

DROGENPOLITIK

*Ein dritter Weg jenseits von
Repression und Freigabe*

Arbeitsgruppe Drogenpolitik

Studien und Berichte 47
aus dem Institut für Sozialethik des SEK

Studien und Berichte Nr. 47
aus dem Institut für Sozialethik des SEK

Herausgeber: Hans-Balz Peter, Roland Campiche,
Hans Ulrich Germann

Drogenpolitik: Ein dritter Weg
jenseits von Repression und Freigabe
Erscheint gleichzeitig in französischer Sprache

© **Institut für Sozialethik des SEK, Bern**, 1994
2. ergänzte Auflage 1995

Druck: Zollinger AG, Adliswil

ISBN 3-7229-0043-3

DROGENPOLITIK:
EIN DRITTER WEG JENSEITS VON
REPRESSION UND FREIGABE

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Vorstandes.....	5
1. Überblick: Die aktuelle Drogenpolitik in der Schweiz.....	10
2. Drogenpolitische Positionen und Lösungsvorschläge	13
2.1 Die Bundesratsparteien.....	13
2.2 „Jugend ohne Drogen“	16
2.3 „Droleg“	16
2.4 „Der dritte Weg“	17
2.5 Kirchliche Stellungnahmen	17
3. Sozialethische Überlegungen	18
3.1 Anthropologische Voraussetzungen ausgewählter Lösungsansätze.....	18
3.1.1 Repression und Abstinenz.....	18
3.1.2 Freigabe und Selbstbestimmung.....	19
3.1.3 Kontrollierte Abgabe	20
3.2 Die Aufgabe der Kirche - Erfahrungen und Überzeugungen.....	20
3.3 Lösungsvorschlag	22
3.3.1 Allgemeine Ausrichtung.....	22
3.3.2 Drogenpolitische Grundsätze	23
4. Schluss.....	27
Anhang	28
Hinweise	31

VORWORT DES VORSTANDES

Kurt ist Drogenkonsument und wohnt in einem Vorort einer grossen Schweizer Stadt. Heute hat er sich gesetzt auf der Gasse Stoff besorgt und anschliessend eine Anlaufstelle besucht. Dort spritzt er sich die Droge in einem speziell eingerichteten Raum, erkundigt sich nach Tagelöhner-Jobs und nimmt seine einzige warme Mahlzeit des Tages ein. Danach verlässt er das Lokal zusammen mit seiner Freundin. Beide haben sich bei dieser Gelegenheit mit neuen Spritzen eingedeckt, die da günstig abgegeben werden. Kurt und seine Freundin profitieren von der liberalen Gesundheitspolitik ihres Kantons.

Fritz ist seit mehr als zehn Jahren drogenabhängig. Zur Zeit sitzt er wegen Drogenkonsum, Kleinhandel mit Drogen sowie wegen einem damit verbundenen Einbruch im Gefängnis. Auch dort schafft er es einfach nicht, ohne Droge zu leben. Er beschafft sich Stoff und benützt, nach tagelangem Zögern, die gebrauchte Spritze eines Mitgefangenen. Zwar verbietet das Betäubungsmittelgesetz den Konsum von Drogen, aber der Drang nach Stoff ist grösser: die Not ist mächtiger als das Gesetz. – Wäre Fritz eine Frau, könnte er sich am bisher einzigen Spritzenabgabe-Versuch in einem Gefängnis beteiligen und die Risiken, die mit dem Tausch gebrauchter Spritzen verbunden sind, ausschliessen.

Die geschilderten Situationen illustrieren die grundlegende rechtliche Unklarheit, die die schweizerische Drogenpolitik prägt: Auf der einen Seite steht das eidgenössische Betäubungsmittelgesetz, das den Umgang mit abhängigkeiterzeugenden Stoffen strafrechtlich regelt. Auf der andern Seite beeinflussen die verschie-

denen kantonalen Gesundheits-, Sanitäts-, oder Fürsorgegesetze die Art und Weise, wie drogenabhängige und kranke Menschen von staatlicher Seite behandelt werden. Sie kommen dann zum Zug – oder sollten es mindestens –, wenn Menschen in Not geraten sind. Was sich aus der Sicht der Fürsorge und der Gesundheit als angemessen erweist, steht je nachdem im Widerspruch zum Betäubungsmittelgesetz. Leidtragende sind die drogenabhängigen Menschen, ihre Familien und die Quartiere, wo sich die drogenabhängigen Menschen treffen.

Die uneinheitlichen Gesetzesgrundlagen haben einen sehr direkten Einfluss auf die Situation der Drogenabhängigen. Alle Menschen – im besonderen Drogenabhängige selbst, freiwillige Helferinnen und Helfer sowie professionelle Drogenfachleute –, die die Lage der Drogenabhängigen verbessern wollen, kommen daher nicht darum herum, sich auch mit den geltenden Gesetzen zu befassen. Sie müssen geändert werden, wenn sich die Lage der von Drogenabhängigkeit betroffenen Menschen verbessern soll.

Die Mitgliedkirchen des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes sind direkt und indirekt mit den vielfältigen Formen von Abhängigkeit konfrontiert: In Beratung und Seelsorge, in der Jugendarbeit und im Unterricht. Sie sind zudem in verschiedensten Einrichtungen engagiert, um einen Beitrag zur Aufklärung und Prävention, zur Betreuung und zur Rehabilitation von Betroffenen zu leisten.¹ Die widersprüchli-

¹ Im Heft „Drogen – weder Himmel noch Hölle“: **Syntaxfehler, HIMMEL** werden Beispiele aus der kirchlichen Praxis kurz dargestellt. (Drogen – weder Himmel noch Hölle. Überlegungen aus christlicher Sicht zum Umgang mit illegalen Drogen, Studien und

chen gesetzlichen Regelungen machen sich auch in der kirchlichen Drogenarbeit bemerkbar. Es ist daher naheliegend, dass sich die Kirchen an der Auseinandersetzung um eine neue Drogenpolitik beteiligen.

Die Thematik (Suchtmittel, Abhängigkeit) ist für den Kirchenbund nicht neu:

Der Vorstand äusserte sich schon kurz nach der Gründung des Kirchenbundes öffentlich.² In einem Aufruf an das Schweizervolk stellte er sechs Grundsätze auf, die einen verantwortungsvollen Umgang mit dem Alkohol zum Ziel hatten. 30'000 Schnapsbrennereien produzierten in der Schweiz eine Flut von Alkohol, was zu einer Gefahr für das Volk als ganzes führte.

Ein zweites Mal befasste sich der Kirchenbund mit der Alkoholproblematik angesichts der sogenannten dritten Schnapswelle. Die Abgeordnetenversammlung verabschiedete eine Resolution, die eine Einschränkung des Alkoholkonsums in den Haushalten anstrebte. Der Schnaps war in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem drängenden familienpolitischen Problem geworden.

1989 beteiligte sich die Arbeitsgruppe Drogenpolitik des Instituts für Sozialethik an der Vernehmlassung zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes. Die Kommission für soziale Fragen des SEK unterstützte den Hauptpunkt des Revisionsvorschlages: Aufhebung der Bestrafung des Konsums illegaler Drogen.

Auf dem Hintergrund der Arbeit in den Mitgliedkirchen und aus der Einsicht heraus, dass die gesetzlichen Grundlagen die Lage der drogenabhängigen Menschen massgeblich beeinflussen, hat sich der Vorstand des Schweizerischen Evangelischen Kir-

Berichte aus dem Institut für Sozialethik 44, Bern und Lausanne 1993, S. 16ff.)

² Gefahren des Alkoholismus. Aufruf des Schweizerischen Evang. Kirchenbundes an das Schweizervolk (o. J.; in der Zeit von 1927 und 1930).

chenbundes dafür ausgesprochen, eine Lösung in der Richtung eines „dritten Weges“ – ausserhalb des Gegensatzes von Liberalisierung und Repression – zu unterstützen. Zu diesem Zweck beteiligt sich die Arbeitsgruppe Drogenpolitik an Bestrebungen von Fachorganisationen, die sich – in Ergänzung zu den drei grossen Bundesratsparteien – ebenfalls für einen dritten Weg engagieren. Wie dringend eine Verbesserung nötig ist, zeigen einmal mehr die jüngsten Entwicklungen in Zürich.

Gleichzeitig bittet der Vorstand die Mitgliedkirchen und die Kirchgemeinden, sich aktiv an den Auseinandersetzungen zu beteiligen. Die vorliegende Publikation – verfasst von der Arbeitsgruppe Drogenpolitik und beraten von den zuständigen Organen des Kirchenbundes – soll dazu beitragen, diesen Prozess sachgemäss zu gestalten.

* * * * *

Der Vorstand dankt der Arbeitsgruppe Drogenpolitik des Instituts für Sozialethik für die geleistete Arbeit.

Bern, anfangs September 1994

Der Vorstand

Die Abgeordneten-Versammlung des SEK hat den Bericht und die drogenpolitischen Grundsätze am 24. Oktober 1994 zustimmend zur Kenntnis genommen; der Vorstand wurde beauftragt, entsprechende Öffentlichkeitsarbeit zu leisten. (Anmerkung des Herausgebers)

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe Drogenpolitik:
Rolf Blickle, Bern; Marc Flückiger, Basel; Hans Ulrich Ger-
mann, Bern; Jan de Haas, Lausanne; Christian Kissling, Bern;

Hans Lanz, Adliswil; Regula Rother, Zürich; Robert Zeller, Aarau

1. ÜBERBLICK: DIE AKTUELLE DROGENPOLITIK IN DER SCHWEIZ

Die Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA) schätzt, dass ungefähr 25'000 Personen in der Schweiz von illegalen Drogen abhängig sind. Die SFA rechnet mit mindestens 150'000 Personen, die von Alkohol abhängig sind.³ Die Angehörigen sind von den Abhängigkeiten mitbetroffen. Damit ist etwa ein Zehntel der Bevölkerung direkt mit Drogenproblemen konfrontiert. Mit dem Drogenkonsum sind enorme Kosten verbunden; sie werden auf ungefähr 500 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Nicht in Zahlen fassen lässt sich all das Leid, das mit Drogenkonsum und -abhängigkeit verbunden ist.

„Die globalen Drogenumsätze sind enorm. Die Schätzungen darüber gehen allerdings weit auseinander, da auch unterschiedliche Methoden verwendet werden. Sie reichen von jährlich 150 über 300 (UNO) bis zu 500 Milliarden Dollar. Zum Vergleich: Der jährliche E!Syntaxfehler, **GLOBALE**Nrdölumsatz beläuft sich auf rund 300, der gesamte Rohstoffhandel auf rund 800 Milliarden Dollar und der Medikamentenumsatz auf 130 – 160 Milliarden Dollar. Drogen werden wie andere Waren professionell vermarktet. Die riesigen Gewinnspannen dabei sind Ergebnis des hohen Kar-

³ Die Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA) in 1001 Lausanne (Postfach 870) veröffentlicht regelmässig eine Broschüre „Zahlen und Fakten zu Alkohol und anderen Drogen“. Die Zahlen sind dem Heft „Zahlen und Fakten zu Alkohol und anderen Drogen 1993“ entnommen. Die SFA weist im genannten Heft auch auf die Risiken des nichtabhängigen Alkoholkonsums hin: „Alkoholisierung ist eine der wichtigsten Unfallursachen.“

tellisierungsgrades dieses Marktes (Ausnahme: Cannabisprodukte).“⁴

Im Jahre 1989 hat die Subkommission Drogen der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission einen Entwurf vorgelegt, um das Betäubungsmittelgesetz⁵ zu revidieren. Die vorgeschlagene Revision fand zwar in der Vernehmlassung grosse Zustimmung bei den Kantonen und einem Teil der politischen Parteien, wurde aber vom Bundesrat nie weitergeführt.

Jetzt gibt es Anzeichen dafür, dass die Drogenpolitik in Bewegung kommt:

- Die Volksinitiative „Jugend ohne Drogen“⁶ fordert eine an Repression und Abstinenz orientierte Politik.
- Die Volksinitiative „Droleg“⁷ dagegen verlangt die Legalisierung von Drogen.
- Eine Standesinitiative des Kantons Solothurn fordert den Bundesrat auf, den Betäubungsmittelkonsum zu legalisieren sowie für Anbau, Herstellung, Einfuhr, Handel und Vertrieb ein Monopol des Bundes – analog zur Alkoholgesetzgebung – zu errichten.

⁴ Urs Hänsenberger, Drogenökonomie und die Rolle der Schweiz, ISE-Texte 2/92, S. 19.

⁵ Aspekte der Drogensituation und der Drogenpolitik in der Schweiz, Bericht der Subkommission „Drogenfragen“ der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission, Bern, Juni 1989. Die Kommission stellte verschiedene Forderungen auf. Unter anderem wurden Straffreiheit für den Konsum von Drogen und die härtere Bestrafung des illegalen und gewinnträchtigen Handels mit Drogen gefordert.

⁶ Der Text ist im Anhang abgedruckt. „Jugend ohne Drogen“ ist im Herbst 1993 eingereicht worden.

⁷ Der Text ist im Anhang abgedruckt. „Droleg“ ist im Herbst 1994 eingereicht worden.

- Die parteipolitischen Fronten⁸ beginnen sich zu bewegen: Die Standpunkte von SPS und FDP haben sich, bezogen auf die Straffreiheit von Drogenkonsum, angenähert. Die CVP beteiligt sich an den Gesprächen der beiden Parteien FDP und SP, obwohl sie eine Legalisierung des Drogenkonsums ablehnt.
- In der das Bild von der Romandie prägenden Waadtländer Drogenpolitik gibt es ebenfalls Anzeichen dafür, dass die drogenpolitischen Probleme weniger repressiv angepackt werden sollen.
- Der Bundesrat hat im Frühling 94 das Departement des Innern beauftragt, einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Jugend ohne Drogen“ auszuarbeiten. Die drogenpolitischen Kompetenzen des Bundes sollen – vor allem in den Bereichen Grosshandel, Umgang mit Drogenabhängigen und Forschung – neu geregelt werden.

Das wichtigste internationale Abkommen⁹, dem die Schweiz beigetreten ist, ist das „Einheitsabkommen“ von 1961. „Die Staaten, die diesen Vertrag abgeschlossen haben, verpflichten sich, Gewinnung, Herstellung, Ein- und Ausfuhr sowie Verteilung, Verwendung!**Syntaxfehler, STAATEN**g und Besitz von

⁸ Zu den Stellungnahmen der politischen Parteien vgl. Kap. 2.1.

⁹ Ein Blick in die Geschichte der Drogenpolitik zeigt, dass diese stets in Bewegung gewesen ist. Anfangs Jahrhundert (1912) wird das „Internationale Opium-Abkommen“!**Syntaxfehler, OPIUM** verabschiedet, das die „allmähliche Unterdrückung des Missbrauchs von Opium, Morphinum, Kokain sowie solcher Verarbeitungen und Derivate dieser Stoffe, welche zu ähnlichen Missbräuchen Anlass geben können“, vorsieht. 1924 erlässt die Bundesversammlung ein erstes Betäubungsmittelgesetz. – Vgl. z. B. die Übersicht von Jakob Tanner, Daten zur Geschichte der Betäubungsmittelgesetzgebung, NZZ-Folio, April 1992, Zit. S. 22.

Suchtstoffen einer umfassenden Kontrolle zu unterwerfen und Verstösse gegen die Bestimmungen des Abkommens 'vorbehältlich ihrer Verfassungsordnung' zu sanktionieren.“¹⁰ In der Schweiz wird 1975 das Betäubungsmittelgesetz verschärft. Der Konsum von Drogen wird unter Strafe gestellt.

Die Unterzeichnung zusätzlicher internationaler Abkommen wird zur Zeit geprüft. Sie sind stark von Repression geprägt; selbst die Drogenabgaberversuche, die im Gange sind, würden einen Vorbehalt bei der Unterzeichnung bedingen.

2. DROGENPOLITISCHE POSITIONEN UND LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Oben wurde festgestellt, dass die gesetzlichen Grundlagen im Bereich Drogenpolitik widersprüchlich sind. Die Positionen, die zur Drogenpolitik von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen vertreten werden, widersprechen sich ebenso sehr. Der fehlende Konsens erschwert sowohl die tägliche Arbeit im Drogenbereich als auch die Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen. Im folgenden werden einige Positionen dargestellt.

2.1 Die Bundesratsparteien

Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Drogenfachleuten von SP und FDP, hat Bewegung in die schweizerische Drogenpolitik gebracht. Die CVP hat sich dieser Zusammenarbeit später angeschlossen. Herausgekom-

¹⁰ Tanner, a.a.O., S. 23.

men ist ein Papier „Für eine kohärente Drogenpolitik“¹¹. Es nennt sechs Postulate, die als konsensfähig und kurzfristig realisierbar erscheinen:

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.

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.

3. *Therapie bei schwer Abhängigen, einschliesslich der ärztlich kontrollierten Abgabe, insbesondere von Heroin, soweit dies medizinisch indiziert ist, und eine entsprechende Überlebenshilfe.*¹²

Im Rahmen der ärztlichen Behandlung von schwer Drogenabhängigen soll Heroin als Überbrückungshilfe eingesetzt werden können (Revision Art. 8 BtmG), mit dem Ziel des Ausstieges aus der Kriminalität sowie der langfristigen Rehabilitation.

¹¹ Für eine kohärente Drogenpolitik (Konzepte und Massnahmen) FDP, SP und CVP Schweiz, 24.6.94, S. 2f.

¹² Als schwer abhängig gelten Personen, die eine mehrjährige „Drogenkarriere“ und mehrere erfolglose Ausstiegsversuche hinter sich haben.

4. *Straflosigkeit des Drogenkonsums bzw. des Erwerbes und Besitzes von Kleinstmengen zum Eigengebrauch:*
Die Bestrafung des Drogenkonsums sowie des Erwerbes und Besitzes von Kleinstmengen zum Eigengebrauch soll aufgehoben werden (Artikel 19 ff. BtmG). Jeglicher unbefugte Handel bleibt verboten.
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.
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.

Differenzen bleiben bestehen in bezug auf Bestrafung des Drogenkonsums, der Einführung der kontrollierten Heroinabgabe und des Fürsorgerischen Freiheitsentzugs.

Die Schweizerische Volkspartei (SVP) lehnt das Drogenpapier als „medienwirksame Scheinlösung“ ab. Ziel der Drogenpolitik muss es nach Ansicht der SVP sein, den Erstkonsum von Drogen zu verhindern und die bereits Süchtigen zur Abstinenz zu führen. Deshalb muss an erster Stelle vermehrte Aufklärung und Prävention stehen. An der Bekämpfung des Drogenhandels und am Verbot des Drogenkonsums muss

festgehalten, eine offene Drogenszene konsequent bekämpft werden. Fixerräume sind abzulehnen, ebenso die staatliche Abgabe von Drogen. Die Abgabe von Ersatzdrogen (Methadon) darf nur unter strengsten Auflagen möglich sein.

2.2 „Jugend ohne Drogen“

Die Initiative „Jugend ohne Drogen“ will in der Bundesverfassung festschreiben, dass die abstinenzorientierte Drogenpolitik verschärft weitergeführt, der Drogenhandel verstärkt bekämpft und die Prävention gefördert werden. Ziel der Drogenpolitik soll die Abstinenz sein. Hauptmittel zur Durchsetzung dieses Zieles sind Strafrecht und Polizei, also die Repression. Die Therapiekonzepte appellieren an den Willen des Einzelnen. Die staatliche Abgabe von Drogen wird abgelehnt (allenfalls kann Methadon abgegeben werden).

2.3 „Droleg“

Konsum, Anbau, Besitz und Erwerb von Drogen sollen straffrei werden. Die Selbstbestimmung des Menschen steht für die Initiative im Vordergrund. Staatliche Bevormundung wird in Anlehnung an die rechtsphilosophische Überlegung, dass selbstschädigendes Verhalten nicht strafbar sein darf, abgelehnt. Die mit der Sucht verbundenen Risiken sollen durch staatliche Drogen- und Spritzenabgabe verkleinert werden. Die Suchtphase soll mit möglichst geringem Schaden überstanden werden können.

2.4 „Der dritte Weg“¹³

Das Konzept des dritten Weges ist in Abgrenzung zu den beiden Volksinitiativen entstanden. Die beiden Initiativen werden als zu einseitig und nicht realisierbar abgelehnt. Der dritte Weg verfolgt eine Politik der kleinen Schritte, die schnell verwirklicht werden können.

Dieser Haltung sind die Versuche mit der Abgabe von Drogen zuzuordnen: Drogenkonsum soll nicht strafbar sein; deshalb muss – mindestens für Menschen, die bereits abhängig sind – der Stoff legal zugänglich sein. Daraus resultiert die kontrollierte Abgabe.

2.5 Kirchliche Stellungnahmen

Stellungnahmen zur Drogenpolitik liegen von verschiedenen christlichen Gruppierungen vor. Dabei werden Argumente für alle drei Standpunkte – Repression, Liberalisierung, kontrollierte Abgabe – vorgetragen.

Eine gewisse Übereinstimmung unter allen christlichen Positionen lässt sich – abgesehen von allseits akzeptierten Forderungen wie konsumbedingte Schäden zu vermindern und Abhängigkeiten zu verhindern – insofern feststellen, als dass alle auf eine Sinn- und Glaubenskrise in der Gesellschaft und bei den drogenabhängigen Menschen hinweisen. Die drogenpolitische Grundhaltung und die Motivation zu sozialem und diakonischem Einsatz wird mit biblisch–theologi-

¹³ Die drei grossen Bundesratsparteien setzen sich für einen solchen dritten Weg ein (vgl. oben 2.1). Auch die Schweizerische Gesellschaft für Gesundheitspolitik (SGGP) engagiert sich für diese Option. Die drogenpolitischen Überlegungen, die wir im Heft „Drogen – weder Himmel noch Hölle“! **Syntaxfehler, HIMMEL** dargestellt haben, weisen ebenfalls in diese Richtung.

schen Kategorien zum Ausdruck gebracht. Die Beiträge aus dem evangelikalen Bereich pflegen eine ausgesprochen biblische Sprache. Mitgliedkirchen des SEK haben bis jetzt keine Stellungnahmen zu Drogenpolitik veröffentlicht.

3. SOZIALETHISCHE ÜBERLEGUNGEN

Was kann die Sozialethik zur Lösung der Drogenprobleme beitragen? Sozialethik thematisiert die Werte, die die Gesellschaft prägen und prägen sollen. Wie der nun folgende Abschnitt über die anthropologischen Voraussetzungen ausgewählter Lösungsansätze deutlich machen wird, werden Vorschläge zur Diskussion gestellt, die auf völlig unterschiedlichen Voraussetzungen beruhen. Die Sozialethik versucht herauszuarbeiten, was auf dem Spiel steht und weshalb eine bestimmte Lösung aus normativen Überlegungen anderen Vorschlägen vorzuziehen ist. Christliche Sozialethik bezieht den Auftrag der Kirche in ihre Überlegungen mit ein.

3.1 Anthropologische Voraussetzungen ausgewählter Lösungsansätze

Die von den verschiedensten Gruppierungen vertretenen Lösungsansätze lassen sich etwas vereinfachend drei unterschiedlichen Menschenbildern zuordnen.

3.1.1 Repression und Abstinenz

Die durch die Initiative „Jugend ohne Drogen“ am deutlichsten zum Ausdruck gebrachte Ausrichtung auf Abstinenz und Repression des Drogenkonsums ist insofern verständlich, als in der Drogentherapie (und

Alkohol ist in diesem Sinn auch eine Droge) oft nur Zwang helfen kann. Um die Macht der Droge zu brechen, braucht es eine entsprechende Gegenkraft. Diese Position wird denn auch vor allem von Drogenfachleuten unterstützt, die in der stationären Hilfe mit (hoch)motivierten Abhängigen arbeiten. Anderen Gruppen von Abhängigen, die (noch) nicht in der Lage sind, sich einer auf Abstinenz ausgerichteten Therapie zu unterziehen, kann aber so nicht geholfen werden.

Grundlage dieser Haltung ist ein paternalistisches Menschenbild: Allenfalls auch gegen ihren Willen sollen Abhängige dazu gebracht werden, auf Drogenkonsum zu verzichten; die Fähigkeit des modernen Menschen, sein Leben selbst zu bestimmen, wird nicht hoch eingeschätzt.

Es gibt Personen, die den abstinenz-orientierten, repressiven Ansatz vertreten, ihn jedoch durch ihre Zustimmung zu staatlichen Methadonprogrammen aufweichen. Da sind ansatzweise Möglichkeiten der Verständigung erkennbar: Methadon ist eine synthetische Droge, die schon heute „vom Staat abgegeben“ wird.

3.1.2 Freigabe und Selbstbestimmung

Die Droleg-Initiative setzt sich für die Selbstbestimmung des Menschen auch im Umgang mit Drogen ein. Sie wird in erster Linie von Drogenfachleuten unterstützt, die in der offenen Drogenarbeit tätig sind. Grundlegend ist ein rechtsphilosophisch-ethisches Argument: Selbstschädigendes Verhalten soll nicht (auch noch) bestraft werden; konsequenterweise wird ein legaler Zugang zu den jetzt illegalen Drogen gefordert. Das Selbstbestimmungsrecht reicht – im Initiativtext – noch weiter: „Betäubungsmittel, welche aus nichtmedizinischen Gründen konsumiert werden, un-

terstehen keiner Rezeptpflicht.“Mit den Bestimmungen über den Jugendschutz, das Werbeverbot und die Produkteinformation wird Rücksicht darauf genommen, dass die Fähigkeit zur Selbstbestimmung auch eingeschränkt sein kann. Dass der erwachsene Mensch im Umgang mit Drogen überfordert sein könnte, kommt ausschliesslich unter finanziellen Gesichtspunkten und nur knapp zur Sprache.

3.1.3 Kontrollierte Abgabe

Diese Lösung orientiert sich an einem Menschenbild, das die Selbstbestimmung und die Angewiesenheit des Menschen auf Hilfe und Unterstützung zusammensieht. Das Recht auf Selbstbestimmung wird mit Rücksicht auf die Gefährlichkeit von Drogen eingeschränkt: Drogen sollen nur im Rahmen eines therapeutischen Prozesses abgegeben werden können. Dies entspricht der Orientierung an Zielen wie Gesundheit, Lebensqualität und soziale Integration. Die Mittel, die eingesetzt werden sollen, um das angestrebte Ziel (Gesundheit, Lebensqualität, soziale Integration) zu erreichen, werden nicht dogmatisch festgelegt, sondern aufgrund ihrer praktischen Wirksamkeit ausgewählt. Dass die Verlagerung der Drogenprobleme in den Bereich der Medizin auch Nachteile hat, dürfte einleuchten.

3.2 Die Aufgabe der Kirchen: Erfahrungen und Überzeugungen

Die Kirchen sehen sich vor allem in ihrer diakonischen Tätigkeit mit dem Drogenproblem konfrontiert. Kirchliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfahren dabei gerade auch die Mängel und Widersprüche der bisherigen staatlichen Drogenpolitik (vgl. Kap. 1).

Daraus wächst ein drogenpolitisches Interesse, das über das eigentliche diakonische Engagement hinausgeht. Diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben eigenständige Erfahrungen, Interessen und Motivationen, die sie in die drogenpolitische Diskussion einbringen können.

Die Erfahrungen aus der diakonischen Arbeit sind heilsam für die gegenwärtige drogenpolitische Diskussion. Diese ist gekennzeichnet durch Polarisierungen und mangelnde Gesprächsbereitschaft. Die Kirchen sollten deshalb ein Interesse haben am Ausbau von „Drogenstellen“, nicht nur, um so ihrem genuinen diakonischen Auftrag nachzukommen, sondern auch, um durch die Erfahrung dieser Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen eigenständigen Beitrag zur drogenpolitischen Diskussion liefern zu können.

Neben dem diakonisch-praktischen Zugang zur Drogenproblematik gibt es denjenigen der christlichen Ethik. Er kann kurz wie folgt beschrieben und erläutert werden:

- Den Menschen, die am Rande der Gesellschaft stehen, gebührt Hilfe und Unterstützung, damit sie den Bezug zur Gesellschaft nicht gänzlich verlieren, sondern im Gegenteil sich wieder integrieren können. Es gibt verschiedenste Gründe (Arbeitslosigkeit, persönliche Krisen, Erfahrung der Sinnlosigkeit), die dazu führen können, dass jemand beginnt, Drogen zu konsumieren. Abhängigkeit entwickelt sich schleichend. Hilfe kann jederzeit einsetzen; es gibt keinen Grund zu warten, bis die Krise ausgebrochen ist.
- Die Konzentration auf Menschen, die Hilfe und Unterstützung nötig haben, bedeutet nicht, dass die gesellschaftlichen Ursachen der Abhängigkeit, der Desintegration und der Verbreitung von Drogen übersehen werden. Die Bekämpfung der gesellschaftlichen Ent-

wicklung, die Sucht verursachen oder die Verbreitung von Drogen fördern, ist ebenfalls wichtig. Es gehört zum Auftrag der Kirchen, über das diakonische Engagement hinaus einen Beitrag zur drogenpolitischen Auseinandersetzung zu leisten.

- Der Konsum von (illegalen) Drogen hat viele negative Auswirkungen auf die Gesellschaft (Beschaffungskriminalität, Prostitution, Unterstützung krimineller Organisationen). Diese zu bekämpfen, stellt einen wesentlichen Beitrag zu einer gerechten Gesellschaft dar.

Aus den dargestellten Erfahrungen und Überzeugungen ergibt sich allerdings noch keine konkrete Stellungnahme in der aktuellen drogenpolitischen Diskussion. Die Priorität der Hilfe am Notleidenden enthält nicht die Antwort auf die Frage, ob der Drogenkonsum liberalisiert werden soll oder nicht. Wohl aber erfordert die oben skizzierte Argumentationsfolge, dass diese Frage vorbehaltlos diskutiert und unter dem Kriterium der bestmöglichen Hilfe am Notleidenden entschieden wird. *Welcher* konkrete drogenpolitische Weg nun der richtige ist, kann nur empirisch und pragmatisch entschieden werden.

3.3 Lösungsvorschlag

3.3.1 Allgemeine Ausrichtung

Die beiden Volksinitiativen (vgl. 2.2 und 2.3) wollen in der Bundesverfassung eine bestimmte Drogenpolitik festlegen.¹⁴ Weder die angestrebten Ziele (drogenfreie Gesellschaft bzw. Freigabe der Drogen) noch die vorgeschlagenen Mittel (Repression, weitgehende Verfügbarkeit von Drogen) stellen u. E. eine geeignete

¹⁴ Text im Anhang.

Grundlage der Drogenpolitik dar. Das Ziel ist allgemeiner zu formulieren; im Bereich der Mittel ist folglich auch eine grössere Vielfalt nötig.

Eine Möglichkeit – und wir unterstützen diese – besteht darin, die Drogenpolitik an Gesundheit, Lebensqualität und sozialer Integration zu orientieren. Die Verankerung einer solchen Zielsetzung in der Bundesverfassung hätte mehrere Vorteile:

- Prävention würde als Verfassungsauftrag verankert,
- die Verfügbarkeit von Drogen könnte beschränkt werden,
- der Bund hätte die Kompetenz, eine (einigermaßen) einheitliche Drogenpolitik durchzusetzen,
- die Selbstbestimmung hätte ihren Ort.

An dieser Zielsetzung liessen sich die Mittel, die eingesetzt werden, messen.

3.3.2 *Drogenpolitische Grundsätze*

Die drogenpolitischen Grundsätze lassen sich nicht aus der allgemeinen Zielsetzung ableiten. Erst in der Auseinandersetzung von Zielsetzung und politischem Sachwissen lassen sich menschengerechte und sachgemässe Grundsätze aufstellen.¹⁵ Die Sachanalyse kann an dieser Stelle nicht aufgezeigt werden; aber sie fliesst aus der täglichen Beschäftigung mit Drogenproblemen von Seiten der kirchlichen Drogenfachleute ein. Wir formulieren die folgenden Grundsätze:

¹⁵ Vgl. A. Rich, *Wirtschaftsethik I*, Gütersloher Verlagshaus, Gütersloh 1984, S. 222 ff.

1. Drogenpolitik orientiert sich an Gesundheit, Lebensqualität und sozialer Integration.
--

Der Vorschlag eines „dritten Weges“, wie wir ihn uns vorstellen, versucht, die Debatte von moralisierenden Einflüssen zu entlasten. Auch wenn wir für Werte wie Selbstbestimmung, Liberalität, Freiheit zu Konsum und Genuss auf der einen und für Abstinenz und den Schutz schwächerer Gesellschaftsglieder (besonders Jugendlicher) viel Verständnis haben, muss die Auseinandersetzung um die Drogenpolitik sachlicher geführt werden. Wir treten deshalb dafür ein, dass die verschiedenen Mittel der Drogenpolitik auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Den Massstab, den wir der Überprüfung zugrundelegen wollen, liefern die Zielvorstellungen: Verminderung des Konsums und Förderung von Gesundheit und Lebensqualität sowie soziale Integration. Eine solche Norm müsste in der Verfassung verankert werden. Straffreiheit des Konsums, Zugang zu Drogen, repressive Massnahmen könnten dann an diesem Massstab gemessen und müssten nicht mehr dogmatisch vertreten werden.

2. Drogenkonsum wird nicht bestraft.

Die Forderung nach Selbstbestimmung und Selbstverantwortung in Fragen des Drogenkonsums muss unserer Meinung nach teilweise aufgenommen werden, und zwar in der Form, dass Drogenkonsum nicht bestraft wird. Staat und Gesellschaft müssen andere Mittel und Wege als das Strafrecht finden, um klar zu machen, dass Drogenkonsum gesellschaftlich unerwünscht ist (siehe unten 4. und 5. Grundsatz). Der Verzicht auf die Bestrafung des Konsums bedeutet

einzusehen, dass Strafe in diesem Fall nur Schaden anrichtet.¹⁶

3. Der Zugang zu Drogen ist unter staatlicher Kontrolle möglich.

Der Zugang zu heute illegalen Drogen muss geregelt werden – im Interesse von Konsumentinnen und Konsumenten, damit sie wissen, was sie konsumieren, und im gesellschaftlichen Interesse, um der Mafia einen Teil ihrer Grundlage zu entziehen. Mit Verboten lässt sich das „Drogenproblem“ nicht lösen; sie ermöglichen lediglich der Mafia riesige Gewinne.

4. Die Prävention wird verstärkt.

Die Ausrichtung auf Gesundheit, Lebensqualität und soziale Integration als grundlegende Werte der Drogenpolitik verlangt nach einer Verstärkung der Prävention. Die Prävention ist dabei sehr weit zu fassen: Familienpolitische Massnahmen, Förderung der Selbstverantwortung, Freizeitangebote für Jugendliche, Aufklärungsaktionen, Früherkennung, Unterstützung von risikoarmem Verhalten usw. Die Schule muss ihre Verantwortung im Bereich der Primärprävention vermehrt wahrnehmen. In der Politik müssen Entscheidungen auf ihre Auswirkungen auf die Drogenproblematik geprüft werden (Präventionsverträglichkeitsprüfung).

¹⁶ Vgl. J. Martin, Prévention et lutte contre la toxicomanie – à propos de libertés, d'autonomie et de changement d'attitudes, Revue médicale de la Suisse Romande, 113, 345–351, 1993.

5. Die Hilfsangebote werden verbessert.

Überzeugende Hilfsangebote sind eine wichtige Möglichkeit für Staat und Gesellschaft, um zum Ausdruck zu bringen, dass Drogenkonsum gesellschaftlich unerwünscht ist. Wenn die Öffentlichkeit den abhängigen Menschen hilft, Suchtphasen mit möglichst geringem Schaden zu überstehen, um dann vom Drogenkonsum loszukommen, ist dies als klare Ablehnung des Drogenkonsums interpretierbar. Diese Ablehnung schliesst aber die Hilfe an suchtkranke Menschen nicht aus.

6. Wer drogenabhängige Menschen ausbeutet oder anderen Menschen unter Drogeneinfluss Schaden zufügt, wird bestraft.

Wer anderen Menschen Schaden zufügt – unter Einfluss von Drogen einen Verkehrsunfall verursacht, die Lage von drogenabhängigen Menschen wirtschaftlich ausnützt usw. –, soll zur Rechenschaft gezogen werden. Solange keine staatlich kontrollierte Drogenabgabe realisiert ist, sollen drogenabhängige Kleinhändler in erster Linie als abhängige und kranke Menschen betrachtet werden. Hingegen sind der internationale Grosshandel sowie die Begleitkriminalität (Geldwäsche usw.) verstärkt zu bekämpfen.

Drogen haben nicht nur in der Schweiz eine grosse ökonomische Bedeutung, sondern eine noch grössere in Entwicklungsländern. Zur Illustration zitieren wir ein Beispiel aus Südamerika: Roland Herzog vergleicht die Kokaingelder mit nationalen Zahlen:

„In Bolivien sind die Einnahmen [aus dem Drogenanbau, d. Hg.] grösser als diejenigen der legalen Exporte, in Peru betragen sie etwa 30 % der ausge-

wiesenen Exporte und in Kolumbien dürfte ungefähr gleichviel wie aus dem Kaffee-Export (der bedeutendsten Exportware) anfallen. Für Kolumbien **Syntaxfehler, BOLIVIEN** wird geschätzt, dass die Kokainökonomie bis zu 8% des Bruttoinlandproduktes ausmacht, in Bolivien sogar etwa die Hälfte.»¹⁷

4. SCHLUSS

Die Widersprüche zwischen eidgenössischem Betäubungsmittelgesetz und kantonalen Gesundheits-, Sanitäts- und Fürsorgegesetzen müssen überwunden werden. Dazu ist notwendig, dass der Bund die Kompetenz erhält, die Drogenpolitik umfassend zu koordinieren.

Die „Lösung des Drogenproblems“ kann nur gelingen, wenn der zu beschliessende Verfassungsgrundsatz von einer deutlichen Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert wird. Damit dies möglich ist, sind intensive Gespräche und Informationsbemühungen erforderlich.

Der vorgeschlagene drogenpolitische Weg zwischen den beiden Extremen von Repression und Freigabe stellt unseres Erachtens einen wesentlichen Beitrag zu einer humaneren Gesellschaft dar.

¹⁷ Zit. aus Roland Herzog, Thesen zur Kokainökonomie in den Anden, ISE-Text 2/92, S. 10.

ANHANG

Texte der Initiativen

a) **Volksinitiative für eine vernünftige Drogenpolitik**

(Tabula Rasa mit der Drogenmafia)

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 32^{septies}

1. Der Konsum von Betäubungsmitteln sowie ihr Anbau, Besitz und Erwerb für den Eigenbedarf sind straffrei.

Art. 32^{octies}

1. Der Bund erlässt Vorschriften über Anbau, Einfuhr, Herstellung von sowie über den Handel mit Betäubungsmitteln.
2. Die Bundesgesetzgebung regelt die Erteilung von genügend Konzessionen unter spezieller Berücksichtigung von Jugendschutz, Werbeverbot und Produktinformation. Betäubungsmittel, welche aus nichtmedizinischen Gründen konsumiert werden, unterstehen keiner Rezeptpflicht.
3. Die Gesetzgebung regelt die fiskalische Belastung der Betäubungsmittel, wobei der Reinertrag je zur Hälfte an Bund und Kantone geht. Sie legt fest, welcher Mindestanteil für die Vorbeugung des Betäubungsmittelmissbrauchs, die Erforschung seiner Ursachen und die Linderung seiner Folgen zu verwenden ist.

Art. 20 Übergangsbestimmungen

1. Artikel 32^{septies} tritt mit Annahme durch Volk und Stände in Kraft, soweit nicht staatsvertragliche Verpflichtungen entgegenstehen. Staatsverträge mit solchen Bestimmungen sind sofort zu kündigen.
2. Die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 32^{octies} ist innert 3 Jahren zu erlassen. Andernfalls erlässt der Bundesrat befristet die unerlässlichen Bestimmungen.

Staatsverträge, die den Ausführungsbestimmungen widersprechen, sind spätestens auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens anzupassen oder nötigenfalls zu kündigen.

b) Jugend ohne Drogen

Art. 68^{bis} (neu)

1. Der Bund bekämpft das Rauschgiftproblem mit einer restriktiven, direkt auf Abstinenz ausgerichteten Drogenpolitik.
2. Er trifft auf dem Wege der Gesetzgebung alle geeigneten Massnahmen, um die Nachfrage nach Rauschgift und die Anzahl der Rauschgiftkonsumenten zu verringern, die Rauschgiftabhängigkeit zu heilen, die sozialen und wirtschaftlichen Folgeschäden des Rauschgiftkonsums zu vermindern sowie den illegalen Rauschgifthandel effektiv zu bekämpfen.
3. Um die Jugend vor Drogen zu schützen, nimmt der Bund gegen Rauschgiftkonsum Stellung und verfolgt eine aktive Drogenprävention, die die Persönlichkeit des einzelnen stärkt.
4. Der Bund fördert und unterstützt die Durchführung der Massnahmen, die geeignet sind, den körperlichen Entzug, die dauerhafte Entwöhnung und die Wiedereingliederung der Rauschgiftabhängigen sicherzustellen.
5. Die Abgabe von Betäubungsmitteln ist verboten. Vorbehalten ist die Verwendung zu rein medizinischen Zwecken. Davon ausgeschlossen ist jedoch die Verwendung von Heroin, Rauchopium, Kokain, Cannabis, Halluzinogenen und analogen Substanzen.

Text des GegenvorschlagesArt. 68^{bis} BV (neu)

1. Bund und Kantone streben eine Gesellschaft ohne missbräuchlichen Konsum von Betäubungsmitteln an. Sie setzen sich dafür ein, dass durch Betäubungsmittelabhängigkeit verursachte gesundheitliche und soziale Schädigungen vermieden werden.
2. Der Bund erlässt Vorschriften über die Betäubungsmittel.
3. Die Kantone vollziehen diese Bestimmungen. Sie ergreifen insbesondere Massnahmen, um:
 - a) dem missbräuchlichen Konsum von Betäubungsmitteln vorzubeugen;
 - b) den illegalen Verkehr mit Betäubungsmitteln zu bekämpfen;
 - c) den Betäubungsmittelabhängigen Entzugs-, Therapie- und Überlebenshilfemöglichkeiten anbieten zu können und sie in die Gesellschaft einzugliedern.
4. Der Bund kann die Massnahmen der Kantone unterstützen und koordinieren oder selbst ergänzende Massnahmen treffen, wenn das Gesamtinteresse des Landes es rechtfertigt.

Art. 64^{bis} Abs. 2 zweiter Satz BV (neu)

Der Bund kann die Kantone bei der Bekämpfung krimineller Organisationen unterstützen oder selbst Massnahmen treffen, wenn das Gesamtinteresse des Landes es rechtfertigt.

Hinweise:

Beim Institut für Sozialethik sind weiterführende Publikationen erhältlich:

Drogen – weder Himmel noch Hölle. Überlegungen aus christlicher Sicht zum Umgang mit illegalen Drogen, Studien und Berichte aus dem Institut für Sozialethik 44, Bern 1993, 20 S., Fr. 6.– (mit Literaturangaben).

H. Kleinewefers/R. Herzog/U. Hänsenberger, Oekonomische Aspekte der Drogenpolitik, ISE-Texte 2/92, 22 S., Fr. 7.40 (mit Literaturangaben).

Straffreier Drogenkonsum? ISE-Texte 7/89, 11 S., Fr. 5.20

Die vorliegende Stellungnahme zur schweizerischen Drogenpolitik basiert auf drei Überzeugungen:

- Den Menschen, die am Rande der Gesellschaft stehen, gebührt Hilfe und Unterstützung, damit sie den Bezug zur Gesellschaft nicht gänzlich verlieren, sondern im Gegenteil sich wieder integrieren können.
- Die Bekämpfung der gesellschaftlichen Entwicklungen, die Sucht verursachen oder die Verbreitung von Drogen fördern, ist ebenfalls wichtig.
- Der Konsum von (illegalen) Drogen hat viele negative Auswirkungen auf die Gesellschaft (Beschaffungskriminalität, Prostitution, Unterstützung krimineller Organisationen). Diese zu bekämpfen stellt einen wesentlichen Beitrag zu einer gerechten Gesellschaft dar.

Auf diesem Hintergrund wird eine Stellungnahme für einen drogenpolitischen „dritten Weg“ jenseits von Repression und Freigabe entwickelt.