

Koordination NAS-CPA
c/o mcw
Wuhrmattstrasse 28
4800 Zofingen

062 511 20 30
mailbox@nas-cpa.ch | www.nas-cpa.ch



NAS-CPA

Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik
Coordination politique des addictions

Marktregulierung in der Drogenpolitik Grundposition der Nationalen Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik NAS-CPA

Veröffentlicht am 8. April 2014

Verfügbar unter: www.nas-cpa.ch > Positionen > Grundpositionen

Inhalt

Einleitung: Hintergrund und Ziel des Papiers	3
1 Einbettung: Schweizerische Viersäulenpolitik und internationale Drogenpolitik.....	4
1.1 Viersäulenpolitik	4
<i>Kostenverteilung in der Viersäulenpolitik</i>	<i>4</i>
1.2 Internationale Einbettung der Viersäulenpolitik.....	5
2 Marktregulierung	6
2.1 Grundzüge des Drogenmarkts.....	6
2.2 Das Kontinuum der Marktregulierung	7
<i>Repressive Massnahmen.....</i>	<i>8</i>
2.3 Verortung der Schweiz im Kontinuum der Marktregulierung	8
2.4 Kriterien für die Anwendung marktregulierender Modelle auf psychoaktive Substanzen	8
3 Ziele der NAS-CPA für die schweizerische Drogenpolitik	11
4 Marktregulierende Massnahmen und ihre Wirkungen auf Individuum und Gesellschaft	12
4.1 Körperliche und seelische Gesundheit sowie soziale Integration der Konsumierenden verbessern.....	12
4.2 Im öffentlichen Raum Sicherheit erhöhen und Sichtbarkeit vermindern.....	13
4.3 Negative Folgen des Zugangs zum illegalen Markt von Betäubungsmitteln verringern.....	14
4.4 Zugang der Jugend zu Drogen vermindern	16
5 Empfehlungen	17
5.1 Inhaltliche Empfehlungen.....	17
5.2 Strategische Empfehlungen	18
6 Quellenangaben.....	20

Einleitung: Hintergrund und Ziel des Papiers

2010 haben die drei Eidgenössischen Kommissionen im Suchtbereich – die Eidg. Kommission für Drogenfragen (EKDF), die Eidg. Kommission für Alkoholfragen (EKAL) und die Eidg. Kommission für Tabakprävention (EKTP) – Bericht und Leitbild „Herausforderung Sucht“ (Steuergruppe 2010) veröffentlicht. Ziel der gemeinsamen Publikation war, Wege hin zu einer zukunftsfähigen Suchtpolitik für die Schweiz aufzuzeigen und so die Vier-Säulen-Politik, wie sie im Betäubungsmittelgesetz verankert ist (BetmG 2008), und das bewährte Würfelmodell (psychoaktiv.ch) weiterzuentwickeln. Der Bericht beleuchtet umfassend die Situation in den Säulen „Prävention“ und „Schadensminderung“, weniger eingehend betrachtet er hingegen die Säule „Behandlung und Therapie“ und praktisch gar nicht die Säule „Marktregulierung und Repression“.

Hier setzt die Grundposition der NAS-CPA an: Durch die Analyse der Marktmechanismen des Drogenmarktes (bzw. der Drogenmärkte) werden die damit verbundenen Probleme identifiziert (Kapitel 2). Dabei geht es in erster Linie um die Analyse und Betrachtung der Auswirkungen des illegalen Marktes und drogenpolitischer Massnahmen auf die Konsumierenden: im Hinblick auf ihre Gesundheit, aber auch auf ihre soziale Integration etc. In zweiter Linie geht es um die Auswirkungen auf Dritte und die Gesellschaft – sei es auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die öffentliche Gesundheit oder die Kosten für die Volkswirtschaft und die Sozialwerke. Dazu werden verschiedene Modelle der Marktregulierung auf einem Kontinuum zwischen absolutem Verbot und totaler Liberalisierung von psychoaktiven Substanzen eingeordnet, auf dem auch die schweizerische Drogenpolitik verortet werden kann. Das Papier definiert dabei die Marktregulierung als Summe aller rechtlich festgelegten regulativen Massnahmen, und die Repression als Instrument zu deren Durchsetzung (vgl. auch Kapitel 2.2).

Aufbauend auf dieser Analyse und orientiert an der suchtpolitischen Grundposition der NAS-CPA (2007) haben sich die Mitgliedsorganisationen der NAS-CPA auf vier Ziele für die Drogenpolitik geeinigt (Kapitel 3).

In einem weiteren Teil wird der Blick geöffnet: Es werden mögliche Vor- und Nachteile alternativer Formen der Marktregulierung zwischen absolutem Verbot und totaler Liberalisierung psychoaktiver Substanzen ermittelt (Kapitel 4). Dabei wird auch auf die wechselseitigen Zusammenhänge zwischen verschiedenen drogenpolitischen Massnahmen im Rahmen der unterschiedlichen Regulierungsmodelle hingewiesen. Um die Möglichkeiten und Wirkungen verschiedener marktregulierender Modelle zu illustrieren, wird vereinzelt auch auf legale Suchtmittel (Tabak, Alkohol) Bezug genommen. Ebenso werden punktuell internationale Beispiele und Erfahrungen aufgegriffen.

Aus den analytischen Erkenntnissen werden schliesslich – in Verbindung mit den festgelegten Wirkungszielen – inhaltliche und strategische Empfehlungen zuhanden von Politik und Praxis für den zukünftigen Umgang mit (heute) illegalen Suchtmitteln abgeleitet (Kapitel 5). Bei den diskutierten Modellen und Empfehlungen handelt es sich um Lösungsvorschläge für den risikoarmen Konsum von Betäubungsmitteln. Für die Substanzabgabe an Kranke und Abhängige sind die gesetzlichen Grundlagen bereits vorhanden und liegen deshalb nicht im Fokus der Empfehlungen, auch wenn sie noch nicht in jedem Fall dem Gesetz gemäss umgesetzt werden bzw. die bestehende Gesetzgebung aus medizinischer Sicht durchaus weiter optimiert werden könnte.

1 Einbettung: Schweizerische Viersäulenpolitik und internationale Drogenpolitik

1.1 Viersäulenpolitik

Seit der Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes 2008 (Inkrafttreten 2010/2011, vgl. BetmG 2008) ist die auf den Bereichen Prävention, Therapie, Schadensminderung und Repression / Marktregulierung beruhende Viersäulenpolitik in der schweizerischen Suchtpolitik verankert. Die vier Säulen haben folgende Funktionen:

- „Die Säule **Prävention** trägt zur Verringerung des Drogenkonsums bei, indem der Einstieg in den Drogenkonsum und die Suchtentwicklung verhindert werden.
- Die Säule **Therapie** trägt zur Verringerung des Drogenkonsums bei, indem sie den nachhaltigen Ausstieg aus der Sucht ermöglicht bzw. auf die Erhaltung dieser Möglichkeit hinwirkt. Zudem fördert sie die soziale Integration und die Gesundheit der behandelten Personen.
- Die Säule **Schadensminderung** trägt zur Verringerung der negativen Folgen des Drogenkonsums auf die Konsumierenden sowie indirekt auch auf die Gesellschaft bei, indem sie einen individuell und sozial weniger problematischen Drogenkonsum ermöglicht.
- Die Säule **Repression und Marktregulierung** trägt mit geeigneten regulativen Massnahmen zur Durchsetzung des Verbots von illegalen Drogen dazu bei, die negativen Folgen des Drogenkonsums für die Gesellschaft zu vermindern.“ (BAG 2013a).

Das schweizerische Betäubungsmittelgesetz ist ein föderales Gesetz, dessen Vollzug in erster Linie in der Verantwortung der Kantone liegt. Dies ermöglicht es zwar, auf kantonale Herausforderungen mit massgeschneiderten und erfolversprechenden Lösungen zu reagieren. Der kantonale Vollzug kann aber aus gesamtschweizerischer Sicht zu einer uneinheitlichen – im schlimmsten Fall widersprüchlichen – Drogenpolitik führen, was z.B. zur Folge hat, dass nicht allen Suchtkranken in allen Kantonen gleichwertige Möglichkeiten für Therapien und schadensmindernde Massnahmen zur Verfügung gestellt werden.

Das Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro) definiert das drogenpolitische Engagement des Bundes (BAG 2006). Seit 2006 wird das dritte Massnahmenpaket umgesetzt, das 2012 bis Ende 2016 verlängert wurde. Mit der Umsetzung betraut sind die Sektion Drogen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), das Bundesamt für Polizei (fedpol) und das Bundesamt für Justiz (BJ). Das MaPaDro legt neben den Massnahmen zu den vier Säulen auch Querschnittsaufgaben zur Unterstützung und Koordination der übrigen drogenpolitischen Akteure fest.

Kostenverteilung in der Viersäulenpolitik

Zur Verteilung der Kosten auf die vier Säulen gibt es nur sehr wenige Daten. Schätzungen gehen aber davon aus, dass das Schwergewicht auf der Säule der Marktregulierung / Repression liegt: Repressive Massnahmen (zu denen Massnahmen aus den Bereichen Polizei, Justiz, Strafanstalten und anderen strafrechtlichen Institutionen zählen) sind heute für zwei Drittel (65%) aller Kosten von drogenpolitischen Massnahmen in der Schweiz verantwortlich. Auf Prävention und Forschung entfallen gut 4%, auf Therapien (ambulante und stationäre Behandlungen) rund 26% und auf niederschwellige Massnahmen der Schadensminderung und Überlebenshilfe 5% der Kosten (vgl. Jeanrenaud et al. 2005).

1.2 Internationale Einbettung der Viersäulenpolitik

Die Schweizerische Viersäulenpolitik bewegt sich innerhalb der Vorgaben verschiedener UNO-Konventionen. Dies sind: das Einheitsübereinkommen von 1961 (weltweite Kontrolle des legalen Handels von Betäubungsmitteln, Einteilung aller abhängigkeits erzeugenden Substanzen in verschiedene Listen), Zusatzprotokoll von 1972 (Ergänzung der repressiven Massnahmen zur Reduktion des Angebots mit Massnahmen zur Behandlung und Rehabilitation d.h. mit Massnahmen zur Verminderung der Nachfrage), Psychotropenabkommen von 1971 (Kontrolle der psychoaktiven Substanzen), Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen von 1988 (Willensausdruck der Staatengemeinschaft zur verstärkten Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Drogenprobleme) (Ledermann et al. 2006).

Aufgrund der vielfältigen Probleme im Zusammenhang mit Drogenkonsum, -handel und -anbau orientieren sich immer mehr Staaten weg vom lange dominierenden verbotsorientierten Ansatz, hin zu permissiveren Ansätzen. Dabei zeigt sich, dass die UNO-Konventionen durchaus Handlungsspielraum für neue Lösungen (z.B. Entkriminalisierung des Besitzes, schadenmindernde Angebote) bieten (Bewly-Taylor / Jelsma 2012, akzept e.V. 2012, S. 21f.). Bei der nachfolgenden Betrachtung des Kontinuums der Marktregulierung (siehe Kapitel 2) wird jeweils darauf verwiesen, ob die jeweiligen Massnahmen mit diesen Konventionen konform sind.

2 Marktregulierung

2.1 Grundzüge des Drogenmarkts

Der Markt illegaler Betäubungsmittel unterliegt einigen zentralen mikroökonomischen Grundsätzen, die im Folgenden skizziert werden.

Grundsätzlich gilt die Annahme „Angebot und Nachfrage regeln den Preis“ auch für den illegalen Drogenmarkt. Allerdings wird dieses Prinzip bei einigen Substanzen und Konsumformen stark durch eine gewisse Inelastizität der Nachfrageseite geprägt: Die Nachfrage nach illegalen psychoaktiven Substanzen reagiert insgesamt weniger auf Preisschwankungen, da der Konsum – insbesondere im Falle einer Abhängigkeit – nicht auf einer im ökonomischen Sinne rationalen Entscheidung beruht, die sich ausschliesslich am Preis orientiert. Und auch nichtabhängige Konsumierende werden von Motiven zum Konsum getrieben, die oft höher bewertet werden als der Preis der Substanz. Wird das Angebot z.B. durch Sicherstellungen verknappt, kann dies zwar zu einer Preissteigerung führen. Diese wird aber die Nachfrage nicht deutlich verringern. In diesem Fall kann die Angebotsverknappung zu höheren Gewinnen bei den Händlern führen. In der Praxis erfolgt der Preisanstieg aber oft nicht real, sondern wird von den Händlern durch eine zusätzliche Reduzierung des Wirkstoffgehalts pro verkaufte Einheit (Streckung) erwirkt. Da die Konsumierenden unvollständig über die faktische Preissteigerung informiert sind, sind die Auswirkungen auf die Nachfrage gering. Der Schweizer Markt zeichnet sich bezüglich Nachfrage, Angebot und Preis durch eine weitgehende Stabilität aus, da die nachgefragten Substanzen unabhängig vom Grad der Repression in genügender Menge und in einem relativ engen Preisband gehandelt werden (vgl. fedpol 2013). Stehen verschiedene, in ihrer Wirkung vergleichbare Substanzen zur Verfügung, verschiebt sich die Präferenz der Konsumierenden zum jeweils preislich günstigeren Angebot. Diese Flexibilisierung des Marktes wird zurzeit im übrigen Europa im Bereich des Konsums von Stimulantien beobachtet (vgl. EMCDDA/Europol 2013).

Die Angebotsseite zeichnet sich grundsätzlich durch eine grosse Anpassungsfähigkeit und Dynamik aus. Der „Balloneffekt“ beschreibt z.B. das Phänomen, dass sich die Drogenproduktion durch polizeiliche Massnahmen, Sicherstellungen, Strafverfolgung etc. zwar von einem Ort vertreiben lässt, die Produktion dann jedoch an einem anderen Ort wieder auflebt (ähnlich wie bei einem Luftballon, bei dem die Luft nicht entweicht, sondern lediglich verschoben wird, wenn an einer Stelle Druck auf den Ballon ausgeübt wird). Die Illegalität, kombiniert mit der konstanten Nachfrage, führt dazu, dass sich auf dem Drogenmarkt immense Gewinne erzielen lassen. Das hat erstens zur Folge, dass das Geschäft für die organisierte Kriminalität attraktiv ist, und kann zweitens dazu führen, dass massive Gewalt im Kampf um die Vormachtstellung auf diesem Markt eingesetzt wird (Stichwort „Drogenkrieg“ zwischen Kartellen).

Eine weitere Besonderheit risikoreicher Märkte wie dem Betäubungsmittelschwarzmarkt ist, dass das erhöhte wirtschaftliche Risiko (drohende strafrechtliche Verfolgung, plötzliche Verknappung der verkäuflichen Menge durch Beschlagnahmungen etc.) auch höhere Profiterwartungen nach sich zieht. Dies führt dazu, dass – wie oben bereits erwähnt – unabhängig vom zum Verkauf stehenden Angebot konstant hohe Preise veranschlagt werden. Eine weitere Konsequenz ist, dass jene, die am Ende der Handelskette stehen und die Substanzen auf der Strasse direkt an die Konsumierenden verkaufen, in der Regel aus Gruppen mit sehr niedrigem gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Status rekrutiert sind und somit weiter marginalisiert werden (vgl. akzept e.V. 2012, S. 88f.). Der „Deal“ auf der Strasse ist mit dem ständigen Risiko verbunden, polizeilich und strafrechtlich verfolgt zu werden, wirft gleichzeitig jedoch vergleichsweise geringe Gewinne ab. Der Grossteil der Gewinne wird aus exorbitanten Margen erwirtschaftet, welche Gross- und Zwischenhändler den Betäubungsmitteln auferlegen (vgl. z.B. Flury 2010b, S. 35).

2.2 Das Kontinuum der Marktregulierung

Das folgend beschriebene Kontinuum der Marktregulierung zeigt, vom totalen Verbot bis zur totalen Liberalisierung ohne jegliche regulierende Eingriffe, Abstufungen staatlicher Eingriffe in einen Markt auf. In der Realität kommt die totale Liberalisierung als einer der Pole der Marktregulierung kaum vor. Theoretisch kann dieses Modell auf jeden Markt und die Regulierung jedes Produkts angewendet werden. Im Verständnis des vorliegenden Papiers wird das Kontinuum der Marktregulierung aber ausschliesslich auf die gemäss Betäubungsmittelgesetz verbotenen psychoaktiven Substanzen angewendet. Marktregulierende Massnahmen in der Drogenpolitik sind damit ein Kontinuum staatlicher Eingriffe in 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 bzw. die Produktion verboten sind, stellt den umfassendsten staatlichen Eingriff im Spektrum der Regulierungsmöglichkeiten dar.

Im Falle einer **Entkriminalisierung des Konsums** ist zwar der Handel weiterhin verboten, der Konsum, die dazugehörigen Vorbereitungshandlungen, der Besitz sowie der Anbau werden jedoch unter bestimmten Bedingungen nicht juristisch verfolgt (vgl. BAG 2013b: S. 119).

Im Rahmen der **Legalisierung bzw. Reglementierung** sind Besitz und Konsum einer Substanz grundsätzlich erlaubt. Produktion und Vertrieb können jedoch weiterhin vom Staat kontrolliert und Gesetzen unterworfen werden (vgl. OFDT 2013).

Bei einer totalen **Liberalisierung** wird jedes juristische Verbot des Konsums, des Besitzes und des Handels (Kauf, Verkauf, Überlassung) mit einer Substanz aufgehoben (vgl. OFDT 2013).

Abbildung 1: Kontinuum der Marktregulierung

Ausmass der Marktregulierung			
(Totales) Verbot	Entkriminalisierung	Reglementierung / Legalisierung	(Totale) Liberalisierung
Konsum: verboten	Konsum: verboten, aber nicht straffrechtlich verfolgt, zusätzlich zeitliche und örtliche Einschränkungen möglich	Konsum: erlaubt, aber z.B. zeitliche und örtliche Einschränkungen möglich	Konsum: erlaubt, nicht staatlich reguliert
Besitz: verboten	Besitz: verboten, aber nicht strafrechtlich verfolgt	Besitz: erlaubt, staatliche Regulierung möglich	Besitz: erlaubt, nicht staatlich reguliert
Anbau / Produktion: verboten	Anbau / Produktion: teilweise erlaubt, aber staatlich reguliert	Anbau / Produktion: teilweise erlaubt, aber staatlich reguliert	Anbau / Produktion: erlaubt, nicht staatlich reguliert
Handel: verboten	Handel: verboten	Handel: erlaubt, aber staatlich reguliert	Handel: erlaubt, nicht staatlich reguliert

Repressive Massnahmen

Unter „Repression“ werden polizeiliche, ordnungspolitische und juristische Massnahmen verstanden, die zur Bekämpfung der Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz eingesetzt werden (BAG 2013b: S. 43). Repressive Massnahmen sind in diesem Sinne als **Instrument zur Umsetzung bzw. Durchsetzung der rechtlich festgelegten Marktregulierungen** zu verstehen und können – ausser bei der totalen Liberalisierung – im ganzen Spektrum der Marktregulierung zum Einsatz kommen. Dabei nimmt das Ausmass und die Intensität der repressiven Massnahmen (und der dazugehörenden Sanktionen) von links nach rechts tendenziell ab.

2.3 Verortung der Schweiz im Kontinuum der Marktregulierung

Ausgehend vom geltenden Betäubungsmittelgesetz kann erörtert werden, wo die Schweiz in Bezug auf die Regulierung illegaler Betäubungsmittel auf dem Kontinuum der Marktregulierung anzusiedeln ist: zwischen dem staatlichen Verbot und der Entkriminalisierung.

Abbildung 2: Verortung der Schweiz auf dem Kontinuum der Marktregulierung



- **Konsum:** Der Konsum von Betäubungsmitteln ist in der Schweiz grundsätzlich verboten (Art. 19a). 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).¹
- **Besitz:** 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).
- **Anbau/Herstellung:** Der Anbau bzw. die Herstellung von Betäubungsmitteln ist 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). Letztere bildet eine Ausnahme vom totalen Verbot, da bestimmte Verwendungen von Betäubungsmitteln vom Gesetz explizit vorgesehen werden.
- **Handel:** Der Handel (inkl. Import) mit Betäubungsmitteln ist 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).

2.4 Kriterien für die Anwendung marktregulierender Modelle auf psychoaktive Substanzen

Das Kriterium für die Anwendung marktregulierender Modelle in der Schweiz ist heute der Legalstatus: Die Mehrheit der psychoaktiven Substanzen/Drogen unterliegt in allen Bereichen (Konsum, Besitz,

¹ Hinweis: Das Verfahren tritt per 01.10.2013 in Kraft.

Anbau/Herstellung, Handel) einem Verbot und ist damit illegal. Ausnahmen sind wie oben ausgeführt für die Bereiche Forschung, Arzneimittelherstellung und medizinische Anwendung möglich. Andere psychoaktive Substanzen wie Alkohol und Tabak hingegen, unterliegen keinem umfassenden Verbot, sondern werden durch Modelle geregelt, die dem Bereich Reglementierung/Legalisierung zuzuordnen sind. Einen Überblick über die in der Schweiz tatsächlich umgesetzten Regulierungsmassnahmen zur Beschränkung von Konsum und Angebot legaler und illegaler psychoaktiver Substanzen sowie von Medikamenten gibt ein Papier der Eidg. Kommission für Drogenfragen (EKDF 2013).

Der heutige Legalstatus der einzelnen – legalen und illegalen – psychoaktiven Substanz ist auf historische Entwicklungen, kulturelle Einstellungen (Wertvorstellungen) sowie auf politische Aushandlungsprozesse zurückzuführen. Dass die Problemlast (Schadenspotential) und der Legalstatus einer Substanz dabei nicht unbedingt in Zusammenhang stehen, zeigt beispielsweise die Befragung von Fachleuten durch Spinatsch (2004, S. 9ff): Der legalen Substanz Alkohol wird von den Experten auf individueller und gesellschaftlicher Ebene eine höhere Problemlast zugeschrieben als den illegalen Substanzen Kokain und Cannabis.

Um das Niveau der Marktregulierung für eine Substanz festzulegen, wird heute – im Zuge der evidenzbasierten Politik – vermehrt empfohlen, sich von der historisch begründeten Zuordnung ihres Legalstatus weg zu bewegen und zu wissenschaftlich begründeten Modellen, die sich am Schadenspotential der verschiedenen Substanzen orientieren, überzugehen (zum Thema der kohärenten Politik für illegale und legale Substanzen vgl. Pempidou group 2011). Im Folgenden wird ein solches Modell näher vorgestellt.

In einer Studie des britischen Independent Scientific Committee on Drugs entwickeln David Nutt und Co-Autoren (2010) ein Modell, das aufgrund einer so genannten multikriteriellen Entscheidungsanalyse das Schadenspotential von legalen und illegalen Rauschmitteln (am Beispiel Grossbritannien) errechnet. Die Forscher bewerten 20 Substanzen anhand von 16 Kriterien, die abbilden, welchen Schaden die Substanz insgesamt für die Konsumierenden und für Dritte verursacht. Die 16 Kriterien umfassen: die Sterblichkeit, die direkt auf den Konsum der Substanz zurückzuführen ist (Letalität der Substanz), die Sterblichkeit, die indirekt (z.B. durch Unfälle, Folgeerkrankungen) auf den Konsum der Substanz zurückzuführen ist, der gesundheitliche Schaden, der direkt auf den Konsum der Substanz zurückzuführen ist (z.B. Leberzirrhose), der gesundheitliche Schaden, der indirekt auf den Konsum der Substanz zurückzuführen ist (z.B. durch sexuell übertragbare Krankheiten), das Abhängigkeitspotential, die Beeinträchtigung mentaler Funktionen, die direkt auf den Konsum der Substanz zurückzuführen ist (z.B. Psychosen), die Beeinträchtigung mentaler Funktionen, die indirekt auf den Konsum der Substanz zurückzuführen ist (z.B. Stimmungsschwankungen), der Verlust von materiellem Vermögen (z.B. Beruf, Wohnung), der Verlust von sozialen Beziehungen, direkte und indirekte Verletzungen Dritter, der direkte oder indirekte Beitrag der Substanz zur Verübung von Verbrechen, zu Umweltschäden, zu familiären Schwierigkeiten und zu international verursachtem Schaden (z.B. Förderung von organisiertem Verbrechen), die wirtschaftlichen Kosten (z.B. für das Gesundheitssystem) sowie die Folgen für die Gesellschaft (z.B. Verlust sozialen Zusammenhalts). Das Modell zeigt, dass Heroin, Crack und Metamphetamin (Meth oder Crystal) den höchsten Schaden für den individuellen 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 Schadenspotential errechnet, gefolgt von Heroin (55) und Crack (54). Tabak (Skalenwert 26) verursacht einen ähnlichen Schaden wie Kokain (27). Cannabis erreicht in dieser Berechnung ein Schadenspotential im Wert von 20 Punkten; der Wert für Benzodiazepine, die in vielen ärztlich verschriebenen Beruhigungs- und Schlafmitteln enthalten sind, liegt bei 15 Punkten.

Weitere Modelle beziehen sich auf ähnliche (wenn auch weniger umfassende) Kriterien zur Berechnung des Schadenspotentials und kommen zu einem vergleichbaren Resultat (siehe z.B. van Amsterdam et al. 2010: akute Toxizität, chronische Toxizität, Suchtpotential, sozialer Schaden, Nutt et al. 2007: akuter, chronischer und intravenöser Schaden, Intensität des Rausches, psychologische Abhängigkeit, sozialer Schaden, Vergiftung, Gesundheitskosten). Aus diesen Kriterien folgt auch, dass die Einschätzung der Schadenspotentiale für jedes Land differenziert betrachtet werden muss, da sich die Ergebnisse – abhängig etwa vom Gesundheitssystem oder gesellschaftlichen Voraussetzungen – von Land zu Land unterscheiden können (vgl. z.B. Cannabisberichte der EKDF 1999 und 2008, Risikoanalyse in den Niederlanden für die Substanzen Psilocin und Psilocybin, CAM 2000; Kosten-Nutzenanalyse für die gängigsten Substanzen in Frankreich, Bourgain et al. 2012).

3 Ziele der NAS-CPA für die schweizerische Drogenpolitik

Die Suchtpolitische Grundposition der Nationalen Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik (NAS-CPA 2007) hält unter anderem fest, dass sich eine Suchtpolitik am Gefährdungsgrad bzw. Schadenspotential für Individuum und Gesellschaft orientieren und zum Ziel haben muss, menschliches Leid und gefährdendes Verhalten zu verhindern und zu vermindern. Dabei respektiert und unterstützt die Suchtpolitik einerseits das betroffene Individuum sowie deren Angehörige und trägt andererseits den Bedürfnissen der Gesellschaft nach Schutz und Sicherheit Rechnung. Insbesondere verfolgt eine Suchtpolitik im Sinne der NAS-CPA auch die Förderung und den Schutz der Kinder und Jugendlichen.

Die übergeordneten Ziele der NAS-CPA für die schweizerische Drogenpolitik, die sich aus diesen Grundsätzen ergeben, bestehen darin, 1) Personen und 2) die Gesellschaft bestmöglich vor möglichen negativen Folgen von Konsum, Anbau und Handel psychoaktiver Substanzen zu schützen.

Davon ausgehend ergeben sich die folgenden vier konkreten Ziele für die Drogenpolitik der Schweiz:

1. **Die körperliche und seelische Gesundheit sowie die soziale Integration der Konsumierenden verbessern.** Dazu gehört ausdrücklich auch, die Qualität psychoaktiver Substanzen zu kontrollieren und zu verbessern.
2. **Im öffentlichen Raum die Sicherheit vergrössern, und die Sichtbarkeit von Anbau, Konsum und Handel psychoaktiver Substanzen vermindern.**
3. **Die negativen Folgen des Zugangs zum illegalen Markt von Betäubungsmitteln vermindern.**
4. **Den Zugang der Kinder und Jugendlichen zu Drogen vermindern (Kinder- und Jugendschutz).**

4 Marktregulierende Massnahmen und ihre Wirkungen auf Individuum und Gesellschaft

Im Folgenden werden die oben genannten Ziele dahingehend untersucht, wie sie sich im Rahmen verschiedener Modelle aus dem Kontinuum der Marktregulierung erreichen lassen. Dabei werden, wo angebracht, auch weiterführende Zusammenhänge der marktregulierenden Modelle mit Massnahmen und Zielen aus den Bereichen der Prävention, der Schadensminderung, der Repression sowie der Therapie und Behandlung betrachtet.

Den folgenden Ausführungen ist vorzuschicken, dass das perfekte System der Marktregulierung nicht existiert bzw. dass die Marktregulierung nicht alle heute bestehenden Probleme lösen kann. So ist beispielsweise zwar damit zu rechnen, dass ein reguliertes System geringere Anreize für illegalen Handel bietet, dass aber auch ein regulierter Markt von illegalen Händlern umgangen werden kann und der Kontrolle mittels repressiver Massnahmen bedarf, wenn auch wohl in einem geringeren Umfang. Angesichts der zahlreichen Dysfunktionalitäten der heutigen Drogenpolitik scheint es aber trotzdem wichtig, diese zu reflektieren und nach Verbesserungsmöglichkeiten zu suchen.

4.1 Körperliche und seelische Gesundheit sowie soziale Integration der Konsumierenden verbessern

Für die physische Gesundheit der Konsumierenden ist es erstens entscheidend, dass psychoaktive Substanzen keine gesundheitsgefährdenden Beimischungen, die von Produzenten zur „Streckung“ des Produkts beigefügt werden, enthalten und ihr Wirkstoffgehalt bzw. Reinheitsgrad gleichbleibend und damit kalkulierbar ist. Eine punktuelle Überprüfung der Zusammensetzung einer Substanz können Substanzkontrollen, die etwa in Diskotheken oder Drogenkonsumräumen (sogenannten Fixerstuben) angeboten werden, leisten. Der Beitrag solcher Screenings zur Gesundheit der Konsumierenden bleibt jedoch auf wenige Konsumierende beschränkt und ist kurzfristiger Art. Diese Kontrollen setzen erst dann an, wenn sich die Substanzen bereits auf dem Markt befinden. Formen der Marktregulierung, in deren Rahmen sich die Qualität psychoaktiver Substanzen bereits vor dem Markteintritt kontrollieren lässt, sind die Reglementierung/Legalisierung und in geringerer 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 (vgl. akzept e.V. 2012, S. 28ff). Hier könnten Qualitätskontrollen bereits bei der Produktion ansetzen bzw. auf das eingeschränkte Angebot leichter angewendet werden.

In letztgenanntem Modell kann zudem eine Registrierungspflicht für Kundinnen und Kunden eingeführt werden, die zwar auf der einen Seite eine bessere Begleitung und Überwachung der Konsumierenden ermöglicht, auf der anderen Seite aber auch vom Kauf in einer dieser Stellen abschrecken könnte, was wiederum zur Bildung eines Schwarzmarkts führen könnte.

Zweitens entscheiden neben der Qualität einer Substanz auch die Umstände des Konsums über die Gesundheit der Konsumierenden. So sind z.B. in der Stadt Bern mit der Etablierung von Fixerstuben, in denen Substanzen in einem kontrollierten, sicheren Umfeld konsumiert werden können und steriles Injektionsmaterial zur Verfügung steht, die Todesfälle, die auf Drogenkonsum zurückzuführen sind, um 50% gesunken, und die Zahl der HIV-Infektionen unter Konsumierenden um 80% (vgl. GREA 2012, S. 1). Der Austausch von gebrauchten gegen sterile Spritzen und die Einrichtung von Fixerstuben ist in

allen in Kapitel 2 vorgestellten Formen der Marktregulierung möglich. Generell lassen sich schadenmindernde Massnahmen leichter bei legalisiertem oder liberalisiertem Konsum umsetzen als bei einem Verbot. Auf diesen Vorteil liberaler gegenüber restriktiver Regulierungsmodelle verweist auch die Publikation der Global Commission on Drug Policy (GCDP 2013) zur epidemischen Verbreitung von Hepatitis C.

Drittens können Beratungs- und Therapieangebote einen Beitrag zur körperlichen und seelischen Gesundheit sowie zur sozialen Integration der Konsumierenden leisten. Voraussetzung hierfür ist, dass die Konsumierenden über die bestehenden Angebote informiert und zur Teilnahme motiviert werden können. Dies wiederum gelingt nur dann, wenn Sozialarbeitende/Streetworker/Suchtfachleute die Konsumierenden erstens erreichen und diese zweitens nicht aus Angst vor einem Strafverfahren vor Unterstützungsangeboten zurückschrecken. Auf dem Kontinuum der Marktregulierung sind diese Voraussetzungen bei denjenigen Formen gegeben, bei denen der Konsum von psychoaktiven Substanzen erlaubt bzw. entkriminalisiert ist. Bei einem Konsumverbot hingegen, sind der Schutz der Gesundheit und die soziale Integration gefährdet bzw. schwieriger zu gewährleisten.

4.2 Im öffentlichen Raum Sicherheit erhöhen und Sichtbarkeit vermindern

Um ihre Sichtbarkeit im öffentlichen Raum einzuschränken und die Sicherheit sowie das Sicherheitsempfinden Dritter zu erhöhen, können Konsum und Angebot von psychoaktiven Substanzen 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. Selbst für legale Substanzen kann ein Konsumverbot im öffentlichen Raum erlassen werden. So ist beispielsweise jeglicher Konsum der grundsätzlich legalen Substanz Alkohol im öffentlichen Raum (Strassen, Parks etc.) in vielen spanischen Städten und Regionen zu jeder Zeit verboten und wird mit einer Busse bestraft. Ein weiteres Beispiel ist das Rauchverbot in Gastronomiebetrieben und öffentlichen Orten wie Bahnhöfen oder Schulen. Wird der Konsum im öffentlichen Raum nicht geduldet, erhöht dies die Sicherheit und das Sicherheitsempfinden Dritter. Die Durchsetzung eines Konsumverbots in der Öffentlichkeit kann – unabhängig von der angewendeten Form der Marktregulierung – wiederum mit unterschiedlicher Intensität verfolgt werden. Je nach Prioritätensetzung und verfügbaren Mitteln kann der Gesetzgeber z.B. nur eine stichprobenartige Überprüfung des öffentlichen Konsumverbots durch die Polizei oder aber auch eine dauerhafte Polizeipräsenz veranlassen. Je repressiver die Durchsetzung des Konsumverbots gehandhabt wird, desto mehr polizeiliche und juristische Ressourcen werden benötigt. Eine stark repressive Durchsetzung eines Konsumverbots ist mit erheblichem Ressourceneinsatz auf Seiten der Polizei und der Justiz verbunden.

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

Ein weiteres Mittel, um die Sichtbarkeit des Konsums in der Öffentlichkeit einzuschränken besteht darin, Drogenkonsumräume (Fixerstuben) einzurichten, in denen Substanzen in einem risikominimierenden Umfeld und ohne die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit konsumiert werden können (siehe Abschnitt 4.1). Drogenkonsumräume sind im Rahmen jeder Form der Marktregulierung möglich.

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. So fordert beispielsweise der Kommandant der jurassischen Kantonspolizei, Olivier Guéniat, die Entkriminalisierung von Cannabiskonsum und -produktion im Rahmen autorisierter Produktionsgemeinschaften, um den Handel mit Cannabis aus dem öffentlichen Raum zu verdrängen und die frei werdenden polizeilichen Ressourcen auf andere Substanzen und auf den Jugendschutz konzentrieren zu können (siehe Abschnitt 4.2, vgl. Guéniat 2012, S. 4). Als weitere Vorteile nennt Guéniat die Möglichkeit, dass Präventions- und Beratungsangebote gezielt bei den registrierten Mitgliedern der Produktionsgemeinschaften platziert werden können, dass der THC-Gehalt der angebotenen Produkte behördlich kontrolliert werden 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. Private, nichtkommerzielle Cannabis-Produktionsgemeinschaften für volljährige Mitglieder (sogenannte Cannabis Social Clubs) gibt es in Spanien seit 2002. Als Vorteile haben sich unter anderen geringere Einnahmen für den Schwarzmarkt, zusätzliche Steuereinnahmen, die kontrollierte Qualität von Cannabisprodukten und die Vereinbarkeit mit bestehenden UN-Verträgen herausgestellt (vgl. Barriuso Alonso 2011, S. 1). Cannabis Social Clubs gibt es ebenfalls in den Niederlanden und in Belgien. Ihre Einrichtung entspricht auf dem Kontinuum der Marktregulierung einer Entkriminalisierung von Konsum und Anbau (im Rahmen autorisierter Gemeinschaften). Legalisiert wurde der Konsum von Cannabis in den US-Bundesstaaten Colorado und Washington. Colorado erlaubt den Anbau von bis zu sechs Pflanzen für den Eigenbedarf. In Washington ist geplant, den Anbau für Personen mit einer ärztlichen Verordnung zu erlauben. Colorado hat Lizenzsysteme für die legale Produktion und den Handel eingeführt, Washington plant ähnliche Regelungen. Die Legalisierung bezieht sich dabei in beiden Staaten auf Erwachsene, für Minderjährige bleibt Cannabis verboten (vgl. Walsh 2013, S. 1).

Was den öffentlichen Raum betrifft, so ist neben der Sichtbarkeit von Konsum und Handel psychoaktiver Substanzen auch die physische Sicherheit ein relevantes Thema. Ein zentrales Stichwort ist hier die Beschaffungskriminalität: Der Umstand, dass Suchtkranke nicht einfach vom Kauf einer Substanz absehen können, wenn ihnen das Geld hierfür fehlt, sondern sie aufgrund ihrer Abhängigkeit grosse, auch kriminelle, Anstrengungen unternehmen, um das nötige Geld zu beschaffen (Diebstahl, Überfälle etc.). Generell ist die Beschaffungskriminalität in der Schweiz seit den 1970er Jahren deutlich zurückgegangen, was insbesondere auf die Einführung von **Drogensubstitutionsprogrammen** zurückgeführt werden kann (vgl. Killias 2009, S. 1f.). Drogensubstitutionsprogramme als medizinische Massnahme sind ebenfalls mit jeder Form der Marktregulierung vereinbar. Darüber hinaus bringt neben dem oben erwähnten Konsum auch der illegale Handel in der Öffentlichkeit – wie in Kapitel 2.1 erwähnt – Sicherheitsprobleme, insbesondere Gewalt, mit sich.

4.3 Negative Folgen des Zugangs zum illegalen Markt von Betäubungsmitteln verringern

Ein bestehender Ansatz, um die negativen Folgen des Zugangs zu psychoaktiven Substanzen zu mindern, ist deren **Verbot**. Allerdings besteht die Nachfrage nach psychoaktiven Substanzen unabhängig von ihrer Illegalität, da sie sich nur für einen Teil der nichtabhängigen Konsumierenden durch legale Rauschmittel ersetzen lassen, und abhängige Konsumierende nicht frei über Konsum oder Nichtkonsum entscheiden können. Daher bildet sich in der Regel bei Illegalstatus einer psychoaktiven Substanz ein Schwarzmarkt, auf dem diese erhältlich ist, und der für die Drogenhändler und -produzenten mit einem grossen Gewinnpotential verbunden ist. Das Substanzverbot muss daher mit polizeilichen Massnahmen wie Kontrollen, Razzien und Beschlagnahmungen durchgesetzt und durch die Bekämpfung internationaler Kriminalität unterstützt werden.

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 wurde“ und dass „Kontrollmassnahmen lediglich einen geringfügigen Effekt auf das weltweite Drogenangebot“ haben (Trautmann 2010, S. 18). Zudem haben restriktive Vorgehensweisen zur Durchsetzung des Drogenhandelsverbots – erhöhte Polizeiinterventionen inklusive – das Ausmass der Gewalt im Umfeld von Drogenmärkten (Stichworte Drogenkrieg, organisierte Kriminalität, Kartelle) bisher nicht eindämmen können. Im Gegenteil: Die Metaanalyse von Werb et al. (2011, S. 87) deutet darauf hin, dass ein Drogenhandelsverbot und seine restriktive Durchsetzung zu erhöhter Gewalt durch Schusswaffen und einer höheren Anzahl von Tötungsdelikten beiträgt, weshalb für die Senkung der Gewalt rund um Drogenmärkte andere Regulierungsmodelle notwendig sind. Die Global Commission on Drug Policy empfiehlt deshalb, „staatliche Modellversuche für eine gesetzliche Reglementierung von Drogen [zu] fördern, um die Macht des organisierten Verbrechens zu untergraben und die Gesundheit und Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Diese Empfehlung gilt insbesondere für Cannabis, doch wir [Mitglieder der Kommission] unterstützen auch weitere Versuche zur Entkriminalisierung und gesetzlichen Reglementierung (...).“ (GCDP 2011, S. 2).

In Bezug auf die Schweiz lässt sich ebenfalls feststellen, dass es bisher kaum gelungen ist, den illegalen Handel mit psychoaktiven Substanzen nennenswert einzuschränken. Zwar ist es sehr schwierig, die angebotene Menge verlässlich zu erheben. Sicherstellungsdaten können aber wichtige indirekte Indikatoren für die Verfügbarkeit von illegalen Betäubungsmitteln auf dem Schwarzmarkt sein. Hierbei ist aber zu beachten, dass diese Daten stark von der Tätigkeit von Zoll- und Polizei Behörden sowie einzelnen Zufallsfunden abhängen können (vgl. Flury 2010, S. 12.). In der Schweiz wurden in den vergangenen Jahren wachsende Mengen an Kokain sichergestellt. Die Sicherstellungen von Heroin waren nach dem Heroinboom in den 1990er Jahren zwar rückläufig, haben sich in den vergangenen Jahren jedoch stabilisiert (vgl. Flury 2010a, S. 12).

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 zu mindern. Auf dem Kontinuum der Marktregulierung ist dies im Bereich der Legalisierung bzw. Reglementierung anzusiedeln. 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. Gegenüber dem Angebot des illegalen Strassenhandels bietet eine staatlich kontrollierte Abgabe für die Konsumierenden jedoch auch grosse Vorteile, da sie den Kontakt mit möglicherweise wenig vertrauenswürdigen Dealern vermeiden und Substanzen beziehen können, deren Wirkstoffgehalt und Reinheit durch staatliche Anbieter kontrolliert wurde (siehe Abschnitt 4.1). 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 weitere Kontrollmechanismen. 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 Eigenanbau tolerieren (sogenannte Cannabis Social Clubs, siehe Abschnitt 4.2), bieten staatliche Verkaufsmonopole ausserdem 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 (zu möglichen ökonomischen Folgen aus internationaler Perspektive vgl. akzeptanz e.V. 2012, S. 88ff; für eine ökonomische Analyse der Kosten der Drogenprohibition in den USA bzw. Kosten-Nutzenrechnung der Legalisierung vgl. Miron / Zwiebel 1995, Dennis 1990).

4.4 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 Regulierung von Handel, Anbau, Konsum und Besitz), kann der Jugendschutz nicht mehr mit repressiven Massnahmen eingefordert werden. Prävention (Verhaltensprävention), Schadensminderung, 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, siehe Abschnitt 4.2) 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 (Repression) (vgl. Guéniat 2012, S. 4). Dasselbe gilt für die eingewonnenen Autorisierungsgebühren, welche diese Clubs zu entrichten haben.

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 Schadensminderung geschehen. Für diese Angebote ist die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit der Jugendlichen umso einfacher, je weniger sich die Jugendlichen vor Strafverfolgung oder Sanktionen im Allgemeinen fürchten, und daher offener mit Bezugspersonen, Lehrern, Vorgesetzten oder Jugendarbeiterinnen über Substanzkonsum sprechen oder Beratungsstellen aufsuchen (vgl. dazu LEAHN 2013). So kann eine hohe Polizeipräsenz dazu führen, dass Jugendliche nicht von ihrem Konsum absehen, sondern diesen lediglich an einen versteckten Ort oder nach Hause verlagern. Hier ist eine Früherkennung und -intervention nicht mehr möglich.

5 Empfehlungen

Basierend auf ihren Zielen für die schweizerische Drogenpolitik und der Analyse der Erreichbarkeit dieser Ziele im Rahmen von verschiedenen Modellen des Kontinuums der Marktregulierung, leitet die NAS-CPA im Folgenden Empfehlungen ab. Dies sind einerseits inhaltliche Empfehlungen mit konkreten und allgemeinen Schlussfolgerungen zu alternativen Modellen der Marktregulierung in der schweizerischen Drogenpolitik. Andererseits ergeben sich aus der Perspektive der NAS-CPA strategische Empfehlungen für die wichtigsten drogenpolitischen Akteure in der Schweiz.

5.1 Inhaltliche Empfehlungen

Aus der in diesem Papier dargelegten Ausgangslage wird deutlich, dass sich die Ziele der NAS-CPA für die schweizerische Drogenpolitik – die körperliche und seelische Gesundheit sowie die soziale Integration der Konsumierenden zu verbessern, die Sicherheit im öffentlichen Raum zu erhöhen, die Sichtbarkeit von Anbau, Konsum und Handel zu vermindern und die negativen Folgen des Zugangs zum illegalen Markt sowie den Zugang der Jugend zu Drogen zu reduzieren – mit marktregulierenden Modellen aus dem Bereich Legalisierung/Reglementierung besser erreichen liessen als dies bisher möglich ist.

Wirkstoffgehalt und Reinheit, die ebenso entscheidend sind für die Gesundheit der Konsumierenden wie der Substanzkonsum selbst, können aus Sicht der NAS-CPA durch eine staatliche oder staatlich lizenzierte Abgabe kontrolliert werden, was auf dem Schwarzmarkt unmöglich ist. Gleiches gilt für wichtige Massnahmen wie die Einschränkung der Abgabe für gewisse Konsumierende (z.B. Minderjährige), zeitliche und örtliche Verkaufseinschränkungen sowie für Präventions- und Beratungsarbeit. Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch der Bericht „Herausforderung Sucht“ (Steuergruppe 2010, S. 39). Auch kann die Tolerierung des Cannabisanbaus für den Eigenbedarf den Cannabishandel besser aus dem öffentlichen Raum verdrängen als ein Verbot, da sie eine Alternative zum Erwerb auf dem Schwarzmarkt bietet. Modelle aus dem Bereich Reglementierung/Legalisation bieten aus der Sicht der NAS-CPA darüber hinaus wirtschaftliche Vorteile, da die Ressourcen, die bei der polizeilichen und justiziellen Verfolgung des Strassenhandels eingespart, an anderer Stelle eingesetzt werden (vor allem für die Prävention, Früherkennung und Frühintervention oder die Durchsetzung des Konsumverbots bei Jugendlichen oder die Stärkung des Sicherheitsgefühls Dritter etc.) und mithilfe staatlicher Verkaufsmonopole Steuereinnahmen generiert und Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Die schweizerische Drogenpolitik in Richtung Entkriminalisierung und Reglementierung/Legalisation weiterentwickeln. *Die NAS-CPA empfiehlt, sich auf dem Kontinuum der Marktregulierung tendenziell weg von einem durchgängigen Verbot von Konsum, Besitz, Handel und Anbau von einigen heute illegalen Betäubungsmitteln hin zu Modellen im Bereich der Entkriminalisierung und Reglementierung/Legalisation zu bewegen.*

Die Zugänglichkeit von Betäubungsmitteln je nach Schadenspotential und Zielgruppe regulieren. *Die NAS-CPA empfiehlt, für jede Substanz unter Einbezug ihres gesellschaftlichen und individuellen Schadenspotentials und im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele abzuwägen, welches Modell der Marktregulierung sich im spezifischen Fall eignet. Dies setzt insbesondere die Evaluation der Schadenspotentiale verschiedener Substanzen speziell für die Gegebenheiten in der Schweiz voraus.*

Die NAS-CPA empfiehlt aufgrund der in diesem Papier skizzierten internationalen und nationalen Ausgangslage konkret, den privaten Konsum und Anbau von Cannabis für den Eigenbedarf zu entkriminalisieren.

lisieren oder zu legalisieren, wie dies z.B. in den US-Bundesstaaten Washington und Colorado geschehen ist. Die Einrichtung von Cannabis Social Clubs, in welchen der Konsum im Privaten und der Anbau für den Eigenbedarf zwar toleriert wird, beides jedoch nicht explizit legalisiert ist, wäre im Einklang mit der in der Schweiz bestehenden Rechtslage möglich. Bei einem Regulierungsmodell für Cannabis nach dem Vorbild von Colorado und Washington wären gesetzliche Anpassungen notwendig. Ein weiteres Modell auf dem Kontinuum der Marktregulierung ist der Verkauf von Cannabis in staatlichen Geschäften oder in privaten Geschäften mit staatlicher Lizenz, wie Colorado dies umgesetzt hat, Washington plant und die Niederlande mit den „Coffee Shops“ kennen.

Erfahrungen mit und Studien zu marktregulierenden Modellen für weitere Formen von Betäubungsmitteln fehlen derzeit noch. Die NAS-CPA sieht daher davon ab, konkrete Empfehlungen für die Regulierung weiterer Betäubungsmittel zu geben. Bestehende Defizite in der international bisher dominierenden Verbotspolitik legen jedoch nahe, auch hier über alternative Modelle nachzudenken.

5.2 Strategische Empfehlungen

Bisherige Erfahrungen nutzen. Die NAS-CPA empfiehlt allen Akteuren, die bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse aus der schweizerischen Drogenpolitik zu berücksichtigen und zu nutzen.

Die Viersäulenpolitik hat sich bottom-up entwickelt. Das heisst, neue Lösungsansätze wie die Schadensminderung durch Spritzenabgabe und die Heroingestützte Behandlung wurden zuerst in der Praxis getestet und haben sich dort durchgesetzt und bewährt, bevor sie gesetzlich verankert wurden (mit der Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes 2008). Auch künftig ist zu erwarten, dass Neuerungen in der Drogenpolitik von den Suchtfachleuten angestossen werden müssen. Die aktuellen politischen – meist ideologisch begründeten – Differenzen machen die Innovation auf politischer Ebene kurz- bis mittelfristig unwahrscheinlich.

Die kantonale und die lokale Ebene sind in der Drogenpolitik entscheidend. Einerseits sind Kantone und Gemeinden mit dem Vollzug des Betäubungsmittelgesetzes betraut, andererseits zeigen sich die konkreten Probleme auf lokaler Ebene – Brennpunkte des illegalen Drogenmarkts sind die Schweizer Städte, die damit auch den grössten und akutesten Bedarf nach erfolgversprechenden und der jeweiligen Situation angepassten Lösungsansätzen haben.

Daraus abgeleitet sollten die verschiedenen Akteure je nach ihren Handlungsmöglichkeiten der Drogenpolitik unterschiedliche Rollen ausüben.

Lokale Ebene: Mit Pilotprojekten neue Lösungsansätze testen. Die NAS-CPA empfiehlt auf Ebene der Städte, anhand von Pilotprojekten neue Lösungsansätze in der Drogenpolitik zu testen.

Als direkt und am stärksten von den Problemen des Drogenmarkts betroffene politische Ebene sind die Städte gezwungen, adäquat zu reagieren und haben gleichzeitig die Chance, neue Lösungen zu entwickeln und testen. Über Pilotprojekte, die sich idealerweise an den Erfahrungen anderer Städte, Regionen und Länder orientieren, können Funktionsweise und Erfolge neuer Modelle der Marktregulierung in einem definierten Umfeld und für eine befristete Dauer praktisch getestet werden – im Rahmen der vorhandenen Handlungsspielräume (siehe nächster Punkt). Erweisen sie sich als erfolgreich, können andere Gemeinden, Regionen oder höhere politische Ebenen solche Modelle übernehmen.

Kantonale Ebene: Städte unterstützen und Handlungsspielraum/Kompetenzen nutzen. Die NAS-CPA empfiehlt für die kantonale Ebene, die Städte in ihren Modellversuchen und Projekten zu unterstützen und die kantonalen Kompetenzen im Vollzug des Betäubungsmittelgesetzes zu nutzen.

Die Kantone sollten Projekte und Modellversuche der Städte finanziell und, etwa durch Stellungnahmen in der Öffentlichkeit und in den Medien, ideell unterstützen. Zudem sollten sie ihren Handlungsspielraum und ihre Kompetenzen im Vollzug des Betäubungsmittelgesetzes nutzen, um auf die kantonalen Voraussetzungen zugeschnittene Lösungen zu ermöglichen und die Innovationsfunktion zu übernehmen, die von der Bundesebene derzeit nicht ausgehen kann (aufgrund der Polarisierung des Parlaments in drogenpolitischen Fragen und der langen politischen Prozesse).

Bundesebene: Bestehende Handlungsspielräume aufzeigen und nutzen. Die NAS-CPA empfiehlt auf Bundesebene, bestehende Handlungsspielräume der geltenden Gesetze auf nationaler Ebene zu evaluieren und zu nutzen.

Den Akteuren auf kantonaler und lokaler Ebene (den Gemeinden und der Fachwelt) soll gezeigt werden, wo Handlungsspielraum für Pilotprojekte oder dauerhafte neue Lösungsansätze besteht. Die Bundesverwaltung kann mit Information und Koordination die Akteure vor Ort unterstützen und so die Erprobung neuer Instrumente und die Erarbeitung dafür notwendiger wissenschaftlicher Grundlagen fördern.

Fachwelt: Pilotprojekte und evidenzbasierte Politik erleichtern. Die NAS-CPA empfiehlt auf der Ebene der Suchtfachleute und ihrer Fachverbände/Fachgesellschaften, durch die Aufbereitung und Streuung von wissenschaftlichen Studien und innovativen Modellen verstärkt Grundlagen für Pilotprojekte und evidenzbasierte Politik zu liefern und dazu den Austausch mit politischen Akteuren auf allen Ebenen zu suchen.

Modellversuche und Pilotprojekte benötigen Grundlagen, bestehend aus Erfahrungen anderer Städte, Regionen oder Ländern mit verschiedenen Modellen zur Regulierung von Betäubungsmitteln, um den Projektaufbau möglichst erfolgsversprechend gestalten zu können. Ebenso ist die Aufbereitung und Streuung von wissenschaftlichen Studien und Modellen weiterhin ein wichtiger Beitrag zu einer Entwicklung hin zu einer Suchtpolitik, die sich am Schadenspotential (für das Individuum wie für Dritte) statt am (historisch bedingten) Legalstatus orientiert. Als erfolgreiches Beispiel kann hier der Bericht psychoaktiv.ch der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen (EKDF 2006) genannt werden, dessen Würfelmodell heute sowohl in der Praxis als auch in der Politik grosse Akzeptanz genießt. Dabei kommt dem Austausch mit den politischen Akteuren eine bedeutende Rolle zu, um das Wissen über und die Akzeptanz neuer Modelle zu erhöhen und längerfristig gesetzliche Anpassungen möglich zu machen.

6 Quellenangaben

- akzept e.V. (2012): Nach dem Krieg gegen die Drogen: Modelle für einen regulierten Umgang. Deutsche Übersetzung von Transform Drug Policy Foundation (2009): After the War on Drugs: Blueprint for Regulation. Berlin: akzept e.V.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2006): Die Drogenpolitik der Schweiz. Drittes Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro III) 2006-2011. Bern: Bundesamt für Gesundheit. http://www.bag.admin.ch/shop/00035/00204/index.html?lang=de&download=NHzLp-Zeg7t,Inp6I0NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCFfXx3f2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--, Einsicht am 12.04.2013.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2013a): Viersäulenpolitik, <http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/06044/>, Einsicht am 14.01.2013.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2013b): Terminologie der Schweizer Drogenpolitik, http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/index.html?lang=de&download=NHzLp-Zeg7t,Inp6I0NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCEdn17gWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--, Einsicht am 14.01.2013.
- Barriuso Alonso, Martín (2011): Cannabis social clubs in Spain. A normalizing alternative underway, Series on Legislative Reform of Drug Policies Nr. 9, <http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr9.pdf>, Einsicht am 13.02.2013.
- BetmG (2008): Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG), http://www.admin.ch/ch/d/sr/c812_121.html, Einsicht am 11.01.2013.
- BetmG (2012): Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG), Änderung vom 28. September 2012, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2012/8153.pdf>, Einsicht am 22.02.2013.
- Bewley-Taylor, Dave and Martin Jelsma (2012): The UN drug control conventions: The Limits of Latitude, Series on Legislative Reform of Drug Policies Nr. 18, <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/dlr18.pdf>, Einsicht am 31.01.2013.
- Bourgain, Catherine, Bruno Fallisard, Lisa Blecha, Amine Benyamina, Laurent Karila, Michel Renaud (2012): A damage/benefit evaluation of addictive product use. *Addiction* 2012, 107: 441-450.
- CAM, Coordination Centre for the Assessment and Monitoring of new drugs (2000): Risk assessment report relating to paddos (psilocin and psilocybin). Den Haag: CAM.
- Dennis, R. J. (1990): Economics of Legalizing Drugs. *Atlantic Monthly* 266: 126-132.
- EKDF, Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (1999): Cannabisbericht der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen – EKDF. Bern: EKDF. http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/00625/00791/index.html?lang=de&download=NHzLp-Zeg7t,Inp6I0NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCEfYN3g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--, Einsicht am 22.02.2013.
- EKDF, Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (2006): "Psychoaktiv.ch", Von der Politik der illegalen Drogen zur Politik der psychoaktiven Substanzen. Bern: Verlag Hans Huber.
- EKDF, Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (2008): Cannabis 2008. Update zum Cannabisbericht 1999 der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen – EKDF. Bern: EKDF. http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/00625/00791/index.html?lang=de&download=NHzLp-Zeg7t,Inp6I0NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCGe4B3g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--, Einsicht am 22.02.2013.
- EKDF, Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (Hrsg.) (2013): Regulierungsmodelle für psychoaktive Substanzen. Erarbeitet von Dr. Thomas Hansjakob auf Grundlage der Diskussionen

- der Arbeitsgruppe Regulierung der drei Eidgenössischen Kommissionen für Alkoholfragen, Drogenfragen und für Tabakprävention. Bern.
- EMCDDA/Europol (2013): New drugs in Europe, 2012. EMCDDA-Europol 2012 Annual Report on the implementation of Council Decision 2005/387/JHA, http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_212366_EN_EMCDDA-Europol%202012%20Annual%20Report_final.pdf, Einsicht am 05.06.2013.
- fedpol, Bundesamt für Polizei (2013): Fedpol Lagebericht Betäubungsmittel / 31.05.2013. Bern: fedpol.
- Flury, Roger (2010a): Kommentar zur Entwicklung in der Schweiz, Suchtmagazin 6/2010.
- Flury, Roger (2010b): Der Kokainmarkt Schweiz, Suchtmagazin 6/2010.
- GCDP, Global Commission on Drug Policy (2011): Krieg gegen die Drogen, Bericht der Weltkommission für Drogenpolitik, http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_German.pdf, Einsicht am 14.01.2013.
- GREa (2012): Salles de consommation, http://www.lstup.ch/pdf/Salles_consommation.pdf, Einsicht am 14.01.2013.
- Guéniat, Olivier (2012): Pour préserver la sécurité dans l'espace public, il va falloir abandonner de modèle de la prohibition!, Dépendances 48/2012.
- Jeanrenaud, Claude, Gaëlle Widmer und Sonia Pellegrini (2005): Le coût social de la consommation de drogues illégales en Suisse. Rapport final, Université de Neuchâtel, <http://www2.unine.ch/files/content/sites/irene/files/shared/documents/TEXTES/DROGUE-rapport.pdf>, Einsicht am 31.01.2013.
- Killias, Martin (2009): Kommentare zu Peter Reuter / Dominic Schnoz „Assessing Drug Problems and Policies in Switzerland, 1998-2007“, http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/06044/07683/index.html?lang=de&download=NHZLp-Zeq7t,lnp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJClDhX9g2ym162epYbg2c_JkKbNoKSn6A--, Einsicht am 14.01.2013.
- LEAHN, Law Enforcement and HIV Network (2013): Erklärung zur Unterstützung von Schadensminderungs- und ähnlichen Konzepten zur HIV-Prävention durch Strafverfolgungsbeauftragte. Carlton: LEAHN, <http://www.leahn.org/wp-content/uploads/2013/03/Statement-of-Support-German.pdf>, Einsicht am 14.01.2013.
- Ledermann, Simone und Fritz Sager (2006): Die Drogenpolitik der Schweiz. Drittes Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro III) 2006-2011. Bern: Bundesamt für Gesundheit. http://www.buerovatter.ch/pdf/21%20_MaPaDro%20III.pdf, Einsicht am 22.02.2013.
- Miron, Jeffrey A. und Jeffrey Zwiebel (1995): The Economic Case Against Drug Prohibition. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, No. 4: 175-192.
- NAS-CPA (2007): Suchtpolitische Grundposition der Nationalen Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik. http://www.nas-cpa.ch/fileadmin/documents/grundpositionen/110512_Suchtpolitische_Grundposition_de.pdf, Einsicht am 12.04.2013.
- Nordt, Carlos und Stohler, Rudolf (2010): Combined effects of law enforcement and substitution treatment on heroin mortality, Drug and Alcohol Review (September 2010), 29, S. 540–545.
- Nutt, David J., Leslie A. King und Lawrence D Phillips (2010): Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. In: The Lancet 376, S. 1558-1565.
- Nutt, David J., Leslie A. King, William Saulsbury und Colin Blakemore (2007): Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse. In: The Lancet 369, S. 1047–53.
- 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, <http://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/eisxiora2.pdf>, Einsicht am 14.01.2013.

- Pompidou Group (2011): Policy paper providing guidance to policy makers for developing coherent policies for licit and illicit drugs, http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/Source/Documents/PolicyPaper_en.pdf, Einsicht am 15.04.2013.
- Spinatsch, Markus (2004): Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz? Grundlagen und Materialien für eine verstärkte Integration der suchtpolitischen Aktivitäten des Bundes. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit. Bern. http://www.bag.admin.ch/shop/00010/00089/index.html?lang=de&download=NHZLp-Zeg7t,Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCEfYJ9gWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--, Einsicht am 15.04.2013.
- Steuergruppe Herausforderung Sucht (2010): Herausforderung Sucht. Grundlagen eines zukunftsfähigen Politikansatzes für die Suchtpolitik in der Schweiz. Bern.
- Trautmann, Franz (2010): Auswirkungen der Drogenpolitik auf den weltweiten Drogenmarkt, Suchtmagazin 6/2010.
- van Amsterdam, Jan, Antoon Opperhuizen, Maarten Koeter und Wim van den Brink (2010): Ranking the harm of alcohol, tobacco and illicit drugs for the individual and the population. In: European Addiction Research 16 (2010), S. 202–207. <http://dionysus.psych.wisc.edu/coursewebsites/psy741/Articles/Policy/AmsterdamJ2010a.pdf>, Einsicht am 16.04.2013.
- Werb, Dan, Greg Rowell, Gordon Guyatt, Thomas Kerr, Julio Montaner, Evan Wood (2011): Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review, International Journal of Drug Policy 22 (2011), S. 87–94.