Suchtpolitik Schweiz : aus der Vergangenheit lernen

Autor(en): **Baumberger, Petra**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **SuchtMagazin**

Band (Jahr): **39 (2013)**

Heft 5

PDF erstellt am: **28.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-800057

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Suchtpolitik Schweiz: aus der Vergangenheit lernen

Ein Blick in die Geschichte der Alkohol-, Tabak- und Drogenpolitik zeigt, dass die Suchtpolitik der Schweiz ihren Auftrag bislang bestenfalls teilweise erfüllt hat. Vorliegender Beitrag zeigt auf, wo wir in der Suchtpolitik heute stehen, was aus der Vergangenheit gelernt werden kann, und welche Investitionen jetzt dringend notwendig sind.

Petra Baumberger
Generalsekretärin Fachverband Sucht, Weinbergstrasse 25, CH-8001 Zürich,
baumberger@fachverbandsucht.ch, www.fachverbandsucht.ch

Schlagwörter: Alkoholpolitik | Tabakpolitik | Drogenpolitik | Suchtpolitik |

Der Auftrag der Suchtpolitik

Sucht führt bei den Betroffenen und ihrem Umfeld zu grossem Leid und verursacht sehr hohe volkswirtschaftliche Kosten.[1] Der Auftrag einer Suchtpolitik besteht entsprechend darin, die mit der Sucht verbundenen Probleme vor ihrer Entstehung zu verhindern resp. ihr bestehendes Ausmass zu vermindern[2] – und zwar sowohl für das Individuum als auch für die Gesellschaft und die Volkswirtschaft. Darüber dürfte heute sowohl in der Fachwelt als auch in Politik und Öffentlichkeit weitgehend Konsens bestehen. Bei der Festlegung konkreter Strategien zur Auftragserfüllung hingegen sowie bei der Ausgestaltung der dazugehörenden Massnahmen gehen die Meinungen oft sehr weit auseinander, und zwar in allen suchtpolitischen Bereichen. Entsprechend werden dazu seit jeher heftige politische Diskussionen geführt. Dass diese in der Vergangenheit vielfach nicht zur Lösung der mit der Sucht verbundenen Probleme geführt haben und auch heute noch nicht führen, wird im Folgenden kurz zusammenfassend dargestellt und analysiert, bevor eine Vision für die Suchtpolitik der Schweiz gezeichnet wird.

Die suchtpolitischen Diskussionen der Schweiz im Rückblick

Alkoholpolitik

Die hohe Präsenz der offenen Drogenszenen in den politischen und öffentlichen Diskussionen Ende des letzten Jahrhunderts legen den Schluss nahe, dass die illegalen Drogen die Suchtpolitik in der Vergangenheit stark dominiert haben. Ein Blick in die Geschichte der Alkoholpolitik zeigt aber, dass dieses Bild trügt: Die mit dem Alkoholkonsum verbundenen Probleme bewegten Politik und Öffentlichkeit seit dem 19. Jahrhundert immer wieder, und dies in hohem Mass. Schon der Abstimmung zum «Bundesbeschluss betreffend teilweise Änderung der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft (Wirtschaftswesen und Alkoholfrage)» 1885, mit der schliesslich die Grundlage für die erste Alkoholgesetzgebung (eingeführt im Jahr 1887) gelegt wurde, ging ein heftiger Abstimmungskampf voraus.[3] Auch die Diskussionen um die erste Alkoholgesetzrevision (1932) und die Einführung einer allgemeinen Alkoholgetränkesteuer (1937) verliefen – v.a. zwischen sozial engagierten bürgerlichen und kirchlichen Kreisen auf der einen und den Obst- und Weinbauern, Brauern und Brennern auf der anderen Seite – nicht weniger emotional.[4]

Dieses Seilziehen und Abwägen zwischen gesundheits- und wirtschaftspolitischen Interessen charakterisiert die alkoholpolitischen Debatten bis heute. Dies zeigt sich auch bei der derzeitigen Totalrevision des Alkoholgesetzes.[5] Als zentraler Grund, der zur Totalrevision geführt hatte, wird der Missbrauch des Alkohols infolge einer ungenügenden Regulierung des Marktes genannt: «Die hohe Verfügbarkeit alkoholischer Getränke zu teilweise sehr tiefen Preisen sowie neue Konsummuster insbesondere bei den Jugendlichen bedingen eine Fokussierung der Vorschriften, welche die Abgabe alkoholischer Getränke an die Endkundin und den Endkunden regeln.»[6] Doch während der Wille des Bundesrats in seiner Botschaft und im Zweckartikel des Alkoholhandelsgesetzes[7] klar in Richtung von Prävention und Jugendschutz zeigte, sprachen die zur Zweckerreichung definierten Massnahmen eine andere Sprache: Auf preisliche Bestimmungen (Mindestpreis, Steuererhöhung, Lenkungsabgabe), die zwar aus Präventionssicht nachweislich höchst wirksam, aber nicht im Interesse der Wirtschaft sind, wurde verzichtet. Weitere vermeintlich wirtschaftsfeindliche Massnahmen wie z.B. das Verbot von «Happy Hours» wurden im parlamentarischen Prozess aus dem Entwurf gestrichen. Die hitzigen Debatten, die derzeit in den Kommissionen und Räten dazu geführt werden und die enormen Lobbyingbemühungen hinter den Kulissen veranschaulichen einmal mehr in der Geschichte der Alkoholpolitik, wie entgegengesetzt die Interessen der Suchtfach- und Gesundheitsorganisationen auf der einen und der Wirtschaft auf der anderen Seite sind.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Geschichte der Schweizer Alkoholpolitik seit Ende des 19. Jahrhunderts geprägt ist von schwerwiegenden alkoholbedingten Problemen (Schnapspest um 1880, Alkoholschwemme um 1930, Preiszerfall um 1970 usw.) sowie von den Versuchen, diese zu lösen. Zwar war diesen Versuchen jeweils ein kurzfristiger Erfolg beschieden, eine dauerhafte Wirkung vermochten die – meistens nur sehr punktuellen – Massnahmen aber nicht zu erzielen. So scheint «das Alkoholproblem» heute subjektiv grösser denn je. Davon zeugen Hunderte von Zeitungsartikeln und Fernsehbeiträgen, die zu den Themen Rauschtrinken und Komasaufen, Littering und Vandalismus, sexuellen Übergriffen und Schlä-

gereien publiziert werden und welche die Öffentlichkeit stark beschäftigen. Und auch wenn die Problemlage heute objektiv nicht ausgeprägter ist als in früheren Jahren – die heutige Alkoholpolitik vermag ihr auf jeden Fall nicht beizukommen.

Tabakpolitik

Eine Analyse der Berichterstattung von vier Schweizer Tageszeitungen zwischen 1993 und 2002[8] lässt darauf schliessen, das Tabak als Thema die Schweizer Bevölkerung stark beschäftigt: Selbst während der Zeit der offenen Drogenszenen nahm die Präsenz des Tabakkonsums in den Medien nicht ab. Insgesamt wurden in diesen Jahren sogar weit mehr Artikel zum Tabak publiziert (2›824) als zum Heroin (1›058) und anderen illegalen Drogen (z.B. 165 Artikel zu Ecstasy und 932 zu Kokain).[9] Die politischen Debatten der letzten Jahrzehnte zum Thema Tabak hingegen fallen im Vergleich zur Diskussion der Alkohol- und Drogenproblematik spärlich aus. Entsprechend beschloss der Bundesrat erst 1995 – gestützt auf Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) – das erste Massnahmenpaket zur Verminderung der gesundheitsschädigenden Auswirkungen des Tabakkonsums.[10] Dauerhaft auf die politische Agenda geschafft hat es die Tabakproblematik schliesslich mit der Initiierung des Nationalen Präventionsprogramms Tabak (NPT) im Jahr 2001.[11] Dank diesem Schwung konnte in den letzten Jahren im Hinblick auf die Verhinderung des Einstiegs in den Tabakkonsum und auf den NichtraucherInnenschutz sehr viel erreicht werden – im Folgenden einige ausgewählte Beispiele dazu:

- seit 2006 ist die Bewerbung von Tabakprodukten in Radio und Fernsehen verboten, und seit Anfang 2010 gelten strenge Vorschriften zu den Warnhinweisen auf Tabakverpackungen.[12]
- Seit der Einführung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen im Mai 2010 ist das Rauchen in geschlossenen Räumen, die öffentlich zugänglich sind oder mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen, nicht mehr erlaubt.
- Die meisten Kantone wurden bereits aktiv, bevor das Bundesgesetz in Kraft trat. Viele von ihnen kannten bereits früher Vorschriften zur Bewerbung von Tabakprodukten sowie Verbote von Raucherbetrieben.[13]

Die beiden nächsten grossen politischen Vorhaben, die in der Schweiz zum Thema Tabak anstehen, sind die Ratifizierung der internationalen Rahmenkonvention über die Tabakkontrolle (FCTC) und die Ausarbeitung eines Tabakproduktgesetzes. Die FCTC legt die Grundsätze fest, die in den nächsten Jahren weltweit für den Umgang mit Tabak und Tabakwaren gelten sollen.[14] Der Bundesrat hat die Konvention bereits 2004 unterzeichnet, vom Parlament ratifiziert wurde sie aber bislang nicht. Dazu müssten die Vorgaben zum Verkauf von Tabakwaren an Minderjährige sowie zur Bewerbung von Tabakprodukten den Vorgaben der FCTC angepasst werden. Während eine nationale Regelung für das Abgabeverbot an unter 18-Jährige inzwischen in Ausarbeitung ist, bleiben die Bestimmungen zur Tabakwerbung ein Knackpunkt: Die entsprechenden, aktuell geltenden Gesetze der Schweiz erfüllen die diesbezüglichen Minimalstandards der FCTS nicht vollständig[15] und die Lösung dieses Problems liegt in weiter Ferne. Denn ähnlich wie in der Alkoholpolitik, nur in noch verstärktem Mass, stehen sich auch bei dieser Frage gesundheitspolitische und wirtschaftspolitische Interessen gegenüber. Hand zu einer Lösung könnte möglicherweise das Tabakproduktegesetz bieten, das derzeit in Erarbeitung ist und spätestens in vier Jahren vorliegen muss. Dieses wird zur Aufgabe haben, die Produktesicherheit von Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen zu regeln. Doch die Erwartungen an das Gesetz liegen viel höher: Es soll der Schweiz darüber hinaus ermöglichen, die Rahmenkonvention zu ratifizieren.

Die Bilanz der Tabakpolitik des letztens Jahrzehnts fällt an sich positiv aus: Im Hinblick auf die Anzahl der Rauchenden und auf den Schutz der Nichtrauchenden wurde sehr viel erreicht. Doch auch in diesem Politikbereich sind noch längst nicht alle Weichen richtig gestellt. Zwar waren die Zahlen der Tabakkonsumierenden zwischen 2001 und 2007 rückläufig, stagnieren jedoch seit 2008 bei 27% der 14- bis 65-Jährigen der Schweizer Wohnbevölkerung[16,17] – eine Änderung scheint nicht in Sicht. Um eine solche zu erreichen, bräuchte es nun dringend neue Ansatzmöglichkeiten, bspw. was die Einschränkung des Sponsorings für Tabakprodukte betrifft. Und auch im Hinblick auf den Passivrauchschutz von Kindern, die mit ihren rauchenden Eltern in einem gemeinsamen Haushalt leben, ist die Politik noch immer gefordert.

Politik der illegalen Drogen

Schwerwiegende Probleme mit den Betäubungsmitteln gab es bis in die 1970er-Jahre kaum und entsprechend verfügte die Schweiz bis dahin über keine eigenständige Drogenpolitik.[18] Erst mit dem Anstieg des Drogenkonsums Ende der 1960er-Jahre begann deren eigentliche Geschichte: 1975 wurde das Betäubungsmittelgesetz (BetmG) revidiert und in der Folge waren die Kantone dazu verpflichtet, die gesundheitlichen Probleme im Zusammenhang mit dem Konsum von Drogen zu verhüten und Drogenabhängigen Behandlungen anzubieten.[19] Die Entstehung der offenen Drogenszenen Ende der 1980er Jahre, verbunden mit der damaligen starken Zunahme der Anzahl Drogenabhängiger, führten schliesslich dazu, dass «das Drogenproblem» in der breiten Öffentlichkeit wahrgenommen wurde. Eine repräsentative Befragung der Schweizer Stimmberechtigten Mitte der 1990er-Jahre zeigte, dass «die Drogen» auf ihrem Sorgenbarometer sogar auf Platz fünf rangierten.[20] Bei der Frage, wie dieser Sorge zu begegnen ist, zeigte sich die Bevölkerung indes gespalten: Umfragen ergaben, dass rund die Hälfte der befragten Personen einen drogenpolitischen Mittelweg befürwortete, der sowohl liberale als auch repressive Elemente beinhaltete. Je ein Fünftel hingegen wünschte sich ein ausschliesslich liberales bzw. ein ausgeprägt restriktives Vorgehen.[21] Als die Todesfälle unter den Drogenkonsumierenden und die Ansteckungen mit HIV einen Höchststand erreichten, reagierte die Politik: Alternativen zur Prävention und Repression wurden geprüft und schliesslich Angebote zur Schadensminderung eingerichtet. 1991 erliess der Bundesrat «Richtlinien zur Nationalen Drogenpolitik» mit den vier Säulen der Prävention, Therapie, Überlebenshilfe und Repression.[22] Damit wurde der Grundstein gelegt für die heutige Viersäulenpolitik. 1994 wurde die heroingestützte Behandlung opioidabhängiger PatientInnen als Versuch provisorisch und 1999 mittels eines dringlichen Bundesbeschlusses definitiv eingeführt.[23] Mit der Installierung und allmählichen Etablierung dieser schadensmindernden Massnahmen und schliesslich der Schliessung der letzten offenen Drogenszene 1995, nahm die Sorge der Bevölkerung um die Drogen zuerst sprunghaft, dann kontinuierlich ab. In einer Befragung von 2002 belegten die Drogen noch Rang 14 unter den wichtigsten Problemen.[24]

Doch während das Viersäulenprinzip und das Miteinander von Prävention, Therapie, Schadensminderung und Repression in der Praxis rasch Anwendung und in der Bevölkerung allmählich und weitgehend Akzeptanz fand, liess seine politische

EY
Building a better working world
Wyhus Aemme
SCHLÖSSGAME
Schumacher
HGC
FLYER
CONCORDIA
STOLL-HESS PARTNER AG
EIDGENÖSSISCHES
SCHWING- UND ÄLPLERFEST
2013
30.8.-1.9.
BURGDORF
DAHEIM IM EMMENTAL

Legitimation noch lange auf sich warten: Der Bundesrat beabsichtigte zwar bereits mit der Revision des BetmG im Jahr 2001 die Viersäulenpolitik und damit auch die heroingestützte Behandlung gesetzlich zu verankern. Die Revision scheiterte aber bereits an der Eintrittsdebatte im Nationalrat. Erst im Jahr 2008, also rund 20 Jahre nach der Einführung der Schadensminderung in der Praxis, gelang das Vorhaben endlich.

Cannabispolitik

Wie umstritten die Regelung des Konsums illegaler Drogen ist, lässt sich auch sehr gut anhand der Diskussionen um die Regulierung von Cannabis veranschaulichen: Die Revision des BetmG im Jahr 2001 scheiterte an sich einzig am Vorhaben des Bundesrats, den Konsum von Cannabis zu entkriminalisieren. Dies zeigt sich z.B. daran, dass es bei der Revision des BetmG im Jahr 2008 gelungen ist, alle wesentlichen Aspekte, die bereits in der Vorlage von 2001 enthalten waren, im Gesetz zu verankern – alle bis auf den Aspekt der Strafbefreiung Cannabiskonsumierender. Die «Hanfinitiative», die in der Folge von einem überparteilichen Initiativkomitee als Antwort auf die noch immer nicht zufriedenstellende gesetzliche Regulierung des Cannabiskonsums lanciert wurde, scheiterte 2008 bei der Volksabstimmung.[25] Wiederum als Folge dieses gescheiterten Versuchs, die Cannabisfrage endlich zu klären, erarbeitete die Sozial- und Gesundheitskommission des Nationalrats das so genannte Ordnungsbussenmodell, das 2012 von den Eidgenössischen Räten schliesslich gutgeheissen wurde und im Oktober 2013 in Kraft treten wird.[26] Der Konsum von Cannabis bleibt diesem Modell gemäss zwar verboten – bei Erwachsenen kann der Verstoss gegen das Gesetz jedoch unter bestimmten Bedingungen mit einer Ordnungsbusse statt mit einer Verzeigung geahndet werden.

Erfolg der Schweizer Drogenpolitik

Dieser knappe Abriss der Geschichte der Schweizer Drogenpolitik zeigt, dass diese zum Teil von grossen Erfolgen gekrönt ist. Mit der Einführung, weitgehenden Akzeptanz und letztlich der politischen Legitimation von Massnahmen der Überlebenshilfe und Schadensminderung wurde – sowohl im Hinblick auf das individuelle Wohlergehen der Konsumierenden als auch auf die Be- bzw. Entlastung von deren Angehörigen und der Gesellschaft als Ganze – ungeheuer viel erreicht. Vor den an diesen Errungenschaften Beteiligten gilt es nach wie vor den Hut zu ziehen. Aber trotz dieses Erfolgs dürfen die Augen vor den Problemen, die noch immer nicht gelöst sind, nicht verschlossen werden: Die Säule der Schadensminderung findet in der Suisse Romande nach wie vor kaum Anwendung und ausserhalb von Fachkreisen kaum Akzeptanz. Der Schwarzmarkt blüht und ist insbesondere in den Städten in einem Masse präsent, dass viele EinwohnerInnen ihre Sicherheit bedroht sehen. Die repressive Taktik der Strafverfolgung und Sicherstellung vermag weder Handel noch Konsum einzuschränken und nicht zuletzt ist die Frage nach dem strafbefreiten Konsum – insbesondere von Cannabis – nach wie vor nicht geklärt.

Die Suchtpolitik der Schweiz im Jahr 2013

So unterschiedlich sich die Geschichten der Politik des Alkohols, des Tabaks und der illegalen Drogen in den letzten Jahrzehnten auch entwickelt haben – zwei Dinge haben sie gemeinsam:

- Sie vermochten den Auftrag der Suchtpolitik bestenfalls teilweise zu lösen.
- Sie sind nicht kohärent, und dies in zweierlei Hinsicht: Sie sind nicht aufeinander bezogen, und sie orientieren sich nicht an der Problemlast, die der Konsum einer Substanz für das Individuum, seine Angehörigen, die Gesellschaft und die Volkswirtschaft mit sich bringt.

Segmentierte und realitätsferne Suchtpolitik

Dass es der Suchtpolitik der Schweiz an einem inneren Zusammenhang mangelt, ist nicht neu. Bereits im Jahr 2005 empfahl die Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF) in ihrem Bericht «psychoaktiv.ch» «...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.»[27] Als Grund dazu führte die Kommission an: «Dem Konsum von Substanzen, die einen Einfluss auf das Gehirn und damit auf das Wohlbefinden des Menschen haben, liegen jeweils ähnliche Ursachen zugrunde. Die gravierenden Folgen, die ein problematischer Konsum oder eine Abhängigkeit mit sich bringen können, sind oft ebenfalls unabhängig von der jeweiligen Substanz.»[28] Das Würfelmodell, das ebenfalls 2005 von der EKDF publiziert wurde, baut auf dieser Idee auf und schliesst die legalen Drogen Alkohol und Tabak ebenfalls mit ein. Das 2010 erschienene Leitbild «Herausforderung Sucht», das 2010 von den drei Eidgenössischen Kommissionen, der Eidg. Kommission für Drogenfragen (EKDF), der Eidg. Kommission für Alkoholfragen (EKAL) und der Eidg. Kommission für Tabakprävention (EKTP) erarbeitet wurde, unterstrich die Notwendigkeit eines gemeinsamen, kohärenten Politikansatzes ebenfalls.[29] Obwohl also die Wichtigkeit und Dringlichkeit einer substanzübergreifenden Suchtpolitik bereits wiederholt betont wurden, ist auf nationaler Ebene nicht viel zu spüren von einer Entwicklung in diese Richtung: Alkohol, Tabak und illegale Drogen werden in der Politik noch immer getrennt behandelt und entsprechend orientieren sich auch die Strukturen der Bundesverwaltung nach wie vor an diesen einzelnen Substanzgruppen. Neuere Erscheinungen wie die Verhaltenssüchte oder die Abhängigkeit von Medikamenten bleiben in der nationalen Politik Randerscheinungen und auch die drei Eidgenössischen Kommissionen behandeln Tabak, Alkohol und illegale Drogen je für sich und erarbeiten entsprechend unabhängig voneinander substanzspezifische Empfehlungen.

Politik bleibt hinter der Realität zurück

Diese Politik und diese Strukturen widerspiegeln indes die Realität in keiner Weise. Die Suchtfachleute sehen sich längst mit anders gelagerten Herausforderungen konfrontiert: Das Bild der intravenös Heroinkonsumierenden, die auf der Gasse leben, ist längst veraltet. Die meisten Konsumierenden sind MischkonsumentInnen, wobei Alkohol und Tabak beim grössten Teil von ihnen wie selbstverständlich dazugehören. KonsumentInnen wechseln vermehrt zwischen Substanzen mit ähnlichem Wirkungsmuster hin und her, je nach deren Preis, Qualität und Verfügbarkeit. Vielen Konsumierenden wird eine Komorbidität diagnostiziert, was neue Herausforderungen für die Therapiegestaltung und für die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen medizinischen und sozialtherapeutischen Institutionen mit sich bringt. Die Medikamentenabhängigkeit und das Thema des Neuro-Enhancement nehmen immer mehr Raum ein, abhängigen Cannabiskonsumierenden stehen viele Therapieeinrichtungen noch ebenso ratlos gegenüber wie der Onlinesucht, zu deren Therapiemöglichkeiten und -erfolgen es noch kaum Erkenntnisse gibt. Dem problematischen Alkoholkonsum während den Ausgehzeiten sowie den zahlreichen Intoxikationen und Unfällen als dessen Folgen steht auch die Fachwelt hilflos gegenüber. Diesen und weiteren Entwicklungen hinkt die Politik auf Bundesebene hinterher und hat dafür keine Lösungen parat. Anders sieht es in den Kantonen aus: Auf dieser Ebene ist eine relativ klare Entwicklung hin zu substanzunabhängigen suchtpolitischen Ansätzen auszumachen.[30] Ein Beispiel dafür, dasjenige des Kantons Basel Stadt, wurde im Suchtmagazin 2/2012 vorgestellt.[31]

Widersprüchliche Suchtpolitik

Infolge der mangelnden substanzübergreifenden Ansätze fehlt der Schweizer Suchtpolitik auch die gemeinsame Stossrichtung: Der gesundheitspolitische Diskurs zum Alkohol ist nicht derselbe wie derjenige zum Tabak, welcher sich wiederum ziemlich anders ausnimmt als die politischen Debatten, die zu den illegalen Drogen geführt werden. Ein – allerdings nur oberflächlicher – Vergleich der aktuellen Fragen, die in der Tabak-, Alkohol- und Drogenpolitik diskutiert werden, fördert folgende beispielhafte Widersprüche zu Tage:

Während es im Tabakbereich für die Abgabe von Tabakprodukten an Minderjährige noch keine einheitliche Lösung gibt – was dazu führt, dass die Abgabe in einzelnen Kantonen gar nicht geregelt ist – wird im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes über die gesetzliche Verankerung von Testkäufen zwecks Durchsetzung eben dieser, seit langem bestehenden gesetzlichen Regelung diskutiert.

2010 traten strenge Vorschriften für die Beschriftung von Tabakprodukten in Kraft. Der Entwurf zur revidierten Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung aus dem Jahr 2013 hingegen, in der u.a. die Beschriftung alkoholischer Lebensmittel und Getränke geregelt ist, steht dazu in Widerspruch: Hier wurde gänzlich darauf verzichtet, dass auf der Verpackung alkoholischer Getränke mit einem Alkoholgehalt über 1,2% Angaben zum genauen Alkoholgehalt gemacht werden müssen. Bei süssen alkoholischen Getränken wie z.B. den «Alcopops» wurde sogar darauf verzichtet, dass die Verpackung den Hinweis «alkoholhaltiges Süssgetränk» tragen muss.

Auf der einen Seite zeigen die politischen Bestrebungen im Tabakbereich immer mehr in Richtung strengerer Vorschriften für die Bewerbung von Tabakprodukten. Auf der anderen Seite werden die Bestimmungen für die Bewerbung von Spirituosen mit dem neuen Alkoholgesetz gelockert.

Die Bestrafung des Konsums von alkoholischen Getränken oder von Zigaretten wird in den beiden Politikbereichen gar nicht diskutiert. Auch dann nicht, wenn es sich um minderjährige Konsumierende handelt, die noch gar nicht in Besitz bspw. von Spirituosen oder – in einigen Kantonen – von Zigaretten sein dürften. Was die illegalen Drogen betrifft, so ist deren Konsum seit Jahrzehnten illegal und strafbar. Auch dann, wenn es um einen sowohl für das Individuum als auch für dessen Umwelt risikoarmen Konsum – bspw. von Cannabis – geht.

Während die Schadensminderung, was den Konsum illegaler Drogen betrifft, seit den 1990er-Jahren fest in der Drogenpolitik verankert ist, wird dasselbe Konzept in der Tabakpolitik noch nicht einmal diskutiert – obwohl in der Praxis bereits sehr gute und wirksame Massnahmen zur Minderung des tabakbedingten Schadens umgesetzt werden (z.B. Rauchverbote zum Schutz der Nichtrauchenden vor Passivrauch).

In den letzten Jahren wurden die Steuern auf Tabakprodukten und damit deren Preise regelmässig erhöht, um vor allem Jugendliche vom Einstieg in den Tabakkonsum abzuhalten. Alkoholika hingegen – insbesondere Spirituosen – wurden in dieser Zeit immer günstiger, da die Steuer auf diese seit 1999 nicht mehr angehoben wurde, die Kaufkraft gleichzeitig aber stark zunahm.

Eine solch widersprüchliche Suchtpolitik läuft Gefahr, ihre Glaubwürdigkeit einzubüssen und zwar nicht nur bei den Fachleuten, sondern auch bei den KonsumentInnen.

Wertgeprägte statt evidenzbasierte Suchtpolitik

Der Konsum von Tabak und Alkohol gehören zu den grössten gesundheitlichen Risikofaktoren in der Schweiz: 2011 rauchten 24,8% der Schweizer Bevölkerung über 15 Jahre regelmässig[32] und knapp 20% der Schweizer Wohnbevölkerung trinken Alkohol in einer Art und Weise, die für ihre Gesundheit schädlich ist.[33] In der Schweiz sterben jedes Jahr mehr als 9›000 Personen vorzeitig an den Folgen des Tabakkonsums,[34] beim Alkohol sind es rund 3›500 Personen.[35,36] Zum Vergleich: Die 12-Monatsprävalenz des Cannabiskonsums in der Schweiz beträgt maximal 17%. Genaue Zahlen zum regelmässigen Konsum in der Gesamtbevölkerung gibt es nicht. Was den Konsum anderer illegaler Substanzen betrifft, so geben 3% der Schweizer Wohnbevölkerung ab 15 Jahren an, überhaupt schon einmal in ihrem Leben Kokain gebraucht zu haben. Bei Heroin sind es 0.8%, bei Ecstasy 0.7%, bei LSD 0.5%, bei Speed oder Amphetaminen 0.3% und bei halluzinogenen Pilze 0.2%.[37]

Die Anzahl der Konsumierenden ist bei Alkohol und Tabak also weitaus grösser als bei den illegalen Drogen. Doch nicht nur das: Auch die gesamtgesellschaftliche Problemlast, die mit ihrem Konsum einhergeht ist weit grösser: Aus Zahlen, die in den Jahren 1995 bis 2005 zu den jährlichen direkten und indirekten Folgekosten[38] des Alkohols, Tabak- und Drogenkonsums erhoben wurden, lässt sich schliessen, dass die durch den Tabak verursachten jährlichen Kosten weitaus am höchsten liegen (ca. CHF 10 Mrd.),[39] gefolgt von Alkohol (ca. CHF 6.5 Mrd.)[40] und schliesslich vom Konsum der illegalen Drogen (ca. CHF 4 Mrd.). Bei den Kosten, die durch den Konsum Letzterer verursacht werden, wurden dabei nur die direkten Kosten berücksichtigt. Im Verhältnis zur vergleichsweise kleinen Anzahl Konsumierender sind diese also relativ hoch.[41]

Werden die Massnahmen und Kosten der Tabak-, Alkohol- und Drogenpolitik in Relation gesetzt zur Anzahl der Konsumierenden der jeweiligen Substanzen sowie mit der dazugehörenden Problemlast, zeigt sich für die Schweiz ein schiefes Bild: Der Konsum illegaler Drogen, der weitaus geringere Probleme mit sich bringt, ist am strengsten reguliert, sprich verboten. Der Konsum von Alkohol und Tabak hingegen, der gesamtgesellschaftlich betrachtet um vieles schwerer wiegt, ist – zum Teil sogar für Minderjährige – erlaubt. Dieses Bild veranschaulicht, wie wertegeprägt die Suchtpolitik in der Schweiz ist: Die persönliche Freiheit, sein Glas Wein oder seine «Stange» trinken und seine Zigarette, Pfeife oder Zigarre rauchen zu können, wiegt schwerer als die Lösung der Public-Health-Probleme, die durch den Tabak- und Alkoholkonsum verursacht werden. Und dieses Bild zeigt auch, wie erstarrt die Politik der illegalen Drogen ist: Obwohl die Problemlast der illegalen Substanzen nur etwa halb so gross ist wie diejenige von Alkohol und Tabak, obwohl das Gefahrenpotenzial von Cannabis mit demjenigen von Alkohol und Zigaretten vergleichbar ist und obwohl längst erkannt wurde, dass die verbotsorientierte Drogenpolitik den Konsum der illegalen Drogen nicht einzuschränken vermag, verweigert die Politik die Diskussion alternativer Lösungsansätze – bspw. der Entkriminalisierung des Konsums illegaler Substanzen oder der Regulierung des Drogenmarkts.

Vision für eine Schweizer Suchtpolitik

Wie eingangs erwähnt, besteht der Auftrag einer Suchtpolitik darin, die mit der Sucht verbundenen Probleme vor ihrer Entstehung zu verhindern resp. ihr bestehendes Ausmass zu vermindern – und zwar sowohl für das betroffene Individuum als auch für die Gesellschaft. Der Suchtpolitik der Schweiz ist es in den letzten Jahrzehnten nicht gelungen, diesen Auftrag zu erfüllen, und es wird ihr auch in Zukunft nicht gelingen. Nicht, so lange sich die politisch erlassenen Massnahmen nicht an der Problemlast orientieren, welche die einzelnen Substanzen mit sich bringen. Nicht, so lange sie nicht ernsthaft versucht, deren Schadenspotenzial möglichst gering zu halten. Und nicht, so lange sie in segmentierte Politikbereiche

unterteilt ist, die an verschiedenen Stricken ziehen und die ein widersprüchliches und wenig glaubwürdiges Gesamtbild abgeben. In den kommenden Jahren und Jahrzehnten gilt es deshalb in die folgenden Arbeiten zu investieren:

Widersprüche aufheben

Eine glaubwürdige Suchtpolitik versucht, Widersprüchlichkeiten zu vermeiden. Es gilt, die derzeit noch stark segmentierten Alkohol-, Tabak- und Drogenpolitiken in Zukunft optimal aufeinander abzustimmen, um ein tragfähiges und glaubwürdiges Ganzes zur erreichen. So müssen zB. strukturelle Massnahmen, die zur Regulierung des Tabakbereichs erlassen werden (z.B. regelmässige Steuererhöhungen, Produktebeschriftungen, Werbevorschriften), auch für den Alkoholmarkt gelten. Ebenso sind regulierende gesetzliche Bestimmungen, die zur Alkoholprävention ergriffen werden (z.B. Verkaufs- und Abgabeverbot), auch für den Handel von Tabak einzuführen.

An der Problemlast anstatt an Eigeninteressen orientieren

Eine glaubwürdige Suchtpolitik orientiert sich in allen Bereichen an der effektiven Problemlast, die eine Substanz verursacht und nicht an Eigeninteressen. Die hohen Kosten und das grosse Leiden, die der Konsum von Alkohol und Tabak mit sich bringen, können nur vermindert werden, wenn die Interessen an der Gesundheit des Individuums, am Wohlergehen von dessen Umfeld, an der Sicherheit Dritter und an der Volkswirtschaft über die Interessen an der eigenen Freiheit und die Interessen der Wirtschaft gestellt werden. Mit Massnahmen ist deshalb dort anzusetzen, wo die grösste Wirkung erzielt werden kann: Die Zugänglichkeit zu Alkohol und Tabak muss erschwert, ihre Preise müssen erhöht und die Vorschriften für ihre Bewerbung und die Promotion müssen verschärft werden. Gleichzeitig gilt es, die Regulierung der illegalen Substanzen sowie von Medikamenten und Neuro-Enhancern objektiv zu prüfen und ihr Gefahrenpotenzial mit demjenigen von Alkohol und Tabak zu vergleichen. Für Substanzen, von denen ein ähnliches Gefahrenpotenzial ausgeht, sind analoge gesetzliche Grundlagen zu schaffen. Und nicht zuletzt sind die Kosten für die Bekämpfung des Konsums illegaler Drogen in ein Verhältnis zur Anzahl der Konsumierenden sowie zur Problemlast zu setzen, die sie verursachen. Alternative Modelle für den Umgang mit den illegalen Drogen müssen ausprobiert und eingeführt werden, um die unverhältnismässig kostenintensiven, gleichzeitig aber wenig wirksamen repressiven Massnahmen abzulösen. Beispiele wie dasjenige der «Cannabis Social Clubs» zur Regulierung von Anbau, Handel und Konsum von Cannabis, wie es sie in Spanien, den Niederlanden und in Belgien gibt,[42] sind auch in der Schweiz zu fördern.

Die körperliche und seelische Gesundheit der Konsumierenden verbessern

Eine glaubwürdige Suchtpolitik ermöglicht es, die physische Gesundheit der Konsumierenden illegaler Drogen möglichst zu erhalten. Es gilt deshalb zu verhindern, dass die konsumierten Substanzen gesundheitsgefährdende Beimischungen enthalten, die von Produzenten zur «Streckung» des Produkts beigefügt werden. Ein gleichbleibender und damit kalkulierbarer Wirkstoffgehalt bzw. Reinheitsgrad vermindert das Risiko für die Betroffenen entscheidend.[43] So lange der Anbau und der Handel aber illegal bleiben, ist dies kaum möglich: Substanzkontrollen, die heute z.B. in Diskotheken oder Drogenkonsumräumen angeboten werden, erlauben nur eine punktuelle Überprüfung der Zusammensetzung und dies von nur sehr wenigen Substanzen. Der Beitrag solcher Screenings zur Gesundheit der Konsumierenden bleibt deshalb äusserst gering und ist nur von kurzfristiger Art.[44] Deshalb gilt es, Formen der Marktregulierung zu prüfen und zu fördern, in deren Rahmen sich die Qualität psychoaktiver Substanzen zur Sicherheit der Konsumierenden möglichst umfassend kontrollieren lässt – z.B. Modelle, in denen Substanzen durch staatlich lizenzierte und überwachte Stellen produziert und angeboten werden.

In die Lösung von Praxisproblemen investieren

Eine glaubwürdige Suchtpolitik orientiert sich stark an den Bedürfnissen der Praxis. Sie fördert die Erarbeitung von praxistauglichen Lösungen und unterstützt die Fachleute an der Basis, Antworten auf deren dringliche Fragen zu finden. Sie fördert bspw. die Weiterentwicklung insbesondere der stationären aber auch der ambulanten Therapieangebote, um den veränderten Konsumgewohnheiten und Bedürfnissen der KlientInnen gerecht werden zu können. Sie investiert in die Gewinnung von Erkenntnissen zur Behandlung von neuen Suchtformen wie der Onlinesucht und unterstützt die Verbreitung von Good Practices zur Zusammenarbeit von medizinischen und psychosozialen Einrichtungen.

Es wurde einiges erreicht in der Suchtpolitik, doch es bleibt viel zu tun. Sehr viel. Lernen wir aus der Vergangenheit, ziehen wir am selben Strick und treten wir den Problemen und gegenläufigen Interessen mit vereinten Kräften gegenüber.●

Literatur

BAG – Bundesamt für Gesundheit (2006): Die Drogenpolitik der Schweiz. Drittes Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme. (MaPaDro III) 2006–2011. Bern: Bundesamt für Gesundheit.

BAG – Bundesamt für Gesundheit (2008): Dossier über die Tabakpolitik in den Kantonen und in Europa. Bern: Bundesamt für Gesundheit. www.tinyurl.com/mbkw99y, Zugriff 17.08.2013.

BAG – Bundesamt für Gesundheit (2012): Faktenblatt Alkoholkonsum. Basierend auf den Daten zum Konsum aus dem Suchtmonitoring Jahresbericht 2011. Bern: Bundesamt für Gesundheit. www.tinyurl.com/lxegt6z, Zugriff 25.08.2013

BAG – Bundesamt für Gesundheit (2013): WHO Tabakkonvention. www.bag.admin.ch/fctc/, Zugriff 23.07.2013.

Bohnenblust, E./Fiedler G./Milenkovic, N. (2012): Herausforderung Sucht – Umsetzung im Kanton Basel-Stadt. SuchtMagazin 38(2): 20-23.

EAV – Eidgenössische Alkoholverwaltung (2012): Botschaft zur Totalrevision des Alkoholgesetzes (Spirituosensteuergesetz und Alkoholhandelsgesetz). Bern: Eidgenössische Alkoholverwaltung. www.tinyurl.com/n40326a, Zugriff 25.08.2013.

Eckmann, F. (2012): Herausforderung Sucht – Stand der Umsetzung in der Schweiz. SuchtMagazin 38(2): 4-8.

EKDF – Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (2005): «psychoaktiv.ch». Von der Politik der illegalen Drogen zur Politik der psychoaktiven Substanzen. Bern: Eidg. Kommission für Drogenfragen.

El Fehri, V./Beutler, T. (2012): Tabakprävention: Schutzbestimmungen im Aufwind. SuchtMagazin 38(3&4): 4-9.

Fachverband Sucht (2012): Vorschlag für eine Suchtdefinition, erarbeitet am Fachgruppentag des Fachverbands Sucht 2012. Zürich: Fachverband Sucht. Unveröffentlicht.

Hansjakob, T./Killias, M. (2012): Repression in der Drogenpolitik. S. 59-72 in: EKDF – Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (Hrsg.), Drogenpolitik als Gesellschaftspolitik. Ein Rückblick auf dreissig Jahre Schweizer Drogenpolitik. Zürich, Genève: Seismo Verlag.

Keller, R./Radtke, T./Krebs, H./Hornung, R. (2011): Der Tabakkonsum der Schweizer Wohnbevölkerung in den Jahren 2001 bis 2010. Zusammenfassung des Forschungsberichts 2011. Zürich: Universität Zürich.

Keller, R./Hornung, R. (2012): Tabakkonsum in der Schweiz: Entwicklung und Blick in die Zukunft. SuchtMagazin 38(3&4): 10-14.

NAS-CPA – Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik – Coordination politique des addictions (2013): Grundposition «Marktregulierung in der Drogenpolitik» der Nationalen Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik NAS-CPA. Zofingen: NAS-CPA. Unveröffentlicht.

Rehm, J./Roerecke, M./Patra, J. (2006): Alcohol-attributable mortality and burden of disease in Switzerland – Epidemiology and recommendations for alcohol policy. Zürich: ISGF.OBSAN.

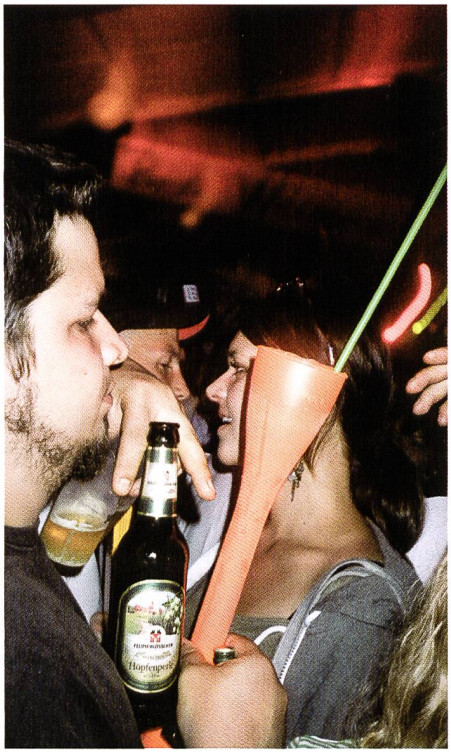
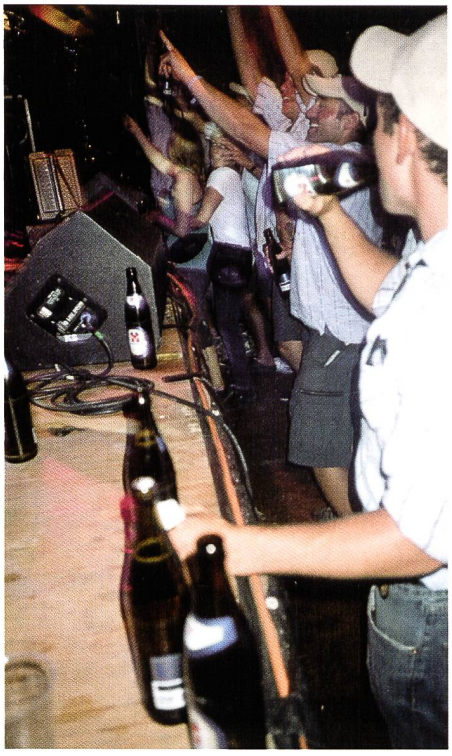
Spinatsch, M. (2004): Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz? Grundlagen und Materialien für eine verstärkte Integration der suchtpolitischen Aktivitäten des Bundes. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit. Bern: Bundesamt für Gesundheit.

Spinatsch, M. (2006): Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz? Grundlagen und Materialien für eine verstärkte Integration der suchtpolitischen Aktivitäten des Bundes. Kurzfassung eines Berichts zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit. Abhängigkeiten 12(3): 6-16.

Steuergruppe Herausforderung Sucht (2010): Herausforderung Sucht. Grundlagen eines zukunftsfähigen Politikansatzes für die Suchtpolitik in der Schweiz. Bern: Steuergruppe Herausforderung Sucht.

Theunert, M. (2011): Den Hang zum Trunke besiegt man mit Repressivmassregeln nicht. SuchtMagazin 37(1): 4-10.

Zurbrügg, C. (2009): Die schweizerische Alkoholpolitik und Prävention im Wandel der Zeit, unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV). Bern: Eidg. Alkoholverwaltung.

Endnoten

1 Vgl. Fachverband Sucht 2012.
2 Spinatsch 2006: 7.
3 Theunert 2011: 4.
4 Theunert 2011: 7.
5 Der aktuelle Stand der Revision kann auf der Seite der Eidg. Alkoholverwaltung nachgelesen werden: www.tinyurl.com/n83qeux; vgl. auch das Dossier auf Infoset zur Revision: www.tinyurl.com/mz39d7w, Zugriff 17.08.2013.
6 EAV 2012: 1324.
7 Art. 1 (Zweckartikel) des Alkoholhandelsgesetz lautet: Dieses Gesetz regelt den Handel mit alkoholischen Getränken mit dem Zweck: a) den problematischen Alkoholkonsum und die Schäden, die dadurch verursacht werden können, zu vermindern; b) insbesondere die Jugend zu schützen.
8 Analyse der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ) 1993-2002 sowie von Le Matin, 24 heures und La Tribune de Genève 1998-2002, vgl. Keller/Hornung 2012.
9 Spinatsch 2006: 29ff.
10 Keller/Hornung 2012: 10.
11 BAG 2008: 2.
12 El Fehri/Beutler: 5.
13 Eine Übersicht über den Stand der Tabakprävention in den Kantonen ist auf den Seiten des BAG erhältlich: www.tinyurl.com/85fops9, Zugriff 23.07.2013.
14 Vgl. BAG 2013.
15 El Fehri/Beutler: 5.
16 Die neusten Zahlen zum Tabakkonsum sind mit den Zahlen aus früheren Jahren nur noch bedingt vergleichbar, da das frühere Tabakmonitoring (bis 2010) in das allgemeine Suchtmonitoring (ab 2011) überführt wurde. Die Zahlen ab 2011 werden deshalb nicht zum Vergleich herbeigezogen.
17 Keller/Radtke et al. 2011: 3.
18 Hansjakob/Killias 2012: 59.
19 BAG 2006: 10.
20 Spinatsch 2004: 28.
21 BAG 2006: 11.
22 Hansjakob/Killias 2012: 65.
23 Ebd.
24 Spinatsch 2006: 29.
25 Die Initiative verlangte, dass der Konsum psychoaktiver Substanzen der Hanfpflanze sowie deren Besitz, Erwerb und Anbau für den Eigengebrauch strafbefreit werden.
26 Die genauen Bestimmungen dazu finden sich auf den Seiten des BAG: www.tinyurl.com/k3kaft7, Zugriff 25.08.2013.
27 EKDF 2005: 7.
28 EKDF 2005: 6.
29 EKDF 2005: 40.
30 Eckmann 2012: 7.
31 Vgl. Bohnenblust et al. 2012.
32 Zahlen zum Tabakkonsum finden sich auf den des Seiten BAG: www.tinyurl.com/mmc83u7, Zugriff 17.08.2013.
33 BAG 2012: 13.
34 Zahlen zur Sterblichkeit bei Tabakkonsum finden sich auf den Seiten des BAG: www.tinyurl.com/n4m3s7h, Zugriff 24.07.2013.
35 Bruttoangaben vor Abzug der Anzahl verhinderter Todesfälle.
36 Vgl. Rehm/Roerecke/Patra 2006.
37 Vgl. dazu die Zahlen des Suchtmonitoring zu den illegalen Drogen auf den Seiten des BAG: www.tinyurl.com/kdb2l9s, Zugriff 17.08.2013.
38 Als direkte Folgekosten gelten den Studien gemäss z.B. medizinische Behandlungen oder Sachbeschädigungen, als indirekte Folgekosten z.B. Erwerbsausfälle und durch Lebensqualitätsverlust entstehende Kosten.
39 Zahlen zu den Kosten des Tabakkonsums finden sich auf den Seiten des BAG: www.tinyurl.com/mtl2ny6, Zugriff 17.08.2013.
40 Zahlen zu den Folgen des Alkoholkonsum finden sich auf den Seiten des BAG: www.tinyurl.com/k8x467r, Zugriff 17.08.2013.
41 Zahlen zu den sozialen Kosten des Konsums illegaler Drogen finden sich auf den Seiten von Sucht Schweiz: www.tinyurl.com/mtd7ofq, Zugriff 17.08.2013.
42 Siehe dazu das Beispiel des belgischen Cannabis Social Clubs «Trekt uw plant» bzw. «Tire ton plant» in französisch auf www.trektuwplant.be/csc/spip.php?rubrique2
43 NAS-CPA 2013: 11.
44 Ebd.