

Empfehlungen der KKBS zur Stärkung der Schadensminderung in der Schweiz

Aktuelle Situation der Suchthilfe in der Schweiz

Die Suchthilfe der Schweiz ist historisch gewachsen. Dies beinhaltet sowohl die Angebote der Suchthilfe als auch die übergeordnete Politik der vier Säulen, wie die geltenden Rahmenbedingungen und die Finanzierungsmechanismen. Seit der Einführung des revidierten Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel im 2011¹ wurden die Regelungen zur Gestaltung, Steuerung oder Finanzierung der Suchthilfe kaum angepasst.

Eine wichtige Säule der Suchtpolitik ist die Schadensminderung. Sie umfasst alle Strategien und Massnahmen zur Verringerung der negativen Folgen des Konsums psychoaktiver Substanzen auf die Konsumierenden und die Gesellschaft. Das Konzept der Schadensminderung berücksichtigt die Erfahrung, dass es für viele Personen mit Substanzkonsum vorübergehend oder auch längerfristig nicht realistisch ist, mit dem Konsum aufzuhören oder diesen deutlich zu reduzieren. Ein bewährtes Grundangebot der Schadensminderung umfasst Kontakt- und Anlaufstellen, Gassenküchen, Notschlafstellen, Drug Checkings und die aufsuchende Sozialarbeit. Die Abgabe von sterilem Konsummaterial für Konsumentinnen und Konsumenten gehört ebenfalls dazu. Der Bedarf und die Ausgestaltung dieser Angebote können regional variieren. Entscheidend ist ein flächendeckender, niederschwelliger Zugang.

Jüngste Studien² zeigen, dass insbesondere in der Schadensminderung Lücken in der Versorgung bestehen. Dies ist auch zusätzlich problematisch, da die Angebote der Schadensminderung aktuell mit erheblichen Herausforderungen aufgrund des steigenden Crack-Konsums konfrontiert sind. Zudem zeichnen sich weitere schwierige Entwicklungen, wie die Verbreitung von synthetischen Opioiden oder der vermehrte Mischkonsum von psychoaktiven Substanzen (inkl. Medikamenten) durch Jugendliche und junge Erwachsene ab. In verschiedenen Kantonen und Städten wurden bereits Angebote entwickelt oder angepasst, um diesen Herausforderungen entgegenzuwirken.

Es ist notwendig, die bestehenden Strukturen und Rahmenbedingungen sowie die Angebotsplanung und Steuerung der Suchthilfe in der Schweiz fachlich, aber auch politisch zu überprüfen, wo nötig Anpassungen vorzunehmen und insbesondere die interkantonale Zusammenarbeit zu stärken. Für den Betrieb der Angebote sind ausreichende Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Nutzen von Angeboten der Schadensminderung

Die Angebote der Schadensminderung sind nicht nur für die bio-psycho-soziale Versorgung der Direktbetroffenen notwendig, sie weisen auch für die Allgemeinheit einen hohen Nutzen auf zahlreichen Ebenen auf. Angebote der Schadensminderung reduzieren teure Folgekosten im Bereich Soziales, Gesundheit und Sicherheit. Sie entlasten den öffentlichen Raum, was sich u.a. positiv auf das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung auswirkt. Angebote der Schadensminderung übernehmen oftmals eine wichtige Scharnierfunktion zu

¹ Volksabstimmung 2008, Inkrafttreten 2011

² [Studie «Grundlagen der \(inter-\)kantonalen Steuerung der Suchthilfe» der HSLU, 2023](#), [Grundlagenpapier «Empfehlungen zur Verbesserung der Suchthilfe und -versorgung» der EKS, 2023](#)

anderen Bereichen wie Gesundheit und Soziales. Sie entlasten auch die Strafverfolgungsbehörden. Dank der Niederschwelligkeit der Angebote werden Zielgruppen erreicht, die auf anderem Wege nicht oder nur schwer zugänglich sind.

Die aktuelle Situation mit der Zunahme des Crack-Konsums zeigt deutlich auf, wie rasch sich neue Probleme, wie die Bildung offener Drogenszenen entwickeln und starke Auswirkungen auf die Betroffenen und die Allgemeinheit haben können. Kantone oder Städte mit bereits vorhandenen Angeboten können durch ihre gesammelten Erfahrungen schneller Probleme antizipieren und auf aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen mit entsprechenden Massnahmen reagieren. Kantone und Städte ohne entsprechende schadensmindernde Angebote geraten hierbei stärker unter Druck und müssen neue Angebote erst aufbauen.

Schadensminderung erfordert nicht nur die Solidarität der Allgemeinheit gegenüber den Zielgruppen, sondern auch unter den Kantonen und Städten. Einerseits, weil eine Unterversorgung in einer Region zu Druck auf die Versorgung in Nachbarregionen führen kann und andererseits, weil in vielen Fällen ausgleichende Finanzierungsmechanismen notwendig wären. Durch Koordination und Kooperation können regional gute Versorgungslösungen erarbeitet und eine unverhältnismässige Belastung von einzelnen Kantonen oder Gemeinden vermieden werden.

Die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) stellt in der Säule Schadensminderung aufgrund erheblicher kantonalen und regionaler Unterschiede eine fehlende Versorgungssicherheit und Chancengleichheit fest und ortet politischen Handlungsbedarf für eine interkantonale Angleichung der Angebotspalette und der Zugangsmöglichkeiten zu den Angeboten.

Empfehlungen

Die KKBS unterbreitet der Konferenz der Sozialhilfedirektorinnen und -direktoren (SODK) die vorliegenden allgemeinen Empfehlungen zu Händen der für die Suchthilfe zuständigen Stellen der jeweiligen Kantone. Bei der Umsetzung sind die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Kantonen zu berücksichtigen.

Empfehlung 1: Gewährleistung eines flächendeckenden, bedarfsgerechten Angebotes

Die Angebote der Schadensminderung sollten grundsätzlich flächendeckend in der Schweiz zur Verfügung stehen. Die Verteilung und Art der Angebote sind am Bedarf auszurichten, welcher regional unterschiedlich sein kann. In grösseren Städten und urbanen Zentren ist dieser in der Regel höher als in ländlichen Gebieten. Entsprechende Bedarfserhebungen sind wichtig, wie auch die Überprüfung mittels eines Monitorings. Die Angebotspalette ist inhaltlich und geografisch-räumlich so zu verteilen, dass eine niederschwellige Inanspruchnahme für die ganze Bevölkerung möglich ist.

Empfehlungen an die Kantone:

1.1. Ein regional nach Bedarf abgestimmtes Angebot ist zur Verfügung zu stellen.

1.2 Die Angebote der Schadensminderung richten sich an verschiedene Gruppen von Konsumierenden - von prekarierten Schwerstsüchtigen bis hin zu Personen, die diese Substanzen für rekreative Zwecke konsumieren.

1.3 Ein bewährtes Grundangebot der Schadensminderung umfasst Kontakt- und Anlaufstellen mit Konsumräumen, Gassenküchen, Notschlafstellen, Drug Checkings und aufsuchende Sozialarbeit. Aufgrund regionaler Unterschiede im Bedarf kann die Ausgestaltung des Angebots variieren.

Empfehlung 2: Sicherstellung des niederschweligen Zugangs zu den Angeboten

Um eine nachhaltige Wirkung der Schadensminderungsangebote zu generieren, müssen die Angebote niederschwellig konzipiert sein. Niederschwelligkeit bedeutet, dass die Angebote für alle Personen mit Suchtproblemen gut und einfach zugänglich und nutzbar sind. Forderungen von Kostenbeteiligungen durch die Zielgruppe selber, eine zu eng definierte geografische Einschränkung für die Nutzenden sowie die Erhebung von personalisierten Daten sind hierfür hinderlich.

Empfehlungen an die Kantone:

2.1 Angebote der Schadensminderung sind nach Möglichkeit für die Betroffenen kostenlos, dezentral und möglichst anonym anzubieten. Auf übermässige administrative Hürden ist zu verzichten.

2.2 Der Zugang soll nach Möglichkeit nicht in Bezug auf Herkunft aus einem Kanton oder einer Gemeinde eingeschränkt werden. Dafür ist es absolut zwingend, ein flächendeckendes Angebot und ausgleichende Finanzierungsmechanismen zu etablieren; dies kann auch mit regionalen Angeboten und Absprachen sichergestellt werden (vgl. Empfehlung 3).

Empfehlung 3: Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich einer gemeinsamen Angebotssteuerung

Der Bedarf nach Angeboten der Schadensminderung ist nicht immer deckungsgleich mit den Kantonsgrenzen. Für kleinere Kantone ist es oftmals nicht möglich - und auch ökonomisch nicht zielführend – selbst umfassende Angebote zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig ist eine adäquate Versorgung sicherzustellen. Es hat sich gezeigt, dass durch kantonsübergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung der Entwicklungsbedarf von Angeboten effizienter erkannt und bearbeitet werden kann. Dadurch wird ein angebotsgerechter und niederschwelliger Zugang für die Betroffenen ermöglicht. Niederschwellige Angebote in Regionen mit demografisch bedingten tieferen Fallzahlen sind im Vergleich teurer als Angebote in bevölkerungsstarken Regionen. Dennoch kann es aufgrund der geografischen Verbreitung der Angebote und dem Anspruch an die Niederschwelligkeit der Angebote (vgl. Empfehlung 2) erforderlich sein, auch in Regionen mit tiefen Fallzahlen ein Grundangebot zu unterhalten. Durch ausgleichende Mechanismen sollten unverhältnismässige Belastungen von einzelnen Kantonen oder Gemeinden vermieden werden.

Empfehlungen an die Kantone:

3.1 Die Kantone arbeiten in der Gestaltung der Schadensminderung mit den umliegenden Kantonen systematisch zusammen, stimmen ihre Angebote ab und betreiben nach Möglichkeit gemeinsame Angebote (z.B. durch Leistungsvereinbarungen und finanziellem Ausgleich)³.

3.2 Der finanzielle Ausgleich für Kantone und Regionen mit demografisch bedingten tiefen Fallzahlen ist sicherstellen. Neue Finanzierungsmechanismen zur Sicherstellung dieses Ausgleichs gilt es zu entwickeln.

³ vgl. Grundlagen der (inter)kantonalen Steuerung der Suchthilfe, Schlussbericht, Stremlo et al, 2023, S. 149 ff.

Empfehlung 4: Koordination zwischen Kantonen und Städten/Gemeinden

Gemäss Vorgaben des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel treffen die Kantone Massnahmen zur Schadensminderung und Überlebenshilfe. Sie schaffen dazu die nötigen Einrichtungen oder unterstützen private Institutionen. Die bereits genannten grossen Unterschiede zwischen den Kantonen zeigt sich insbesondere auch darin, dass die Umsetzung teilweise von Kantonen an die Gemeinden übertragen wird, was eine übergeordnete Steuerung oder Koordination erschwert. Damit gehen gleichzeitig volkswirtschaftlich betrachtet mögliche Synergieeffekte verloren.

Empfehlungen an die Kantone:

4.1 Die Kantone nehmen eine aktive Rolle bezüglich der Angebotsausgestaltung und Koordination im Bereich der Schadensminderung ein und stimmen sich mit den Städten und Gemeinden ab.

4.2 In Kantonen, in welchen die Städte/Gemeinden die Schadensminderung teilweise oder ganz umsetzen, engagiert sich der Kanton für eine innerkantonale Koordination.

Empfehlung 5: Schadensminderung als Angebot über die blosser Suchthilfe hinaus

Damit Angebote der Schadensminderung bei Personen mit schweren Abhängigkeitserkrankungen ihre volle Wirksamkeit entfalten können, sind angrenzende Felder der Suchthilfe einzuschliessen. Sie übernehmen eine Vermittlungsrolle und erleichtern den Zugang zu weiteren Angeboten, z.B. im Sozial- und Gesundheitsbereich. Schadensminderung arbeitet interdisziplinär und nach dem bio-psycho-sozialen Ansatz. Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor ist eine gute Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden, insbesondere der Polizei. In Kantonen oder Städten ohne Schadensminderungsangebote ist der Umgang mit Personen mit schweren Abhängigkeitserkrankungen für die Polizei oftmals eine Belastung, sowohl in persönlicher Hinsicht wie auch aufgrund begrenzter Ressourcen, und hält diese von ihrem Kernauftrag ab. Angebote der Schadensminderung entlasten nicht nur den öffentlichen Raum, sondern erhöhen auch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung.

Empfehlungen an die Kantone:

5.1 Wenn möglich schliessen die Angebote der Schadensminderung erweiterte Leistungen mit ein. Dazu gehören Arztsprechstunden in den K+A oder Sozialarbeitende, die die Zielgruppe administrativ unterstützen und begleiten (z.B. bei der Vermittlung von Wohnraum, bei Wiederanmeldung bei der Einwohnerkontrolle, beim Ersatz von Ausweisen, bei der Anmeldung zu sozialen Hilfswerken und Krankenkasse, etc.).

5.2 Die Anbietenden der Schadensminderung erhalten den Auftrag, die Arbeit interdisziplinär auszurichten und mit den anderen Disziplinen und Berufsgruppen zusammenzuarbeiten.

5.3 Insbesondere in urbanen Gebieten sollte ein aufsuchendes Angebot der Sozialarbeit bestehen, einerseits um die Zielgruppe anzusprechen, aber auch, um den öffentlichen Raum zu entlasten und zwischen der Zielgruppe und der Allgemeinbevölkerung zu vermitteln.