

# Herausforderung Sucht

Grundlagen eines zukunftsfähigen Politikansatzes  
für die Suchtpolitik in der Schweiz

## Kurzfassung



Der Bericht *Herausforderung Sucht* will dazu beitragen, ein integriertes Verständnis der Suchtpolitik auf der Basis eines Public-Health-Ansatzes zu verankern. Aus gesundheitspolitischen Überlegungen befürwortet er sowohl eine erweiterte inhaltliche Orientierung als auch eine veränderte strategische Ausrichtung der Suchtpolitik in der Schweiz. Er formuliert zehn Leitsätze. Diese sollen zu einer kohärenten Politik in Bezug auf problembehafteten Konsum aller psychoaktiven Substanzen und in Bezug auf Verhaltensweisen mit Suchtpotenzial beitragen.

## Ausgangslage

Die gegenwärtige Suchtpolitik der Schweiz konzentriert sich vornehmlich auf die drei Bereiche Alkohol, Tabak und illegale Drogen, die untereinander bisher wenig Berührungspunkte aufwiesen. Für jeden dieser Bereiche hat der Bundesrat eine eigene Fachkommission eingesetzt, die Eidgenössischen Kommissionen für Alkoholfragen (EKAL), Drogenfragen (EKDF) und Tabakprävention (EKTP). Diese Kommissionen haben in den vergangenen Jahren unabhängig voneinander und in unterschiedlichem Ausmass angefangen, eine *Strategie der öffentlichen Gesundheit* («Public Health») oder Elemente einer solchen Strategie zu verfolgen. Die Delegationen dieser Kommissionen, die im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) ein Leitbild für eine kohärente Suchtpolitik auszuarbeiten hatten, haben ihre Arbeit daher auf den *Public-Health-Ansatz* gestützt: Sie haben diesen Ansatz als Instrument verwendet, um *das Erreichte zu überprüfen sowie den gegenwärtigen und künftigen Handlungsbedarf zu erkennen*. Das Ergebnis ist der *Bericht Herausforderung Sucht* mit dem zugehörigen Leitbild.

## Inhaltliche Ausrichtung des Leitbildes Herausforderung Sucht

Die bisherige Suchtpolitik in der Schweiz war ebenso wie die öffentliche Wahrnehmung wesentlich geprägt von der eigentlichen Abhängigkeit und deren Folgen. Die Folgen des problembehafteten Konsums von Genuss- und Suchtmitteln betreffen aber weit grössere Teile der Bevölkerung als die medizinisch definierte Abhängigkeit. Aufgrund der Erkenntnisse sowohl der Sucht- als auch der Public-Health-Forschung schlägt der *Bericht Herausforderung Sucht* vor, den Gegenstand der Suchtpolitik künftig breiter zu fassen. Die Suchtpolitik soll um drei inhaltliche Orientierungspunkte erweitert werden:

- *mehr als Abhängigkeit,*
- *mehr als Legalstatus,*
- *mehr als Substanzen.*

Das «mehr» soll die Erweiterung des Blickes umschreiben – es geht nicht darum, jeden Genuss zur Abhängigkeit zu erklären oder jede potenziell schädliche Handlung zum Gegenstand von Regulierungen zu machen.

### **Mehr als Abhängigkeit: Veränderte Konsummuster, andere Betroffenenengruppen, neue Produkte und Märkte**

Die meisten gesundheitlichen und sozialen Folgen des Umgangs mit Suchtmitteln gehen nicht auf Abhängigkeit im medizinischen Sinn zurück, sondern auf den problembehafteten Konsum. Der Public-Health-

Ansatz erweitert den Gegenstandsbereich der Suchtpolitik über den engen Begriff der Abhängigkeit hinaus. Ins Zentrum rückt dadurch die Vielfalt von unterschiedlichen Konsummustern, betroffenen Gruppen, Modeerscheinungen oder Entwicklungen auf den legalen und illegalen Märkten.

#### **Mehr als Legalstatus:**

##### **Das alltägliche Schadens- und Suchtpotenzial**

Schadenspotenzial und tatsächliche Schadenslast richten sich nicht danach, ob eine psychoaktive Substanz legal oder illegal ist. Bei den legalen Substanzen ist der gesundheitliche Schaden insgesamt deutlich höher als bei den illegalen Substanzen. Gleiches gilt für den sozialen und wirtschaftlichen Schaden für Familie und Gesellschaft. Ein Public-Health-Ansatz verzichtet deshalb auf die gesundheitspolitisch wenig hilfreiche Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Substanzen. Auch berücksichtigt eine zukunftsfähige Suchtpolitik neben Alkohol, Tabak und illegalen Drogen zusätzlich den Medikamentenmissbrauch sowie die neuen pharmakologischen Möglichkeiten der körperlichen und psychischen Optimierung. Es stellen sich grundsätzlich neue Regulierungsfragen.

#### **Mehr als Substanzen:**

##### **Sucht- und Schädigungspotenzial bestimmter Verhaltensweisen**

Studien und die Praxis zeigen, dass gewisse Verhaltensweisen Suchtgefährdung sowie gesundheitliche Beeinträchtigung mit sich bringen, beispielsweise das pathologische Glücksspiel. Zudem bestehen Verhaltens- und Substanzabhängigkeiten oft gemeinsam («Komorbidität»). Die entsprechende Forschung ist noch jung – es scheint jedoch erforderlich, in diesem Bereich präventive wie auch therapeutische Massnahmen zu entwickeln. Eine kohärente und zukunftsfähige Suchtpolitik muss die substanzungebundenen Süchte («Verhaltenssüchte», «Verhaltensabhängigkeiten») miteinschliessen.

### **Strategische Ausrichtung des Leitbildes Herausforderung Sucht**

Eine inhaltliche Erweiterung der Suchtpolitik ist nur dann erfolgversprechend, wenn auch die Umsetzung entsprechend angepasst wird. Das setzt eine veränderte strategische Ausrichtung der Schweizer Suchtpolitik voraus. Das gesundheitspolitische Ziel ist, die Problemlast zu senken oder niedrig zu halten. Die Mittel dazu sind sowohl Verhaltens- als auch Verhältnisprävention sowie gegebenenfalls Schadensminderung. Dazu gehören die Stärkung von Schutzfaktoren und der Abbau von Belastungsfaktoren.

Der Public-Health-Ansatz ermöglicht auch hier einen systematischen und evidenzbasierten Zugang: Er umfasst Massnahmen sowohl in Bezug auf das Angebot als auch auf die Nachfrage. Er berücksichtigt zudem gesundheitsförderliche Massnahmen, die den spezifischen Suchtpolitiken vorge-lagert sind. Darüber hinaus achtet er auf den Einbezug anderer Politikbe-reiche, die einen Einfluss auf Suchtverhalten haben. Auf dieser Grundlage schlägt der *Bericht Herausforderung Sucht* drei strategische Ausrichtungen vor:

- *mehr als Eigenverantwortung,*
- *mehr als Jugendschutz,*
- *mehr als gesundheitspolitische Massnahmen.*

Auch hier bezieht sich die Aussage des «mehr» auf die erweiterte Sicht-weise.

#### **Mehr als Eigenverantwortung:**

##### **Strukturelle Massnahmen und Förderung der Kompetenz**

Individuelle Massnahmen sind bedeutsam, allein reichen sie aber zur Senkung der Problemlasten nicht aus, wie die Public-Health-Forschung zeigt. Eine zukunftsfähige Suchtpolitik strebt daher die Beeinflussung sowohl von Nachfrage als auch von Angebot an. Sie setzt je nach Zweck-mässigkeit auch auf Schadensminderung. Zudem zielt sie auf die Förde-rung von Schutzfaktoren durch entsprechende Rahmenbedingungen. Menschen mit einem Abhängigkeitssyndrom stehen Behandlung und Betreuung zu – Sucht ist eine Krankheit, kein persönliches Versagen. Auch Angehörige, Partner und Kinder müssen auf Unterstützung zählen können. Kinder und Jugendliche haben auf ihrem Weg der Erwachsen-werdung eigene Bedürfnisse; sie müssen vor dem Missbrauch dieser Bedürfnisse durch speziell darauf abgestimmte Werbung und Marketing-massnahmen geschützt werden.

#### **Mehr als Jugendschutz:**

##### **Differenzierte Vorgehensweisen in Bezug auf Bevölkerungsgruppen**

Jugendschutz ist auch aus Public-Health-Sicht wichtig und unbestritten: Sämtliche Daten zeigen, dass problembehafteter Substanzkonsum in dieser Altersphase besonders schwerwiegende Auswirkungen hat. Ent-sprechend kann dies auch für Verhaltenssuchte angenommen werden. Der starke Fokus auf Jugendschutz ist allerdings angesichts der Problem-lasten eine zu schmale strategisch-instrumentelle Ausrichtung für eine zukunftsfähige Suchtpolitik, nicht zuletzt angesichts der grossen demo-grafischen Veränderungen.

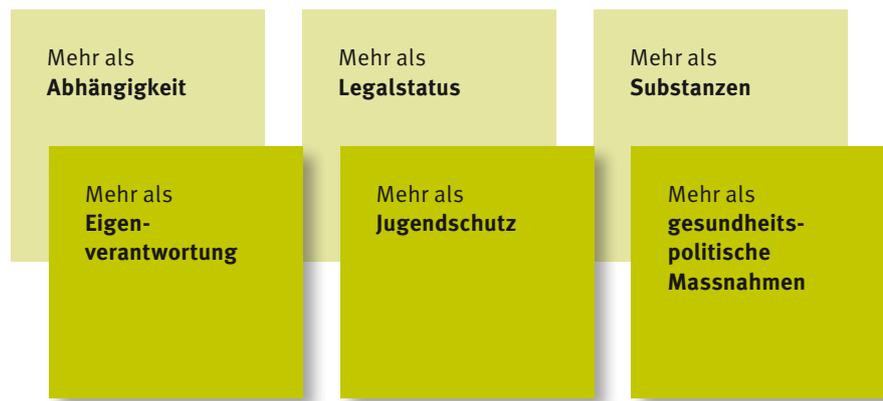
### **Mehr als gesundheitspolitische Massnahmen:**

#### **Die Notwendigkeit einer sektorübergreifenden Suchtpolitik**

Eine zukunftsfähige Suchtpolitik muss andere Politikbereiche einbeziehen sowie die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen fördern, um ihre gesundheitspolitischen Ziele zu erreichen. Sie muss auf eine inhaltliche Erweiterung vorbereitet sein, sowie die strategische Zusammenführung der bisher getrennten Suchtpolitiken anstreben. Weitere gesellschaftliche Handlungsträger – wie Wirtschaft und Zivilgesellschaft – sind, soweit angebracht, ebenfalls einzubeziehen.

### **Herausforderung Sucht**

#### **Leitbild für einen zukunftsfähigen Politikansatz**



Das *Leitbild Herausforderung Sucht* geht in seinen Leitsätzen von einem neuen Verständnis der Suchtpolitik aus. Es empfiehlt sowohl eine *erweiterte inhaltliche Orientierung* als auch eine *veränderte strategische Ausrichtung der Suchtpolitik*. Das *Leitbild Herausforderung Sucht* versteht die Herausforderungen als gesellschaftliches Phänomen, dem mit einem kohärenten und umfassenden Ansatz begegnet werden muss. Es bezieht sowohl psychoaktive Substanzen als auch substanzungebundene Verhaltensweisen mit Suchtpotenzial ein und beruht auf einem *Public-Health-Ansatz*. Leitlinien für das Handeln nach diesem Ansatz sind die *Prävention des problembehafteten Konsums und problembehafteter Verhaltensweisen* sowie die *Verminderung der gesundheitlichen Beeinträchtigungen und der Folgeschäden* sowohl für das Individuum als auch für das soziale Umfeld und die Gesellschaft.

### **Leitsatz 1 Kohärente Politik**

Die Schweiz verfolgt auf der Grundlage eines *Public-Health-Ansatzes* eine *kohärente Politik* in Bezug auf *schädlichen und riskanten Umgang* mit psychoaktiven Substanzen und Verhaltensweisen mit Suchtpotenzial.

### **Leitsatz 2 Orientierung am Schadenspotenzial und der tatsächlichen Problemlast**

Das suchtpolitische Handeln der Schweiz orientiert sich am *Schadenspotenzial und der tatsächlichen Problemlast* von Substanzen oder Verhaltensweisen mit Suchtpotenzial für das Individuum, sein soziales Umfeld und die Gesellschaft. Es verabschiedet sich damit von einer vereinfachenden Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Substanzen und der alleinigen Ausrichtung auf Abhängigkeiten.

### **Leitsatz 3 Inhaltliche Ausweitung**

Das suchtpolitische Handeln der Schweiz umfasst neben Alkohol, Tabak und illegalen Drogen auch *Medikamente, substanzungebundene Süchte* sowie *Produkte zur körperlichen und psychischen Optimierung*. Dabei wird den spezifischen Merkmalen der einzelnen Suchtformen Rechnung getragen.

### **Leitsatz 4 Sicherstellung von Behandlung und Betreuung**

Sucht ist eine Krankheit. Menschen mit einem problembehafteten Konsum, einem problembehafteten Verhalten oder einer Abhängigkeit haben ein Recht auf Behandlung und Betreuung. Auch den Angehörigen, Partnern und Kindern steht Unterstützung zu. Zugänglich sind auch *Massnahmen der Früherkennung, Beratung, Unterstützung des Ausstiegs und der sozialen Wiedereingliederung*. Der Auf- oder Ausbau eines integrierten Angebotes wird angestrebt.

### **Leitsatz 5 Schadensminderung**

Wirksame Massnahmen der Schadensminderung beziehen sich auf Konsumierende und auf ihr Umfeld. *Sie werden dort gewährleistet, wo sie aus Public-Health-Sicht eine Option darstellen*. Im Bereich Tabak ist dies nach aktuellem Wissensstand nicht der Fall.



### **Leitsatz 6 Prävention durch umfeldbezogene, strukturelle Massnahmen**

Die Suchtpolitik der Schweiz setzt auf umfeldorientierte, strukturelle Massnahmen, die eine gesündere Wahl zur attraktiveren Option machen. Dazu werden *verschiedene Politikbereiche konsequent in das suchtpolitische Handeln eingebunden*.

### **Leitsatz 7 Verpflichtung von Herstellern, Vertreibern und Verkäufern**

*Hersteller, Vertreter und Verkäufer* von Produkten mit Schadens- und Suchtpotenzial werden durch einen *abgestimmten Rechtsrahmen für die Steuerung von Angebot und Nachfrage* stärker verpflichtet. Dies gilt für alle föderalen Ebenen in der Schweiz.

### **Leitsatz 8 Differenzierte Zielgruppenorientierung**

Jugendschutz bleibt ein bedeutsamer Bereich der Suchtpolitik und bedarf der konsequenten Umsetzung. Suchtpolitische Massnahmen müssen aber breit auf alle *Zielgruppen* ausgerichtet sein. Dabei gilt es zu beachten, dass suchtpolitische Massnahmen niemanden aufgrund *sozialer Ungleichheiten* oder *Verschiedenheit* diskriminieren dürfen. Ergänzend sollen spezifische Programme die *Gesundheitskompetenz* jedes und jeder einzelnen im Sinn von Prävention und Früherkennung fördern.

### **Leitsatz 9 Beitrag der Zivilgesellschaft**

Die *Handlungsträger der Zivilgesellschaft* – beispielsweise Sport- und Wirtschaftsverbände oder Berufsorganisationen – verstärken ihre Aktivitäten besonders in der Prävention und Schadensminderung.

### **Leitsatz 10 Forschung, Ausbildung und Monitoring/Evaluation**

Die Schweiz verstärkt die *Ausbildung von Fachkräften* und die *Suchtforschung*. Dazu wird ein leistungsfähiges und integriertes *Suchtmonitoring aufgebaut*, das den Ansatz des Leitbildes reflektiert. Der Bundesrat soll ein *Nationales Forschungsprogramm* Suchtforschung lancieren. Die Suchtforschung wird unter Einbezug von Medizin und Psychiatrie universitär stärker verankert.

### **Weiterführung von «Herausforderung Sucht»**

Das Bundesamt für Gesundheit führt den Prozess «Herausforderung Sucht» weiter. Es verfolgt dabei das Ziel der Vermittlung, Vertiefung und Verankerung der Inhalte des Berichtes und des Leitbildes.

## **Impressum**

© Steuergruppe *Herausforderung Sucht*, Bern 2010

### **Herausgeber**

Steuergruppe der drei Eidg. Kommissionen für Alkoholfragen,  
für Drogenfragen und für Tabakprävention

### **Redaktion**

André Tschudin, Basel

### **Konzept und Layout**

[www.atelierrichner.ch](http://www.atelierrichner.ch)

### **Druck**

Stämpfli Publikationen AG

Gedruckt auf Offsetpapier matt, hochweiss, geblättert, holzfrei,  
FSC-zertifiziert, CO<sub>2</sub>-neutral

Diese Kurzfassung des *Berichts Herausforderung Sucht* erscheint auch  
in französischer, italienischer und englischer Sprache.

Sie kann, wie der Originalbericht, als Datei im PDF-Format heruntergeladen  
oder als Broschüre bestellt werden: [www.herausforderungsucht.ch](http://www.herausforderungsucht.ch),  
[www.defiaddictions.ch](http://www.defiaddictions.ch), [www.sfidadipendenza.ch](http://www.sfidadipendenza.ch), [www.challengeaddiction.ch](http://www.challengeaddiction.ch)

1. Auflage Mai 2010, 4000 Ex. (D 2000, F 1000, I 500, E 500)