



## Suchtpolitik

Petra Baumberger

DOI: <https://doi.org/10.33058/seismo.30739.0228>

Erstveröffentlicht: December 2020

### Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.)

Veröffentlicht von: Seismo Verlag, Zürich und Genf

ISBN ePDF 978-3-03777-739-8

ISBN Print 978-3-03777-177-8

Zitiervorschlag: Baumberger, Petra. 2020. Suchtpolitik. In Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.), *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*. Zürich: Seismo Verlag, DOI <https://doi.org/10.33058/seismo.30739>.

Aufgabe der Suchtpolitik ist die Regulierung von Produktion, Handel und Konsum legaler und illegaler Substanzen sowie von Angeboten, die zu einer Abhängigkeit führen können (z. B. Geldspiele, Onlineangebote, Games). Ziel der Suchtpolitik ist, die Risiken des Konsums für die Konsumierenden, ihr Umfeld, Wirtschaft und Gesellschaft zu minimieren. Eine staatliche Suchtpolitik kann von einem vollständigen Verbot (Prohibition) von Produktion, Handel und Konsum bis zu einer vollständigen Liberalisierung (freier Markt) reichen. Zwischenformen sind z. B. die Entkriminalisierung gewisser Bereiche oder deren staatliche Regulierung (Marktregulierung).

Die Alkohol-, Tabak-, Drogen- und Geldspielpolitik der Schweiz sind in unterschiedlichen sozial-, gesundheits-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Kontexten entstanden. Eine übergeordnete, d. h. substanz- und angebotsunabhängige Suchtpolitik, die alle psychoaktiven Substanzen umfasst, existiert nicht. Die Suchtpolitik der Schweiz ist bis heute eine Politik der Substanzen. Produktion, Handel und Konsum von Alkohol, Tabak, illegalen Drogen und Geldspielen sind in je eigenen Gesetzgebungen geregelt. Seit einigen Jahren arbeiten aber verschiedene Akteure in Richtung eines übergreifenden Politikansatzes: Die Eidgenössische Kommission für Suchtfragen mit dem «Würfelmodell» (2007), die drei ausserparlamentarischen Kommissionen des Suchtbereichs mit dem Bericht «Herausforderung Sucht» (2010) sowie das Bundesamt für Gesundheit mit der «Nationalen Strategie Sucht 2017–2024» (2015).

Im Bereich der Drogenpolitik wurde infolge des ansteigenden Konsums in der Schweiz Ende der 1960er Jahre das Betäubungsmittelgesetz revidiert, und die repressiven Aufgaben von Polizei und Justiz wurden mit Angeboten der Prävention und Behandlung ergänzt. Ende der 1980er Jahre führten die offenen Drogenszenen, die starke Zunahme Drogentoter und HIV-Ansteckungen zur Überprüfung dieser Dreisäulenpolitik (Prävention, Behandlung und Repression) und zu ihrer Erweiterung um die Schadenminderung / Überlebenshilfe. Obschon eine eidgenössische Initiative zur Drogenlegalisierung 1998 an der Urne scheiterte, ermöglichte sie die medizinische Versorgung Betroffener, die Abgabe von sterilem Injektionsmaterial und Präservativen sowie die kontrollierte Abgabe von Heroin und Methadon. Damit war die Vier-Säulen-Politik geboren, welche bis heute Gültigkeit hat, während vielen Jahren weltweit einzigartig war und zahlreichen anderen Ländern als Vorbild diente. Auf dem drogenpolitischen Kontinuum zwischen dem vollkommenen Verbot und dem freien Markt (siehe Kurzdefinition) liegt die Schweizer Drogenpolitik nahe beim vollständigen Verbot. Vollständig ist das Verbot deshalb nicht, weil der Cannabiskonsum für Erwachsene nicht zwingend strafrechtlichen Konsequenzen hat (Ordnungsbussenmodell), und weil es eine staatlich regulierte Heroinabgabe gibt.



Die Alkoholpolitik der Schweiz wurzelt in den grossen alkoholbedingten Problemen der 1880er (Schnapspest) und 1930er Jahre (Alkoholschwemme). 1932 wurde zur Eindämmung des verbreiteten Missbrauchs hochprozentiger Alkoholika das erste Alkoholgesetz geschaffen. Die Alkoholpolitik ist stark von wirtschaftlichen Interessen geprägt (Obst-, und Weinbauern, Brauer, Brenner, Detailhandel, Gastronomie, Werbung). Die Regulierung des Alkoholmarkts zur Minimierung der alkoholbedingten Risiken gelingt deshalb nur zögerlich. Die Totalrevision des Alkoholgesetzes (2012–2015), die zum Ziel hatte, den problematischen Alkoholkonsum einzudämmen, musste wegen unüberbrückbarer Differenzen zwischen Wirtschafts- und Präventionsbefürwortenden abgebrochen werden. Auf dem suchtpolitischen Kontinuum gehört die Alkoholpolitik der Schweiz zur Zwischenform der Marktregulierung: Produktion und Handel alkoholischer Getränke sind staatlichen Regeln unterworfen (z. B. Qualitätsanforderungen, Besteuerung, Verkaufsverbote an Kinder und Jugendliche).

Wie die Alkohol- ist auch die Tabakpolitik stark geprägt von wirtschaftlichen Interessen. Die Tabakproduktion ist zwar streng geregelt, und um die Jahrtausendwende ist es gelungen, wichtige Massnahmen zur Tabakprävention gesetzlich zu verankern (Verbot der Bewerbung von Tabakprodukten [2006]; Gesetz zum Schutz vor Passivrauchen [2010]). Die Schweiz gehört aber bezüglich Handel und Werbung bis heute zu den liberalsten Staaten Europas, und sie ist das einzige europäische Land, das die Tabakkonvention der Weltgesundheitsorganisation nicht ratifiziert hat. Auch die Tabakpolitik ist eine Politik der Marktregulierung: Produktion, Handel und Konsum von Tabakprodukten sind staatlichen Regeln unterworfen (z. B. Qualitätsanforderungen, Besteuerung, Rauchverbote im öffentliche Raums).

Im Unterschied zur Alkohol- und Tabakpolitik dominierte bei der Geldspielpolitik während des ganzen 20. Jh. das Verbot: 1920 wurden die Spielbanken (Casinos) per Volksinitiative verboten, 1923 die Lotteriespiele. Erst Ende des 20. Jh. änderte sich das aus wirtschaftlichen Gründen. Angesichts der Wirtschaftskrise in den 1990er Jahren und der zunehmenden Überalterung der Gesellschaft wurde 1993 das Spielbankenverbot aufgehoben, um Mittel für die AHV/IV zu gewinnen. Zusätzlich zur Tabak- und Alkoholsteuer, deren Erträge der AHV/IV zufließen, wurden fortan 60 % – 80 % des Gewinns der Casinos ebenfalls der seit 1948 existierenden Vorsorgeeinrichtung zugeführt. Das Lotterieverbot gilt bis heute. Ausgenommen sind Lotterien, die gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken dienen. Auf dem suchtpolitischen Kontinuum ist die Geldspielpolitik der Marktregulierung zuzuordnen: Casinos und Lotterien sind staatlichen Regeln unterworfen (z. B. Bestimmungen zum Spielerschutz). Eine eigentliche Politik zur Regelung von Onlineangeboten von Geldspielen existiert nicht. Auf dem suchtpolitischen Kontinuum ist die Politik zur Regulierung von Online-Angeboten nahe dem freien Markt anzusiedeln.

In der Schweiz sind alle föderalen Ebenen zuständig für die Gestaltung und Umsetzung der Suchtpolitik. D. h., es sind nicht nur nationale Gesetze von Bedeutung, sondern auch kantonale und lokale. Diese föderalistische Dezentralisierung ermöglicht einerseits, auf lokale Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen und dezentral Pilotvorhaben zu testen, die andernorts als good practice übernommen werden können – z. B. die kontrollierte Heroinabgabe, die in der Stadt Zürich getestet, von anderen Städten übernommen und letztlich in der nationalen Gesetzgebung verankert wurde. Andererseits führt sie dazu, dass die Anzahl gesetzlicher Grundlagen unüberschaubar ist. Dies erschwert die kohärente und bedarfsorientierte Weiterentwicklung des Gesamtangebots. Prävention, Behandlung und Schadenminderung werden zudem stark von kantonalen und lokalen Politiken sowie den jeweiligen finanziellen Möglichkeiten bestimmt, was grosse interkantonale Unterschiede zur Folge hat.

Die repressive Politik der illegalen Drogen, welche seit den 1970er Jahren weltweit vorherrschte, führte nicht zum gewünschten Ziel: Es ist nicht gelungen, den Konsum illegaler Drogen und die drogenbedingte Kriminalität signifikant zu reduzieren. Erste Staaten haben deshalb angefangen, ihre Drogenpolitik zu überdenken und im Hinblick auf Cannabis neue Wege zu gehen: Cannabis wird – in Analogie zu den legalen Drogen – legalisiert, und Produktion, Handel und Konsum werden staatlichen Vorgaben unterworfen. Dieses Modell der Marktregulierung ist grundsätzlich auf alle illegalen Drogen anwendbar, gefährlichere Drogen sind aber mit strengeren Auflagen zu belegen als weniger gefährliche. Die Weiterentwicklung der Drogenpolitik in Richtung Marktregulierung gestaltet sich schwierig: Die Drogenpolitik ist geprägt von Werten und von moralisierenden Debatten, die ein Weiterkommen oft verhindern. Dies gilt für die Politik der illegalen Drogen genauso wie für die Alkohol-, Tabak- und Geldspielpolitik.

## Literaturhinweise

Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik (2013). Marktregulierung in der Drogenpolitik. Zofingen: Koordination NAS-CPA.



## Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik



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

Steuergruppe der drei Eidg. Kommissionen für Alkoholfragen, für Drogenfragen und für Tabakprävention (2010). Herausforderung Sucht: Grundlagen eines zukunftsfähigen Politikansatzes für die Suchtpolitik in der Schweiz. Bern: Steuergruppe Herausforderung Sucht.