

Psychoaktiv.ch – Suchtarbeit und Würfelmodell: Ansätze zu einer sozialeren Suchtpolitik

Hansjürg NEUENSCHWANDER*

Zusammenfassung

Die Suchtpolitik ist ein Teil der Sozialpolitik, welche für sämtliche institutionalisierten Formen eines auf soziale Sicherheit und Gerechtigkeit gerichteten politischen Handelns steht. Eine soziale Suchtpolitik ist kohärent und richtet ihr Handeln auf Effizienz und Effektivität aus. Das hat zur Konsequenz, dass möglichst alle Einflussfaktoren mittels einer rollenden Planung erfasst werden und nur ein Massnahmenmix unter dem Gesichtspunkt einer ganzheitlichen Betrachtungsweise Wirkung und damit den beabsichtigten Nutzen sowie Nachhaltigkeit erzielen kann. Der Bericht psychoaktiv.ch (EKDF 2005) bietet eine gute Grundlage, muss jedoch mit der Problemlast und den Empfehlungen des Berichts Spinatsch (2004) ergänzt und auf die stoffungebundenen Suchtformen (Glücksspiel, Arbeit, Kaufen, elektronische Suchtverhalten) ausgeweitet werden. Eine schrittweise Weiterentwicklung der Suchtpolitik der Schweiz unter einem nationalen Leitbild Sucht mit mehr Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung beim Bund und dem Einbezug aller relevanten Zielgruppen erscheint am Sinnvollsten.

Definition Sozialpolitik

Sozialpolitik ist die zusammenfassende Bezeichnung für sämtliche institutionalisierte Formen eines auf die soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit gerichteten politischen Handelns. Akteure der Sozialpolitik sind neben dem Staat auch Verbände, Gewerkschaften sowie zahlreiche kleinere private Institutionen der sozialen Selbsthilfe. Gegenstand der staatlichen Sozialpolitik sind allgemein alle Bestimmungen und gesetzlichen Regelungen, die der gerechten Verteilung von Lebenschancen und -risiken gewidmet sind. Im Einzelnen gilt das Interesse der Sozialpolitik insbesondere den Institutionen, die der sozialen Sicherung dienen, sowie weiterhin all jenen Massnahmen, die besondere individuelle Notlagen mildern sollen. Die Suchtpolitik ist Teil der Sozialpolitik.

* Geschäftsführer Aargauische Stiftung Suchthilfe ags

Mögliche Ansätze einer sozialeren Suchtpolitik

In letzter Zeit mehrten sich die Ansätze einer sozialeren Suchtpolitik. Der Bericht psychoaktiv.ch (EKDF 2005) baut auf dem Würfelmodell auf, welches Abhängigkeit als Krankheit respektiert und mit Prävention, Therapie, Schadensminderung und Repression entsprechende Handlungsfelder (Würfel) für eine möglichst kohärente Suchtpolitik aufzuzeigen versucht.

Der Bericht Spinatsch (2004) geht vom suchtpolitischen Handlungsbedarf aus fachlicher Sicht aus und definiert in Kombination mit der Problemlast den folgenden suchtpolitischen Handlungsbedarf:

Suchtpolitischer Handlungsbedarf aus fachlicher Sicht			
	Problemlast		
Anzahl Betroffene	hoch	mittel	tief
400'000 bis 1 Mio.		Tabak	Adipositas
100'000 – 270'000	Alkohol	Kaufen Medikamente Arbeit	Cannabis
20'000 – 45'000	Heroin	(Glücks-)spiel	Internet
weniger als 10'000		Kokain Anorexie Bulimie	Ecstasy

Suchtpolitischer Handlungsbedarf: hoch  mittel  tief 

Aus: Bericht Spinatsch (2004)

Auf welchen Ansätzen kann eine Suchtpolitik aufbauen?

Folgende Möglichkeiten sind denkbar:

- Ideal einer suchtfreien Gesellschaft (Null-Toleranz). Um dieses Ideal durchzusetzen, eignen sich Massnahmen, die das Angebot und den Konsum verbieten
- Abhängigkeit als Krankheit. Ein Verbot der Substanzen reicht nicht aus, zusätzliche medizinische und psychosoziale Behandlungen sowie Präventionsprogramme sind notwendig.
- Offener Markt und freier Konsum aller psychoaktiven Substanzen. Alle haben die Freiheit, Suchtmittel zu konsumieren, solange sie anderen nicht schaden.

Der Staat interveniert im Drogenmarkt mit Massnahmen, die den Konsum und Handel betreffen, weil die Kosten durch die Belastung des Gesundheitssystems sowie die gesellschaftlichen Probleme höher sind als der private Nutzen der Konsumierenden und der Gewinn der Drogenhändler. Privates Verhalten führt also nur zu einer begrenzten politischen Billigung. Auch bei gesellschaftlich akzeptierten, legalen Suchtmitteln suchen sowohl Anbieter als auch Konsumierende den grösstmöglichen Nutzen. Ein politischer Eingriff lässt sich aber weniger gut rechtfertigen, da aufgrund der Legalität der Handel und Konsum von der Gesellschaft akzeptiert werden. Dagegen kann der Staat über eine Erhöhung der Besteuerung, durch Repression, Lizenzierung der Verkaufsstellen oder mittels präventiver, medizinischer und therapeutischer Massnahmen Einfluss auf den Substanzkonsum nehmen.

Aber die Erfahrung zeigt, dass das Verfolgen einzelner Strategien alleine zu fragwürdigen Ergebnissen führen kann. Die Massnahmen in den USA, die hauptsächlich auf Repression zielen und insgesamt ca. 40 Milliarden kosten, führen zu einem blühenden Drogengeschäft auf dem Schwarzmarkt und keiner Reduzierung des Drogenkonsums (jede 10. Verhaftung hat mit Drogen zu tun). Repression allein wie auch eine totale Freigabe des Marktes sind zum Scheitern verurteilt. Nur die Kombination von verschiedenen Massnahmen, welche sich an einer kohärenten und ganzheitlichen Strategie ausrichten, können effizient, effektiv und als Konsequenz davon, nachhaltig sein.

Strategien, die auf das Angebot von Suchtmitteln Einfluss nehmen, bringen die Gefahr mit sich, die brutalsten Anbieter auf dem Drogenmarkt zu lassen und alle anderen daraus zu eliminieren. Eine Erschwerung der Geldwäsche von Drogengeldern bedeutet einen riesigen administrativen Aufwand, welcher aufgrund der Schwierigkeit des Nachweises schwer zu rechtfertigen ist. Bei den Strategien, die auf die Nachfrage abzielen, ist die Bestrafung von Konsumierenden im Verhältnis zum dafür erforderlichen Aufwand überteuert. Aufklärung und Prävention sind insbesondere bei Jugendlichen von zentraler Bedeutung, da damit einem Einstieg in den Konsum von Suchtmitteln oft vorgebeugt werden kann. (Substitutions-) Therapien ermöglichen eine Integration von abhängigen Personen in den Arbeitsprozess.

Dass der Staat mit der Substitution eine Rolle im Drogenmarkt übernimmt, wirft verschiedene Fragen auf. Der Markt wird kleiner, der Preis fällt. Dies könnte vor allem Jugendliche animieren, zu konsumieren, was wiederum einen Eingriff über Prävention und Besteuerung notwendig macht. So erscheint nur ein ergänzendes Wechselspiel der Angebot und Nachfrage steuernden Strategien sinnvoll.

Inhalte einer sozialen Suchtpolitik

Insgesamt scheint aufgrund der bisherigen Erwägungen und der Erfahrungen in den USA, in den Niederlanden und in der Schweiz die Kombination von Massnahmen wie Repression (Jugendschutz), Prävention, medizinische und psychosoziale Betreuung, Besteuerung und Kontrollen am wirksamsten zu sein. Ein grosser Anteil unserer Gesundheitskosten fällt aufgrund von Langzeitfolgen eines problematischen Konsums von Suchtmitteln oder einer Abhängigkeit an. Spitzenreiter hinsichtlich der Kosten sind Tabak und Alkohol. Unsere Politik, welche im Suchtbereich bisher nur Entscheidungen getroffen hat, die aus sozialpolitischer Sicht dringend notwendig waren, ist nicht ko-

härent, weist Versorgungslücken auf und ist aufgrund der Über- oder Untersteuerung von einzelnen Massnahmen zu wenig effizient. Eine ganzheitliche Betrachtung mit Berücksichtigung aller relevanten Faktoren ist hier anzustreben. Die Preispolitik in unserem föderalistischen und liberalen Land hinsichtlich legaler Substanzen wie Alkohol zeigt, dass es schwierig ist, höhere Steuern durchzusetzen - obwohl sich ganz besonders bei Jugendlichen der Konsum von Suchtmitteln über den Preis steuern lässt (als positives Beispiel der jüngsten Vergangenheit seien die Alcopops erwähnt). Hier sind mutige politische Entscheide gefordert.

Folgende Strategien sollten dabei verfolgt werden:

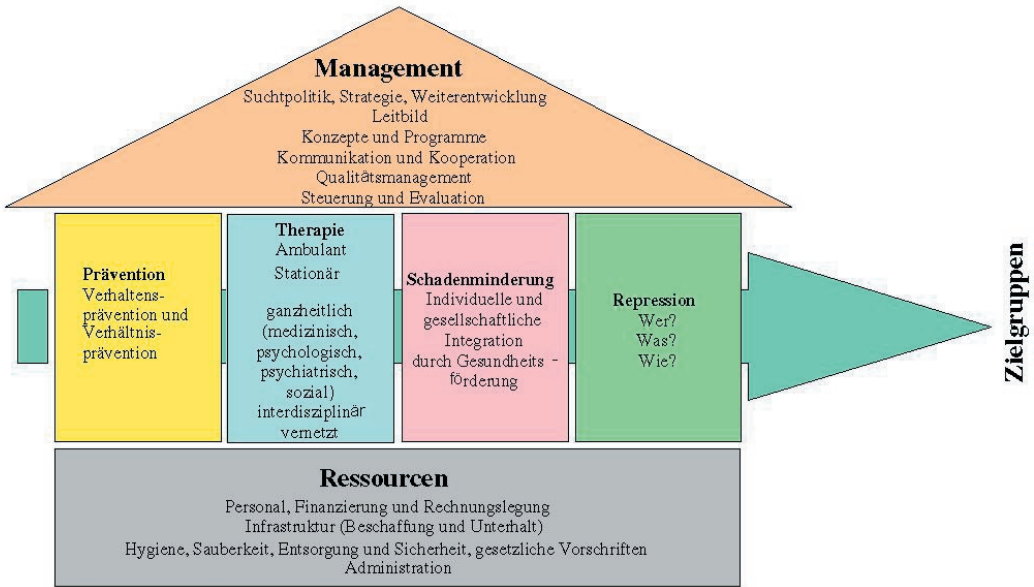
- Abhängigkeit ist als Krankheit anzuerkennen und die Besteuerung aller psychoaktiven Substanzen ist anzustreben. Die Höhe der Steuer muss für jedes Suchtmittel separat bestimmt werden und von der Preiselastizität der Nachfrage abhängig gemacht werden.
- Ein Verbot der psychoaktiven Substanzen reicht nicht aus. Zusätzliche medizinische und psychosoziale Behandlung wie auch Präventionsprogramme ergeben erst in Kombination die Option, dass die gewünschte Wirkung erzielt werden kann.
- Erweiterung des substanzbezogenen Ansatzes (psychoaktiv.ch) um problematische Verhaltensweisen, welche zu Abhängigkeiten führen können (Kaufen, Arbeiten, Essen, Spielen, Chatten usw.).
- Rollende Kosten-Nutzen-Analyse unter Berücksichtigung aller wirtschaftlich relevanten Faktoren (von Prävention, Therapie, Schadensminderung, Repression (Beschaffungskriminalität, Drogenhandel, Polizei) und Preissteuerung bis hin zu den Gesundheitskosten ist notwendig.

Prozesse im 4-Säulen-Modell

Der Aufbau einer kohärenten Drogenpolitik und -arbeit ist komplex und erfordert ein gezieltes Management. So beinhaltet das systemische Prozessmanagement z.B. folgende Schritte: Ausgangslage klären, Zukunft erfinden, Richtung entscheiden, Lösungen entwerfen, Implementierung beschliessen, Lösungen umsetzen, Resultate überprüfen, aus Erfahrungen lernen und dem Neuen Zeit zum (An-)Wachsen geben. Damit das 4-Säulen-Modell implementiert werden kann, ist Klarheit darüber nötig, wohin sich die Suchtpolitik in der Schweiz entwickeln soll und wer Entscheide fällen kann. Jemand muss die Verantwortung für die strategische Führung übernehmen, die zu erzielende Wirkung festlegen, Qualitätsstandards bestimmen, steuern und evaluieren. Ein Modell für ein solches Prozessmanagement könnte folgendermassen aussehen:

Abbildung 1

Das erweiterte 4-Säulen-Modell



Damit die Kernleistungen des 4-Säulen-Modells bei den Zielgruppen die gewünschte Wirkung erzielen, braucht es auf politischer wie auch institutioneller Ebene strategische und operative Managementprozesse. Es muss entschieden werden, welches die richtigen Dinge sind, die getan werden sollen (strategische Ebene) und wie diese Dinge im Alltag richtig getan werden sollen (operative Ebene). Für die Erbringung dieser Kernleistungen sind Ressourcen notwendig. Die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen für die Kernprozesse erfolgt über die Ressourcenprozesse (Personal, Finanzen, Infrastruktur).

Elemente einer zukünftigen sozialen Suchtpolitik

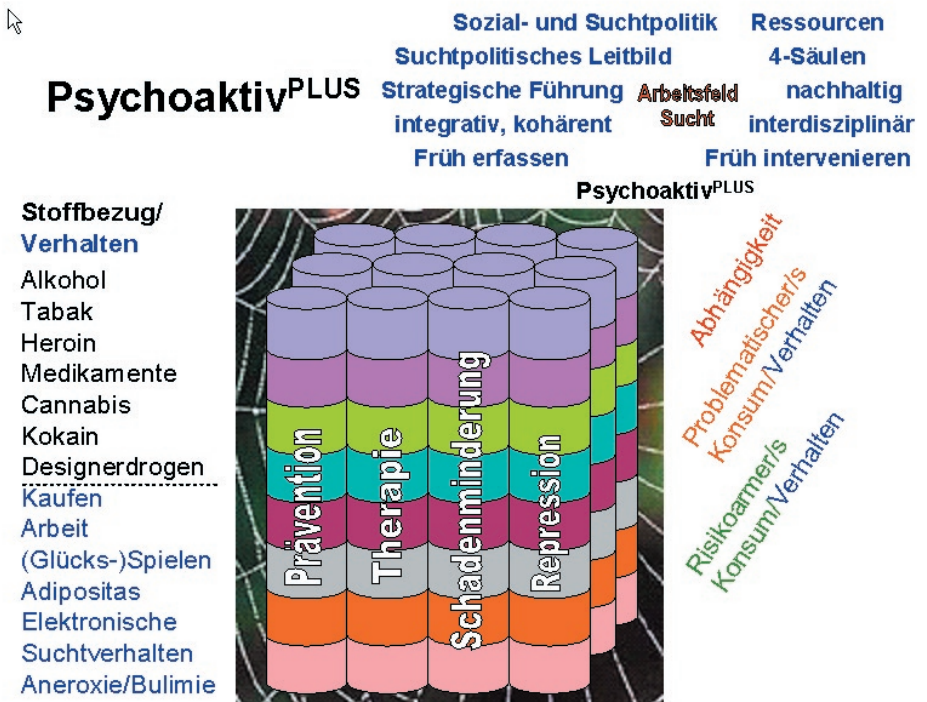
Die bisherigen Ausführungen beziehen sich wesentlich auf den Bericht Spinatsch (2004), welcher Grundlagen für eine verstärkte Integration der suchtpolitischen Aktivitäten des Bundes und Empfehlungen für eine integrative Suchtpolitik beinhaltet. Ebenso fließt der Bericht psychoaktiv.ch der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen (EKDF, 2005) in die Überlegungen mit ein. Der Bericht empfiehlt, eine ausschliesslich auf illegale Drogen gerichtete Politik zu verlassen und diese auf alle psychoaktiven Substanzen zu erweitern. Psychoaktiv.ch (EKDF, 2005) ist ein gutes politisches Handlungspapier mit wesentlichen und wichtigen Empfehlungen für das Arbeitsfeld Sucht. Eine Vernetzung mit dem Bericht Spinatsch (2004), welcher von der aktuellen Problemlast ausgeht und den suchtpolitischen Handlungsbedarf aufzeigt, ist anzustreben. Zu wünschen sind Erweiterungen des Würfelmodells in Richtung substanzungebunde Verhaltensweisen sowie Abhängig-

keiten. Fachlich sind ganzheitliche Ansätze zu unterstützen, welche eine wirkungsvolle, zielgruppengerichtete, interdisziplinäre Zusammenarbeit fördern und fördern. Psychoaktiv.ch soll mittelfristig erweitert werden zu einer integrierten, kohärenten und nachhaltigen Suchtpolitik (psychoaktive Substanzen und problematische Verhaltensweisen), für welche ein strategisches Organ die Verantwortung trägt.

Das Modell einer zukünftigen kohärenteren Suchtpolitik könnte in Erweiterung des Modells psychoaktiv.ch folgendermassen aussehen:

Abbildung 2

Psychoaktiv.ch/plus



Summary

Psychoactiv.ch – Addiction work and the cube model: approaches to a more social addiction policy

Addiction policy is part of social policy, which is responsible for all institutionalised forms of political action aimed at social security and justice. A social addiction policy is coherent, with the objective of efficiency and effectiveness. The consequence of this is that all determining factors are as far as possible covered by means of a rolling plan and that only a mixture of measures with a view to a holistic approach can be effective and therefore achieve the desired benefits in the long term. The «psychoaktiv» report (EKDF, 2005) provides a good basis, but must be

supplemented to take account of the problems identified and the recommendations made in the Spinatsch report (2004) and extended to include forms of addiction not related to substance dependency (gambling, work, shopping, computer games). Stepwise development of a Swiss guide policy for addiction management, with more functions, competence and responsibility at federal level and the inclusion of all relevant target groups, appears the most desirable solution.

Résumé

Psychoaktiv.ch – un nouveau modèle d'intervention dans le domaine des dépendances: des pistes pour une politique des dépendances plus sociale

La politique en matière de dépendances fait partie de la politique sociale, qui couvre l'ensemble des formes institutionnelles de l'action politique axée sur la sécurité et l'équité sociales. Une politique sociale des dépendances doit être cohérente et orienter son action vers l'efficacité et l'efficacités. En conséquence, il s'agit d'inclure si possible tous les facteurs d'influence au moyen d'une planification continue; en outre, seule une combinaison de mesures dans le cadre d'une conception globale peut être efficace et assurer ainsi le bénéfice et la pérennité escomptés. Le rapport psychoaktiv.ch (CFLD, 2005) propose une bonne base; il doit cependant être complété par la gravité des problèmes et les recommandations évoquées dans le rapport Spinatsch (2004). Il convient aussi d'élargir l'action à des formes d'addiction non liées à des substances (addictions aux jeux de hasard, au travail, au café, aux jeux informatiques). L'approche la plus pertinente semble être de développer pas à pas la politique suisse en matière de dépendances en définissant des lignes directrices nationales impliquant davantage de tâches, de compétences et de responsabilité assumées par la Confédération et l'association de l'ensemble des groupes concernés.

Literaturverzeichnis

EKDF Eidgenössische Kommission für Alkoholfragen (2005), psychoaktiv, www.psychoaktiv.ch
Spinatsch, Markus (2004), Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz, www.m-spinatsch.ch/d/publikationen-d.html

Korrespondenzadresse:

Hansjürg Neuenschwander, ags, Geschäftsstelle, Kasinostr. 29, 5000 Aarau, Tel: 062 837 60 70,
E-Mail: hansjuerg.neuenschwander@suchthilfe-ags.ch