

Modelle der Marktregulierung in der Suchtpolitik

Autor(en): **Beck, Thilo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SuchtMagazin**

Band (Jahr): **40 (2014)**

Heft 6

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-800129>

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.

Modelle der Marktregulierung in der Suchtpolitik

Die schweizerische Suchtpolitik verfolgt bei der Regulierung von psychoaktiven Substanzen zwei unterschiedliche Ansätze: Alkohol und Tabak werden nach dem Modell der Legalisierung schwach reglementiert, für die Mehrheit der übrigen psychoaktiven Substanzen gilt hingegen ein weitgehendes Verbotsprinzip. Hier setzt die Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik NAS-CPA in der Grundposition «Marktregulierung in der Drogenpolitik» an, in der die möglichen Formen der Marktregulierung beschrieben und auf ihre Nützlichkeit für die Ziele einer erfolgreichen Suchtpolitik geprüft werden. Es ergeben sich in dieser Analyse im Vergleich zum bisherigen Ansatz der Verbotspolitik deutliche Vorteile für die Einführung eines nach rationalen Kriterien reglementierten Marktes legalisierter Substanzen. Anhand von vier Beispielen aus den Bereichen Tabak, Alkohol, Cannabis und Glücksspiel wird der oft mehr von Tradition, Moral und wirtschaftlichen Interessen als von Zielsetzungen der Prävention oder der Schadenminderung geprägte Prozess der Entwicklung von Regulierungsmodellen in der Schweiz illustriert.

Thilo Beck

Dr. med., FMH Psychiatrie und Psychotherapie, Chefarzt Psychiatrie Arud, Konradstrasse 32, CH-8005 Zürich, Tel. +41 (0)58 360 50 10, t.beck@arud.ch, www.arud.ch. Die Arud ist Mitgliedsorganisation der NAS-CPA.

Schlagwörter: Reglementierung | Legalisierung | Schadenminderung | Regulierungsmodelle | Repression |

Einleitung

Seit der Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes 2008 ist die auf den Säulen Prävention, Therapie, Schadenminderung und Repression/Marktregulierung beruhende Viersäulenpolitik in der schweizerischen Suchtpolitik verankert.

2010 haben die drei Eidgenössischen Kommissionen im Suchtbereich¹ Bericht und Leitbild «Herausforderung Sucht»² veröffentlicht. Ziel der gemeinsamen Publikation war, Wege hin zu einer zukunftsfähigen Suchtpolitik für die Schweiz aufzuzeigen und so die Vier-Säulen-Politik und das bewährte Würfelmodell³ weiterzuentwickeln. Der Bericht beleuchtet umfassend die Situation in den Säulen «Prävention» und «Schadenminderung», weniger eingehend betrachtet er hingegen die Säule «Behandlung und Therapie» und praktisch gar nicht die Säule «Marktregulierung und Repression». Das Potential einer Überprüfung der bisherigen Verbotspolitik ist im Gegensatz zur internationalen Entwicklung in der Schweiz bisher nicht genutzt worden. Die NAS-CPA hat sich zum Ziel gesetzt, mit ihrer Grundposition zur Marktregulierung in der Drogenpolitik⁴ eine entsprechende Diskussion in der Schweiz anzuregen.

Formen der Marktregulierung

Das folgend beschriebene Kontinuum der Marktregulierung zeigt Abstufungen staatlicher Eingriffe in einen Markt auf. Das Spektrum reicht vom totalen Verbot bis zur totalen Liberalisierung ohne jegliche regulierende Eingriffe (Abb. 1).⁵ Marktregulierende Massnahmen in der Drogenpolitik bezie-

hen sich auf Anbau, Handel, Besitz und Konsum psychoaktiver Substanzen.

Das totale Verbot einer psychoaktiven Substanz, in dessen Rahmen sowohl der Konsum, als auch der Besitz, der Handel und der Anbau verboten sind, stellt den umfassendsten staatlichen Eingriff im Spektrum der Regulierungsmöglichkeiten dar.

- Im Falle einer Entkriminalisierung bzw. Straflosigkeit des Konsums ist zwar der Handel weiterhin verboten, der Konsum, die dazugehörigen Vorbereitungshandlungen, der Besitz (kann je nach Modell mehr oder weniger erlaubt sein) sowie der Anbau werden jedoch unter bestimmten Bedingungen nicht strafrechtlich verfolgt.
- Im Rahmen der Legalisierung bzw. Reglementierung sind Besitz und Konsum einer Substanz grundsätzlich

(Totales) Verbot	Entkriminalisierung	Reglementierung / Legalisierung	(Totale) Liberalisierung
Konsum: verboten	Konsum: erlaubt, aber z.B. zeitliche und örtliche Einschränkungen möglich	Konsum: erlaubt, aber z.B. zeitliche und örtliche Einschränkungen möglich	Konsum: erlaubt, nicht staatlich reglementiert
Besitz: verboten	Besitz: teilweise erlaubt (z.B. für Eigenbedarf)	Besitz: erlaubt, nicht staatlich reglementiert	Besitz: erlaubt, nicht staatlich reglementiert
Anbau: verboten	Anbau: teilweise erlaubt, aber staatlich reglementiert	Anbau: teilweise erlaubt, aber staatlich reglementiert	Anbau: erlaubt, nicht staatlich reglementiert
Handel: verboten	Handel: verboten	Handel: erlaubt, aber staatlich reglementiert	Handel: erlaubt, nicht staatlich reglementiert

Abb. 1: Kontinuum der Marktregulierung.⁶

erlaubt. Produktion und Vertrieb können jedoch weiterhin vom Staat kontrolliert und Gesetzen unterworfen werden.

- Bei einer totalen Liberalisierung wird jedes juristische Verbot des Konsums, des Besitzes und des Handels (Kauf, Verkauf, Überlassung) mit einer Substanz aufgehoben.

Repressive Massnahmen polizeilicher, ordnungspolitischer und juristischer Art sind dabei als Instrument zur Umsetzung bzw. Durchsetzung der rechtlich festgelegten Marktregulierungen zu verstehen⁷ und können – ausser bei der totalen Liberalisierung – im ganzen Spektrum der Marktregulierung zum Einsatz kommen.

Verhältnisse in der Schweiz

Der Konsum von Betäubungsmitteln ist in der Schweiz grundsätzlich verboten (Art. 19a).⁸ Im September 2012 hat das Parlament einem Ordnungsbussenverfahren für den Cannabiskonsum zugestimmt. Dieser bleibt juristisch zwar verboten, anstelle einer Verzeigung kann bei Erwachsenen der Verstoß gegen Artikel 19a nun jedoch mit einer Ordnungsbusse (100 Franken) geahndet werden (Art. 28b), sofern die geringfügige Menge von 10 Gramm nicht überschritten wird (Art. 19b Abs. 2). Der Besitz von Betäubungsmitteln ist ebenfalls grundsätzlich verboten (Art. 19a Abs. 1). Es gibt allerdings entkriminalisierende Regelungen: So ist nicht strafbar, wer nur eine geringfügige Menge eines Betäubungsmittels für den Eigenkonsum besitzt oder diese zur Ermöglichung des gleichzeitigen und gemeinsamen Konsums einer über 18-jährigen Person abgibt (Art. 19b Abs. 1).

Der Anbau bzw. die Herstellung von Betäubungsmitteln sowie auch der Handel (inkl. Import) sind grundsätzlich verboten (Art. 8 Abs. 1, Art. 19 Abs. 1). Der Bund kann Ausnahmegewilligungen für die wissenschaftliche Forschung, die Arzneimittelentwicklung oder die beschränkte medizinische Anwendung erteilen (Art. 8 Abs. 5).

Legalstatus als Kriterium für die Wahl des Regulierungsmodells

Das Kriterium für die Anwendung marktregulierender Modelle in der Schweiz ist der Legalstatus: Die Mehrheit der psychoaktiven Substanzen/Drogen unterliegt in allen Bereichen (Konsum, Besitz, Anbau/Herstellung, Handel) einem Verbot und ist damit illegal. Ausnahmen sind wie oben ausgeführt möglich für die Bereiche Forschung, Arzneimittelherstellung und medizinische Anwendung und für Konsum und Besitz geringfügiger Mengen. Die Regulierung illegaler Betäubungsmittel ist in der Schweiz auf dem Kontinuum der Marktregulierung also zwischen dem totalen Verbot und der Entkriminalisierung anzusiedeln. Andere psychoaktive Substanzen wie Alkohol und Tabak hingegen unterliegen keinem umfassenden Verbot, sondern werden durch Modelle geregelt, die dem Bereich Reglementierung/Legalisierung zuzuordnen sind.

Der heutige Legalstatus der einzelnen – legalen und illegalen – psychoaktiven Substanz ist auf historische Entwicklungen, kulturelle Einstellungen (Wertvorstellungen) sowie auf politische Aushandlungsprozesse zurückzuführen. Die Erkenntnis, dass die Problemlast (Schadenpotential) und der Legalstatus einer Substanz dabei nicht unbedingt in Zusammenhang stehen, setzt sich in der internationalen Politik und in Fachkreisen zunehmend durch.⁹

Schadenpotential als Alternative

Um das Niveau der Marktregulierung für eine Substanz festzulegen, wird heute – im Zuge der evidenzbasierten Politik

Tabak-Regulierung in der Schweiz²²

Die Regulierung des Tabakmarktes in der Schweiz gleicht einem Puzzle: Herstellung, Handel, Bewerbung, Konsum und Besteuerung von Tabakprodukten sind bereits auf nationaler Ebene in einer Vielzahl verschiedener Gesetze geregelt: Lebensmittelgesetz (LMG), Tabaksteuergesetz (TStG), Passivrauchgesetz, Bundesgesetz über die Produktesicherheit (PrSG), Landwirtschaftsgesetz (LwG) und Radio- und TV-Gesetz (RTVG). Im Zuge einer Totalrevision des LMG wurden die Tabakprodukte aus diesem ausgegliedert und sollen neu in einem eigenen Tabakproduktegesetz (TPG) geregelt werden, das derzeit in Erarbeitung ist. Auf kantonaler Ebene gibt es zudem eine Reihe weiterer Bestimmungen zum Schutz vor Passivrauch, zum Handel mit Tabakprodukten (Mindestalter 16 oder 18 Jahre) sowie zu deren Bewerbung (Einschränkungen im öffentlichen Raum).

Während die Produktion von Tabakprodukten relativ streng geregelt ist, bestehen aus Sicht der Tabakprävention erhebliche Mängel im Hinblick auf die Regulierung von Handel, Werbung und Sponsoring. Was die Einschränkung der Tabakwerbung betrifft, gehört die Schweiz derzeit zusammen mit Andorra und Liechtenstein zu den liberalsten Staaten Europas. Und sie ist das einzige europäische Land, das die Tabakkonvention der Weltgesundheitsorganisation (WHO), die ein Verbot aller Formen von Werbung und Sponsoring fordert, noch nicht ratifiziert hat. Gerade in diesem Bereich wäre aber aus Sicht der Fachleute eine strengere Regulierung von grosser Bedeutung, da die Wirkung der Werbung besonders auf Jugendliche erheblich ist.

Das neue TPG würde die Möglichkeit zum Verbot von Werbung und Sponsoring bieten. Der Gesetzesentwurf weist diesbezüglich aber grosse Lücken auf. Werbegelder würden lediglich an andere Orte verschoben, das Sponsoring von nationalen Musikfestivals oder Sportanlässen würde ebenso wie die Werbung an Verkaufsstellen weiterhin möglich sein. Dieses Beispiel zeigt beispielhaft, wie die Suchtpolitik oft als Kompromiss zwischen gesundheitspolitischen und – den oft stärkeren – wirtschaftspolitischen Interessen gestaltet wird. Die Vernehmlassung zum neuen TPG endete am 12. September 2014 und der Bundesrat entscheidet voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2015 über das weitere Vorgehen. Das Inkrafttreten ist für 2018 geplant.

BAG-Seite zur Revision des TPG: www.tinyurl.com/bag-tpg
Revision TPG auf Infoset: www.tinyurl.com/infoset-tpg

– vermehrt empfohlen, sich von der historisch begründeten Zuordnung ihres Legalstatus wegzubewegen und zu wissenschaftlich begründeten Modellen, die sich am Schadenpotential der verschiedenen Substanzen orientieren, überzugehen.¹⁰ In einer Studie des britischen Independent Scientific Committee on Drugs entwickelten David Nutt und Co-Autoren¹¹ ein Modell, das aufgrund einer so genannten multikriteriellen Entscheidungs-analyse das Schadenpotential von legalen und illegalen Rauschmitteln (am Beispiel Grossbritannien) errechnet.¹² Die Forscher bewerten 20 Substanzen anhand von 16 Kriterien, die abbilden, welchen Schaden die Substanz insgesamt für die Konsumierenden und für Dritte verursacht. Dabei wird die Konsumprävalenz wie auch das durch den Legalstatus bedingte Schadenpotential mit berücksichtigt. Das Modell zeigt, dass in Grossbritannien Heroin, Crack und Metamphetamin den höchsten Schaden für die Konsumierenden verursachen, während Alkohol, Heroin und Crack am schädlichsten für Dritte sind. Insgesamt wird für Alkohol, mit 72 Punkten auf einer Skala von 100, das höchste Schadenpotential errechnet, gefolgt von Heroin (55) und Crack (54). Tabak (Skalenwert 26) verursacht einen ähnlichen Schaden wie Kokain (27). Cannabis

erreicht in dieser Berechnung ein Schadenpotential im Wert von 20 Punkten; der Wert für Benzodiazepine, die in vielen ärztlich verschriebenen Beruhigungs- und Schlafmitteln enthalten sind, liegt bei 15 Punkten.

Prüfung von Alternativen zur bisherigen Marktregulierung

Die NAS-CPA hat Ziele einer erfolgreichen Suchtpolitik definiert, an denen im Folgenden die verschiedenen Formen der Marktregulierung gemessen werden.

- Verbesserung der körperlichen und seelischen Gesundheit sowie die soziale Integration der Konsumierenden.
- Vergrößerung der erlebten Sicherheit im öffentlichen Raum, Verminderung der Sichtbarkeit von Anbau, Konsum und Handel psychoaktiver Substanzen.
- Verminderung der negativen Folgen des Zugangs zum illegalen Markt von Betäubungsmitteln.
- Verminderung des Zugangs der Kinder und Jugendlichen zu Drogen (Kinder- und Jugendschutz).

Körperliche und seelische Gesundheit der Konsumierenden

Für den Schutz bzw. die Verbesserung der Gesundheit der Konsumierenden ist es entscheidend, dass psychoaktive Substanzen frei von gesundheitsschädlichen Beimischungen und Streckmitteln sind und ihr Wirkstoffgehalt bzw. Reinheitsgrad gleichbleibend und damit kalkulierbar ist. Formen der Marktregulierung, in deren Rahmen sich die Qualität psychoaktiver Substanzen bereits vor dem Markteintritt kontrollieren lässt, sind die Reglementierung/Legalisierung und in geringerem Masse auch die Liberalisierung. Im Rahmen der Liberalisierung können Gesundheits- und Sicherheitsrichtlinien, wie sie etwa für Lebensmittel oder Medikamente gelten, auch auf die frei produzierbaren und frei verkäuflichen psychoaktiven Substanzen angewendet und stichprobenartig durch staatliche Behörden überprüft werden. Im Rahmen der Legalisierung/Reglementierung besteht die Möglichkeit, psychoaktive Substanzen ausschliesslich durch staatlich lizenzierte und überwachte Stellen produzieren und anbieten zu lassen. Hier könnten Qualitätskontrollen bereits bei der Produktion ansetzen bzw. auf das eingeschränkte Angebot leichter angewendet werden. Für Beratungs- und Therapieangebote sind Betroffene besser erreichbar, wenn der Konsum der betreffenden Substanzen legalisiert ist bzw. nicht polizeilich verfolgt wird. Bei einem Konsumverbot hingegen sind der Schutz der Gesundheit bezüglich Qualität der konsumierten Substanzen und die Erreichbarkeit für Beratung und Therapie gefährdet bzw. schwieriger zu gewährleisten.

Sicherheit im öffentlichen Raum

Um ihre Sichtbarkeit im öffentlichen Raum einzuschränken und die Sicherheit sowie das Sicherheitsempfinden Dritter zu erhöhen, können Konsum und Angebot von psychoaktiven Substanzen in der Öffentlichkeit verboten werden. Ein Verbot des Konsums in der Öffentlichkeit, sei es örtlich und zeitlich begrenzt oder unbegrenzt, ist im Rahmen aller Formen der Marktregulierung möglich – ausser bei totaler Liberalisierung. Je repressiver die Durchsetzung des Konsumverbots gehandhabt wird, desto mehr polizeiliche und juristische Ressourcen werden benötigt. Für das Verbot von Drogenhandel im öffentlichen Raum gelten die gleichen Grundsätze wie für den Konsum. Der Verkauf einer Substanz, sei es in der Öffentlichkeit oder an bestimmten Orten, kann auch dann eingeschränkt oder verboten werden, wenn es sich im Grundsatz um einen legalen Markt handelt (z. B. Verkaufsverbot von Alkohol in Fuss-

Alkohol-Regulierung in der Schweiz

Ähnlich wie bei den Tabakprodukten gibt es in der Schweiz auch für den Alkohol ein Bündel von Gesetzgebungen, welche die Herstellung, den Handel und den Konsum mit dieser Substanz sowie deren Besteuerung regeln. Die wichtigsten Erlasse sind das Alkoholgesetz (AlkG), das Biersteuergesetz (BStG), Lebensmittelgesetz (LMG), Radio- und TV-Gesetz (RTVG) und Landwirtschaftsgesetz (LwG) sowie die Bundesverfassung, in der die Verwendung der Steuerabgaben auf den Spirituosen geregelt ist. Das AlkG resp. Bundesgesetz über die gebrannten Wasser, das die Regulierung der Spirituosen umfasst, befindet sich derzeit in Totalrevision und soll durch ein neues Spirituosensteuergesetz und ein Alkoholhandelsgesetz ersetzt werden. Da die Kantone über weitreichende Kompetenzen bei der Alkoholprävention verfügen, gibt es daneben individuelle kantonale Regelungen. So sind z. B. Erhältlichkeit und Bewerbung alkoholischer Getränke in gewissen Kantonen restriktiver geregelt als auf Bundesebene. Insgesamt gehört die Schweiz, auch was die Regulierung des Alkoholmarktes betrifft, zu den liberalsten Ländern Europas.

Mit der Totalrevision des Alkoholgesetzes wurde ursprünglich eine restriktivere Regulierung der Bewerbung von und des Handels mit Spirituosen bezweckt, um den problematischen Alkoholkonsum sowie die negativen Auswirkungen auf das öffentliche Leben und die Volkswirtschaft einzudämmen und die Jugend zu schützen. Inzwischen ist das Parlament aber weit davon entfernt, eine bezüglich dieser Zielsetzungen wirksame Reglementierung im Gesetz zu verankern. So wurde nicht nur auf die Einführung preislicher Massnahmen (wie Mindestpreise oder Lenkungsabgaben auf alkoholischen Getränken) verzichtet, die nachweislich eine hohe präventive Wirkung haben. Das Nachtverkaufsverbot als geeignete Massnahme zur Einschränkung der Erhältlichkeit alkoholischer Getränke wird nach wie vor umkämpft und Werbeeinschränkungen für Spirituosen und die Regulierung der «Happy Hours» wurden gegenüber dem geltenden Gesetz sogar gelockert: Wirtschaftsnahе und liberale Kräfte setzen sich im Parlament wirksam gegen die gesetzlichen Massnahmen mit der grössten präventiven Wirkung ein. Dieses Seilziehen um das neue Alkoholgesetz ist damit ein aktuelles Beispiel dafür, dass in der Drogenpolitik Gesetze mitunter wider besseren (Fach-)Wissens gemacht werden. Aktuell findet die Differenzbereinigung zwischen National- und Ständerat statt.

EAV-Seite zur Revision Alkoholgesetz:

www.tinyurl.com/eav-alkgesetz

Revision Alkoholgesetz auf Infoset:

www.tinyurl.com/infoset-alkgesetz

ballstadien oder Tankstellenshops). Eine intensive Kontrolle und Durchsetzung des Verbots im öffentlichen Raum ist auch hier mit einem hohen Ressourceneinsatz verbunden.

Über die Verdrängung des Konsums aus dem öffentlichen Raum hinaus geht die Einrichtung kontrollierter Produktionsgemeinschaften, durch die auch der Handel in den privaten Raum verlegt wird. Diskutiert und praktiziert wird diese Lösung derzeit vor allem in Bezug auf Cannabis. Als Vorteile werden genannt, dass Präventions- und Beratungsangebote gezielt bei den registrierten Mitgliedern der Produktionsgemeinschaften platziert werden können, dass der THC-Gehalt der angebauten Produkte behördlich kontrolliert und der Cannabis-Einkaufstourismus verhindert werden kann und dass weitere Mittel für die Prävention generiert werden können, indem von den Produktionsgemeinschaften eine Gebühr eingezogen wird.¹³ Private, nichtkommerzielle Cannabis-Produktionsgemeinschaften für volljährige Mitglieder (sogenannte Cannabis

Social Clubs) gibt es in Spanien,¹⁴ den Niederlanden und in Belgien.¹⁵ Ihre Einrichtung entspricht auf dem Kontinuum der Marktregulierung einer Entkriminalisierung von Konsum und Anbau (im Rahmen autorisierter Gemeinschaften). Im Kanton Genf wird ein entsprechendes Projekt für einen dreijährigen Pilotversuch z. Zt. auf seine Umsetzbarkeit geprüft.¹⁶

Negative Folgen illegaler Märkte

Ein bestehender Ansatz, um die negativen Folgen illegaler Märkte zu mindern, ist deren Verbot. Betrachtet man die Wirksamkeit von Verboten und ihrer Durchsetzung durch Massnahmen der Repression aus einer internationalen Perspektive wird deutlich, dass das Ziel, Produktion und Handel von illegalen Drogen zu vermindern, nicht erreicht worden ist und dass Kontrollmassnahmen lediglich einen geringfügigen Effekt auf das weltweite Drogenangebot haben und zu erhöhter Gewaltanwendung und Stützung mafïöser Strukturen beitragen.¹⁷ In Bezug auf die Schweiz lässt sich ebenfalls feststellen, dass es bisher kaum gelungen ist, den illegalen Handel mit psychoaktiven Substanzen nennenswert einzuschränken.¹⁸

Ein staatliches oder staatlich lizenziertes Monopol auf dem Verkauf von psychoaktiven Substanzen ist ein weiterer Ansatz, um die Zugänglichkeit zu Betäubungsmitteln mit dem Ziel zu regulieren, die negativen Folgen ihres Konsums und ihres Handels zu mindern. Auf dem Kontinuum der Marktregulierung ist dies im Bereich der Legalisierung bzw. Reglementierung anzusiedeln. Legalisiert wurde der Konsum von Cannabis in Uruguay und in den US-Bundesstaaten Colorado und Washington.¹⁹ Während nur Colorado auch den Anbau für den Eigenbedarf erlaubt, wurden in beiden Staaten Lizenzsysteme für die legale Produktion und den Handel eingeführt. Die Legalisierung bezieht sich dabei in beiden Staaten auf Erwachsene, für Minderjährige bleibt Cannabis verboten. Natürlich besteht auch bei einem staatlichen Verkauf die Gefahr, dass sich ein illegaler Markt ausbildet – besonders, wenn die staatlich festgelegten Preise über den Weltmarktpreisen des Schwarzmarktes liegen.²⁰ Wird der Verkaufspreis zu weit unter dem Schwarzmarktpreis festgelegt, besteht die Gefahr einer Zunahme der Konsumprävalenz. Gegenüber dem Angebot des illegalen Strassenhandels bietet eine staatlich kontrollierte Abgabe für die Konsumierenden grosse Vorteile, da sie den Kontakt mit möglicherweise wenig vertrauenswürdigen Dealern vermeiden und Substanzen beziehen können, deren Wirkstoffgehalt und Reinheit durch staatliche Anbieter kontrolliert worden ist. Ein staatliches oder staatlich lizenziertes Monopol für den Verkauf bietet zudem die Möglichkeit umfassender «flankierender Massnahmen» wie die Einschränkung der Abgabe für gewisse Konsumierende (z.B. Minderjährige), zeitliche und örtliche Verkaufseinschränkungen und Werbeverbote. Der Zugang zu problematisch Konsumierenden oder Abhängigen wird durch einen kontrollierten Verkauf vereinfacht (keine Angst vor Strafverfolgung) und erleichtert damit die Präventionsarbeit (insbesondere die Früherkennung eines drohenden oder vorliegenden Substanzmissbrauchs sowie die darauf aufbauende Frühintervention). Ebenso wie Modelle, die den Anbau für den Eigengebrauch tolerieren (Cannabis Social Clubs), bieten staatliche Verkaufsmonopole den Vorteil, dass sie zu rückläufigen Einnahmen auf dem Schwarzmarkt bzw. auf Seiten der organisierten Kriminalität führen. Zudem können Ressourcen, die bei der polizeilichen und justiziellen Verfolgung des Strassenhandels eingespart werden, an anderer Stelle eingesetzt werden. Mithilfe staatlicher Verkaufsmonopole können zudem Steuereinnahmen generiert und Arbeitsplätze geschaffen werden

Cannabis-Regulierung in der Schweiz

Cannabis steht als die häufigst konsumierte illegale Substanz immer wieder im Mittelpunkt von kontroversen gesellschaftspolitischen Diskussionen um die Drogenproblematik. Auf Empfehlung der Eidg. Kommission für Drogenfragen (EKDF), verabschiedete der Bundesrat 2001 seine Botschaft zu einer Revision des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG), mit der eine Legalisierung des Konsums, Handels und Anbaus von Cannabis vorgesehen wurde. Die Revision scheiterte 2004 im Parlament (Nichteintreten des Nationalrats), v.a. wegen der kontrovers diskutierten Cannabisproblematik. Als Reaktion reichte das Komitee «Pro Jugendschutz gegen Drogenkriminalität» 2006 eine Volksinitiative ein, die Besitz, Konsum und Anbau von Cannabis zum Eigenbedarf für Erwachsene erlauben wollte und einen staatlich kontrollierten Anbau und Handel für Dritte vorsah. Volk und Stände lehnten diese sog. Hanf-Initiative 2008 hoch ab. Während der langjährigen Vernehmlassung um das neue BetmG hielten sich einige Kantone bei der Strafverfolgung des Cannabishandels zurück, so dass in der ganzen Schweiz vorübergehend bis zu 200 Hanfläden entstehen konnten.

Die Strafverfolgung von Cannabiskonsumierenden blieb auch nach den gescheiterten Gesetzes- bzw. Verfassungsänderungen ein viel diskutiertes Thema. Nach einer parlamentarischen Initiative und auf Vorschlag der Gesundheitskommissionen von National- und Ständerat wurde 2013 im Rahmen einer Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes das so genannte Ordnungsbussenmodell für cannabiskonsumierende Erwachsene eingeführt. Dabei werden Erwachsene beim Besitz von nicht mehr als 10 g Cannabis zum Eigenkonsum oder beim Konsum und der unentgeltlichen Weitergabe von bis zu 10 g Cannabis zum gemeinsamen Konsum nicht mehr angezeigt, sondern es wird eine Busse von CHF 100.- erhoben. Unter 18-jährige Personen werden weiterhin verzeigt, auch im Hinblick auf eine Früherkennung eines problematischen Konsums und entsprechende Therapie- und Präventionsmassnahmen.

Seit 2010 haben einige Städte und Stadtkantone die Idee eines staatlich reglementierten Cannabismarktes wieder aufgegriffen: in Zürich, Kanton Basel Stadt, Kanton Genf, Winterthur, Bern, Biel und St. Gallen wurden Vorstösse eingereicht resp. Vorschläge zur Einrichtung von Cannabisvereinen bzw. zur straffreien Abgabe von Cannabis erarbeitet. Daraus ist eine neue Debatte entstanden, die sich von den früheren vor allem darin unterscheidet, dass sie von den Städten ausgeht.

Cannabis-Politik auf Infoset:

www.tinyurl.com/infoset-cannabis

Zugang der Jugend zu Drogen vermindern

Grundsätzlich lassen sich Gesetze und Massnahmen zum Zweck des Jugendschutzes mit jeder Form der Marktregulierung psychoaktiver Substanzen vereinbaren. Einschränkungen in Bezug auf Konsum, Besitz, Produktion und Vertrieb können auch für ein Produkt oder eine Substanz erlassen werden, deren Markt legal ist (wie dies heute bei Tabak und Alkohol bereits der Fall ist). Ist der Markt vollständig liberalisiert (keine gesetzliche Reglementierung von Handel, Anbau, Konsum und Besitz), kann der Jugendschutz nicht mehr mit repressiven Massnahmen eingefordert werden. Prävention (Verhaltensprävention), Schadenminderung, Therapie und Behandlung sind aber auch in diesem Modell mögliche Massnahmen.

Lässt man Modelle der Entkriminalisierung oder Legalisierung von Konsum und/oder Produktion lediglich für volljährige Konsumierende zu, stellt sich das Problem, dass diese keine Lösungsansätze für den Konsum Minderjähriger umfassen. So ist z.B. zu erwarten, dass auch bei einer guten Etablierung von privaten, nichtkommerziellen Cannabis-Produktionsgemeinschaften für volljährige Konsumierende (Cannabis Social Clubs) die Nachfrage von Jugendlichen weiterhin über den Schwarzmarkt oder die illegale Abgabe und Weitergabe an Minderjährige bedient wird. Allerdings bietet sich die Möglichkeit, mit den Ressourcen, die mit diesen Modellen im Polizei- und Justizapparat eingespart werden, gezielt hier anzusetzen – sei es in der Prävention, Früherkennung und Frühintervention oder bei der Durchsetzung des Cannabis-Konsumverbots.

Zusätzlich zur Einschränkung des Zugangs von Jugendlichen zu psychoaktiven Substanzen müssen im Interesse des Jugendschutzes die Ressourcen und das Wissen der Jugendlichen über den Umgang mit psychoaktiven Substanzen gestärkt werden. Dies kann im Rahmen von Angeboten aus dem Bereich Prävention, Früherkennung und Frühintervention sowie Schadenminderung geschehen. Für diese Angebote ist die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit der Jugendlichen umso einfacher, je weniger sie sich vor Strafverfolgung oder Sanktionen im Allgemeinen fürchten und daher offener mit Bezugspersonen, Lehrern, Vorgesetzten oder Jugendarbeiterinnen über Substanzkonsum sprechen oder Beratungsstellen aufsuchen.²¹

Empfehlungen

Aufgrund der vorliegenden Analyse wird deutlich, dass sich die Ziele der NAS-CPA für eine erfolgreiche schweizerische Drogenpolitik – Verbesserung der körperlichen und seelischen Gesundheit und der sozialen Integration der Konsumierenden, Erhöhung der Sicherheit im öffentlichen Raum, Verminderung der Sichtbarkeit von Anbau, Konsum und Handel, Reduzierung der negativen Folgen des Zugangs zum illegalen Markt sowie des Zugangs der Jugend zu Drogen – für alle Substanzen und über alle Zielbereiche mit marktregulierenden Modellen aus dem Bereich Legalisierung/Reglementierung besser erreichen liessen, als dies bisher möglich ist. Das Modell des entkriminalisierten Anbaus und Konsums (Social Clubs) stellt für Cannabis eine mögliche Alternative dar. Wie bereits erwähnt, wird wahrscheinlich auch der reglementierte Markt von illegalen Händlern umgangen werden – insbesondere dann, wenn die Preise für eine Substanz zu hoch über den Produktionskosten angesetzt sind. Es wird deshalb – ausser im Falle einer vollständigen Liberalisierung – stets einen illegalen Drogenmarkt geben, der mit Mitteln der Strafverfolgung zu kontrollieren ist. Mit einer Lockerung der Verbotspolitik und der Einführung reglementierter Märkte würde er aber deutlich schrumpfen. Dadurch würde die Repression entlastet, und frei werdende Ressourcen könnten zielgerichteter in bestehende oder neue Aufgaben wie in den Schutz der Kinder und Jugendlichen oder die Stärkung des Sicherheitsgefühls Dritter etc. investiert werden. Es wird angeregt, mit wissenschaftlich auszuwertenden Pilotprojekten das Potential alternativer Modelle der Marktregulierung zu prüfen. Die Initialisierung derartiger Pilotprojekte scheint bei der in der Schweiz meistkonsumierten illegalen Substanz mit einem verhältnismässig geringen Schadenpotential, dem Cannabis, sinnvoll und angezeigt. ●

Literatur

- Amsterdam, J.v./Opperhuizen, A./Koeter, M./Brink, W.v.d (2010): Ranking the harm of alcohol, tobacco and illicit drugs for the individual and the population. *European Addiction Research* 16(4): 202-207.
- BAG – Bundesamt für Gesundheit (2006): Terminologie der Schweizer Drogenpolitik. www.tinyurl.com/nzlgkdz, Zugriff 18.11.2014.
- Barriuso, A.M. (2011): Cannabis social clubs in Spain. A normalizing alternative underway. *Transnational Institute/FAC, Series on Legislative Reform of*

Geldspiel-Regulierung in der Schweiz

Die Schweiz stand dem Geldspiel sehr lange kritisch gegenüber. Mit der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1874 erhielt der Bund weitreichende Befugnisse zum Verbot von Spielbanken und zur Überwachung von Lotteriegeschäften. Eine Volksinitiative im Jahr 1920 verstärkte die Unterstützung für das Casinoverbot noch, bevor dieses acht Jahre später zugunsten der Einführung der so genannten «Kursäle» aufgeweicht wurde. Die Geschichte der Lotteriespiele verlief ähnlich: Ab 1923 sind Lotterien in der Schweiz grundsätzlich verboten, Ausnahmen sind aber zulässig. Die Krise im Jahr 1929 führte dazu, dass die Kantone bestehende Gesetzeslücken ausnutzten und «gemeinnützige» Lotteriegesellschaften gründeten.

Während des ganzen 20. Jahrhunderts war die prohibitionistische Perspektive vorherrschend. Trotzdem vermochte sich das illegale Glücksspiel zu verbreiten, indem sich eine zunehmende Zahl von Spielkreisen entwickelte. Anfang der 1990er Jahre schlug der Bundesrat vor, das seit 1920 bestehende Spielbankenverbot aufzuheben, um u.a. Mittel für die AHV zu gewinnen. Am 7. März 1993 stimmten über 72% der Abstimmenden diesem Vorschlag zu.

Ein neues Gesetz über Glücksspiele und Spielbanken (SBG), welches seit dem 1. April 2000 in Kraft ist, bereitet den Boden für die jüngsten Entwicklungen. Das SBG unterscheidet zwei verschiedene Kategorien von Spielbanken: Grand Casinos mit umfassendem Spielangebot (Spielbanken mit sog. A-Konzession) und Kursäle mit einem etwas eingeschränkteren Spielangebot (Spielbanken mit sog. B-Konzession). Es wurden anfänglich 7 A-Konzessionen und 14 B-Konzessionen vergeben.

Seit 2012 besteht eine Verfassungsgrundlage für Spielbanken, Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele. Auf dieser Grundlage wurde das Bundesamt für Justiz mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beauftragt, der zudem auch das Angebot der Geldspiele im Internet in einen legalen Rahmen stellen soll. Der Entwurf zum neuen Bundesgesetz über Geldspiele ging bis Ende August 2014 in die Vernehmlassung. Er verbessert in den Augen des Bundesrates unter anderem die Möglichkeiten, gegen Geldwäscherei und Wettkampfmanipulation vorzugehen. Die Abgaben für AHV/IV und für gemeinnützige Zwecke bleiben bestehen, Gewinne aus Lotterien und Sportwetten werden nicht mehr besteuert. Spielbankenspiele sollen künftig online angeboten werden dürfen, kleine Pokerturniere werden auch ausserhalb der Spielbanken zugelassen. SuchtexpertInnen kritisieren, dass der vom Bundesrat angestrebte Spielerschutz und die Anliegen der Prävention gemäss dem Vorschlag hinter den steuerlichen Interessen des Staates zurückstehen müssen. Glücksspielpolitik auf Infoset:

www.tinyurl.com/infoset-gluecksspiel

- Drug Policies Nr. 9. www.tinyurl.com/oag46r3, Zugriff 18.11.2014.
- Caulkins, J.P./Nicosia, N. (2010): What economics can contribute to the addiction sciences. *Addiction* 105(7): 1156-63.
- EKDF – Eidg. Kommission für Drogenfragen (2005): Das Würfelmodell kurz erklärt. www.psychoaktiv.ch
- EKDF – Eidg. Kommission für Drogenfragen/EKAL – Eidg. Kommission für Alkoholfragen/EKTP – Eidg. Kommission für Tabakprävention (2010): Bericht und Leitbild «Herausforderung Sucht». www.tinyurl.com/o5hkvyo, Zugriff 18.11.2014.
- Flury, R. (2010): Kommentar zur Entwicklung in der Schweiz. *SuchtMagazin* 36(6): 12-14.
- GCDF – Global Commission on Drug Policy (2011): Krieg gegen die Drogen, Bericht der Weltkommission für Drogenpolitik. Deutsche Übersetzung vom Fachverband Sucht, Zürich 2012: www.tinyurl.com/p3yyhrg, Zugriff 18.11.2014.
- Guénat, O. (2012): Pour préserver la sécurité dans l'espace public, il va falloir abandonner le modèle de la prohibition! *Dépendances* 48: 2-5.



Grossman, M./Chaloupka, F.J./Shim, K (2002): Illegal drug use and public policy. *Health Affairs* 21(2): 134-45.

Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève (2013): Pour plus de sécurité dans la ville. Les Associations de consommateurs de Cannabis: un modèle efficace de réglementation de l'accès au Cannabis. www.tinyurl.com/ltllea6, Zugriff 18.11.2014.

NAS/CPA – Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik (2014): Grundposition «Marktregulierung in der Drogenpolitik». www.tinyurl.com/mjl49js, Zugriff 18.11.2014.

Nordt, C./Stohler, R. (2010): Combined effects of law enforcement and substitution treatment on heroin mortality. *Drug and Alcohol Review* 29(5): 540-545.

Nutt, D. J./King, L. A./Saulsbury, William/Blakemore, Colin (2007): Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse. *Lancet* 369(9566): 1047-1053.

Nutt, D. J./King, L.A./Philipps, L.D. (2010): Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. *Lancet* 376 (9752): 1558-1565.

OFDT – Observatoire français des drogues et des toxicomanies (2013): Législations relatives à l'usage et à la détention de cannabis: définitions et états de lieux en Europe. www.tinyurl.com/lofdejg, Zugriff 18.11.2014.

Pardo, B. (2014): Cannabis policy reforms in the americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay. *International Journal of Drug Policy* 25(4): 727-735.

Transform Drug Policy Foundation (2009): After the War on Drugs: Blueprint for Regulation.

Trautmann, F. (2010): Auswirkungen der Drogenpolitik auf den weltweiten Drogenmarkt. *SuchtMagazin* 36(6): 15-20.

Werb, D./Rowell, G./Guyatt, G./Kerr, T./Montaner, J./Wood, E. (2011): Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review. *International Journal of Drug Policy* 22(2): 87-94.

Endnoten

- 1 Vgl. EKDF/EKAL/EKTP 2010.
- 2 Vgl. Ebd.
- 3 Vgl. EKDF 2005.

- 4 Vgl. NAS/CPA 2014.
- 5 Vgl. OFDT 2013.
- 6 Vgl. NAS/CPA 2014: 7.
- 7 BAG 2006: 43.
- 8 Die Artikelangaben beziehen sich alle auf das Betäubungsmittelgesetz BtmG, vgl. www.tinyurl.com/omcrq8l, Zugriff 13.11.2014.
- 9 Vgl. Amsterdam/Opperhuizen et al. 2010.
- 10 Vgl. Transform Drug Policy Foundation 2009; Nutt/King et al. 2007.
- 11 Vgl. Nutt/King et al. 2010.
- 12 Die multikriterielle Entscheidungsanalyse ist ein Ansatz, der bei der Entscheidungsfindung in komplexen Fragestellungen mit oft konkurrierenden Interessen angewendet wird. Unabhängige Expertenteams werteten gemäss der verfügbaren Evidenz das körperliche, psychische und soziale Schadenspotential der untersuchten Substanzen mit 9 Kriterien für den Schaden für Konsumierende und 7 Kriterien für den Schaden für Dritte. Zusätzlich wurde eine Gewichtung der jeweiligen Schadenspotentiale entsprechend der Bedeutung für Konsumierende/Dritte vorgenommen.
- 13 Vgl. Guéniat 2012.
- 14 Vgl. Barriuso 2011.
- 15 Vgl. die Beiträge von Zobel/Marthaler, Trautmann und Franquero/Bücheli in dieser Ausgabe.
- 16 Vgl. Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève 2013.
- 17 Vgl. Trautmann 2010; Werb/Rowell et al. 2011; GCDP 2011.
- 18 Vgl. Flury 2010; Nordt/Stohler 2010.
- 19 Vgl. Pardo 2014 und Zobel/Marthaler in dieser Ausgabe.
- 20 Vgl. Caulkins/Nicosia 2010; Grossman/Chaloupka/Shim 2002.
- 21 Vgl. den «Statement of Support by Law Enforcement Agents for Harm Reduction and Related Policies for HIV Prevention» vom Law Enforcement and HIV Network (LEAHN), www.bit.ly/leahnstatement, Zugriff 24.11.2014.
- 22 Die Beiträge zur Entwicklung der Regulationsmodelle in der Schweiz werden anhand der Beispiele Alkohol, Tabak, Cannabis und Geldspiel vorgestellt. Die Beiträge wurden von der Redaktion in Zusammenarbeit mit Petra Baumberger und Thilo Beck zusammengestellt.