



DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

Bern, 7. September 1994

Haltung des Bundesrates zu den aktuellen Drogenproblemen

Inhalt

1. Die Haltung des Bundesrates in der Drogenpolitik in den vergangenen Jahren
 - 1.1 Die Grundlagen
 - 1.2 Die drogenpolitischen Massnahmen
 - Massnahmen des Bundes in den Bereichen Prävention, Therapie und Überlebenshilfe
 - Massnahmen des Bundes im Bereich der Repression
 - Die interne und externe Koordination und Zusammenarbeit
2. Drogenpolitische Forderungen an den Bundesrat
 - 2.1 Volksinitiativen "Jugend ohne Drogen" und "für eine vernünftige Drogenpolitik"
 - 2.2 Forderungen der Parteien
 - 2.3 Forderungen von Stadt und Kanton Zürich
 - 2.4 Weitere Anliegen
3. Haltung des Bundesrates gegenüber den Forderungen
 - 3.1 Haltung des Bundesrates zu den Volksinitiativen
 - 3.2 Haltung des Bundesrates zu den weiteren Begehren
 - Haltung zum Fahrplan der Gesetzgebung*
 - Haltung zur Ausweitung der Versuche*
 - Haltung zu Massnahmen in den Bereichen Prävention und Risikoverminderung*
 - Haltung zur Unterstützung im Drogentherapiebereich*
 - Haltung zur Unterstützung repressiver Massnahmen*
 - Möglichkeit der subsidiären Unterstützung ziviler Behörden durch die Armee*
4. Information / Kommunikation
5. Weiteres Vorgehen
 - 5.1 Massnahmen in den Bereichen Prävention und Risikoverminderung
 - 5.2 Massnahmen in den Bereichen Überlebenshilfe und Therapie
 - 5.3 Einsetzen einer Expertengruppe zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes
 - 5.4 Evaluation des Regelungsbedarfes im Bereich der Suchtprävention
 - 5.5 Interdepartementale Arbeitsgruppe für Drogenfragen (IDAD)
 - 5.6 Massnahmen im Bereich des EJPD

1. Die Haltung des Bundesrates in der Drogenpolitik in den vergangenen Jahren

1.1 Die Grundlagen

Die heutige Drogenpolitik hat ihre Grundlage im Bundesgesetz über die Betäubungsmittel (BetmG) vom 3. Oktober 1951, das einzig 1975 einer grösseren Revision unterzogen wurde (SR 812.121) und das sich seinerseits auf die in den internationalen Übereinkommen festgelegten Grundsätze stützt¹.

Die durch das Betäubungsmittelgesetz vorgegebene Politik zielt darauf ab, die individual- und sozialschädigenden Wirkungen des Drogenkonsums zu verhindern. Sie baut auf die strikte Regelung bzw. das Verbot bestimmter abhängigkeiterzeugender Stoffe und Präparate und beinhaltet im wesentlichen vier strategische Elemente:

- Strafrechtliche Verfolgung der unbefugten Produktion, des unbefugten Verkehrs und des unbefugten Konsums der dem Gesetze unterstellten Stoffe, ergänzt durch eine strikte Kontrolle des befugten Umgangs mit Betäubungsmitteln zur Verhinderung des Missbrauchs (**Repression**)
- Verhinderung des Einstiegs in den unerlaubten Konsum (**Prävention**)
- Behandlung und Reintegration der Drogenabhängigen (**Therapie**)
- Überlebenshilfe für Abhängige in der Suchtphase (**Überlebenshilfe**)

1.2 Die drogenpolitischen Massnahmen

Der Bundesrat hat in den letzten Jahren folgende drogenpolitische Massnahmen ergriffen:

- **Massnahmen des Bundes in den Bereichen Prävention, Therapie und Überlebenshilfe**

Unter dem Eindruck der zunehmend sichtbar werdenden Verelendungstendenzen bei den Drogenabhängigen beschloss der Bundesrat im Februar 1991 mit dem "Massnahmenpaket zur Verminderung der Drogenprobleme" sein Engagement zur Drogenprävention, Therapie und sozialen Reintegration Abhängiger erheblich zu verstärken. Bei seinem Beschluss ging er von der realistischen Einschätzung aus, dass das Ideal einer suchtfreien Gesellschaft eine Utopie ist.

Die Massnahmen des Bundes stützen sich auf eine ganzheitliche Betrachtungsweise. Sie beinhalten Massnahmen zur Verminderung der Zahl der Einsteiger, der Prävention bei Risikogruppen und der Risikoverminderung ebenso sehr wie Massnahmen, die auf die Bedürfnisse der Abhängigen - seien sie Einsteiger, Gelegenheits- oder Gewohnheitskonsumenten - eingehen, um ihnen den Ausstieg zu ermöglichen.

¹ Die Schweiz ist auf internationaler Ebene heute durch das "Einheitsübereinkommen über die Betäubungsmittel" vom 30.3.1961 verpflichtet, das sie 1968 ratifiziert hat. Dieses regelt die "klassischen" Betäubungsmittel. Der Bundesrat hat am 22. Juni 1994 die Botschaft über den Beitritt zu zwei UNO-Betäubungsmittelübereinkommen (Psychotropenabkommen von 1971 und Zusatzabkommen von 1972) verabschiedet und dem Parlament weitergeleitet. Darin werden zahlreiche weitere Stoffe (z.B. Beruhigungsmittel) der Betäubungsmittelkontrolle unterstellt. Ausstehend ist die Ratifikation des Übereinkommens von 1988 "gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen", welches die Vorläuferstoffe zur Betäubungsmittelherstellung regelt sowie die Geldwäscherei. Der Bundesrat wird darüber noch vor der Sommerpause 1995 befinden.

Ein wichtiges Element in diesem Massnahmenpaket stellt u.a. die Strategie der Überlebenshilfe dar, die das Ziel hat, Abhängigen - nicht zuletzt mit Blick auf die zunehmende Verbreitung der Infektionskrankheit Aids und weiterer Krankheiten - zu einem möglichst "gesunden" Überleben ihrer Suchtphase zu verhelfen und die soziale Integration sicherzustellen. Beispiele dafür sind Massnahmen zur Verbesserung der Hygiene (z.B. Spritzenaustauschprogramme) sowie der Wohn- und Arbeitssituation.

Neue Ansätze in der Drogenhilfe sollen erprobt und evaluiert werden. Darunter fallen auch die Forschungsprojekte mit der ärztlichen Verschreibung von Betäubungsmitteln.

Das Massnahmenpaket setzt bis 1996 terminierte und überprüfbare Ziele. Zu den ersten Ergebnissen der 1991 eingeleiteten Massnahmen im Präventions-, Therapie- und Überlebenshilfebereich hat der Bundesrat im April 1994 einen Zwischenbericht erhalten. Die 14,5 Personen, die beim BAG für die Massnahmen zur Verminderung der Drogenprobleme tätig sind, verfügen für das Jahr 1994 über ein Budget von Fr. 12,4 Mio.

• **Massnahmen des Bundes im Bereich der Repression**

- Der Bundesrat hat am 20. Februar 1991 beschlossen, die **Strafbarkeit des Drogenkonsums** und seiner Vorbereitungshandlungen als Grundsatz beizubehalten. Er hat das EDI, in Zusammenarbeit mit EJPD und EDA, beauftragt zu prüfen, ob für Drogenkonsumenten, die das erste Mal mit dem Gesetz in Konflikt geraten, die Möglichkeit einer Massnahme anstelle einer Strafe eingeführt werden sollte. Die betreffenden Departemente kamen zum Schluss, dass von dieser Möglichkeit abzusehen sei. Es wurde dem jetzt gültigen "Opportunitätsprinzip" der Vorzug gegeben, welches erlaubt, Drogenkonsumenten bei geringem Verstoss einer Massnahme zuzuführen oder von einer Strafe Abstand zu nehmen.

Im Zusammenhang mit den Vernehmlassungsergebnissen zur Frage der Ratifikation des Wiener Übereinkommens von 1988 hat der Bundesrat im März 1993 seine Bereitschaft erklärt, einen Vorbehalt anzubringen zur obligatorischen Strafbarkeit der Vorbereitungshandlungen zum Drogenkonsum und damit signalisiert, dass er angesichts der aktuellen drogenpolitischen Diskussion in der Schweiz seinen Handlungsspielraum erhalten will.

- Die Instrumente für **polizeiliche Massnahmen** auf Stufe Bund gegen den Drogenhandel wurden systematisch ausgebaut. Die Zentralstelle für Betäubungsmittelbekämpfung wurde personell aufgestockt; sie umfasst gegenwärtig 23 Personen. Die Einführung des Dateninformationssystems DOSIS wird eine Verbesserung des polizeilichen Informationsaustausches bringen. Schliesslich wird die internationale Vernetzung durch den Einsatz von Verbindungsleuten im Ausland bis 1996 vorangetrieben. Der Bundesrat hat gleichzeitig dem Parlament eine Botschaft überwiesen, welche die Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens vorsieht.
- Das **strafrechtliche Instrumentarium** gegen den Betäubungsmittelgrosshandel wurde durch Aufnahme von neuen Strafnormen gegen Geldwäscherei und das organisierte Verbrechen in das Strafgesetzbuch ausgebaut:
 - So bilden Betäubungsmittelverbrechen geeignete Vortaten zur Geldwäscherei (Art. 305^{bis} StGB).
 - Mit der neu strafbar erklärten Beteiligung an einer kriminellen Organisation (Art. 260^{ter} StGB) soll namentlich auch der Betäubungsmittelgrosshandel getroffen werden. Sodann werden die verstärkten Einziehungsbestimmungen (Art. 58ff.

StGB) einen effizienteren Zugriff des Staates auf Drogengelder gewährleisten. Auch das neu eingeführte Melderecht des Financiers (Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB) verbessert die Aussicht der Strafverfolgungsbehörden aus Drogenhandel stammende Vermögenswerte aufzuspüren.

- Eine weitere wichtige Verstärkung des gesetzlichen Instrumentariums sieht der Vorentwurf eines verwaltungsrechtlichen Geldwäschereigesetzes vor.
- Schliesslich wird - bei positivem Ausgang der Volksabstimmung am 4. Dezember 1994 - mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über **Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht** (vom 18. März 1994) die Möglichkeit geschaffen, die bisherigen Vollzugsschwierigkeiten des ANAG zu vermindern. Mit dem neuen Gesetz können Ausländer, die keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen, unter bestimmten Voraussetzungen für bis zu drei Monaten in Ausschaffungshaft genommen werden, mit der Möglichkeit, diese auf insgesamt neun Monate auszuweiten. Ausländern, deren Ausschaffung auch dann noch nicht möglich wäre, kann verboten werden, ein bestimmtes Gebiet zu verlassen oder zu betreten, unter Androhung einer Gefängnisstrafe von bis zu einem Jahr.
- **Die interne und externe Koordination und Zusammenarbeit**

Die hauptsächlichen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten beim Vollzug des Betäubungsmittelgesetzes liegen bei den Kantonen. Der Bund kann im Aufgabenbereich der Kantone koordinierend und unterstützend wirken.

Zur Verbesserung der gegenseitigen Zusammenarbeit wurde 1991 eine nationale Drogenkonferenz durchgeführt. Die Vernetzung mit der kantonalen und städtischen Drogenpolitik erfolgte bislang durch Aussprachen in den verschiedenen Kontakt-Gremien (u.a. regierungsrätliche Direktorenkonferenzen, Schweizerischer Städteverband).

Am 22. Juni 1994 hat der Bundesrat zur Verbesserung der Koordination und zur Vorbereitung kohärenter drogenpolitischer Entscheide eine Delegation des Bundesrates für Drogenfragen sowie eine entsprechende interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt.

2. Drogenpolitische Forderungen an den Bundesrat

2.1 Volksinitiativen "Jugend ohne Drogen" und "für eine vernünftige Drogenpolitik"

Die am 22. Juli 1993 eingereichte, von rechtsbürgerlichen Kreisen unterstützte **Volksinitiative "Jugend ohne Drogen"** versteht sich als Opposition zur gegenwärtigen Drogenpolitik des Bundesrates. Sie plädiert für eine Drogenpolitik, die auf den drei traditionellen Elementen Repression, Prävention, Therapie beruht und lehnt die Strategie der "Überlebenshilfe" in all ihren Formen grundsätzlich ab (Spritzenabgabe, Gassenzimmer, Verschreibung von Betäubungsmitteln).

Die **Volksinitiative "für eine vernünftige Drogenpolitik"** der Arbeitsgemeinschaft für Drogenlegalisierung (Droleg) setzt demgegenüber mit ihrer Kritik bei der Repression und Prohibition an, die aus ihrer Warte hauptsächliche Ursache der heutigen Drogensituation sei. Sie fordert die Strafflosigkeit des Konsums sowie die staatlich kontrollierte Abgabe von Drogen an Abhängige, auch ausserhalb einer ärztlichen Behandlung. Gemäss Aussage der Initianten soll die Volksinitiative am 1. November 1994 eingereicht werden.

2.2 Forderungen der Parteien

In einem gemeinsamen Grundsatzpapier "für eine kohärente Drogenpolitik" vom 24. Juni 1994, stellten die Bundesratsparteien FDP, SP und CVP Schweiz im Juli 1994 der Öffentlichkeit ein Modell für einen "Dritten Weg" vor. Ziel dieser politischen Initiative ist, die bestehende Polarisierung und mangelnde Gesprächsbereitschaft in der heutigen drogenpolitischen Diskussion abzubauen zu helfen und vorerst einmal "politische Mehrheiten für kurzfristig greifende Postulate zu finden".

Für diese Parteien muss das übergeordnete Ziel einer kohärenten Drogenpolitik sein, *"das Ausmass an Sucht und Abhängigkeit möglichst klein zu halten. Zudem sollten die individuellen (z.B. gesundheitlichen oder sozialen) bzw. gesellschaftlichen Auswirkungen (Beschaffungskriminalität, Beschaffungsprostitution, Störung der öffentlichen Ordnung, organisierter Drogenhandel) eingedämmt werden."*

Die Parteien haben mit Vorbehalten² zu einzelnen Punkten sechs Postulate vorgelegt, welche ihrer Meinung nach

- Abhilfe für zentrale Aspekte des Drogenproblems versprechen,
- weitgehend konsensfähig und zudem
- kurzfristig in der Schweiz realisierbar sind.

Die Postulate lauten wie folgt:

- **Postulat 1 "Prävention einschliesslich Früherkennung sowie Frühbehandlung von Gefährdeten und Neueinsteiger/-innen:**
Eine umfassende Suchtprävention muss im ganzen Land realisiert werden. Dazu gehören Früherkennung sowie Betreuungsmöglichkeiten für gefährdete Jugendliche bzw. Neueinsteiger/-innen."
- **Postulat 2 "Erzieherische Möglichkeiten zur individuellen Standortbestimmung und zur Herstellung einer Therapiemotivation:**
Für Jugendliche besteht Handlungsbedarf nicht auf Gesetzesebene, sondern bei der Schaffung entsprechender sozialtherapeutischer Institutionen (z.B. Plätze für drogenabhängige Jugendliche). Bei Erwachsenen braucht es individuell differenzierte Formen der Nutzung von Druck in der Therapiemotivation."
- **Postulat 3 "Therapie bei schwer Abhängigen, einschliesslich der ärztlich kontrollierten Abgabe, insbesondere von Heroin, soweit dies medizinisch indiziert ist, und eine entsprechende Überlebenshilfe:**
Im Rahmen der ärztlichen Behandlung von schwer Drogenabhängigen soll Heroin als Überbrückungshilfe eingesetzt werden können (Revision Art. 8 BetmG), mit dem Ziel des Ausstiegs aus der Kriminalität sowie der langfristigen Rehabilitation."
- **Postulat 4 "Straflosigkeit des Drogenkonsums bzw. des Erwerbs und Besitzes von Kleinstmengen zum Eigengebrauch:**
Die Bestrafung des Drogenkonsums sowie des Erwerbs und Besitzes von Kleinstmengen zum Eigengebrauch soll aufgehoben werden (Artikel 19 ff. BetmG). Jeglicher unbefugte Handel bleibt verboten."

² Beispielsweise erachtet die SP die heutige Regelung des Fürsorgerischen Freiheitsentzuges (FFE) als ausreichend (vgl. Postulat 2). Die CVP strebt anstelle der Straflosigkeit des Konsums eine weitergehende Anwendung des Opportunitätsprinzips an (vgl. Postulat 4). Die FDP möchte die Strafbefreiung auf den privaten Konsum beschränken (vgl. Postulat 4).

- Postulat 5 "**Wirksamere Massnahmen zur Bekämpfung der Grosskriminalität:**
Die laufenden Arbeiten zur Revision bestimmter Gesetze (z.B. Geldwäscherei), welche wirksamere Massnahmen zur Bekämpfung der internationalen Grosskriminalität zum Ziele haben, sollen zügig weitergeführt werden."
- Postulat 6 "**Kohärente Drogenpolitik in der ganzen Schweiz:**
Die Schweiz braucht eine kohärente Drogenpolitik. Die heutigen widersprüchlichen und unterschiedlichen Konzepte und Einzelmassnahmen müssen einer im Rahmen dieser Postulate koordinierten Drogenpolitik auf allen Stufen Platz machen."

2.3 Forderungen von Stadt und Kanton Zürich

Unter dem Eindruck der Gewalteskalation in der offenen Drogenszene beim Lettenareal in den letzten Wochen und dem immer dreisterem Auftreten der Drogenhändler fordern die Regierungen der Stadt und des Kantons Zürich ein gemeinsames Vorgehen von Stadt, Kantonen und Bund. Die Zürcher Behörden fordern unter anderem:

- dass behelfsmässig innert der kürzesten Zeit gesicherte Haftplätze bereitgestellt werden und Polizei und Justiz unter Einbezug aller Möglichkeiten die für ein effizientes Handeln notwendige Verstärkung gewährt wird;
- dass auch nachfrageseitig Angebote bereitgestellt werden, die es erlauben, Schwerabhängige aus dem heutigen Markt herauszulösen. Sie fordern deshalb rasch die Erweiterung der ärztlich kontrollierten Abgabe harter Drogen sowie die Bereitstellung und bessere Bewirtschaftung von Entwöhnungs- und Rehabilitierungsplätzen;
- dass längerfristig das Betäubungsmittelgesetz zu revidieren und ein Sozialhilfegesetz zu erarbeiten sei.

Projektorganisation aktuelle Drogenprobleme

Die auf Wunsch der Behörden von Stadt und Kanton Zürich unter Beizug von Bundesvertretern eingesetzte "Projektorganisation aktuelle Drogenprobleme" hat am 2. September 1994 ihre konstituierende Sitzung abgehalten. Ziel des Projektes ist es, die offene Drogenszene Zürich aufzulösen, die Bildung neuer offener Szenen zu verhindern und Massnahmen zur Verminderung der Drogenprobleme in Zürich und den umliegenden Kantonen zu ergreifen. Als nächsten Schritt werden die Zürcher Behörden bis Mitte September einen Katalog von konkreten Begehren mit der höchsten Dringlichkeit an den Bund erarbeiten.

2.4 Weitere Anliegen

- Der **Schweizerische Städteverband** brachte in seinem Gespräch vom 19. August 1994 mit der Vorsteherin des EDI drei Anliegen vor:
 - Anpassung des Betäubungsmittelgesetzes an die heutigen Gegebenheiten
 - rasche Ausweitung der Versuche mit kontrollierter Abgabe von Betäubungsmitteln
 - Schaffung einer "Projektorganisation Drogenfragen" beim Bund, in welcher auch die Städte miteinbezogen werden.
- Verschiedene hängige bzw. überwiesene **parlamentarische Vorstösse** geben Anlass zu Grundsatzdiskussionen, so namentlich:
 - **Postulat Rechsteiner (92.3590)**, das die Erarbeitung von Szenarien einer Drogenpolitik ohne Prohibition verlangt. Der Vorstoss wurde am 18. Juni 1993 über-

wiesen und wird zurzeit von der Eidg. Betäubungsmittelkommission bearbeitet. Ein Bericht zuhanden des EDI wird bis Mitte 1995 vorliegen.

- **Motion Sieber (93.3370)**, die vom Bund die Förderung eines "Selbsthilfedorfes" für ausstiegswillige Süchtige verlangt. Der Bundesrat beantragte, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Der Vorstoss ist im Nationalrat noch hängig.
- **Motion der CVP-Fraktion (93.3673)**, will den Bundesrat beauftragen, baldmöglichst ein Suchtpräventionsgesetz vorzulegen, das schwergewichtig eine gesamtschweizerisch koordinierte Politik zur Drogenbekämpfung und Drogenprävention anstrebt; dabei ist auch die Suchtproblematik bei legalen Drogen einzubeziehen. Der Bundesrat beantragte, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Der Vorstoss ist im Nationalrat hängig.

3. Haltung des Bundesrates gegenüber den Forderungen

3.1 Haltung des Bundesrates zu den Volksinitiativen

Mit der mit beiden Volksinitiativen verbundenen Kritik an der Drogenpolitik des Bundes hat sich der Bundesrat am 27. April 1994 auseinandergesetzt. Er hat beide Initiativen als zu extrem bewertet und sich für das Beibehalten seiner "mittleren Haltung" entschieden. Diese soll in einem Verfassungsartikel (direkter Gegenvorschlag) dargelegt werden, über den der Bundesrat vor den Sommerferien 1995 entscheiden will.

Bei einer speditiven Behandlung der Botschaft in den Räten dürfte eine Volksabstimmung zur Volksinitiative "Jugend ohne Drogen" frühestens Ende 1996/anfangs 1997 möglich sein.

3.2 Haltung des Bundesrates zu den weiteren Begehren

Der Bundesrat fühlt sich in seiner Politik durch den Vorschlag der Parteien im Grundsatz bestätigt. Diese fordern eine kohärente Drogenpolitik mit dem übergeordneten Ziel, das Ausmass an Sucht und Abhängigkeit möglichst klein zu halten und die individuellen bzw. gesellschaftlichen Auswirkungen einzudämmen. Mit den Parteien ist der Bundesrat einig, dass ein vernünftiger Mittelweg ("dritter Weg") beschritten werden muss.

Haltung zum Fahrplan der Gesetzgebung

Während Vertreter der Parteien verschiedentlich zur Umsetzung ihrer Begehren Sofortmassnahmen mit dringlichen Bundesbeschlüssen gefordert haben, sieht der Bundesrat dafür keine Notwendigkeit. Eine Ausweitung der Versuche mit der Verschreibung von Betäubungsmitteln könnte auf dem Verordnungsweg realisiert werden. Weitere Forderungen, wie Änderungen bezüglich des fürsorgerischen Freiheitsentzuges (FFE) oder die Aufhebung der Strafbarkeit des Konsums sind zuwenig ausgereift und/oder konsensfähig, um erfolgreich mit Dringlichkeitsrecht umgesetzt werden zu können. Hingegen ist auch der Bundesrat der Meinung, dass die Revision des Betäubungsmittelgesetzes durch Einsetzen einer Expertengruppe rasch an die Hand genommen werden sollte. Der Bundesrat anerkennt damit, dass zur Bewältigung der aktuellen Drogenprobleme in gewissen Bereichen neue Instrumentarien mit den entsprechenden Rechtsgrundlagen geprüft werden müssen (z.B. FFE, ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln). Dabei gilt es realpolitisch aber in Rechnung zu stellen, dass eine Ausweitung der Verschreibung von Drogen ohne gleichzeitige Massnahmen im repressiven Bereich kaum durchzusetzen sein wird. Das Vorziehen bestimmter Massnahmen, die aufgrund einer näheren Evaluation als besonders dringlich eingestuft werden, bleibt vorbe-

halten. Einzelne Änderungen des Betäubungsmittelgesetzes könnten - falls notwendig - schon vor der Abstimmung über die Volksinitiative "Jugend ohne Drogen" (frühestens Ende 1996) in Kraft gesetzt werden.

Haltung zur Ausweitung der Versuche

Die Versuche sind auf Überlebenshilfe und Therapie ausgerichtet und sollen Erkenntnisse bringen, wie weit auf diese Weise die Gesundheit der Teilnehmenden verbessert werden kann und ein Ausstieg aus der Drogenabhängigkeit ermöglicht wird. Das Konzept der wissenschaftlichen Versuche soll weitergeführt werden, aufgrund erster Ergebnisse drängen sich aber einige Änderungen und Ergänzungen der Versuchsanordnung auf. Dabei kann es nicht darum gehen, mit einer breitangelegten Ausdehnung der Versuche eine Lösung der aktuellen Probleme in Zürich zu erreichen. Die Versuche sind Grundlage für längerfristige Massnahmen, die ihre Wirkung nur im Zusammenspiel mit anderen Massnahmen entfalten können.

Bezüglich der Forderung zur sofortigen Ausweitung der Versuche vertritt der Bundesrat folgende Haltung:

- Trotz der relativ kurzen Laufzeit der Versuche können gemäss den Forschungsverantwortlichen erste Aussagen bezüglich Erfolg dieser neuen Therapieform gemacht werden. Insbesondere bei Probanden in Heroinprogrammen ist eine gesundheitliche und psychosoziale Stabilisierung feststellbar. Weniger günstig sind die Ergebnisse mit Morphinverschreibungen, bei denen zahlreiche Nebenwirkungen aufgetreten sind. Die Zahl der Patienten mit injizierbarem Methadon ist zu klein, um schon heute Aussagen zur Verwendbarkeit dieser Substanz zu machen.
- Die Ergebnisse sind allerdings zu vorläufig, um im jetzigen Zeitpunkt eine breite ärztliche Abgabe von Betäubungsmitteln zur Diskussion zu stellen.
- Die Ergebnisse haben auf der andern Seite gezeigt, dass es verantwortbar ist, eine grössere Patientenzahl als bisher in die Versuche aufzunehmen und damit die Möglichkeit zu schaffen, Fragestellungen zu beantworten, die mit der jetzigen Versuchsanordnung nicht abgedeckt sind. Solche Fragestellungen sind z.B.:
 - Lassen sich die Versuche auch in einem anderen therapeutischen Umfeld realisieren, z.B. durch Integration in bestehende Programme mit der Abgabe von oralem Methadon?
 - Lassen sich durch ein dezentrales Netz von Abgabestellen positive Auswirkungen auf die soziale Stabilisierung der Abhängigen an ihren Wohnorten und damit eine Entlastung der Kernstädte erzielen?

Zur Beantwortung solcher und anderer Fragen wäre der Bundesrat bereit, eine Ausweitung der Versuche auf dem Verordnungsweg zu erwägen. Dabei müssten folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Die Ausdehnung muss im Rahmen wissenschaftlicher Versuche bleiben.
- Die ärztliche Abgabe hat weiterhin in einer medizinisch-therapeutischen Einbettung zu erfolgen.
- Die Zahl der Probanden von Heroinverschreibungen muss, um der Anforderung des Betäubungsmittelgesetzes ("beschränkte medizinische Anwendung") zu genügen, limitiert sein.
- Für die Heroinbeschaffung ist die Zustimmung der Betäubungsmittelkontrollbehörde der UNO (International Narcotics Control Board, INCB) erforderlich.

- Die erweiterte Versuchsanlage muss gemäss der Verordnung den Richtlinien der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften für Forschungsuntersuchungen am Menschen entsprechen.
- Der Finanzierungsschlüssel zwischen dem Bund und den lokalen Projektträgern bleibt unverändert. Der Bund kommt lediglich für einen Teil der Betreuungskosten und für die Kosten der wissenschaftlichen Begleitforschung auf.

Haltung zu Massnahmen in den Bereichen Prävention und Risikoverminderung

Der Bundesrat hat im April 1994 mit dem Zwischenbericht betreffend Umsetzung des Massnahmenpaketes zur Verminderung der Drogenprobleme in zustimmender Weise Kenntnis genommen von der Notwendigkeit einer verstärkten Drogenprävention. Besondere Beachtung verdienen zur Zeit Programme der Frühintervention, sei es in der Schule, in Berufsschulen, Erziehungsheimen, Sport- und Jugendverbänden sowie Jugendgerichten. Bei all diesen Projekten ist eine intensive Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Stellen der Kantone (z.B. Erziehungsdirektorenkonferenz) und mit privaten Organisationen weiterzuführen.

In zahlreichen Regionen müssen die Anstrengungen zur Verbesserung der Wohn- und Arbeitssituation von Drogenkonsumierenden sowie zur HIV-Prävention (z.B. Spritzenaustausch, Gassenzimmer) verstärkt werden. Die Aufgabe des Bundes in diesen Bereichen besteht insbesondere in der Gewährung von Starthilfen, der Ermöglichung des Erfahrungsaustausches und der Evaluation.

Haltung zur Unterstützung im Drogentherapiebereich

Wie der Bundesrat bei der Beantwortung der Motion Sieber festgehalten hat, anerkennt er, dass im Bereich Entzugsplätze, Therapie und Wiedereingliederung in der Schweiz einerseits wesentliche Lücken bestehen, andererseits das bestehende Angebot suboptimal ausgenutzt wird³. Eine Verbesserung der Situation hat zu berücksichtigen, dass:

- Betreuung und Therapie von Drogenabhängigen primär in der Verantwortung der Kantone liegen, wobei die interkantonale Kooperation zur Erweiterung des Angebotes und zur Harmonisierung der Kostengutsprachen dringend zu verbessern ist. Dem Bund kommt in diesem Bereich nur unterstützende Funktion zu (Starthilfen und IV-Beiträge);
- mit Priorität die erkannten Defizite im Versorgungsnetz, bezüglich Koordination der Platzbewirtschaftung, der Qualitätssicherung und der Finanzierungskonzepte behoben werden müssen.

Der Bundesrat ist bereit, einen Antrag des EDI für dringende Massnahmen zur Förderung der stationären Drogentherapie und die dafür notwendigen finanziellen Mittel zu prüfen.

Haltung zur Unterstützung repressiver Massnahmen

Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht werden ihre Wirkung nur voll entfalten können, wenn genügend neue Haftplätze bereitgestellt werden können. Der Bundesrat hat in Anbetracht der Dringlichkeit des Problems an seiner Sitzung vom 17. August 1994 beschlossen, allfällige Bauprojekte von Kantonen zu vorläufig 100% zu finanzieren. Im Vordergrund stehen zwei Projekte: Die teilweise Umsetzung der Empfangsstelle Bässlergut in Basel und die Errichtung eines Ausschaffungsgefängnisses auf dem Flughafenareal Zürich-Kloten. In Basel können in der ersten Jahreshälfte 1995 rund 40

³ Der Bericht "REHA 2000" des BAG vom Mai 1994 gibt eine aktuelle Übersicht über diese Problematik.

Plätze, in Zürich im Jahre 1995 rund 140 Plätze für die Ausschaffungshaft eingerichtet werden, die interkantonal genutzt werden können. Zudem klärt die Verwaltung ab, ob das Bedürfnis nach einer entsprechenden Einrichtung in der Romandie besteht. In dritter Priorität wird nach einem weiteren Standort in der deutschen Schweiz gesucht. Schliesslich wird abgeklärt, inwieweit allenfalls Einzelplätze finanziert werden sollen. Der Bund kann gestützt auf Art. 14e ANAG Bau- und Einrichtungskosten solcher Anstalten ganz oder teilweise übernehmen, nicht jedoch die Betriebskosten. Diese werden zu Lasten der Kantone gehen müssen. Das EJPD wird indessen versuchen, in Gesprächen namentlich mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und den Verantwortlichen der drei kantonalen Strafvollzugskonkordate bei der raschen Ausarbeitung eines Verteilschlüssels behilflich sein.

Möglichkeit der subsidiären Unterstützung ziviler Behörden durch die Armee

Im Kontext aller Bundesmassnahmen kommt der Ueberbrückungshilfe durch die Armee untergeordnete Bedeutung zu. Dennoch ist es wichtig, das EMD-Angebot mit Blick auf eine Verschärfung der Lage oder eine Verdichtung notwendiger Massnahmen im Kampf gegen das Drogenproblem zu kennen. Gestützt auf ihren Teilauftrag zur Existenzsicherung, kann die Armee auf Gesuch hin zivile Behörden in ausserordentlichen Situationen subsidiär unterstützen. Dabei bleibt die Verantwortung bei der zivilen Behörde. Es geht also nicht darum, dass die Armee zivile Aufgaben übernimmt - sie leistet in einem klar definierten Rahmen Ueberbrückungshilfe.

Das Angebot des EMD umfasst drei Bereiche: Dienstleistungen (inklusive Material, Areale etc.), subsidiäre Truppeneinsätze (zum Beispiel im polizeilichen Verkehrs- und Unfalldienst zur Entlastung der örtlichen Polizeikräfte, jedoch stets klar abgegrenzt von Einsätzen auf der Drogenszene) und besondere Aufgaben (militärische Stäbe). In der Uebergangsphase zur Armee 95 ist die Verfügbarkeit von Bereitschaftstruppen stark eingeschränkt. Die Berufs- und Alarmformationen sowie gewisse Spezialisten stünden zur Verfügung. Ob und in welchem Umfang vom militärischen Angebot Gebrauch gemacht wird, hängt von den Bedürfnissen der zivilen Behörden sowie von der politischen und militärischen Beurteilung ab.

4. Information / Kommunikation

Bei allen zu ergreifenden Schritten ist es wichtig, dass der Information der Öffentlichkeit grosse Aufmerksamkeit gewidmet wird. Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass die grossen Anstrengungen, die von Bundesseite in den vergangenen Jahren zur Verminderung der Drogenprobleme unternommen wurden, den Medien, Entscheidungsträgern und der breiten Öffentlichkeit ungenügend vermittelt werden konnten und damit der Eindruck der Unentschlossenheit und Uneinigkeit des Bundesrates in der Drogenfrage hat aufkommen können. Diese Erfahrungen zeigen, dass vermehrte Anstrengungen in diesem Bereich notwendig sind. Das EDI wird beauftragt, unter Einbezug der Bundeskanzlei ein Informations- und Kommunikationskonzept auszuarbeiten.

5. Weiteres Vorgehen

5.1 Massnahmen in den Bereichen Prävention und Risikoverminderung

Weiterführung und Verstärkung der eingeleiteten Massnahmen des Bundes in Kooperation mit Kantonen, Städten und nichtstaatlichen Organisationen. Besondere Beachtung verdienen zur Zeit Programme der Frühintervention, sei es in der Schule, in Berufsschulen, Erziehungsheimen, Sport- und Jugendverbänden sowie Jugendgerichten.

5.2 Massnahmen in den Bereichen Überlebenshilfe und Therapie

Das EDI erstattet dem Bundesrat für seine Sitzung vom 3. Oktober 1994 Bericht und Antrag bezüglich:

- **Ausweitung der Versuche mit der ärztlichen Verschreibung von Betäubungsmitteln.** Dazu bedarf es einer Änderung der Verordnung über die Begleitforschung (vom 21.10.1992). Die unter Punkt 4.2 dieses Papiers aufgeführten Rahmenbedingungen sind zu berücksichtigen. Als kurzfristige Massnahme kann eine Umwandlung der jetzigen 250 Morphinplätze (in Zürich, Basel, Bern, Olten, Thun, Schaffhausen und Zug) in Heroinplätze ins Auge gefasst werden. Allenfalls müssten in Zürich ca. 100 - 150 Heroinplätze zusätzlich geschaffen werden. Innerhalb weniger Monate ist eine Integration von Heroinverschreibungen in Programme mit der Abgabe von oralem Methadon oder in andere bestehende Therapieprogramme möglich. Neue Projekte mit einer Teilnahme weiterer bisher nicht beteiligter, am Versuchsprogramm interessierter Kantone und Städte (ca. 300 Heroinplätze) könnten innert Jahresfrist realisiert werden.
- einer **zusätzlichen Unterstützung des Bundes im Betreuungs- und Therapiebereich** für Drogenabhängige im Sinne von gezielten Starthilfen. Dabei sind die Ergebnisse der Studie "REHA 2000" zu berücksichtigen.
- der zur Realisierung beider Vorhaben notwendigen **Aufstockung der Kredite.**

5.3 Einsetzen einer Expertengruppe zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes

Das EDI setzt im Einvernehmen mit dem EJPD eine Expertengruppe ein, die Vorschläge ausarbeitet zur **Revision des Betäubungsmittelgesetzes**, namentlich zu den Fragen FFE, Strafbarkeit des Drogenkonsums und seiner Vorbereitungshandlungen sowie der ärztlichen Verschreibung von Betäubungsmitteln. Sie schlägt allfällige Sofortmassnahmen vor, die vom Parlament im Zusammenhang mit der Botschaft zum Gegenvorschlag des Bundes zur Volksinitiative "Jugend ohne Drogen" behandelt werden könnten.

5.4 Evaluation des Regelungsbedarfes im Bereich der Suchtprävention

Das EDI erarbeitet bis Herbst 1995 einen Bericht zuhanden des Bundesrates über die Notwendigkeit der Schaffung eines **Rahmengesetzes zur Suchtprävention.**

5.5 Interdepartementale Arbeitsgruppe für Drogenfragen (IDAD)

Die im Juni 1994 eingesetzte Interdepartementale Arbeitsgruppe für Drogenfragen (IDAD) bearbeitet den von Stadt und Kanton Zürich vorzulegenden konkretisierten Forderungskatalog und erstattet dazu Bericht. Die nötigen Anträge werden dem Bundesrat über die entsprechenden Departemente eingereicht.

5.6 Massnahmen im Bereich des EJPD

- Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht auf den 1. Januar 1995, sofern es in der Volksabstimmung angenommen wird.
- Finanzierung der Bau- und Einrichtungskosten von 180 Plätzen für die Ausschaffungshaft in Basel und Zürich und Beteiligung des Bundes bei der Suche nach zwei weiteren Ausschaffungszentren in der Romandie und der Deutschschweiz.
- Gezielte Mithilfe des Bundes bei Ermittlungen gegen den Betäubungsmittelgrosshandel, insbesondere durch Inbetriebnahme der Händlerdatenbank DOSIS.

- In einem zu definierenden Rahmen die bisherige Mitarbeit des Bundes bei der Identifikation von Ausländern und bei der Beschaffung von Personalpapieren für die Ausschaffung verstärken.
- Einrichtung der neuen Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens.