

## Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz?

Grundlagen und Materialien für eine verstärkte Integration der suchtpolitischen Aktivitäten des Bundes

Kurzfassung eines Berichts zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit

Bern, den 26. Mai 2004

### **Überblick**

*Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) möchte klären, ob seine bisher verfolgte Strategie einer fragmentierten Suchtpolitik mit je separaten Programmen für illegale Drogen, Alkohol und Tabak weiterhin zweckmässig ist oder ob allenfalls eine neu zu entwickelnde integrale, mehrere Suchtformen umfassende Suchtpolitik fachlich angezeigt und politisch akzeptabel wäre. Der vorliegende Bericht enthält Grundlagen, auf die sich das BAG bei dieser Klärung abstützen will. Die Befunde des Berichts beruhen auf publizierten epidemiologischen Daten und weiteren Materialien, auf den Ergebnissen einer Umfrage bei Sachverständigen und auf den Beiträgen einer Tagung mit diesen.*

### **Der suchtpolitische Handlungsbedarf in der Schweiz**

*Aus fachlicher Sicht besteht der suchtpolitische Handlungsbedarf in erster Linie bei der Verminderung von Suchtproblemen im Zusammenhang mit dem Missbrauch von Alkohol und Tabak. In zweiter Priorität sollte sich die staatliche Suchtpolitik mit den Problemen beschäftigen, die sich durch den Missbrauch von Heroin, Cannabis und Medikamenten, durch Adipositas (Fettsucht) sowie durch Spiel-, Kauf- und Arbeitssucht ergeben.*

*Diese fachliche Perspektive kontrastiert mit der Sichtweise von Politik und Öffentlichkeit, deren Aufmerksamkeit sich auf die durch den Konsum von Alkohol, Tabak und illegalen Drogen ergebenden Probleme beschränkt und deren Priorität bei der Bekämpfung von Drogenproblemen liegt.*

### **Die bisherige Suchtpolitik des Bundes**

*Die bisherige Suchtpolitik des Bundes beschäftigt sich vorwiegend mit den Problemen im Zusammenhang mit illegalen Drogen, Alkohol und Tabak. Vor allem im Bereich der illegalen Drogen wurde im Rahmen der Vier-Säulen-Politik des Bundes in den letzten Jahren eine Vielzahl von Projekten und Massnahmen umgesetzt. Die Wirksamkeit der suchtpolitischen Massnahmen des Bundes wurde bisher nur wenig evaluiert, die Befunde sind nicht eindeutig. Die Sachverständigen beklagen vor allem die Inkohärenz der bisherigen Suchtpolitik (Trennung zwischen legalen und illegalen Drogen, Nichtbeachtung weiterer Suchtformen), aber auch Defizite in der Kommunikation, Führung und Koordination.*

### **Anforderungen an eine neue Suchtpolitik des Bundes**

*Die Sachverständigen würden eine besser integrierte Suchtpolitik begrüssen. Sie erhoffen sich davon namentlich eine Reduktion der Inkohärenzen, die Schliessung von Angebotslücken und eine Verbesserung von Effizienz und Wirksamkeit. Diese Erwartungen decken sich auch mit den Befunden einer international vergleichenden Studie über integrative Ansätze in anderen Ländern.*

### **Empfehlungen**

*Eine integrative Suchtpolitik muss auf dem Bestehenden aufbauen und kann nur in kleinen, pragmatischen Schritten angestrebt werden. Im Hinblick darauf empfehlen wir, dass das BAG ein nationales suchtpolitisches Leitbild erarbeitet und darauf aufbauend in allen politikrelevanten Bereichen kohärente Sektoralpolitiken entwickelt, dass die angebotslenkenden Massnahmen verstärkt werden, dass das BAG seine Führungsaufgabe aktiver wahrnimmt und die Professionalität in Gestaltung und Vollzug der Suchtpolitiken weiter ausbaut.*

Die aktuelle Suchtpolitik des Bundes beruht auf je separaten Programmen für illegale Drogen, Alkohol und Tabak. Diese fragmentierte Strategie wird innerhalb des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) wie auch in Fachkreisen zunehmend hinterfragt. Das BAG möchte deshalb abklären, ob seine aktuelle Suchtpolitik weiterhin zweckmässig ist oder ob allenfalls eine neu zu entwickelnde integrale, mehrere Suchtformen umfassende Suchtpolitik fachlich angezeigt und politisch akzeptabel wäre. Der in diesem Faltblatt zusammengefasste Bericht soll dem BAG bei dieser Klärung als Entscheidungsgrundlage dienen. Die Befunde des Berichts beruhen auf publizierten epidemiologischen Daten und weiteren Materialien, auf den Ergebnissen einer Umfrage bei Sachverständigen und auf den Beiträgen einer Tagung mit diesen.

## Der suchtpolitische Handlungsbedarf in der Schweiz: Unterschiedliche Ansichten von Fachwelt, Öffentlichkeit und Politik

**Sucht** ist Ausdruck davon, dass eine Person die Kontrolle über bestimmte Aspekte ihres Verhaltens verloren hat. "Süchtig sein" heisst alltagssprachlich "nicht mehr aufhören können". Aus diesem **Kontrollverlust** können für die betroffene Person, für ihr Umfeld und für die Gesellschaft gesundheitliche, psychische, soziale oder wirtschaftliche Probleme entstehen. Suchtpolitik hat zum Ziel, die Entstehung solcher Suchtprobleme zu verhindern und das Ausmass von bestehenden Suchtproblemen zu mindern. Ein staatlicher Handlungsbedarf besteht dann, wenn diese Suchtprobleme im Einzelfall erheblich sind (individuelle Problemlast), wenn viele Personen von solchen Problemen betroffen sind und/oder wenn die Politik ein Eingreifen des Staates als notwendig erachtet.

**Aus fachlicher Sicht** besteht ein suchtpolitischer Handlungsbedarf in erster Priorität zur Verminderung von Suchtproblemen, die sich aus dem Missbrauch von **Alkohol** (hohe individuelle Problemlast und über 100'000 Abhängige) und durch den **Tabakkonsum** (mittlere Problemlast, über eine Million stark Rauchende) ergeben.

Suchtpolitischer Handlungsbedarf aus fachlicher Sicht			
Anzahl Betroffene	Problemlast		
	hoch	mittel	tief
400'000 - > 1 Million		<i>Tabakkonsum</i>	<i>Adipositas</i>
100'000 – 270'000	<i>Alkoholmissbrauch</i>	<i>Kaufsucht</i> <i>Medikamentenmissbrauch</i> <i>Arbeitssucht</i>	<i>Cannabiskonsum</i>
20'000 – 45'000	<i>Heroinkonsum</i>	<i>Spielsucht</i>	<i>Internetsucht</i>
weniger als 10'000		<i>Kokainkonsum</i> <i>Anorexie</i> <i>Bulimie</i>	<i>Ecstasykonsum</i>
Suchtpolitischer Handlungsbedarf <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: black; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> hoch <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: gray; border: 1px solid black; margin-right: 5px; margin-left: 20px;"></span> mittel <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; margin-left: 20px;"></span> tief			

In zweiter Priorität sollte sich die staatliche Suchtpolitik mit den Problemen beschäftigen, die sich durch den Missbrauch von Heroin, Cannabis und Medikamenten, durch Adipositas (Fettsucht) sowie

durch Spiel-, Kauf- und Arbeitssucht ergeben. Alle übrigen Suchtformen sind aufgrund ihrer relativ geringen Problemlast oder wegen der geringen Anzahl Betroffener von untergeordneter Bedeutung.

Diese fachliche Perspektive steht in einem gewissen Widerspruch zur **Sichtweise der Öffentlichkeit**. Für diese stehen die Suchtprobleme, die im Zusammenhang mit dem **Konsum von illegalen Drogen** entstehen, im Vordergrund. Der Missbrauch von Alkohol und der Tabakkonsum, die aus fachlicher Sicht in der Gesellschaft zu weitaus grösseren Problemen führen, finden ein deutlich geringeres öffentliches Interesse. Alle übrigen Suchtformen finden kaum je über den Kreis von Direktbetroffenen und Fachleuten hinaus Aufmerksamkeit.

Diese **selektive Wahrnehmung** von Suchtproblemen durch die Öffentlichkeit widerspiegelt sich auch **in der Politik**. So galt z. B. mehr als die Hälfte aller suchtpolitischen Vorstösse in den eidgenössischen Räten in den letzten 10 Jahren dem Thema "illegale Drogen", während sich nur ein Viertel mit dem Alkoholmissbrauch und knapp 15% mit dem Tabakkonsum beschäftigten. Alle übrigen Suchtformen beschäftigten das Parlament wenig oder gar nicht.

Die öffentliche und politische Wahrnehmung von Suchtproblemen wird stark durch deren **Sichtbarkeit in den Medien** geprägt. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre mit den offenen Drogenszenen in verschiedenen Städten waren die Drogenprobleme in den Augen der Öffentlichkeit und der Politik eines der brennendsten Probleme der Schweiz. Nach der **Schliessung der offenen Drogenszenen** sank die Aufmerksamkeit für Drogenfragen zunächst in den Medien, dann auch in der Öffentlichkeit und in der Politik.

Einstellungen der Bevölkerung zu ausgewählten suchtpolitischen Massnahmen	
Zustimmung	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jugendschutz, Prävention und Therapie</li> <li>Überlebenshilfe für Drogenabhängige</li> <li>Ärztliche Heroinschreibung</li> <li>Senkung der Promille-Grenze auf 0.5</li> <li>Grundsätzliches Werbeverbot für Tabak</li> <li>Preiserhöhungen für Tabakwaren</li> </ul>
Unentschieden	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entkriminalisierung des Cannabiskonsums</li> </ul>
Ablehnung	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toleranz beim Konsum von Heroin/Kokain</li> <li>Geld- oder Gefängnisstrafen für alle Drogenkonsumenten</li> <li>Zwangsentzug für Drogenabhängige</li> <li>Mehr Werbeverbote für Alkohol</li> <li>Preiserhöhungen für alkoholische Getränke</li> </ul>

Die **schweizerische Wohnbevölkerung** wurde in den letzten Jahren verschiedentlich zu ihren **Einstellungen gegenüber verschiedenen suchtpolitischen Massnahmen** befragt. Dabei zeigt sich, dass klassische Massnahmen wie Jugendschutz, Prävention und Therapie ebenso wie die drogenpolitischen Innovationen der letzten Jahre (Heroinschreibung, Überlebenshilfe) auf Zustimmung stossen. Unbestritten sind auch Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit (Senkung der Promille-Grenze). Auch Preiserhöhungen und Werbeverbote für Tabakwaren - nicht jedoch für alkoholische Getränke - stossen bei der Bevölkerung auf Akzeptanz.

Eindeutig abgelehnt wird jede Toleranz beim Konsum von "harten" Drogen (Heroin und Kokain), aber auch eine härtere Gangart gegenüber Drogenkonsumenten (Zwangsentzug, Geld- oder Gefängnisstrafen) ist für die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung unerwünscht.

Wie sich im Falle von Werbeverboten für Tabakwaren zeigt, stehen solche repräsentativen Einstellungsmessungen indes nicht immer im Einklang mit den politischen Willensäusserungen der Abstimmenden, wurde doch das in Umfragen meist akzeptierte Tabakwerbeverbot bei einer entsprechenden Volksabstimmung 1993 von drei Vierteln der Stimmenden abgelehnt.

## Die bisherige Suchtpolitik des Bundes: Vielfältig, innovativ, politisch bestimmt

Suchtprobleme sind in wesentlichem Masse Gesundheitsprobleme. Der Bund ist mit Art. 118 der **Bundesverfassung** gehalten, **Massnahmen zum Schutz der Gesundheit** der Bevölkerung zu treffen. Damit besteht eine umfassende Rechtsgrundlage, die den Bund zu suchtpolitischen Massnahmen anhält und diese auch legitimiert. Auf Verfassungsstufe verankert sind auch Massnahmen gegen den Alkoholmissbrauch und gegen die Gefahren des Glücksspiels. Eine ganze Palette von spezifisch suchtpolitisch relevanten Massnahmen in den Bereichen illegale Drogen, Alkohol, Tabak und Medikamente sind auf Gesetzesstufe geregelt.

Im Bereich der **illegalen Drogen** führte das BAG in den neunziger Jahren auf den drei gesundheitsbezogenen Säulen der schweizerischen Drogenpolitik (Prävention, Therapie, Schadenminderung) **zwei umfangreiche Massnahmenpakete** zur Verminderung der Drogenprobleme durch. Diese Massnahmenpakete führten insbesondere im Bereich der Schadenminderung zu beachtenswerten Erfolgen. So ging die Anzahl drogenbedingter Todesfälle ebenso markant zurück wie jene der HIV-Ansteckungen durch Drogeninjektionen. Auch war ein Rückgang bei der Anzahl drogeninjizierender Personen sowie ein Anstieg von Behandlungseintritten zu verzeichnen. Auch im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Probleme konnten Erfolge erzielt werden.

Das Schwergewicht der **alkoholpolitischen Massnahmen** liegt bei der **Angebotslenkung**. Die Eidg. Alkoholverwaltung (EAV) kontrolliert und besteuert die Herstellung, die Einfuhr und den Handel von gebrannten Wassern. Zudem bestehen gewisse Werbebeschränkungen sowie ein Alkoholverkaufsverbot für unter 16-Jährige. Seit 1999 führt das BAG zusammen mit der EAV zudem ein mehrjähriges **Alkoholpräventionsprogramm "Alles im Griff?"** durch, das vor allem mit Informationskampagnen darauf abzielt, risikoreiches Trinken in der Schweizer Wohnbevölkerung zu reduzieren. Befragungen haben ergeben, dass im Zeitraum der Kampagne der übermässige Konsum von Alkohol bei verschiedenen Zielgruppen zurückging.

Auch der **Tabakkonsum** wird mit **angebotslenkenden Massnahmen** beeinflusst. So unterliegen Tabakprodukte einer Verkaufssteuer sowie einer zusätzlichen Abgabe zuhanden des Tabakpräventionsfonds. Auch müssen alle Packungen von Raucherwaren Warnungen über deren gesundheits-schädigende Wirkung enthalten. Zudem unterliegt auch die Werbung für Tabakprodukte ähnlich wie jene für Alkohol gewissen Einschränkungen. Seit Mitte der neunziger Jahre führt das BAG mehrjährige **Programme zur Reduktion von Tabakproblemen** durch. Mit dem ersten, 1999 abgeschlossenen Massnahmenpaket konnten vor allem die organisatorischen und die wissenschaftlichen Grundlagen für die Tabakprävention in der Schweiz verbessert werden.

Der **Missbrauch von Medikamenten** war bisher nie direkt Gegenstand von suchtpolitischen Anstrengungen des Bundes. Einige der im **Heilmittelgesetz** enthaltenen Regelungen, namentlich in Bezug auf die Abgabe von und Werbung für Medikamente, haben indes auch eine suchtpreventive Wirkung. Zudem unterliegen auch die Medikamente gewissen Werbebeschränkungen.

**Essstörungen** werden vom BAG durch verschiedene Projekte zur Förderung einer gesunden Ernährung bekämpft. Seit 2002 führt das BAG zusammen mit der "Gesundheitsförderung Schweiz" das **Programm "Suisse Balance"** durch, das mit verschiedenen Massnahmen ein gesundes Ernährungs- und Bewegungsverhalten fördern will. Dieses Programm sowie die übrigen ernährungsspezifischen Massnahmen beziehen sich vor allem auf die Probleme Übergewicht und Adipositas. Zur Bekämpfung von Anorexie und Bulimie bestehen keine spezifischen Massnahmen.

Das **Spielbankengesetz** verpflichtet die Betreiber, den sozial schädlichen Auswirkungen des Spiels vorzubeugen und diese zu beheben. Spielsüchtige müssen vom Spielbetrieb ausgesperrt werden. Diese Regelungen zur Verhinderung und Eindämmung der **Spielsucht** betreffen allerdings nur die Spielbanken, nicht aber andere Angebote mit einem vergleichbaren Suchtpotenzial (z. B. Lotterien, Onlinegames, Slotmaschinen).

Bei allen anderen Suchtformen ist der Bund, abgesehen von unspezifischen, suchtformübergreifenden Ansätzen, nicht direkt aktiv.

Ein Vergleich zwischen dem Handlungsbedarf und dem faktischen suchtpolitischen Handeln des Bundes zeigt, dass die **Prioritäten des Bundes dem politisch vorgegebenen Handlungsbedarf entsprechen**, aber in einem gewissen Widerspruch zu den aus fachlicher Sicht angezeigten Prioritäten stehen:

Suchtpolitischer Handlungsbedarf, gesetzliche Regelungen und Programme des Bundes				
Suchtform	Fachlicher Handlungsbedarf	Politischer Handlungsbedarf	Gesetzliche Regelungen	Programme
Konsum von illegalen Drogen	++	+++	+++	+++
Alkoholmissbrauch	+++	++	++	+
Tabakkonsum	+++	++	+	++
Medikamentenmissbrauch	++	+	+	
Spielsucht	++	+	+	
Adipositas	++	+		+
Kaufsucht	++			
Arbeitssucht	++			
Übrige Suchtformen	+			

- An **erster Stelle** stehen Massnahmen zur Eindämmung des Konsums von **illegalen Drogen** mit sehr weitreichenden gesetzlichen Regelungen (absolutes Verbot von Produktion, Handel und Konsum; Grundlage der Säule *Repression*) und langjährigen, umfangreichen Massnahmepaketeten (Säulen *Prävention, Therapie, Schadenminderung*).
- An **zweiter Stelle** stehen Massnahmen zur Bekämpfung des **Alkoholmissbrauchs** und zur Reduktion des **Tabakkonsums**, wobei die Alkoholpolitik des Bundes primär auf angebotslenkenden Massnahmen beruht (Einschränkungen von Produktion und Handel), während bei der Tabakpolitik ein ausgeglicheneres Verhältnis zwischen gesetzlichen Einschränkungen (Handel) und Programmen besteht.
- Bei allen übrigen Suchtformen, bei denen aus fachlicher Sicht wie bei den illegalen Drogen ein mittlerer Handlungsbedarf besteht, sind die suchtpolitischen Regelungen und Anstrengungen des Bundes bescheiden (Medikamentenmissbrauch, Spielsucht, Adipositas) oder inexistent (Kaufsucht, Arbeitssucht).

### Die aktuelle Suchtpolitik des Bundes im Urteil der Sachverständigen: kompetent, innovativ, inkohärent, zu wenig koordiniert

Nach Meinung der Sachverständigen bilden **Inkohärenz und mangelnde Glaubwürdigkeit** die grössten Schwachstellen der Suchtpolitik des Bundes. Während Herstellung, Handel und Konsum der volksgesundheitlich schädlichsten Suchtmittel Alkohol und Tabak legal sind und beworben werden dürfen, herrscht bei den volksgesundheitlich weniger kostspieligen Drogen flächendeckende Prohibition. Auch der Einsatz von Mitteln ist unverhältnismässig: für die Bekämpfung des Konsums der illegalen Drogen (v. a. für die *Repression*) werden zuviel und für die Bewältigung der Probleme mit legalen Substanzen werden zuwenig Mittel eingesetzt. Moniert wird auch, dass der Bund bei der Bekämpfung von anderen Suchtformen, bei denen aus fachlicher Sicht ein Handlungsbedarf besteht, wenig oder nichts unternimmt.

Die **Drogenpolitik** des Bundes wird von den Sachverständigen **positiv beurteilt**. Viel Anerkennung findet das **Vier-Säulen-Modell**, das als sehr fortschrittlich, innovativ und wegweisend bezeichnet wird. Besonders betont wird die grosse internationale Ausstrahlung dieses Modells sowie dessen wichtige

Funktion als Basis eines breiten **drogenpolitischen Konsenses** in der Schweiz. Auch die neue Tabakpolitik des Bundes findet viel Anerkennung.

Die Sachverständigen attestieren dem **BAG** bzw. seinen Mitarbeitenden eine hohe **Fachkompetenz**. Sie schätzen ihr spürbares Engagement für die Sache und ihre vielfältigen Unterstützungsleistungen. Besondere Anerkennung findet die Tatsache, dass die konzeptuellen Grundlagen und die Massnahmen des BAG auf dem aktuellen Wissensstand beruhen und fakten- bzw. sachbezogen sind. Auch die vom BAG sehr aktiv geförderten **wissenschaftlichen Grundlagenarbeiten und Evaluationen** werden von vielen Praktikern sehr geschätzt.

Die **föderalistische Arbeits- und Kompetenzaufteilung** sieht vor, dass sich der Bund auf übergeordnete Aufgaben wie etwa Konzeptentwicklung, Initiierung neuer Ansätze, Bereitstellung von wissenschaftlichen Grundlagen und Koordination konzentriert, während die Kantone, Gemeinden und Privaten die Massnahmen dezentral vollziehen. Dieses Arrangement wird von den Sachverständigen als **sinnvoll und zweckmässig** bezeichnet. Bemängelt wird allerdings die grosse **Heterogenität im Massnahmenvollzug** zwischen den Kantonen und Landesteilen. In diesem Zusammenhang wird auch **die Koordinationstätigkeit des BAG** als **unbefriedigend** bezeichnet. Zudem besteht bei vielen Fachleuten der Wunsch, dass das BAG seine nationale suchtpolitische Führungsrolle aktiver und nachhaltiger wahrnehmen sollte.

### Anforderungen der Sachverständigen an eine neue Suchtpolitik des Bundes: integrativ, kohärent, pragmatisch

Die Sachverständigen würden eine **bessere Integration der Suchtpolitiken des Bundes begrüßen**. Sie versprechen sich davon generell einen angemesseneren Umgang mit Suchtproblemen. Auch könnten wichtige Angebotslücken geschlossen werden: in der Prävention wäre es möglich, vermehrt suchtspezifische Ansätze zu verfolgen, in der Therapie könnten den zunehmenden Problemen der Suchtverlagerung und der Mehrfachabhängigkeiten besser begegnet werden.

Die Suchtpolitik würde erheblich **an Kohärenz und Glaubwürdigkeit gewinnen**, wenn alle suchtpolitisch relevanten Ziele, Botschaften und Massnahmen besser aufeinander abgestimmt wären. Damit wäre auch eine wesentliche Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Öffentlichkeit Sucht verstärkt als gesamtgesellschaftliches Phänomen wahrnimmt. Damit könnte sich auch die politische Aufmerksamkeit vermehrt über den Rahmen der illegalen Drogen hinaus auf alle aus fachlicher Sicht relevanten Suchtformen ausrichten.

Eine gemeinsame Sprache, eine verbesserte Koordination, die Elimination von Doppelspurigkeiten und eine gezielte Nutzung von Synergien könnten wesentlich zu einer **Verbesserung von Effizienz und Nachhaltigkeit** des suchtpolitischen Handelns beitragen.

Die Fachpersonen verweisen indes auch auf die **Grenzen einer verstärkten Integration**. So ist insbesondere zu beachten, dass in fachlicher Hinsicht jede Suchtform ihre besonderen Merkmale hat, die spezifisch ausgerichteter Präventions- und Behandlungsangebote bedarf. Auch erlaubt die **bestehende gesetzliche Trennung** zwischen legalen und illegalen Substanzen **keine Gleichbehandlung**, wie sie im Rahmen eines integralen Ansatzes anstrebenswert wäre.

Es besteht ein weitgehender fachlich und pragmatisch begründeter Konsens darüber, dass eine neue Suchtpolitik des Bundes sowohl integrale als auch suchtspezifische Elemente enthalten muss. Der Integrationsprozess sollte **auf dem Bestehenden aufbauen** und schrittweise vollzogen werden.

Diese Erwartungen decken sich auch weitgehend mit den Befunden einer international vergleichenden Studie über integrative Ansätze in **anderen Ländern**. Die Autoren kommen zum Schluss, dass eine verstärkte Integration der verschiedenen Suchtpolitiken auch in der Schweiz zu mehr Kohärenz und zu problemgerechteren Angeboten führen kann, dass Synergien genutzt und Kosten gespart werden können. Das Ausmass der angestrebten Integration und der Weg, der dazu führt, müssen indes auf die **besonderen Rahmenbedingungen des betroffenen Landes abgestimmt** sein.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die gegenwärtige, fragmentierte Suchtpolitik des Bundes enthält drei wesentliche Probleme, denen mit einer verstärkten Integration der suchtpolitischen Anstrengungen des Bundes begegnet werden kann:

- Die aktuelle Suchtpolitik ist **inkohärent**: Die Aufteilung in legale und illegale Substanzen sowie die Priorisierung der illegalen Drogen gegenüber den volkswirtschaftlich schädlicheren legalen Substanzen Alkohol und Tabak sind aus fachlicher Sicht ungerechtfertigt. Auch die Ausblendung von weiteren Suchtformen, bei denen ein ebenso grosser Handlungsbedarf besteht wie bei den illegalen Drogen, ist fachlich nicht vertretbar.
- Die aktuelle Suchtpolitik ist **zu wenig effizient und zu wenig wirksam**: Die Zielsetzungen und Massnahmen der einzelnen Suchtpolitiken sind nicht aufeinander abgestimmt und teilweise widersprüchlich. Im föderalistischen Vollzug bestehen Doppelspurigkeiten und Widersprüche im Problemverständnis und im Massnahmenvollzug. Die Wirksamkeit der verschiedenen Massnahmen entspricht oft nicht den gesetzten Zielen, das Kosten-Nutzen-Verhältnis von einzelnen Massnahmen ist fragwürdig.
- Die aktuelle Suchtpolitik enthält wesentliche **Versorgungslücken**: Es gibt kaum geeignete Präventions- und Therapieangebote für Suchtverlagerungen und Mehrfachabhängigkeiten. Ebenso fehlen Gefässe für suchtspezifische oder suchtübergreifende Massnahmen sowie für Unterstützungsangebote wie z. B. Monitoring, Forschung und Weiterbildung.

Eine verstärkte Integration der bestehenden Suchtpolitiken, die diesen Anliegen Rechnung tragen kann, muss **auf dem Bestehenden aufbauen, punktuell und in kleinen Schritten entwickelt** werden. Eine Integration auf Gesetzesstufe z. B. in Form eines umfassenden Suchtgesetzes ist wohl auf absehbare Zeit politisch kaum realisierbar. Die zur Diskussion stehende Neuorientierung der Suchtpolitik muss deshalb darauf abzielen, bestehende Spielräume innerhalb des aktuellen Gesetzesrahmens zu erkennen und optimal zu nutzen.

### **Empfehlung 1: Das BAG sollte ein nationales suchtpolitisches Leitbild entwickeln**

Dieses Leitbild soll einen Rahmen und eine Orientierung für alle zukünftigen suchtpolitischen Massnahmen abgeben. Dazu gehören u. a. die folgenden Elemente:

- Einheitliche Definitionen für alle relevanten Begriffe (z. B. Sucht, Missbrauch, Therapie, Programm, Massnahme etc.)
- Grundsätze einer evidenz- und bedarfsbasierten Suchtpolitik (z. B. Wirksamkeit, Nachhaltigkeit, optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis)
- Gegenstand (welche Suchtformen), Prioritäten, Ziele und Zielgruppen der Suchtpolitik
- Strategien und Instrumente (z. B. Anreize, Verbote/Repression, Angebotslenkung, Beeinflussung von Verhalten und Verhältnissen etc.)
- Klärung von Aufgaben und Zuständigkeiten (zwischen Bund und Kantonen, Gemeinden und Privaten sowie unter diesen).

### **Empfehlung 2: Das BAG sollte in allen politikrelevanten Bereichen kohärente Sektoralpolitiken und Programme entwickeln**

Das operative Schwergewicht wird weiterhin auf eigenständigen Sektoralprogrammen liegen. Diese sollten inhaltlich aufeinander abgestimmt und nach den Grundsätzen und Vorgaben des Leitbildes einheitlich ausgestaltet werden.

Neben den suchtspezifischen Sektoralprogrammen sollten zwei Querschnittsprogramme entwickelt werden: eines für alle suchtspezifischen und suchtübergreifenden Massnahmen sowie eines für alle Unterstützungsangebote des BAG wie z. B. Forschung, Weiterbildung, Qualitätskontrolle etc.

**Empfehlung 3: Die angebotslenkenden Massnahmen sollten verstärkt werden**

Angebotslenkende Massnahmen wie Steuern und Abgaben, Werbe- oder Verkaufsverbote gelten gemeinhin als wirksamer als die Beeinflussung der Nachfrage. Das diesbezüglich zur Verfügung stehende Instrumentarium bei den legalen Substanzen ist noch längst nicht ausgeschöpft.

Alle angebotslenkenden Massnahmen sollten der Eidg. Alkoholverwaltung übertragen werden, damit deren umfangreiches Wissen und Können in Zukunft allen sektoralen Suchtpolitiken gleichermaßen zugute kommen kann.

**Empfehlung 4: Das BAG sollte in der nationalen Suchtpolitik inhaltlich und organisatorisch aktiver führen**

Zu einer aktiveren und nachhaltigeren Führung durch das BAG gehören insbesondere

- Die Erarbeitung und Umsetzung eines suchtpolitischen Leitbilds
- Die Entwicklung einer proaktiven, nachhaltigen und strategisch ausgerichteten Öffentlichkeitsarbeit
- Die Überprüfung aller bestehenden Gremien und Organisationen auf deren Konformität mit den Anforderungen des Leitbilds
- Eine Verstärkung und Verbesserung der horizontalen und vertikalen Koordination
- Ein effizienter Mitteleinsatz.

**Empfehlung 5: Die Professionalität von Gestaltung und Vollzug der Suchtpolitiken sollte ausgebaut werden**

Eine zeitgemässe Suchtpolitik muss formal den übergeordneten Kriterien der Wirksamkeit und eines optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnisses entsprechen. Um diesen Anforderungen zu genügen, bedarf es auf allen Handlungsebenen (Politik, Programm, Projekt) einer professionellen, evidenzbasierten Arbeitsweise. Dazu gehören namentlich:

- Der Aufbau und die Pflege einer an Fakten und Daten orientierten Arbeits- und Lernkultur
- Die Entwicklung und der Unterhalt von geeigneten Instrumenten wie Evaluation und Monitoring, mit denen umfassend und dauerhaft Informationen als Entscheidungs- und Steuerungsgrundlagen bereitgestellt werden
- Die regelmässige Evaluation der Wirksamkeit, der Nachhaltigkeit und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses aller Programme
- Die Systematisierung bei der Organisation und beim Management von Programmen
- Die optimale Nutzung der gut ausgebauten wissenschaftlichen Institutionen und Netzwerke sowie die Förderung des internationalen Austauschs und der internationalen Zusammenarbeit.

Die diesbezüglich bereits vorhandenen Kapazitäten und Kompetenzen im BAG sollten konsolidiert und ausgebaut werden.

Adressen für den Gratisbezug des Berichts und für weitere Auskünfte:

Markus Jann  
Leiter der Sektion Drogen  
Bundesamt für Gesundheit, Facheinheit Sucht&Aids  
3003 Bern  
Tel. 031 323 87 14  
E-Mail: markus.jann@bag.admin.ch  
www.bag.admin.ch

Dr. Markus Spinatsch  
Beratung für Politik und Verwaltung  
Spitalgasse 14  
3011 Bern  
Tel. 031 312 13 24  
E-Mail: ms@m-spinatsch.ch  
www.m-spinatsch.ch

Adressen für den Download des Berichts (PDF-Format):

<http://www.suchtundaids.bag.admin.ch/themen/sucht/drogen/>

<http://www.m-spinatsch.ch/d/publikationen-d.html>