



SUCHT | SCHWEIZ

*Unil*  
UNIL | Université de Lausanne  
Ecole des sciences criminelles

# Umsetzung des Betäubungsmittelgesetzes - Erfahrungen der Kantone und Zukunftsperspektiven

Gesamtbericht inkl. Validierungskapitel

Stephanie Stucki,  
Pierre Esseiva, Frank Zobel

Mit der Unterstützung von  
Christian Schneider

Lausanne, 02. Dezember 2019  
Forschungsbericht Nr. 102



*Dieses Projekt wurde finanziert vom Bundesamt für Gesundheit  
(Vertragsnr. 18.010009 / 204.0001-1758/1 und 19.018163 / 204.0001-1865/1).*

PRÄVENTION | HILFE | FORSCHUNG

## Dank

Unser Dank gilt insbesondere allen Kantonsverantwortlichen aus den Gesundheits- und Strafvollzugsbehörden, die uns über ihre Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Betäubungsmittelgesetz Auskunft gegeben haben. Ebenso bedanken wir uns bei den befragten Kantonsvertreterinnen und -vertretern, den Mitgliedern der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) und der interdepartementalen Arbeitsgruppe Drogen (idAG-Drogen) für ihre hilfreichen Rückmeldungen. Wir danken Markus Jann, Bundesamt für Gesundheit (BAG), für die Steuerung der Studie und die Kommentare zu diesem Bericht. Bei Sucht Schweiz bedanken wir uns bei Christiane Gmel für die Gestaltung des Berichts. Bei der Ecole des Sciences Criminelles (ESC) der Universität Lausanne bedanken wir uns bei Ashely Granville für die Unterstützung bei der Datensammlung und der Vorbereitung der Analysen.

---

### Impressum

---

Auskunft:	Stephanie Stucki, Tel. ++41 (0)21 321 29 94, E-Mail <a href="mailto:ssucki@suchtschweiz.ch">sstucki@suchtschweiz.ch</a>
Bearbeitung:	Stephanie Stucki, Pierre Esseiva, Christian Schneider, Frank Zobel
Vertrieb:	Sucht Schweiz, Forschung, Postfach 870, 1001 Lausanne Tel. ++41 (0)21 321 29 46, Fax ++41 (0)21 321 29 40 <a href="mailto:cgmel@addictionsuisse.ch">cgmel@addictionsuisse.ch</a>
Bestellnummer:	Forschungsbericht Nr. 102
Grafik/Layout:	Sucht Schweiz
Copyright:	© Sucht Schweiz Lausanne 2019
ISBN:	978-2-88183-238-3
Zitierhinweis:	Stephanie Stucki, Pierre Esseiva, Frank Zobel, mit der Unterstützung von Christian Schneider. (2019). <i>Umsetzung des Betäubungsmittelgesetzes - Erfahrungen der Kantone und Zukunftsperspektiven. Gesamtbericht inkl. Validierungskapitel</i> . Sucht Schweiz und Ecole des Sciences Criminelles der Universität Lausanne, Lausanne, Schweiz.

---

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	4
In Kürze.....	7
<b>1 Ausgangslage .....</b>	<b>9</b>
<b>2 Methode.....</b>	<b>10</b>
<b>3 Teil Gesundheit.....</b>	<b>11</b>
3.1 Einleitung.....	11
3.2 Zweckartikel Betäubungsmittelgesetz.....	11
3.3 Generelle Aufgaben der Kantone und des Bundes .....	15
3.4 Vier-Säulen-Prinzip .....	18
3.4.1 Prävention.....	19
3.4.2 Therapie und Wiedereingliederung .....	21
3.4.3 Schadensminderung und Überlebenshilfe.....	23
3.5 Aufgaben Bund im Betäubungsmittelgesetz .....	26
3.6 Ausblick .....	37
3.7 Zusammenfassung Resultate Gesundheit .....	38
<b>4 Teil Strafverfolgung .....</b>	<b>40</b>
4.1 Einleitung.....	40
4.2 Zweckartikel Betäubungsmittelgesetz.....	40
4.3 Vier-Säulen-Prinzip .....	44
4.4 Strafverfolgung Kantone im Betäubungsmittelgesetz.....	46
4.5 Aktivitäten des Bundes in der Strafverfolgung .....	51
4.6 Zusammenarbeit mit anderen Behörden .....	58
4.7 Ausblick .....	61
4.8 Zusammenfassung Resultate Strafverfolgung .....	62
<b>5 Schlussfolgerungen .....</b>	<b>64</b>
<b>6 Validierung des Berichts .....</b>	<b>68</b>
6.1 Vorgehen.....	68
6.2 Ergebnisse der Validierung .....	69
6.3 Fazit.....	70
<b>7 Anhang .....</b>	<b>71</b>
7.1 Fragebogen Gesundheit (Deutsch) .....	71
7.2 Fragebogen Strafverfolgung (Deutsch).....	90
7.3 Formular für die Stellungnahme der befragten Behördenmitglieder .....	106

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Eignung BetmG und Suchtpolitik des Bundes, um dem unbefugten Konsum von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen vorzubeugen, namentlich durch Förderung der Abstinenz .....	11
Abbildung 2	Eignung BetmG und Suchtpolitik des Bundes, um vor den negativen gesundheitlichen und sozialen Folgen suchtbedingter Störungen der Psyche und des Verhaltens zu schützen .....	13
Abbildung 3	Aufgaben der Kantone: Bestimmungen zur Ausführung des Bundesrechts zur Übernahme der Verantwortlichkeiten durch die Kantone.....	15
Abbildung 4	Aufgaben des Bundes: Das BAG sorgt für die wissenschaftliche Evaluation der Massnahmen nach diesem Gesetz .....	16
Abbildung 5	Aufgaben des Bundes: Das BAG unterhält eine Dokumentations-, Informations- und Koordinationsstelle .....	17
Abbildung 6	Nutzen des Vier-Säulen-Prinzips aus Sicht der Behörden im Gesundheitsbereich.....	18
Abbildung 7	Prävention: Zufriedenheit mit der Verteilung der Verantwortlichkeiten bei Bund und Kantonen, sofern sie das BetmG betrifft .....	19
Abbildung 8	Prävention: Wahrnehmung der Rolle, die dem Bund durch das BetmG übertragen wird .....	20
Abbildung 9	Therapie und Wiedereingliederung: Zufriedenheit mit der Verteilung der Verantwortlichkeiten bei Bund und Kantonen, sofern sie das BetmG betrifft .....	21
Abbildung 10	Therapie und Wiedereingliederung: Wahrnehmung der Rolle, die dem Bund durch das BetmG übertragen wird .....	22
Abbildung 11	Schadensminderung und Überlebenshilfe: Zufriedenheit mit der Verteilung der Verantwortlichkeiten bei Bund und Kantonen, sofern es das BetmG betrifft .....	24
Abbildung 12	Schadensminderung und Überlebenshilfe: Wahrnehmung der Rolle, die dem Bund durch das BetmG übertragen wird .....	24
Abbildung 13	Aktivitäten des Bundes: Der Bundesrat ist beauftragt, Empfehlungen zur Finanzierung von Suchttherapie und Wiedereingliederungsmassnahmen zu erlassen .....	26
Abbildung 14	Aktivitäten des Bundes: Der Bund legt Rahmenbedingungen für die heroingestützte Behandlung fest und erteilt diesbezüglich Bewilligungen .....	27
Abbildung 15	Aktivitäten des Bundes: Das BAG kann Ausnahmegewilligungen für die medizinische Anwendung von Betäubungsmitteln erteilen .....	28
Abbildung 16	Aktivitäten des Bundes: Der Bund unterstützt die Kantone bei der Koordination, einschliesslich Angebotsplanung und -steuerung .....	29

Abbildung 17	Aktivitäten des Bundes: Der Bund unterstützt die Kantone bei der Umsetzung von Qualitätsmassnahmen und bewährten Interventionsmodellen .....	30
Abbildung 18	Aktivitäten des Bundes: Der Bund informiert die Kantone über neue wissenschaftliche Erkenntnisse.....	31
Abbildung 19	Aktivitäten des Bundes: Der Bund kann die wissenschaftliche Forschung fördern .....	32
Abbildung 20	Aktivitäten des Bundes: Der Bund fördert die Aus- und Weiterbildung in den Bereichen der Prävention, Therapie und Wiedereingliederung sowie Schadensminderung und Überlebenshilfe.....	33
Abbildung 21	Aktivitäten des Bundes: Der Bund entwickelt in Zusammenarbeit mit den Kantonen Empfehlungen zur Qualitätssicherung in den Bereichen der Prävention, Therapie und Wiedereingliederung sowie Schadensminderung und Überlebenshilfe.....	34
Abbildung 22	Amtsstellen und Fachleute im Erziehungs-, Sozial-, Gesundheits-, Justiz- und Polizeiwesen können den zuständigen Behandlungs- oder Sozialhilfestellen Fälle von vorliegenden oder drohenden suchtbedingten Störungen, namentlich bei Kindern und Jugendlichen, melden [...].	35
Abbildung 23	Eignung des BetmG zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vor den Gefahren, die durch Betäubungsmittel entstehen .....	41
Abbildung 24	Eignung des BetmG zur Bekämpfung von kriminellen Handlungen, die in einem engen Zusammenhang mit dem illegalen Handel von Betäubungsmitteln stehen .....	42
Abbildung 25	Nutzen des Vier-Säulen-Prinzips des Bundes aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden .....	44
Abbildung 26	Vorhandensein der notwendigen Instrumente zur Verfolgung des Cannabiskonsums im BetmG (Art. 19a, 19b, 28b ff.) .....	46
Abbildung 27	Vorhandensein der notwendigen Instrumente zur Verfolgung des Konsums anderer Substanzen als Cannabis im BetmG (Art. 19a, 19b) .....	48
Abbildung 28	Vorhandensein der notwendigen Instrumente zur Verfolgung qualifizierter Fälle von Betäubungsmittelhandel im BetmG (Art. 19 Abs. 2 BetmG) .....	49
Abbildung 29	Vorhandensein der notwendigen Instrumente zur Bekämpfung des Strassenhandels mit Betäubungsmitteln im BetmG (Art. 19 Abs. 1 und Abs. 2 BetmG).....	50
Abbildung 30	Beurteilung der Aktivitäten des Bundesamtes für Polizei in der Mitwirkung der Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels durch andere Staaten im Rahmen der bestehenden Rechtshilfavorschriften .....	52
Abbildung 31	Beurteilung der Aktivitäten des Bundesamtes für Polizei in der Koordination interkantonalen und internationalen Ermittlungen .....	53
Abbildung 32	Beurteilung der Aktivitäten des Bundesamtes für Polizei in der Unterstützung der Rechtshilfe und der internationalen Zusammenarbeit.....	54

Abbildung 33	Beurteilung der Aktivitäten des Bundesamtes für Polizei in Belangen des Wissensaufbaus und der Erstellung von Lage- und Bedrohungsberichten zum illegalen Betäubungsmittelhandel .....	55
Abbildung 34	Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem Zoll und den Grenzschutzorganen in der Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels .....	56
Abbildung 35	Beurteilung der Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden oder strafverfolgungsnahen Behörden in der Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels .....	57
Abbildung 36	Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit .....	58
Abbildung 37	Beurteilung der Zusammenarbeit mit Behörden im Bereich der Früherfassung und Früherkennung .....	59
Abbildung 38	Beurteilung der Zusammenarbeit mit kantonalen, für Suchtfragen zuständige Behörden .....	60

## In Kürze

Das Postulat «Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik» verlangt vom Bundesrat, dem Parlament bis Ende 2019<sup>1</sup> einen Bericht über die Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik für die kommenden zehn Jahre zu unterbreiten. Die Stiftung Sucht Schweiz und die Ecole des sciences criminelles (ESC) der Universität Lausanne wurden beauftragt, eine Studie zu den Erfahrungen der Kantone mit der Umsetzung des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) und der Suchtpolitik des Bundes durchzuführen. Damit sollen mögliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung des BetmG und Herausforderungen für die Zukunft aus Sicht der Kantone identifiziert werden.

Die Gesundheits- und Strafverfolgungsbehörden der Kantone wurden getrennt mit einem schriftlichen Fragebogen zu ihren Erfahrungen mit der Umsetzung des BetmG befragt. Die Fragebogen wurden den Staatskanzleien aller Kantone Mitte Dezember 2018 per Mail zugestellt. Diese leiteten die Fragebogen an die zuständigen Behörden weiter. Die Befragung endete Ende Februar 2019. 23 Kantone retournierten zwei Fragebogen, jeweils ein Kanton nur einen. Die Kantone waren gebeten, nach Möglichkeit konsolidierte bzw. offizielle Haltungen wiederzugeben. Aufgrund der kurzen Fristen war dies in den wenigsten Fällen möglich. Den Kantonen wurde Anonymität zugesichert.

Die Kantone bewerten das BetmG und die Suchtpolitik des Bundes grundsätzlich positiv. Besonders das Vier-Säulen-Prinzip wird sowohl von den Gesundheits- als auch von den Strafverfolgungsbehörden als nützliche Grundlage zur Erreichung der Zwecke des BetmG angesehen. Gleichzeitig identifizieren die Kantone in allen abgefragten Themenbereichen Handlungsbedarf.

- In der **Vier-Säulen-Politik** wird der Handlungsbedarf in der Priorisierung und Finanzierung der einzelnen Säulen gesehen. Es wird aber auch eine stärkere Zusammenarbeit der Säulen gefordert. Von den Gesundheitsbehörden wird zudem eine kohärente Suchtpolitik gefordert. Sie solle alle legalen Suchtmittel - deren Schadenspotenzial aktuell nicht genügend berücksichtigt werde - und illegalen Drogen umfassen und auch potenziell suchterzeugende Verhaltensweisen berücksichtigen. Die Strafverfolgungsbehörden wünschen sich eine stärkere Beteiligung in der Prävention und im Jugendschutz.
- Eine **proaktive Rolle des Bundes** wünschen sich beide Bereiche (Gesundheit: hinsichtlich Planung, Abgabe von Empfehlungen, Schaffung von Rahmenbedingungen, Finanzierung, Förderung wissenschaftlicher Studien, Klärung im Zusammenhang mit Art. 3c BetmG etc.; Strafverfolgung: in der Unterstützung der Bekämpfung des Drogenhandels bzw. durch eigene Ermittlungen des Bundes).
- Der Handlungsbedarf im Bereich **Cannabis** wird von den Gesundheits- und den Strafverfolgungsbehörden als gross eingeschätzt. Dieser ergibt sich beispielsweise aufgrund der grossen kantonalen Unterschiede in der Anwendung von Ordnungsbussen für den Konsum von Cannabis (aufgrund unklarer Formulierungen im Gesetz). Die Gesetzeslage insgesamt ist kompliziert und zum Teil widersprüchlich. Aus Sicht der Gesundheitsbehörden sollte eine Regulierung von Cannabis geprüft werden (möglicherweise mit Ausweitung auf andere illegale Substanzen). Eine Mehrheit der antwortenden kantonalen Strafverfolgungsbehörden wünscht sich die Abschaffung der Straffreiheit von Vorbereitungshandlungen (insbesondere des Besitzes geringfügiger Mengen). Eine Minderheit der kantonalen Strafverfolgungsbehörden sähe auch in der

---

<sup>1</sup> Der Termin wurde auf Ende 2020 verschoben.

Entkriminalisierung des Konsums eine Möglichkeit, die aktuell als schwer umsetzbar empfundene Gesetzeslage zu verbessern.

- In der **Finanzierung** von Leistungen (KVG versus Sozialhilfe; Leistungen der Invalidenversicherung; Finanzierung von psychosozialen Leistungen) besteht für den Bereich Gesundheit grosser Handlungsbedarf. Finanzierungsfragen würden im Gegensatz zum Wohlergehen der Betroffenen oft einen zu hohen Stellenwert einnehmen. Handlungsbedarf wird auch bei den grossen Unterschieden zwischen den Kantonen in der Betreuung gesehen. Aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden geht es bei den Finanzierungsfragen um die zur Verfügung stehenden Ressourcen zur Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität im Vergleich zu anderen Bereichen und um steigende Kosten von Ermittlungen.
- Ferner wird aus Sicht Gesundheit die Fokussierung auf **Abstinenz** im BetmG kritisiert, die heute nicht mehr zeitgemäss ist. Das Ziel der Abstinenz ist in der Behandlung vielmehr eine Möglichkeit unter vielen. Aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden werden die Anforderungen der **Strafprozessordnung** (StPO) als hinderlich für die Umsetzung des BetmG empfunden.

Im Anschluss an die Umfrage wurden die Ergebnisse validiert. Ein separates Kapitel fasst die wichtigsten Ergebnisse der Validierung zusammen (vgl. Kapitel 6).

# 1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 14. Februar 2018 das Postulat «Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik»<sup>2</sup>, eingereicht durch Ständerat Paul Rechsteiner, angenommen. Das Postulat verlangt, dem Parlament bis Ende 2019<sup>3</sup> einen Bericht über die Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik für die kommenden zehn Jahre zu unterbreiten.

Der Bericht des Bundesrates soll gemäss dem Postulat die Erfahrungen der letzten zehn Jahre und die Veränderungen im internationalen Umfeld insbesondere zum Wirkstoff Cannabis einbeziehen. Der Bundesrat hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) damit beauftragt, diesen Bericht zu erstellen. Der Bericht wird verschiedene Aspekte der Schweizer Drogenpolitik beleuchten, unter anderem die Erfahrungen der Kantone mit der Umsetzung des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) und der Suchtpolitik des Bundes.

Das BetmG enthält rund 30 Artikel aus den Bereichen Gesundheit, Aufgabenteilung und Koordination zwischen Bund und Kantonen, Kontrolle und Überwachung von Betäubungsmitteln sowie strafbare Handlungen und den dazugehörigen Sanktionen. Diese Bereiche decken auch die wichtigsten Aspekte der Drogenpolitik des Bundes ab, welche das Vier-Säulen-Prinzip (Prävention, Behandlung, Schadensminderung und Repression), aber auch Querschnittbereiche (Koordination, Forschung usw.) umfasst.

Im BetmG werden die Rollen sowohl des Bundes als auch der Kantone definiert. Das Ziel der vorliegenden Studie war, die Kantone zu ihren Erfahrungen mit der Umsetzung des BetmG zu befragen, insbesondere in Hinblick auf die Aktivitäten des Bundes bei der Umsetzung der Gesetzesartikel. Damit sollen mögliche Schwierigkeiten in der Anwendung des BetmG identifiziert und die Herausforderungen im Bereich der Suchtpolitik, die aus Sicht der Kantone in der Zukunft angegangen werden sollen, ermittelt werden. Obwohl die Strategie Sucht nicht Gegenstand der Umfrage war, bezogen sich diverse Kantone darauf.

Der Auftrag zur Durchführung der kantonalen Umfrage und zur Erstellung des zugehörigen Berichts wurde vom BAG an die Stiftung Sucht Schweiz und die Ecole des sciences criminelles (ESC) der Universität Lausanne vergeben. Der erste Teil der Befragung (Gesundheit) wurde von Sucht Schweiz durchgeführt, die ebenso diesen Auftrag koordinierte. Der zweite Teil der Befragung (Strafverfolgung) wurde in Zusammenarbeit mit der Fakultät für Kriminalwissenschaften der Universität Lausanne durchgeführt (Professor Pierre Esseiva). Christian Schneider hat an der Entwicklung des Fragebogens «Strafverfolgung» und der Analyse der Antworten mitgewirkt.

---

<sup>2</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20174076>

<sup>3</sup> Der Termin wurde auf Ende 2020 verschoben.

## 2 Methode

In Absprache mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) wurden die Fragen zuhanden der Kantone basierend auf den Gesetzesartikeln des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) formuliert. Um die Handhabung bei der Befragung zu erleichtern (insbesondere zur Verteilung der Fragebogen in den einzelnen Behörden), wurden zwei Fragebogen erarbeitet: ein Fragebogen zur Gesundheit (für die Bereiche Prävention, Therapie und Schadensminderung; siehe Kapitel 7.1) und ein Fragebogen zur Strafverfolgung (für den Bereich Repression; siehe Kapitel 7.2). Die Fragebogen wurden auf Deutsch und Französisch erstellt.

Die Fragebogen umfassten einerseits Fragen mit geschlossenen Antwortoptionen in Form einer 5-stufigen Skala zur Beurteilung der Zweckdienlichkeit einzelner Artikel des BetmG. Andererseits enthielten sie auch offene Fragen zur detaillierten Einschätzung der Artikel des BetmG. Am Schluss des Fragebogens wurden die Kantone zu ihrer Zukunftsperspektive im Zusammenhang mit dem BetmG bzw. der Suchtpolitik des Bundes befragt.

Für die Befragung wurde allen Kantonen jeweils ein Fragebogen «Gesundheit» und ein Fragebogen «Strafverfolgung» per Mail zugestellt. Der Versand erfolgte Mitte Dezember 2018, die Befragung endete Ende Februar 2019 (nach zweimaliger Fristerstreckung). Die Fragebogen wurden den Staatskanzleien der Kantone zugestellt, mit der Bitte, sie den zuständigen Gesundheits- und Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten. Die Kantone sollten so die Möglichkeit erhalten, wenn möglich ihre konsolidierte Haltung zu den Fragen wiederzugeben. Aufgrund des relativ engen Zeitplans war dies jedoch nicht allen Kantonen möglich. Den Kantonen wurde Anonymität zugesichert.

Insgesamt nahmen 25 Kantone an der Befragung teil. 23 Kantone retournierten beide Fragebogen (Rücklauf 88.5%). Jeweils ein Kanton retournierte einen Fragebogen «Gesundheit» bzw. «Strafverfolgung» (Rücklauf jeweils 92.3%). Ein Kanton schickte aus zeitlichen Gründen keinen der beiden Fragebogen zurück. Der Term «Kantone» im Ergebnisteil bezieht sich auf die Anzahl der Kantone, die den Teil Gesundheit bzw. den Teil Strafverfolgung beantwortet haben.

Die Verteilung der Fragebogen über die Staatskanzleien dürfte für die hohe Rücklaufquote mitverantwortlich sein. Gleichzeitig hatten Sucht Schweiz und die ESC aufgrund dieses Vorgehens keine Kontrolle darüber, durch welche Stellen innerhalb der Kantone die Fragebogen ausgefüllt wurden. Aus den Antworten geht hervor, dass die Fragebogen von unterschiedlichen Akteuren bearbeitet wurden (Gesundheit: Kantonsarzt oder -apotheker, kantonale Verantwortliche für Suchtfragen etc.; Strafverfolgung: Polizei bzw. Staatsanwaltschaften). Dies führt dazu, dass unterschiedliche Perspektiven auf die Umsetzung des BetmG in die Antworten eingeflossen sind, die teilweise nur bedingt vergleichbar sind. Dies sollte bei der Interpretation der Resultate berücksichtigt werden. Verschiedentlich wurde seitens der Kantone auch die relativ kurze Abgabefrist bemängelt, was möglicherweise dafür verantwortlich war, dass in den ausgefüllten Fragebogen die Antworten auf die offenen Fragen z. T. relativ kurz ausfielen oder ganz weggelassen wurden und vier Fragebogen trotz mehrmaliger Verlängerung der Abgabefrist nicht zurückgeschickt wurden. In den Antworten fällt auch auf, dass einzelne Punkte wiederholt notiert wurden und manche Aussagen verkürzt und daher teilweise nur schwer verständlich waren. Bei der Interpretation der offenen Fragen ist es wichtig, dass aus dem Umstand, dass bspw. 14 Kantone einen bestimmten Punkt genannt haben, nicht geschlossen werden darf, dass die anderen Kantone nicht auch zustimmen würden, wenn ihnen die Frage explizit vorgelegt würde.

## 3 Teil Gesundheit

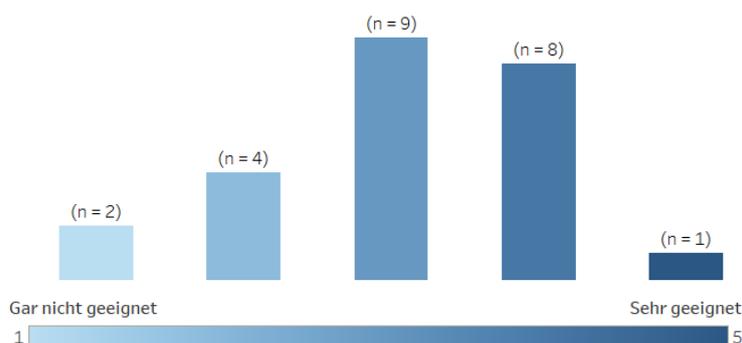
### 3.1 Einleitung

Kapitel 3 behandelt die Antworten der Kantone auf die Fragen zu den Artikeln des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG), welche die Gesundheit (Prävention, Therapie und Wiedereingliederung sowie Schadensminderung und Überlebenshilfe) betreffen. Dabei stehen zuerst Fragen zum Zweckartikel, der Vier-Säulen-Politik des Bundes und der Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen im Vordergrund. Im Anschluss daran wird auf weitere spezifische Artikel des BetmG eingegangen. Mit den Fragen zu diesen Artikeln soll festgestellt werden, inwiefern die Aufteilung der Aufgaben in der Umsetzung des BetmG bzw. der Suchtpolitik den Bedürfnissen der Kantone entspricht und in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht.

### 3.2 Zweckartikel Betäubungsmittelgesetz

Im Zweckartikel des BetmG sind zwei grundlegende Ziele definiert, die den Bereich der Gesundheit betreffen. Abbildung 1 zeigt, ob die Kantone das BetmG und die Suchtpolitik des Bundes als geeignet ansehen, dem unbefugten Konsum von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen vorzubeugen, namentlich durch Förderung der Abstinenz (Art. 1 lit. a BetmG). Die Antworten der Kantone auf diese Frage fallen gemischt aus, im Mittel und im Vergleich zu den anderen Fragen ist die Zustimmung relativ tief. Neun Kantone beurteilen das BetmG und die Suchtpolitik des Bundes weder als geeignet noch als nicht geeignet, um dem unbefugten Konsum von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen vorzubeugen, namentlich durch Förderung der Abstinenz. Neun Kantone beurteilen den Gesetzesartikel als eher oder sehr geeignet und sechs Kantone als eher oder gar nicht geeignet.

Abbildung 1 *Eignung BetmG und Suchtpolitik des Bundes, um dem unbefugten Konsum von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen vorzubeugen, namentlich durch Förderung der Abstinenz*



Anmerkung: n=24

Insgesamt melden 15 Kantone Handlungsbedarf an:

- Von acht Kantonen<sup>4</sup> wird die Fokussierung auf die Abstinenz in Frage gestellt und die Wichtigkeit von Schadensminderung und Eingliederung trotz Konsum in den Vordergrund gerückt. Folgende Gründe dafür werden angeführt: Widerspruch zwischen Schadensminderung und Abstinenz (wird von einem anderen Kanton bestritten); Abstinenz ist ein Ziel unter vielen; Abstinenz ist nicht zeitgemäss; Abstinenzhaltung passt nicht zur Strategie Sucht; Konsum illegaler Substanzen konnte nicht reduziert werden; Eigenverantwortung und Kompetenzen im Umgang mit Substanzen stärker fördern.
- Vier Kantone erwähnen, dass gewisse Substanzen basierend auf wissenschaftlichen Erkenntnissen neu geregelt werden müssten, insbesondere im Bereich Cannabis (unterschiedliche Rechtspraxis bzgl. der Ordnungsbussen; offen, ob Bestimmungen von Art. 28c lit. b BetmG Sinn ergeben; Regulierung evaluieren), aber auch im Zusammenhang mit anderen illegalen Substanzen (zwei Kantone).
- Vier Kantone erwähnen die zu starke Gewichtung illegaler gegenüber legalen Substanzen in der Umsetzung (Folgen von Alkohol und von Nikotinerzeugnissen seien gravierender).
- Jeweils drei Kantone wünschen mehr finanzielle Mittel für die Prävention (und eine stärkere Gewichtung der Prävention) und eine verbesserte Weiterbildung von Mitarbeitenden im Gesundheitsbereich bzw. eine verbesserte Koordination und mehr Interdisziplinarität.
- Weitere vereinzelte Bemerkungen betreffen den Kampf gegen Vorurteile; Fokus auf soziale Aspekte; Einbezug der Arbeitgeber.

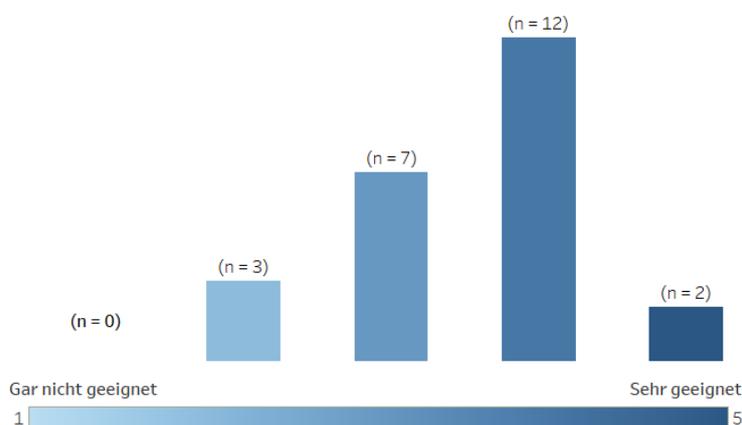
Fünf Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf. Einer davon hält fest, dass die Abstinenzhaltung damals ins Gesetz integriert wurde, um die Akzeptanz des Gesetzes zu erhöhen und sie nur wenig praktische Relevanz hätte. Aus vier Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

---

<sup>4</sup> Generell können bei den qualitativen Fragen die Nennungen in der Aufzählung das Total der Kantone, die Handlungsbedarf identifiziert haben, übersteigen, da die Kantone manchmal in mehreren Bereichen Handlungsbedarf notiert haben.

Abbildung 2 zeigt, ob die Kantone das BetmG und die Suchtpolitik des Bundes als geeignet ansehen, um vor den negativen gesundheitlichen und sozialen Folgen suchtbedingter Störungen der Psyche und des Verhaltens zu schützen (Art. 1 lit. c BetmG). 14 Kantone beurteilen das BetmG und die Suchtpolitik des Bundes als eher oder sehr geeignet, um vor den negativen gesundheitlichen und sozialen Folgen suchtbedingter Störungen der Psyche und des Verhaltens zu schützen. Sieben Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet und drei schätzen sie als eher nicht geeignet ein.

*Abbildung 2 Eignung BetmG und Suchtpolitik des Bundes, um vor den negativen gesundheitlichen und sozialen Folgen suchtbedingter Störungen der Psyche und des Verhaltens zu schützen*



Anmerkung: n=24

Insgesamt melden 16 Kantone Handlungsbedarf an.

- Elf Kantone betonen die Wichtigkeit, die sozialen Aspekte von Sucht stärker zu berücksichtigen. Kriminalisierung / Verbote führten zu Stigmatisierung und verhinderten den Zugang zu adäquater Unterstützung. Potenzial zur Verbesserung der Betreuung von Personen mit Suchtproblemen sehen die Kantone in verschiedenen Bereichen: kohärente und substanzübergreifende Betreuung; Verbesserungen im Bereich des Polysubstanzkonsums; Früherkennung stärken; Ausbau sozialpädagogischer Angebote bei jungen Personen; Abstinenz als ausschliessliches Ziel in Frage stellen; Niederschwelligkeit; verbesserte Betreuung von Personen im Strafvollzug (Kontinuität der Behandlung, Abgabe von Spritzen); Differenzierung von Massnahmen für besonders vulnerablen Personen (z. B. von Personen mit Migrationshintergrund); verbesserte Lösungen im Bereich Wohnen (auch für junge Personen); verbesserte Weiterbildung / Information; Strafbarkeit von selbstschädigendem Verhalten in Frage stellen (vgl. Suizid, Übergewicht); verbesserte Finanzierung, da ansonsten gewisse Leistungen nicht erbracht werden können. Über die direkt Betroffenen hinaus werden von drei Kantonen verstärkte Bemühungen im Zusammenhang mit Dritten (z. B. Kinder, andere Angehörige) gefordert.

- Vier Kantone notieren, dass die gesellschaftlichen Folgen von Substanzen, die nicht im BetmG geregelt sind (Alkohol, Tabak), grösser seien als die Folgen des Konsums illegaler Drogen. Das Schadenspotenzial einzelner Substanzen würde bis anhin nicht genügend berücksichtigt.
- Ein Kanton hält fest, dass es an den Kantonen läge, die Ziele umzusetzen.

Vier Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf. Und aus weiteren vier Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

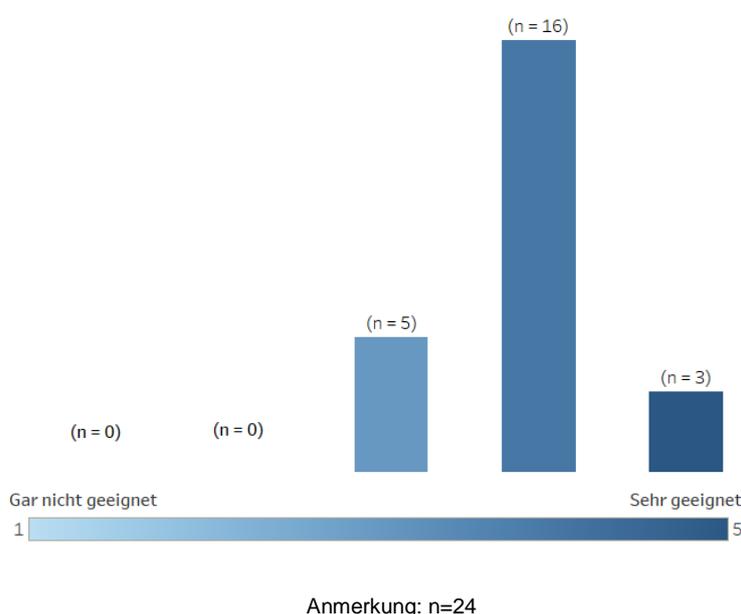
### **Fazit *Eignung Zweckartikel aus Sicht der Gesundheitsbehörden***

Insgesamt werden die Zweckartikel des BetmG als angemessen für eine kohärente Umsetzung in den Kantonen angesehen. Rund ein Fünftel der Kantone stellt keinen Handlungsbedarf fest. Handlungsbedarf wird jedoch in der Fokussierung auf die Abstinenz gesehen, die in der alltäglichen Arbeit im Suchtbereich nur eine nebengeordnete Rolle zu spielen scheint, da andere Behandlungsansätze ebenso bedeutsam seien. Handlungsbedarf wird auch im Bereich der Regulierung illegaler Substanzen identifiziert, besonders beim Cannabis. Im psychosozialen Bereich werden insbesondere Verbesserungen des Bestehenden gewünscht, es entsteht aber der Eindruck, dass dies eher in der Umsetzung der bestehenden Gesetze zu erfolgen hätte (auf Initiative des Bundes) und weniger als Veränderung der Gesetzeslage (sofern es nicht das Ziel der Abstinenz aus Art. 1 lit. a BetmG betrifft).

### 3.3 Generelle Aufgaben der Kantone und des Bundes

Im BetmG sind generelle Aufgaben der Kantone und des Bundes definiert. Der 2. Abschnitt im 5. Kapitel des BetmG regelt die Aufgaben der Kantone. Abbildung 3 zeigt die Beurteilung der Kantone zu den Bestimmungen zur Ausführung des Bundesrechts zur Übernahme der Verantwortlichkeiten durch die Kantone (Art. 29d BetmG). 19 Kantone beurteilen die diesbezüglichen Bestimmungen als eher oder sehr geeignet. Fünf Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet.

Abbildung 3 Aufgaben der Kantone: Bestimmungen zur Ausführung des Bundesrechts zur Übernahme der Verantwortlichkeiten durch die Kantone



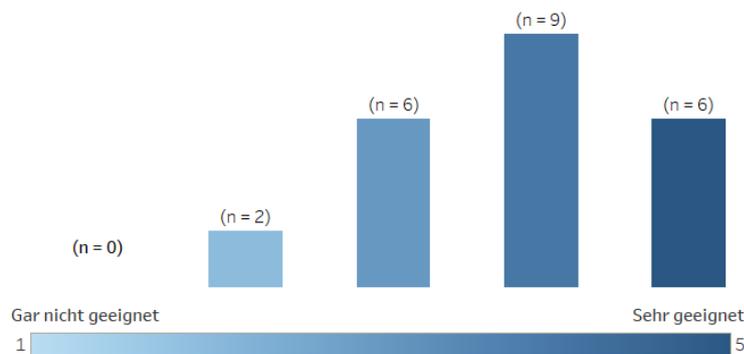
Insgesamt melden zehn Kantone Handlungsbedarf an.

- Sechs Kantone konstatieren, dass der Handlungsspielraum der Kantone relativ gross sei und dies zu grossen Unterschieden in der kantonalen Umsetzung und damit in der Betreuung von Menschen mit Problemen führe. Zur Begrenzung der Unterschiede und zur Entlastung der grossen Zentren werden überregionale Regelungen und mehr finanzielle und personelle Ressourcen und Substitutionsbehandlungen in allen Kantonen gefordert. Auch zwei andere Kantone wünschen sich mehr finanzielle Unterstützung.
- Ein Kanton wünscht sich mehr Unabhängigkeit bei der Umsetzung von Pilotprojekten. Und ein Kanton hält fest, dass oft Richtlinien im Umgang mit neuen Substanzen (z. B. CBD) fehlten.
- Im Bereich der betäubungsmittelgestützten Behandlung sehen drei Kantone Handlungsbedarf (vereinfachter Austausch von Daten um Missbrauch vorzubeugen; mehr Unterstützung / Koordination; fehlende Evaluation).

Sechs Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf. Und aus acht Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

In Art. 29a des BetmG werden unter anderem die Aufgaben des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) geregelt. Abbildung 4 zeigt, wie die Kantone die Aktivitäten des Bundes einschätzen, für die wissenschaftliche Evaluation der Massnahmen zu sorgen (Art. 29a Abs. 1). 15 Kantone schätzen die diesbezüglichen Aktivitäten des Bundes als eher oder sehr geeignet ein. Sechs Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet und zwei schätzen sie als eher nicht geeignet ein.

Abbildung 4 Aufgaben des Bundes: Das BAG sorgt für die wissenschaftliche Evaluation der Massnahmen nach diesem Gesetz



Anmerkung: n=23; keine Angaben=1

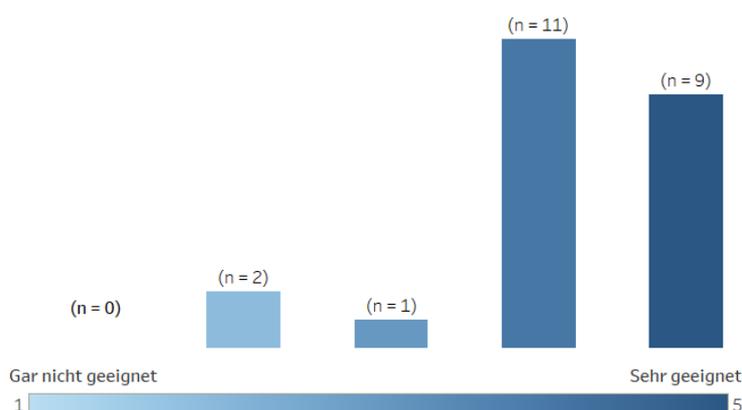
Insgesamt melden neun Kantone Handlungsbedarf an.

- Sechs Kantone wünschen verstärkte Bemühungen im Bereich der wissenschaftlichen Evaluation (auch neue Programme / Behandlungsmethoden; Kurzberichte erstellen / Valorisierung verbessern; ganzheitliche Herangehensweise).
- Zwei Kantone wünschen sich, bei der Themensetzung verstärkt einbezogen zu werden.
- Zwei Kantone halten fest, dass die Durchführung von wissenschaftlichen Evaluationen für kleine Kantone unmöglich sei, daher würden die Aktivitäten des Bundes begrüsst und sie sollen fortgeführt werden.

Acht Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf. Und aus sieben Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

Art. 29a Abs. 3 des BetmG definiert als weitere Aufgabe des BAG, dass es eine Dokumentations-, Informations- und Koordinationsstelle unterhält. Die Kantone schätzen die diesbezüglichen Aktivitäten des BAG im Mittel als ziemlich geeignet ein (vgl. Abbildung 5). 20 Kantone beurteilen die Aktivitäten als eher oder sehr geeignet. Ein Kanton beurteilt sie weder als geeignet noch als nicht geeignet und zwei Kantone schätzen sie als eher nicht geeignet ein.

Abbildung 5 Aufgaben des Bundes: Das BAG unterhält eine Dokumentations-, Informations- und Koordinationsstelle



Anmerkung: n=23; keine Angaben=1

Neun Kantone sehen Handlungsbedarf im Zusammenhang mit einer Dokumentations-, Informations- und Koordinationsstelle: Ziele dieser Stelle klarer definieren; offenlegen, dass es sich um eine vom BAG finanzierte Stelle handelt; bessere Ausrichtung an den Bedürfnissen der Kantone; Stärkung der Rolle; bessere Koordination mit anderen vom Bund finanzierten Angeboten; Ressourcen erhöhen; bessere Information über bestehende Angebote; klare Abläufe zur Übermittlung von Informationen.

- Vier Kantone betonen nochmals explizit, dass eine solche Stelle in der Zuständigkeit des Bundes sinnvoll sei (da gerade kleine Kantone auf zuverlässige Informationen angewiesen seien; zur Qualitätssicherung von Informationen).
- Ein Kanton wünscht sich, Expertenwissen beim Bund selber, insbesondere beim BAG, wieder verstärkt zu fördern.

Acht Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf. Und aus sechs Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

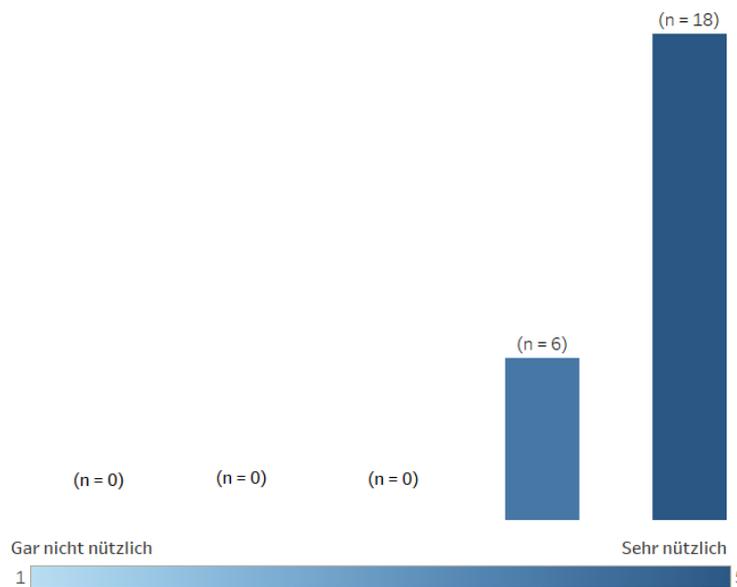
### Fazit *Generelle Aufgaben der Kantone und des Bundes aus Sicht der Gesundheitsbehörden*

Die Bestimmungen im BetmG zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen werden tendenziell als geeignet beurteilt und etwa ein Drittel der Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf. Auf **Ebene der Kantone** wird ein grosser Handlungsspielraum festgestellt, der zu grossen Unterschieden zwischen den Kantonen in der Umsetzung der Suchtpolitik und damit in der Betreuung Betroffener führt. Ebenso gibt es offene Fragen bzgl. Datenschutz und Koordination in der betäubungsmittelgestützten Behandlung über kantonale Grenzen hinweg. Auch auf **Bundesebene** sehen die Kantone Handlungsbedarf. Die wissenschaftlichen Evaluationen sollen nach Auffassung einiger Kantone ausgebaut werden. Ebenso sollen die Aktivitäten der Dokumentations-, Informations- und Koordinationsstelle gestärkt werden. In beiden Bereichen wünschen sich mehrere Kantone eine verbesserte Kommunikation, so dass evidenzbasierte Erkenntnisse auf kantonaler Ebene berücksichtigt werden können.

### 3.4 Vier-Säulen-Prinzip

Die drogenpolitischen Massnahmen von Bund und Kantonen basieren auf dem Vier-Säulen-Prinzip, bestehend aus Prävention, Therapie und Wiedereingliederung, Schadensminderung und Überlebenshilfe sowie Kontrolle und Repression (Art. 1a BetmG). Im Mittel schätzen die Kantone den Nutzen des Vier-Säulen-Prinzips als relativ hoch ein (vgl. Abbildung 6). Es wird von allen 24 Kantonen, die einen Fragebogen ausgefüllt haben, als eher oder sehr nützlich beurteilt.

Abbildung 6 Nutzen des Vier-Säulen-Prinzips aus Sicht der Behörden im Gesundheitsbereich



Anmerkung: n=24

Von den Kantonen werden insbesondere folgende **Stärken** hervorgehoben: pragmatischer und umfassender Ansatz; fördert gemeinsames Verständnis in der Suchtarbeit; die Gesundheit / das Wohlergehen der Betroffenen steht im Vordergrund / menschenwürdige Drogenpolitik; spürbare Verbesserungen in der Betreuung; ermöglicht bereichsübergreifende Massnahmen; baut Stigmatisierungen ab; deckt verschiedene Bereiche / Phasen ab; Förderung der Prävention, Früherkennung, Überlebenshilfe, Behandlung, Schadensminderung; ermöglicht Vernetzung zwischen unterschiedlichen Bereichen und Stakeholdern; medizinische Fragen und Rechtsfragen werden nicht vermischt; international Vorbildfunktion; hohe Akzeptanz in der Bevölkerung. Aus zwei Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

Folgende **Schwächen** des Vier-Säulen-Prinzips werden erwähnt: Priorisierung der Säulen fehlt; zu starke Vereinfachung / zu abstrakt / zu starr; Rollen und Ziele zwischen den Bereichen «Gesundheit» und «Repression» sind unterschiedlich (kann bspw. zu Interessenkonflikten führen); durch verschiedene Akteure kann es zu Informationsverlust kommen; Fokus liegt zu stark auf illegalen Substanzen, d. h. legale Substanzen ebenso wie potenziell suchterzeugende Verhaltensweisen sind noch zu wenig in das Vier-Säulen-Prinzip integriert; für Cannabis nicht geeignet; Kriminalisierung von Teilen der Bevölkerung, die einen risikoarmen Konsum haben, ist nicht zeitgemäss; Finanzierung der einzelnen Säulen: finanzielle Lücken erschweren adäquates Handeln in einzelnen Bereichen und führen zu einer unterschiedlichen Priorisierung der Bereiche (und damit zu fehlenden Betreuungsplätzen, abnehmender Qualität in der Betreuung etc.); Massnahmen im Bereich Alkohol und Tabak sind von der Politik nicht gewollt; die Vier-Säulen-Politik ist in der Gesellschaft nicht gut integriert.

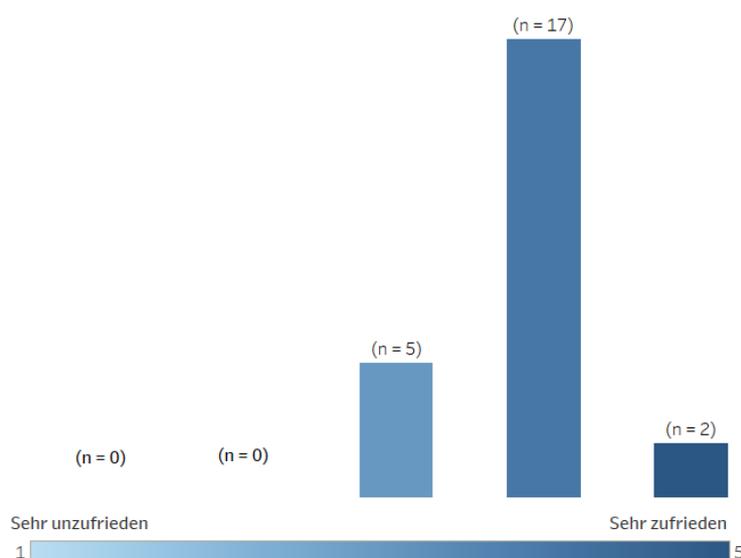
Obwohl das Vier-Säulen-Prinzip geschätzt und breit unterstützt wird, wird auch betont, dass zuerst durch die Erweiterung zum Würfelmodell, dann mit der Nationalen Strategie Sucht einige der Kritikpunkte an der Vier-Säulen-Politik aufgenommen und so Fortschritte erzielt werden konnten. Insbesondere durch die Fokussierung auf Regulierung und Vollzug anstelle von Repression sei ein grosser Fortschritt erzielt worden.

**Handlungsbedarf** wird in folgenden Bereichen gesehen: konsequente Ausweitung auf weitere Substanzen und Verhalten (wurde im Zusammenhang mit Opioiden entwickelt, Gewichtung der einzelnen Säulen anders für andere Substanzen); Zusammenarbeit über Substanzen, Settings oder Säulen hinweg fördern; Gesundheitsförderung und -kompetenzen im Rahmen von Prävention stärken / Ausrichtung an Public Health; umfassende Versorgung (auch soziale und wirtschaftliche Aspekte stärker berücksichtigen); Stigmatisierungen stärker vorbeugen; Zusammenarbeit der ersten drei Säulen mit der vierten fördern; Stärkung der ersten drei Säulen zulasten der vierten Säule; Empfehlungen zum finanziellen Engagement in den einzelnen Bereichen; Zuständigkeiten klären; Überarbeitung der gesetzlichen Rahmenbedingungen; Klärung des Umgangs mit Cannabis.

### 3.4.1 Prävention

Im folgenden Kapitel wird näher auf die Rolle des Bundes im Bereich Prävention eingegangen. Die Verantwortlichen aus den Kantonen wurden gebeten, ihre Zufriedenheit mit der Verteilung der Verantwortlichkeiten bei Bund und Kantonen - sofern das BetmG betroffen ist -, die Wahrnehmung der Rolle des Bundes und den diesbezüglichen Handlungsbedarf einzuschätzen. Wie Abbildung 7 zeigt, sind 19 Kantone mit der Verteilung der Verantwortlichkeiten bei Bund und Kantonen im Bereich Prävention eher oder sehr zufrieden. Fünf Kantone sind weder zufrieden noch unzufrieden.

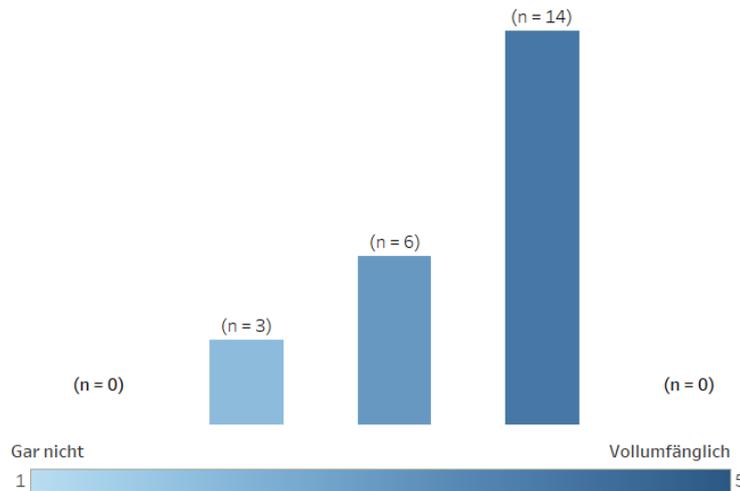
Abbildung 7 Prävention: Zufriedenheit mit der Verteilung der Verantwortlichkeiten bei Bund und Kantonen, sofern sie das BetmG betrifft



Anmerkung: n=24

Wie in Abbildung 8 dargestellt, nimmt der Bund seine Rolle in der Prävention, die ihm durch das BetmG übertragen wird, in der Einschätzung von 14 Kantonen eher wahr. Sechs Kantone legen sich nicht eindeutig fest und nach drei Kantonen nimmt er sie eher nicht wahr.

Abbildung 8 Prävention: Wahrnehmung der Rolle, die dem Bund durch das BetmG übertragen wird



Anmerkung: n=23; keine Angaben=1

Handlungsbedarf wird von 19 Kantonen angemeldet.

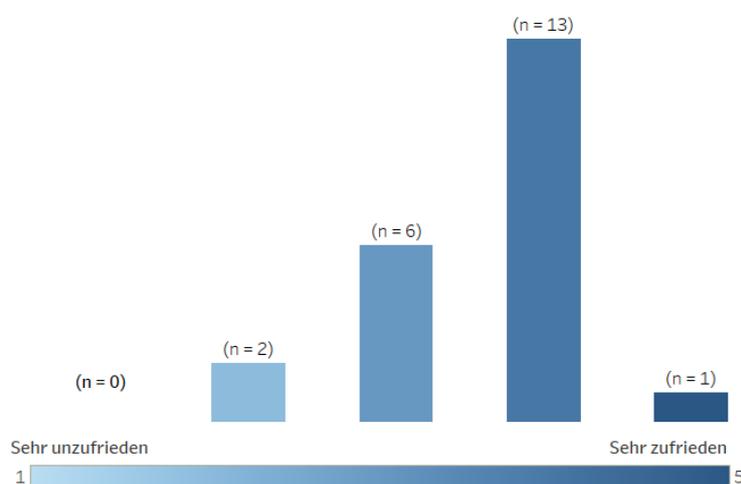
- Sechs Kantone regen an, vermehrt Präventionsprogramme auf nationalem Niveau durchzuführen (oder kantonsübergreifende Massnahmen) und fünf Kantone wünschen sich verstärkte fachliche Unterstützung bei der Umsetzung von Präventionsprogrammen.
- Sieben Kantone wünschen sich eine Klärung von Finanzierungsfragen.
- Drei Kantone wünschen sich verstärkte Bemühungen auf politischer Ebene, so dass z. B. Jugendschutz und andere Präventionsanliegen mehr Gewicht erhalten.
- Weitere vereinzelte Nennungen betreffen folgende Punkte: stärkere Fokussierung auf Lebensphasen; Kompetenzen von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen stärken; Prävention ermöglichen trotz illegalem Status mancher Substanzen; um Prävention zu ermöglichen, sollte Regulierung im Bereich Cannabis evaluiert werden; betriebliche Gesundheitsförderung; Ärzte und Ärztinnen (Psychiater, Hausärzte) zur Abgabe von Benzodiazepinen besser schulen, um Missbrauch durch zu hohe Dosen bzw. zu lange Dauer der Verschreibung vorzubeugen, Überwachung verstärken; Sensibilisierungskampagnen in der Bevölkerung durchführen; Wirkungsziele formulieren und überprüfen; Prävention sollte immer eine Verbundaufgabe sein; sich politisch stärker exponieren; Bewährtes fördern und weiterführen (z. B. Dialogwoche Alkohol).

Vier Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf. Und aus einem Kanton liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

### 3.4.2 Therapie und Wiedereingliederung

Auch für den Bereich der Therapie und Wiedereingliederung wurden die Verantwortlichen aus den Kantonen gebeten, ihre Zufriedenheit mit der Verteilung der Verantwortlichkeiten bei Bund und Kantonen - sofern das BetmG betroffen ist -, die Wahrnehmung der Rolle des Bundes und den diesbezüglichen Handlungsbedarf einzuschätzen. Wie in Abbildung 9 dargestellt, sind 14 Kantone mit der Verteilung der Verantwortlichkeiten bei Bund und Kantonen im Bereich Therapie und Wiedereingliederung eher oder sehr zufrieden. Sechs Kantone sind weder zufrieden noch unzufrieden und zwei Kantone sind eher unzufrieden.

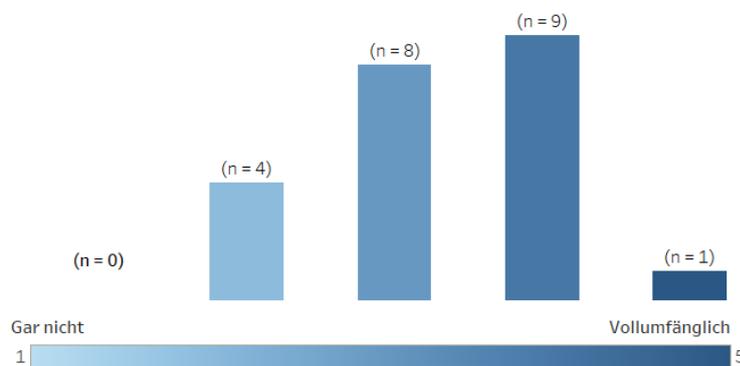
Abbildung 9 Therapie und Wiedereingliederung: Zufriedenheit mit der Verteilung der Verantwortlichkeiten bei Bund und Kantonen, sofern sie das BetmG betrifft



Anmerkung: n=22; keine Angaben=2

Wie in Abbildung 10 dargestellt, nimmt der Bund seine Rolle in der Therapie und Wiedereingliederung, die ihm durch das BetmG übertragen wird, in der Einschätzung von zehn Kantonen eher oder vollumfänglich wahr. Acht Kantone legen sich nicht eindeutig fest und nach vier Kantonen nimmt er sie eher nicht wahr.

Abbildung 10 Therapie und Wiedereingliederung: Wahrnehmung der Rolle, die dem Bund durch das BetmG übertragen wird



Anmerkung: n=22; keine Angaben=2

Handlungsbedarf wird von 17 Kantonen angemeldet.

- Eine wichtige Frage, die sich aus Sicht der Kantone im Bereich Therapie und Wiedereingliederung stellt, ist die Finanzierung von Leistungen im Suchtbereich (insgesamt neun Kantone).
  - Erstens betrifft dies die Übernahme der Kosten im Rahmen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) bzw. der Sozialhilfe (sechs Kantone). So wird von drei Kantonen festgehalten, dass vermehrt Leistungen durch die Kantone bzw. Gemeinden getragen werden müssen und dieser Transfer langfristig zu Problemen führen wird, da aufgrund der finanziellen Belastung in den Kantonen Leistungen nicht mehr erbracht werden können.
  - Zweitens erwähnen vier Kantone, dass Personen, die «nur» von einer Sucht betroffen sind, keine Leistungen der Invalidenversicherung (IV) geltende machen können<sup>5</sup>. In dem Zusammenhang wird auch die Problematik angesprochen, dass

<sup>5</sup> Die Rechtsprechung bezüglich des Anspruchs auf Leistungen der Invalidenversicherung bei Vorliegen einer Suchterkrankung wurde vom Bundesgericht im Sommer 2019 revidiert. Es besteht nun die Möglichkeit, einen Anspruch auf Leistungen der IV auch bei Vorliegen einer Suchterkrankung ohne Komorbidität abzuklären. Vgl. Medienmitteilung vom Bundesgericht:

[https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/de/9C\\_724\\_2018\\_2019\\_08\\_05\\_T\\_d\\_07\\_48\\_04.pdf](https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/de/9C_724_2018_2019_08_05_T_d_07_48_04.pdf) .

jemand abstinent sein muss für die Arbeitsintegration, Personen mit einem kontrollierten Konsum aber durchaus arbeitsfähig sein können.

- Ein Kanton regt die stärkere finanzielle Unterstützung von kantonalen Leistungserbringern an.
- In Bezug auf die Rolle des Bundes nehmen drei Kantone kaum Aktivitäten wahr. Neun Kantone wünschen sich eine Verstärkung der Aktivitäten des Bundes: Koordination / Steuerung, Definitionen und Empfehlungen erarbeiten (z. B. Versorgungsplanung, Guidelines für die Platzierung), Harmonisierung der Richtlinien, Rahmenbedingungen schaffen etc.
- Von einzelnen Kantonen wurde auch genannt: Förderung der integrierten Versorgung<sup>6</sup>; Substitutionsbehandlungen in allen Settings ermöglichen (z. B. im Strafvollzug); Rückkehr zu einer stärkeren Spezialisierung von Institutionen («jeder macht alles»); «Substitution online» stärker fördern; die Abgabe von Benzodiazepinen überwachen, um Missbrauch vorzubeugen; Synergien zwischen Akteuren fördern; Angebote für suchtbetroffene Familien fördern; Therapie einheitlich definieren; Ausbildung fördern; bestehende Lücken für Adoleszente im teil-stationären Bereich schliessen; Unklarheiten in der Rechtsgrundlage zur Behandlung von Flüchtlingen und Asylsuchenden; Durchführung nicht-medizinischer Studien fördern.

Vier Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf. Und aus drei Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

### 3.4.3 Schadensminderung und Überlebenshilfe

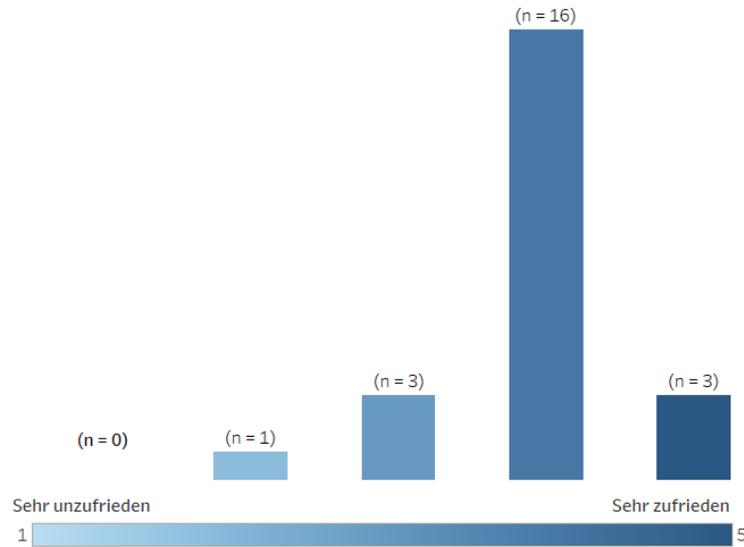
Auch für den Bereich der Schadensminderung und Überlebenshilfe wurden die Verantwortlichen aus den Kantonen gebeten, ihre Zufriedenheit mit der Verteilung der Verantwortlichkeiten bei Bund und Kantonen - sofern das BetmG betroffen ist -, die Wahrnehmung der Rolle des Bundes und den diesbezüglichen Handlungsbedarf einzuschätzen.

Wie aus Abbildung 11 ersichtlich, sind 19 Kantone mit der Verteilung der Verantwortlichkeiten bei Bund und Kantonen im Bereich Schadensminderung und Überlebenshilfe eher oder sehr zufrieden. Drei Kantone sind weder zufrieden noch unzufrieden und ein Kanton ist eher unzufrieden.

---

<sup>6</sup> Von diesem Kanton verstanden als «vernetzte, verbindliche und zweckmässige Zusammenarbeit verschiedener Leistungserbringer, unter Koordination und gegenseitiger Abstimmung des Leistungsangebots».

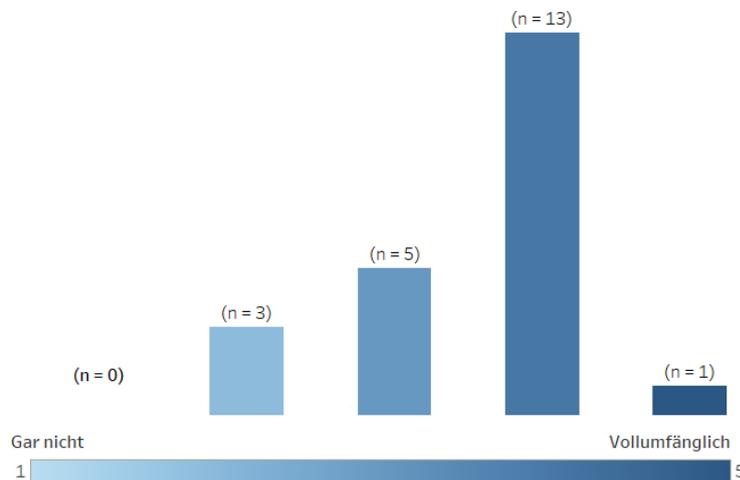
Abbildung 11 Schadensminderung und Überlebenshilfe: Zufriedenheit mit der Verteilung der Verantwortlichkeiten bei Bund und Kantonen, sofern es das BetmG betrifft



Anmerkung: n=23; keine Angaben=1

Wie in Abbildung 12 dargestellt, nimmt der Bund seine Rolle in der Schadensminderung und Überlebenshilfe, die ihm durch das BetmG übertragen wird, in der Einschätzung von 14 Kantonen eher oder vollumfänglich wahr. Fünf Kantone legen sich nicht eindeutig fest und nach drei Kantonen nimmt er sie eher nicht wahr.

Abbildung 12 Schadensminderung und Überlebenshilfe: Wahrnehmung der Rolle, die dem Bund durch das BetmG übertragen wird



Anmerkung: n=22; keine Angaben=2

Handlungsbedarf wird von 13 Kantonen angemeldet.

- Fünf Kantone wünschen eine Ausweitung von Schadensminderung auf alle Substanzen (und evtl. auf Verhaltenssüchte) und die Erarbeitung und Evaluation von good-practice Modellen.
- Vereinzelt werden auch folgende Punkte festgehalten: Koordinierung / tragende Rolle durch Bund; der Bund sollte sich vermehrt politisch exponieren; Ausbildung / Unterstützung von Personen im Feld; Grundlagenwissen zu schadensmindernden Massnahmen entwickeln und verbreiten (z. B. im Bereich Drugchecking, Safer Nightlife); Schadensminderung im Strafvollzug stärken; Sichtbarkeit erhöhen durch Kommunikation; Verankerung in französischsprachiger Schweiz stärken; Finanzierungsmodelle evaluieren.

Sieben Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf. Und aus vier Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

### **Fazit Vier-Säulen-Prinzip aus Sicht der Gesundheitsbehörden**

Die Zustimmung zur Vier-Säulen-Politik des Bundes ist insgesamt hoch. Gerade durch die Erweiterung zum Würfelmodell und später mit der Nationalen Strategie Sucht wurden aus Sicht der Kantone Verbesserungen erreicht (z. B. Fokussierung auf Regulierung und Vollzug anstelle von Repression). Allerdings gibt es Klärungsbedarf bezüglich der Priorisierung und Finanzierung der verschiedenen Säulen, mit einem Wunsch nach einer Stärkung im Bereich Gesundheit. Eine Suchtpolitik, die alle legalen und illegalen Substanzen sowie potenziell suchterzeugende Verhaltensweisen unter einem Dach vereint, wird wiederholt thematisiert. Im Bereich Cannabis ist die aktuelle Situation für die Kantone nicht zufriedenstellend. Viele Kantone sehen grossen Handlungsbedarf hin zu einer Regulierung heute illegaler Substanzen, mit Priorität für Cannabis. Zudem wird auch gewünscht, dass der Bund weiterhin eine koordinative und starke Rolle im Suchtbereich übernimmt (hinsichtlich Planung, Abgabe von Empfehlungen etc.). Ein anderer wichtiger Punkt betrifft die Finanzierung von Leistungen. Finanzierungsfragen würden im Gegensatz zum Wohlergehen der Betroffenen oft einen zu wichtigen Stellenwert einnehmen. Da im Zusammenhang mit illegalen Substanzen Leistungen oft über die Sozialhilfe abgerechnet werden und Leistungen im Rahmen des KVG beschränkt sind, sei die finanzielle Belastung der Kantone relativ hoch. Dies würde zu Einschränkungen bei den erbrachten Leistungen führen. Ein anderer wichtiger Punkt betrifft IV-Leistungen, die für Personen, die neben einer Suchterkrankung keine Komorbidität aufweisen, nicht vorgesehen sind<sup>7</sup>.

---

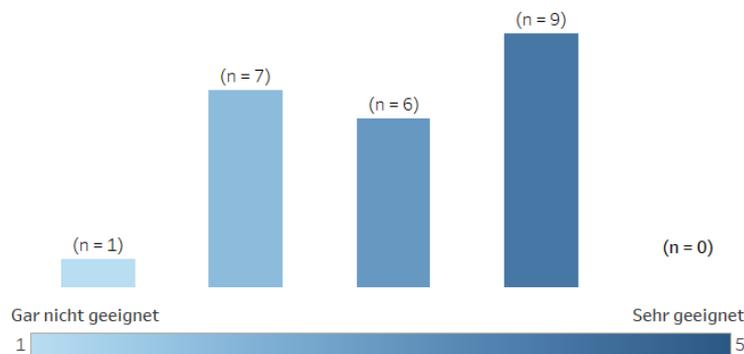
<sup>7</sup> Die Rechtsprechung hierzu wurde vom Bundesgericht im Sommer 2019 geändert, vgl. Fussnote <sup>5</sup>.

### 3.5 Aufgaben Bund im Betäubungsmittelgesetz

In diesem Kapitel wird näher auf einzelne Aufgaben des Bundes in den Bereichen *Prävention, Therapie und Wiedereingliederung* sowie *Schadensminderung und Überlebenshilfe* eingegangen. Die Kantonsverantwortlichen wurden aufgefordert, die Aktivitäten des Bundes und den Handlungsbedarf in Bezug auf bisher nicht thematisierte Gesetzesartikel des BetmG zu beurteilen.

Eine erste Frage betraf die Einschätzung der Aktivitäten des Bundesrates zur Formulierung von Empfehlungen zur Finanzierung von Suchttherapie und Wiedereingliederungsmassnahmen (Art. 3d Abs. 5 BetmG) und der diesbezügliche Handlungsbedarf aus Sicht der Kantone. Die Antworten der Kantone auf diese Frage fallen gemischt aus, im Mittel und im Vergleich zu den anderen Fragen ist die Zustimmung relativ tief (vgl. Abbildung 13). Neun Kantone beurteilen die Aktivitäten des Bundesrates als eher geeignet. Sechs Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet und acht Kantone schätzen sie als eher oder gar nicht geeignet ein.

Abbildung 13 *Aktivitäten des Bundes: Der Bundesrat ist beauftragt, Empfehlungen zur Finanzierung von Suchttherapie und Wiedereingliederungsmassnahmen zu erlassen*



Anmerkung: n=23; keine Angaben=1

Handlungsbedarf wird von 19 Kantonen angemeldet.

- Im Zusammenhang mit der Finanzierung sind unterschiedliche Fragen aufgekommen, die teilweise auch in den Antworten auf die Fragen zur Betreuung thematisiert werden. So ist für viele Personen, die den Fragebogen ausgefüllt haben, eine Fokussierung auf die Betreuung Betroffener prioritär, vor Fragen der Finanzierung. Gerade Letztere stellen aber offenbar in der Betreuung ein Hindernis dar, da aus Kostengründen eher eine KVG-basierte Lösung gesucht wird und nicht eine über die Sozialhilfe. Das heisst, dass Kostenfragen oft stärker gewichtet werden als das Wohlergehen der Betroffenen. Klärungsbedarf besteht auch hinsichtlich der Kostenübernahme von sozialen oder sozialpsychiatrischen Leistungen im Rahmen des KVG (welche aus Sicht der Befragten in der Betreuung Betroffener zentral sind). Ausserdem wird auch thematisiert, dass Personen, die von Sucht betroffen sind, oft keine Leistungen der IV beanspruchen können (obwohl sie arbeitsunfähig sind). Ein Kanton wünscht sich eine Ausweitung der Leistungen zur Unterstützung kantonaler

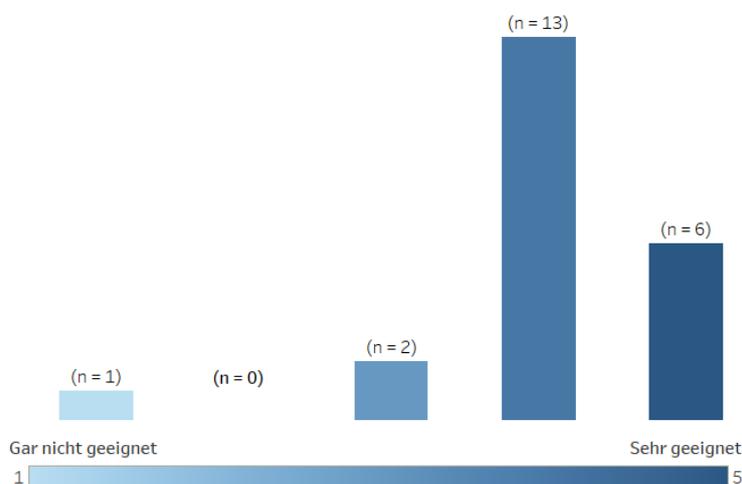
Einrichtungen durch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und ein anderer Kanton ein nationaler Sozialfonds, welcher die Kantone bei der Wiedereingliederung finanziell unterstützt. Ein Kanton merkt an, dass Finanzentscheide manchmal politisch motiviert sind, was im Zusammenhang mit der Wahrung der Rechts- und Chancengleichheit heikel sei. Eine Ausweitung der finanziellen Mittel generell wurde auch in anderen Kapiteln dieses Berichts thematisiert.

- Weiter besteht Handlungsbedarf bezüglich der grossen kantonalen Unterschiede in der Organisation der Betreuungsleistungen (fünf Kantone). Es wird mehr Unterstützung seitens des Bundes gewünscht. Und es gibt offenbar Klärungsbedarf hinsichtlich der intra- und interkantonalen Konkurrenz zwischen den Betreuungseinrichtungen und der Finanzierung ausserkantonomer Angebote. Die Aktivitäten des Bundes zur Formulierung von Empfehlungen zur Finanzierung von Suchttherapie und Wiedereingliederungsmassnahmen werden als zu wenig zielführend und nutzbringend eingeschätzt, d. h. die Finanzierung müsse evaluiert werden. Folgende Massnahmen werden gewünscht: bessere Koordination, d. h. klares und einheitliches Vorgehen; bedarfsorientierte und regionale Empfehlungen zur Finanzierung; Behebung der Unklarheiten im Artikel (bspw. was mit Suchttherapie gemeint ist); Prüfung weiterer Aktivitäten und Evaluation alternativer Finanzierungsmodelle.

Zwei Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf. Und aus drei Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

Ein anderer Frageblock umfasste die Einschätzung der Aktivitäten des Bundes zur Festlegung der Rahmenbedingungen für die heroingestützte Behandlung und zur Erteilung diesbezüglicher Bewilligungen (Art. 3e Abs. 2 und 3 BetmG) und der diesbezügliche Handlungsbedarf aus Sicht der Kantone. Im Mittel ist die Zustimmung der Kantone zu diesem Gesetz relativ hoch (vgl. Abbildung 14). 19 Kantone beurteilen die Aktivitäten des Bundes als eher oder sehr geeignet. Zwei Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet. Ein Kanton schätzt sie als gar nicht geeignet ein (ohne die Gründe zu präzisieren).

**Abbildung 14**      *Aktivitäten des Bundes: Der Bund legt Rahmenbedingungen für die heroingestützte Behandlung fest und erteilt diesbezüglich Bewilligungen*



Anmerkung: n=22; keine Angaben=2

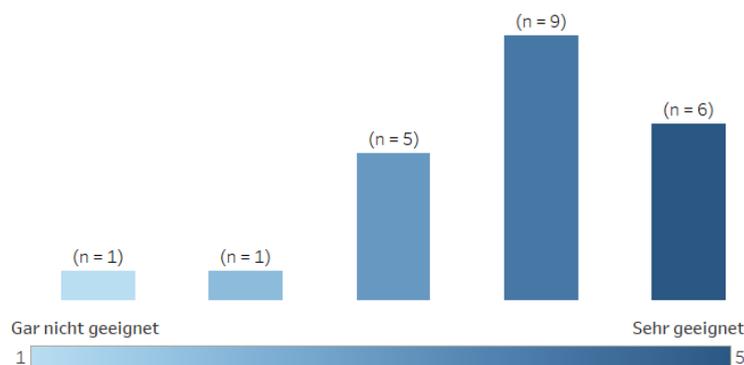
Handlungsbedarf im Zusammenhang mit der heroingestützten Behandlung wird von neun Kantonen angemeldet.

- So wünschen sich drei Kantone eine Anpassung der Kriterien für die heroingestützte Behandlung, weg von hochschwierig hin zu niederschwellig, und eine erleichterte Aufnahme.
- Drei Kantone beklagen den administrativen Aufwand im Zusammenhang mit der heroingestützten Behandlung.
- Drei Kantone wünschen sich eine verbesserte Koordination seitens des Bundes (einheitliche Handhabung; kantonsübergreifend gleicher Zugang für alle Betroffenen ermöglichen; nationaler Rahmen; Erteilung von Bewilligungen).
- Zwei Kantone schlagen die Berücksichtigung anderer Konsumformen in der heroingestützten Behandlung vor (i. e. nasal).
- Zwei Kantone regen an, künftig das Alter der Heroinkonsumierenden stärker zu berücksichtigen (Bereitstellung angemessener Pflegeeinrichtungen).
- Ein Kanton betont die Wichtigkeit einer kantonsübergreifenden Abgabe.
- Ein Kanton warnt vor der zunehmenden Medizinalisierung und betont die Wichtigkeit von Sozialarbeit und sozialpädagogischer Konzepte.

Acht Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf. Und aus sieben Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

Ein Frageblock umfasste die Einschätzung der Aktivitäten des Bundes zur Erteilung von Ausnahmegewilligungen für die medizinische Anwendung von Betäubungsmitteln (Art. 8 Abs. 5 BetmG) und der diesbezügliche Handlungsbedarf aus Sicht der Kantone. Wie aus Abbildung 15 ersichtlich wird, beurteilen 15 Kantone die diesbezüglichen Aktivitäten des Bundes als eher oder sehr geeignet. Fünf Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet und zwei Kantone schätzen sie als eher oder gar nicht geeignet ein.

*Abbildung 15      Aktivitäten des Bundes: Das BAG kann Ausnahmegewilligungen für die medizinische Anwendung von Betäubungsmitteln erteilen*



Anmerkung: n=22; keine Angaben=2

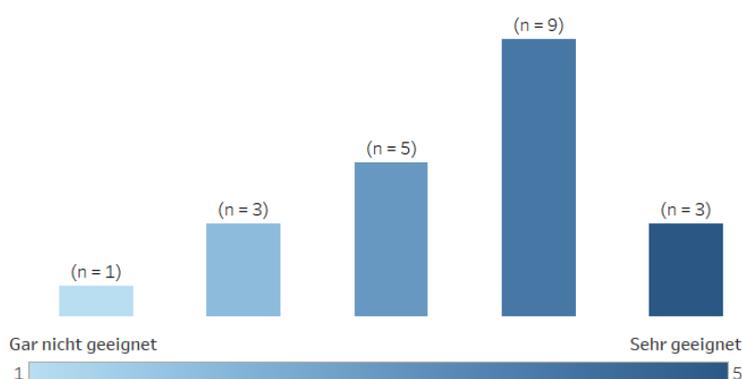
Handlungsbedarf wird von 14 Kantonen angemeldet.

- Sechs Kantone begrüßen explizit die Bemühungen zur Vereinfachung der medizinischen Anwendung im Bereich Cannabis.
- Vier Kantone betonen die Wichtigkeit der Kostenübernahme durch die Krankenkassen (Regelung der medizinischen Abgabe ausserhalb des BetmG) und ein Kanton wünscht sich eine Ausweitung auf andere illegale Substanzen.
- Sieben Kantone erhoffen sich eine Verminderung des administrativen Aufwandes bzw. einer Vereinfachung der Abläufe (einer davon spricht von «Verwirrung», wissenschaftliche Studien würden fehlen).
- Weitere vereinzelte Bemerkungen betreffen folgende Punkte: Lead durch BAG (zugunsten der Patientinnen und Patienten und des medizinischen Fortschritts); Förderung der kantonalen Verantwortung; im Bereich Cannabis, Abgabe ohne Verschreibung (inkl. Entkriminalisierung) und Ausweitung auf nicht-medizinischen Bereich; Klärung Abläufe zwischen Bund und Kantonen; weitere Medikamente, die verschrieben werden können.

Fünf Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf. Und aus weiteren fünf Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

Ein weiterer Frageblock umfasste die Einschätzung der Aktivitäten des Bundes zur Unterstützung der Kantone bei der Koordination, einschliesslich Angebotsplanung und -steuerung (Art. 3i Abs. 1 lit. a BetmG) und der diesbezügliche Handlungsbedarf aus Sicht der Kantone. Wie aus Abbildung 16 ersichtlich wird, beurteilen zwölf Kantone die diesbezüglichen Aktivitäten des Bundes als eher oder sehr geeignet. Fünf Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet und vier Kantone schätzen sie als eher oder gar nicht geeignet ein.

**Abbildung 16**      *Aktivitäten des Bundes: Der Bund unterstützt die Kantone bei der Koordination, einschliesslich Angebotsplanung und -steuerung*



Anmerkung: n=21; keine Angaben=3

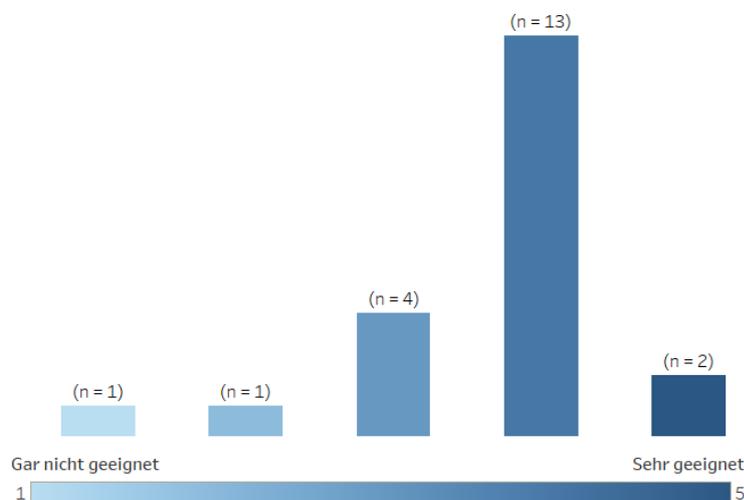
Handlungsbedarf wird von 13 Kantonen angemeldet.

- Die wichtigsten Punkte betreffen: stärkere Vernetzung der Angebote / Austausch zwischen den betroffenen Akteuren; überregionale Planung und Evaluation des Angebots; finanzielle Unterstützung; Koordination / Steuerung durch den Bund (dadurch Vorhandensein von Expertise auf nationalem Niveau) und Abgabe von Empfehlungen / Unterstützung; Berücksichtigung regionaler Besonderheiten; verstärkte Aufmerksamkeit durch den Bund und die Kantone; Weiterführung von Präventionskampagnen (z. B. Aktionswoche Alkohol); schweizweite Übersicht der Angebote.
- Darüber hinaus wird von zwei Kantonen eine stärkere finanzielle Unterstützung bei der künftigen Bedarfsplanung gewünscht.
- Ein Kanton äussert sich zur unbefriedigenden Situation der Finanzierung ambulanter Angebote über die IV bzw. setzt sich für eine Lösung nach dem Wohlergehen der Betroffenen ein und nicht nach Finanzierungskriterien, die zu Fehlplatzierungen in KVG-unterstützten Angeboten führen würden statt in Sozialtherapien.
- Ein Kanton hätte gerne mehr wissenschaftliche Studien.

Fünf Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf. Und aus sechs Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

Ein Frageblock umfasste die Einschätzung der Aktivitäten des Bundes zur Unterstützung der Kantone bei der Umsetzung von Qualitätsmassnahmen und bewährten Interventionsmodellen (Art. 3i Abs. 1 lit. b BetmG) und der diesbezügliche Handlungsbedarf aus Sicht der Kantone. Wie aus Abbildung 17 ersichtlich wird, beurteilen 15 Kantone die diesbezüglichen Aktivitäten des Bundes als eher oder sehr geeignet. Vier Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet und zwei Kantone schätzen sie als eher oder gar nicht geeignet ein.

*Abbildung 17      Aktivitäten des Bundes: Der Bund unterstützt die Kantone bei der Umsetzung von Qualitätsmassnahmen und bewährten Interventionsmodellen*



Anmerkung: n=21; keine Angaben=3

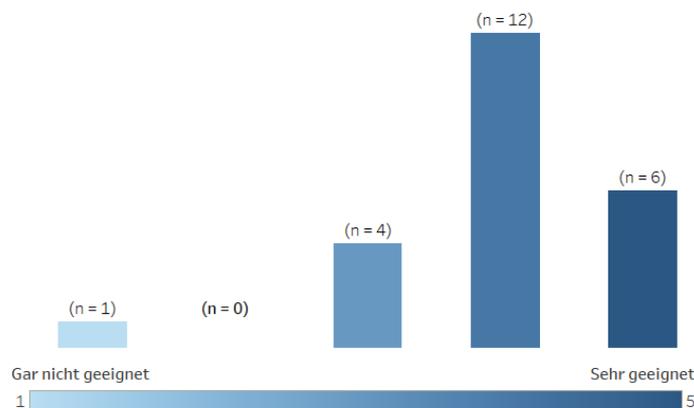
Handlungsbedarf wird von fünf Kantonen angemeldet, wobei die Rückmeldungen relativ spärlich ausfallen.

- Gewünscht wird Folgendes: stärkere finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung von Qualitätsmassnahmen und Interventionsmodellen; Sicherstellung der Qualität über Fachgesellschaften; Unterstützung durch den Bund in der Erarbeitung von Qualitätsempfehlungen inkl. Abgabe von Empfehlungen (z. B. zu Schadensminderung bei Verhaltenssüchten); verstärkter Austausch unter den Akteuren (u. a. auch zwischen Public Health und Strafverfolgung).

Neun Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf. Zwei Kantone halten fest, dass die Aktivitäten des Bundes zu wenig bekannt sind, als dass sie beurteilt werden können. Und aus acht Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

Ein Frageblock umfasste die Einschätzung der Aktivitäten des Bundes zur Information der Kantone über neue wissenschaftliche Erkenntnisse (Art. 3i Abs. 2 BetmG) und der diesbezügliche Handlungsbedarf aus Sicht der Kantone. Wie aus Abbildung 18 ersichtlich wird, beurteilen 18 Kantone die diesbezüglichen Aktivitäten des Bundes als eher oder sehr geeignet. Vier Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet und ein Kanton schätzt sie als gar nicht geeignet ein.

Abbildung 18 *Aktivitäten des Bundes: Der Bund informiert die Kantone über neue wissenschaftliche Erkenntnisse*



Anmerkung: n=23; keine Angaben=1

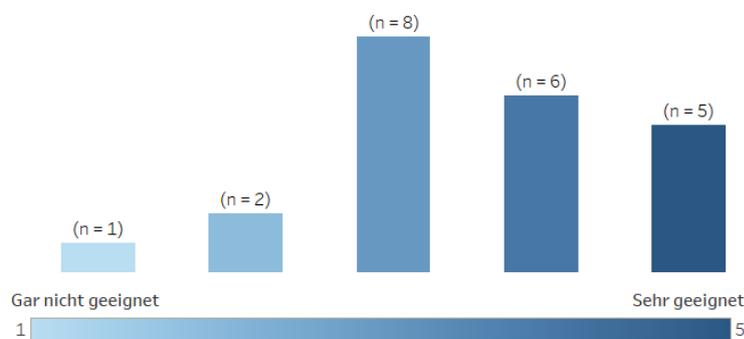
Handlungsbedarf wird von sechs Kantonen angemeldet, die Rückmeldungen fallen aber relativ spärlich aus.

- Bemerkungen werden zu folgenden Punkten gemacht: evidenz-basierte Übersichtsarbeiten anbieten (z. B. neue Regulierungsmodelle im Zusammenhang mit Cannabis oder Informationen zu den Neuen Psychoaktiven Substanzen); Unterstützung in der Umsetzung / Unterstützung für Institutionen mit breitem Wissen im Suchtbereich aufrechterhalten; Redundanzen zwischen unterschiedlichen Angeboten in der Schweiz reduzieren; neue Wissensplattform des BAG besser bekannt machen; bestehende Newsletter noch stärker verbreiten; für den Bereich der Prävention einen eigenen Newsletter erstellen.

Elf Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf (ein Kanton hält fest, dass die Zeit fehlt, die Informationen in die Arbeit einzubeziehen) und aus sieben Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

Ein weiterer Frageblock umfasste die Einschätzung der Aktivitäten des Bundes zur Förderung wissenschaftlicher Forschung (Art. 3j BetmG) und der diesbezügliche Handlungsbedarf aus Sicht der Kantone. Wie aus Abbildung 19 ersichtlich wird, beurteilen elf Kantone die diesbezüglichen Aktivitäten des Bundes als eher oder sehr geeignet. Acht Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet und drei Kantone schätzen sie als eher oder gar nicht geeignet ein.

Abbildung 19 Aktivitäten des Bundes: Der Bund kann die wissenschaftliche Forschung fördern



Anmerkung: n=22; keine Angaben=2

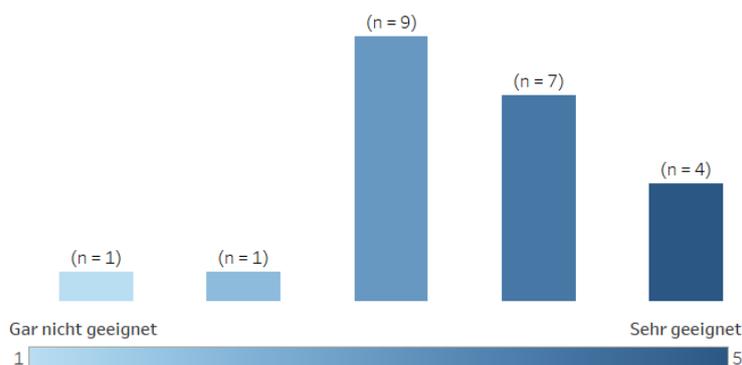
Handlungsbedarf wird von neun Kantonen angemeldet.

- Fünf Kantone nennen eine stärkere Förderung im Bereich der Cannabisregulierung (Stichwort Experimentierartikel).
- Folgende Punkte werden vereinzelt thematisiert: regelmässige Evaluation von Massnahmen und Finanzierungsmodellen (siehe weiter oben: KVG vs. nicht-KVG) sowie Kosten-Nutzen-Studien; Übersichtsarbeiten inkl. Zusammenfassungen und Empfehlungen (als positives Beispiel wird die Arbeit von EMCDDA genannt); Forschung im Bereich der Suchtbehandlung fördern, da kein Interesse seitens der Industrie; Diffusion der Erkenntnisse in Newslettern; da kleine Kantone aufgrund fehlender Ressourcen keine Forschung mandatieren können, sind sie auf Forschungsaktivitäten des Bundes angewiesen (evtl. mit Beteiligung der kantonalen Institutionen und unter Berücksichtigung kantonaler Bedürfnisse); Erhöhung der finanziellen Mittel.

Fünf Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf, zwei Kantone halten fest, dass das Angebot zu wenig bekannt sei, um beurteilt werden zu können und aus acht Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

Ein Frageblock umfasste die Einschätzung der Aktivitäten des Bundes zur Förderung der Aus- und Weiterbildung in den Bereichen der Prävention, Therapie und Wiedereingliederung sowie Schadensminderung und Überlebenshilfe (Art. 3k BetmG) und der diesbezügliche Handlungsbedarf aus Sicht der Kantone. Wie aus Abbildung 20 ersichtlich wird, beurteilen elf Kantone die diesbezüglichen Aktivitäten des Bundes als eher oder sehr geeignet. Neun Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet und zwei Kantone schätzen sie als eher oder gar nicht geeignet ein.

*Abbildung 20      Aktivitäten des Bundes: Der Bund fördert die Aus- und Weiterbildung in den Bereichen der Prävention, Therapie und Wiedereingliederung sowie Schadensminderung und Überlebenshilfe*



Anmerkung: n=22; keine Angaben=2

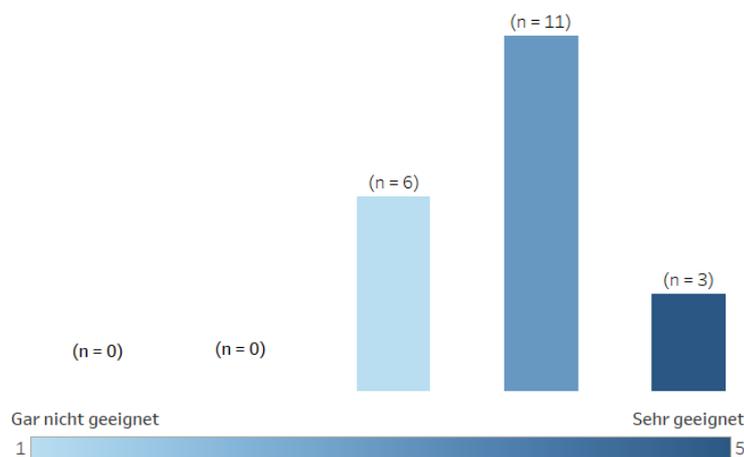
Handlungsbedarf wird von elf Kantonen angemeldet.

- Acht Kantone wünschen sich mehr Mittel für suchtspezifische Aus- und Weiterbildungen, drei davon insbesondere für Ärzte und Ärztinnen.
- Zwei Kantone schlagen die Integration suchtspezifischer Module in bestehende Aus- und Weiterbildungen vor. Ein Kanton wünscht sich eine Berücksichtigung von Gewalt in der Aus- und Weiterbildung.
- Ein Kanton wünscht sich eine stärkere Unterstützung der Aktivitäten der Fachgesellschaften.
- Jeweils ein Kanton wünscht sich: klarere Kommunikation seitens des Bundes über bestehende Bildungsmöglichkeiten; Vermeiden von Doppelspurigkeiten und nicht bedarfsgerechter Angebote.

Sieben Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf, zwei Kantone halten fest, dass das Angebot zu wenig bekannt sei, um beurteilt werden zu können und aus vier Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

Ein Frageblock umfasste die Einschätzung der Aktivitäten des Bundes zur Entwicklung von Empfehlungen zur Qualitätssicherung in den Bereichen der Prävention, Therapie und Wiedereingliederung sowie Schadensminderung und Überlebenshilfe in Zusammenarbeit mit den Kantonen (Art. 31 BetmG) und der diesbezügliche Handlungsbedarf aus Sicht der Kantone. Wie aus Abbildung 21 ersichtlich wird, beurteilen 14 Kantone die diesbezüglichen Aktivitäten des Bundes als eher oder sehr geeignet. Sechs Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet.

*Abbildung 21 Aktivitäten des Bundes: Der Bund entwickelt in Zusammenarbeit mit den Kantonen Empfehlungen zur Qualitätssicherung in den Bereichen der Prävention, Therapie und Wiedereingliederung sowie Schadensminderung und Überlebenshilfe*



Anmerkung: n=20; keine Angaben=4

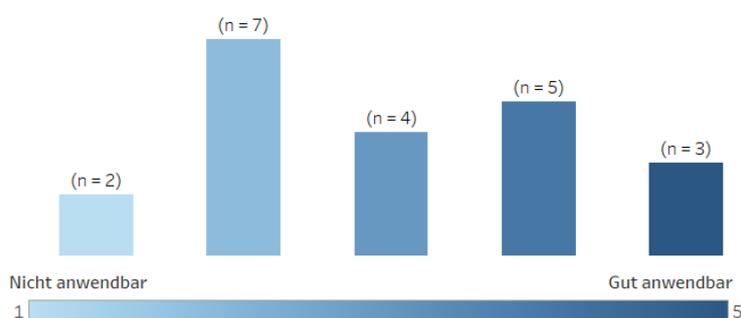
Handlungsbedarf wird von vier Kantonen angemeldet.

- Drei Kantone erwähnen Verbesserungspotenzial im Zusammenhang mit QuaTheDA (bessere Kommunikation, Verminderung des administrativen Umfangs und der Kosten).
- Jeweils ein Kanton erwähnt: mehr good-practice Ansätze, die auf Wirksamkeit überprüft wurden; Ausbildung im Bereich der Qualitätssicherung fehlt; Qualitätssicherung im Bereich der Prävention ausbauen; mehr universitäre Forschung (z. B. zu Wirkungsmessung von Massnahmen).

Acht Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf, drei Kantone halten fest, dass das Angebot zu wenig bekannt sei, um beurteilt werden zu können und aus neun Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

Ein Frageblock umfasste die Einschätzung der Aktivitäten des Bundes und der Handlungsbedarf zu Artikel 3c des BetmG: *Amtsstellen und Fachleute im Erziehungs-, Sozial-, Gesundheits-, Justiz- und Polizeiwesen können den zuständigen Behandlungs- oder Sozialhilfestellen Fälle von vorliegenden oder drohenden suchtbedingten Störungen namentlich bei Kindern und Jugendlichen, melden [...].* Acht Kantone beurteilen die diesbezüglichen Aktivitäten des Bundes als eher oder gut anwendbar (vgl. Abbildung 22). Vier Kantone beurteilen sie weder als anwendbar noch als nicht anwendbar und neun Kantone schätzen sie als eher oder nicht anwendbar ein. Die Antworten der Kantone auf diese Frage fallen insgesamt gemischt aus. Im Mittel und im Vergleich zu den anderen Fragen ist die Zustimmung relativ tief.

Abbildung 22 *Amtsstellen und Fachleute im Erziehungs-, Sozial-, Gesundheits-, Justiz- und Polizeiwesen können den zuständigen Behandlungs- oder Sozialhilfestellen Fälle von vorliegenden oder drohenden suchtbedingten Störungen, namentlich bei Kindern und Jugendlichen, melden [...]*



Anmerkung: n=21; keine Angaben=3

Handlungsbedarf wird von 15 Kantonen angemeldet.

- Art. 3c BetmG wird von den Kantonen als notwendig eingeschätzt (niederschwellig, Schweigepflicht wird respektiert). Es scheint aber durch, dass die Umsetzung zum Teil noch nicht klar ist. Dies führt zu Unklarheiten in den Abläufen (z. B. in welchem Fall Meldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden KESB oder an andere Stellen) und einer eher geringen Anzahl von Meldungen. So wird gewünscht, dass der Bund diesbezüglich Empfehlungen abgibt, eine koordinative Rolle übernimmt und der Artikel noch stärker bekannt gemacht wird.
- Drei Kantone erwähnen, dass insbesondere auch aus Sicht der KESB solche Meldungen notwendig seien.
- Von sechs Kantonen wird bedauert, dass solche Meldungen nicht auch im Zusammenhang mit Alkohol (oder potenziell suchterzeugenden Verhaltensweisen) möglich sind, eine Vereinheitlichung wird gewünscht.
- Moniert wird von einzelnen Kantonen: wenig Handlungsspielraum, wenn «beschuldigte» Person nicht bereit ist zu kooperieren; steht teilweise in Widerspruch zur Meldepflicht nach ZGB; Ausweitung des Schutzes der Privatsphäre.

Fünf Kantone erkennen keinen Handlungsbedarf und aus vier Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

### **Fazit Aufgaben Bund im BetmG aus Sicht der Gesundheitsbehörden**

Im BetmG werden anhand einer Vielzahl unterschiedlicher Artikel die Aktivitäten des Bundes definiert. Generell werden die Aktivitäten des Bundes aus Sicht der Kantone als relativ geeignet eingeschätzt. Es scheinen aber immer wieder Finanzierungsfragen zentral zu sein sowie die Wahrung einer koordinativen Funktion durch den Bund. Gesamthaft entstand auch der Eindruck, dass gewisse Aktivitäten nicht in allen Kantonen bekannt sind (insbesondere in kleinen Kantonen nicht) und daher nicht beurteilt werden können.

*Empfehlungen zur Finanzierung von Suchttherapie und Wiedereingliederungsmassnahmen:* Die Beurteilung der Aktivitäten des Bundes fällt gemischt aus. Gefordert wird insbesondere eine stärkere Orientierung am Wohlergehen der Betroffenen (und nicht an Finanzierungsfragen). Eine Klärung von Fragen im Zusammenhang mit der Finanzierung wird gewünscht (KVG, Sozialhilfe, IV), ebenso wie die Koordination der Betreuung über die Kantone hinweg.

*Festlegung der Rahmenbedingungen für die heroingestützte Behandlung:* Die Zustimmung dazu ist relativ hoch. Handlungspotenzial wird insbesondere in einem erleichterten Zugang gesehen.

*Erteilung von Ausnahmegewilligungen für die medizinische Anwendung von Betäubungsmitteln:* Die Möglichkeiten im Bereich Cannabis werden geschätzt und weitere Vereinfachungen der Abläufe und des administrativen Aufwands werden gewünscht.

*Unterstützung der Kantone bei der Koordination, einschliesslich Angebotsplanung und -steuerung:* Die Kantone wünschen eine stärkere Unterstützung durch den Bund.

*Unterstützung der Kantone bei der Umsetzung von Qualitätsmassnahmen und bewährten Interventionsmodellen:* Die Beurteilung der Aktivitäten des Bundes fällt relativ positiv aus. Unterstützung seitens des Bundes wird gewünscht.

*Information der Kantone über neue wissenschaftliche Erkenntnisse:* Die Beurteilung der Aktivitäten des Bundes fällt relativ positiv aus. Die Verbreitung evidenz-basierten Wissens wird geschätzt und soll ausgebaut werden.

*Förderung wissenschaftlicher Forschung:* Handlungsbedarf wird insbesondere bei neuen Trends gesehen (Cannabisregulierung, NPS, CBD etc.) und in der Verbreitung von zusammenfassenden Informationen.

*Förderung der Aus- und Weiterbildung in den Bereichen der Prävention, Therapie und Wiedereingliederung sowie Schadensminderung und Überlebenshilfe:* Mehr finanzielle Mittel und die Integration von Sucht in bestehende Aus- und Weiterbildungen bzw. neue suchtspezifische Angebote würden begrüsst. Eine stärkere Sensibilisierung von Personen, die im Gesundheitsbereich tätig sind (insbesondere von Ärztinnen und Ärzten) soll angestrebt werden.

*Entwicklung von Empfehlungen zur Qualitätssicherung:* Die Aktivitäten des Bundes werden als relativ geeignet eingeschätzt. Handlungsbedarf wird insbesondere im Zusammenhang mit QuaTheDA formuliert.

*Meldung von Fällen von vorliegenden oder drohenden suchtbedingten Störungen:* Dieser Artikel wird als sehr wichtig eingeschätzt, allerdings fällt die Beurteilung der Aktivitäten des Bundes gemischt aus. Handlungsbedarf wird insbesondere in der Klärung von Abläufen gesehen. Eine Ausweitung auf Alkohol wird gewünscht sowie eine stärkere Koordination durch den Bund.

### 3.6 Ausblick

Anhand einer offenen Frage wurden die Kantonsverantwortlichen gebeten zu formulieren, wie das BetmG und die Schweizer Drogenpolitik verbessert werden könnten, so dass ihre Zwecke in Zukunft noch besser erreicht werden.

Handlungsbedarf aus Sicht der Kantone wurde bereits in den vorhergehenden Kapiteln zusammengefasst. Auf die Frage hinsichtlich einer Verbesserung der Suchtpolitik des Bundes und des BetmG wurde verschiedentlich eine Anpassung an heutige Gegebenheiten gefordert. Die Politik / Gesetzgebung hinkt hinter den realen Entwicklungen her. Anpassungen werden insbesondere im Bereich des Umgangs mit illegalen Substanzen gefordert: weg von Prohibition und Repression, hin zu einer Regulierung, welche dem risikoarmen Konsum, welcher mehrheitlich praktiziert wird, Rechnung trägt und Personen mit risikoreichem Konsum bzw. mit Abhängigkeit (auch in Bezug auf die Qualität der Substanzen, z. B. Streckmittel), vulnerable Personen (z. B. Jugendliche, Personen mit Migrationshintergrund, Personen im Strafvollzug) und Dritte schützt. Demzufolge solle das Wohl des Menschen noch stärker ins Zentrum gerückt werden, d. h. weniger Repression, mehr Prävention, Therapie und Schadensminderung (Abstinenz als Ziel in Frage stellen; Wichtigkeit niederschwelliger Angebote; Eigenverantwortung und Kompetenzen stärken). Aber auch eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Säulen wird vereinzelt gefordert. Der Bund sei zudem gefordert, dass die Diskussionen weitergeführt werden und auf nationalem Niveau die Entwicklungen fortlaufend evaluiert werden (angelehnt an Arbeit von EMCDDA). Die Vier-Säulen-Politik wird stark befürwortet und eine kohärente Suchtpolitik für legale und illegale Substanzen und potenziell suchterzeugende Verhaltensweisen gefordert (z. B. Regelung in einem Gesetz). Einzelne Bemerkungen betreffen folgende Punkte: verstärkte Qualitätssicherung; stärkere Überwachung der Verschreibung von Benzodiazepinen, um Missbrauch vorzubeugen; Umsetzung in den Kantonen fördern; überprüfen, ob Suchtstrategie bei allen bekannt ist. Aus sechs Kantonen liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

#### **Fazit *Ausblick aus Sicht der Gesundheitsbehörden***

Das BetmG und die Suchtpolitik des Bundes werden aus Sicht der Kantone zum Teil als nicht zeitgemäss empfunden. Zwar wird die Vier-Säulen-Politik stark unterstützt, eine Anwendung über alle Substanzen und für potenziell suchterzeugende Verhaltensweisen, d. h. eine kohärente Suchtpolitik, fehle aber. Für die Zukunft gelte es, weg von Repression, hin zu Prävention, Therapie und Schadensminderung zu kommen und eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Säulen zu fördern. Insbesondere im Bereich von Cannabis wird eine Regulierung gewünscht (von manchen Befragten auch für andere illegale Substanzen). So sollen das Wohlergehen der Betroffenen stärker ins Zentrum gerückt und Personen mit eigenverantwortlichem und risikoarmem Konsum nicht kriminalisiert werden. Gleichzeitig soll aber ein angemessener Rahmen für den Schutz Betroffener und Dritter bereitgestellt werden. Ein weiterer wichtiger Aspekt betrifft die Abstinenz, wie sie im BetmG festgehalten ist, die ihrerseits nicht zeitgemäss sei. Anpassungen diesbezüglich seien nötig.

### 3.7 Zusammenfassung Resultate Gesundheit

Grundsätzlich fallen die Ergebnisse dieser Befragung zu den Erfahrungen der Kantone mit der Umsetzung des BetmG und der Suchtpolitik des Bundes im Bereich Gesundheit relativ positiv aus. Handlungsbedarf wird von den Kantonen in verschiedenen Bereichen festgestellt.

Die Zustimmung der Kantone zur **Vier-Säulen-Politik** des Bundes ist insgesamt hoch, da in der Vergangenheit erhebliche Verbesserungen im Bereich Sucht erreicht worden konnten. Gerade durch die Erweiterung zum Würfelmodell, dann mit der Nationalen Strategie Sucht wurden aus Sicht der Kantone Verbesserungen erreicht (z. B. Fokussierung auf Regulierung und Vollzug anstelle von Repression). Es gibt aber Klärungsbedarf bezüglich der Priorisierung und Finanzierung der verschiedenen Säulen, mit einem Wunsch nach einer Stärkung im Bereich Gesundheit. Die Kantone erhoffen sich zudem eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Säulen bzw. zwischen den Bereichen «Gesundheit» und «Repression». Eine Suchtpolitik, die alle legalen und illegalen Substanzen sowie potenziell suchterzeugende Verhaltensweisen unter einem Dach vereint, wird wiederholt gewünscht (teilweise mit dem Wunsch nach einer Regelung in einem Gesetz). Das Schadenspotenzial legaler Substanzen wie Alkohol und Tabak wird aus Sicht der Kantone bisher nicht genügend berücksichtigt.

Vonseiten der Kantone wird auch gewünscht, dass der **Bund eine proaktive und koordinative Rolle** im Suchtbereich übernimmt (hinsichtlich Planung, Abgabe von Empfehlungen, Schaffung von Rahmenbedingungen etc.). Aus Sicht der Kantone sind die Aktivitäten des Bundes nicht immer erkennbar, um beurteilt werden zu können bzw. um eine Rolle in der kantonalen Umsetzung zu spielen. Handlungsbedarf seitens des Bundes wird in verschiedenen Bereichen identifiziert:

- Erarbeiten von good-practice Modellen (evidenzbasiert bzw. basierend auf Kantonen mit einer vorbildlichen Umsetzung)
- Förderung wissenschaftlicher Forschung; Evaluation von Präventionsprogrammen und von Massnahmen; in der Forschung stärkere Berücksichtigung neuer Entwicklungen (z. B. Evaluation im Bereich Cannabis, NPS, CBD)
- Stärkung der Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse und von good-practice Modellen
- Stärkung der Aktivitäten der Dokumentations-, Informations- und Koordinationsstelle
- Unterstützung bei der Koordination, einschliesslich Angebotsplanung und -steuerung und bei der Umsetzung von Qualitätsmassnahmen
- Förderung und finanzielle Unterstützung von Aus- und Weiterbildung im Bereich Sucht, insbesondere für das Personal des Gesundheitsbereichs

Relativ viel Handlungsbedarf wird bei der **Meldung von suchtbedingten Störungen** (Art. 3c BetmG) identifiziert. Der Artikel selber wird als sehr wichtig eingeschätzt, angeregt wird insbesondere eine bessere Implementierung in allen Kantonen, indem die Abläufe geklärt werden. Eine Ausweitung auf Alkohol wird gewünscht.

Der Handlungsbedarf im Bereich **Cannabis** wird von vielen Kantonen, die an der Befragung teilgenommen haben, als gross eingeschätzt. Die aktuelle Gesetzeslage und die Haltung des Bundes genügten den Entwicklungen in den vergangenen Jahren nicht. Wissenschaftliche Studien bzw. die Durchführung von Modellversuchen sollen finanziell und rechtlich ermöglicht und eine Regulierung geprüft werden. Handlungsbedarf wird auch in Bezug auf die Ordnungsbussen gesehen, da die Umsetzung in den Kantonen variiert (unklare Formulierungen im Gesetz). Teilweise wird eine liberalere Haltung zum Konsum nicht nur für Cannabis gefordert, sondern auch für andere Substanzen. Generell soll das Wohlergehen der Betroffenen stärker ins Zentrum gerückt und Personen mit eigenverantwortlichem und risikoarmem Konsum nicht kriminalisiert werden. Gleichzeitig sollen aber Betroffene und Dritte geschützt werden. Der Jugendschutz sei zu fördern (und zwar im Zusammenhang mit allen Substanzen und potenziell suchterzeugenden Verhaltensweisen).

Zahlreiche Fragen werden auch im Zusammenhang mit den in den Kantonen erbrachten Betreuungsleistungen für Suchtbetroffene aufgeworfen. Ein wichtiger Punkt betrifft die **Finanzierung** von Leistungen. Finanzierungsfragen nehmen aus Sicht der Kantone, im Gegensatz zum Wohlergehen der Betroffenen, oft einen zu zentralen Stellenwert ein. Die finanzielle Belastung der Kantone sei relativ gross, da im Zusammenhang mit illegalen Substanzen Leistungen oft über die Sozialhilfe abgerechnet werden und KVG-Leistungen beschränkt sind. Finanzierungsfragen können zu Einschränkungen bei den erbrachten Leistungen in einzelnen Kantonen und somit zu Ungleichheiten in der Betreuung führen. Es besteht Handlungsbedarf, damit Leistungen aufgrund von Kostenfragen nicht eingeschränkt werden müssen. Ein anderer wichtiger Punkt betrifft IV-Leistungen, die für Personen, die von Sucht betroffen sind, oft nicht zugänglich sind (solange sie keine anderen Komorbiditäten aufweisen). Die Berücksichtigung von Sucht im Bereich IV sollte abgeklärt werden<sup>8</sup>. Zwischen den Kantonen werden grosse Unterschiede in der **Betreuung** festgestellt (z. B. kleinere Kantone verfügen nicht über alle Angebote; dagegen wird von Kantonen mit einem stark ausgebauten Angebot gefordert, dass auch kleinere Kantone mehr Verantwortung übernehmen). Gerade die Betreuung im psychosozialen Bereich steht heute offenbar stark unter (finanziellem) Druck, obwohl solche Angebote in der Betreuung Suchtbetroffener zentral sind (z. B. Verbesserung der Wohnsituation). Vonseiten der Kantone wird eine Sicherstellung solcher Angebote gefordert. Handlungsbedarf wird auch in weiteren praktischen Bereichen gesehen (z. B. teil-stationäre Angebote für Adoleszente, Kontinuität in der Behandlung von Personen im Strafvollzug, Behandlung von Personen mit Migrationshintergrund).

Das Ziel der **Abstinenz**, wie im Zweckartikel des BetmG verankert, ist aus Sicht der Mehrheit der Kantone nicht zeitgemäss. Abstinenz ist ein Ziel unter anderen im Betreuungsalltag. Schadensminderung und Eingliederung trotz Konsum beispielsweise, werden als gleichberechtigte Ziele wahrgenommen. Anpassungen im Bereich von Art. 1 lit. a BetmG, in welchem das Ziel der Abstinenz als alleiniges Ziel festgehalten wird, werden daher gewünscht. Die Zustimmung zur **heroingestützten Behandlung** dagegen ist relativ hoch. Handlungsbedarf wird insbesondere in einem erleichterten Zugang gesehen. Und im Zusammenhang mit der **betäubungsmittelgestützten Behandlung** wird ein erleichteter Austausch von Daten über Kantone hinweg angeregt, um dem Missbrauch dieser Substanzen vorzubeugen. Von den Kantonen wird die Möglichkeit geschätzt, dass **Cannabis für medizinische Zwecke** verschrieben werden kann. Weitere Vereinfachungen der Abläufe und des administrativen Aufwands werden gewünscht.

---

<sup>8</sup> Die Rechtsprechung hierzu wurde vom Bundesgericht im Sommer 2019 geändert, vgl. Fussnote <sup>5</sup>.

## 4 Teil Strafverfolgung

### 4.1 Einleitung

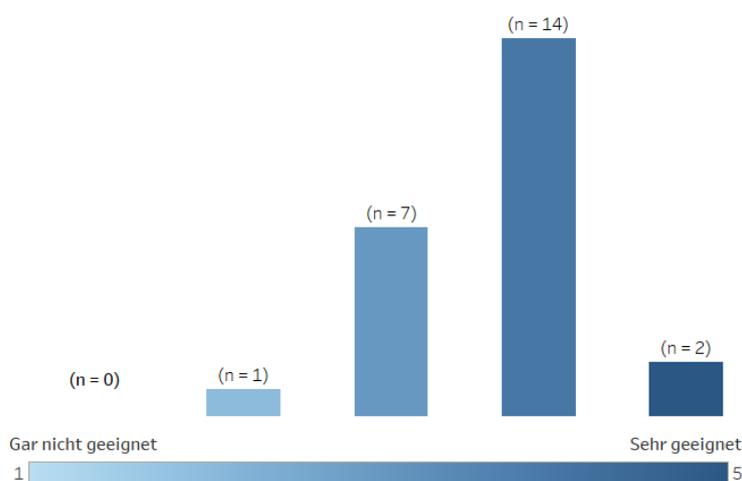
Das Kapitel 4 behandelt die Erfahrung der Kantone mit dem Betäubungsmittelgesetz (BetmG) und mit der Umsetzung der vierten Säule (Repression) der Drogen- bzw. Suchtpolitik des Bundes. Die Repression als wichtiger Bestandteil der Umsetzung des BetmG wird in diesem Bericht aus zwei Gründen gesondert diskutiert. Erstens betreffen Fragen der Repression eine Reihe spezifischer Artikel im BetmG, die sich in den meisten Fällen klar von denjenigen unterscheiden, die die Aktivitäten des Bundes im Bereich der Gesundheit betreffen. Dies gilt insbesondere für die Strafbestimmungen des BetmG. Zweitens sind bei Bund und Kantonen für die Umsetzung der entsprechenden Gesetzesartikel andere Akteure (Bundesamt für Polizei, Kantons- und teilweise Stadtpolizeien, Staatsanwaltschaften) zuständig als für jene, die die anderen Säulen betreffen. Dieses Kapitel gibt einen Überblick darüber, wie Staatsanwaltschaften und Polizeikorps in den Kantonen die Umsetzbarkeit der für sie relevanten Artikel zum verbotenen Umgang mit den im BetmG geregelten Substanzen beurteilen.

### 4.2 Zweckartikel Betäubungsmittelgesetz

Das BetmG umfasst zwei Zweckartikel, die Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden betreffen. Der erste dieser Artikel befasst sich mit dem Schutz der Öffentlichkeit vor Gefahren, die durch Betäubungsmittel entstehen können (Art. 1 lit. d BetmG). Ein zweiter Zweckartikel (Art. 1 lit. e BetmG) befasst sich mit der Bekämpfung von kriminellen Handlungen, die in einem direkten Bezug zum Handel mit Betäubungsmitteln stehen. Insgesamt schaffen diese beiden Zweckartikel des BetmG die Grundlage für eine breite Palette von Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden der Kantone in der Bekämpfung des verbotenen Umgangs mit Betäubungsmitteln. Die ersten Fragen im Fragebogen zum Thema Strafverfolgung beziehen sich darauf, wie die Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich die Eignung des BetmG, den Schutz der öffentlichen Ordnung und die Bekämpfung der «Drogenkriminalität» zu gewährleisten, beurteilen.

Für eine Mehrheit der Kantone steht die Eignung des BetmG und der Suchtpolitik des Bundes zur Erreichung des Ziels des Schutzes der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vor Gefahren, die durch Betäubungsmittel entstehen, nicht in Frage. Wie in Abbildung 23 ersichtlich, beurteilen 16 Kantone das BetmG als eher oder sehr geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Ein Kanton gibt an, das BetmG sei eher nicht dazu geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Sieben Kantone halten das BetmG diesbezüglich weder für geeignet noch für nicht geeignet.

Abbildung 23 *Eignung des BetmG zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vor den Gefahren, die durch Betäubungsmittel entstehen*



Anmerkung: n=24

15 Kantone sehen Handlungsbedarf in Bezug auf diesen Zweckartikel des BetmG. Die Kommentare der Strafverfolgungsbehörden deuten darauf hin, dass diese grundsätzlich positive Bewertung in vielen Kantonen in zwei Hinsichten differenziert wird.

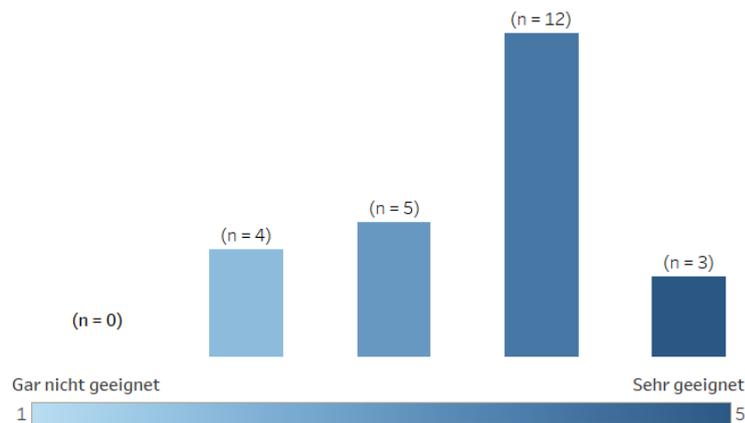
- Erstens weisen zehn Kantone darauf hin, dass die Einführung der Ordnungsbussen für Cannabiskonsum nach Art. 28b BetmG dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nicht dienlich gewesen sei. Das Ordnungsbussenverfahren bzw. dessen Umsetzung wird als den Cannabiskonsum verharmlosend, für Konsumierende und Behörden verwirrend und schwierig umsetzbar angesehen. Mehrere Kantone wünschen sich eine Überarbeitung der diesbezüglichen Grundlagen. Ein Kanton bezeichnet die Teilrevision als «völlig missglückt».
- Zweitens halten sieben Kantone fest, dass es zwischen den Instrumenten, die das BetmG (und andere, für seine Umsetzung relevante Gesetzesbestimmungen, z. B. die StPO) den Strafverfolgungsbehörden zu Verfügung stellt und den tatsächlichen Möglichkeiten zu ihrer Umsetzung zu unterscheiden gilt. In der Einschätzung eines Teils der antwortenden Strafverfolgungsbehörden fehlen der politische Wille und/oder die finanziellen und personellen Ressourcen, um dieses Ziel umzusetzen, auch wenn die gesetzlichen Möglichkeiten dazu vorhanden sind.

- Aus den Kommentaren geht hervor, dass ein Teil der Strafverfolgungsbehörden vor allem die momentane Diskussion um die Regulierung von heute verbotenen Substanzen bzw. die Entkriminalisierung des Konsums als für die Umsetzung dieses Zweckartikels hinderlich empfinden.
- Drei Kantone wünschen sich verbesserte Instrumente zum Jugendschutz, insbesondere, weil sie der Meinung sind, dass Strafverfolgungsbehörden gut geeignet sind, über die Gefahren des Substanzkonsums Auskunft zu geben.
- Ein Kanton sieht Handlungsbedarf in der Abkehr vom Fokus in der Strafverfolgung auf Substanzen zu Gunsten einer verstärkten Beachtung der Konsumintensität als Risikofaktor für die öffentliche Ordnung und Sicherheit.

Sieben Kantone sehen explizit keinen Handlungsbedarf. Zwei Kantone haben auf diese Frage keine Antwort gegeben.

Auch die Eignung des BetmG zur Bekämpfung von illegalen Handlungen, die in einem direkten Zusammenhang mit dem illegalen Handel von Betäubungsmitteln stehen, ist aus Sicht einer Mehrheit der antwortenden Strafverfolgungsbehörden gegeben (vgl. Abbildung 24). 15 Kantone sehen das BetmG diesbezüglich als eher oder sehr geeignet an. Die Strafverfolgungsbehörden von vier Kantonen halten es für eher nicht geeignet. Fünf Kantone halten das BetmG weder für geeignet noch für nicht geeignet, dieses Ziel zu erreichen.

Abbildung 24 *Eignung des BetmG zur Bekämpfung von kriminellen Handlungen, die in einem engen Zusammenhang mit dem illegalen Handel von Betäubungsmitteln stehen*



Anmerkung: n=24

14 Kantone haben Anmerkungen zu dieser Frage gemacht, wobei sich nicht alle Kommentare direkt auf das BetmG beziehen, sondern auch auf andere rechtliche Erlasse.

- Von fünf Kantonen wird in Bezug auf die Frage zum Handlungsbedarf zu diesem Artikel darauf hingewiesen, dass die Kosten für technische Überwachungsmaßnahmen (Telefon- und Internetüberwachung) zu hoch sind und durch die zunehmende Nutzung von Internetdiensten zur Kommunikation zwischen Beschuldigten (im Gegensatz zur Nutzung der herkömmlichen Telefonie bzw. SMS-Diensten) in den vergangenen Jahren gestiegen sind und in Zukunft weiter steigen dürften. Die Strafverfolgungsbehörden zweier Kantone sehen den Bund in der Pflicht, die existierende Kostenregelung anzupassen.
- Fünf Kantone merken zudem an, dass andere Erlasse (StPO; Geldwäschereigesetz) angepasst werden müssten, damit das BetmG vollumfänglich umgesetzt werden könne.
- Weiterer Handlungsbedarf wird jeweils von einem Kanton gesehen:
  - In der Rolle des Bundes (Einnahme einer aktiven, nicht nur koordinierenden Rolle; Zurverfügungstellung besserer technischer Möglichkeiten zur Überwachung von Beschuldigten).
  - In der Anpassung der Verordnungen zum BetmG (insbesondere die Verordnung des EDI über die Verzeichnisse der Betäubungsmittel, psychotropen Stoffe, Vorläuferstoffe und Hilfschemikalien (BetmVV-ED)) in Bezug auf Cannabisharz mit weniger als 1% THC (das heute im Gegensatz zu Blüten und anderen Cannabisprodukten mit weniger als 1% THC verboten ist).
  - In der schnelleren Listung neuer Vorläuferstoffe, psychoaktiver Substanzen und neuer Erscheinungsformen (Verpackungen, Produktnamen).
- Ein Kanton wünscht sich, durch die Entkriminalisierung von Konsum und die Regulierung des Zugangs die Aufgabenpalette für die Strafverfolgungsbehörden zu reduzieren.

Fünf Kantone sehen explizit keinen Handlungsbedarf. Zwei Kantone haben auf diese Frage keine Antwort gegeben.

### **Fazit Eignung Zweckartikel aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden**

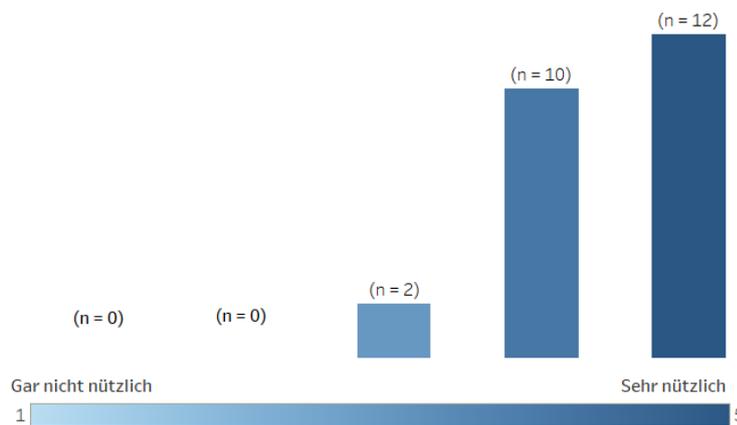
Das BetmG wird von den antwortenden Strafverfolgungsbehörden der Kantone grundsätzlich als geeignet angesehen, seine in den Zweckartikeln festgelegten Ziele zu erreichen. Aus den Beurteilungen und Kommentaren geht hervor, dass das BetmG und andere relevante Erlasse den Strafverfolgungsbehörden die notwendigen Instrumente zur Verfügung stellen, um das BetmG umzusetzen. Allerdings hat ein Teil der antwortenden Behörden Zweifel daran, ob der politische Wille zur Umsetzung des Gesetzes, wie es heute existiert, gegeben ist. Ausserdem werden fehlende personelle und finanzielle Ressourcen, die hohen Kosten technischer Überwachungsmaßnahmen sowie die hohen Anforderungen der StPO als wichtige Hürden in der Umsetzung der beiden für Strafverfolgungsbehörden relevanten Zweckartikel angesehen.

### 4.3 Vier-Säulen-Prinzip

Die drogenpolitischen Massnahmen des Bundes und der Kantone stützen sich gemäss Art. 1a BetmG auf das Vier-Säulen-Prinzip. Dieses umfasst die Bereiche Prävention, Therapie, Schadensminderung und Repression. Die Strafverfolgung ist hauptsächlich im Bereich der Repression tätig.

Aus Abbildung 25 geht hervor, dass 22 der 24 antwortenden Kantone das Vier-Säulen-Prinzip des Bundes aus Sicht der Strafverfolgung für nützlich halten. Nur zwei Kantone geben an, das Vier-Säulen-Prinzip sei weder nützlich noch nicht nützlich. Diese Frage wurde im Mittel verglichen mit anderen Fragen dieser Umfrage eher positiv beantwortet.

Abbildung 25 Nutzen des Vier-Säulen-Prinzips des Bundes aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden



Anmerkung: n= 24

Als Gründe für den **Nutzen** des Vier-Säulen-Prinzips geben die antwortenden Kantone an, dass ein holistischer Ansatz aus ihrer Sicht eine menschenwürdige Herangehensweise für das vielschichtige Problem des Drogenkonsums sei, dass es sich in der Praxis bewährt habe, weil es dazu beigetragen habe, dass die Hauptprobleme (Zahl der Drogentoten, offene Drogenszenen) effektiv verringert wurden und weil seine Umsetzung die Polizeiarbeit erleichtere. Dies insbesondere, weil es die Beschaffungskriminalität verringert habe und weil erreicht wurde, dass problematisch Konsumierende gesellschaftlich besser integriert seien als früher. Dadurch habe sich die Sichtbarkeit des Drogenproblems in der Schweiz verringert und die (Zusammen-)Arbeit mit Drogenkonsumierenden vereinfacht. Alle antwortenden Kantone haben einen Kommentar auf diese Frage abgegeben.

Zwanzig Kantone haben aber auch **Schwächen** identifiziert. Acht Kantone merken an, dass die Politik aus ihrer Sicht nicht allen Säulen dasselbe Gewicht gebe. Die Kantone, die diese Anmerkungen gemacht haben, sehen Therapie und Schadensminderung besser bzw. mit mehr Ressourcen ausgestattet als Prävention und Repression, wo aus Sicht der antwortenden Behörden in der Umsetzung eher gespart wird. Aus vier Kommentaren geht hervor, dass sich diese Kantonspolizeien<sup>9</sup> wünschen, in der Prävention eine wichtigere Rolle zu spielen, um vor allem im Jugendschutz vor den Risiken des Substanzkonsums zu warnen. Ein Kanton merkt an, dass die Säule der Repression aus seiner Sicht nicht mehr in einem Ausmass umgesetzt werde, die als «ehrlich» bezeichnet werden könne. Dies weil sie gesellschaftlich nicht mehr verankert sei und insbesondere in Bezug auf Cannabis (Konsum und Handel / Produktion) auch seitens der Politik nicht mehr ernst genommen und im Hinblick auf die potenziellen Gewinne im Handel deutlich zu gering bestraft werde. Dies sende ein falsches Signal an die Öffentlichkeit im Allgemeinen und an in- und ausländische, in Cannabisproduktion und -handel tätige Kriminelle im Speziellen. Ein Kanton merkt an, dass das Vier-Säulen-Prinzip für aus dem Opiatkonsum entstehende Probleme besser geeignet sei als für neuere, wichtige Konsumtrends wie z. B. der Freizeitkonsum von Kokain.

Ausserdem wird das Vier-Säulen-Prinzip von acht Kantonen als in der Umsetzung sehr ressourcenintensiv beschrieben. Der Koordinationsaufwand zwischen den Säulen sei hoch, insbesondere zur Säule Schadensminderung. Dies insbesondere deshalb, weil es immer wieder zu Interessenskonflikten zwischen den Säulen komme. In diesem Zusammenhang wurde von einem Kanton angemerkt, dass Kontakt- und Anlaufstellen gleichzeitig als wichtige Drogenumschlagplätze fungierten, was den Zielen der Repression entgegenwirke.

Der **Handlungsbedarf** aus Sicht der Kantone bezieht sich entsprechend ihrer kritischen Anmerkungen auf den Wunsch nach besserem Informationsfluss und einer besseren Koordination zwischen den Säulen innerhalb der Kantone und teilweise auch über Kantone hinweg. Mehrere Kantone wünschen sich eine kantonale und/oder schweizweite Stärkung der Säule Prävention unter vermehrtem Einbezug der Polizei. Ein Kanton sieht explizit keine Schwächen des Vier-Säulen-Prinzips. Drei Kantone haben keinen Kommentar abgegeben.

#### **Fazit Nutzen des Vier-Säulen-Prinzips aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden**

Das Vier-Säulen-Prinzip wird als nützliche Grundlage zur Umsetzung des BetmG erachtet. Der Hauptgrund dafür ist, dass seine Umsetzung in der Praxis als erfolgreich angesehen wird und die Polizeiarbeit erleichtert hat. Ein Teil der antwortenden Kantone äussert jedoch Zweifel darüber, ob in der politischen Umsetzung allen vier Säulen das gleiche Gewicht gegeben wird. Interessenkonflikte und der Koordinationsaufwand zwischen den Säulen werden teilweise als eine problematische Seite des Vier-Säulen-Prinzips angesehen.

---

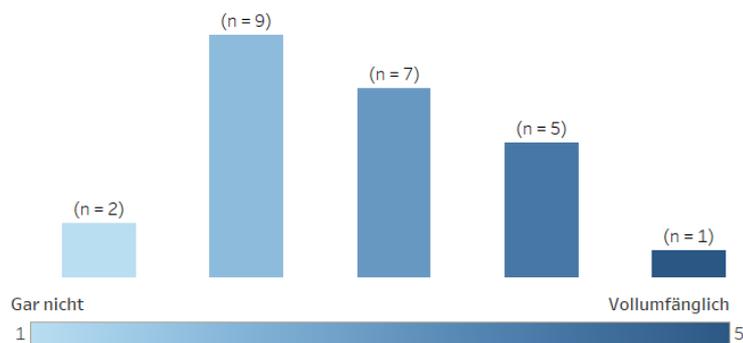
<sup>9</sup> Da Staatsanwaltschaften gemäss ihrem Auftrag ausschliesslich repressiv tätig sind, wird in diesem Abschnitt explizit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft unterschieden, wenn es um Fragen der polizeilichen Prävention geht. Der Sammelbegriff «Strafverfolgungsbehörden» wird nur dort benutzt, wo sowohl Polizei als auch Staatsanwaltschaften betroffen sind.

#### 4.4 Strafverfolgung Kantone im Betäubungsmittelgesetz

Die Strafverfolgung im Betäubungsmittelbereich ist Sache der Kantone, dem Bund kommt in erster Linie eine unterstützende Rolle zu. Das BetmG schafft, zusammen mit anderen relevanten Erlassen (z. B. StPO) die Rechtsgrundlage dazu. In diesem Kapitel werden die Beurteilungen der Kantone zur Nützlichkeit dieser Rechtsgrundlagen diskutiert. Der Nutzen zur Verfolgung des Cannabiskonsums wurde entsprechend dem Text des Postulats gesondert abgefragt.

Die Strafverfolgungsbehörden der Kantone sind über den Nutzen der aktuellen Regelungen zur Verfolgung des Cannabiskonsums im BetmG geteilter Meinung. Wie in Abbildung 26 ersichtlich, halten sie elf Kantone für eher oder gar nicht geeignet den Cannabiskonsum zu verfolgen und sechs Kantone für eher oder vollumfänglich geeignet. Sieben Kantone beurteilen die Regelungen weder als geeignet noch als nicht geeignet. Diese Frage wurde im Mittel verglichen mit anderen Fragen dieser Umfrage eher negativ beantwortet.

Abbildung 26 Vorhandensein der notwendigen Instrumente zur Verfolgung des Cannabiskonsums im BetmG (Art. 19a, 19b, 28b ff.)



Anmerkung: n=24

22 Kantone kritisieren in ihren Beurteilungen die aktuelle Gesetzeslage, die aus ihrer Sicht eine stringente Umsetzung des BetmG in Bezug auf den Konsum von Cannabisprodukten verunmöglicht. Konkret werden von den Kantonen Widersprüche zwischen Art. 19a und Art. 19b BetmG sowie zwischen Art. 19a und Art. 28b BetmG als Hürden für eine Verfolgung des Cannabiskonsums genannt. Es sei weder für die Strafverfolgungsbehörden noch für die Öffentlichkeit nachvollziehbar, weshalb Vorbereitungshandlungen zum Konsum einer geringen Menge von Cannabis (gemäss dem BetmG beträgt diese 10 Gramm) verboten aber straffrei seien, während der Konsum mit einer Ordnungsbusse zu bestrafen sei.

- Die Mehrheit der Kantone wünscht sich eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, dahingehend, dass der gesamte Umgang mit Cannabisprodukten unter Strafe gestellt wird (ob dies weiterhin durch eine Ordnungsbusse geschehen soll, lassen sie offen)<sup>10</sup>.
- Zwei Kantone sehen sowohl in einer Entkriminalisierung bzw. Legalisierung des Cannabiskonsums als auch in einer Verschärfung der momentanen – von einem Kanton als «kompromissorientiert» bezeichneten – gesetzlichen Grundlagen eine Lösung für die aktuelle Problematik.
- Sieben Kantone sehen Handlungsbedarf hinsichtlich der Anpassung der betäubungsmittelrechtlichen Schwelle zu verbotenen Hanfprodukten. Diese liegt bei 1% durchschnittlichem THC-Gehalt in Cannabispflanzen und -erzeugnissen. Dieser Wert wird als zu hoch angesehen.
- Der vergleichsweise hohe Grenzwert für Faserhanf führt aus der Sicht dreier Kantone zu Vollzugsproblemen, weil er die Produktion von sogenanntem CBD-Hanf wirtschaftlich interessant macht. Dieser lasse sich aber nicht ohne weiteres von verbotenem Hanf unterscheiden.
- Aus der Sicht eines Kantons führt die Produktion von CBD-Hanf bzw. die legale Verfügbarkeit dieser Produkte zudem zu einer Verharmlosung des Umgangs mit Cannabis. Dies sollte aus der Sicht dieses Kantons verhindert werden.

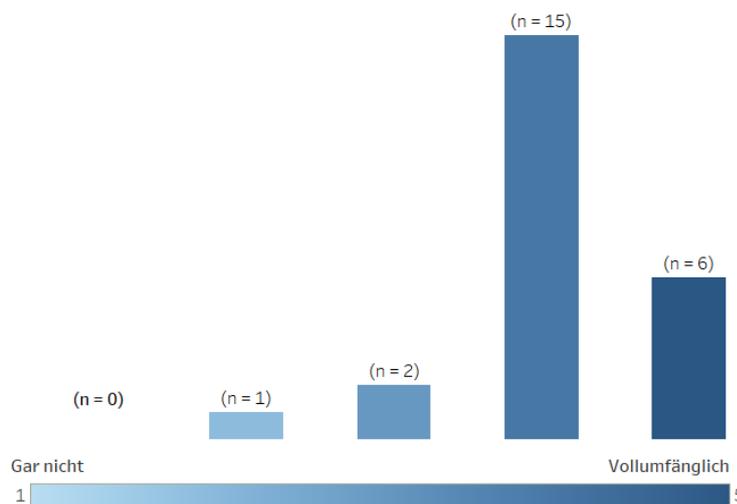
Ein Kanton sieht keinen Handlungsbedarf. Ein Kanton hat keinen Kommentar auf die Frage abgegeben.

---

<sup>10</sup> Dies ist heute insofern nicht der Fall, als dass direkte Vorbereitungshandlungen (inkl. Besitz) mit geringfügigen Mengen (die für Cannabis gemäss BetmG 10 g beträgt) zum Eigenkonsum zwar verboten, aber nicht strafbar sind.

Abbildung 27 zeigt, dass – im Gegensatz zu Cannabisprodukten – eine deutliche Mehrheit der Kantone die Instrumente zur Verfolgung des Konsums anderer durch das BetmG verbotenen Substanzen als vorhanden ansieht. 15 Kantone beurteilen die notwendigen rechtlichen Instrumente zur Verfolgung des Konsums im BetmG als eher vorhanden und sechs als vollumfänglich vorhanden. Zwei Kantone schätzen sie weder als vorhanden noch als nicht vorhanden ein und ein Kanton als eher nicht vorhanden. Diese Frage wurde im Mittel verglichen mit anderen Fragen dieser Umfrage eher positiv beantwortet.

Abbildung 27 Vorhandensein der notwendigen Instrumente zur Verfolgung des Konsums anderer Substanzen als Cannabis im BetmG (Art. 19a, 19b)



Anmerkung: n=24

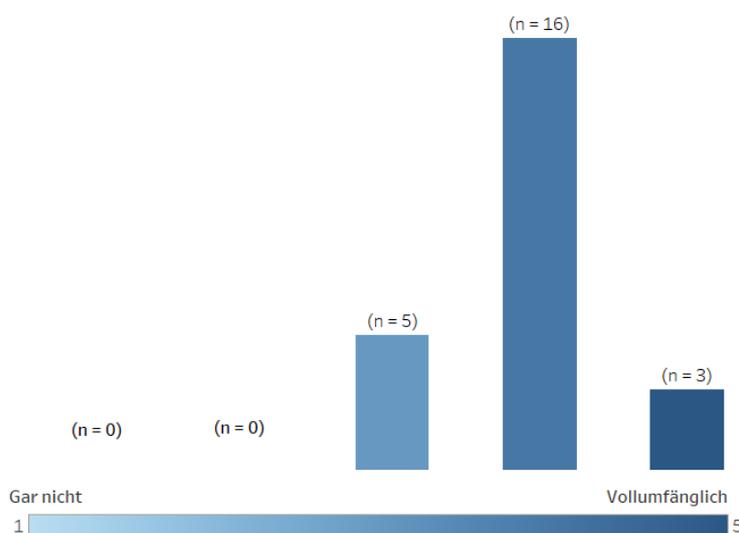
Zehn Kantone sehen Handlungsbedarf in der Verfolgung des Konsums anderer Substanzen als Cannabis. Ein Teil der Antworten bezieht sich jedoch auf Kommentare, die zu einer anderen Frage bereits abgegeben wurden.

- Vier Kantone wünschen sich eine Klärung des in Art. 19b verwendeten Begriffs der «geringfügigen» Menge auf Verordnungsstufe. Drei Kantone sehen Handlungsbedarf in Bezug auf Designerdrogen / Neue Psychoaktive Substanzen. Sie wünschen sich eine flexiblere Definition des Begriffs «Betäubungsmittel» (was in erster Linie bedeutet, dass eine Substanz nicht erst als verbotenes oder kontrolliertes Betäubungsmittel gilt, wenn sie in die entsprechenden Listen der BetmVV-EDI aufgenommen ist) bzw. einen verschärften Umgang mit synthetischen Cannabinoiden. Synthetische Cannabinoide seien entsprechend ihrer Wirkung nicht als Cannabisprodukte zu behandeln und der Umgang mit ihnen strenger zu ahnden.
- Ein Kanton merkt an, dass durch die Bestrafung des Konsums durch Ordnungsbussen, aufgrund der Anonymität, den Strafverfolgungsbehörden viele Informationen über Konsumierende verloren gehen.

Neun Kantone sehen keinen Handlungsbedarf. Fünf Kantone haben keinen Kommentar zu dieser Frage abgegeben.

Das BetmG legt Kriterien fest, um schwere von leichten Fällen von Betäubungsmittelhandel zu unterscheiden. Damit soll gewährleistet werden, dass im grösseren Stil oder gewerbsmässig betriebener Drogenhandel härter bestraft werden kann, als z. B. der Kleinhandel unter Konsumierenden zur Finanzierung des Eigenkonsums. Das Bundesgericht hat diese so genannten Qualifikationskriterien im Verlauf der Jahre noch genauer präzisiert. Abbildung 28 zeigt, dass das Vorhandensein der notwendigen Instrumente zur Verfolgung qualifizierter Fälle von Betäubungsmittelhandel im BetmG für die Strafverfolgungsbehörden der Kantone ausser Frage steht. 16 Kantone sehen sie als eher vorhanden und drei als vollumfänglich vorhanden. Fünf Kantone sehen diese Instrumente im BetmG weder als vorhanden noch als nicht vorhanden.

Abbildung 28 Vorhandensein der notwendigen Instrumente zur Verfolgung qualifizierter Fälle von Betäubungsmittelhandel im BetmG (Art. 19 Abs. 2 BetmG)



Anmerkung: n=24

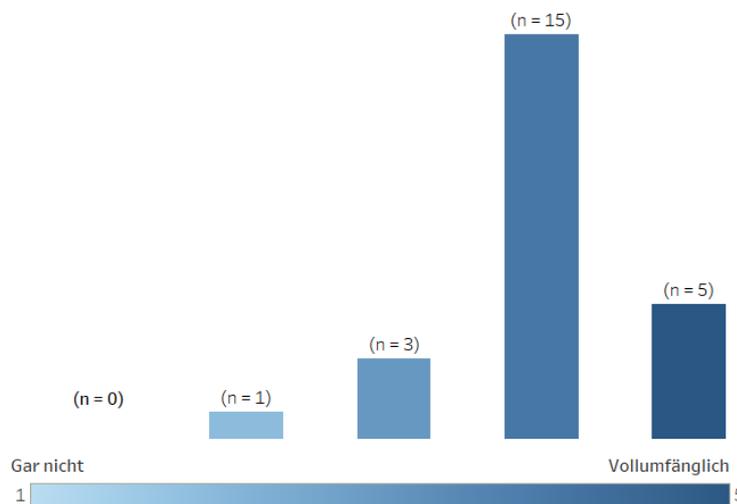
17 Kantone sehen Handlungsbedarf in Bezug auf die Verfolgung schwerer Fälle von Betäubungsmittelhandel, wobei nicht alle der abgegebenen Kommentare direkt diese Frage bzw. das BetmG betreffen.

- Sieben Kantone sehen Handlungsbedarf hinsichtlich der Definition des «schweren Falls». Art. 19 Abs. 2 BetmG sei diesbezüglich zu «schwammig» formuliert bzw. die vom Bundesgericht festgelegten Kriterien entsprächen nur bedingt dem Gefahrenpotenzial der Substanzen oder den Bedrohungen für die Sicherheit und öffentliche Ordnung, die durch sie entstehen.
- Sechs Kantone wünschen sich weitergehende Instrumente zur Verfolgung des qualifizierten Drogenhandels bzw. der daraus hervorgehenden Straftaten (Möglichkeit zum proaktiven Drogenkauf in Ermittlungen, Beweislastumkehr beim Einzug grosser Bargeldmengen, die mutmasslich aus dem Drogenhandel stammen) oder mehr Ressourcen finanzieller, personeller und technischer Natur, um das BetmG effektiv umzusetzen.
- Ein Kanton erachtet eine Ausdehnung der Strafandrohung als notwendig.
- Sieben Kantone erwähnen, dass die Anforderungen der StPO die Umsetzung der im BetmG vorgesehenen Verfolgungstätigkeit erschwere.

Sieben Kantone sehen keinen Handlungsbedarf.

Aus Sicht der öffentlichen Ordnung ist der Drogenhandel im öffentlichen Raum ein wichtiges Thema. Das BetmG erwähnt den sogenannten Strassenhandel nicht explizit. Dennoch stellt sich die Frage, ob die im BetmG vorhandenen Instrumente zweckmässig sind, um diese Form des Drogenhandels zu verfolgen. Aus Abbildung 29 geht hervor, dass auch das Vorhandensein der notwendigen Instrumente zur Verfolgung des Strassenhandels von Betäubungsmitteln im BetmG für die Strafverfolgungsbehörden der Kantone ausser Frage steht. 15 Kantone sehen sie als eher vorhanden und fünf als vollumfänglich vorhanden. Ein Kanton sieht die notwendigen Instrumente als eher nicht vorhanden. Drei Kantone sehen diese Instrumente im BetmG weder als vorhanden noch als nicht vorhanden.

Abbildung 29 Vorhandensein der notwendigen Instrumente zur Bekämpfung des Strassenhandels mit Betäubungsmitteln im BetmG (Art. 19 Abs. 1 und Abs. 2 BetmG)



Anmerkung: n=24

Sechs Kantone sehen Handlungsbedarf in Bezug auf die gesetzlichen Grundlagen zur Bekämpfung des Strassenhandels. Wiederum betreffen nicht alle Kommentare das BetmG bzw. einige wiederholen Punkte, die bereits zu anderen Fragen angebracht wurden.

- Zwei Kantone sehen Handlungsbedarf in Bezug auf den mengenmässig schweren Fall von Betäubungsmittelhandel. Die meisten Fälle von Strassenhandel müssten als leichte Fälle behandelt werden, da sie die vom Bundesgericht festgelegten Mengen nicht überschreiten.
- Zwei Kantone wünschen sich eine national harmonisierte Regelung zu Scheinkäufen sowie die Vereinfachung der verdeckten Fahndung. Dies betrifft jedoch nicht das BetmG, sondern andere rechtliche Erlasse.
- Ein Kanton erwähnt, dass die StPO aufgrund ihrer hohen formalen Anforderungen die Umsetzung des BetmG erschwert.
- Ein Kanton sieht durch die hohen Anforderungen der StPO die Verfolgung des organisierten Betäubungsmittelhandels gefährdet. Die strafprozessualen Anforderungen förderten die Verfolgung ausschliesslich der untersten Hierarchiestufe dieser Organisationen.

16 Kantone sehen keinen Handlungsbedarf. Ein Kanton hat keinen Kommentar abgegeben. Der Kommentar eines Kantons ist allgemeiner Natur und bezieht sich nicht direkt auf die gestellte Frage.

#### **Fazit *Strafverfolgung im Betäubungsmittelgesetz aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden***

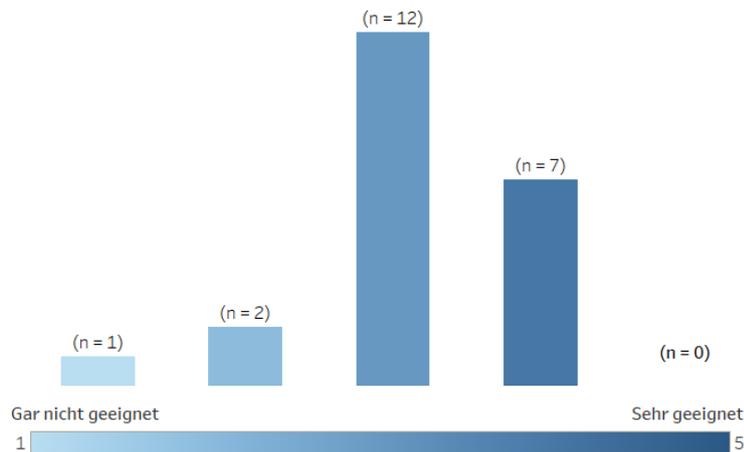
Mit Ausnahme der Verfolgung des Cannabiskonsums sind die Strafverfolgungsbehörden der Kantone der Ansicht, dass das BetmG die notwendigen Instrumente bietet, um den Konsum und Handel von Betäubungsmitteln zu verfolgen. Hürden für die Strafverfolgung werden vor allem in anderen rechtlichen Erlassen, insbesondere der StPO, gesehen. Die Gesetzeslage in Bezug auf Cannabiskonsum wird als widersprüchlich und deshalb nicht stringent umsetzbar beurteilt. Die existierenden Gesetzesgrundlagen zum Umgang mit geringfügigen Mengen von Cannabis seien weder für die Behörden noch für die Öffentlichkeit vollständig nachvollziehbar. Hier sehen die Strafverfolgungsbehörden beinahe aller Kantone Handlungsbedarf.

## **4.5 Aktivitäten des Bundes in der Strafverfolgung**

Die Verfolgung der Betäubungsmittelkriminalität fällt in den Aufgabenbereich der Kantone. Das BetmG weist dem Bund und insbesondere dem Bundesamt für Polizei eine unterstützende Rolle in diesem Bereich der Strafverfolgung zu. Diese Unterstützung soll es den Strafverfolgungsbehörden der Kantone in erster Linie ermöglichen, Ermittlungen in der Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels über Kantons- und Landesgrenzen hinaus zu führen. Dieses Kapitel diskutiert, wie die Strafverfolgungsbehörden der Kantone die Wahrnehmung dieser Funktion durch den Bund beurteilen.

Dem Bundesamt für Polizei kommen gemäss BetmG verschiedene Funktionen in der Unterstützung der Kantone zu. Eine davon betrifft die Unterstützung ausländischer Behörden in Fällen mit Bezug zur Schweiz. Da diese Ermittlungen grundsätzlich bei den Kantonen angesiedelt sind, wurden die Kantone befragt, wie sie die Aktivitäten des Bundesamtes für Polizei in diesem Bereich beurteilen. Zwölf der antwortenden 22 Kantone beurteilen die Aktivitäten des Bundesamtes für Polizei zur Verfolgung des Betäubungsmittelhandels gemäss Art. 29b Abs. 2 BetmG weder als geeignet noch als nicht geeignet. Drei Kantone sehen sie als eher oder gar nicht geeignet und sieben sehen sie als eher geeignet (vgl. Abbildung 30). Diese Frage wurde im Mittel verglichen mit anderen Fragen dieser Umfrage eher negativ beantwortet.

Abbildung 30 *Beurteilung der Aktivitäten des Bundesamtes für Polizei in der Mitwirkung der Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels durch andere Staaten im Rahmen der bestehenden Rechtshilfavorschriften*



Anmerkung n=22; keine Angaben=2

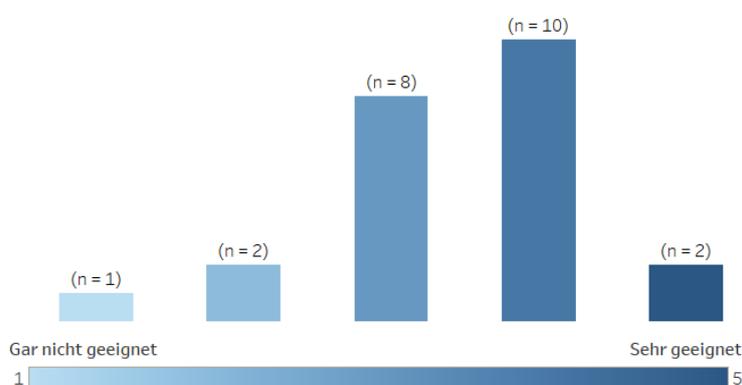
Handlungsbedarf sehen elf Kantone.

- Neun Kantone wünschen sich eigene Ermittlungsarbeit durch das Bundesamt für Polizei.
- Zwei Kantone erwähnen eine passive Rolle des Bundesamtes für Polizei, die sich auf Koordination und die Organisation von Auslandsreisen konzentriert.
- Vereinzelt Kommentare gehen über die direkte Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Polizei hinaus und erwähnen z. B. die Komplexität von Rechtshilfeverfahren bzw. der föderalen Polizeilandschaft der Schweiz, die Ermittlungen mit grenzüberschreitendem Charakter erschwere.
- Die Koordinationstätigkeit vom Bundesamt für Polizei in Bezug auf internationale Polizeizusammenarbeit wird mehrfach gelobt, wobei zwei Kantone auch einen Abbau über die vergangenen Jahre hinweg bzw. mangelnde Kapazitäten feststellen.

Sechs Kantone sehen keinen Handlungsbedarf. Vier Kantone geben an, die Frage nicht beurteilen zu können, weil sie zu wenige Anknüpfungspunkte mit der Bundesebene bzw. mit ausländischen Behörden haben. Drei Kantone haben keine Angaben gemacht.

Eine zentrale Funktion des Bundesamtes für Polizei in der Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels ist die Koordination von Ermittlungen, die Kantons- oder Landesgrenzen überschreiten. Zwölf Kantone sehen die Koordinationsaktivitäten des Bundesamtes für Polizei als eher oder sehr geeignet an, um interkantonale und internationale Ermittlungen zu unterstützen. Acht Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet (vgl. Abbildung 31). Drei Kantone schätzen sie als eher oder gar nicht geeignet ein.

Abbildung 31 *Beurteilung der Aktivitäten des Bundesamtes für Polizei in der Koordination interkantonaler und internationaler Ermittlungen*



Anmerkung: n=23; keine Angaben=1

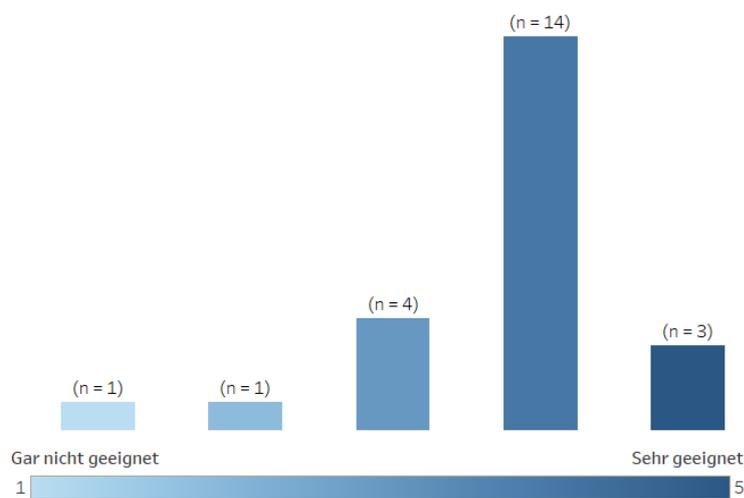
Zehn Kantone sehen Handlungsbedarf.

- Sechs Kantone bringen an, dass die Rolle des Bundesamtes für Polizei aus ihrer Sicht über eine reine Koordination von Ermittlungen hinausgehen sollte. Sie sollte auch eigene Ermittlungstätigkeiten oder die Leitung von Task-Forces umfassen, wenn es sich bei diesen Fällen um Aktivitäten krimineller Organisationen handelt. Dies geschehe zu selten bis gar nicht.
- Zwei Kantone bemerken, dass die Koordination durch das Bundesamt für Polizei in interkantonalen Ermittlungen hilfreich sei, dass in internationalen Ermittlungen jedoch zu wenige Hilfestellungen durch den Bund geboten werden.
- Ein Kanton beurteilt die Unterstützung in internationalen Ermittlungen als hilfreich und wünscht sich aber mehr Unterstützung seitens des Bundesamtes für Polizei in interkantonalen Ermittlungen.

Sieben Kantone sehen keinen Handlungsbedarf. Drei Kantone haben keine Angaben gemacht. Drei Kantone geben an, die Frage nicht beurteilen zu können, weil sie zu wenige Anknüpfungspunkte mit der Bundesebene bzw. mit ausländischen Behörden haben.

Das Bundesamt für Polizei soll gemäss BetmG die Kantone unterstützen, wenn in einem Ermittlungsverfahren Rechtshilfe oder anderweitige internationale Zusammenarbeit notwendig sind. Aus Abbildung 32 geht hervor, dass 17 Kantone die Koordinationsaktivitäten des Bundesamtes für Polizei als eher oder sehr geeignet ansehen, um interkantonale und internationale Ermittlungen zu unterstützen. Zwei Kantone halten sie für eher nicht oder gar nicht geeignet. Für vier Kantone sind sie weder geeignet noch nicht geeignet.

Abbildung 32 *Beurteilung der Aktivitäten des Bundesamtes für Polizei in der Unterstützung der Rechtshilfe und der internationalen Zusammenarbeit*



Anmerkung: n=23; keine Angaben=1

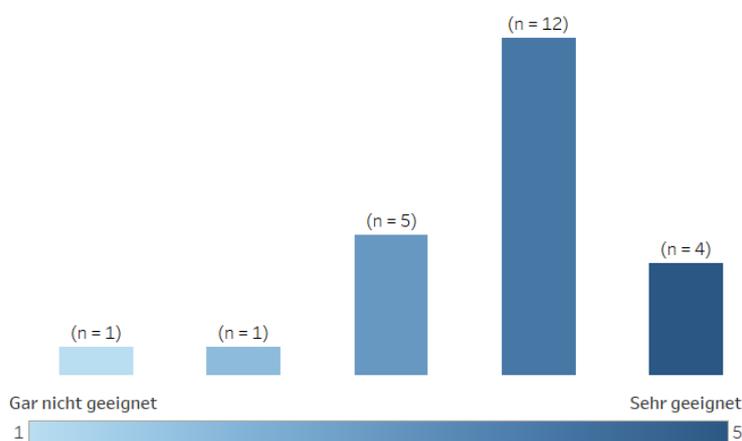
Handlungsbedarf sehen sechs Kantone.

- Handlungsbedarf sieht ein Kanton im Fakt, dass das Bundesamt für Polizei als Intermediär für internationale Kontakte gemäss Gesetz auftreten soll. Dies verzögere und verkompliziere die Zusammenarbeit. Direkte Kontakte seien für die Strafverfolgung effektiver.
- Fünf Kantone verweisen auf ihre bereits auf eine andere Frage abgegebene Antwort bezüglich der fehlenden Unterstützung in internationalen Ermittlungsverfahren.

Zehn Kantone sehen keinen Handlungsbedarf. Mehrere dieser Kantone erwähnen explizit die positiven Erfahrungen, die sie in der internationalen Rechtshilfe und Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Polizei gemacht haben. Drei Kantone geben an, die Frage nicht beurteilen zu können, weil sie zu wenige Anknüpfungspunkte mit der Bundesebene bzw. mit ausländischen Behörden haben. Vier Kantone machen keine Angaben.

Das Bundesamt für Polizei hat gemäss dem BetmG zudem die Aufgabe, Lage- und Bedrohungsberichte zum illegalen Betäubungsmittelhandel zu verfassen, um dessen Verfolgung zu unterstützen. In Abbildung 33 ist ersichtlich, dass 16 Kantone die Aktivitäten des Bundesamtes für Polizei in Belangen des Wissensaufbaus und der Erstellung von Lage- und Bedrohungsberichten als eher oder sehr geeignet ansehen, um die Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels zu unterstützen. Zwei Kantone halten sie für eher oder gar nicht geeignet. Für fünf Kantone sind sie weder geeignet noch nicht geeignet.

**Abbildung 33** Beurteilung der Aktivitäten des Bundesamtes für Polizei in Belangen des Wissensaufbaus und der Erstellung von Lage- und Bedrohungsberichten zum illegalen Betäubungsmittelhandel



Anmerkung: n=23; keine Angaben=1

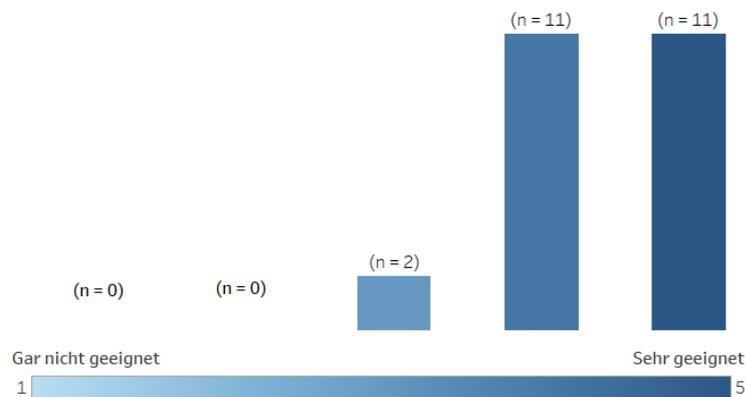
Elf Kantone sehen einen Handlungsbedarf.

- Neun Kantone wünschen sich eine regelmässigeren, intensivere, aktuellere oder proaktivere Berichterstattung.
- Jeweils ein Kanton kritisiert die nationale Ermittlungsdatenbank «Janus» bzw. das «Janus-Intranet» (schweizweite, geschützte Internetumgebung für Ermittlungsbehörden) als veraltet oder umständlich.
- Ein Kanton sieht das Risiko eines Know-How-Verlustes durch einen Abbau an Aktivitäten im Betäubungsmittelbereich beim Bundesamt für Polizei in den vergangenen Jahren.

Neun Kantone sehen keinen Handlungsbedarf. Zwei Kantone haben keine Angaben gemacht. Ein Kanton hat zu wenige Anknüpfungspunkte mit der Bundesebene um die Frage zu beurteilen.

Neben dem Bundesamt für Polizei unterstützen auch die Zollbehörden und das Grenzwachtkorps die Kantone in der Strafverfolgung. 22 Kantone beurteilen diese Zusammenarbeit als eher oder sehr geeignet, die Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels zu unterstützen. Zwei Kantone halten sie weder für geeignet noch für nicht geeignet (vgl. Abbildung 34). Diese Frage wurde im Mittel verglichen mit anderen Fragen dieser Umfrage eher positiv beantwortet.

Abbildung 34 *Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem Zoll und den Grenzwachorganen in der Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels*



Anmerkung: n=24

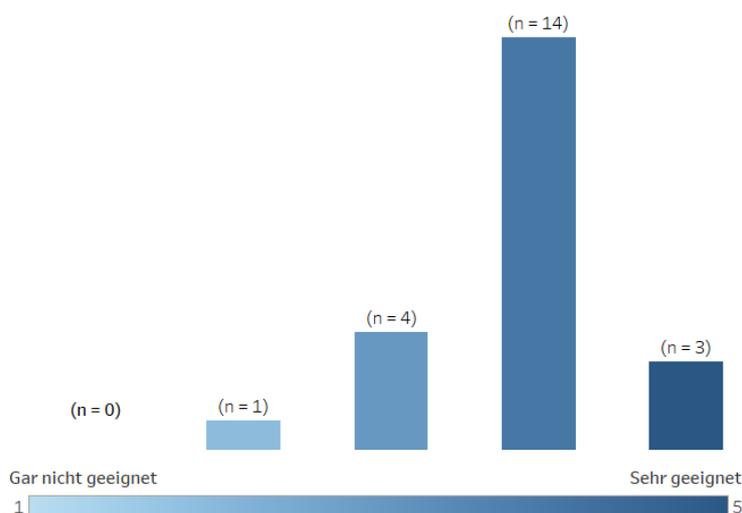
Drei Kantone sehen Handlungsbedarf.

- Ein Kanton merkt an, dass die Abläufe der Zusammenarbeit zwischen dem Grenzwachtkorps und den Kantonspolizeien nicht in allen Kantonen gleich seien, nicht einmal in allen Grenzkantonen.
- Ein Kanton sieht eine Zunahme des Verwaltungsaufwands in der Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps.
- Ein Kanton wünscht sich noch mehr Personal für das Grenzwachtkorps.

Zehn Kantone sehen keinen Handlungsbedarf. Zwölf Kantone erwähnen explizit die positive Zusammenarbeit mit den Zoll- und Grenzwachbehörden. Ein Kanton sieht sich aufgrund fehlender Kontakte nicht in der Lage, die Frage zu beantworten. Drei Kantone machen keine Angaben zum Handlungsbedarf.

Das BetmG sieht vor, dass die Kantone neben dem Bundesamt für Polizei und den Zoll- und Grenzschutzorganen auch mit anderen Behörden zusammenarbeiten, um den illegalen Betäubungsmittelhandel zu verfolgen. Dazu gehören zum Beispiel die Bahnpolizei, die Zentralstellen anderer Länder, das Bundesamt für Justiz oder das Referenzlabor des Bundesamtes für Gesundheit (BAG). Wie in Abbildung 35 ersichtlich, beurteilen 17 Kantone die Zusammenarbeit mit diesen Behörden als eher oder sehr geeignet, um den illegalen Betäubungsmittelhandel zu verfolgen. Ein Kanton hält die Zusammenarbeit mit diesen Behörden für eher nicht geeignet. Vier Kantone halten sie weder für geeignet noch für nicht geeignet.

*Abbildung 35 Beurteilung der Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden oder strafverfolgungsnahen Behörden in der Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels*



Anmerkung: n=22; keine Angaben=2

Sechs Kantone sehen Handlungsbedarf.

- Zwei Kantone wünschen sich eine Harmonisierung der Analyseprozesse der verschiedenen forensischen Labore in der Schweiz, die für die Strafverfolgungsbehörden sichergestellte Drogen untersuchen und eine nationale Datenbank, die Auskunft über diese Analysen gibt.
- Zwei Kantone sehen eine Notwendigkeit zur Bildung von interkantonalen oder internationalen Ermittlungsteams.
- Zwei Kantone sehen im Abbau formeller Vorgaben in Rechtshilfeverfahren einen Handlungsbedarf.

Vier Kantone geben an, dass sie keine oder wenig Erfahrung in der Zusammenarbeit mit solchen Behörden haben und deshalb den Handlungsbedarf nicht beurteilen können. Neun Kantone sehen keinen Handlungsbedarf und drei Kantone machten keine weiteren Angaben.

**Fazit Aktivitäten des Bundes in der Strafverfolgung aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden**

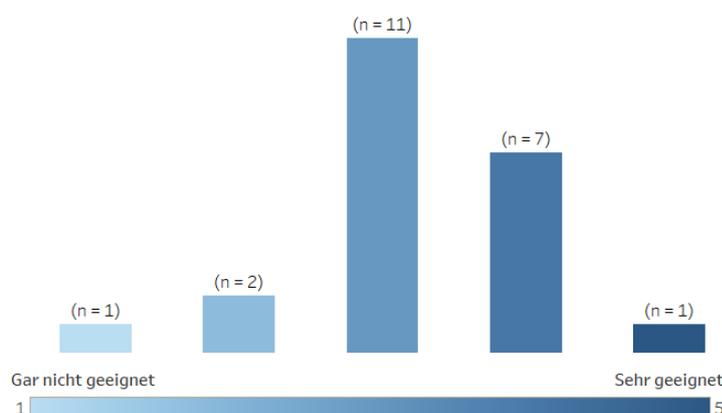
Die Aktivitäten des Bundes und insbesondere des Bundesamtes für Polizei werden von den Strafverfolgungsbehörden der meisten Kantone als grundsätzlich geeignet angesehen, die Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels zu unterstützen. Die Zusammenarbeit mit Zoll und Grenzschutz wird von fast allen Kantonen als eher oder sehr geeignet angesehen, um ihre Aktivitäten in der Strafverfolgung zu unterstützen. Die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Polizei wird teilweise kritischer bewertet. Positiv wahrgenommen wird die Unterstützung in Verfahren mit internationalen Bezügen (z. B. Rechtshilfe, internationale Zusammenarbeit). Die Unterstützung in der Schweiz (Koordination interkantonalen Verfahren, Lageberichte) wird insgesamt weniger gut beurteilt. Handlungsbedarf wird seitens der Kantone insofern festgestellt, als dass die Rollenwahrnehmung des Bundesamtes für Polizei als zu wenig proaktiv beurteilt wird. In verschiedenen Bereichen identifizieren die Strafverfolgungsbehörden der Kantone zudem Harmonisierungsbedarf. Ausserdem fällt auf, dass insbesondere kleinere und mittlere Kantone gemäss eigenen Angaben wenige Anknüpfungspunkte zur Bundesebene haben.

**4.6 Zusammenarbeit mit anderen Behörden**

Das BetmG und die Suchtpolitik des Bundes sehen vor, dass die Strafverfolgungsbehörden der Kantone und des Bundes in der Umsetzung des BetmG auch mit Behörden zusammenarbeiten können, die selber nicht direkt in die Strafverfolgung involviert sind. Diese umfassen neben dem BAG auch kantonale Behörden, die in der Früherkennung und Früherfassung (z. B. Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden) oder in den Säulen Therapie oder Schadensminderung tätig sind. Dieses Kapitel diskutiert die Beurteilung der Kantone der Zusammenarbeit mit Behörden ausserhalb des Bereichs der unmittelbaren Strafverfolgung.

Die Hälfte der antwortenden Kantone beurteilt die Zusammenarbeit mit dem BAG weder als geeignet noch als nicht geeignet, um die Verfolgung des illegalen Betäubungsmittelhandels und -konsums zu unterstützen. Ein Kanton sieht die Zusammenarbeit als gar nicht geeignet an und zwei als eher nicht geeignet. Acht Kantone sehen sie als eher oder sehr geeignet an, um ihre Arbeit zu unterstützen (vgl. Abbildung 36).

Abbildung 36 Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit



Anmerkung: n=22; keine Angaben=2

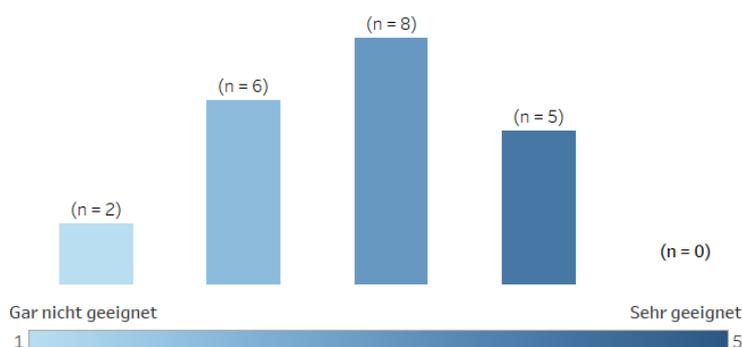
Drei Kantone sehen Handlungsbedarf in der Zusammenarbeit mit dem BAG.

- Ein Kanton kritisiert, dass keine systematische Zusammenarbeit bestehe und dass eine solche wünschenswert wäre.
- Ein Kanton wünscht sich ein gemeinsames Austauschgefäss zwischen den Kantonen und dem BAG.
- Ein Kanton wünscht sich, dass die Strafverfolgungsbehörden vom BAG besser in die Präventionsarbeit einbezogen werden, um vor den Folgen des Substanzkonsums zu warnen.

Die Strafverfolgungsbehörden von zehn Kantonen geben an, dass sie keine oder zu wenige Berührungspunkte mit dem BAG haben, um die Zusammenarbeit zu beurteilen. Sechs Kantone sehen keinen Handlungsbedarf und drei haben keine Angaben gemacht.

Neben der Zusammenarbeit mit Behörden auf Bundesebene existiert auch eine Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und anderen Behörden auf kantonaler Ebene. Eine solche sieht z. B. Art. 3c BetmG vor. Die Zusammenarbeit mit Behörden der Früherfassung und Früherkennung wird von acht Kantonen kritisch beurteilt: Zwei sehen sie als gar nicht und sechs als eher nicht geeignet an. Acht Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet, um die Strafverfolgungsbehörden in der Verfolgung von Delikten im Betäubungsmittelbereich zu unterstützen. Fünf Kantone sehen diese Zusammenarbeit als eher geeignet an (vgl. Abbildung 37). Diese Frage wurde im Mittel verglichen mit anderen Fragen dieser Umfrage eher negativ beantwortet.

Abbildung 37 Beurteilung der Zusammenarbeit mit Behörden im Bereich der Früherfassung und Früherkennung



Anmerkung: n=21; keine Angaben=3

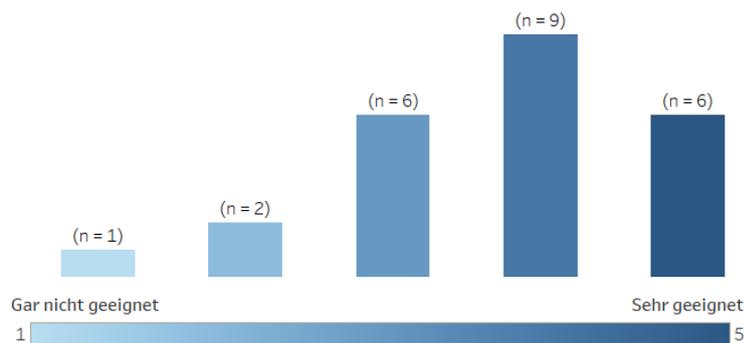
Handlungsbedarf sehen sechs Kantone.

- Vier Kantone merken an, dass der Austausch mit diesen Behörden in ihren Kantonen nicht existiere oder erst so spät erfolge (d. h., wenn ein Strafverfahren bereits im Gange ist), dass nicht von Früherkennung gesprochen werden könne.
- Ein Kanton merkt an, dass der Informationsaustausch mit diesen Behörden einseitig sei, weil aus Sicht der Strafverfolgung zu wenige Informationen von diesen Behörden weitergegeben würden.
- Ein Kanton sieht als problematisch an, dass keine gesetzliche Grundlage bestehe, um aufgrund von Cannabiskonsum eine Gefährdungsmeldung bei der KESB zu machen.

Vier Kantone sehen keinen Handlungsbedarf. Neun Kantone geben an, dass sie keinen oder wenig Kontakt mit den erwähnten Behörden hätten und deshalb nicht in der Lage seien den Handlungsbedarf zu beurteilen. Fünf Kantone machen keine Angaben.

Die Zusammenarbeit mit kantonalen, für Suchtfragen zuständigen Behörden in der säulenübergreifenden Kooperation wird von 15 Kantonen als eher oder sehr geeignet angesehen, um die Strafverfolgungsbehörden zu unterstützen. Drei Kantone beurteilen diese Zusammenarbeit als eher oder gar nicht geeignet. Sechs Kantone beurteilen sie weder als geeignet noch als nicht geeignet.

Abbildung 38 *Beurteilung der Zusammenarbeit mit kantonalen, für Suchtfragen zuständige Behörden*



Anmerkung: n=24

Vier Kantone sehen Handlungsbedarf. Sie wünschen sich eine Intensivierung und/oder Verbesserung der Kontakte, die z. T. aufgrund von Datenschutzfragen als nicht optimal funktionierend angesehen werden.

Keinen Handlungsbedarf sehen elf Kantone. Weiter haben drei Kantone explizit darauf verwiesen, dass die Kontakte zu solchen Stellen etabliert sind und die Zusammenarbeit gut funktioniere. Zwei Kantone geben an, dass sie keine oder zu wenige Kontakte haben, um einen potenziellen Handlungsbedarf zu identifizieren. Drei Kantone haben keine Angaben gemacht.

### **Fazit *Zusammenarbeit mit anderen Behörden aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden***

Die Zusammenarbeit mit Behörden ausserhalb der Strafverfolgung wird von den Kantonen mehrheitlich als positiv oder neutral beurteilt. Aus den Antworten geht jedoch hervor, dass diese Kontakte in vielen Kantonen nicht existieren oder sehr selten sind. Dies gilt insbesondere für Kontakte zu Behörden, die in der Früherkennung und Frühintervention tätig sind. Wo Handlungsbedarf identifiziert wird, wird dieser im Aufbau, in der Verbesserung oder der Intensivierung bestehender Kontakte mit solchen Behörden gesehen.

## **4.7 Ausblick**

Die Strafverfolgungsbehörden von 20 Kantonen sehen Potenzial zur Verbesserung des BetmG, damit seine Zwecke in Zukunft besser erreicht werden können.

Am häufigsten wurde Verbesserungspotenzial in der Kohärenz der Gesetzeslage identifiziert. Sieben Kantone identifizieren im BetmG oder zwischen der politischen Diskussion um Sucht und Drogen und dem BetmG Widersprüche, die seine Umsetzung aus Sicht der Strafverfolgung erschweren. Kritisiert wird insbesondere der Umgang mit dem Cannabiskonsum, der von den meisten Kantonen bereits eingehend diskutiert wurde und hier von vier Kantonen noch einmal explizit aufgebracht wird. Diese und ein weiterer Kanton (der sich in seiner Antwort nicht explizit auf Cannabis bezieht), wünschen sich, dass die aus ihrer Sicht problematische Gesetzeslage angepasst wird. Entweder solle der gesamte Umgang mit Cannabis wieder unter Strafe gestellt werden (drei Kantone) oder der gesamte Umgang, inkl. Handel und Produktion solle reguliert werden (ein Kanton). Eine Lösung, in der der Konsum legal sei, Produktion und Handel aber weiterhin illegale Einkünfte generierten, wird als problematisch wahrgenommen.

Ebenfalls mehrfach genannt wird Handlungsbedarf im Willen zur Umsetzung des BetmG. Ein Kanton zweifelt am politischen Willen, das BetmG in seiner heutigen Form umzusetzen. Zwei Kantone stellen eine Verharmlosung des Cannabiskonsums fest und wünschen sich von der Drogenpolitik, dass sie vermehrt auch auf die Gefahren von Cannabis aufmerksam macht. Ein Kanton wünscht sich eine Harmonisierung des angewendeten Strafmasses, das zwischen den Kantonen zu unterschiedlich angewendet werde. Ein Kanton erachtet es als notwendig, die Schweizer Gesetzgebung an die internationalen Konventionen und die Gesetze der umliegenden Länder anzupassen.

Von mehreren Kantonen wird der Wunsch nach mehr Unterstützung und/oder Verbesserung der Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels durch die eigene Regierung / Parlament oder den Bund geäußert. Von jeweils zwei Kantonen werden als notwendig genannt, um den Drogenhandel konsequent zu bekämpfen: mehr Ressourcen, mehr Unterstützung durch das Bundesamt für Polizei, bessere interkantonale Vernetzung und mehr technische und rechtliche Möglichkeiten in der Ermittlungsarbeit. Zwei Kantone verweisen diesbezüglich auf zu anderen Fragen angebrachte Bemerkungen zu den zu hohen Kosten technischer Überwachungsmaßnahmen.

Handlungsbedarf wird auch in folgenden Bereichen identifiziert:

- Drei Kantone wünschen sich eine Stärkung der Prävention und des Jugendschutzes unter Einbezug der Polizei.
- Zwei Kantone sehen das BetmG nicht als problematisch an, bemerken aber, dass die StPO eine effektive Verfolgung des Betäubungsmittelhandels erschwere.
- Zwei Kantone erwähnen, dass die Gesetzeslage der gesellschaftlichen Realität und den neusten wissenschaftlichen Erkenntnissen angepasst werden solle, ohne weiter auszuführen, was damit gemeint ist.
- Ein Kanton wünscht sich die Streichung des Abstinenzartikels aus dem Gesetz, da er im Gegensatz zu den gesundheitsorientierten Zielen des BetmG stehe.

Zwei Kantone sehen kein Verbesserungspotenzial und zwei Kantone haben keine Angaben gemacht.

#### **Fazit *Ausblick aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden***

Das von den Strafverfolgungsbehörden der Kantone identifizierte Verbesserungspotenzial zeigt deutlich, dass Unklarheiten und Widersprüche in den gesetzlichen Grundlagen, insbesondere der Umgang mit Cannabiskonsum im BetmG, als problematisch wahrgenommen werden. Mehrere Kantone gehen davon aus, dass mehr getan werden könnte, um die operative Umsetzung der vierten Säule sicherzustellen, sei es durch die Zurverfügungstellung von mehr Ressourcen, mehr rechtlichen und technischen Möglichkeiten oder durch die Stärkung von Prävention und Jugendschutz. Die meisten Kantone sehen explizit Verbesserungspotenzial im BetmG.

## **4.8 Zusammenfassung Resultate Strafverfolgung**

Grundsätzlich kann aufgrund der Antworten auf diese Umfrage davon ausgegangen werden, dass die Strafverfolgungsbehörden der Kantone die Bestimmungen des BetmG als geeignet ansehen, um seine Zwecke – den Schutz der öffentlichen Ordnung vor Gefahren, die durch Betäubungsmittel entstehen und die Bekämpfung der Drogenkriminalität – zu erreichen.

Die Strafverfolgungsbehörden beurteilen die **politische Grundlage** des BetmG – das Vier-Säulen-Prinzip – mehrheitlich sehr positiv. Einige Kantone nehmen aber die Säule Repression als diejenige mit dem geringsten politischen und/oder gesellschaftlichen Rückhalt wahr. Es fehle an Ressourcen, um diese in einem Mass umzusetzen, dass der Zweck des BetmG erreicht werden könne. **Mangelnde Ressourcen** werden teilweise als fehlendes politisches Bekenntnis zur Strafverfolgung im Drogenbereich interpretiert. Im öffentlichen Diskurs wird zudem in der Wahrnehmung einiger Kantone mit zu wenig Nachdruck auf die Gefahren des Drogenkonsums und -handels hingewiesen. Besonders die Diskussion um die Regulierung von Cannabis wird von den Strafverfolgungsbehörden einiger Kantone als Verharmlosung dieser Substanz wahrgenommen, die einen gesellschaftlichen Trend zur Abkehr von einem Verbot von Drogen widerspiegeln. Einige Kantone sehen zudem eine Notwendigkeit in einer verstärkten **Beteiligung der Polizei in der Prävention** und im Jugendschutz. Sie gehen dabei davon aus, dass heute in der Prävention zu wenig vor den Folgen des Drogenkonsums gewarnt werde und dass die Polizei diesbezüglich einen Beitrag leisten könnte.

Nach Ansicht der Kantone sind im BetmG die notwendigen **Instrumente vorhanden, um die öffentliche Ordnung zu schützen und die Betäubungsmittelkriminalität zu bekämpfen**, wobei teilweise auch Verbesserungspotenzial identifiziert wird. Diese grundsätzlich positive Bewertung der im BetmG vorhandenen Instrumente gilt jedoch nicht für den **Umgang mit dem Konsum von Cannabis** im BetmG bzw. der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu diesem Thema. Diese werden von den Strafverfolgungsbehörden als widersprüchlich, unklar oder sowohl für die Öffentlichkeit wie für Behörden schwer verständlich und damit kaum umsetzbar angesehen. Eine stringente und umsetzbare Regelung würde von vielen Kantonen der heutigen Situation vorgezogen. Nur ein Kanton bewertet die momentane Rechtslage zum Umgang mit dem Konsum von Cannabis als positiv.

Im Hinblick auf die **Verfolgung des illegalen Konsums**, aber auch des **illegalen Handels** und/oder der **illegalen Produktion** anderer im BetmG geregelter Substanzen fällt die Beurteilung der Kantone besser aus. Kritisiert wird meist nicht das BetmG an sich, sondern fehlende finanzielle und personelle Ressourcen, inadäquate oder zu teure technische Überwachungsmassnahmen, die durch die Einführung der neuen StPO gestiegenen Anforderungen an Ermittlungen und teilweise eine zu passive Rolle des Bundesamtes für Polizei in der Koordination von Verfahren mit interkantonalen oder internationaler Dimension.

Die **Zusammenarbeit** mit den Strafverfolgungsbehörden und strafverfolgungsähnlichen Behörden des Bundes (z. B. Bundesamt für Justiz, Referenzlabor des BAG) wird ebenfalls grundsätzlich positiv beurteilt. Dort wo Handlungsbedarf identifiziert wird (insbesondere beim Bundesamt für Polizei), wünschen sich die Kantone eine proaktivere und/oder intensivere Wahrnehmung der Rolle, die das BetmG dem Bund zuweist. Mit Behörden ausserhalb der Strafverfolgung scheint die Zusammenarbeit nur punktuell stattzufinden. Diese Kontakte werden aber ebenfalls grundsätzlich positiv beurteilt.

Die **Verbesserungsvorschläge** der Strafverfolgungsbehörden für das BetmG orientieren sich eng an ihren aktuellen Problemen in der Umsetzung dieses Gesetzes. Nach ihren Wünschen für die Zukunft des BetmG befragt, betonen mehrere Kantone, dass sie ein umfassenderes politisches Bekenntnis zur Umsetzung des BetmG, wie es heute existiert, befürworten würden. Dies bedeutet aus der Sicht der meisten Kantone zunächst die Klärung der aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden widersprüchlichen und kaum umsetzbaren Regelung zum Umgang mit dem Konsum von Cannabis bzw. seinen Vorbereitungshandlungen. Einige Kantone sähen in der Erhöhung der zur Bekämpfung des Drogenhandels zur Verfügung stehenden Ressourcen, in einer besseren Unterstützung durch den Bund und/oder in der Verringerung von rechtlichen (StPO) und technischen (Kosten für technische Zwangsmassnahmen) Hürden ein solches Zeichen. Einige Kantone sind zudem der Meinung, dass die Polizei zu wenig in Präventionsbemühungen eingebunden wird.

## 5 Schlussfolgerungen

Grundsätzlich fallen die Ergebnisse der Befragung zu den Erfahrungen der Kantone mit der Umsetzung des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) und der Suchtpolitik des Bundes in den Bereichen Gesundheit und Strafverfolgung relativ positiv aus. Auch wenn in beiden Bereichen Handlungsbedarf auf verschiedenen Ebenen identifiziert wird – mit teils widersprüchlicher Haltung –, wird die Suchtpolitik des Bundes nicht grundsätzlich infrage gestellt. Die wichtigsten Handlungsfelder werden in der Folge kurz diskutiert.

### Starke Verankerung des Vier-Säulen-Prinzips

Sowohl im Bereich Gesundheit als auch im Bereich Strafverfolgung unterstützen die Kantone, die an der Befragung teilgenommen haben, die Vier-Säulen-Politik, gerade wegen der grossen Erfolge, die in der Vergangenheit erzielt werden konnten.

Aus Sicht Gesundheit wurde durch die Erweiterung zum Würfelmodell und später mit der Nationalen Strategie Sucht Verbesserungen erreicht, wie beispielsweise die Fokussierung auf Regulierung und Vollzug anstelle von Repression. Aus ihrer Sicht gibt es aber Klärungsbedarf bezüglich der Priorisierung und Finanzierung der verschiedenen Säulen, mit einem Wunsch nach einer Stärkung im Bereich Gesundheit.

Ebenfalls vom Bereich Gesundheit wird eine Suchtpolitik favorisiert, die alle legalen und illegalen Substanzen sowie potenziell suchterzeugende Verhaltensweisen unter einem Dach vereint (teilweise mit dem Wunsch nach einer Regelung in einem Gesetz). Zudem wird festgehalten, dass die aktuelle Suchtpolitik das Schadenspotenzial legaler Substanzen wie Alkohol und Tabak bisher nicht genügend berücksichtigt.

Für die Strafverfolgungsbehörden ist neben einem menschenwürdigen Umgang mit der Suchtproblematik auch die Vereinfachung der Polizeiarbeit zentral. Ein Teil der befragten Behörden empfindet die Säule Repression jedoch als unter finanziellem und politischem Druck stehend. Neben der Wahrnehmung einer fehlenden gesellschaftlichen und politischen Akzeptanz des Repressionsgedankens – auf die sich die aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden fehlenden Ressourcen zur Bekämpfung der Drogenkriminalität zurückführen lassen – sehen einige kantonale Strafverfolgungsbehörden im aktuellen öffentlichen Diskurs über eine Regulierung von verbotenen Substanzen eine Verharmlosung der Probleme, die durch Drogen geschaffen werden. Darüber hinaus kritisieren die befragten Strafverfolgungsbehörden an der Vier-Säulen-Politik teilweise, dass sie einen hohen Koordinationsaufwand verursacht.

Die Befragten beider Bereiche wünschen sich jedoch auch eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Säulen bzw. zwischen den Bereichen Prävention, Therapie, Schadensminderung und dem Bereich Repression.

### Wichtigkeit einer proaktiven Rolle des Bundes

Aus Sicht Gesundheit soll der Bund eine proaktive und koordinative Rolle im Suchtbereich übernehmen (hinsichtlich Planung, Abgabe von Empfehlungen, Schaffung von Rahmenbedingungen etc.). Relativ viel Handlungsbedarf wird bei der Meldung von suchtbedingten Störungen (Art. 3c BetmG) identifiziert. Der Artikel selber wird als sehr wichtig eingeschätzt, angeregt wird insbesondere eine bessere Implementierung in allen Kantonen, indem die Abläufe geklärt werden. Eine Ausweitung auf Alkohol wird gewünscht. Weiterer Handlungsbedarf seitens des Bundes wird gesehen: beim Erarbeiten von good-practice Modellen (evidenzbasiert bzw. basierend auf Kantonen mit einer vorbildlichen Umsetzung); in der Förderung wissenschaftlicher Forschung, Evaluation von Präventionsprogrammen und -massnahmen und in einer stärkeren Berücksichtigung neuer Entwicklungen in der Forschung (z. B. Evaluation im Bereich Cannabis, NPS, CBD); Förderung der Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse und von good-practice Modellen;

Stärkung der Aktivitäten der Dokumentations-, Informations- und Koordinationsstelle; Unterstützung bei der Koordination, einschliesslich Angebotsplanung und -steuerung und bei der Umsetzung von Qualitätsmassnahmen; Förderung und finanzielle Unterstützung von Aus- und Weiterbildung im Bereich Sucht, insbesondere für das Personal des Gesundheitsbereichs<sup>11</sup>.

Die Strafverfolgungsbehörden wünschen sich zum Teil eine proaktivere Rolle des Bundes in der Koordination ihrer Bestrebungen, den Drogenhandel zu bekämpfen. Die momentanen Aktivitäten des Bundes in diesem Bereich, und insbesondere des Bundesamtes für Polizei, werden zwar grundsätzlich positiv bewertet. Aus der Sicht vieler Kantone bedeutet dies jedoch nicht, dass der Bund nicht noch mehr tun könnte, um die kantonalen Strafverfolgungsbehörden in Ermittlungen gegen den Drogenhandel interkantonalen oder internationalen Ausmasses besser zu unterstützen bzw. solche Fälle auch selbst oder in Zusammenarbeit mit den Kantonen proaktiv zu verfolgen.

## Deutlicher Handlungsbedarf im Bereich Cannabis

Der Handlungsbedarf hinsichtlich Cannabis wird sowohl von den Gesundheits- als auch von den Strafverfolgungsbehörden als relativ gross eingeschätzt, allerdings wird er in unterschiedlichen Bereichen identifiziert. Aus Sicht Gesundheit werden die aktuelle Gesetzeslage und die Haltung des Bundes den Entwicklungen in den vergangenen Jahren nicht gerecht. Wissenschaftliche Studien bzw. die Durchführung von Modellversuchen sollen finanziell und rechtlich ermöglicht und eine Regulierung geprüft werden. Teilweise wird eine liberalere Haltung zum Konsum nicht nur für Cannabis gefordert, sondern auch für andere illegale Substanzen. Generell soll das Wohlergehen der Betroffenen stärker ins Zentrum gerückt und Personen mit eigenverantwortlichem und risikoarmem Konsum nicht kriminalisiert werden (d. h. niemand sollte aufgrund des Konsums kriminalisiert werden). Gleichzeitig sollen aus Sicht der antwortenden Kantone Betroffene und Dritte geschützt werden (z. B. Stärkung des Jugendschutzes).

Gemeinsamkeiten der Bereiche Gesundheit und Strafverfolgung gibt es in Bezug auf die Ordnungsbussen für den Konsum von Cannabis (in Verbindung mit der Straffreiheit von Vorbereitungshandlungen, solange sie eine geringfügige Menge betreffen). Die aktuelle Situation wird als nicht befriedigend wahrgenommen, da sich die Umsetzung in den Kantonen stark unterscheidet (aufgrund der unklaren Formulierungen im Gesetz)<sup>12</sup>.

Aus Sicht eines Teils der kantonalen Strafverfolgungsbehörden ist die momentane Regelung zum Cannabiskonsum bzw. seinen Vorbereitungshandlungen (wenn sie eine geringfügige Menge betreffen), nicht umsetzbar. Weshalb Vorbereitungshandlungen inkl. dem Besitz einer geringfügigen Menge straffrei sein

---

<sup>11</sup> Eine 2018 erschienene Studie dokumentierte in ähnlichen Bereichen Handlungsbedarf, und zwar für die Säule «Schadensminderung»: Schori D. (2018). *Bestandesaufnahme und Bedarfserhebung Schadensminderung. Resultate der Befragung in Kantonen und Gemeinden*. Bern: Infodrog.

<sup>12</sup> Die kantonal uneinheitliche Anwendung des Gesetzes zu den Ordnungsbussen wurde bereits in einer 2017 publizierten Studie belegt: Zobel F., Homberg C., Marthaler M. (2017). *Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis: analyse de la mise en œuvre* (rapport de recherche Nr. 82). Lausanne: Addiction Suisse. Anhand der vom Bundesamt für Statistik (BFS) erhobenen Zahlen zeigt sich zwischen 2017 und 2018 ein starker Rückgang in der Anzahl der Ordnungsbussen (von 18'146 auf 7'944), welcher auf einen Bundesgerichtsentscheid von Herbst 2017 zurückgeführt werden kann: [https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight\\_docid=aza%3A%2F%2Faza%3A%2F%2F06-09-2017-6B\\_1273-2016&lang=de&type=show\\_document&zoom=NO&](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2Faza%3A%2F%2F06-09-2017-6B_1273-2016&lang=de&type=show_document&zoom=NO&). Eine systematische Analyse der kantonalen Anwendung von Ordnungsbussen nach diesem Entscheid und damit der Gleichbehandlung der Cannabiskonsumierenden über die Kantone hinweg liegt seither nicht vor.

sollen (das Cannabis aber dennoch von der Polizei beschlagnahmt werden darf), während der Konsum mit einer Ordnungsbusse bestraft wird, ist aus Sicht dieser Behörden nicht nachvollziehbar. Die aktuelle Regelung schafft für die Strafverfolgungsbehörden eine Reihe von Abgrenzungs- und Umsetzungsproblemen. Von denjenigen Kantonen, die sich diesbezüglich geäußert haben, wünscht sich eine Mehrheit eine Abschaffung der Straffreiheit von Vorbereitungshandlungen. Zwei Kantone sehen eine Entkriminalisierung des Konsums oder die vollständige Regulierung von Cannabis (Produktion, Handel und Konsum) als eine mögliche Alternative zur heutigen Gesetzeslage. Im Vordergrund müsse gemäss einem dieser Kantone eine widerspruchsfreie Regelung stehen.

## Offene Fragen zur Finanzierung und zu den erbrachten Betreuungsleistungen

Aus dem Bereich Gesundheit werden zahlreiche Fragen im Zusammenhang mit den kantonal erbrachten Betreuungsleistungen für Suchtbetroffene aufgeworfen. Ein wichtiger Punkt betrifft die Finanzierung von Leistungen, welche im Gegensatz zum Wohlergehen der Betroffenen oft einen zu zentralen Stellenwert einnimmt. Solche Finanzierungsfragen ergeben sich insbesondere dadurch, dass gerade im Bereich Sucht Leistungen oft über die Sozialhilfe und nicht im Rahmen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) abgerechnet werden. Dies führt aus Sicht der Kantone zu einer grossen finanziellen Belastung in den Kantonen bzw. Gemeinden und somit zu Einschränkungen der Leistungen. Zudem sollte seitens des Bundes die Berücksichtigung von Sucht in der Invalidenversicherung abgeklärt werden<sup>13</sup>.

Generell werden zwischen den Kantonen grosse Unterschiede in der Betreuung Suchtbetroffener festgestellt (insbesondere bzgl. der Angebote im Suchtbereich). Eine überkantonale Herangehensweise wird angeregt. Und gerade die Betreuung im psychosozialen Bereich steht heute vielmals unter finanziellem Druck, obwohl solche Angebote in der Betreuung Suchtbetroffener zentral sind (z. B. Verbesserung der Wohnsituation). Vonseiten der Kantone wird eine Sicherstellung solcher Angebote gefordert. Handlungsbedarf wird auch in weiteren praktischen Bereichen gesehen (z. B. teil-stationäre Angebote für Adolozente, Kontinuität in der Behandlung von Personen im Strafvollzug).

Finanzierungsfragen beschäftigen auch die Strafverfolgungsbehörden. Allerdings geht es dabei in kantonalen Perspektive eher um die Frage, ob bei Polizei und Staatsanwaltschaften genügend Ressourcen zur Verfügung stehen, um die Betäubungsmittelkriminalität entsprechend ihrem wahrgenommenen Schadens- und Bedrohungspotenzial adäquat zu bekämpfen. Häufig kritisiert werden die auf Bundesebene geregelten Kosten technischer Überwachungsmaßnahmen, die als zu hoch empfunden werden. Dies betrifft aber nicht nur Ermittlungen wegen Drogenhandels, sondern alle Bereiche des Strafrechts, zu dessen Verfolgung technische Überwachungsmaßnahmen genutzt werden können.

## Zentrale Stellung der Abstinenz im BetmG wird infrage gestellt

Handlungsbedarf aus Sicht Gesundheit wird auch beim Ziel der Abstinenz, wie im Zweckartikel des BetmG verankert, gesehen. Abstinenz ist im Betreuungsalltag ein Ziel unter anderen, Schadensminderung und Eingliederung trotz Konsum, beispielsweise, werden als gleichberechtigte Ziele wahrgenommen. Aus Sicht Gesundheit ist die Fokussierung auf Abstinenz nicht zeitgemäss. Anpassungen im Bereich von Art. 1 lit. a BetmG, in welchem das Ziel der Abstinenz ohne andere Ziele festgehalten wird, werden daher gewünscht.

---

<sup>13</sup> Die Rechtsprechung hierzu wurde vom Bundesgericht im Sommer 2019 geändert, vgl. Fussnote <sup>5</sup>.

Die Zustimmung zur heroingestützten Behandlung dagegen ist relativ hoch. Handlungsbedarf wird insbesondere in einem erleichterten Zugang gesehen. Und im Zusammenhang mit der betäubungsmittelgestützten Behandlung wird ein vereinfachter Austausch von Daten über Kantone hinweg angeregt, um einem Missbrauch von Substanzen vorzubeugen. Die Möglichkeit, für die medizinische Anwendung von Cannabis eine Ausnahmegewilligung zu erteilen, wird vom Bereich Gesundheit geschätzt und weitere Vereinfachungen der Abläufe und des administrativen Aufwands werden gewünscht.

## **Hürden im Zusammenhang mit der Strafprozessordnung**

Aus Sicht der kantonalen Strafverfolgungsbehörden ist die Strafprozessordnung (StPO) eine wichtige Hürde zur Erreichung der Ziele des BetmG. Sie wird als zu formalistisch und damit effizienten und effektiven Ermittlungen hinderlich empfunden. Das BetmG stellt aus Sicht der Kantone den Strafverfolgungsbehörden zwar die notwendigen Instrumente zur Erreichung ihres Zwecks zur Verfügung (mit Ausnahme der Verfolgung des Cannabiskonsums), es könnte jedoch – zumindest aus der Sicht einiger Kantone – noch verbessert werden (z. B. durch die Schaffung einer Beweislastumkehr für mutmasslich aus dem Drogenhandel erwirtschaftete Gelder). Seine Umsetzung wird in den Augen eines Teils der Kantone hauptsächlich durch die Bestimmungen der StPO, wenn nicht verhindert dann doch erheblich erschwert.

## **Zukunft der Suchtpolitik**

Befragt nach ihren Vorschlägen und Wünschen zur Verbesserung des BetmG und der Suchtpolitik des Bundes, weichen die Gesundheitsbehörden kaum von oben genannten Punkten ab. Wichtig ist insbesondere eine kohärente Suchtpolitik, teilweise inkl. einer Anpassungen auf gesetzlicher Ebene (z. B. Abstinenz im BetmG nicht als alleiniges Ziel definieren; eine gesetzliche Grundlage für alle relevanten Substanzen und Verhaltensweisen).

Bei den Strafverfolgungsbehörden dagegen zeigt sich, dass sie sich in erster Linie Lösungen für die oben beschriebenen, aktuellen Umsetzungsprobleme wünschen. Eine vollständige Überarbeitung des BetmG oder ein Überdenken der heutigen Herangehensweise an Sucht- und Drogenprobleme scheint für die Strafverfolgungsbehörden nicht dringlich zu sein.

## 6 Validierung des Berichts

### 6.1 Vorgehen

Die Umfrage unter den Gesundheits- und Strafverfolgungsbehörden wurde Ende April 2019 mit dem vorliegenden Bericht abgeschlossen (siehe Kapitel 1 bis 5). Sucht Schweiz wurde im Anschluss daran beauftragt, die Ergebnisse des Berichts zu validieren. Dazu wurden folgende Akteure um eine Stellungnahme gebeten:

- die befragten Gesundheits- und Strafverfolgungsbehörden;
- die Mitglieder der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS);
- die Mitglieder der interdepartementalen Arbeitsgruppe Drogen (idAG-Drogen).

Den Kontaktpersonen aus der Befragung der **Gesundheits- und Strafverfolgungsbehörden** wurde der Bericht zusammen mit einem separaten Dokument für die Stellungnahme (siehe Kapitel 7.3) zugesandt. Hierfür wurde der gesamte Bericht auf Französisch übersetzt. Die Frist für die Stellungnahme lief bis Ende Juni 2019. Für beide Bereiche - Gesundheit und Strafverfolgung - haben jeweils 21 Kantone die Möglichkeit einer Stellungnahme bzw. einer Rückmeldung genutzt (Rücklaufquote 88%, d. h. 21 von 24 Kantonen, die an der Befragung teilgenommen haben).

Für die Stellungnahme der **KKBS**-Mitglieder versandte das Bundesamt für Gesundheit (BAG) den Bericht zusammen mit der Einladung für ein reguläres KKBS-Treffen, welches Mitte Juni 2019 stattfand. Im Rahmen dieses Treffens wurden die Ergebnisse zusätzlich mündlich präsentiert. Die KKBS-Mitglieder erhielten die Möglichkeit, sich entweder schriftlich oder im Rahmen der Sitzung mündlich zum Bericht zu äussern.

Für die Stellungnahme der **idAG-Drogen** verschickte das BAG den Bericht zusammen mit der Einladung für ein Treffen, welches im September 2019 stattfand. An diesem Treffen wurden die Ergebnisse zudem mündlich präsentiert. Die Teilnehmenden erhielten die Möglichkeit, sich während des Treffens mündlich zum Bericht zu äussern oder eine schriftliche Stellungnahme abzugeben.

Die eingegangenen Antworten von den verschiedenen Akteuren wurden summarisch ausgewertet. Die Ergebnisse der Validierung finden sich in Kapitel 6.2.

Die Validierung wurde durch dieselben Personen sichergestellt, welche bereits für die Umfrage verantwortlich waren. Stephanie Stucki, in Zusammenarbeit mit Frank Zobel, war verantwortlich für das Projekt gemäss obenstehenden Schritten. Christian Schneider stand als unabhängiger Berater für die Validierung im Bereich Strafverfolgung zur Verfügung.

## 6.2 Ergebnisse der Validierung

Rund die Hälfte der befragten Kantone nahm den Bericht ohne weitere Ergänzungen oder Änderungswünsche zur Kenntnis. Dennoch gab es verschiedene Ergänzungen oder Präzisierungen seitens der Akteure. In der Regel wird Handlungsbedarf in Bereichen erwähnt, welche bereits ausführlich im Bericht angesprochen werden. Aufgrund einiger Bemerkungen wurde der Bericht leicht modifiziert (z. B. Beispiele hinzugefügt, einzelne Sätze modifiziert).

Besonders hervorgehoben wird die unbefriedigende Situation bzw. die problematische Gesetzeslage im Umgang mit **Cannabiskonsum**. Der Handlungsbedarf in diesem Bereich wird generell als gross eingeschätzt. Auch wenn im Bericht bereits eingehend diskutiert, ergeben sich insbesondere Fragen rund um die kantonal unterschiedliche Handhabung der Ordnungsbussen für den Konsum von geringfügigen Mengen von Cannabis (welche auf eine unklare Formulierung im Gesetz zurückzuführen sei), die Widersprüche zwischen verschiedenen Artikeln des BetmG (Art. 19a und 19b sowie Art. 19a und Art. 28b BetmG), welche die strafrechtliche Verfolgung erschweren, und die Regulierung von Cannabis (z. B. Durchführung von Modellversuchen).

Auch die **wichtige Rolle des Bundes** in diversen Bereichen (Angebotsplanung, überkantonale Koordination, Finanzierung etc.) wird nochmals hervorgehoben. Gewünscht wird ein proaktives Vorgehen. Ferner wird nochmals die Problematik rund um die Verschreibung, Überwachung und dem Missbrauch von Benzodiazepinen thematisiert, die offenbar in verschiedenen Kantonen eine Realität ist.

Die Strafverfolgungsbehörden eines Kantons merken an, dass aus den Antworten der anderen Kantone in Bezug auf die **Vier-Säulen-Politik** der Eindruck entstehe, dass alle Säulen hinsichtlich finanzieller oder personeller Ressourcen gleichermassen berücksichtigt werden sollten. Dies sollte aus der Sicht dieses Kantons nicht das Ziel der Vier-Säulen-Politik sein. Wichtig sei, dass die Zusammenarbeit zwischen den Säulen gefördert werde und dass so Synergien zwischen den unterschiedlich alimentierten Säulen genutzt werden könnten. Es wird im Kommentar explizit darauf verwiesen, dass die Erfahrung der Zusammenarbeit zwischen den Säulen in diesem Kanton positiv sei.

Ein weiterer Punkt betrifft die Problematik der **THC-Grenzwerte**, wie sie in verschiedenen Gesetzen geregelt werden. In der Landwirtschaft dürfen nur zugelassene Sorten mit einem THC-Gehalt unter 0.3% in Verkehr gebracht werden. Für Personen ausserhalb der Landwirtschaft gilt der betäubungsmittelrechtliche THC-Grenzwert von 1%. Somit gibt es drei rechtliche Kategorien von Cannabis:

1. Hanfsorten mit durchschnittlichem THC-Gehalt von unter 0.3% und im Sortenkatalog aufgeführt: Industrie- und Faserhanf der für landwirtschaftliche Nutzungen zugelassen ist.
2. Hanfsorten mit durchschnittlichem THC-Gehalt von unter 1% und nicht im Sortenkatalog aufgeführt: nicht für landwirtschaftliche Zwecke erlaubte Hanfsorten, die gemäss BetmG aber auch nicht verboten sind; in diesen Bereich fällt in der Regel der stark CBD-haltige Hanf, der z. B. als Tabakersatzprodukt verwendet wird.
3. über 1%: «Drogenhanf»; Anbau, Handel und Konsum gemäss BetmG geregelt bzw. verboten.

Diese verschiedenen Grenzwerte erschweren den Vollzug im Cannabis-Bereich zusätzlich.

Zwei Kantone erwähnen Punkte, welche die **Methode** der Umfrage betreffen. Nach einem Kanton wäre es wünschenswert, konsolidierte, das heisst offizielle Haltungen der Kantone wiederzugeben (was aufgrund des relativ engen Zeitplans der Umfrage nicht möglich war). Ein zweiter Kanton regt an, bei einer ähnlichen Umfrage den Fragebogen leichter verständlich zu gestalten, indem bei den Fragen Beispiele hinzugefügt werden.

Zum Abschluss und in Reaktion auf gewisse Kommentare möchten wir nochmals betonen, dass die Grundlage dieses Berichts das BetmG ist. Insbesondere in den Antworten der Gesundheitsbehörden widerspiegelt sich, dass es aufgrund der Komplexität der Thematik rund um Sucht schwierig ist, sich ausschliesslich auf illegale Substanzen zu konzentrieren. Dies mündete in der wiederholten Forderung nach einer kohärenten Suchtpolitik, welche legale und illegale Substanzen sowie potenziell suchterzeugende Verhaltensweisen umfasst. Wie ein Kanton aber festhält, wäre die Umsetzung einer solchen Politik, wie sie in der Nationalen Strategie Sucht<sup>14</sup> bereits teilweise umgesetzt wird, relativ komplex.

### 6.3 Fazit

Der vorliegende Bericht fasst den Stand der Erfahrungen der Kantone mit der Umsetzung des BetmG zusammen, insbesondere in Hinblick auf die Aktivitäten des Bundes bei der Umsetzung der Gesetzesartikel. Durch den Validierungsprozess erhielten verschiedene Akteure die Möglichkeit, vom Bericht Kenntnis zu nehmen und sich bei Bedarf dazu zu äussern. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Rahmen dieses dreistufigen Validierungsprozesses keine grundlegend neuen Aspekte im Zusammenhang mit dem BetmG und der Umsetzung in den Kantonen aufgeworfen wurden. Vielmehr wurden bereits thematisierte Handlungsfelder nochmals betont oder vereinzelt spezifische Aspekte hervorgehoben.

---

<sup>14</sup> In einem im Herbst 2019 publizierten Analysepapier der EKSF werden Zukunftsperspektiven skizziert: Eidgenössische Kommission für Suchtfragen (EKSF) (2019). *10 Jahre Betäubungsmittelgesetz BetmG. Überlegungen für die Zukunft. Eine Analyse der Eidgenössischen Kommission für Suchtfragen EKSF*. Bern: Bundesamt für Gesundheit.

## 7 Anhang

### 7.1 Fragebogen Gesundheit (Deutsch)

# Perspektiven der Schweizerischen Drogenpolitik – Teil Gesundheit

Der Bundesrat hat am 14. Februar 2018 das Postulat «**Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik**», eingereicht durch Ständerat Paul Rechsteiner, angenommen. Das Postulat verlangt vom Bundesrat dem Parlament bis Ende 2019 einen Bericht über die Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik für die kommenden zehn Jahre zu unterbreiten.

Dieser Bericht soll gemäss dem Postulat die Erfahrungen der letzten zehn Jahre und die Veränderungen im internationalen Umfeld insbesondere zum Wirkstoff Cannabis einbeziehen. Der Bundesrat hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) damit beauftragt, diesen Bericht zu erstellen. **Der Bericht wird verschiedene Aspekte der Schweizer Drogenpolitik beleuchten**, unter anderem auch die **Erfahrung der Kantone mit der Umsetzung des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG)** und der Suchtpolitik des Bundesrates.

Der Auftrag zur Durchführung der Umfrage bei den Kantonen zu ihren Erfahrungen mit der Schweizer Drogenpolitik wurde vom BAG an die Stiftung Sucht Schweiz und die Ecole des sciences criminelles der Universität Lausanne vergeben.

Die Kantone werden in zwei separaten Fragebogen zu ihren Erfahrungen mit der Schweizer Drogenpolitik befragt. Einer richtet sich an die zuständigen Gesundheitsbehörden, der andere an die Strafverfolgungsbehörden. Sie erhalten beiliegend den **Fragebogen für die Gesundheitsbehörden**.

Der Fragebogen enthält Fragen zu den Themenblöcken «Suchtstrategie des Bundes», «Zweck des BetmG», «Generelle Aufgaben der Kantone und des Bundes», «Vier-Säulen-Prinzip» und «Ausblick». Wenn immer möglich, sind wir an **konsolidierten Antworten bzw. offiziellen Haltungen Ihres Kantons** zu unseren Fragen interessiert. Ihre Antworten auf die Fragen können Sie **direkt im PDF-Fragebogen eintragen**.

Ihre Antworten werden **vertraulich** behandelt. Der Bericht wird keine Auswertungen enthalten, anhand derer die Haltung einzelner Kantone direkt identifiziert werden kann. Ihre Teilnahme an dieser Umfrage trägt zu einem möglichst umfassenden Bild über die Herausforderungen in der Umsetzung des Betäubungsmittelgesetzes bei.

Wir bitten Sie, uns den Fragebogen bis zum **15. Januar 2019** elektronisch an Frank Zobel, Vizedirektor Sucht Schweiz ([fzobel@addictionsuisse.ch](mailto:fzobel@addictionsuisse.ch)) zu retournieren. Bitte benützen Sie für **Rückfragen** ebenfalls diese E-Mail-Adresse.

Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme.

Die Projektverantwortlichen

Frank Zobel (Sucht Schweiz)

Pierre Esseiva (Ecole des sciences criminelles, Universität Lausanne)

## Suchtstrategie des Bundes

Die **Nationale Strategie Sucht** hat die nationalen Programme im Bereich Alkohol, Tabak und Drogen abgelöst.

1. Wie beurteilt Ihr Kanton insgesamt den **Nutzen** der Nationalen Strategie Sucht? (*nur einmal ankreuzen*)

**sehr gering**

**sehr hoch**

2. Wie beurteilt Ihr Kanton den vom Bund initiierten Übergang von einem Massnahmenpaket Drogen zu einer nationalen, suchtübergreifenden Strategie? (*nur einmal ankreuzen*)

**sehr negativ**

**sehr positiv**

3. Welche **Stärken** verbindet Ihr Kanton mit der Nationalen Strategie Sucht?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

4. Welche **Schwächen** verbindet Ihr Kanton mit der Nationalen Strategie Sucht?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

## Zweckartikel des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG)

Im **Zweckartikel** des BetmG sind zwei grundlegende Ziele definiert, die den Bereich der **Gesundheit** betreffen.

5. Ist aus der Sicht Ihres Kantons das BetmG und die Suchtpolitik des Bundes geeignet, um das Ziel zu erreichen, dem **befugten Konsum von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen vorzubeugen**, namentlich durch Förderung der Abstinenz (Art. 1a)? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

6. Besteht **Handlungsbedarf**, um die Umsetzung dieses Ziels des BetmG zu verbessern?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

7. Ist aus der Sicht Ihres Kantons das BetmG und die Suchtpolitik des Bundes geeignet, um das Ziel zu erreichen, vor **den negativen gesundheitlichen und sozialen Folgen suchtbedingter Störungen der Psyche und des Verhaltens zu schützen** (Art. 1c)? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

8. Besteht **Handlungsbedarf**, um die Umsetzung dieses Ziels des BetmG zu verbessern?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

## Generelle Aufgaben der Kantone und des Bundes

### Aufgaben der Kantone

9. Der 2. Abschnitt im 5. Kapitel des BetmG regelt die Aufgaben der Kantone. Wie beurteilt Ihr Kanton die **Bestimmungen zur Ausführung des Bundesrechts zur Übernahme der Verantwortlichkeiten durch die Kantone** (Art. 29d)? (*nur einmal ankreuzen*)

gar nicht geeignet

sehr geeignet

10. Besteht **Handlungsbedarf in den Bestimmungen zur Übernahme der Verantwortlichkeiten durch die Kantone**?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

### Aufgaben des Bundesamtes für Gesundheit (BAG)

11. Das BAG sorgt für die **wissenschaftliche Evaluation der Massnahmen** nach diesem Gesetz (Art. 29a Abs. 1). Wie beurteilt Ihr Kanton die **Aktivitäten des Bundes** in diesem Bereich? (*nur einmal ankreuzen*)

gar nicht geeignet

sehr geeignet

12. Besteht **Handlungsbedarf** bei der wissenschaftlichen Evaluation von Massnahmen nach diesem Gesetz?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

13. Das BAG unterhält **eine Dokumentations-, Informations- und Koordinationsstelle** (Art. 29a Abs. 3). Wie beurteilt Ihr Kanton die **Aktivitäten** in diesem Bereich? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

14. Besteht **Handlungsbedarf** bezüglich einer Dokumentations-, Informations- und Koordinationsstelle?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

## Vier-Säulen-Prinzip

Die drogenpolitischen Massnahmen von Bund und Kantonen basieren auf dem Vier-Säulen-Prinzip, bestehend aus **Prävention, Therapie und Wiedereingliederung, Schadensminderung und Überlebenshilfe, und Kontrolle und Repression** (Art. 1a).

15. Wie beurteilt Ihr Kanton insgesamt den **Nutzen** des Vier-Säulen-Prinzips? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht nützlich**

**sehr nützlich**

16. Welche **Stärken** hat das Vier-Säulen-Prinzip?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

17. Welche **Schwächen** hat das Vier-Säulen-Prinzip?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

18. Wie könnte das Vier-Säulen-Prinzip **verbessert** werden?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Im Folgenden möchten wir etwas näher auf die Bereiche *Prävention, Therapie und Wiedereingliederung, und Schadensminderung und Überlebenshilfe* eingehen.

19. Im Bereich der **Prävention**, ist Ihr Kanton ganz allgemein gesehen zufrieden mit der **Verteilung der Verantwortlichkeiten** bei Bund und Kantonen, sofern sie das BetmG betrifft? (*nur einmal ankreuzen*)

**sehr unzufrieden**

**sehr zufrieden**

20. Nimmt der Bund die Rolle im Bereich der **Prävention**, die ihm durch das BetmG übertragen wird, wahr? (*nur einmal ankreuzen*)

**gar nicht**

**vollumfänglich**

21. Besteht **Handlungsbedarf** im Bereich der **Prävention**? In welchem Bereich könnte der Bund die Kantone bei der Umsetzung des BetmG im Bereich der Prävention noch stärker unterstützen?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

22. Im Bereich der **Therapie und Wiedereingliederung**, ist Ihr Kanton ganz allgemein gesehen zufrieden mit der Verteilung der Verantwortlichkeiten bei Bund und Kantonen, sofern sie das BetmG betrifft? *(nur einmal ankreuzen)*

**sehr unzufrieden**

**sehr zufrieden**

23. Nimmt der Bund die Rolle im Bereich der **Therapie und Wiedereingliederung**, die ihm durch das BetmG übertragen wird, wahr? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht**

**vollumfänglich**

24. Besteht **Handlungsbedarf** im Bereich der **Therapie und Wiedereingliederung**? In welchem Bereich könnte der Bund die Kantone bei der Umsetzung des BetmG im Bereich der Therapie und Wiedereingliederung noch stärker unterstützen?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

25. Im Bereich der **Schadensminderung und Überlebenshilfe**, ist Ihr Kanton ganz allgemein gesehen zufrieden mit der Verteilung der Verantwortlichkeiten bei Bund und Kantonen, sofern sie das BetmG betrifft? *(nur einmal ankreuzen)*

**sehr unzufrieden**

**sehr zufrieden**

26. Nimmt der Bund die Rolle im Bereich der **Schadensminderung und Überlebenshilfe**, die ihm durch das BetmG übertragen wird, wahr? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht**

**vollumfänglich**

27. Besteht **Handlungsbedarf** im Bereich der **Schadensminderung und Überlebenshilfe**? In welchem Bereich könnte der Bund die Kantone bei der Umsetzung des BetmG im Bereich der Schadensminderung und Überlebenshilfe noch stärker unterstützen?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Nun möchten wir etwas näher auf **einzelne Aufgaben des BetmG** aus den Bereichen *Prävention, Therapie und Wiedereingliederung*, und *Schadensminderung und Überlebenshilfe* eingehen.

28. Der Bundesrat ist beauftragt, Empfehlungen zur **Finanzierung von Suchttherapie und Wiedereingliederungsmassnahmen** zu formulieren (Art. 3d Abs. 5). Wie beurteilt Ihr Kanton die Aktivitäten des Bundesrates in diesem Bereich? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

29. Besteht Handlungsbedarf in der Finanzierung von Suchttherapie und Wiedereingliederungsmassnahmen? Wie könnte der Bund die Kantone in diesem Bereich noch stärker unterstützen?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

30. Der Bund legt **Rahmenbedingungen für die heroingestützte Behandlung** fest und erteilt diesbezüglich Bewilligungen (Art. 3e Abs. 2 und 3). Wie beurteilt Ihr Kanton die Aktivitäten des Bundes in diesem Bereich? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

31. Besteht **Handlungsbedarf** in der **Heroinverschreibung**? Wie könnte der Bund die Kantone bei der Umsetzung in diesem Bereich noch stärker unterstützen?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

32. Der Bund kann **Ausnahmebewilligungen für die medizinische Anwendung von Betäubungsmitteln erteilen** (Art. 8 Abs. 5). Wie beurteilt Ihr Kanton die Aktivitäten des Bundes in diesem Bereich? *(nur einmal ankreuzen)*

gar nicht geeignet

sehr geeignet

33. Besteht Handlungsbedarf bei der Erteilung von Ausnahmebewilligungen für die medizinische Anwendung von Betäubungsmitteln? Wie könnte der Bund die Kantone bei der Umsetzung in diesem Bereich noch stärker unterstützen?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

34. Der Bund soll die Kantone bei der der **Koordination, einschliesslich Angebotsplanung und -steuerung** unterstützen (Art. 3i Abs. 1a). Wie beurteilt Ihr Kanton die Aktivitäten des Bundes in diesem Bereich? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

35. Besteht **Handlungsbedarf** bei der **Koordination, einschliesslich Angebotsplanung und -steuerung**? Wie könnte der Bund die Kantone bei der Umsetzung in diesem Bereich noch stärker unterstützen?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

36. Der Bund soll die Kantone bei der **Umsetzung von Qualitätsmassnahmen und bewährten Interventionsmodellen** unterstützen (Art. 3i Abs. 1b). Wie beurteilt Ihr Kanton die Aktivitäten des Bundes in diesem Bereich? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

37. Besteht **Handlungsbedarf** bei der Unterstützung der Kantone bei der **Umsetzung von Qualitätsmassnahmen und bewährten Interventionsmodellen**? Wie könnte der Bund die Kantone bei der Umsetzung in diesem Bereich noch stärker unterstützen?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

38. Der Bund informiert die Kantone über **neue wissenschaftliche Erkenntnisse** (Art. 3i Abs. 2). Wie beurteilt Ihr Kanton die Aktivitäten des Bundes in diesem Bereich? (*nur einmal ankreuzen*)

gar nicht geeignet

sehr geeignet

39. Besteht **Handlungsbedarf** bei der **Information über neue wissenschaftliche Erkenntnisse**? Wie könnte der Bund die Kantone bei der Umsetzung in diesem Bereich noch stärker unterstützen?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

40. Der Bund kann die **wissenschaftliche Forschung fördern** (Art. 3j). Wie beurteilt Ihr Kanton die Aktivitäten des Bundes in diesem Bereich? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

41. Besteht **Handlungsbedarf bei der Forschungsförderung**? Wie könnte der Bund die Kantone bei der Umsetzung in diesem Bereich noch stärker unterstützen?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

42. Der Bund **fördert die Aus- und Weiterbildung** in den Bereichen der Prävention, Therapie und Wiedereingliederung sowie Schadensminderung und Überlebenshilfe (Art. 3k). Wie beurteilt Ihr Kanton die Aktivitäten des Bundes in diesem Bereich? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

43. Besteht **Handlungsbedarf im Bereich der Aus- und Weiterbildung**? Wie könnte der Bund die Kantone bei der Umsetzung in diesem Bereich noch stärker unterstützen?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

44. Der Bund entwickelt in Zusammenarbeit mit den Kantonen **Empfehlungen zur Qualitätssicherung** in den Bereichen der Prävention, Therapie und Wiedereingliederung sowie Schadensminderung und Überlebenshilfe (Art. 3I). Wie beurteilt Ihr Kanton die Aktivitäten des Bundes in diesem Bereich? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

45. Besteht **Handlungsbedarf in der Qualitätssicherung**? Wie könnte der Bund die Kantone bei der Umsetzung in diesem Bereich noch stärker unterstützen?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

46. Amtsstellen und Fachleute im Erziehungs-, Sozial-, Gesundheits-, Justiz- und Polizeiwesen können den zuständigen Behandlungs- oder Sozialhilfestellen **Fälle von vorliegenden oder drohenden suchtbedingten Störungen** namentlich bei Kindern und Jugendlichen, melden [...] (Art. 3c). Wie beurteilt Ihr Kanton die Umsetzbarkeit in diesem Bereich? (*nur einmal ankreuzen*)

nicht anwendbar

gut anwendbar

47. Besteht **Handlungsbedarf bei der Meldung von suchtbedingten Störungen**? Wie könnte der Bund die Kantone bei der Umsetzung in diesem Bereich unterstützen?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

## Ausblick

48. Wie könnte das BetmG und die Schweizer Drogenpolitik verbessert werden, so dass ihre **Zwecke in Zukunft noch besser** erreicht werden können?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

49. Haben Sie weitere **Bemerkungen**?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

## Kontaktdaten für Rückfragen

Kanton:

Kontaktperson:

Funktion:

Telefonnummer:

E-Mail:

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

## 7.2 Fragebogen Strafverfolgung (Deutsch)

# Perspektiven der Schweizerischen Drogenpolitik – Teil Strafverfolgung

Der Bundesrat hat am 14. Februar 2018 das Postulat «**Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik**», eingereicht durch Ständerat Paul Rechsteiner, angenommen. Das Postulat verlangt vom Bundesrat dem Parlament bis Ende 2019 einen Bericht über die Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik für die kommenden zehn Jahre zu unterbreiten.

Dieser Bericht soll gemäss dem Postulat die Erfahrungen der letzten zehn Jahre und die Veränderungen im internationalen Umfeld insbesondere zum Wirkstoff Cannabis einbeziehen. Der Bundesrat hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) damit beauftragt, diesen Bericht zu erstellen. **Der Bericht wird verschiedene Aspekte der Schweizer Drogenpolitik beleuchten**, unter anderem auch die **Erfahrung der Kantone mit der Umsetzung des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG)** und der Suchtpolitik des Bundesrates.

Der Auftrag zur Durchführung der Umfrage bei den Kantonen zu ihren Erfahrungen mit der Schweizer Drogenpolitik wurde vom BAG an die Stiftung Sucht Schweiz und die Ecole des sciences criminelles der Universität Lausanne vergeben.

Die Kantone werden in zwei separaten Fragebogen zu ihren Erfahrungen mit der Schweizer Drogenpolitik befragt. Einer richtet sich an die zuständigen Gesundheitsbehörden, der andere an die Strafverfolgungsbehörden. Sie erhalten beiliegend den **Fragebogen für die Strafverfolgungsbehörden**.

Der Fragebogen enthält Fragen zu fünf Themenblöcken «Zweck des BetmG», «Vier-Säulen-Prinzip», «Strafverfolgung der Kantone», «Rolle des Bundes in der Strafverfolgung», «Zusammenarbeit mit Behörden ausserhalb der Strafverfolgung» und «Ausblick». Wenn immer möglich, sind wir an **konsolidierten Antworten bzw. offiziellen Haltungen Ihres Kantons** zu unseren Fragen interessiert. Ihre Antworten auf die Fragen können Sie **direkt im PDF-Fragebogen eintragen**.

Ihre Antworten werden **vertraulich** behandelt. Der Bericht wird keine Auswertungen enthalten, anhand derer die Haltung einzelner Kantone direkt identifiziert werden kann. Ihre Teilnahme an dieser Umfrage trägt zu einem möglichst umfassenden Bild über die Herausforderungen in der Umsetzung des Betäubungsmittelgesetzes bei.

Wir bitten Sie, uns den Fragebogen bis zum **15. Januar 2019** elektronisch an Frank Zobel, Vizedirektor Sucht Schweiz ([fzobel@addictionsuisse.ch](mailto:fzobel@addictionsuisse.ch)) zu retournieren. Bitte benützen Sie für **Rückfragen** ebenfalls diese E-Mail-Adresse.

Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme.

Die Projektverantwortlichen

Frank Zobel (Sucht Schweiz)

Pierre Esseiva (Ecole des sciences criminelles, Université Lausanne)

## Zweckartikel des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG)

Im **Zweckartikel** des BetmG sind zwei grundlegende Ziele definiert, die die **Strafverfolgungsbehörden** betreffen (Art. 1 lit. d und lit. e).

1. Ist aus der Sicht Ihres Kantons das BetmG und die Suchtpolitik des Bundes geeignet, um das Ziel, **die öffentliche Ordnung und Sicherheit vor den Gefahren zu schützen, die durch Betäubungsmittel entstehen**, zu erreichen (Art. 1 lit. d BetmG)? *(nur einmal ankreuzen)*

gar nicht geeignet

sehr geeignet

2. Besteht **Handlungsbedarf**, um die Umsetzung dieses Ziels des BetmG zu verbessern?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

3. Ist aus der Sicht Ihres Kantons das BetmG und die Suchtpolitik des Bundes geeignet, um das Ziel, **kriminelle Handlungen zu bekämpfen, die in engem Zusammenhang mit dem illegalen Handel von Betäubungsmitteln stehen**, zu erreichen (Art. 1 lit. e BetmG)? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

4. Besteht **Handlungsbedarf**, um die Umsetzung dieses Ziels des BetmG zu verbessern?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

## Vier-Säulen-Prinzip

Die drogenpolitischen Massnahmen von Bund und Kantonen basieren auf dem Vier-Säulen-Prinzip, bestehend aus **Prävention, Therapie und Wiedereingliederung, Schadensminderung und Überlebenshilfe**, und **Kontrolle und Repression** (Art. 1a).

5. Wie beurteilt Ihr Kanton aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden insgesamt den **Nutzen** des Vier-Säulen-Prinzips? (*nur einmal ankreuzen*)

**gar nicht nützlich**

**sehr nützlich**

6. Welche **Stärken** hat das Vier-Säulen-Prinzip?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

7. Welche **Schwächen** hat das Vier-Säulen-Prinzip?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

8. Wie könnte das Vier-Säulen-Prinzip **verbessert** werden?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

## Strafverfolgung der Kantone

Die Strafverfolgung im Betäubungsmittelbereich ist gemäss Art. 28 Abs. 1 BetmG Sache der Kantone. Das BetmG stattet die Kantone mit den Rechtsgrundlagen für die Strafverfolgung in diesem Bereich aus.

9. Bietet das BetmG aus der Sicht Ihres Kantons die notwendigen Instrumente, um den **Konsum und Besitz von Cannabis** (Art. 19a, 19b und 28b ff. BetmG) zu verfolgen? (*nur einmal ankreuzen*)

**gar nicht**

**vollumfänglich**

10. Besteht **Handlungsbedarf**, um die Instrumente zur Verfolgung in Bezug auf den Konsum und Besitz von Cannabis zu verbessern?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

11. Bietet das BetmG aus der Sicht Ihres Kantons die notwendigen Instrumente, um den **Konsum und Besitz von anderen Drogen** (Art. 19a und 19b BetmG) zu verfolgen? (*nur einmal ankreuzen*)

**gar nicht**

**vollumfänglich**

12. Besteht **Handlungsbedarf**, um die Instrumente zur Verfolgung des Konsums und Besitzes anderer Drogen zu verbessern?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

13. Bietet das BetmG aus der Sicht Ihres Kantons die notwendigen Instrumente, um **qualifizierte Fälle von Betäubungsmittelhandel** (Art. 19 Abs. 2 BetmG) zu verfolgen? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht**

**vollumfänglich**

14. Besteht **Handlungsbedarf**, um die Instrumente zur Verfolgung von qualifizierten Fällen von Betäubungsmittelhandel zu verbessern?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

15. Bietet das BetmG aus der Sicht Ihres Kantons die notwendigen Instrumente, um den **Strassenhandel** (Art. 19 Abs. 1 und Abs. 2 BetmG) zu bekämpfen? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht**

**vollumfänglich**

16. Besteht **Handlungsbedarf**, um die Instrumente zur Bekämpfung des Strassenhandels zu verbessern?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

## Aktivitäten des Bundes in der Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels

Das Betäubungsmittelgesetz weist dem Bund, und insbesondere **fedpol**, eine unterstützende Rolle in der Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels zu (Art. 29b Abs. 1 BetmG; siehe auch Art. 2, 9 und 10 ZentG).

17. Wie beurteilt Ihr Kanton die Aktivitäten von **fedpol** in der Mitwirkung bei der **Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs durch Behörden anderer Staaten** im Rahmen der bestehenden Rechtshilfavorschriften und der Rechtsübung (Art 29b Abs. 2 BetmG)? *(nur einmal ankreuzen)*

gar nicht geeignet

sehr geeignet

18. Besteht **Handlungsbedarf** in den Aktivitäten von **fedpol** in der Mitwirkung bei der Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs durch Behörden anderer Staaten?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

19. Wie beurteilt Ihr Kanton die Aktivitäten von **fedpol** in der **Koordination interkantonalen und internationaler Ermittlungen** (Art. 29 Abs. 1 BetmG, siehe auch Art. 2 ZentG)? *(nur einmal ankreuzen)*

gar nicht geeignet

sehr geeignet

20. Besteht **Handlungsbedarf** in den Aktivitäten von **fedpol** in der Koordination interkantonalen und internationaler Ermittlungen?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

21. Wie beurteilt Ihr Kanton die Zweckmässigkeit der Aktivitäten von **fedpol** in der **Unterstützung der Rechtshilfe und der internationalen Zusammenarbeit** (Art. 29 Abs. 1 BetmG; siehe auch Art. 2 ZentG)?

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

22. Besteht **Handlungsbedarf** in den Aktivitäten von **fedpol** in der Unterstützung der Rechtshilfe und der internationalen Zusammenarbeit?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

23. Wie beurteilt Ihr Kanton die Aktivitäten von **fedpol** in Belangen des **Wissensaufbaus und der Erstellung von Lage- und Bedrohungsberichten** zum illegalen Betäubungsmittelhandel (Art 29c Abs. 2 BetmG; siehe auch Art. 2 ZentG)? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

24. Besteht **Handlungsbedarf** in den Aktivitäten von **fedpol** in Belangen des Wissensaufbaus und der Erstellung von Lage- und Bedrohungsberichten zum illegalen Betäubungsmittelhandel?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

25. Wie beurteilt Ihr Kanton die Zusammenarbeit mit **den Zoll und Grenzwachorganen** in der Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels (Art. 29 Abs. 3 BetmG)? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

26. Besteht **Handlungsbedarf** in der Zusammenarbeit mit **den Zoll und Grenzwachorganen** in der Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

27. Wie beurteilt Ihr Kanton die **Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden** (z. B. Bahnpolizei oder Zentralstellen ausländischer Behörden) oder **strafverfolgungsnahen Behörden** (z. B. Referenzlabor des BAG, Bundesamt für Justiz) in der Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels? *(nur einmal ankreuzen)*

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

28. Besteht **Handlungsbedarf** in der Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden oder strafverfolgungsnahen Behörden in der Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

## Zusammenarbeit mit Behörden ausserhalb der Strafverfolgung

Das BetmG (z. B. Art. 3c oder Art. 29b BetmG) und die Suchtpolitik des Bundes sieht vor, dass Strafverfolgungsbehörden in der Umsetzung des BetmG auch mit anderen Behörden zusammenarbeiten können.

29. Wie beurteilt Ihr Kanton die **Zusammenarbeit** mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) in der Umsetzung des BetmG? *(nur einmal ankreuzen)*

gar nicht geeignet

sehr geeignet

30. Besteht **Handlungsbedarf** in der Zusammenarbeit **mit dem BAG** in der Umsetzung des BetmG?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

31. Wie beurteilt Ihr Kanton die **Zusammenarbeit** mit Behörden im Bereich der Früherfassung oder Früherkennung (z. B. KESB) (Art 3c BetmG)? *(nur einmal ankreuzen)*

gar nicht geeignet

sehr geeignet

32. Besteht **Handlungsbedarf** in der Zusammenarbeit mit Behörden im Bereich der Früherfassung oder Früherkennung (z. B. KESB)?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

33. Wie beurteilt Ihr Kanton die Zusammenarbeit mit kantonalen, für Suchtfragen zuständigen Behörden? (*nur einmal ankreuzen*)

**gar nicht geeignet**

**sehr geeignet**

34. Besteht Handlungsbedarf in der Zusammenarbeit mit kantonalen, für Suchtfragen zuständigen Behörden?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

## Ausblick

35. Wie könnte das BetmG und die Schweizer Drogenpolitik verbessert werden, so dass ihre **Zwecke in Zukunft noch besser** erreicht werden können?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

36. Haben Sie weitere **Bemerkungen**?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

## Kontaktdaten für Rückfragen

Kanton:

Kontaktperson:

Funktion:

Telefonnummer:

E-Mail:

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

### 7.3 Formular für die Stellungnahme der befragten Behördenmitglieder

## Perspektiven der Schweizerischen Drogenpolitik – Stellungnahme zum Bericht

Bitte tragen Sie im folgenden Feld die **Stellungnahme** zum Gesamtbericht «Umsetzung des Betäubungsmittelgesetzes - Erfahrungen der Kantone und Zukunftsperspektiven» aus Sicht Ihres Kantons ein. Ihre Antworten werden **vertraulich** behandelt.

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Haben Sie spezifische Bemerkungen im Zusammenhang mit den **Schlussfolgerungen** in Kapitel 5 bzw. im Zusammenhang mit dem Kapitel «In Kürze»?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

## Kontaktdaten für Rückfragen

Kanton:

Kontaktperson:

Funktion:

Telefonnummer:

E-Mail:

Vielen Dank für Ihre Rückmeldung!