

# Zwischen Politik und Prävention : Monitoring illegaler Drogen in der Schweiz

Autor(en): **Achtermann, Wally**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology**

Band (Jahr): **15 (2016)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1050728>

## **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.

Wally Achtermann

## Zwischen Politik und Prävention: Monitoring illegaler Drogen in der Schweiz

### Zusammenfassung

Monitoringsysteme dienen der fortlaufenden und systematischen Sammlung von vergleichbaren und repräsentativen Daten zu einem beobachteten gesellschaftlichen Problem. Auch wenn Monitoringsysteme der Logik der Evidenz folgen, sind sie gleichzeitig in einen politischen Kontext eingebettet. Dies gilt im Besonderen für diejenigen Monitoringsysteme, welche seit den 1990er Jahren für den Bereich der illegalen Drogen in der Schweiz entwickelt wurden. Das reichhaltige Forschungs- und Evaluationswissen hat wesentlich zur Gestaltung und Optimierung der Suchthilfe und -prävention in der Schweiz beigetragen. Jedoch ist es bisher nur ansatzweise gelungen, diese Evidenz für die Entwicklung neuer suchtpolitischer Ideen zu nutzen.

**Schlagwörter:** Evaluation, Monitoringsysteme, Suchtprävention, Suchthilfe, evidenzbasierte Suchtpolitik.

### Résumé

#### Entre politique et prévention: le monitoring des drogues illégales en Suisse

Les systèmes de monitoring servent à collecter de manière permanente et systématique des données comparables et représentatives sur un problème social à observer. Même si ces systèmes de monitoring sont basés sur le principe de la preuve, ils sont en même temps insérés dans un contexte politique. Ce constat est particulièrement vrai pour les systèmes de monitoring qui ont été développées depuis les années 1990 dans le domaine des drogues illégales en Suisse. Le savoir issu des recherches et évaluations, extrêmement dense, a contribué de manière considérable au développement et à l'optimisation du traitement et de la prévention des addictions en Suisse. Et pourtant, il n'a été que partiellement possible de faire bon usage de ce savoir pour la formulation de nouvelles idées en matière de politique des addictions.

**Mots-clés:** Evaluation, système de monitoring, prévention des addictions, aide en matière d'addiction, politique des addictions basée sur les preuves.

### Summary

#### Between politics and prevention: the monitoring of illegal drugs in Switzerland

Monitoring systems are designed to collect in a permanent and systematic manner comparable and representative data about an observed social problem. Even though monitoring systems are evidence based, they are equally part of the political context. This is particularly true for the monitoring systems which have been developed in Switzerland since the 1990s in order to survey the field of illegal drugs. The rich knowledge built up through research and evaluations has played a major role in establishing and optimizing addiction aid and prevention in Switzerland. However, it has only been partially possible to make good use of this knowledge in terms of generating new ideas in the field of drug policy.

**Keywords:** Evaluation, monitoring system, prevention of addictions, aid regarding addiction, evidence based politics of addiction.

Monitoringsysteme sind fortlaufende Datensammelsysteme, auf deren Grundlage beobachtete gesellschaftliche Probleme angegangen werden sollen.<sup>1</sup> Im Gesundheitswesen gibt es zahlreiche Datenquellen, darunter auch solche für den Bereich der illegalen Drogen, der in diesem Beitrag im Zentrum steht. Im Idealfall schaffen die Datensysteme Evidenz für die Beurteilung des illegalen Drogenkonsums und dienen in Kombination mit Wirkungsmodellen als Quelle für die Evaluation von Policy-Massnahmen. Mit diesen Erwartungen sind aber auch Herausforderungen an Monitoring-Systeme verbunden. Wie stark ist das Monitoring in einen Policy-, und damit auch in einen politischen Kontext eingebunden? Besteht der politische Wille und stehen genügend Mittel zur Verfügung, um das Monitoring über einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren durchzuführen, mit dem Ziel, Entwicklungen aufzuzeigen? Verfügt das Monitoring über Flexibilität und Dynamik, um neue Themen aufzugreifen? Mit diesen Herausforderungen bewegen sich Monitoring-Systeme an der Schnittstelle von Forschung und Politikgestaltung. Für den Bereich der illegalen Drogen ist es in der Schweiz vor allem auch aus politischen Gründen bis heute nicht gelungen, ein kohärentes Monitoringsystem zu realisieren, das eine Einschätzung des illegalen Drogenkonsums erlaubt und damit zu einer evidenzbasierten Steuerung der schweizerischen Drogenpolitik hätte beitragen können.

Der Fokus dieses Beitrages liegt auf dem Monitoring illegaler Substanzen wie Cannabis, Heroin oder Kokain, welche unter das Betäubungsmittelgesetz fallen. Gerade am Beispiel

<sup>1</sup> Institut für Suchtforschung (1998): *Machbarkeitsstudie für ein nationales Drogenmonitoring*. Studie im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit.

der illegalen Drogen lassen sich die erwähnten Herausforderungen gut aufzeigen.

## 1. Herausforderung illegale Drogen

Auch wenn der Konsum von illegalen Drogen, vor allem von Heroin, seit Ende der 1960er Jahre an Bedeutung gewann, begannen sich die negativen Folgen dieses Konsums erst ab den 1980er Jahren zu zeigen. Damals war die Schweiz mit einem aus menschlicher und gesundheitlicher Sicht herausragenden Problem konfrontiert. In den grösseren Städten bildeten sich offene Drogenszenen, wo sich hunderte von drogenabhängigen Personen mit psychotropen Substanzen versorgten. Gewalt und Kriminalität eskalierten in und an diesen Drogen-Marktplätzen. Das Drogenproblem erhielt durch die Häufigkeit der Ansteckung der intravenös Drogenkonsumierenden mit dem HI-Virus, mit Hepatitis B oder C noch eine zusätzliche gesundheitliche Dimension mit damals neuen und unbekanntem Folgen. Die betroffenen Städte und Kantone sowie der Bund reagierten. Ab 1991 hat der Bund mit der sogenannten Vier-Säulen-Politik und den entsprechenden Massnahmenpaketen wesentlich dazu beigetragen, das Drogenproblem in der Schweiz zu mildern. Die vier Säulen, welche bis heute Gültigkeit haben, umfassen Prävention, Therapie, Schadensminderung und Repression.

Die Vier-Säulen-Politik und deren Massnahmen bilden unterschiedliche Handlungslogiken ab. Der Präventionsauftrag der Polizei umfasst in erster Linie die Repression, das heisst, die strafrechtliche Verfolgung des Drogenhandels und des Drogenkonsums mit dem Ziel der Drogenabstinenz. Aus gesundheitspolitischer Sicht geht es hingegen darum, Suchterkrankungen zu vermindern, abhängigen Menschen die notwendige Hilfe und Behandlung zukommen zu lassen, gesundheitliche Schäden zu vermindern und negative Auswirkungen auf die Gesellschaft zu vermeiden.<sup>2</sup> Daraus ergeben sich unterschiedliche Erwartungen an ein Suchtmonitoring. Während für polizeiliche Behörden polizeiliche Verzeigun-

gen wegen Drogenkonsums im Vordergrund stehen, möchten Gesundheitsbehörden, darunter das Bundesamt für Gesundheit (BAG), den Konsum, das Suchtverhalten oder Therapieformen beobachten, um daraus präventionspolitisch relevante Massnahmen abzuleiten.

## 2. Das Monitoring illegaler Drogen in der Schweiz

In der Schweiz gelangen seit den 1970er Jahren verschiedene Methoden und Instrumente zum Einsatz, die zum Aufbau unterschiedlicher Datenquellen geführt haben. Neben der Erhebung objektiver kriminologisch relevanter Daten gelangen auch solche der empirischen Sozialforschung wie beispielsweise die telefonische Befragung der Bevölkerung zum Einsatz.

Die Beobachtung und Erfassung des Konsums illegaler Drogen ist jedoch komplex. Dies liegt an den politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen des Phänomens der illegalen Drogen, ist doch der Konsum illegaler Drogen gesellschaftlich sowohl informell über soziale Normen als auch gesetzlich geächtet. Entsprechende Fragen zum Konsum illegaler Drogen werfen bei einer Stichprobenerhebung hinsichtlich der Validität der Resultate grosse Schwierigkeiten auf. Bei Stichprobenerhebungen in der Allgemeinbevölkerung sind zudem Konsumierende illegaler Drogen schwieriger zu erreichen als andere Bevölkerungsgruppen; es kann auch davon ausgegangen werden, dass viele keine Auskunft geben wollen. Diese Probleme in der Datenbeschaffung können weder mit einer bestimmten Datenquelle noch mit einem methodischen Ansatz beseitigt werden.<sup>3</sup>

Anhand von Indikatoren zu Datenquellen lassen sich für die Schweiz grob vier Phasen in der Entwicklung eines Monitoringsystems illegaler Drogen unterscheiden.

**Phase 1:** Bis zu Beginn der 1980er Jahre stand die Erfassung kriminologischer Aspekte im Zusammenhang mit dem Konsum von Heroin im Vordergrund. Die Strafbarkeit dieses Konsums wurde 1975 im Betäubungsmittelgesetz verankert. Schmuggel, Handel, Anbau, Besitz und Konsum sind demnach strafbar und ziehen eine Anzeige nach sich, die in der Kriminalstatistik dokumentiert werden. Die ab 1975 vom Bundesamt für Statistik, ab 1983 vom Bundesamt für Polizei geführte Statistik lieferte unter anderem Hinweise, wie sich die Anzahl

<sup>2</sup> Bundesamt für Gesundheit: Nationale Strategie Sucht 2017–2024.

<sup>3</sup> Interface (2014). *Möglichkeiten und Grenzen einer evidenzbasierten Beurteilung des illegalen Drogenkonsums in der Schweiz*. Studie im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit (BAG). Luzern, 26. 2. 2014.

der Neueinsteigenden, der persistenten Drogenkonsumierenden und der drogenhandelnden Personen verhalten; darauf aufbauend konnten Fragen zur Entwicklung des Drogenhandels und der Drogenmärkte behandelt werden.<sup>4</sup>

**Phase 2:** Beginn der Erhebung gesundheitspolitisch relevanter Daten zum Konsum illegaler Drogen. Die Schliessung des Platzspitzes in Zürich und des Kocherparks in Bern 1992 zeigte, dass Repression allein das Drogenproblem nicht aus der Welt schafft. Der Ruf nach einer evidenzbasierten Epidemiologie des Drogenkonsums in der Schweiz wurde laut.<sup>5</sup> Damit beabsichtigte das BAG, seine Drogenpolitik gegenüber der Bevölkerung und der Politik auf eine sichere, evidenzbasierte Grundlage zu stellen und den Handlungsbedarf auf dem Gebiet der Prävention und Früherkennung sowie Schadensminderung auszuweisen. Den Anfang machte das Bundesamt für Statistik, das seit 1992 über die Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB) zunächst rudimentär, dann mit den Jahren umfassender Daten zum Konsum illegaler Drogen erhebt.<sup>6</sup>

Einen Meilenstein im Monitoring des illegalen Drogenkonsums stellt in diesem Zusammenhang die heroingestützte Behandlung von Opioidabhängigen dar, welche 1994 in der Schweiz begann. Die Begleitforschung wurde zunächst vom Schweizer Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung (damals Institut für Suchtforschung) übernommen. Der Erfolg der ärztlichen Verschreibung von Opioiden war von hoher gesundheitspolitischer Relevanz: der illegale Heroin- und Kokainkonsum der behandelten Patientinnen und Patienten ging rasch und deutlich zurück, die Zahl der Drogentodesfälle nahm ab, die Beschaffungskriminalität sank und die soziale Integration der Betroffenen konnte verbessert werden. In der Folge entstanden verschiedene und untereinander nicht vergleichbare Statistiken im Bereich der ambulanten und stationären Suchthilfe (Beratung, Betreuung, Behandlung), welche 2004 in das Monitoring *act-info* überführt werden konnten. Nach wie vor stellt *act-info* mit dem systematischen Erfassen der Merkmale von Personen, die wegen Suchtproblemen Hilfsangebote beanspruchen, eine der wichtigsten Informationsquellen zum Problembereich des Substanzmissbrauchs dar.

**Phase 3:** Versuche der Entkriminalisierung des Cannabiskonsums. Auf dem Hintergrund

der Illegalität von Drogen wie Heroin und Cannabis waren Abstinenz und soziale Integration lange Jahre die erklärten Ziele der therapeutischen Anstrengungen und der präventiven Botschaften. Der Absolutheitsanspruch der Abstinenz wurde seit den 1990er Jahren zunehmend in Frage gestellt. Zudem zeigten die Statistiken, dass Einfuhr, Handel und Drogenkonsum in der Schweiz trotz umfangreicher Repressionsmassnahmen nicht abgenommen hatten. Deshalb wurde eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes angeregt, mit der unter anderem die Bestrafung des reinen Konsums abgeschafft werden sollte. Um die für die Revision des Betäubungsmittelgesetzes erforderliche Evidenz zu schaffen, hatte das BAG 2003 die Studie «Begleitforschung Betäubungsmittelgesetz» in Auftrag gegeben. Sie dauerte bis 2008. Kernstück der Studie war ein Monitoring, welches neben einer Sentinella-Studie (Fokusgruppen mit Experten und Expertinnen), eine kriminologische Marktstudie sowie eine repräsentative Längsschnittuntersuchung der Schweizer Bevölkerung im Alter von 13 bis 29 Jahren umfasste. Prospektiv sollte das Monitoring die Wirkungen möglicher Gesetzesänderungen erforschen, namentlich der Entkriminalisierung des Cannabiskonsums. Zu diesem Zweck wurde das Konsumverhalten junger Menschen, die allgemeine Einstellungs- und Verhaltensänderung in der Gesamtbevölkerung und die Entwicklung der öffentlichen Intervention und Massnahmen in den einzelnen Kantonen über Interviews erhoben. Der Versuch, den Konsum von Cannabis zu legalisieren, scheiterte jedoch 2004 am Nichteintretensentscheid des Nationalrats auf die Revision des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG). Erst 2006 gelang es mit einer Teilrevision des BetmG, die Vier-Säulen-Politik des Bundesrates gesetzlich zu verankern.

**Phase 4:** Integration des Konsums illegaler Drogen in eine Gesamtperspektive Sucht. Seit 2003 gibt es Bestrebungen im BAG, die sektoriellen und substanzorientierten Massnahmen für die Bereiche Alkohol, Tabak und illegale Drogen in eine suchtpolitische Gesamt-

4 Flury, Roger (2010). Der Kokainmarkt Schweiz. In: *SuchtMagazin* 6/2010.

5 Knolle H. The Heroin/Cocaine Epidemic in Switzerland 1979–1996: A Mathematical Analysis of Law Enforcement Data. *Substance Use & Misuse* 1999, 34:117–136.

6 Béat Windlin, Luca Notari. Gebrauch illegaler Drogen in der Schweiz – Ergebnisse aus den Schweizerischen Gesundheitsbefragungen 1992/93, 1997, 2002 und 2007. In: *Abhängigkeiten* 2, 2009, 74–88.

perspektive zu integrieren.<sup>7</sup> Dahinter steht die Erkenntnis, dass die Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Drogen gemessen am Schadenspotenzial wenig zielführend ist. Schadenspotenzial und tatsächliche Schadenslast richten sich nicht danach, ob eine psychoaktive Substanz legal oder illegal ist. Bei den legalen Substanzen ist der gesundheitliche Schaden für den betroffenen Menschen wie auch der soziale und wirtschaftliche Schaden für Familie und Gesellschaft insgesamt deutlich höher als bei den illegalen Substanzen. Jedoch kann die Illegalität einer Substanz bzw. die Kriminalisierung des Konsums das Schadenspotenzial erheblich erhöhen.

Im Monitoring-Bereich wurde deshalb das Suchtmonitoring so konzipiert, dass es diese Gesamtperspektive Sucht widerspiegelt. Ab 2011 erhebt es in regelmässigen Abständen Daten zum Konsum von Suchtmitteln wie Alkohol, Tabak, illegalen Drogen (Cannabis, Heroin, Kokain, Ecstasy, Amphetamine), Medikamenten und Internetsucht. Zudem werden jährlich 11 000 Menschen ab dem 15. Lebensjahr zu ihren Verhaltensweisen in diesen Suchtbereichen befragt. Darüber hinaus werden Erhebungen zu spezifischen Themen wie Alkohol und Gewalt oder das Konsumverhalten junger Erwachsener im Ausgang durchgeführt. Trotz der weiter oben erwähnten methodischen Schwächen der telefonischen Befragung ist es dank der Erhebungsstruktur des Suchtmonitorings möglich, die gewonnenen Daten in Beziehung zueinander zu setzen und sich so einer Gesamtschau der Suchtproblematik in der Schweiz anzunähern. Das BAG nutzt die so geschaffene Evidenz, um ausgehend von der Schadenslast der psychoaktiven Substanzen einerseits einen gesellschaftlich angemessenen Umgang mit Cannabis einzuleiten und andererseits über strukturelle Massnahmen die Alkohol- und Tabakprävention zu stärken. Angesichts drohen-

der Budgetkürzungen ist aber auch die Zukunft dieses Monitoringsystems ungewiss.

### 3. Vorläufige Bilanz

Gegen Ende der 1990er Jahre wurden erste Überlegungen für den Aufbau eines systematischen epidemiologischen nationalen Drogenmonitorings formuliert.<sup>8</sup> Jedoch hat die Illegalität von Cannabis, Heroin oder Kokain ganz grundsätzlich ein Monitoring dieser Substanzen erschwert. Zudem haben die enge Koppelung der Monitoringsysteme an externe Ereignisse – offene Drogenszenen oder politische Interventionen wie die Revision des BetmG – die Ansätze für ein kohärentes Monitoring immer wieder unterbrochen. Die heute vorliegenden kriminologischen und Public health-gesteuerten Datenquellen ergeben ein nur fragmentiertes Bild über den Konsum illegaler Drogen in der Schweiz. Noch nicht ganz ausgeschöpftes Potenzial liegt unter anderem in der Erschliessung neuer Datenquellen wie die Abwassermessung, in der Verknüpfung von Datenquellen, da wo sie sinnvoll ist, und in der Analyse der verschiedenen Daten mittels Datentriangulation.

### 4. Schlussbemerkungen

Die schweizerische Drogenpolitik ist in gewisser Weise Opfer ihres eigenen Erfolges geworden: Die Beschaffungsdelikte sind zurückgegangen und die offenen Drogenszenen verschwunden. Die Zahl der HIV-Infektionen und der Drogentodesfälle konnte mit Fixerräumen, Spritzenabgabeprogrammen und mit Substitutionstherapien gesenkt werden. Die unterschiedlichen Handlungslogiken von Polizei- und Gesundheitsbehörden haben einer pragmatischen Zusammenarbeit Platz gemacht.<sup>9</sup>

Man hat zwar das Elend der 1980er Jahre beseitigt oder unsichtbar gemacht. In dieser Logik ist auch die jüngste drogenpolitische Massnahme, das Ersetzen von Anzeigen durch Ordnungsbussen bei Cannabiskonsum<sup>10</sup> zu interpretieren. Das Drogenproblem als solches wurde damit aber nicht gelöst. Im Gegenteil. Gerade die Nichtsichtbarkeit des Drogenproblems hat den politischen Handlungsdruck tief gehalten. Der breite drogenpolitische Konsens, der in den 1990er Jahren unter dem Eindruck

7 Bundesamt für Gesundheit. *Herausforderung Sucht*. Grundlagen eines zukunftsfähigen Politikansatzes für die Suchtpolitik in der Schweiz. Bern, 2010.

8 Wagner J., Gschwend P., Steffen T., Uchtenhagen, A. (1998). *Machbarkeitsstudie für ein nationales Drogenmonitoring*. Institut für Suchtforschung Zürich im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit.

9 Wüthrich A. und Schneider C.: Der Beitrag von Suchthilfe und Polizei zur Lebensqualität. In: *SuchtMagazin* 5, 2015, 5–8.

10 Am 1. Oktober 2013 ist die Änderung des Betäubungsmittelgesetzes in Kraft getreten. Der Konsum eines Betäubungsmittels des Wirkungstyps Cannabis durch Erwachsene kann nun mit einer Ordnungsbusse bestraft werden, wenn die Menge des Mittels zehn Gramm nicht übersteigt.

der offenen Drogenszenen entstand, ist brüchig geworden, der Rechtfertigungsbedarf der Drogenpolitik ist gestiegen. Auf diesem Hintergrund konnten die von Polizei- und Gesundheitsbehörden erhobenen Daten bisher nur ansatzweise für die Entwicklung neuer suchtpolitischer Ideen genutzt werden.

**Wally Achtermann**  
*Sektion Grundlagen*  
*Bundesamt für Gesundheit*  
*Postfach*  
*3003 Bern*  
*Wally.Achtermann@bag.admin.ch*