

Die Revision des Betäubungsmittelgesetzes

Ein wichtiger Schritt für die Schweizer Suchtpolitik

Jacqueline FEHR*, Miriam WETTER**

Zusammenfassung

Am 30. November 2008 wird mit der Revision des Betäubungsmittelgesetzes dem Volk eine Vorlage zur Abstimmung präsentiert, die überfällig ist. Was sich in der Praxis längstens bewährt hat, wird nun endlich auf Bundesebene gesetzlich verankert: Das Vier-Säulen-Prinzip mit Prävention, Therapie, Schadenminderung und Repression wird festgeschrieben, der Kinder- und Jugendschutz gestärkt und die Zuständigkeiten geregelt. Dieser Artikel zeigt die Geschichte der Vorlage auf, bettet sie in die Entwicklung der Schweizer Suchtpolitik ein, geht auf deren Inhalt ein und resümiert mit der Betrachtung der Relevanz der Abstimmung vom 30. November.

Geschichte der Vorlage: von 1975 bis heute

Vor mehr als 50 Jahren wurde das Betäubungsmittelgesetz eingeführt, 1975 das letzte Mal revidiert. Die gesamten Innovationen und Fortschritte der letzten Jahrzehnte haben bis heute keinen Eingang in die gesetzliche Grundlage der Schweizer Suchtpolitik gefunden.

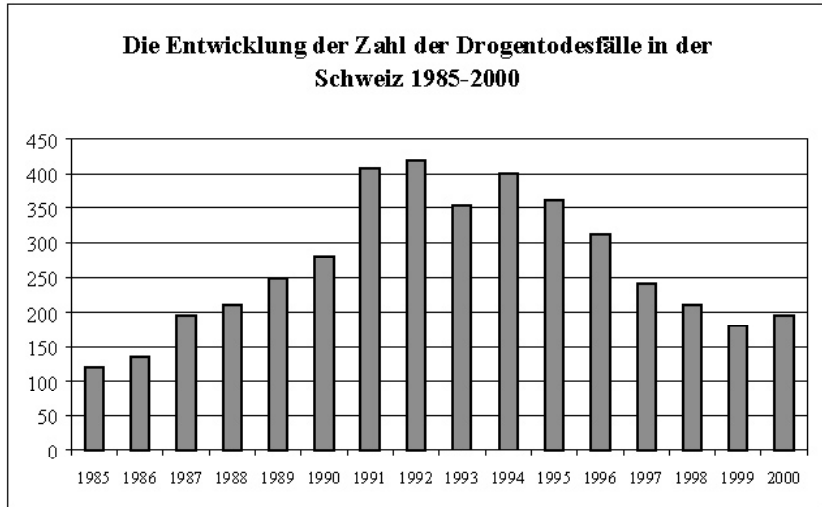
Die prägenden 80er und 90er Jahre

Obwohl mit der Revision 1975 erste Elemente der Säulen Therapie und Prävention ins Gesetz aufgenommen wurden, war man doch noch weit von dem Vier-Säulen-Prinzip entfernt. Der Druck auf einen neuen Umgang und auf neue Instrumente in der Suchtpolitik erhöhte sich in den 80er Jahren stetig durch die markant steigende Anzahl Drogentote, das Aufkommen und die Verbreitung von HIV/AIDS sowie die öffentlichen Drogenszenen in den grossen Städten. So gaben in den späten 80er Jahren 70 % der Bevölkerung an, dass «Drogen» eines der fünf grössten Probleme der Schweiz seien (gfs.bern 2004, Sorgenbarometer).

* Nationalrätin und Präsidentin Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik NAS

** Geschäftsführerin Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik

Abbildung 1

Anzahl Drogentote**Das Modell der Vier Säulen**

In der Folge ist es gelungen, für die komplexen, stark emotionalisierten und auf alle drei föderalen Ebenen verteilten Probleme einen übergreifenden, breiten, interdisziplinären Rahmen zu finden. Durch neue Strukturen und innovative Politikmodelle wurde es möglich, dass sowohl Städte, Kantone und Bund als auch die unterschiedlichen involvierten Fachpersonen von Polizei über ÄrztInnen bis zu Sucht- und SozialarbeiterInnen koordiniert agieren. Zentral war neben dieser breiten Zusammenarbeit die Einführung der niederschweligen Massnahmen der Schadenminderung wie Spritzenabgabe, Konsumräume und die Einführung der Substitutionstherapien und der heroingestützten Behandlung für Schwerstabhängige (HeGeBe). Mit der Definition des Vier-Säulen-Modells und den ineinandergreifenden und ergänzenden Instrumenten der Prävention, Schadenminderung, Therapie und Repression konnte man zwei Ansprüchen gerecht werden: Man hat den betroffenen Individuen und ihren Angehörigen wirksame Hilfe angeboten und gleichzeitig auch das Bedürfnis der Bevölkerung nach mehr Sicherheit im öffentlichen Raum erfüllen können.

Die indirekte Bestätigung und die gescheiterte Verankerung

Mit der klaren Ablehnung der beiden Volksinitiativen, die eine sehr restriktive, repressive («Jugend ohne Drogen», 1997) bzw. eine sehr liberale («Droleg», 1998) Politik forderten, bestätigte das Volk indirekt den mit dem Vier-Säulen-Modell eingeschlagenen Weg. 1999 stimmte die Schweizer Bevölkerung über die Verlängerung der heroingestützten Behandlung ab und hiess diese mit

54% Ja-Anteil gut. Basierend auf diesen Resultaten leitete der Bundesrat die Überarbeitung des Betäubungsmittelgesetzes ein und plante die gesetzliche Verankerung der Vier-Säulen-Politik und der heroingestützten Behandlung zusammen mit einer Lockerung der Repression bei Cannabis. Die gesetzliche Verankerung der Vier-Säulen-Politik wurde Opfer der geplanten Cannabisentkriminalisierung: Im Juni 2004 lehnte der Nationalrat Eintreten auf die Vorlage zum zweiten Mal in Folge ab, womit die Gesetzesvorlage vom Tisch war. Die Gründe für das Nichteintreten lagen allesamt bei den geplanten Neuregelungen um Cannabis, die Vier-Säulen-Politik wurde nie bestritten (vgl. Parlamentsprotokolle Nationalrat vom 23. September 2003 und 14. Juni 2004 unter www.parlament.ch). Da jedoch auf die gesamte Revision nicht eingetreten wurde, war auch keine Verankerung der Vier Säulen möglich.

Erneuter Anlauf

Infolgedessen wurde 2005 eine Kommissionsinitiative lanciert, die eine Separierung der Diskussion um die Verankerung der Vier-Säulen-Politik und der Cannabisfrage verlangte und nach deren Annahme die Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes eingeleitet wurde. Am 30. November 2008 wird über die Teilrevision abgestimmt, weil die Eidgenössisch-demokratische Union EDU und die Schweizerische Volkspartei SVP trotz klarer Annahme der Revision im Parlament (Ständerat einstimmig, Nationalrat 114:68) das Referendum ergriffen haben.

Der Inhalt der Gesetzesvorlage: Vier Säulen, HeGeBe, Jugendschutz

Ziel der Entkoppelung von der Cannabisfrage war die Sicherung der politischen Mehrheit für die Verankerung der Entwicklungen der Suchtpolitik der letzten 20 bis 30 Jahre. Die Bestimmungen zu Konsum und Anbau von Betäubungsmitteln bleiben unangetastet und der Konsum und Handel somit weiterhin strafbar (Art. 19a), was die Basis für eine breite politische Mehrheit zu Gunsten des revidierten Gesetzes bildet. Dadurch ist es gelungen, die wesentlichen Punkte der aktuellen Suchtpolitik zu verankern:

- Es werden erstmals alle *vier Säulen* (Prävention, Schadenminderung, Therapie, Repression) ins Gesetz aufgenommen (Art. 1a, 3g).
- Ebenfalls gesetzlich verankert werden die *betäubungsmittelgestützten Behandlungen* (Heroin oder Methadon) (Art. 3e Abs. 3), die bis anhin nur auf zeitlich befristeten dringlichen Bundesbeschlüssen basierten.
- Gleichzeitig wird mit der Teilrevision der *Kinder- und Jugendschutz* ausgebaut: Einerseits durch härtere Strafen bei der Abgabe oder dem Verkauf von Betäubungsmitteln in Ausbildungsstätten oder deren Umfeld sowie generell an Jugendliche unter 18 Jahren (Art. 19a, 19b, 19bis), andererseits durch die spezielle Berücksichtigung des Kinder- und Jugendschutzes in der Prävention und der Früherfassung von suchtbedingten Störungen (Art. 1a Abs. 2, Art. 3b Abs. 1, Art. 3c, Art. 19 Abs. 2 Lit. d). So bietet das Gesetz die Chance, den Jugendschutz stark auf Prävention und Gesundheitsförderung abzustellen bei gleichzeitigem Einsatz von gezielter Repression gegen die Abgabe von Suchtmitteln an Jugendliche.

- Das Gesetz enthält ausserdem differenzierte Bestimmungen zur *medizinischen und wissenschaftlichen Anwendung* von Betäubungsmitteln, was für allem für die Verwendung von cannabinoide Stoffen bei chronischen Krankheiten wie beispielsweise Multipler Sklerose wertvoll sein wird (Art. 8 Abs. 5-7).
- Schliesslich regelt das Gesetz die *Zuständigkeiten* klar: Während der Bund für Koordination, Monitoring, Qualitätssicherung, Evaluation, Forschung, Aus- und Weiterbildung zuständig ist, sind die Kantone weiterhin für die Umsetzung des Gesetzes verantwortlich (Art. 3i-l, Art. 29a-e).

Wie Politik funktioniert: weltanschaulich & nicht avantgardistisch

Seit der Etablierung des Vier-Säulen-Modells in der Schweizer Drogenpolitik Ende der 90er Jahre und dem expliziten Bekennen des Bundesrates zum Vier-Säulen-Modell 1994 (Positionsbezug des Bundesrates vom 6. September 1994) sind deutlich mehr als zehn Jahre vergangen. Die vier Säulen haben sich im Alltag bewährt. Sie bieten den Behörden und Fachpersonen eine breite, koordinierte Palette von Instrumenten zur Steuerung der Drogenpolitik. Auch wenn keineswegs sämtliche Probleme gelöst sind und sich immer wieder neue Entwicklungen ergeben, so hat die Vier-Säulen-Politik doch erlaubt, die Probleme in den Griff zu bekommen und unter Kontrolle zu behalten. Noch immer aber ist das Modell nicht gesetzlich verankert.

Diese lange politische Geburt ist Ergebnis von heftigen politischen und ideologischen Auseinandersetzungen, die in der Suchtpolitik schon immer geführt wurden und weiter geführt werden. Die Vorstellung von der Entstehung von Sucht, dem Umgang mit suchtkranken Menschen und den Aufgaben des Staates und der Rolle der Gesellschaft ist bei den Akteuren derart unterschiedlich und eng mit der eigenen politischen Weltanschauung verknüpft, dass suchtbetogene Massnahmen die politischen Diskussionen immer besonders stark entfachen und das Konfliktpotential einer Vorlage hoch ist (Vgl. Daniel Kübler: «Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé», Paris: L'Harmattan 2000).

Mit Blick auf diese lange Geschichte, der besonderen Entstehung und der hohen Brisanz auch zukünftiger suchtpolitischer Diskussionen wird die Bedeutung der Abstimmung vom 30. November über das Betäubungsmittelgesetz klar: Auch wenn die Schadenminderung längst eine Revolution ist, die keine mehr ist; auch wenn das Gesetz an und für sich keine fortschrittlichen Neuerungen für den Alltag der Suchtfachleute bringen wird: Es sichert Bewährtes und bietet damit die Basis für eine Suchtpolitik, die realistisch und vorausschauend die Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte meistern kann.

Politik ist selten avantgardistisch, Politik geht praktisch nie voraus. Politik zieht nach, wenn Fachleute und PraktikerInnen vorgeschlagen und erprobt haben. Das Betäubungsmittelgesetz ist hierfür ein klassisches Beispiel. Zieht die Politik aber nicht nach, so kann der anfängliche Spielraum für Fachleute und Praktiker plötzlich eng werden. Eine Zustimmung zum revidierten Betäubungsmittelgesetz sichert das Vier-Säulen-Modell und schirmt es etwas ab vor den heftigen politischen Diskussionen, die sehr rasch wieder sehr emotional werden können.

Alle fachlichen Argumente sprechen für die BetmG-Revision!

Das revidierte Betäubungsmittelgesetz schafft Sicherheit, schützt die Schwachen, sichert Bewährtes und stärkt die Zusammenarbeit. Das Vier-Säulen-Modell der Drogen- und Suchtpolitik wird seit über 10 Jahren praktiziert, laufend evaluiert, von Polizeibeamten, Lehrkräften, Ärztinnen und Ärzten, Psychologen und Psychologinnen und Suchtarbeiterinnen und Suchtarbeitern zusammen getragen und unterstützt. Auch wenn es für Fachleute wie kalter Kaffee und Schnee von gestern scheint: Politisch ist der Schritt der BetmG-Revision enorm wichtig und erfordert ein klares Engagement.

Summary

Amendment of the Swiss Controlled Substances Act. An important step for Swiss addiction policy

The overdue amendment of the Swiss Controlled Substances Act will be presented to the [Swiss] people to vote on 30 November 2008. What has long proved its worth in practice is now finally to be anchored in law at the Federal level: the four pillar principle with prevention, therapy, harm reduction and repression is to be laid down in writing, protection of children and juveniles will be strengthened, and responsibilities are to be defined. This article tells the history of the bill, embeds it in the development of Swiss addiction policy, examines its content, and finishes off with a view of the relevance of the plebiscite on 30 November.

Résumé

La révision de la loi sur les stupéfiants. Un pas important pour la politique suisse en matière de toxicomanie

Le 30 novembre 2008, le peuple votera sur le projet de révision de la loi sur les stupéfiants, lequel s'impose. Ainsi serait enfin ancré dans la loi fédérale, ce qui a fait depuis longtemps ses preuves en pratique: le principe des quatre piliers (prévention, traitement, réduction des risques et répression) sera fixé, la protection de la jeunesse renforcée et les compétences réglées. Cet article revient sur l'historique du projet, l'insère dans le développement de la politique suisse en matière de toxicomanie, discute le contenu de celle-ci et conclut en soulignant l'importance de la votation du 30 novembre.

Korrespondenzadresse

Jacqueline.fehr@parl.ch
Wetter@nas-cpd.ch