

# Horizontale und vertikale Koordinationsprobleme in der Schweizer Drogenpolitik

Autor(en): **Cattacin, Sandro / Hafen, Martin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **DrogenMagazin : Zeitschrift für Suchtfragen**

Band (Jahr): **20 (1994)**

Heft 6

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-801238>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Horizontale und vertikale Koordinationsprobleme in der Schweizer Drogenpolitik

Die Schweizer Drogenpolitik hat, wie viele andere Politikbereiche auch, verschiedene Phasen durchgemacht und steht heute vor einem Wendepunkt zwischen zwei Szenarien der Politikgestaltung: entweder andauerndes Krisenmanagement mit laufendem Wechsel von Zielen und Massnahmen oder Entwicklung einer kohärenten Lösung zur Verbesserung des öffentlichen Wohls.

VON SANDRO CATTACIN,  
GEKÜRZT UND REDAKTIONELL  
BEARBEITET DURCH  
MARTIN HAFEN\*

Zu Beginn der achtziger Jahren herrschte noch beinahe diskussionslos das Repressionsmodell in der Schweiz. So stellte der Drogenbericht von 1983 zum Beispiel in bezug auf die so-

nannten «gänzlich Behandlungsunwilligen» noch folgendes fest:

*«Die Frage, ob für diese Gruppe geschlossene Therapieeinheiten mit aufwendigen Sicherheitsmassnahmen erstellt werden sollen, lässt sich aufgrund der spärlichen Erfahrungen vorwiegend aus dem Ausland zur Zeit nicht schlüssig beantworten. Zumindest sind andere therapeutische Ansätze mit besseren Erfolgsaussichten dringlicher zu verwirklichen» (Eidgenössische Suchtmittelkommission, Subkommission «Drogenfragen» 1983: 81).*

Damit zeigte die damalige Politik, dass sie im Prinzip, neben der allgemeinen Prävention, nur auf die «Behandlungsunwilligen» ausgerichtet war, d. h. auf einen kleinen Teil der vom Drogenproblem direkt betroffenen Menschen. Sie machte aber auch klar, dass in der Schweiz punkto Experimente nichts geschah.

Diese Ausrichtung der Politik hielt nicht mit dem Anwachsen des Drogenproblems schritt. Lösungen wurden formuliert und in Abstimmungen und Parlamentsdebatten regelmässig verworfen. Erst seit Ende der achtziger Jahre erscheint ein Lichtblick in die festgefahrene Drogenpolitik. Der eidgenössische Drogenbericht von 1989, Resultat langer Kommissionsarbeiten, widerspiegelt, dass die Drogenpolitik an einen Wendepunkt gelangt ist. Darin wird, nachdem im Bereich der illegalen Drogen radikale Veränderungen konstatiert worden sind, zum Beispiel festgehalten:

*«Die im vorliegenden Bericht geforderte Straffreiheit des Drogenkonsums wird in erster Linie mit der weitgehenden Wirkungslosigkeit der bisherigen Strafverfolgungspraxis begründet» (Eidgenössische Betäubungsmittelkommission, Subkommission «Drogenfragen» 1989: 2).*

Dieses Urteil, dies sei nur am Rande angemerkt, findet sich beinahe im gleichen Wortlaut in der Präsidentschaftskampagne Roosevelts zu Beginn der dreissiger Jahre, der, so interpretieren heute Historiker (vgl. etwa Engelmann 1979), mit seinem Antiprohibitionismus gegenüber alkoholischen Getränken vermutlich den Wahlkampf zu seinen Gunsten entscheiden konnte.

Damit befindet sich die Schweizer Drogenpolitik an einem Scheideweg: Einerseits besteht die Möglichkeit, eine koordinierte, vernünftige Drogenpolitik zu entwickeln; andererseits ist es nicht ausgeschlossen, dass die heutige kurzfristige Vorgehensweise weitergeführt wird, die laufend den Stimmungsänderungen in Öffentlichkeit und Politik nachgibt.

---

## Der Status Quo der Drogenpolitik

---

Die Fronten der Drogenpolitik weichen sich regelmässig auf, um dann, von Zeit zu Zeit, wieder mit unermüdlicher Vehemenz aufeinanderzustoßen. Sobald sich ein fragiler Konsens abzeichnet, wird einseitig interveniert, wie z.B. bei den beiden Referenden, die in den Städten Zürich und St. Gallen gegen die sogenannten Fixerräume ergriffen wurden. Ähnlich ist die Situation bei den bevorstehenden nationalen Abstimmungen zur Drogenpolitik: die anachronistisch wirkende Initiative «Jugend ohne Drogen», die von seiten eines buntgemischten Komitees am 22. Juli 1993 eingereicht wurde, und die Volksinitiative «Für eine vernünftige Drogenpolitik» der Arbeitsgemeinschaft für Drogenlegalisierung. Das erste Volksbegehren verlangt unter anderem die Realisierung einer Gesetzgebung, welche eine repressive, auf Abstinenz ausgerichtete Drogenpolitik erlaubt, das zweite sieht, wie der Name der InitiantInnen

\* Überarbeitete Version des Papers, das dem Vortrag von Sandro Cattacin am zweiten nationalen Forum von VSD und GREAT in Fribourg, am 16./17. September 1993 zugrunde lag.



besagt, eine Legalisierung des Drogenkonsums und den Ersatz des Prohibitionsmodells durch ein Staatsmonopol vor.

Zur Begründung der beiden Initiativen verlautbarten die beiden Komitees beinahe dieselben Argumente: Es gehe darum einen «Stein ins Rollen zu bringen» und eine breite «Grundsatzdiskussion» auszulösen (vgl. NZZ vom 17./18. April 1993 und vom 23. Juli 1993). Übersehen haben beide Initiativgruppen, dass der «Stein schon seit einiger Zeit ins Rollen» gebracht worden war, dass heute eine öffentliche Diskussion über Drogenprobleme einen festen Platz in den politischen Auseinandersetzungen besitzt und dass es genügend Orte gibt, die bewiesen haben, dass sie Grundsatzdiskussionen aufnehmen können. Im Gegensatz zu der sogenannten «Armeeabschaffungsinitiative», die effektiv ein Tabu aufgegriffen und damit eine Grundsatzdiskussion ausgelöst hat, beinhalten die beiden Initiativen vielmehr die Gefahr, eine seit einiger Zeit, spätestens jedoch seit 1989, auf nationaler Ebene und in allen Kantonen geführte Grundsatzdiskussion zu stoppen und in den Grabenkrieg der frühen achtziger Jahre zurückzuführen.

Elemente die belegen, dass sich auch ohne Initiativen einiges verändert hat, sind leicht zu benennen. Gehen wir von den zentralen organisatorischen Problemen aus, welche die Drogenpolitik bis heute gekannt hat.

---

#### Zur blockierten nationalen Politik

---

Bekanntlich zeigte sich noch 1983 auf nationaler Ebene ein Unwillen, Veränderungen im 1975 verschärften Betäubungsmittelgesetz vorzunehmen. Zehn Jahre später gehören die staatlichen Akteure auf nationaler Ebene zu den Promotoren einer neuen Politik. Nicht

nur wird Experimentierfreude gezeigt – wie die anlaufenden Versuche mit der kontrollierten Drogenabgabe beweisen –, es werden auch bewusst Interventionen in kantonale und lokale Gegebenheiten vorbereitet, finanziert und mit feldnahen Partnern realisiert. Es besteht ein Wille, die bisher nicht antastbaren kantonalen und lokalen Hoheiten, wo sie noch passiv sind, mit verschiedenen Mitteln zu rütteln und sogar manchmal zu umgehen. Insbesondere das Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG) ist sich dabei seiner Führungsrolle bewusst; es erkennt aber auch die Schwierigkeiten, die diese Rolle mit sich bringt. Um die vertikale Koordination zu verbessern, ist das BAG darauf angewiesen, die hoheitlichen Untereinheiten mittels verschiedener Formen von Verhandlungssystemen für die gewählten Politikinhalt zu gewinnen. Dazu wurden verschiedene Strategien entwickelt, die in einem sogenannten «Koordinationskonzept», das in Erarbeitung ist, festgehalten werden.

Es besteht demnach ein Wille, aus der passiven Haltung der Eidgenossenschaft, wie sie noch im Betäubungsmittelgesetz zum Ausdruck kommt, zu treten. Diese Passivität zwingt den Bund nämlich, – neben der Unterstützung und Lancierung konkreter Projekte – bei den Kantonen in erster Linie Überzeugungsarbeit zu leisten. Dadurch wird die Politik zwar besser abgestützt, doch entwickelt sie sich, solange starke Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen, nur langsam weiter. Im HIV/Aids-Bereich besteht kein solches Defizit: Da sich die Regelung des Politikbereiches hier auf das Epidemiegesetz stützt, in welchem weitgehende Konsequenzen des Bundes festgehalten sind, konnte eine dominante Politik auf nationaler Ebene formuliert und implementiert werden.

---

#### Zu den kantonalen Unterschieden

---

Doch wie steht es mit den kantonalen Unterschieden in der Drogenpolitik? Auch in den Kantonen ist einiges in Bewegung geraten. Bei einer kleinen Umfrage, die ich im Sommer 93 in den Kantonen durchgeführt habe, hat sich ein für mich überraschendes Bild ergeben: Mit der Hiv-Infektion und der in Zürich angelaufenen Politik der dezentralen Drogenhilfe, aber auch auf Grund eines neuen Aktivismus des Bundes im Drogenbereich scheint eine Reaktion von seiten aller Kantone provoziert worden zu sein, die an sich bereits als positiv zu bezeichnen ist. Positiv bereits deshalb, weil heute offensichtlich in allen kantonalen Regierungen und Verwaltungen über Drogenpolitik diskutiert wird. Kaum ein Kanton hat nicht eine Drogenkommission, ein Drogenkonzept oder eine offizielle Drogenpolitik. Man stellt sogar fest, dass in beinahe allen Kantonen von Drogen in einem integrierten Sinn, das heisst in einem Sinn, der nicht mehr strikt zwischen legalen und illegalen und zwischen harten und weichen Drogen unterscheidet, ausgegangen wird. Hier nur einige sehr summarische Hinweise:

■ Dreizehn Kantone haben ein kürzlich erarbeitetes Drogenkonzept. Zählt man zu diesen dreizehn Kantonen noch die fünf Kantone, die ein Konzept auf im Herbst 93 angesagt haben, sind es bereits mindestens zwei Drittel aller Kantone, die sich systematisch mit Drogenpolitik auseinandergesetzt haben. Das Wort «mindestens» ist zu unterstreichen, da ein Teil der restlichen Kantone zwar kein ausgearbeitetes Drogenkonzept besitzen, jedoch eine relativ ausdifferenzierte Politik verfolgten. Folgende Tabelle (1) illustriert den aktuellen Stand:



Tabelle 1: Politiken und Konzepte in den Kantonen

Politik Konzept	Mit offizieller Politik	Ohne offizieller Politik
Mit Drogen- konzept	17 Kantone 65%	1 Kanton 4%
Ohne Drogen- konzept	6 Kantone 23%	2 Kantone 8%

■ Elf Kantone betreiben eine umfassende Suchtprophylaxe, die nicht mehr a priori von den Unterscheidungen zwischen legalen und illegalen und zwischen harten und weichen Drogen ausgeht. Von den restlichen Kantonen unterstreichen alle, dass diese Unterscheidung problematisch ist; auch sie sind bestrebt, diese Unterscheidung zu mildern. Diese Entwicklung hat verschiedene Gründe: So spielt das musterhafte Vorgehen der Zürcher Suchtprophylaxe genauso eine wichtige Rolle (vgl. bereits BAG 1991: Tab. VIII/4) wie die Neudefinition des Umgangs mit dem Alkoholzehntel, der seit 1990 nicht mehr ausschliesslich alkohlfürsorgerischen Aktivitäten zukommt, sondern vermehrt auch integrierten Programmen der Suchtprophylaxe (vgl. Eidgenössische Alkoholverwaltung 1991).

---

Drogenfreie Gesellschaft /  
Harm reduction

---

Diese Hinweise sagen noch zuwenig über die Möglichkeit der Annäherung zwischen den Kantonen aus. Sicherlich, die Existenz der hier hervortretenden Diskussionskultur in bezug auf Drogenprobleme ist die Basis einer möglichen horizontalen Koordination zwischen den Kantonen, die umso wichtiger ist, je mehr auf ein dezentrales Konzept der Drogenhilfe gesetzt wird. Ich habe aber, um einen Schritt weiter zu gehen, in einer Übersicht ver-

sucht, die Ziele, so wie sie aus den kantonalen Drogenkonzepten, Stellungnahmen von Regierungen und verantwortlichen Stellen hervortreten, einander gegenüber zu stellen. Um zu vereinfachen, unterscheidete ich zuerst zwischen zwei verschiedenartigen Interventionskonzepten im Drogenbereich. Es handelt sich dabei nicht um die noch vor einigen Jahren gültige Gegenüberstellung von repressiver und liberaler Ausrichtung, sondern vielmehr um die Unterscheidung zwischen einer auf harm reduction ausgerichteten Politik und einer, welche die drogenfreie Gesellschaft als Hauptziel anvisiert – eine Unterscheidung, die in der aktuellen Drogendebatte dominiert. Das traditionelle Konzept «drogenfreie Gesellschaft» hat sicherlich noch einige Verbindungspunkte zum Repressionsmodell; sein charakteristisches Merkmal ist jedoch die starke Ausrichtung einerseits auf allgemeine präventive Massnahmen und andererseits auf therapeutische Massnahmen im Hinblick auf ein drogenabstinentes Verhalten. Harm reduction als Konzept ist inzwischen ebenfalls genügend bekannt; die hauptsächlichste Charakteristik dieser Ausrichtung ist – zugespitzt ausgedrückt – der Verzicht auf ein als utopisch erklärtes Ziel einer drogenfreien Gesellschaft. An dessen Stelle tritt eine Orientierung, die als Minimalprogramm einer Sozialpolitik bezeichnet werden kann. Der Erfolg misst sich nicht an schwer erreichbaren Zielen, sondern an vielen kleinen Schritten, die individuelles Befinden verbessern. Als Orientierung wurde dieses Konzept in der Region Liverpool den staatlichen Sozialdiensten zugrunde gelegt, fand jedoch seinen eigentlichen Durchbruch in der britischen Hiv/Aids-Politik. Heute spricht man von harm reduction oder eben: von Verringerung von Schaden und Leiden auch in anderen Bereichen wie zum Beispiel der illegalen

Einwanderung, der Prostitution, der Jugendkriminalität u.s.w.; alles Bereiche, in denen sogenannte «tragische Entscheidungen» zugunsten des minderen Übels die Regel sind (vgl. dazu zum Beispiel Manconi 1991).

In den Schweizer Kantonen scheint momentan ein Patt zwischen diesen beiden Orientierungen zu bestehen. Während auf nationaler Ebene und in Expertenkreisen das Modell der Leidensminimierung auf grossen Anklang stösst, sind immer noch dreizehn der 26 Kantone der Idee einer drogenfreien Gesellschaft verpflichtet. Begründet wird diese Orientierung jedoch nicht mehr mit dem Argument des Erfolgs der Politik, die dieses Ziel verfolgt, sondern vielmehr mit dem Hinweis, dass eine andere Position moralisch nicht vertretbar, ja sogar heuchlerisch ist.

Das Bild von dreizehn moralisierenden Kantonen gegenüber dreizehn eher pragmatisch ausgerichteten Kantonen weckt auf den ersten Blick keine grossen Hoffnungen auf eine Verbesserung der horizontalen Koordination. Doch tragen zusätzliche Informationen dazu bei, dieses Bild zugunsten einer optimistischeren Sichtweise zu revidieren. In erster Linie scheinen die kantonalen Unterschiede nur teilweise mit anderen die Fronten verhärtenden Variablen (zentrale cleavages) zu korrelieren. Wenn die beiden Orientierungen mit den Variablen «Politische Ausrichtung», «Religion» und «Sprache» (oder «Röstigraben») korreliert werden zeigt sich folgendes Bild (Tabelle 2):

Auffallend an dieser Tabelle ist vor allem, dass keine evidenten Tendenzen zu eruieren ist:

■ Progressivere, in der Tabelle als «links» bezeichnete Kantone, sind eher der Orientierung harm reduction zuzuschreiben, während die bürgerlich dominierten Kantone eine leichte Präfe-





renz für das Abstinenzmodell zeigen – es handelt sich hier nicht um gewichtige Unterschiede (obschon  $r = .68$ ), da, wie wir wissen, das bürgerlich-liberale Lager offensichtlich je länger desto mehr auch Liberalisierungsansätze vertritt (vgl. dazu zum Beispiel das NZZ-Folio 1992/4 zur Drogenpolitik); ■ Mehrheitlich katholische Kantone vertreten im Vergleich zu den protestantischen Kantonen eher eine moralisierende Haltung. (Dieser Zusammenhang ist der bedeutendste:  $r = .76$  – dazu kann festgehalten werden, dass katholische Politiken oft auf der politisch-symbolischen Ebene moralisie-

rend sind, während die konkrete Ausgestaltung der Politik oft einen permissiven Charakter hat.

■ Vorsicht ist auch bei der Interpretation der sprachlichen Differenzierung angebracht, da die deutschsprachigen Kantone keine klare Tendenz zeigen. Eher dem Abstinenzgedanken verpflichtet scheint die Welschschweiz und das Tessin, während die deutschsprachigen Kantone in ihrer Mehrheit die Orientierung der Schadensminimierung übernehmen ( $r = .55$ ). Auch hier muss angemerkt werden, dass in den verschiedenen Regionen der Schweiz keine begründbaren Tenden-

zen auszumachen sind. Die Welschschweiz ist zwar Ursprungsheimat der Schweizer Abstinenzbewegung (im Alkoholbereich), doch feierte diese Bewegung ihre grössten Erfolge in der deutschen Schweiz (vgl. etwa Bütschi/Cattacin 1993).

#### Weitere Überschneidungspunkte

Es zeichnen sich demnach keine Elemente ab, die die Patt-Situation verschärfen könnten. Vielmehr scheint die Tabelle 2 darauf hin zu weisen, dass einiges in Bewegung ist und, in Anbetracht unseres historischen Wissens zur Schweizer Drogenpolitik, die Entwicklung dieser Bewegung in Richtung einer pragmatischeren Regulierung vorgezeichnet ist. Dafür sprechen auch andere Hinweise.

Wird nämlich der Zielkatalog der verschiedenen Kantone nicht auf zwei Zielrichtungen hin reduziert, sondern in seiner Abfolge betrachtet, finden sich einige zusätzliche Punkte der Überschneidung. In der folgenden Tabelle (3) habe ich die Rangordnung der Ziele dargestellt: In dieser Tabelle ist ersichtlich, dass sich rund 17 Kantone mit dem Konzept der Schadensmini-

Tabelle 2: Drogenpolitische Orientierung der Kantone und ausgewählte cleavage-Strukturen

stabilisierende Variablen / Orientierung <sup>2</sup>	links-rechts Schema <sup>1</sup>		Religion		Sprachregion	
	links	rechts	katolisch	protestant.	deutsch	franz./ital.
harm reduction	4 Kantone 15%	9 Kantone 35%	4 Kantone 15%	9 Kantone 35%	11 Kantone 42%	2 Kantone 8%
drogenfreie Gesellschaft	1 Kanton 4%	12 Kantone 46%	10 Kantone 39%	3 Kantone 11%	8 Kantone 31%	5 Kantone 19%

1) Kantone mit einem Anteil unter 60% bürgerlicher Parteien im Parlament figurieren als «linke» Kantone

2) Bei unsicherer Zuschreibung von Kantonen zu einer der beiden Orientierungen wurden Hilfsinformationen gewählt: Kantone mit Programmen der Überlebenshilfe und niederschweligen Dienstleistungen wurden der Orientierung «harm reduction» zugeschrieben, Kantone mit starkem Repressionsaufwand gegenüber den Drogenkonsumenten und einzig auf Abstinenz zielender Prävention der Orientierung «drogenfreie Gesellschaft».



mierung auseinandersetzen. Es ist aber auch zu sehen, dass das Ziel der Abstinenz in den drogenpolitischen Massnahmen weiterhin eine gewichtige Rolle (in 23 Kantonen) spielt. Dass Überschneidungen existieren, die dahin gehen, in den drogenpolitischen Zielsetzungen sowohl harm reduction als auch Abstinenz anzuvisieren, hängt damit zusammen, dass oft zwischen «entzugswilligen» und «nicht-entzugsbereiten» Drogenabhängigen unterschieden wird, für die verschiedene Zielsetzungen formuliert werden. Die Tabelle zeigt auch, dass der Präventionsbereich eine grosse Aufmerksamkeit von seiten der Kantone geniesst, währenddem von Repression als wichtiges Ziel der Drogenpolitik immer weniger die Rede ist, und wenn darüber debattiert wird, dann im Zusammenhang der Verstärkung der Repression gegenüber dem illegalen Handel mit Drogen und weniger gegenüber dem Konsum.

Die Tabelle 3 lässt jedoch vor allem erkennen, dass die verschiedenen Drogenpolitiken der Kantone nicht mehr so weit auseinanderliegen wie etwa Mitte der achtziger Jahre, als das Repressionsmodell liberaleren Ansätzen unvereinbar gegenüber stand. Damit besteht, zumindest virtuell, die Möglichkeit einer Verbesserung der in der Drogenpolitik wichtigen horizontalen Koordination.

---

#### Zur lokalen Ebene

---

Horizontale und vertikale Koordinationsprobleme betreffen auch die lokale Ebene. Das bekannteste Beispiel ist die Stadt Zürich, die über Jahre hinweg – nicht nur im Drogenbereich – mit Kanton und umliegenden Gemeinden auf Kriegsfuss stand. Schüchterne Annäherungen haben in letzter Zeit auch diesen Konflikt aufgeweicht, ohne ihn

jedoch zu beseitigen. Andere Kantone wie Luzern oder Bern haben dagegen gezeigt, dass es trotz gravierender Unterschiede in der Betroffenheit zwischen Kernstadt und Umland möglich ist, unter Federführung der kantonalen Ebene gemeinsam Massnahmen zu erarbeiten und umzusetzen.

In den achtziger Jahren war noch ein anderes Problem an der Tagesordnung der meist mit dem Drogenbereich völlig überforderten städtischen Regierungen: das Problem der Zusammenarbeit mit den privaten Organisationen im Drogenbereich, die sich aus der 68-Bewegung, aus der 80er-Bewegung und aus der Selbsthilfe gebildet hatten und durch ihre Aktivitäten ein Mindestmass an Hilfeleistungen im Drogenbereich erbrachten. Bereits die Existenz dieser Organisationen bedeute ein Scheitern der städtischen Drogenpolitiken. Meistens bekämpft, manchmal toleriert uns nur selten in Kooperationsformen mit staatlichen Akteuren integriert, stellten diese privaten Akteure ein implizite und oft auch explizite ständige Kritik dar. Ende der achtziger Jahre hat sich dieses Verhältnis jedoch geändert. Das Eingeständnis einer gescheiterten Drogenpolitik sowie das von diesen privaten Akteuren erarbeitete know how im Umgang mit den Drogenabhängigen und der Drogenzene liessen diese zu unumgänglichen Partnern der lokalen Behörden werden. Einige dieser Kooperationsformen, die

auf lokaler Ebene zwischen öffentlichen und privaten Akteuren entstanden, können heute gar als Beispiele sinnvoller institutioneller Arrangements dienen. So scheint mir heute dieser Konflikt, der die achtziger Jahre prägte, nicht mehr in der gleichen Virulenz vorhanden zu sein; ganz im Gegenteil: Oft wird, wie im Falle von Zipp-Aids, von Contact Bern oder vom bus-itinérant vorgeführt, wie synergetische institutionelle Arrangements aussehen könnten.

---

#### Einige abschliessende Bemerkungen

---

Ich habe im Laufe meiner Ausführungen versucht zu zeigen, dass zentrale Probleme in der Formulierung und Umsetzung der Drogenpolitik über eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Akteuren angegangen werden könnten und darauf hingewiesen, dass ein latentes Potential vorhanden ist, das zur Verbesserung der Schweizer Drogenpolitik eingesetzt werden könnte: Der Bund setzt sich, im Gegensatz zu früher, als der delegative Stil vorherrschte, für eine Verbesserung der vertikalen Koordination ein; die dargestellten Zielsetzungen der Kantone weisen darauf hin, dass heute eine gemeinsame Sprache in der Drogenpolitik existiert, die, zumindest virtuell, einen Diskurs zwischen den Kantonen zulässt, und auch die früher ständig

Tabelle 3: Ziele und Prioritäten in den kantonalen Drogenpolitiken

Rang \ Ziel	Schadens minimierung	Abstinenz Behandlung	Allgemeine Prävention	Repression
Erste Priorität	9	10	6	1
Zweite Priorität	4	9	8	2
Dritte Priorität	4	4	3	4
Total der Kantone je Ziel	17	23	17	7





überforderte lokale Ebene kann heute auf interessante und oft beispielhafte Versuche der Regelung der Drogenproblematik zurückgreifen, die sich vor allem in der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren realisieren. Diese existierenden Potentiale müssten in Zukunft verstärkt gefördert werden. Eine Menge konkreter Massnahmen lassen sich hierbei aufzählen: Die Verstärkung der bereits existierenden Koordinationsgremien (zum Beispiel könnte sich im Rahmen der Sanitätsdirektorenkonferenz eine Untergruppe bilden, die, mit einem klaren Auftrag ausgestattet, die Funktion der Diffusion von Erfahrungen übernimmt und einen ständigen drogenpolitischen Diskurs institutionalisiert); die Neufassung des Betäubungsmittelgesetzes, damit neue Ideen und Experimente nicht an formalen Barrieren scheitern; aber auch die bewusstere Gestaltung der Kooperation zwischen öffentlich und privat, die heute zu oft den Anschein des Zufälligen trägt. Doch unumgänglich bleibt die Aufgabe, neben all diesen Koordinationsbestrebungen, die vor allem ein fachlich geschultes Publikum involvieren, Legitimationserhöhende Strategien nicht aus den Augen zu verlieren. Eine prag-

matische Drogenpolitik muss sich gerade in dieser Dimension bewähren, denn sonst bleibt sie eine elitäre Diskussion. Was muss dazu beachtet werden?

a) Parallel zur Entwicklung einer neuen Drogenpolitik muss die Konfrontation mit der Bevölkerung und deren ständige Sensibilisierung angestrebt werden. Die Koordinationsarbeit muss deshalb der Öffentlichkeit gezeigt und abgeschottete Gremien, so weit wie möglich, vermieden werden; eine neue Rahmengesetzgebung muss breit abgestützt und mit Argumenten untermauert sein, die nicht nur ideologischen Positionen entspringen, sondern Zahlen bei der Hand formuliert werden (deswegen betrachte ich die anlaufenden Experimente zur kontrollierten Drogenabgabe, so klein sie als Schritte sind, auch in ihrer exemplarischen Funktion als bedeutend). Auch diese Arbeit der Popularisierung einer neuen Drogenpolitik muss in Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren und in erster Linie mit den Medien stattfinden, die zu objektiver Berichterstattung angehalten werden müssen. Vom Bereich der Hiv/Aids-Prävention lässt sich in dieser Hinsicht einiges lernen.

b) Es muss weiter darauf geachtet werden, dass die angewandte Politik effizient umgesetzt wird: Legitimation erreicht man, wenn Steuergelder sinnvoll und effizient verwendet werden. Deshalb müssen genaue Kriterien bei der Vergabe von Subventionen erstellt werden und ständige auf Verbesserung ausgerichtete Evaluationen der Aktivitäten stattfinden.

c) Evaluation ist auch aus Effektivitätsgründen nötig. Die Politikergebnisse müssten über Effektivitätserhebungen verbessert werden. Dazu braucht es ein ständiges Monitoring im Drogenbereich, genauso wie es zum Beispiel im Umweltschutz existiert. In dieser Hinsicht sind, so viel ich weiss, ebenfalls vom BAG unterstützte Experimente in verschiedenen Kantonen im Gang. Eine vernünftige Drogenpolitik, soll sie in den nächsten Jahren realisiert werden, braucht diesen Einsatz. Meine Analyse lässt einigen Optimismus zu. Ich habe jedoch auch versucht zu unterstreichen, dass dieser Optimismus nur berechtigt ist, wenn weiterhin Anstrengungen unternommen werden, die dahin gehen, die verschiedenen drogenpolitischen Blockaden, die organisationaler und legitimatorischer Art sind, zu bearbeiten. ■