

Zwischen Bevormundung und Laisser-faire

Suchtpolitisches

Grundlagenpapier der SP Fraktion

5. Dezember 2006



Zusammenfassung

Einleitung

1. Problemlage und Bewertung

- 1.1 Sucht in der Schweiz
- 1.2 Definitionen

2. Legitimation für eine Suchtpolitik

- 2.1 Woher die Politik ihre Legitimation nimmt
- 2.2 Wieso Suchtpolitik Grenzen setzen darf
- 2.3 Weshalb richtiger Jugendschutz wichtig ist

3. Das Kreismodell

- 3.1 Die Wirkkräfte des Kreismodells
- 3.2 Die neue Perspektive des Kreismodells
- 3.3 Kräfte, die auf individueller Ebene wirken
- 3.4 Kräfte, die auf gesellschaftlicher Ebene wirken
- 3.5 Suchtpolitik als Querschnittsaufgabe
- 3.6 Fazit

4. Finanzierung

- 4.1 Suchthilfeangebote
- 4.2 Suchtmittelbesteuerung

5. Suchtpolitische Massnahmen und Forderungen

- 5.1 Massnahmen und Forderungen, die auf individueller Ebene wirken
- 5.2 Massnahmen und Forderungen, die auf gesellschaftlicher Ebene wirken
- 5.3 Der konkrete Fall Cannabis
- 5.4 Übergeordnete Massnahmen und Forderungen

6. Konkrete Schritte

Schlusswort

Literatur

Zusammenfassung

Die Suchtproblematik in der Schweiz nimmt ernstzunehmende Ausmasse an. Die SP Schweiz leuchtet im vorliegenden Papier diese Entwicklung aus und schlägt Massnahmen zur Bekämpfung der Sucht vor. Sie will mit diesem Positionspapier einen Beitrag zur Versachlichung leisten und zählt auf eine nüchterne suchtpolitische Diskussion. Die nach wie vor ideologisch geprägte Auseinandersetzung muss der Vergangenheit angehören. Rigide Abstinenzorientierung ist angesichts der realen Herausforderungen jedoch ebenso hilf- und nutzlos wie neoliberale Gleichgültigkeit.

Jeder Mensch kennt das Bedürfnis, Suchtmittel zu konsumieren. Jeder Mensch ist gefährdet, beim Konsum von Suchtmitteln die Grenze zwischen Genuss und Abhängigkeit zu überschreiten. Das ist an sich weder gut noch schlecht, sondern einfach eine menschliche Tatsache.

Gesellschaft und Politik sind gefordert, dieser drohenden Grenzüberschreitung couragiert und mit Augenmass zu begegnen. Es geht darum, eine kluge Balance zu finden, um jedem/r Einzelnen die Verantwortung für den Konsum von Suchtmitteln zu geben und ihn/sie gleichzeitig nicht sorglos dem Sog der Abhängigkeit zu überlassen.

Dafür muss die Einteilung in legale und illegale Substanzen überwunden werden, weil erstens die effektive Gefährdung nicht in der Substanz an sich, sondern in einem komplexen Wirkungsgeflecht begründet ist und weil zweitens die Kriminalisierung von Substanzen wirkungsvolle Prävention und Marktregulierung verhindert.

Das Positionspapier schlägt als Rahmen für eine zukunftsorientierte Suchtpolitik ein Kreismodell vor. Suchtpolitik stärkt jene Kräfte, welche suchtmindernd sind. Im Zentrum politischen Handelns steht die Marktregulierung. Es braucht für jedes Suchtmittel einen angemessenen Massnahmenmix, welcher dem effektiven (d.h. wissenschaftlich belegten) Gefährdungspotenzial der einzelnen Substanzen oder Verhaltensweisen gerecht wird.

Eine zukunftsorientierte Suchtpolitik geht aber noch einen Schritt weiter. Sie versteht sich als Querschnittsaufgabe in allen Politikbereichen. Sie engagiert sich für Lebens- und Rahmenbedingungen, welche allen Menschen die Entfaltung ihrer gesunden, lebensbejahenden Potenziale ermöglicht.

Einleitung

Der politische Umgang mit Sucht und Süchtigen hat eine Bedeutung, die weit über die eigentlichen Sachfragen hinausgeht. Mit Werten wie Freiheit, Verantwortung gegenüber sich selber und der Gesellschaft sowie Solidarität stellt Suchtpolitik zentrale Werte der Aufklärung zur Diskussion. Sozialdemokratische Suchtpolitik wählt den Weg jenseits von Gleichgültigkeit und Bevormundung. Sie steht ein für Menschen, die Verantwortung für sich selber und für die Gemeinschaft übernehmen.

Politische Diskussionen über Suchtfragen sind selten nüchtern. Das Thema ist hoch emotional und breit ideologisch besetzt. Grundlegende Wertvorstellungen und Gesellschaftsbilder prallen aufeinander. Suchtpolitik dient vielfach dazu, um grundlegende Werthaltungen abzustecken und zu verteidigen.

Dies trifft auch auf die SP Schweiz zu. Sie hat dabei zwei Aufgaben. Einerseits muss sie einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion leisten. Andererseits ist sie zusammen mit anderen aufgeschlossenen Kräften aufgerufen, die Werte der Aufklärung und die Grundpfeiler einer offenen Gesellschaft zu verteidigen. Diese werden heute von zwei Strömungen in Frage gestellt: durch neo- und pseudoliberalen Gleichgültigkeit und durch paternalistische Bevormundung.

Paternalistisch-konservative Bewegungen betrachten in ihren suchtpolitischen Vorstellungen den Menschen als Wesen, das mit autoritärer Strenge und Bevormundung zur Enthaltsamkeit zu erziehen sei. Diese Idee ist zum Scheitern verurteilt, weil es das menschliche Bedürfnis nach Rausch und Ekstase ausblendet; dieses Bedürfnis ist eine Konstante des Menschseins und ist in allen uns bekannten Gesellschaften der Vergangenheit zu finden.

Die neoliberalen Strömungen betrachten in ihren suchtpolitischen Vorstellungen den Menschen als isoliertes Wesen, das vollständig sich selbst und seiner Entscheidungsfreiheit zu überlassen sei. Sie privatisieren den Suchtmittelkonsum und vernachlässigen die Folgen für das soziale Umfeld und die Gesellschaft. Solange sich süchtige Menschen ihre wirtschaftliche Funktionstüchtigkeit erhalten, geht nach dieser Logik die Sucht niemanden etwas an.

Eine linke Suchtpolitik ist eine Politik, die der Aufklärung verpflichtet ist. Sie anerkennt das Bedürfnis nach Rausch und Ekstase als menschliche Tatsache. Sie akzeptiert die grundsätzliche Freiheit jedes Einzelnen, über den Konsum von Suchtmitteln zu entscheiden. Sie setzt dieser Freiheit aber die Ideen von Verantwortung gegenüber der eigenen Existenz und gegenüber der Gemeinschaft entgegen. Insbesondere dort, wo die Freiheit anderer tangiert ist, setzt sie Grenzen. Statt mit dem Finger auf die Süchtigen zu zeigen, konfrontiert sie sich mit dem eigenen Suchtpotenzial.

I. Problemlage und Bewertung

1. Sucht in der Schweiz

In der Schweiz gibt es mehr Süchte als EinwohnerInnen: Rein rechnerisch ist jeder Einwohner und jede Einwohnerin süchtig nach 1,22 Substanzen oder Verhaltensweisen ¹.

Substanz	abhängig	problematisch	
Alkohol	120'000	420'000	
Tabak	1'050'000	800'000	
Medikamente	170'000		
Heroin	22'000	13'000	
Kokain	7'500	96'000	
Cannabis	110'000	120'000	
Ecstasy	1'600	5'000	
Magersucht	3'500		
Ess-/Brechsucht	9'000		
Fettsucht	470'000	1'800'000	
Spielsucht	44'000	123'000	
Arbeitssucht	115'000	550'000	
Kaufsucht	270'000	1'900'000	
Internetsucht	44'000	70'000	
Total	2'266'600	5'897'000	8'163'600

Quelle: Spinatsch, M. (2003). Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz?
Bericht z.H. des Bundesamts für Gesundheit

Der gesellschaftliche und politische Umgang mit Suchtmitteln unterscheidet sich je nach Substanz oder Handlungsweise massiv. Nicht substanzgebundene Süchte werden allgemein positiver resp. weniger bedrohlich wahrgenommen. Bei den substanzgebunden Süchten gibt es in der politischen Beurteilung einen grossen Unterschied zwischen den legalen Substanzen (Alkohol, Tabak, Medikamente etc.) und den illegalen Substanzen

¹ Bei einer Bevölkerung von 6'700'300 ab 10 Jahren gemäss Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes 2005 des Bundesamts für Statistik (Februar 2006).

(Cannabis, Kokain, Heroin etc.). Diese Ungleichbehandlungen entsprechen nicht dem tatsächlichen Gefährdungspotenzial.

Jugendliche kommen in der Schweiz immer früher mit Suchtmitteln in Kontakt. 80 Prozent der 13-Jährigen haben bspw. schon mindestens einmal im Leben Alkohol getrunken, bei den 16-Jährigen sind es bereits 94 Prozent. Fast 10 Prozent der 13-Jährigen haben Alkohol schon 40-mal oder häufiger konsumiert.

Suchtmittel sind ein Wirtschaftsfaktor (siehe auch Kapitel 3.2): Jährlich werden in der Schweiz bspw. 8 Milliarden Franken für Alkoholika ausgegeben; das macht pro Kopf Fr. 1'120.- resp. pro Person und Tag Fr. 3.05 aus.

Sucht verursacht volkswirtschaftliche Folgekosten in Milliardenhöhe. Gut untersucht sind die Beispiele Alkohol und Tabak. Die Kosten missbräuchlichen Alkoholkonsums werden auf 6,5 Milliarden Franken jährlich geschätzt (Quelle: Jeanrenaud, Claude et al.: Die sozialen Kosten des Alkoholmissbrauchs in der Schweiz. Neuchâtel, 2003), die Kosten des Tabakkonsums auf 10 Milliarden Franken (Quelle: Jeanrenaud, Claude et al.: Le coût social de la consommation de tabac en Suisse. Neuchâtel, 1998). Jährlich sterben über 2000 Menschen an den Folgen des Alkoholkonsums.

2. Definitionen

Nicht jeder Konsum von Suchtmitteln ist süchtig. Nicht jedes Suchtmittel ist eine Substanz. Im vorliegenden Papier verwenden wir die Schlüsselbegriffe in folgendem Sinn:

Sucht: In Anlehnung an die Definitionen der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen EKDF (vgl. den Bericht «psychoaktiv.ch», 2005) bezeichnen wir mit dem Begriff Sucht nicht jede Form des Konsums von Suchtmitteln. Wir unterscheiden zwischen

- risikoarmem Konsum (gelegentlicher und/oder tief dosierter Konsum, den das Individuum gut unter Kontrolle hat)
- problematischem Konsum (Risikokonsum und gesundheitsschädigender Konsum. Beim Risikokonsum sind die Probleme nicht sichtbar, aber unterschwellig vorhanden. Der gesundheitsschädigende Konsum führt zu konkreten Problemen auf physischer, psychischer oder sozialer Ebene. Diese Definition verwendet die Weltgesundheitsorganisation WHO; sie entspricht dem Begriff «Missbrauch».) und
- der Abhängigkeit (Der Konsum weist die schwer wiegendsten Charakteristika mit den typischen Merkmalen Gewöhnung und Entwöhnung auf. Er geht einher mit Kontrollverlust über den Konsum, obwohl das Individuum die Konsumprobleme kennt).

Umgangssprachlich bezeichnet Sucht sowohl Phänomene problematischen wie auch abhängigen Konsums, weshalb wir dieser Begrifflichkeit folgen. Die Grenzen sind fließend.

Suchtmittel bezeichnet das Gesamt an Substanzen und Verhaltensweisen, nach denen Menschen süchtig werden können. Schwergewichtig ist in diesem Zusammenhang an die Substanzen Nikotin, Alkohol, Medikamente, Cannabis, Kokain, Heroin und die unter dem Begriff «Partydrogen» zusammen gefassten chemischen Produkte zu denken. Bei den Verhaltensweisen stehen Spielen, Arbeiten, Essen (resp. Nicht-Essen oder Fressen und Erbrechen), Sex, Kaufen, Stehlen und die Verwendung des Internet im Vordergrund.

Suchtmittel ist damit der Oberbegriff für alle Substanzen und Verhaltensweisen unabhängig von ihrem Legalstatus. Mit dem Begriff Drogen werden nur jene Substanzen bezeichnet, welche gemäss geltendem Betäubungsmittelgesetz als illegal bezeichnet sind.

Suchtpolitik bezeichnet das Gesamt an Massnahmen, welche zur Regelung des Umgangs mit Suchtmitteln ergriffen werden. Dabei sind sowohl Massnahmen gemeint, die auf das Verhalten des Individuums zielen (z.B. Konsumverbote) wie auch Massnahmen, welche auf die Verhältnisse, in denen individuelles Verhalten stattfindet, zielen (z.B. Verkaufsverbote).

II. Legitimation für eine Suchtpolitik

Die Legitimation suchtpolitischen Handelns leitet sich aus verschiedenen Verfassungsaufträgen ab. Ökonomische Nutzenüberlegungen ergänzen diese verfassungsgestützte Legitimation. Grenzen werden gesetzt, wo die Freiheit Anderer tangiert wird oder wo sich die Freiheit zur Abhängigkeit und damit zur Unfreiheit entwickelt.

1. Woher die Politik ihre Legitimation nimmt

Der Staat hat gemäss Verfassung den Auftrag, die Gesundheit zu schützen, Integration, Chancengleichheit und Bildung für alle zu ermöglichen, Konflikte zu verhindern sowie die natürlichen und gebauten Umwelten lebensfreundlich zu pflegen und zu gestalten. Aus diesen Aufträgen zieht Suchtpolitik ihre Legitimation.

Sucht ist eine Krankheit. Sie zu verhindern, bei Existenz zu heilen und bei Nicht-Heilung zu pflegen, ist eine gesellschaftliche Pflicht.

Sucht ist teuer und tödlich. Die hohe Mortalitätsrate und die tiefe Produktivität süchtiger Menschen vernichten Humankapital. Weil die Gesellschaft diese Kosten tragen muss, hat sie eine Regelungslegitimation, die über das Verhindern von Fremdschädigung hinausgeht.

Sucht entsteht in einem komplexen gesellschaftlich-wirtschaftlich-kulturellen Wirkungsgewebe. Wir können steuern, ob die Verhältnisse, in denen wir leben, das Suchen oder das Siechen fördern. Bildung, Chancengleichheit, Umweltschutz, friedliche Konfliktlösung und die Gestaltung lebensfreundlicher Räume sind Mittel der Suchtprävention.

2. Wieso Suchtpolitik Grenzen setzen darf

Die SP Schweiz ist einem freiheitlichen Menschenbild verpflichtet. Sie schützt und stützt die Freiheit des Einzelnen, solange diese die Freiheit des Anderen nicht beschneidet.

Im Umgang mit Suchtmitteln kommt eine zusätzliche Dimension dazu. Selbstschädigung durch eine offene Sucht bringt individuelle Unfreiheit mit sich. Der Konsumzwang der offenen Sucht beherrscht den betroffenen Menschen. Damit ist die Idee der Freiheit perver-

tiert. Es gibt also einen aufklärerisch-befähigenden Auftrag, dem Einzelnen Grenzen des selbstschädigenden Verhaltens aufzuzeigen (nicht aufzuzwingen!). Das steht im Dienst seiner Befähigung, sich in einer widersprüchlichen Welt zurecht zu finden, zu leben statt zu funktionieren, wach und klar einer komplexen Existenz gegenüber zu treten.

Eine solche aufklärerische Suchtpolitik begegnet dem Menschen mit Haltung und Respekt. Sie grenzt sich ab von Bevormundung und Gleichgültigkeit – und wagt im Gegenzug das Bekenntnis, die Menschen normativ zu Haltung und Respekt erziehen zu wollen. Freiheit braucht Grenzen – Repression schafft Raum. Eine solidarische, entwicklungsfreundliche Gesellschaft braucht Mitglieder, die zu Mündigkeit, Selbstverantwortung, Vernetztheit, Nüchternheit und Solidarität fähig sind.

In Abgrenzung zu einer bevormundenden Politik ist aus Sicht der SP Schweiz die staatliche Legitimation zur Einschränkung der individuellen Konsumfreiheit jedoch erst dort gegeben, wo sich Sucht als Unfreiheit unter dem Deckmantel der Freiheit ihren Weg schlägt. Der Punkt, wo die Unfreiheit die Freiheit verdrängt, ist benennbar: Wenn der Einzelne nicht mehr Suchtmittel konsumieren kann, sondern muss, wenn der Genuss zur Sucht geworden ist, wenn Vernebelung und Täuschung die Klarheit und Nüchternheit verdrängen.

3. Weshalb richtiger Jugendschutz wichtig ist

Der Schutz der Jugend vor problematischem Suchtmittelkonsum ist wichtig. Ebenso wichtig ist aber, die Jugend vor einem heuchlerischen Jugendschutz zu schützen. Jugendschutz erledigt sich nicht mit wohlklingenden Appellen an die Adresse der Eltern und der Schule. Wer die Jugend wirklich schützen will, muss auf der einen Seite eine Politik machen, welche den Bedürfnissen der Jugend gerecht wird. Auf der anderen Seite muss die Bereitschaft bestehen, eine kongruente und in sich stimmige Suchtpolitik zu gestalten.

Unser Umgang mit Suchtmitteln gibt den Jugendlichen äusserst verwirrende und widersprüchliche Signale. Einerseits frönen wir fröhlich unseren (legalen) Genüssen und Süchten, lassen uns mit entsprechender Produktwerbung torpedieren und sind gern bereit, allfällige Suchtprobleme in diesem Bereich auszublenden. Andererseits halten wir an Gesetzen zum Verbot (illegaler) Genüsse und Süchte fest – und scheren uns gleichzeitig nicht darum, dass diese Gesetze in der Realität längst nicht mehr umgesetzt werden können. Klärung tut not.

Eine ehrliche Suchtpolitik orientiert sich an der effektiven Gefährdung. Weder Verteufelung noch Verharmlosung sind angezeigt. Doch wer vor zu intensivem Cannabiskonsum glaubwürdig warnen will, muss auch anerkennen, dass es risikoarmes Kiffen gibt.

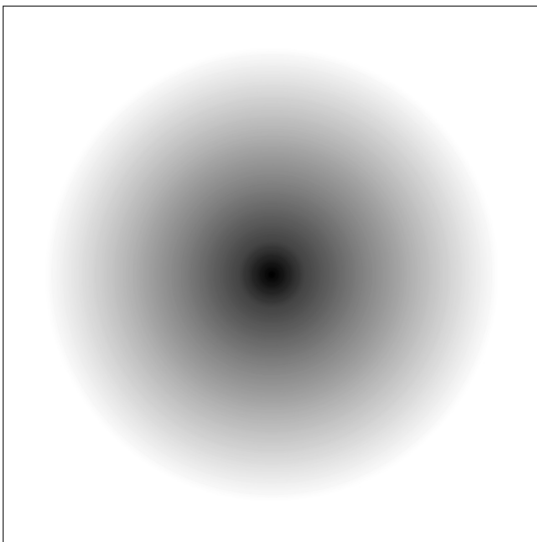
Es braucht eine gesellschaftliche Diskussion über die Frage, was wir unseren Jugendlichen erlauben und was wir unseren Jugendlichen zumuten wollen. Glaubwürdiger Jugendschutz darf weh tun. Er bedeutet, persönliche und soziale Kompetenzen systematisch zu stärken, den Jugendlichen Reibungsflächen zu bieten und sie als gleichwertige Gesellschaftsmitglieder ernst zu nehmen. Die Verankerung von Suchtpolitik als Querschnittsaufgabe gelingt nur mit paralleler Verwirklichung einer konsequenten Kinder-, Jugend- und Familienpolitik.

III. Das Kreismodell

Mit vier Wirkungsdimensionen kann dargestellt werden, wie Sucht verstärkt oder vermindert werden kann. Auf der gesellschaftlichen Ebene sind es auf der einen Seite die wirtschaftlichen Interessen am Suchtmittelkonsum; dem entgegen wirken marktregulierende Massnahmen. Auf der individuellen Ebene wirken die durch Suchtmittel herbeigeführten Zustände suchtfördernd; eine suchthemmende Wirkung haben Beratungs- und Therapieangebote. Weil Sucht von vielen weiteren politischen Entscheidungen indirekt beeinflusst wird, muss aber auch der übergeordnete Handlungsrahmen sorgfältig und systematisch abgesteckt werden.

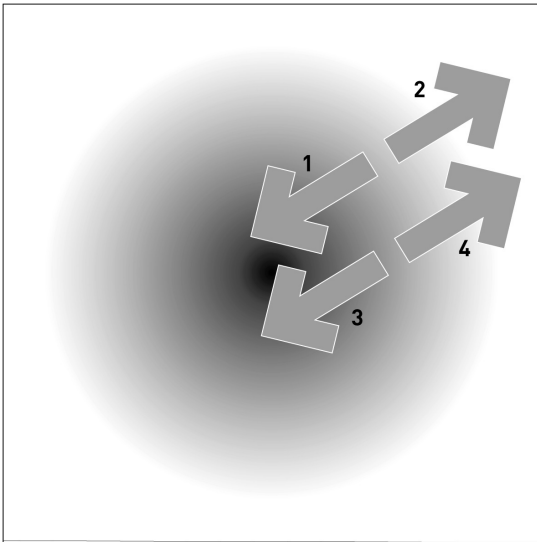
1. Die Wirkfaktoren im Kreismodell

Der Mensch hat die Tendenz, süchtig zu werden; Suchtmittel haben die Tendenz, süchtig zu machen.



Grafik 1:
Der Sog der Sucht

Sucht wirkt wie ein Sog. Am äussersten Rand des Kreises (hier weiss) ist die Abstinenz. Je weiter wir uns ins Zentrum bewegen, desto risikoreicher wird der Konsum. Im hellgrauen Bereich ist er risikoarm. Im dunkelgrauen Bereich ist der Konsum problematisch (Suchtprobleme sind unterschwellig vorhanden, gesundheitliche Beeinträchtigungen setzen ein). Im dunkelgrau-schwarzen Bereich hat die Abhängigkeit vom Suchtmittel die Kontrolle über die Autonomie des Individuums übernommen; die Gier nach dem Suchtmittel ist stärker als der Wille. Sucht wird tödlich.

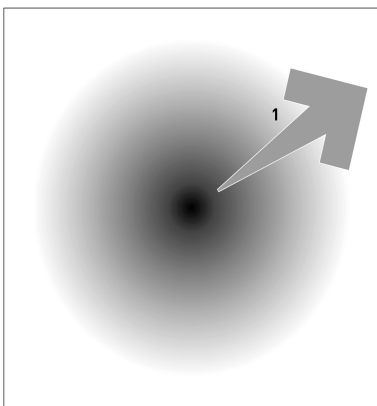


Grafik 2:
Die vier zentralen Suchtkräfte

In der Dimension «Individuum» ist die Konsumbereitschaft/-attraktivität potenziell suchtfördernd (1); ihr Gegenpol sind die Angebote der Suchtarbeit, die Selbstheilungskräfte des Einzelnen sowie (v.a. örtliche) Einschränkungen des Konsums (2). In der Dimension «Gesellschaft» wirken die wirtschaftlichen Interessen der Suchtmittelproduzierenden suchtfördernd (3); ihr Gegenpol ist das Gesamt an Massnahmen der Marktregulierung (4).

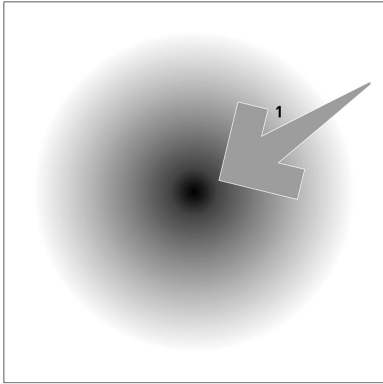
Politisch beeinflussbar sind jene Kräfte, die der Sucht entgegen wirken. Dass es menschliche und wirtschaftliche Interessen am Suchtmittelkonsum gibt, muss als politische Tatsache hingenommen werden.

Innerhalb dieses Kreismodells können folgende unterschiedliche politische Vorstellungen von Suchtpolitik festgemacht werden:



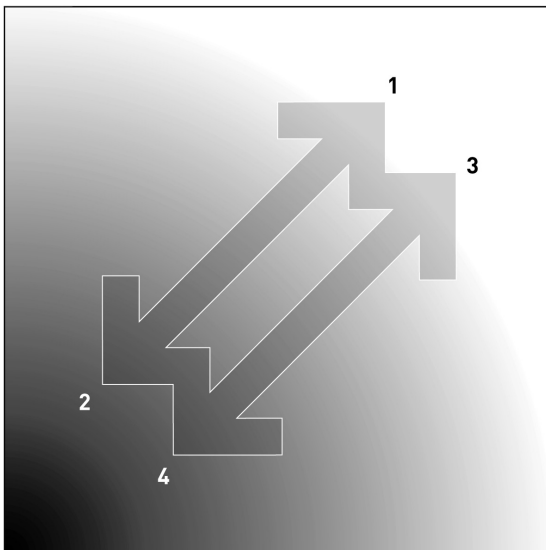
- Paternalistische-bevormundende Suchttheorien: Ihre Vision ist die Suchtfreiheit. Das Ziel dieser Suchtpolitik ist folglich, dass sich alle Menschen möglichst nahe im weissen Bereich des Kreises (Abstinenz) bewegen. Vertreterinnen und Vertreter dieser Suchtpolitik kämpfen vor allem gegen die individuelle Konsumbereitschaft und gegen die Erhältlichkeit der Suchtmittel. Dem Sog der Sucht soll durch Enthaltensamkeit und Verbote begegnet werden. Wer

sich trotzdem dem Konsum hingibt, soll hart bestraft werden, um künftig davon zu lassen.



- Neoliberal-gleichgültige Suchttheorien: Sie überlassen die Entscheidung über den Suchtmittelkonsum völlig den Einzelnen und verzichten darauf, deren Tendenz zur Sucht entgegen zu wirken, solange die Selbstschädigung nicht zur Fremdschädigung wird. Die Vertreterinnen und Vertreter dieser Suchtpolitik fordern, dass sich die Politik weitgehend raushalten müsse, da die Menschen aufgrund ihrer Reife und Selbstverantwortung eigene Strategien gegen den Sog der Sucht entwickeln müssten.

Eine linke Suchtpolitik ist eine nüchterne Suchtpolitik. Sie analysiert in einem ersten Schritt, welche Kräfte den Sog der Sucht beschleunigen oder drosseln und fragt, inwiefern diese Kräfte politisch beeinflussbar sind.

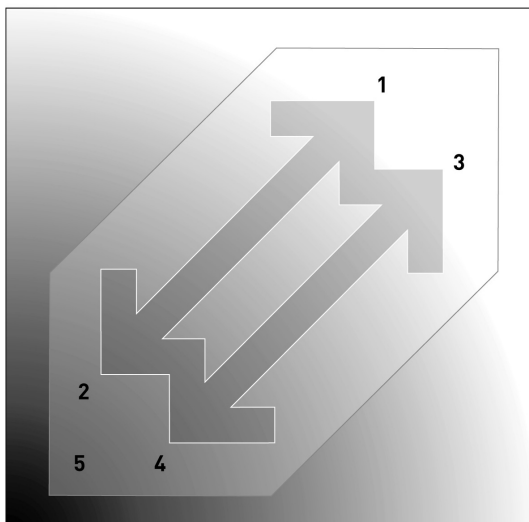


Grafik 3:
Das Gleichgewicht der Kräfte.

Das Ziel linker Suchtpolitik ist also die dynamische Balance der Kräfte, so dass die grosse Mehrheit der Bevölkerung Suchtmittel risikoarm konsumieren kann. Anders gesagt: Das Ziel einer nüchternen Suchtpolitik soll sein, den Suchtmittelkonsum der Selbstverantwor-

tung jedes Einzelnen zu überlassen und gleichzeitig dieser Selbstverantwortung bei Fremd- und Selbstschädigung respektvolle Grenzen aufzuzeigen.

Die Balance der Suchtkräfte findet in einem grösseren politischen Handlungsrahmen statt. Hier sind alle Politikfelder zu bezeichnen, welche indirekt Einfluss auf die Suchtentwicklung haben. Sie bilden den umfassenden Rahmen, in welchem sich Suchtpolitik abspielt. Dazu gehören die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, die Familien- und Jugendpolitik, die Migrations- und Integrationspolitik usw.



Grafik 4:

Die Balance der Suchtkräfte im allgemeinen politischen Handlungsrahmen (5).

2. Die neue Perspektive des Kreismodells

Die beschriebenen Kräfte wirken bei jeder Substanz oder Verhaltensweise, nach der jemand süchtig ist. Daraus lässt sich die Notwendigkeit einer substanz-übergreifenden Perspektive ableiten.

Die heutige Gesetzesarchitektur widerspiegelt demgegenüber ein segmentiertes Suchtverständnis: Auf der einen Seite regelt das Betäubungsmittelgesetz den (repressiven) Umgang mit Drogen. Auf der anderen Seite finden sich (liberal) regulierende Bestimmungen zu Alkohol und Tabak in eigenen Gesetzen und Verordnungen. Eine Vielzahl von weiteren Bestimmungen in anderen Gesetzen tangiert Suchtfragen (z.B. Spielbankengesetz, Lebensmittelgesetz, Konsumkreditgesetz etc.).

Die Einteilung in «gute» (legale) und «schlechte» (illegale) Substanzen basiert auf einem Schwarz-Weiss-Denken, das bestimmte Süchte und Süchtige willkürlich ausgrenzt. Es ist nur historisch, kulturell und/oder ideologisch begründbar. Die Realität hat diese Unterscheidung längst überholt: Die Konsumierenden scheren sich heute nicht mehr um den Legalstatus der konsumierten Substanzen oder Handlungen. Ebenso ist die Fachwelt einhellig der Überzeugung, dass die Suchtmechanismen substanzübergreifend mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede aufweisen.

Eine moderne Suchtpolitik versucht zudem, die Verhaltenssüchte zu integrieren. Dies tut sie im Wissen, dass diese oft weniger direkt beeinflusst werden können als die substanzgebundenen Süchte.

Das alte Schwarz-Weiss-Denken ist nicht zukunftsfähig. Ein Beispiel: Der Medikamentenkonsum wird weiter zunehmen. Psychopharmaka werden ein ungeahntes Potenzial an stimmungs- und leistungsbeeinflussenden Manipulationsmöglichkeiten bieten. Die Grenze zwischen «Drogen» und «Medikamenten» verwischt sich weiter. Eine Einteilung in legal und illegal wirkt da hilflos.

3. Kräfte, die auf individueller/mikrosozialer Ebene wirken

	Individuum, Mikrosoziale Ebene	Familie, Peer-Group, Gesellschaft, Makrosoziale Ebene
suchtfördernd	(1) Konsumbereitschaft und - attraktivität: <ul style="list-style-type: none"> • spezifisches Suchtpotenzial der Substanz/Verhaltensweise • spezifisches Gefährdungspotenzial der Person (aufgrund psychologischer, sozialer, medizinischer, genetischer sowie ökonomischer Faktoren) 	(3) Wirtschaftliche Interessen <ul style="list-style-type: none"> • Industrie, Handel und Vertrieb • Werbewirtschaft, inkl. Medien • Arbeitsplätze Kultur/Brauchtum/Sitten <ul style="list-style-type: none"> • Geschlechterbilder • Wertungen, Konfliktmuster
suchthemmend	(2) <ul style="list-style-type: none"> • Konsumeinschränkungen • Suchthilfe und –arbeit (Vier Säulen-Politik: Prävention, Therapie, Schadensminderung, Repression) • Selbstheilungskräfte • Lebensperspektiven • Soziale Einbettung 	(4) Marktregulierung <ul style="list-style-type: none"> • Lenkungsabgaben • Lizenzen • Öffnungszeiten • usw. Gesellschaftliche Öffnung Positive Lebensperspektiven
Politikrelevanz	mittel bis hoch	hoch
Politikfelder:	<ul style="list-style-type: none"> • Kinder- und Jugendschutz • kant. Sozial-/Suchthilfegesetze • Betäubungsmittelgesetz • Sozialversicherungen • usw. 	alle Gesetze, welche auf Suchtmittelmärkte wirken <ul style="list-style-type: none"> • Radio- und Fernsehgesetz • Betäubungsmittelgesetz • Spielbankengesetz • Biersteuergesetz • usw. Querschnittsthemen wie Familienpolitik, Bildung usw.

(1) Konsumbereitschaft und -attraktivität

Menschen suchen im Konsum von Suchtmitteln Genuss und Berauschtigkeit. Die Befriedigung dieses Bedürfnisses ist Ausdruck von Vitalität und Erlebnisfreude – und droht im gleichen Zug, diese bei regelmässiger Fortsetzung zu ersticken. Der Konsum von Suchtmitteln ist immer eine Gratwanderung. Weshalb manchen diese Gratwanderung gelingt und andere dabei abstürzen, ist bis heute nicht abschliessend erklärbar.

Sucht schafft Strukturen und gibt Halt. So nimmt süchtiges Verhalten tendenziell in schwierigen Lebensphasen zu, wenn das bisherige Lebensmuster brüchig wird (z.B. Migration, Pubertät, Wegzug aus dem Elternhaus, berufliche Identitätsfindung, Arbeitslosigkeit, Pensionierung, Abbruch einer Beziehung, Tod nahe stehender Menschen usw.)

Es lassen sich zwei Faktorenbündel unterscheiden, welche darüber entscheiden, ob jemand langfristig die Grenze zwischen risikoarmem Konsum und problematischem resp. abhängigem Konsum wahren kann:

- Das spezifische Suchtpotenzial einer Substanz oder Verhaltensweise: Zu dieser Kategorie gehören alle medizinisch-neurologischen und psychologischen Wirkmechanismen einer Substanz/Verhaltensweise, welche Aufnahme, Fortsetzung, Intensität und Frequenz des Suchtmittelkonsums beeinflussen.
- Das spezifische Gefährdungspotenzial einer Person: Zur zweiten Kategorie gehören alle psychologischen Faktoren (Risikobereitschaft, Vulnerabilität, Selbstwahrnehmungsfähigkeit, emotionale und kognitive Ressourcen, Wertvorstellungen, wahrgenommener Lebenssinn etc.), sozialen Faktoren (familiäre und soziale Einbindung, Status, soziale Normen etc.), medizinischen und genetischen Faktoren (körperliche Konstitution, Stoffwechsel, vererbte Veranlagungen und Prädispositionen etc.) sowie ökonomische Faktoren (Einkommen, Milieu etc.).

Kein Mensch will süchtig sein: Sucht ist immer eine Anpassungsreaktion auf ungünstige innere oder äussere Faktoren. Sie kann vorübergehend, aber nie dauerhaft eine gute Lösung sein – weder für die Einzelnen noch für die Gesellschaft.

(2) Konsumeinschränkungen, Suchthilfe und -arbeit, Selbstheilungskräfte, Lebensperspektiven, soziale Einbettung

Eine offene Sucht zu bewältigen, ist schwierig und aufreibend. Es gilt: Ein Suchtausstieg ist immer möglich, gelingt aber nicht jedem/r und nicht in jedem Moment. Ein Suchtausstieg kann nur funktionieren, wenn der/die Betroffene diesen Weg gehen will. Abstinenz kann nicht autoritär verordnet werden.

Konsumeinschränkungen sind wirksam im Kampf gegen die offene Sucht und das Abgleiten in den abhängigen Konsum. Örtliche und zeitliche Verbotszonen schaffen Raum für Verhaltensanpassungen. Konsumeinschränkungen schützen zudem die Nichtkonsumierenden vor den schädigenden Auswirkungen des Konsums (z.B. Passivrauchen).

Jeder Mensch trägt Selbstheilungskräfte in sich, die zur Suchtfreiheit tendieren und durch Lebensperspektiven und soziales Eingebundensein gestärkt werden. Diese Kräfte entfalten sich oft von allein und müssen zuweilen durch geeignete Angebote gefördert und gestärkt werden. Deshalb braucht es eine breite Palette an Suchthilfeeinrichtungen und – angeboten in den drei Säulen Prävention (Gesundheitsschutz/-förderung, Sekundär-/Tertiärprävention, Früherkennung, -erfassung und -intervention), Therapie (Beratung, abstinenzorientierte Therapien, Substitution, heroingestützte Behandlung), Schadenminderung/Überlebenshilfe.

An dieser Stelle ist die Situation der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz speziell zu erwähnen. Studien zeigen, dass das Angebot der Suchthilfeeinrichtungen nur bedingt den Bedürfnissen der Migrationsklientel entsprechen (Quelle: Dahinden, Janine: Die Integration von Klienten und Klientinnen mit Migrationshintergrund in die Institutionen der Suchthilfe. In: Abhängigkeiten 01/2005, Lausanne.) Die bekannten migrationsspezifischen Barrieren wie Sprache und Beziehungsgestaltung kombiniert mit anderen Erwartungen an die Massnahmen (beispielsweise stärkere Einbezug der Familien) führen dazu, dass Prävention, Therapie und Angebote der Schadenminderung ihre suchthemmende Wirkung bei diesen Personen nur bedingt entfalten können.

Auch die vierte Säule, die Säule der Repression, leistet einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Selbstheilungskräfte. Indem die gesetzten Grenzen durchgesetzt werden, schaffen sie einen Orientierungsrahmen und dienen als Leitplanken für Süchtige. Da Sucht Strukturen schafft, müssen diese beim Ausstieg ersetzt werden. Wo Repression Klarheit und Übersicht, Berechenbarkeit und Beständigkeit schafft, kann sie beim Aufbau neuer Strukturen helfen.

Politisch sind die hier angesprochenen Bereiche zum grössten Teil nicht auf Bundesebene geregelt. Einerseits liegt das Verfügen von Konsumeinschränkungen in der Kantons- resp. Gemeindehoheit oder kann – wie im Fall des Rauchverbots in Zügen – durch öffentlich-rechtliche Anstalten verfügt werden. Andererseits ist das Bereitstellen von Angeboten der Suchthilfe mehrheitlich Sache der Kantone; eine Ausnahme bildet die stationäre Alkoholtherapie, welche eine Leistung der Grundversicherung ist. Eine zunehmende Bedeutung erlangt mit dem neuen Finanzausgleich die interkantonale Ebene; insbesondere ist hier die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen, Liste C (IVSE) zu nennen.

Auf Bundesebene sind jene Gesetze relevant, welche die Angebote der Suchtarbeit tangieren (v.a. Betäubungsmittelgesetz und Krankenversicherungsgesetz) sowie für deren Finanzierung relevant sind (alle Sozial- und Krankenversicherungs-Gesetze).

4. Kräfte, die auf gesellschaftlicher Ebene wirken

	Individuum, Mikrosoziale Ebene	Gesellschaft, Makrosoziale Ebene
suchtfördernd	(1) Konsumbereitschaft und - attraktivität: <ul style="list-style-type: none"> • spezifisches Suchtpotenzial der Substanz/Verhaltensweise • Spezifisches Gefährdungspotenzial der Person (aufgrund psychologischer, sozialer, medizinischer, genetischer sowie ökonomischer Faktoren) 	(3) Wirtschaftliche Interessen <ul style="list-style-type: none"> • Industrie • Handel und Vertrieb • Werbewirtschaft, inkl. Medien • Arbeitsplätze • Kultur/Brauchtum/Sitten • Geschlechterbilder • Wertungen, Konfliktmuster
suchthemmend	(2) <ul style="list-style-type: none"> • Konsumeinschränkungen • Suchthilfe und –arbeit (Vier Säulen-Politik: Prävention, Therapie, Schadensminderung, Repression) • Selbstheilungskräfte • Lebensperspektiven • Soziale Einbettung 	(4) Marktregulierung <ul style="list-style-type: none"> • Lenkungsabgaben • Lizenzen • Öffnungszeiten • usw. Gesellschaftliche Öffnung Positive Lebensperspektiven
Politikrelevanz	mittel bis hoch	hoch
Politikfelder:	<ul style="list-style-type: none"> • Kinder- und Jugendschutz • kant. Sozial-/Suchthilfegesetze • Betäubungsmittelgesetz • Sozialversicherungen • usw. 	alle Gesetze, welche auf Suchtmittelmärkte wirken <ul style="list-style-type: none"> • Radio- und Fernsehgesetz • Betäubungsmittelgesetz • Spielbankengesetz • Biersteuergesetz • usw. Querschnittsthemen wie Familienpolitik, Bildung usw.

(3) Wirtschaftliche Interessen, Kultur, Brauchtum, Sitten

Wie das Kapital ist auch der Suchtmittelkonsum ungleich über die Bevölkerung verteilt. So konsumieren die 11 trinkfreudigsten Prozent der Bevölkerung über 15 Jahre 50 Prozent der gesamten Alkoholmenge in der Schweiz. Es gilt der Grundsatz: Je süchtiger ein Mensch ist, umso mehr (in Menge und Häufigkeit) konsumiert er oder sie von einer bestimmten Substanz oder Verhaltensweise.

Es ist nachvollziehbar, dass die Produzenten von Suchtmitteln ein ökonomisches Eigeninteresse daran haben, den Konsum von Suchtmitteln zu stimulieren. Sie tun dies mit den gängigen Mitteln des Produktemarketings mit Schwerpunkt auf Promotion (Werbung) und Distribution (Verkauf). Die Schweiz erlaubt ein Marketing für legale Suchtmittel, das im internationalen Vergleich sehr wenige Einschränkungen kennt.

Direkte Nutzniesser eines hohen Suchtmittelkonsums resp. liberaler Suchtmittelmärkte sind folgende Wirtschaftsbereiche: Alkohol- und Tabakindustrie, Pharma, Spielbanken, Landwirtschaft, Handel. Indirekte Nutzniesser eines hohen Suchtmittelkonsums resp. von liberalen Suchtmittelmärkten sind das Gastgewerbe, der Detailhandel, die Werbeindustrie, der Sport und die Kultur resp. alle sponsoring-relevanten Bereiche sowie die Suchtarbeit resp. die Gesundheitsindustrie allgemein.

Der Markt für Suchtmittel ist riesig und wird entsprechend hartnäckig geschützt:

Beispiel Tabak: In der Schweiz werden jährlich 38 Milliarden Zigaretten hergestellt, die an 38'000 Verkaufsstellen vertrieben werden (davon 17'000 Automaten). Der jährliche Umsatz der Tabakindustrie beträgt 1 bis 2 Milliarden jährlich, der Verkauf warf im Jahr 1999 etwa 700 Millionen Franken Gewinn ab. Die Tabakindustrie verfügt über ein Jahresbudget von rund 120 Millionen Franken für Werbung und Sponsoring. Im Jahr 2003 flossen dank der Besteuerung von Tabakprodukten 1.74 Milliarden Franken in die Bundeskasse zur Finanzierung der AHV. (Quelle: SFA, Merkblatt Tabak, 2005).

Der Bund nimmt eine doppelzüngige Rolle wahr: Einerseits zwingt er von jedem verkauften Zigarettenpaket 2.6 Rappen für Präventionszwecke ab und speist damit rund 18 Millionen Franken jährlich in den Tabakpräventionsfonds ein. Andererseits überweist er die gleiche Summe in Form von Subventionen an die Tabakbauern, die dank dieser Finanzspritze für ihre Produkte das Dreifache des Weltmarktpreises erhalten (Quelle: Kassensturz vom 30. Mai 2005). Durch den namhaften Anteil, den der Tabakverkauf an die AHV leistet, hat der

Bund zudem ein Interesse an einem hohen Tabakkonsum, was mit dem allgemeinen Ziel einer gesunden Gesellschaft und Volkswirtschaft in Konflikt steht.

Beispiel Alkohol: In der Schweiz werden jährlich rund 8 Milliarden Franken für alkoholische Getränke ausgegeben; das sind pro Einwohner/-in über 1000 Franken pro Jahr. Mehr als 30'000 gastgewerbliche Betriebe sowie weitere 5000 Verkaufsstellen dürfen Spirituosen, weitere 5000 Geschäfte nur Bier und Wein verkaufen. Einschränkungen gibt es beim Mindestalter der Kundschaft (Bier und Wein mind. 16, Spirituosen mind. 18 Jahre). (Quelle: SFA, 2004)

Nebst den wirtschaftlichen Faktoren spielen kulturelle Traditionen eine wichtige Rolle. Substanzen und Verhaltenweisen haben je nach soziokulturellem Hintergrund eine unterschiedliche Bedeutung. Sie werden in anderen Zusammenhängen konsumiert und verschieden bewertet. Alkoholtrinken gilt beispielsweise in vielen Vereinen als Zeichen echter Männlichkeit, während der Joint in anderen sozialen Gruppierungen quasi ein «must» ist.

(4) Marktregulierung, Gesellschaftliche Öffnung, positive Lebensperspektiven

Suchtmittel sind äusserlich «normale» Güter. Angebot und Nachfrage hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, zu denen u.a. Preis, Erhältlichkeit, Qualität, Image etc. zählen.

Der Staat beeinflusst alle Suchtmittel-Märkte direkt oder indirekt und in unterschiedlicher Weise. Beim Alkohol setzt er beispielsweise Altersgrenzen für den Erwerb, verlangt eine Produktedeklaration und erhebt eine besondere Verbrauchssteuer auf Spirituosen (von der jährlich rund 25 Millionen Franken in die Suchtprävention und 225 Millionen Franken in die allgemeine Bundeskasse fliessen) und Bier. Beim Spielen vergibt er Lizenzen für den Betrieb von Spielcasinos, besteuert den Umsatz und fordert von deren Betreibern, süchtige Spieler nach bestimmten Vorgaben zu behandeln resp. vom Spielen auszuschliessen. Beim verbotenen Cannabis verzichtet der Staat auf eine Regulierung, wirkt aber über die Wahl der repressiven Methoden (z.B. Art und Häufigkeit von Polizeikontrollen) indirekt auf den Graumarkt (Hanfläden) und den Schwarzmarkt ein.

Der Zusammenhang zwischen Marktregulierung und Suchtmittelkonsum ist wissenschaftlich gut belegt. Es gibt verschiedene Ansatzpunkte für Marktregulierungen. Der Staat kann einwirken auf:

- Erhältlichkeit (Einschränkungen Zahl und/oder Öffnungszeiten der Verkaufsstellen, Alterslimiten, besondere Auflagen wie z.B. Ausweis- und/oder Aufklärungspflicht usw.)
- Preis (Erheben besonderer Verbrauchssteuern, Lenkungsabgaben usw.).
- Nachfrage-Stimulation (Werbeeinschränkungen/-verbote, Produktedeklaration, Schädlichkeitsinformation usw.)

Es gilt, für jede Substanz oder Verhaltensweise in Abhängigkeit ihres tatsächlichen gesundheitlichen und volkswirtschaftlichen Gefährdungspotenzials den richtigen Regulierungsmix zu finden.

Suchthemmend im soziokulturellen Bereich wirken Schritte in Richtung gesellschaftlicher Öffnung und Chancengleichheit. Je weniger Rollenzwänge, je mehr Möglichkeiten zur Verwirklichung der eigenen Lebensperspektiven, desto geringer ist das Risiko, ein Suchtverhalten zu entwickeln.

Politisch relevant im Bereich Wirtschaft sind alle Gesetze, welche direkt oder indirekt auf Suchtmittelmärkte wirken, z.B. das Biersteuergesetz, das Radio- und Fernsehgesetz, Spielbankengesetz, Betäubungsmittelgesetz usw. Im Bereich der kulturellen Tradition kommen die übergeordneten Querschnittsthemen, wie Familienpolitik, Bildung, Gleichstellung usw. ins Spiel.

5. Suchtpolitik als Querschnittsaufgabe

Die im Kreismodell beschriebenen Wirkungszusammenhänge spielen sich in einem übergeordneten politischen Handlungsrahmen ab. Hier sind alle Politikbereiche zu nennen, die indirekt einen Einfluss auf Suchtmittelkonsum haben: Gesellschaftspolitik, Sozialpolitik, Gesundheitspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik, Steuerpolitik, Sicherheitspolitik, Familien, Kinder - und Jugendpolitik, Gleichstellungspolitik, Bildungspolitik, Migrations- und Integrationspolitik, Umweltpolitik, Kulturpolitik, Verkehrspolitik, Sicherheitspolitik, Siedlungs- und Raumplanungspolitik etc.

Weil es am einfachsten und effektivsten ist, den Suchtmittelkonsum resp. den Übergang vom risikoarmen Konsum zum problematischen Konsum zu verhindern statt ihn später zu heilen, sind suchtpolitische Massnahmen in diesen Politikbereichen zentral. Hier wird echte Primärprävention möglich.

Sucht ist nie nur individuelles «Versagen», sondern immer auch Ausdruck ungünstiger Rahmenbedingungen. Deshalb muss eine zukunftsorientierte Suchtpolitik die individualisierte Verhaltensprävention durch eine starke gesellschaftliche Verhältnisprävention ergänzen. Eine solche Politik scheut sich nicht vor den Auswirkungen auf Sozial-, Arbeitsmarkt-, Lohnpolitik usw. Pointiert gesagt: Eine wirksame Suchtpolitik führt nicht (nur) Kampagnen durch, um Jugendliche vor Drogen zu warnen. Sondern sie verschafft ihnen Arbeit, Raum und Perspektiven.

Der Horizont einer solchen Suchtpolitik ist nicht ein umfassendes Rahmengesetz, sondern die konsequente Berücksichtigung suchtpolitischer Überlegungen in allen Bereichen politischen Handelns. Suchtpolitik ist eine Querschnittsaufgabe. Sie ist nicht delegierbar. Jedes gesetzliche Vorhaben ist auf seine suchtpolitische Verträglichkeit hin zu überprüfen.

6. Fazit

Eine moderne Suchtpolitik stärkt die suchthemmenden (Zentripetal-) Kräfte. Damit wird eine Balance der Kräfte mit dem Ziel angestrebt, dass die grosse Mehrheit der Bevölkerung risikoarm Suchtmittel konsumieren kann.

Um dieses Ziel zu erreichen, braucht es einen für jedes Suchtmittel und jedes Suchtverhalten angepassten Massnahmenmix. Je präziser dieser Mix auf die tatsächliche Gefährdung Antwort gibt und je konsequenter die nötigen Massnahmen durchgesetzt werden, desto glaubwürdiger – und damit auf die Dauer wirksamer – ist die Suchtpolitik.

IV. Finanzierung

Die Finanzierung von Präventions- und Suchthilfeeinrichtungen und die Besteuerung von Suchtmitteln sind historisch gewachsen, substanzen-orientiert und äusserst heterogen. Es gibt eine Vielzahl von Regelungen auf nationaler, kantonaler, interkantonaler und kommunaler Ebene. Es fehlt eine klare Koordination und ein Leitmotiv, das die verschiedenen Finanzierungsflüsse bündelt. Zwei Problemfelder lassen sich unterscheiden:

1. Suchthilfeangebote

Die Finanzierung der Suchthilfeangebote ist ein Dschungel. Suchtprobleme werden erstens je nach System als Belange des Gesundheits- oder des Sozialwesens betrachtet, ohne dass eine entsprechende Schnittstellendefinition konsequent und nach einheitlichen Kriterien vorgenommen würde. Zweitens ist die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden unklar und uneinheitlich resp. in steter Veränderung begriffen. Je nach Substanz oder Art der Hilfeleistung variieren die Kostenträger (Sozialfürsorge, IV, Krankenkasse etc.). Das verführt dazu, hilfsbedürftige KlientInnen von einem Kostenträger an den Andern weiter zu reichen statt ihm/ihr das bestgeeignete Angebot zur Verfügung zu stellen. Drittens sorgt die Kantonalisierung der Suchthilfefinanzierung zur Tendenz, innerkantonale Institutionen bevorzugt zu belegen, selbst wenn es fachlich geeignetere Einrichtungen in anderen Kantonen gäbe. Das verhindert die Spezialisierung und Weiterentwicklung der Suchthilfeangebote. Viertens fehlt es an Grundlagen zur Vereinheitlichung der Suchthilfeangebote und –finanzierung im Bereich der Leistungserfassung und –statistik. Entsprechende Versuche des Bundes (z.B. FISU) sind aufgrund kantonaler Divergenzen gescheitert.

Die Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes, welche 2006 von den Eidg. Räten behandelt werden wird, verspricht hier eine gewisse Klärung. Ebenso kann die Entwicklung auf der Ebene Interkantonaler Vereinbarungen Verbesserungen bringen. Wünschenswert ist ein nationales / interkantonales Gesamtkonzept, welche für alle Substanzen, Verhaltensweisen und Arten von Präventions- und Hilfsangeboten einen kohärenten Ansatz verfolgt und Schnittstellen klar definiert. Die Vorarbeiten für eine einheitliche Leistungs- und Datenerfassung sind an die Hand zu nehmen.

2. Suchtmittelbesteuerung

Bei der Besteuerung von Suchtmitteln werden fiskal- und gesundheitspolitische Anliegen konzeptlos vermischt. Die Verwendung von Steuererträgen aus dem Suchtmittelmarkt ist heterogen, einseitig wirtschaftsfreundlich und blendet die gesundheitlichen und sozialen Folgekosten des Suchtmittelkonsums weitgehend aus.

Die Bundesverfassung ermöglicht explizit die Erhebung besonderer Verbrauchssteuern für Spirituosen, Bier und Tabakwaren (Art. 131). Jedoch ist nur im Fall der Spirituosen eine zweckgebundene Verwendung zur Bekämpfung von Suchtproblemen verankert; hier werden 10 Prozent des Steuerertrags an die Kantone ausgeschüttet (Alkohol-Zehntel). Dem neu geschaffenen Tabakpräventionsfonds fließt ca. 1 Prozent des Steuerertrags auf den Verkauf von Tabakwaren zu. Das soeben verabschiedete Biersteuergesetz soll explizit ein reines Fiskalgesetz sein, auch wenn das Parlament die Belange des Gesundheits- und Jugendschutzes explizit im Zweckartikel verankert wissen wollte.

Insgesamt ist der Staat zurückhaltend mit dem Erheben von Lenkungsabgaben auf Suchtmittel und noch viel zurückhaltender mit der zweckgebundenen Verwendung dieser Gelder. Sicher ist: Heute werden im Suchtmittelbereich Folgekosten in Milliardenhöhe externalisiert, d.h. der Allgemeinheit aufgebürdet, während die Gewinne privatisiert werden.

Es fehlt eine einheitliche Praxis zur Verwendung von Lenkungsabgaben auf Suchtmitteln nach dem Verursacherprinzip: Gesundheitliche und soziale Folgeprobleme des Suchtmittelkonsums sollten durch Lenkungsabgaben vermindert resp. finanziert werden, so dass für die Allgemeinheit keine volkswirtschaftlichen Folgekosten zu tragen sind. Eine konkrete Umsetzungsmöglichkeit wäre die Veränderung des Art. 131 der Bundesverfassung, indem generell Besondere Verbrauchssteuern auf psychoaktive Substanzen ermöglicht werden und eine minimale Prozentzahl der zweckgebundenen Verwendung festgeschrieben wird.

V. Suchtpolitische Massnahmen und Forderungen

Es macht keinen Sinn, die gesetzlichen Regelungen auf einzelne Substanzen auszurichten. Entscheidend für die tatsächliche Gefährdung ist das Verhältnis von Substanz und Konsumverhalten. Deshalb muss eine moderne Suchtpolitik substanzübergreifend das problematische Konsumverhalten fokussieren und ihm mit einem abgestimmten Massnahmenmix regulierend vorbeugen. Ziel ist eine Suchtpolitik, bei der die grosse Mehrzahl der Menschen einen problemlosen und risikoarmen Konsum von Substanzen und Verhaltensweisen haben kann.

Die SP Schweiz fordert eine Suchtpolitik, welche die Trennung von legalen und illegalen Substanzen überwindet und die nicht substanzgebundenen Süchte integriert.

Die SP Schweiz fordert eine Suchtpolitik, die das Schwergewicht auf marktregulierende und konsumhemmende Massnahmen setzt.

Die SP Schweiz fordert, alle Suchtmittel unter dem Gesichtspunkt des effektiven Fremd- und Selbstgefährdungspotenzials zu behandeln und die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen. Das gilt auch für die Repression. Die SP Schweiz fordert z.B. entsprechend scharfe Kontrollen beim Fahren mit Alkohol und anderen psychoaktiven Substanzen.

Die SP Schweiz fordert die Erarbeitung eines nationalen suchtpolitischen Leitbilds, welche die Leitplanken einer kohärenten Suchtpolitik aufzeigt und für jedes Suchtmittel geeignete Massnahmenpakete vorschlägt.

Die SP Schweiz fordert eine einheitliche Praxis zur Verwendung von Lenkungsabgaben auf Suchtmitteln nach dem Verursacherprinzip: Gesundheitliche und soziale Folgeprobleme des Suchtmittelkonsums sollten durch Lenkungsabgaben vermindert resp. finanziert werden, so dass für die Allgemeinheit keine volkswirtschaftlichen Folgekosten zu tragen sind.

Die SP Schweiz fordert einen umfassenden Präventionsansatz. Dabei berücksichtigt sie die wissenschaftlichen Erkenntnisse, indem sie die Verhältnisprävention (Beeinflussung der Umstände via Preisbildung, Erhältlichkeit usw.) stärkt und gezielt mit verhaltenspräventiven Massnahmen (Beeinflussung des individuellen Verhaltens) ergänzt.

1. Massnahmen und Forderungen, die auf individueller Ebene wirken

Eine fortschrittliche Suchtpolitik behandelt alle Suchtmittel unter dem Aspekt des tatsächlichen Gefährdungspotenzials.

Im Zentrum der Massnahmen auf individueller Ebene steht das Gerüst der Vier-Säulenpolitik. Diese umfassende Form von Prävention, Suchthilfe und Suchtarbeit muss konsequent weiter entwickelt, gesetzlich abgesichert und finanziell auf stabile Beine gestellt werden. Die Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes ist dazu ein erster Schritt.

Im Sinne des Würfelmodells der Eidg. Drogenkommission sollen die Dimensionen der vier Säulen und der Substanzen durch die Dimension des Konsums erweitert werden (vgl. Kreismodell).

Als Gegengewicht zur individuellen Konsumbereitschaft braucht es verschiedene Konsum einschränkungen. Die Interventionen im Bereich des Konsums dürfen nicht parteralistisch-bevormundend sein, sondern müssen auf die Selbstverantwortung der Konsumierenden bauen.

Wo Nichtkonsumierende direkt negativ beeinträchtigt werden, braucht es eine Unterscheidung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Raum. So muss der Schutz vor Passivrauchen verstärkt werden, dies insbesondere mit Blick auf die Angestellten im Gastrobereich, aber auch auf Kinder und Jugendliche im öffentlichen Raum.

Angebote der Suchthilfe müssen professionell sein und sich an den aktuellen Erkenntnissen von Forschung und Praxis orientieren. Es ist gleichzeitig eine Methodenvielfalt zu pflegen. Die verschiedenen Disziplinen – Sozialarbeit und -pädagogik, Medizin, Psychologie und Psychiatrie etc. – müssen gemeinsame Angebote und Abläufe entwickeln; Führungsansprüche einer einzigen Disziplin sind nicht hilfreich. Die Angebote müssen auch auf die Bedürfnisse der Menschen mit Migrationshintergrund ausgerichtet sein.

Es gibt einen öffentlichen Auftrag, die Behandlung und Verminderung von Suchtproblemen zu finanzieren. Die gesetzlichen Grundlagen müssen im Betäubungsmittelgesetz, in den Gesetzen der Sozialversicherungen sowie in den Kantonalen Sozial- und Suchthilfegesetzen geregelt werden und einem übergeordneten «Masterplan» folgen.

Die SP Schweiz tritt ein für eine professionelle Suchtarbeit, deren Angebote allen Menschen leicht zugänglich sind, welche sie beanspruchen wollen.

Die vier Säulen der schweizerischen Drogenpolitik (Prävention, Therapie, Schadensminderung und Repression) müssen weiter entwickelt, gesetzlich abgesichert und auf finanziell stabile Beine gestellt werden. Die SP Schweiz unterstützt die Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes als ersten Schritt auf diesem Weg.

Die SP Schweiz fordert ein Finanzierungskonzept für alle Suchtfragen im Sinne eines Masterplans. Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ist nicht nur bezüglich Zuständigkeit, Planung und Steuerung, sondern auch bezüglich Finanzierung zu klären.

Die SP Schweiz fordert, dass der Schutz vor Passivrauchen für die Bevölkerung und die ArbeitnehmerInnen verstärkt wird. Entsprechend sollen Rauchverbote in allen öffentlichen Gebäuden/Fahrzeugen, in Theater- und Kinofoyers, in Sportstadien, in allen Betrieben, in denen Angestellte längere Zeit (Restaurants, Bars, Hotels etc.) dem Rauch ausgesetzt sind, eingeführt werden.

2. Massnahmen und Forderungen, die auf gesellschaftlicher Ebene wirken

Eine moderne Suchtpolitik verzichtet auf Kriminalisierung, aber nicht auf Regulierung des Konsums von Suchtmitteln. Auf die wirtschaftlichen Kräfte des Suchtmittelmarktes muss mit marktwirtschaftlichen Massnahmen geantwortet werden.

Je nach Gefährlichkeit einer Substanz oder Verhaltensweise resp. Gefährdung der Bevölkerung oder bestimmter Bevölkerungsgruppen soll ein Massnahmen-Mix von Besteuerung, Staatsmonopol, Lizenzsystem, Limitierung der Abgabestellen, Qualitätsnachweis, Aufklärungspflicht, Ausweispflicht usw. gewählt werden. Der Suchtmittelmarkt kann so aus Grauzone und Schwarzmarkt gelöst werden.

Die Milliardenumsätze mit illegalen Drogen fliessen damit in legale Strukturen und können ordentlich besteuert werden. Die Abgabenhöhe ist gesundheitspolitisch (und nicht finanzpolitisch) festzulegen. Die Abgaben sind zu namhaften Teilen zweckgebunden zur Vorbeugung und Verminderung von Suchtproblemen zu verwenden.

Erhältlichkeit. Die SP Schweiz fordert Massnahmen, um die Erhältlichkeit von Suchtmitteln in Abhängigkeit ihres Gefährdungspotenzials einzuschränken.

- Die bestehenden Einschränkungen müssen durchgesetzt werden: Rezeptpflichtigkeit der Medikamente, Zutritt zu Spielkasinos, Alterslimiten beim Alkoholverkauf, Prüfung vor Gewährung von Kleinkrediten usw.
- Neue Massnahmen müssen beschlossen werden: Abschaffung der Tabakautomaten, Lizenzen für Tabakverkaufsstellen, Lizenzen für Hanfläden usw.

Preis. Die SP Schweiz fordert je nach Gefährdungspotenzial angemessene Lenkungsabgaben mit dem Ziel, die Attraktivität des Suchtmittels einzuschränken:

- Lenkungsabgaben auf Alkoholika
- Lenkungsabgabe auf Cannabis
- Keine Senkung der Tabaksteuer
- Eintrittsgebühren für Spielcasinos

Nachfragstimulation. Die SP Schweiz fordert Werbebeschränkungen und Produktedeklarationen, welche auf die schädigenden Wirkungen eines Produkts hinweisen. Beides hat zum Ziel, die Nachfrage-Stimulation zu schwächen. Im Vordergrund steht die Ratifizierung und

Umsetzung der internationalen Konvention über Werbung von Tabakprodukten (Framework Convention on Tobacco Control). Weitergehende Regulierungen sollen vor allem im Bereich Produktedeklaration durchgesetzt werden (z.B. Deklaration des THC-Gehalts bei Cannabis, oder Warnhinweise bei Kleinkrediten wie «Mit diesem Kredit können Sie Ihr Leben ruinieren» usw.)

3. Der konkrete Fall Cannabis

Die Ausführungen in den Kapiteln 5.1 und 5.2 gelten auch für das politische aktuelle Thema Cannabis. Die SP Schweiz unterstützt die Hanf-Initiative, welche im Januar 2006 eingereicht worden ist und die Grundsätze des vorliegenden Positionspapiers im Grundsatz ausgewogen umsetzt.

Die Initiative fordert den straffreien Konsum, Besitz und Erwerb von Cannabis für Erwachsene und den legalen Anbau für den Eigenbedarf. Gleichzeitig würde mit der Annahme dieser Initiative der Bund beauftragt, den Anbau, die Herstellung, die Ein- und Ausfuhr sowie den Handel mit psychoaktiven Substanzen der Hanfpflanze zu reglementieren, durch geeignete Massnahmen den Jugendschutz sicher zu stellen sowie ein Werbeverbot zu erlassen.

In der konkreten Umsetzung belässt die Initiative viel Gestaltungsspielraum. Im Einklang mit den oben formulierten Zielen muss sich die SP Schweiz dabei dafür einsetzen, dass auf den Handel mit Cannabis-Produkten Lenkungsabgaben erhoben werden. Diese müssen tief genug sein, um nicht den Schwarzmarkt zu beleben und hoch genug sein, um den Konsum nicht anzukurbeln. Die Erträge sind zweckgebunden für Cannabis- und Suchtmittel-Prävention zu verwenden. Weiter fordert die SP Schweiz, dass der Handel mit Cannabis in speziellen Geschäften stattfindet, welchen strengen Anforderungen bezüglich Produkte- und Gefahrendeklaration genügen sowie Alterslimiten konsequent kontrollieren.

Die umfassende Regelung von Konsum und Handel sind das unbestrittene Plus der Initiative. Mit Blick auf eine umfassende Suchtpolitik ist sie aber in einen grösseren Kontext zu stellen. Ein Gegenvorschlag zur Initiative müsste also klar ein Schritt zu einer kohärenteren Suchtpolitik sein, indem Querverbindungen zu den gesetzlichen Grundlagen von Tabak und Alkohol hergestellt würden.

4. Massnahmen und Forderungen auf übergeordneter Ebene

Suchtpolitik ist eine Querschnittsaufgabe. So haben Entscheide beispielsweise in der Bildungs-, Sozial- und Wirtschaftspolitik Auswirkungen auf den Suchtmittelkonsum. Fehlende Lehrstellen, Existenzängste und wirtschaftliche Unsicherheiten beeinflussen das Konsumverhalten der Menschen.

Eine umfassende Suchtpolitik setzt deshalb auch bei einer umfassenden Gesundheitsförderung ein. Diese soll in erster Linie die Menschen befähigen, den Kräften, welche suchtfördernd sind, zu trotzen. Dies geschieht aus der Einsicht, dass es wesentlich einfacher und günstiger ist, den Übergang vom risikoarmen zum problematischen Konsum zu verhindern, als ihn später zu heilen.

Um eine Art «Suchtmittel-Verträglichkeitsprüfung» bei Gesetzesvorhaben in den erwähnten Politikbereichen erörtern und vornehmen zu können, müssen die Eidgenössischen Fachkommissionen im Bereich der Suchtmittel (Eidg. Kommission für Drogenfragen, Eidg. Kommission für Alkoholfragen, Eidg. Kommission für Tabakprävention, Eidg. Spielbankkommission) gestärkt werden. Sie müssen so organisiert und mit operativen Mitteln ausgestattet sein, dass sie die laufenden Politikentscheide aus Sicht der Suchtgefährdung beurteilen und ihre Haltung veröffentlichen können. Es ist abzuklären, inwiefern die Bildung einer Dachkommission für alle Suchtmittel mit entsprechenden Subkommissionen für die spezifischen Suchtmittel inkl. der Gründung neuer Subkommissionen für die Bereiche Internetsucht, Arbeitssucht, Essstörungen und ev. Weitere zielführend ist. Damit wird ein gesellschaftlicher Dialog über die Frage der suchtrelevanten Politikentscheide möglich.

Die SP Schweiz fordert die Verankerung der Suchtpolitik als Querschnittsaufgabe.

Die SP Schweiz fordert eine Stärkung der Eidgenössischen Fachkommissionen und deren Reorganisation unter dem Dach einer substanzübergreifenden Suchtkommission.

VI. Konkrete Schritte

Als erste Schritte auf dem Weg zu einer zukunftsorientierten Suchtpolitik plant und unterstützt die SP Schweiz folgende politische Vorstösse:

1. Die SP Schweiz unterstützt die Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes, welche die Vier-Säulen-Politik gesetzlich verankert und voraussichtlich noch im Jahr 2006 den Eidg. Räten vorgelegt wird.
2. Die SP Schweiz fordert eine substanzielle Erhöhung des Biersteuersatzes und eine kohärente Besteuerungspolitik auf sämtliche Alkoholika.
3. Die SP Schweiz fordert eine Regelung zur Lösung der Cannabis-Problematik, welche auf Selbstverantwortung statt Kriminalisierung setzt, national Rechtssicherheit schafft und den Jugendschutz stärkt. Zu diesem Zweck unterstützt sie die Hanf-Initiative und arbeitet aktiv an einem Gegenvorschlag mit einem breiteren Ansatz mit.
4. Die SP Schweiz unterstützt die Ratifizierung der Framework Convention on Tobacco Control (WHO), welche am 25. Juni 2004 vom Bundesrat unterzeichnet wurde und noch in dieser Legislatur dem Parlament vorgelegt werden soll, sowie die damit einhergehenden Gesetzesanpassungen (v.a. verschärfte Werbeeinschränkungen).
5. Die SP Schweiz unterstützt die Bestrebungen, ein nationales suchtpolitisches Leitbild zu erarbeiten, und trägt diesen Prozess in einer grösseren Allianz parlamentarisch aktiv mit.
6. Die SP Schweiz fordert vom Bundesrat einen Bericht, wie der Einfluss der Eidg. Fachkommissionen vor dem Hintergrund des suchtpolitischen Entwicklungsprozesses optimiert werden kann (Schaffung eine Dachkommission mit bereichsspezifischen Subkommissionen).
7. Auf dem Weg zu einer substanzunabhängigen Suchtpolitik prüft die SP Schweiz die Schaffung eines entsprechenden Verfassungsartikels. Darin soll auf der einen Seite die Stärkung des Jugendschutzes und der Prävention und auf der anderen Seite der straffreie Konsum für alle Substanzen für erwachsene Menschen verankert werden.

8. Ebenso ist die Erweiterung des Art. 131 BV zu prüfen, um die Grundlagen für substanzspezifische Regulierungs- und Lenkungsmaßnahmen zu schaffen. Damit sollen generell auf psychoaktiven Substanzen gesundheitspolitisch motivierte Lenkungsabgaben erhoben werden können.

VII. Schlusswort

Wir leben in einer widersprüchlichen Welt. Sich in ihr zu orientieren und zurechtzufinden, macht vielen Menschen Mühe. Da Sucht Strukturen bietet, entwickelt sie sich meist dort, wo Bestehendes zusammenbricht und Neues nicht klar genug zu erkennen ist. Hier ist weder Anklage noch Verharmlosung gefragt. Wer die Zusammenhänge und Hintergründe der Sucht ausblendet, wird nie die richtige Politik entwickeln. Eine solche tut aber angesichts des wachsenden Problems Not. Das vorliegende Papier der SP Schweiz will einen Beitrag leisten, damit die Diskussion über Sucht und deren Bekämpfung wieder in Schwung kommt.

Anhang

Zitierte Literatur

Dahinden, Janine: Die Integration von Klienten und Klientinnen mit Migrationshintergrund in die Institutionen der Suchthilfe. In: Abhängigkeiten 01/2005, Lausanne

Eidg. Kommission für Drogenfragen (2005). Psychoaktiv.ch. www.psychoaktiv.ch

Jeanrenaud, C. et al. (1998): Le coût social de la consommation de tabac en Suisse. Neuchâtel.

Jeanrenaud, C. et al (2003).: Die sozialen Kosten des Alkoholmissbrauchs in der Schweiz. Neuchâtel.

SFA (Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme), Merkblatt Tabak, 2005.

Spinatsch, M. (2004). Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz? Bericht im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit.

Autorin

Jacqueline Fehr, Nationalrätin SP

Fachliche Unterstützung

Markus Theunert, Generalsekretär Fachverband Sucht