

Zeitschrift: SuchtMagazin

Herausgeber: Infodrog

Band: 31 (2005)

Heft: 4

Artikel: psychoaktiv.ch : der neue Bericht der EKDF zur Drogenpolitik der Zukunft

Autor: Hansjakob, Thomas

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-800405>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 24.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

psychoaktiv.ch – der neue Bericht der EKDF zur Drogenpolitik der Zukunft

Mit dem Bericht «psychoaktiv.ch» legt die Eidgenössische Kommission für Drogenfragen eine umfassende Analyse der aktuellen drogenpolitischen Situation vor und macht Vorschläge für eine kohärente Politik der psychoaktiven Substanzen für die nächsten 15 Jahre. Sie hat zu diesem Zweck mit dem drogenpolitischen Würfel ein Instrument entwickelt, um Drogenpolitiken zu überprüfen und zu bewerten.

THOMAS HANSJAKOB*

Die Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF) ist eine vom Bundesrat gewählte interdisziplinäre Expertenkommission, welche nach Art. 30 des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) die Aufgabe hat, den Bundesrat bei der Gesetzgebung zu beraten. Zwar wäre es eigentlich nach Art. 30

Abs. 2 BetmG Sache des Bundesrates, das Arbeitsgebiet der Kommission zu bestimmen; diese hat sich allerdings in den letzten Jahren ihre Aufträge weitgehend selbst gegeben. Im Jahr 2002 beschloss sie, einen umfassenden Bericht auszuarbeiten, der Optionen einer künftigen Drogenpolitik mit einem Zeithorizont von 10 bis 15 Jahren aufzeigen sollte. Die Arbeit an diesem Bericht erhielt einen besonderen Stellenwert, nachdem die Revision des BetmG im Juni 2004 definitiv gescheitert war und die Drogenpolitik deshalb in eine Sackgasse geriet. Die EKDF hofft deshalb, angesichts der gegenwärtig lähmenden Situation neue Impulse für die Weiterentwicklung einer umfassenden Politik der psychoaktiven Substanzen geben zu können.

Die Zusammensetzung der Kommission

Die Mitglieder der Kommission werden ad personam gewählt; sie vertreten also jeweils nicht eine bestimmte Institution oder drogenpolitische Grundhaltung, sondern es geht darum, Expertinnen und Experten aus den verschiedensten Fachbereichen an einen Tisch zu bringen, um konsensfähige und wissenschaftlich breit abgestützte Lösungen erarbeiten zu können. Die Zusammensetzung der Kommission ist für die Mitglieder besonders reizvoll: Man kann sich vorstellen, wie interessant es sein kann, wenn zum Beispiel ein Professor für medizinische Ethik mit einem Gesundheitsökonom darüber debattiert, welche Therapien der Staat finanzieren soll, wenn der Basler Integrationsbeauftragte mit dem Lausanner Kriminologie-Professor die Frage analysiert, ob und wieso Drogenkonsum und -handel unter Ausländern weiter verbreitet ist als unter Schweizern oder wenn die Leiterin einer medizinisch-

sozialen Hilfsstelle sich mit dem Chef der Freiburger Kriminalpolizei und dem St. Galler Staatsanwalt über die Frage unterhält, welche Auswirkungen das Verbot des Drogenkonsums auf eine Heroinabhängige hat. Das Faszinierende an der Arbeit der Kommission war, dass trotz (oder vielleicht gerade wegen) der ganz verschiedenen Blickwinkel der Mitglieder der Bericht schliesslich einstimmig verabschiedet wurde; wir haben zwar lange über gewisse Formulierungen gerungen, aber in keinem entscheidenden Punkt waren bloss Mehrheitsentscheide statt einstimmiger Beschlüsse nötig.

Die Arbeitsweise

Die Kommission lud in einer ersten Phase externe Fachleute ein, zu verschiedenen Fragen Referate zu halten oder Teilberichte abzuliefern. Sie beschäftigte sich als erstes mit dem Wertewandel, der in der westeuropäischen Gesellschaft in den letzten 30 Jahren (also just in der Periode, als sich das Drogenproblem rapide vergrösserte) zu beobachten war, und sie liess sich von einem Historiker erklären, wie sich Süchte und Abhängigkeiten in grösseren Zeiträumen, nämlich in den letzten 500 Jahren, entwickelten. Sie wandte sich dann einzelnen Aspekten der gegenwärtigen Situation im Bereich der psychoaktiven Substanzen zu; sie liess sich beispielsweise von einem Psychiater über die neusten (vor allem neurologischen) Forschungen über die Wirkungsweise von Drogen informieren, und sie lud Experten internationaler Organisationen ein, welche über die weltweite Entwicklung des Drogenhandels und -konsums berichteten.

In einer zweiten Phase beleuchteten die Mitglieder die aktuelle Situation jeweils aus der Sicht ihres Fachgebietes: Die Präventionsfachleute legten dar, was unter moderner Primär- und

* Dr.iur. et lic.oec. Thomas Hansjakob ist seit einem Jahr Staatsanwalt im Kanton St. Gallen und war vorher als Untersuchungsrichter lange Jahre mit der Verfolgung schwerer Drogenfälle befasst. Kontaktadresse: Untersuchungsamt St. Gallen, Schützengasse 1, 9001 St. Gallen, Email: thomas.hansjakob@sg.ch



Sekundärprävention verstanden wird. Die Vertreterinnen und Vertreter therapeutischer Einrichtungen berichteten über die neusten Trends auf diesem Gebiet. Der Kriminologe erläuterte, welche Schlüsse aus vergleichenden Untersuchungen in Ländern mit unterschiedlicher Drogenpolitik zu ziehen sind. Der Staatsanwalt analysierte die gesetzgeberische Entwicklung von den 20er-Jahren des letzten Jahrhunderts bis zum aktuellen BetmG und untersuchte, welche Umstände die jeweiligen Gesetzgeber bei ihren Entscheiden berücksichtigten. Der Kripochef erläuterte aus repressiver und der Gesundheitsökonom aus ökonomischer Sicht, was mit repressiven Massnahmen zu erreichen ist und welcher Preis dafür bezahlt werden muss. Von Anfang an öffnete die Kommission dabei die Optik und beschränkte

sich nicht auf den Bereich der heute illegalen Drogen, sondern sie bezog auch die legalen psychoaktiven Substanzen, insbesondere Alkohol und Tabak, in ihre Analyse ein; zu diesem Zweck lud sie Vertreterinnen und Vertreter der Eidgenössischen Alkohol- und der Eidgenössischen Tabakkommission zu den ExpertInnenhearings ein.

Der drogenpolitische Würfel

Die Diskussionen der EKDF über drogenpolitische Fragen orientierten sich naturgemäss am Vier-Säulen-Modell der Schweizerischen Drogenpolitik, das die Diskussion der letzten 20 Jahre (zuerst allerdings mit bloss drei Säulen) geprägt hatte. Dabei entwickelte sich langsam die Erkenntnis, dass sich die drogenpolitischen Probleme inner-

halb dieses eindimensionalen Modells nur unzureichend beschreiben lassen. Der faszinierendste Prozess im Rahmen der Arbeit am Bericht war die Entwicklung des neuen Würfelmodells, das nicht an einer Sitzung oder von einer Person konstruiert wurde, sondern das gewissermassen aus dem Nebel der Probleme langsam auftauchte und plötzlich klar sichtbar war, wobei alle Kommissionsmitglieder bei der näheren Beschäftigung mit dem Würfel immer deutlicher feststellten, wie gut sich das Modell eignet, um Probleme zu analysieren und zu beschreiben. Worum geht es?

Seit 1990 stützt sich die schweizerische Politik bei illegalen Drogen auf das Vier-Säulen-Modell. Es umfasst Prävention, Therapie, Schadensminde- rung und Repression. Es war allerdings schon immer klar, dass innerhalb einer

Säule unter Umständen nach Substanzen unterschieden werden muss: Zwar funktioniert die Repression gegen Cannabis und Heroin im Wesentlichen gleich, dagegen brauchen Heroinabhängige offensichtlich eine andere Behandlung als Cannabis-Missbrauchende. Die Kommission erkannte zudem, dass es bei der Analyse drogenpolitischer Massnahmen Sinn macht, sämtliche psychoaktiven Substanzen in die Überlegungen einzubeziehen: Es ist beispielsweise offensichtlich, dass Tabak- und Cannabis-Prävention sich sehr ähneln könnten, oder es wäre durchaus denkbar, bewährte Massnahmen der Schadensminderung bei Alkohol auch auf Ecstasy-Konsum zu übertragen. Zudem würde sich das Vier-Säulen-Modell auch im Bereich der heute legalen Substanzen als Denkmodell eignen. Insgesamt macht die Ausrichtung der Säulen auf Substanzen (unter Einbezug der heute legalen psychoaktiven Substanzen) das Vier-Säulen-Modell zu einer zweidimensionalen Matrix.

Eine weitere Unterscheidung ist unter Drogenfachleuten schon länger gängig: Je nach der Gefährlichkeit des jeweiligen Konsummusters können mehrere Grade unterschieden werden; üblich ist die Einteilung in die drei Kategorien Abhängigkeit, problematischer Konsum und risikoarmer Konsum. Es handelt sich dabei um die dritte Dimension, welche die Matrix zu einem Würfel, eben dem drogenpolitischen Würfel der EKDF, macht.

Dieser Würfel besteht aus kleinen Bausteinen, die je ein klar abgegrenztes Handlungsfeld definieren. Man stellt also zum Beispiel fest, dass es schadensmindernde Massnahmen bei Abhängigkeit von Heroin gibt (z.B. die kontrollierte Heroinabgabe); therapeutische Massnahmen bei Problemkonsum von Ecstasy wurden dagegen bisher noch kaum entwickelt; repressive Massnahmen gegen risikoarmen Konsum von Alkohol braucht es offensichtlich nicht. Die Stärke dieses räumlichen Modells liegt darin, dass sich jede Massnahme der Drogenpolitik genau einordnen lässt und dies hat verschiedene Vorteile.

Drogenpolitische Massnahmen ...

Erstens wird erkennbar, wo drogenpolitische Massnahmen überhaupt erforder-

lich sind; Schadensminderung beispielsweise ist erst im Bereich des problematischen Konsums notwendig.

Zweitens kann systematisch lokalisiert werden, in welchem Bereich Massnahmen fehlen, die allenfalls sinnvoll wären. Folgende Lücken sind zum Beispiel ersichtlich: Im Bereich der Schadensbegrenzung bzw. Prävention bei problematischem Alkoholkonsum im Strassenverkehr existieren bewährte Massnahmen; es gibt zum Beispiel spezielle Verkehrserziehungskurse für Personen, die sich wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand zu verantworten haben. Entsprechende Massnahmen fehlen für Konsumentinnen und Konsumenten anderer Drogen, obwohl das Gefahrenpotenzial ähnlich hoch ist (und die Kurse wohl ähnlich ausgestaltet werden könnten). Besonders gross sind die Lücken im Bereich therapeutischer Massnahmen, gerade bei Massnahmen gegen problematischen Konsum: Spezielle (ambulante) Therapien für die zumeist jugendlichen Personen mit Problemkonsum von Cannabis oder Ecstasy existieren erst im Ansatz, und sogar spezialisierte Massnahmen für Abhängige dieser Substanzen sind noch dünn gesät.

Drittens zeigt die Einordnung jeder Massnahme, von welchen unausgesprochenen Annahmen sie ausgeht. Das macht argumentative Fehler sichtbar. Zum Beispiel ist die mangelnde Legitimität des geltenden BetmG im Bereich Cannabis darauf zurückzuführen, dass das Verbot jeglichen Konsums unausgesprochen voraussetzt, dass es überhaupt keinen unproblematischen Konsum dieser Substanz gebe. Dass dies falsch ist, hat sich in den letzten Jahren vermehrt im Bewusstsein der Bevölkerung eingepreigt. Heute gehen Fachleute in der Regel sogar davon aus, dass die meisten Konsumierenden unproblematische Konsummuster aufweisen. Überhaupt zeigt die Analyse des Würfels, dass die Trennlinie zwischen Substanzen, die dem BetmG unterstehen, und den übrigen psychoaktiven Substanzen nicht etwa nach dem Kriterium der Gefährlichkeit gezogen wird; als Abgrenzungskriterium dient die Art der Repression, indem bei Substanzen, die dem BetmG unterstehen, jeder Konsum und Handel verboten und mit Strafe bedroht sind. Übrigens liesse sich auch die Gefährlichkeit einer Substanz mit Hilfe des Würfels messen: eine Substanz ist

umso gefährlicher, je höher der Anteil von KonsumentInnen ist, die unter einem problematischen Konsum oder gar einer Abhängigkeit leiden – der Anteil der HeroinkonsumentInnen mit unproblematischem Konsum ist offensichtlich sehr klein, der Anteil der CannabiskonsumentInnen mit unproblematischem Konsum macht dagegen weit über die Hälfte der Gesamtzahl der KonsumentInnen aus.

... differenziert einordnen

In der öffentlichen Diskussion ist immer wieder die Befürchtung zu hören, dass die Freigabe des Cannabiskonsums das falsche und unzutreffende Signal setze, es handle sich um eine völlig unbedenkliche Substanz. Auch hier zeigt ein Blick auf den Würfel, welche Schwäche diese Argumentation hat: Konsumfreigabe bedeutet nicht, dass keine staatlichen Massnahmen mehr getroffen würden. Im Gegenteil: Solche Massnahmen könnten gerade wegen der breiteren Steuerungsmöglichkeiten gezielter und wirkungsvoller ausgestaltet werden. Ein denkbare Kriterium für die Frage, wann bei einer bestimmten Substanz das Verbot des Konsums und Handels sinnvoll ist und wann marktsteuernde Massnahmen (wie Werbeverbot, Verkauf mit Altersbeschränkung oder nur an bestimmten Verkaufsstellen, hohe Besteuerung o.ä.) besser greifen, könnte das Verhältnis zwischen den Personen mit unproblematischem Konsum und den Personen mit Problemkonsum oder Abhängigkeit sein. Unter diesem Gesichtspunkt würde sich beispielsweise bei Tabak eine strengere Marktkontrolle, also etwa das Verbot des Verkaufs an Automaten oder ein Werbeverbot, aufdrängen; das Konsumverbot von Cannabis lässt sich dagegen genau gleich schlecht rechtfertigen wie ein Konsumverbot für Alkohol oder Tabak.

Viertens kann sich jede Massnahme daran messen lassen, ob sie sich in einem sinnvollen Rahmen bewegt oder ob sie darüber hinausschiesst. Beispielsweise galt früher zum Alkohol im Strassenverkehr der Slogan «*Wer fährt, trinkt nicht*»; er bezog sich auch auf unproblematischen Konsum. Die nun laufende Kampagne «Ein Glas ist genug» beschränkt sich eher auf den wirklich problematischen Konsum und ist deshalb überzeugender.

Die Forderungen der EKDF

Grundsätzlich ist nach Auffassung der EKDF die Kohärenz in Zielsetzung, im Handeln und im Umgang mit psychoaktiven Substanzen die wichtigste Voraussetzung für Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit staatlicher Massnahmen. Um diese Kohärenz zu erreichen, «soll der Bund gestützt auf den Bericht «psychoaktiv.ch» ein Leitbild Suchtpolitik entwickeln, das die Grundsätze für den Umgang mit psychoaktiven Substanzen festhält. Das Leitbild definiert zudem den Bedarf an Gesetzgebung und Policy-Making in diesem Bereich» (Empfehlung 1 der EKDF).

Die EKDF ist der Meinung, dass die heutige Unterteilung in legale und illegale Substanzen die Sicht auf die umfassende Problematik psychoaktiver Substanzen verstellt und eine variantenreiche Reaktion auf verschiedene Arten der Gefährdung verunmöglicht. «Die künftige Suchtpolitik der Schweiz soll deshalb kohärent sein und nicht nur die heute illegalen, sondern alle psychoaktiven Substanzen einbeziehen. Sie soll als Instrumente alle Massnahmen in Betracht ziehen, die heute den Verkehr mit legalen und mit illegalen Substanzen regeln. Insbesondere ist zu prüfen, ob und wie bewährte Massnahmen im Bereich der heute legalen Substanzen auf die heute illegalen Substanzen übertragen werden sollen und umgekehrt» (Empfehlung 2).

Das Vier-Säulen-Modell hat in den letzten 15 Jahren wertvolle Erkenntnisse zum Umgang mit psychoaktiven Substanzen gebracht. Die Ausrichtung der Säulen sollte trotzdem überprüft und den aktuellen Bedürfnissen angepasst werden. Das heisst im Einzelnen folgendes:

Im Bereich der Prävention sollten Erwachsene, die nicht abstinente von psychoaktiven Substanzen leben können oder wollen, befähigt sein, auf

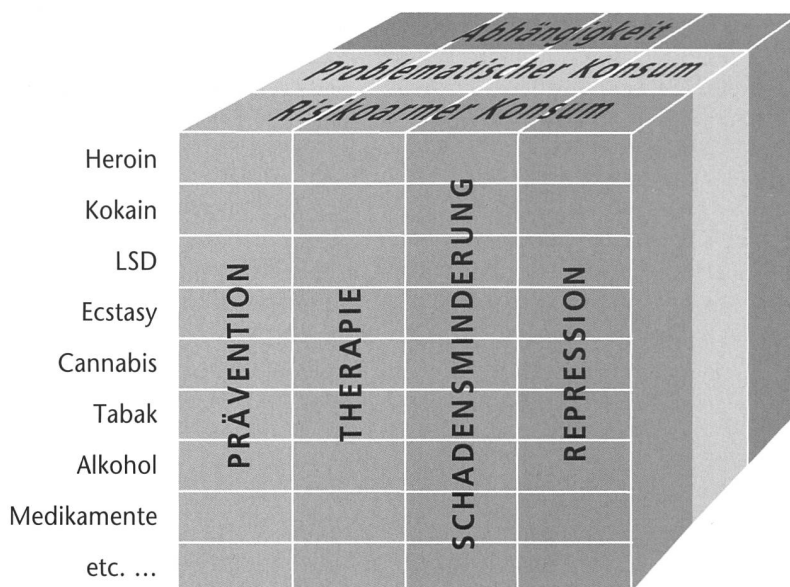
problematischen Konsum zu verzichten. Die Früherkennung risikoreicher und schädlicher Konsumformen soll schadensmindernde Massnahmen erlauben. «Notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für eine wirksame Gesundheitsförderung ist das Wissen über die Wirkung von psychoaktiven Substanzen, über die Entstehung von Abhängigkeit sowie über Risiko- und Schutzfaktoren. Die entsprechende Wissensvermittlung ist für alle sicherzustellen» (Empfehlung 3). Dabei genügen Einzelmassnahmen nicht. «Die präventiven Massnahmen (inklusive Früherkennung) sind vor allem in den Lebensbereichen Schule, Arbeit und Freizeit als verbindliche Programme zu Verhinderung und Früherfassung von problematischem Konsum zu integrieren und regelmässig zu evaluieren» (Empfehlung 4).

Im Bereich therapeutischer Massnahmen hat man sich bisher vor allem auf Abhängige konzentriert; Therapien setzten damit oft (zu) spät ein. Neben der Abhängigkeit von psychoaktiven Substanzen muss auch der problematische Konsum in geeigneter Weise behandelt werden können mit dem Ziel, Betroffenen ein selbständiges und in der Gesellschaft integriertes Leben zu ermöglichen. «Therapeutische Interventionen sollen möglichst früh einsetzen und auf Situation, Umfeld und Ansprechbarkeit von Patientin und Patient ausgerichtet sein. Für die Finanzierung anerkannter Therapiemethoden sind klare und verbindliche Grundsätze aufzustellen» (Empfehlung 5).

Unter Schadensverminderung verstand man bisher nur die Verminderung individueller Schäden bei Konsumierenden. Diese Sichtweise übersieht, dass auch die Gesellschaft als Ganze durch den Missbrauch psychoaktiver Substanzen Schäden erleidet. «Sowohl die individuelle als auch die gesellschaftliche Schadensminderung sind deshalb als Bestandteile der Suchtpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden zu integrieren. Wirksamkeit und Effizienz müssen fortlaufend evaluiert werden» (Empfehlung 6).

Im Bereich der Repression beschränkte man sich bisher im BetmG auf ein uneingeschränktes Verbot von Konsum und Handel mit den dort erfassten Substanzen. Repression ist aber nicht ausschliesslich Sache von Polizei und Justiz, sondern könnte der Durchsetzung aller Regulierungsmassnahmen dienen. «Der Handel mit psychoaktiven Substanzen soll deshalb in einen regulierten Markt überführt werden, der je nach Gefährlichkeit der Substanz von vollständigem Marktverbot bis zur völligen Freigabe reicht und damit eine weite Palette staatlicher Steuerungsmassnahmen ausnützen kann. Konsumverbote sind höchstens für Substanzen vorzusehen, bei denen problematischer Konsum und Abhängigkeit den risikoarmen Konsum deutlich überwiegen» (Empfehlung 7).

Die Drogenpolitik hat sich in den letzten Jahrzehnten in seltsamer Weise zweigleisig entwickelt: Während sich die Gesetzgebung (zumindest bis zur gescheiterten Revision) vorwiegend an



den Entwicklungen des internationalen Rechtes orientierten und Bestimmungen zum Teil wörtlich von internationalen Abkommen in das BetmG übernommen wurden, ging die Praxis einen andern Weg und koppelte sich mit einer eigenständigen Politik, die allerdings gesetzgeberisch kaum abgestützt war (z.B. im Bereich der kontrollierten Heroingabe) zusehends vom Ausland ab. Die Akzente sollten verschoben werden, um diesen Widerspruch zu entschärfen. *«International sollten gemeinsam mit anderen Ländern Möglichkeiten geprüft werden, notwendige Anpassungen im internationalen Recht zu erreichen. Ebenso ist die volle Mitgliedschaft bei der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) anzustreben (Empfehlung 8). National sollte das Konzept der Gesetzgebung geändert werden, um einerseits sicherzustellen, dass die Grundlinien der Politik im Gesetz verankert sind, andererseits aber bei der Umsetzung dieser Grundlinien auf kurzfristige Entwicklungen rasch reagiert werden kann. «Die Gesetzgebung im Bereich der psychoaktiven Substanzen soll deshalb*

in Anlehnung an das zu erarbeitende Leitbild Suchtpolitik zu erfolgen. Gesetze sollen sich auf die Regelung von langfristigen Zielen beschränken; Einzelheiten der Umsetzung sind so weit wie möglich auf Verordnungsstufe zu regeln (Empfehlung 9).

Schlussfolgerungen

Mit ihrer Forderung nach Kohärenz in der Politik, die zu einem Einbezug der heute legalen Substanzen in eine umfassende Politik der psychoaktiven Substanzen führt, stellt die EKDF allerdings auch ihre eigene Position in Frage. Konsequenterweise fordert sie deshalb in ihrer letzten Empfehlung, dieser Denkweise Rechnung zu tragen: *«Der Bundesrat soll bis Ende der laufenden Legislaturperiode nach geeigneten Wegen suchen, den Wandel hin zu einer umfassenden Suchtpolitik auf institutioneller Ebene vorzubereiten. Denkbar wäre, die Eidgenössischen Kommissionen für Drogenfragen (EKDF), für Alkoholfragen und für Tabakprävention in eine einzige übergeordnete Kommission für Fragen psychoaktiver Substanzen zu überführen*

(Empfehlung 10). Es mutet schon fast schicksalhaft an, wenn damit anerkannt wird, dass die EKDF letztlich das Ziel ihres Berichtes also erreicht hätte, wenn sie aufgelöst und durch eine Kommission ersetzt würde, welche eine so breite Optik hat, wie sie die EKDF bei der Arbeit an ihrem Bericht entwickelte. Wenn es wirklich so weit käme, würden die Mitglieder der EKDF dieser Kommission allerdings nicht nachtrauern, sondern sie wären erfreut darüber, dass der Bericht «psychoaktiv.ch» den Impuls für eine neue Politik der psychoaktiven Substanzen geben konnte. ■

Der ganze Bericht «psychoaktiv.ch» «Von der Politik der illegalen Drogen zur Politik der psychoaktiven Substanzen» ist abrufbar unter www.bag.admin.ch.

