht werden konnte. Der Bundesrat nahm diese Impulse auf und schuf unter anderem auf dem Verordnungsweg die Grundlagen für die heroingestützte Behandlung schwer Drogenabhängiger. Zudem nahm er die Arbeiten für eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes auf. Neben verschiedenen unbestrittenen Anpassungen sah er darin vor, den Besitz, den Konsum und die Beschaffung von Kleinmengen von Cannabis zu legalisieren. Es ist interessant, dass gerade in der oft als konservativ geltenden Schweiz diese neuen Wege in der Drogenpolitik beschritten wurden. Auf der Suche nach Erklärungen stösst man bald auf den Umstand, dass die Schweiz Mitte der Achtzigerjahre des letzten Jahrhunderts stark von der Aids-Epidemie getroffen wurde. Die Aidsraten waren damals mit Abstand die höchsten in Europa, und die Übertragung erfolgte zu wesentlichen Teilen über den intravenösen Drogenkonsum. In dieser Situation wurde es nötig, die damals übliche gemeinsame Benützung des Injektionsmaterials durch mehrere Personen zu unterbinden und steriles Injektionsmaterial möglichst szenennahe abzugeben. Rechtlichen Bedenken über diese Massnahme wurde mit dem Argument der Güterabwägung begegnet. Dabei wurden schliesslich die lebensnotwendigen Präventionsmassnahmen höher gewichtet als die an sich problematische Tolerierung illegalen Verhaltens. Eine unvermeidbare Folge der damaligen Politik war, dass plötzlich das Drogenelend vor allem im Zentrum der Städte für jedermann sichtbar wurde. Wahrscheinlich hat dieser Umstand dazu beigetragen, dass schliesslich unkonventionelle Lösungsansätze in der Bevölkerung als notwendig erkannt wurden und eine gewisse Akzeptanz erhielten. Damit bestätigte sich eine in der Prävention oft erlebte Erfahrung, dass einschneidende Veränderungen von Einstellungen und Verhaltensweisen erst dann möglich werden, wenn ein Leidensdruck oder zum mindesten eine Betroffenheit vorhanden ist.

Zu jener Zeit standen intravenös konsumiertes Heroin und Kokain im Vordergrund des öffentlichen Interesses; der gleichzeitig ansteigende Konsum von Cannabisprodukten in weit grösseren Teilen vor allem der jugendlichen Bevölkerung blieb damals weitgehend unbeachtet.

... zum politischen Stillstand.

Die Zeit der sichtbaren Drogenszenen ist inzwischen vorbei, und damit ist auch ein Teil der beschriebenen Offenheit in der Bevölkerung geschwunden. Der Ständerat befürwortete im Jahre 2001 noch die vom Bundesrat vorgelegte Revision des Betäubungsmittelgesetzes, im Sommer 2004 scheiterte sie dann aber im Nationalrat an der Cannabisfrage, da der Rat sich weigerte, überhaupt auf das Geschäft einzutreten. Seit diesem Entscheid ist die Drogenpolitik blockiert. Überwunden geglaubte ideologische Denkmuster erschweren erneut eine sachliche Diskussion. Die Bevölkerung hat ihr Interesse weitgehend anderen Themen zugewandt, und Drogenfragen haben zurzeit keine Priorität mehr in der öffentlichen Diskussion. Die Probleme aber sind geblieben, nur weniger sichtbar. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass der Konsum psychoaktiv wirksamer Substanzen abgenommen hat. Das Heroinproblem ist zwar etwas geringer geworden, im Übrigen ist der Drogenkonsum aber kaum

vermindert. Der Kokainkonsum ist weit verbreitet, häufig auch in Kreisen weit abseits der traditionellen Drogenszenen. Auch so genannte Partydrogen mit noch weitgehend unbekanntem Schädigungspotential machen die Runde. Vielfach erfolgt der Konsum von Drogen ohne eigentliches Unrechtsbewusstsein, und die Bekämpfung des Drogenkonsums mit Massnahmen des Strafrechts erscheint vielen nicht nur jungen Menschen als nicht mehr zeitgemäss und verglichen mit der Tolerierung des Konsums von legal erhältlichen Suchtmitteln wie Alkohol und Tabak auch inkohärent. Die Drogenpolitik ist dieser Situation zurzeit nicht gewachsen.

Von der Politik der illegalen Drogen zu einer Politik des psychoaktiven Substanzen?

Unter Fachpersonen, die sich mit den verschiedenen Aspekten des Konsums psychoaktiver Substanzen auseinandersetzen, besteht ein weitgehender Konsens, dass die Lähmung der schweizerischen Drogenpolitik nicht zu lange andauern darf. Unterstützung finden sie durchaus auch in politischen Kreisen, die zurzeit aber keine Mehrheit bilden. Ein Blick in die Zukunft liefert keine scharfen Bilder über künftige Drogen und Konsummuster. Mit einiger Sicherheit kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der Konsum psychoaktiver Substanzen und die Suche nach Veränderungen des Bewusstseins auch in Zukunft Teil der gesellschaftlichen Realität sein werden. Die Manifestationsformen waren bereits in der Vergangenheit einem ständigen Wandel unterworfen, und auch die Zukunft wird wieder neue Substanzen und neue Konsumgewohnheiten hervorbringen. Mit den so genannten «Cognition Enhancers» werden zudem neue psychoaktive Substanzen verfügbar werden, die andere Bevölkerungsgruppen ansprechen und die eine Unterscheidung zwischen legalem und illegalem Konsum als zunehmend unzweckmässig erscheinen lassen. In dieser Situation ist es sinnvoll, die Optik weg vom Detail der Cannabisfrage zu erweitern und Wege zu suchen, wie in Zukunft in unserer Gesellschaft mit dem gesamten Gebiet des Konsums psychoaktiver Substanzen umgegangen werden soll, unter Einschluss von Alkohol, Tabak und psychoaktiv wirkenden Medikamenten.

Eine Expertenkommission zeigt neue Wege auf

Die Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF) hat sich in den vergangenen Jahren intensiv mit dieser Problematik befasst. Dank ihrer interdisziplinären Zusammensetzung – sie besteht aus 14 vom Bundesrat ad personam gewählten Fachpersonen aus den Bereichen Drogenarbeit, Ethik, Justiz, Kriminalistik, Medizin, Ökonomie, Polizei, Psychiatrie, Sozialarbeit/Sozialpädagogik und Soziologie – ist sie in der Lage, die Suchtproblematik aus einer übergeordneten gesellschaftlichen Perspektive zu betrachten und Lösungsansätze aus dieser Sicht zu formulieren. Ende 2005 hat sie einen Bericht vorgelegt, der Grundsätze für eine künftige Suchtpolitik der Schweiz aufzeigt (EKDF 2006). Diese sind nicht als kurzfristig umsetzbare Lösungen zu verstehen, sondern sind mittel- bis langfristig angelegt. Sie geht davon aus, dass es aufgrund des gesellschaftlichen Pluralismus der Schweiz und ihrer Multioptionsgesellschaft (Gross 1994) kaum mehr möglich ist, einen gesellschaftlichen Konsens für den «richtigen» Umgang mit psychoaktiven Substanzen zu

finden. Damit gibt es keine Alternative zu einer Suchtpolitik, die sich frei von moralischen Wertungen um pragmatische Lösungen bemüht. Das Ziel kann deshalb nur sein, Umgangsformen mit psychoaktiven Substanzen zu finden, die in Kenntnis der Beweggründe für die verschiedenen Formen des Konsums auf eine Minderung von schädlichen Folgen für das Individuum wie für die Gesellschaft ausgerichtet sind. Neue Wege werden diesbezüglich nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen Ländern gesucht (Department of Trade and Industry 2005, Health Officers Council of British Columbia 2005).

Der Bericht der EKDF präsentiert eine Reihe von Empfehlungen. Im Zentrum stehen die Forderung nach einem *Leitbild Suchtpolitik* als Grundlage für die künftige Gesetzgebung sowie ein *neues Modell* für die Gestaltung und die laufende Überprüfung der Suchtpolitik.

Ein Leitbild für eine kohärente Suchtpolitik

Eine suchtmittelübergreifende Denkweise legt auf den ersten Blick die Forderung nach einem umfassenden Suchtgesetz nahe. Da aber auch bei einer umfassenden Betrachtung des Suchtproblems zahlreiche suchtmittelspezifische Aspekte zu beachten sind, würde ein solches Gesetz wohl zu schwerfällig. Zudem sind Gesetzesanpassungen, die in Kenntnis der Dynamik des Suchtmittelproblems immer wieder nötig sein werden, nur schwer kurzfristig durchzuführen. Daher erscheint ein *Leitbild*, in dem der Bedarf an künftiger Gesetzgebung festgehalten wird, geeigneter. Dieses sollte sich an wissenschaftlichen Erkenntnissen, den Prinzipien des Gesundheitsschutzes, den gesellschaftlichen Wirklichkeiten der Schweiz sowie der notwendigen Kohärenz staatlicher Massnahmen orientieren. Die EKDF empfiehlt insbesondere, eine ausschliesslich auf illegale Drogen ausgerichtete Politik zu verlassen. Ziel soll eine sachliche, in sich stimmige, wirksame und glaubwürdige Politik sein, die alle psychoaktiven Substanzen umfasst. Umzusetzen wäre sie mit einem regulierten Markt, bei dem der Staat eine weite Palette von Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung hat. Diese umfassen unter anderem auch Lenkungsabgaben und reichen – je nach Gefährdungspotential einer Substanz – vom Marktverbot bis zur vollständigen Freigabe.

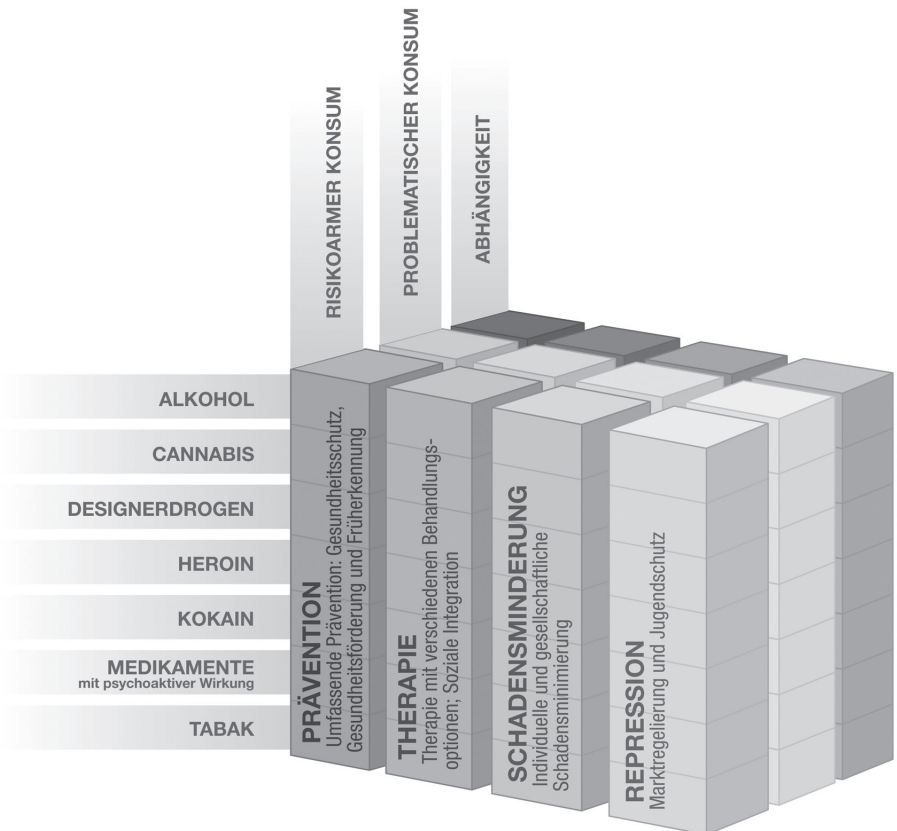
Grosse Bedeutung wird der *Kohärenz* einer künftigen Gesetzgebung beigemessen. Die gegenwärtigen Bestimmungen, die historisch gewachsen sind, werden der aktuellen Situation bei einer sachlichen Beurteilung der mit dem Konsum und dem Handel verbundenen Probleme nicht mehr gerecht. Zudem lassen sich gewisse Verbote (z.B. der Konsum von Cannabisprodukten) gar nicht durchsetzen. Diese Umstände führen in weiten Kreisen vor allem jüngerer Menschen zu einem erheblichen Verlust der Glaubwürdigkeit des Rechtsstaates.

Die genannten Empfehlungen sind sehr weitreichend und nicht mit den geltenden internationalen Konventionen vereinbar. Ein Alleingang der Schweiz auf diesem Gebiet ist unrealistisch und wohl auch nicht zweckmässig. Vielmehr sollten zu Fragen des internationalen Rechts Kontakte mit anderen ähnlich denkenden Staaten aufgenommen werden mit dem Ziel, mittel- bis längerfristige Anpassungen der geltenden Bestimmungen an die gesellschaftlichen Realitäten des 21. Jahrhunderts zu erreichen.

Vom Vier-Säulen-Modell zum «Würfel der Suchtpolitik»

Zusätzlich zu den genannten Empfehlungen im politischen Bereich stellt die EKDF ein neues Modell für die Planung und Überprüfung konkreter Massnahmen der Suchthilfe vor. Das *neue Modell* stützt sich auf die bekannten vier Säulen der schweizerischen Drogenpolitik (Prävention, Therapie, Schadensminderung, Repression). Dieses hat sich in der Vergangenheit gut bewährt, wird aber den komplexer gewordenen Fragestellungen in der Suchthilfe nicht genügend gerecht. Das Vier-Säulen-Modell wird daher um zwei Dimensionen erweitert: um die *Art der konsumierten Substanz* und um die verschiedenen *Konsummuster*. Damit entsteht an Stelle der vier Säulen ein dreidimensionales Modell, ein «Würfel» (Abbildung 1). Bei der Art der konsumierten Substanz werden die üblichen illegalen Drogen um die legalen psychoaktiven Substanzen wie Alkohol, Tabak und psychotrope Medikamente ergänzt. Bei den Konsummustern werden etwas vereinfachend drei Konsummuster beschrieben: risikoarmer Konsum, problematischer Konsum und Abhängigkeit. Die dreidimensionale Darstellung erlaubt es nun, einzelne Teilelemente des Würfels gesondert zu betrachten und zu beurteilen.

Abbildung 1

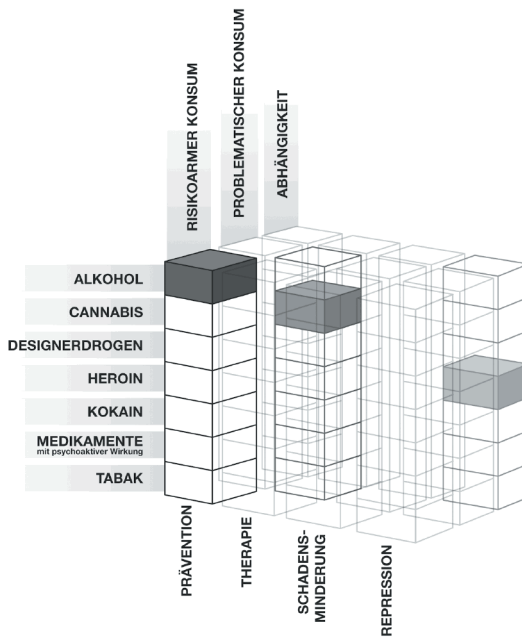


Die vier Säulen der Drogenpolitik werden zu einem Würfel erweitert, der neu auch die legalen psychoaktiven Substanzen umfasst und zudem nach der Art des Konsums differenziert

Abbildung 2 zeigt als Beispiele drei mögliche Fragestellungen, die mit Hilfe des Würfels behandelt werden können:

- Sind bei einem risikoarmen Konsum von Alkohol präventive Massnahmen notwendig? (Säule: Prävention; Substanz: Alkohol; Konsumform: risikoarm);
- Bestehen therapeutische Hilfsangebote bei problematischem Cannabiskonsum? (Säule: Therapie; Substanz: Cannabis; Konsumform: problematisch);
- Sind repressive Massnahmen bei Heroinabhängigkeit sinnvoll? (Säule: Repression; Substanz: Heroin; Konsumform: Abhängigkeit).

Abbildung 2



Das Würfelmodell erlaubt es, einzelne Teilelemente gesondert zu betrachten und bezüglich Notwendigkeit und Gestaltung zu beurteilen (hier: Prävention von risikoarmem Alkoholkonsum, Therapie bei problematischem Cannabiskonsum, Repression bei Heroinabhängigkeit)

Die Bezeichnungen der bestehenden vier Säulen wurden beibehalten, um zu zeigen, dass das Würfelmodell sich als Weiterentwicklung des Vier-Säulen-Modells versteht. Inhaltlich wird jede Säule aber differenziert und umfassender als bisher verstanden. Die Bezeichnungen innerhalb der Säulen in Abbildung 1 verdeutlichen dies:

- Die Prävention umfasst alle Massnahmen des Gesundheitsschutzes, der Gesundheitsförderung und der Früherkennung, wobei vor allem letztere ein stärkeres Gewicht erhält (diese Definition der Prävention ist nach Lehrbuch nicht ganz korrekt, sie entspricht aber mehr dem populären Verständnis des Präventionsbegriffs).
- Die Therapie umfasst nicht nur die klassische Therapie mit Abstinenzziel, sondern alle Behandlungsoptionen, die primär die soziale Integration anstreben.
- Die Schadensminderung ist nicht nur auf das einzelne Individuum und die Folgen des Konsums auf seine Gesundheit ausgerichtet, sondern umfasst auch die gesellschaftliche Schadensminderung. Die Verantwortung für die Verringerung der negativen Begleiterscheinungen des Konsums psychoaktiver Substanzen wird damit auf alle Politikbereiche übertragen.
- Die Repression schliesslich sollte nicht mehr vornehmlich Sache von Polizei und Justiz sein. In einem regulierten Markt, wie ihn die Empfehlungen mittelfristig vorsehen, tragen alle Akteure Verantwortung. Sie sollte daher künftig alle Möglichkeiten der Marktkontrolle umfassen und den Jugendschutz besonders beachten. Selbstverständlich bleiben die traditionellen Bereiche der Repression als Antwort auf kriminelles Verhalten weiterhin bestehen.

Kann die politische Stagnation überwunden werden?

Die geforderte Neuorientierung der Politik mag auf den ersten Blick unrealistisch erscheinen. Im Bereich der heute illegalen Substanzen verstösst ein Regulationsmodell gegen die bestehenden internationalen Konventionen. Die zahlreichen wirtschaftlichen Interessen, die mit den legalen Substanzen verbunden sind, lassen eine gemeinsame Betrachtungsweise zum Beispiel von Alkohol und Cannabis zurzeit noch als unmöglich erscheinen. Eine forcierte Umsetzung der Empfehlungen wäre daher kontraproduktiv; die Gesellschaft muss für Änderungen in der Suchtpolitik reif sein. Dies kann vielleicht lange dauern. Allerdings zeigt der Wandel, der im Bereich der Tabakprodukte vielerorts und seit kurzem auch in der Schweiz stattfindet, dass solche Entwicklungen möglich sind. Vorerst gilt es für die schweizerische Politik aber, das Mögliche in der Suchtpolitik auch zu verwirklichen und in Zusammenarbeit mit anderen Ländern, die eine Neuorientierung der Suchtpolitik ins Auge fassen, gemeinsame Strategien zu erarbeiten.

Summary

«Psychoaktiv.ch»: New recommendations for Swiss drug policy

Following innovative approaches at the beginning of the last decade of the twentieth century, Swiss drug policy is increasingly losing its way. The Swiss Committee for Drug Issues EKDF therefore published a Report at the end of 2005, presenting proposals for an addictive substances

policy for the longer term. Its recommendations relate to the period to 2015. At its core is the demand for a guide policy on addictive substances as the basis for any future legislation. This should be based essentially on the following four themes: scientific knowledge, health protection, the social circumstances prevailing in Switzerland and the cohesion of state measures. The new addiction policy should be implemented in a regulated market with a broad range of possible controls. These also include devolution of control and could range from prohibition of sale to approval.

To assist in verifying the appropriateness of drugs policy measures, the Commission presents a new model for addiction policy. It is based on the known and proven four-pillar model (prevention, therapy, harm reduction and repression), but expands and differs from this in two respects. Firstly legal drugs of addiction, such as alcohol, tobacco and psychoactive medications are included. Secondly it is expanded to add the dimension of consumption patterns. In addition to non-consumption (abstinence), a distinction is drawn between the three categories «low-risk consumption», «problematic consumption» and «dependency», according to the risks associated with consumption. This three-dimensional model of addiction policy can then be used for the presentation and verification of measures introduced.

Résumé

«Psychoaktiv.ch»: les nouvelles recommandations pour la politique suisse en matière de drogue

Après avoir pris des initiatives novatrices au début des années 1990, la politique suisse en matière de drogue se trouve dans une impasse. C'est pourquoi la Commission fédérale pour les questions liées à la drogue (CFLD) a publié, fin 2005, un rapport accompagné de propositions en vue d'une politique des stupéfiants à long terme. Ses recommandations portent sur une période allant jusqu'en 2015 et portent en premier lieu sur l'établissement de lignes directrices pour une politique des dépendances devant fonder la future législation. Ces lignes directrices devraient être étayées sur les éléments suivants: connaissances scientifiques, protection de la santé, réalités sociales en Suisse et cohérence des mesures étatiques. Cette nouvelle politique des dépendances devrait être mise en œuvre dans le cadre d'un marché régulé, soumis à un large éventail de moyens de pilotage. Ces derniers comprennent aussi des prescriptions concernant la disponibilité, pouvant aller de l'interdiction de vente à la libéralisation.

Afin de contribuer à la vérification de la pertinence des mesures en la matière, la Commission présente un nouveau modèle de politique des dépendances. Celui-ci s'appuie sur le modèle bien connu des quatre piliers (prévention, thérapie, réduction des risques et répression) qui a largement fait ses preuves, pour l'élargir et le différencier de deux manières. D'une part, les drogues légales que sont l'alcool, le tabac et les médicaments psychoactifs sont prises en compte. D'autre part, l'accent est mis sur un élargissement à la dimension des modes de consommation. A côté de la non-consommation (abstinence), il s'agit de faire une distinction entre les trois catégories suivantes: «consommation impliquant peu de risques», «consommation problématique» et «dépendance». Les mesures peuvent ainsi être représentées dans un modèle tridimensionnel de la politique des dépendances.

Literaturverzeichnis

Department of Trade and Industry (2005): Foresight, Drug Futures 2025? Executive Summary and Overview. London, July 2005. Download: http://www.foresight.gov.uk/Previous_Projects/Brain_Science_Addiction_and_Drugs/Reports_and_Publications/DrugsFutures2025/DTI-Horizonscan.pdf

Eidgenössische Kommission für Drogenfragen EKDF (2006): Von der Politik der illegalen Drogen zur Politik der psychoaktiven Substanzen. Hans Huber, Bern. Im Internet unter www.psychoaktiv.ch.

Gross, P. (1994): Die Multioptionsgesellschaft. Suhrkamp, Frankfurt.

Health Officers Council of British Columbia (2005): A Public Health Approach to Drug Control in Canada. Discussion Paper, October 2005. Download: <http://www.cfdp.ca/bchoc.pdf>

Korrespondenzadresse

François van der Linde, Präsident der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen.
Forchstrasse 405, 8008 Zürich, Email: f.vanderlinde@swissonline.ch