

Sitzung vom 13. November 1996

**3254. Interpellation (Suchtprävention)**

Kantonsrat Willy Germann, Winterthur, und Mitunterzeichnende haben am 16. September 1996 folgende Interpellation eingereicht:

Suchtprävention wird von allen Parteien als ein wichtiger Pfeiler der «Drogenpolitik» erachtet. Die erschreckende Zunahme des Suchtmittelkonsums (insbesondere Tabak und Cannabis) bei immer jüngeren Volksschülern wirft nun aber die Frage auf, ob die bisherigen Kampagnen des Bundes und des Kantons eine wirkungsvolle Präventionsstrategie verfolgen.

Wir bitten deshalb den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche staatlichen, städtischen und privaten Stellen befassen sich im Kanton Zürich mit Suchtprävention? Wie werden deren Bemühungen koordiniert?
2. Wie viele Mittel der öffentlichen Hand flossen im Kanton Zürich insgesamt in die Suchtprävention? Wie beurteilt der Regierungsrat den Erfolg der bisherigen Bemühungen im Vergleich zu nordischen Staaten (z.B. Schweden)?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Kampagnen des Bundesamtes für Gesundheit, die den Jugendlichen u.a. die Botschaft vermittelt, Drogenkonsum sei nicht so schlimm, die meisten schafften ohnehin den Ausstieg?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat laufende Kampagnen mit dem Schwergewicht auf einer diffusen strukturellen Drogenprävention? Sollten künftige Kampagnen nicht vermehrt die Eigenverantwortung der Jugendlichen stärken anstatt zahlreiche Entschuldigungsgründe für einen Einstieg in den Suchtmittelkonsum bieten (Arbeitslosigkeit, Stress, Umweltverschmutzung, Schulklima usw.)?
5. Ist strukturelle Primärprävention (Verbesserung eines suchtfördernden negativen Umfeldes) nicht eine stete Aufgabe aller Erziehenden und Entscheidungsträger? Sind Fachstellen mit struktureller Primärprävention letztlich nicht überfordert? Besteht nicht die Gefahr einer teuren Sisyphusarbeit, bei der nur falsche Erwartungen geweckt werden?
6. Erachtet der Regierungsrat die bisherige Information z.B. über die Gefahren des Suchtmittelkonsums als genügend (z.B. Gefahren des Mehrfachkonsums, Langzeitwirkungen von Suchtmitteln, Drogen und Medikamente im Verkehr)?
7. Wo liegen nach Ansicht des Regierungsrates die Ursachen des um sich greifenden Suchtmittelkonsums in vielen Klassen der Oberstufe?
8. Erachtet der Regierungsrat offene, ungeschminkte Information über die Gefahren des Suchtmittelkonsums bei Jugendlichen im «Einstiegsalter» nicht auch als eine der vorrangigsten Aufgaben der Suchtprävention? Sollte nicht auch über Einstiegsszenarien informiert werden (Gruppendruck, Verharmlosung, Prestige, Handel, Flucht aus Problemen usw.)?

9. Könnte sich der Regierungsrat vorstellen, eine Ausbildung von Opinion-leaders aus einzelnen Schulklassen nach dem SMAT-Modell zu fördern?
10. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Meinung einiger Drogenfachleute, Abschreckung wirke in der Suchtmittelprävention kontraproduktiv (z.B. Abschreckung durch Einzelchicksale)?
11. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass die Frustrationstoleranz und die Belastbarkeit der Kinder gestärkt werden sollten, damit sie in Problemsituationen nicht schnell zu Suchtmitteln greifen? Wie kann dieses Ziel angesichts hedonistischer Tendenzen in Gesellschaft, Wirtschaft und Bildung erreicht werden?

#### Begründung:

Vieles deutet darauf hin, dass die bisherige Suchtprävention ihr Ziel verfehlte. Viele Kinder sind über die Gefahren des Suchtmittelkonsums erschreckend schlecht informiert, viele sogar desinformiert (Verharmlosung). Kinder und Jugendliche werden durch die laufenden Kampagnen kaum angesprochen und erhalten sogar durch die Primärprävention Entschuldigungsgründe für einen möglichen Einstieg. Noch vor Ausarbeitung eines Präventionsgesetzes (Vorstoss Schürch) sollten die verfügbaren Mittel zur Suchtprävention wirkungsvoller eingesetzt werden.

Auf Antrag der Direktion des Gesundheitswesens

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Willy Germann, Winterthur, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

#### Allgemeines, Koordination

Prävention ist ein wichtiger Pfeiler im Vier-Säulen-Modell (Prävention, Repression, Therapie, Überlebenshilfe) der Drogenpolitik des Bundes und des Kantons Zürich. Bei der Suchtprävention handelt es sich um eine gesellschaftliche Querschnittsaufgabe, die jede einzelne und jeden einzelnen betrifft und immer wieder im Alltag der Familie, der Schule, der Betriebe, der Behörden und in politischen Gremien berücksichtigt werden muss. Auch die Jugendsekretariate, die Einrichtungen der Elternbildung sowie die Sozialdienste leisten äusserst wichtige Präventionsarbeit. Suchtprävention kann deshalb nicht allein die Aufgabe von Spezialisten sein.

Zwei umfangreiche Konzepte, welche im Auftrag der Gesundheitsdirektion vom Institut für Sozial- und Präventivmedizin herausgegeben wurden, bilden die Grundlage für die suchtpreventive Arbeit im Kanton Zürich. 1991 erschien das Suchtpräventionskonzept, welches die theoretische und wissenschaftliche Grundlage für die Suchtprävention im Kanton Zürich bietet. Dieser Bericht wurde 1994 durch das Konzept «Sicherstellung der Suchtprävention in allen Regionen des Kantons Zürich» ergänzt, welches das Organisationsmodell für die regionalen Suchtpräventionsstellen enthält. Das Rahmenkonzept «Suchtprävention an Berufsschulen» wurde 1991 im Auftrag der Volkswirtschaftsdirektion erstellt. Zurzeit ist eine Arbeitsgruppe unter Leitung des kantonalen Präventionsbeauftragten dabei, ein Organisationskonzept für die kantonsweit tätigen Fachstellen für Suchtprävention auszuarbeiten.

Im Kanton Zürich existieren acht regionale Suchtpräventionsstellen mit Sitz in Andelfingen, Bülach, Meilen, Thalwil, Urdorf, Uster, Winterthur und Zürich und elf kantonsweit tätige, spezialisierte Fachstellen für Suchtprävention. Die Regionalstellen werden zur Hauptsache von den Gemeinden getragen und befassen sich mit allen Bereichen der Suchtpräven-

tion. Die kantonsweit tätigen Fachstellen bearbeiten spezielle Bereiche wie Prävention des Alkoholmissbrauchs oder spezielle Zielgruppen wie die Volksschule. Sie stellen ihre Spezialkenntnisse den Regionalstellen zur Verfügung. Die kantonsweiten Fachstellen haben zu meist private Trägerschaften (Blaues Kreuz, Abstinentenverband, Caritas, Gesundheitsstiftung Radix, Centro Scuola e Famiglia, Geschäftsstelle «Alkohol am Steuer Nie!», Züri Rauchfrei, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft Nichtrauchen). Der Kanton unterhält die Fachstelle Suchtprävention des Amtes für Berufsbildung, welche für die Berufsschulen zuständig ist, sowie die Fachstelle Suchtprävention am Pestalozzianum, welche für die Volks- und Mittelschulen zuständig ist. Zusätzlich hat der Regierungsrat 1991 das Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich zuständig erklärt für die Planung, Förderung und Verbreitung von Prävention und Gesundheitsförderung, soweit diese dem Staat obliegen. Anfang 1992 wurde am Institut die Stelle eines kantonalen Beauftragten für Prävention und Gesundheitsförderung geschaffen. Zu den vorrangigsten Aufgaben des Präventionsbeauftragten gehört die Koordination der suchtpreventiven Aktivitäten im Kanton. Der Präventionsbeauftragte präsidiert die mehrmals jährlich tagenden Konferenzen der Regionalen Suchtpräventionsstellen sowie der kantonsweiten Fachstellen.

Die Arbeitsgruppe Prävention der kantonalen Kommission für Drogenfragen trifft sich regelmässig, um anstehende Fragen der Suchtprävention zu bearbeiten.

### Vielfältige Ansätze in der Suchtprävention

Das Konzept zur Suchtprävention sieht vor, dass Suchtprävention auf drei Ebenen betrieben wird: Auf der Ebene der allgemeinen Gesundheitsförderung werden eine Stärkung des Individuums und Verbesserungen der Lebensbedingungen angestrebt, welche nicht auf die Suchthematik beschränkt sind; auf der Ebene des Suchtverhaltens wird nicht zwischen substanzgebundenem und substanzfreiem Suchtverhalten unterschieden, sondern auf süchtiges, d.h. eingeschränktes Verhalten als solches abgezielt; auf der Ebene des Suchtmittelmissbrauchs sollen schliesslich Verhaltens- und Einstellungsänderungen zu spezifischen Suchtmitteln erreicht werden. Sowohl Gesundheitsförderung wie Suchtprävention können sich entweder an der einzelnen Person oder aber an der Umwelt und der Gesellschaft orientieren. Im ersten Fall spricht man vom personorientierten Ansatz, der auf individuelles Verhalten wie Wahrnehmung der Eigenverantwortung als Jugendlicher und Erwachsener zielt, im zweiten Fall vom strukturellen Ansatz, der auf die Verhältnisse zielt. Beide Ansätze bedingen einander, so wie Person und Gesellschaft/Umwelt aufeinander bezogen sind. Die Kombination der drei obengenannten Ebenen mit beiden Ansätzen ergibt ein Sechs-Felder-Modell. Dieses ist in den weiter obenerwähnten Berichten dargestellt.

Dieses Modell zielt auf eine breite Kombination der verschiedensten Methoden und zeitigt dadurch bessere Ergebnisse als der isolierte Einsatz einzelner Massnahmen. Das Suchtpräventionskonzept aus dem Jahr 1991 ist damit eine bewährte und gute Grundlage für die Vermeidung von Einseitigkeiten in der Suchtprävention. Die Suchtprävention im Kanton Zürich orientiert sich inhaltlich an den zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Ergebnissen und organisatorisch an Konzepten, welche unter Mitwirkung breiter Kreise erarbeitet und angepasst worden sind. Die zahlreichen und vielfältigen Aktivitäten - zu denen auch Informationsvermittlung gehört - sind auf die jeweiligen, teilweise rasch ändernden Bedingungen abgestimmt. Das Pestalozzianum sowie die Fachstelle Suchtprävention Berufsbildung bieten für die Schulen die verschiedensten Modelle der Suchtprävention an. Das Modell der Schülermultiplikatorenkurse Alkohol, Tabak (SMAT) gehört dazu. Diese Methode ist allerdings sehr kostenintensiv.

Die Methoden der Suchtprävention werden zunehmend auch evaluiert. Die bisherigen Ergebnisse sind ermutigend. Ein brauchbarer Wirksamkeitsvergleich der Suchtprävention im Kanton Zürich mit derjenigen in anders strukturierten skandinavischen Ländern wäre finanziell sehr aufwendig und methodologisch kaum machbar.

### Kampagnen

Die Wirkung von Werbekampagnen zur Suchtprävention wird durch die Aussage, die Zielgruppe, das Umfeld und das gewählte Medium bestimmt. Kampagnen können nicht Probleme lösen, aber diese aufzeigen. Sie können die breite Bevölkerung sensibilisieren und so Ausgangspunkte für Massnahmen bilden. Sie ersetzen aber keinesfalls konkrete Massnahmen auf persönlicher oder struktureller Ebene.

Der Regierungsrat hat regelmässig Mittel sowohl für die individuell orientierte Kampagne «Sucht hat viele Ursachen» als auch für die aktuell laufende, strukturell orientierte Kampagne «Sucht beginnt im Alltag» bewilligt. Die letztere hat folgende Ziele:

- Information über Suchtphänomene und Aufzeigen von Zusammenhängen bei der Suchtentstehung.
- Förderung präventiver Orientierungen und Hinweise auf das Netz von Suchtpräventionsstellen.
- Senkung der Hemmschwelle, alltägliche (eigene) Suchtphänomene zu thematisieren.
- Verschiebung des Aufmerksamkeitsfokus vom Suchtmittel hin zum Suchtverhalten und zu suchtbegünstigenden Bedingungen; von der Beschränkung auf illegale Drogen hin zu allen Suchtmitteln.

Ausgehend von der Tatsache, dass die Gemeinschaft und deren Strukturen Suchtverhalten begünstigen, aber auch vor Sucht schützen können, wurde die Kampagne visuell mit nüchtern wirkenden Textaussagen gestaltet. Die meisten Aussagen sind durch wissenschaftliche Studien untermauert. Die Kampagne bietet nicht Entschuldigungen für Suchtmittelkonsum, sondern macht die Umstände sichtbar, die Suchtmittelkonsum begünstigen, und fordert so auf, dagegen vorzugehen. So konnten Plakate zum illegalen Alkoholausschank an Jugendliche die Wirteverbände bewegen, gegen solche Missstände anzugehen. Die Kampagne will aber auch Strukturen stärken, die vor Sucht schützen können. Die Aussagen der Kampagne zielen nicht speziell auf Jugendliche, sondern auf die ganze Bevölkerung, wobei entscheidungsbefugte Personen besonders angesprochen werden sollen. Die Kampagne wird wissenschaftlich vom Seminar für Publizistikwissenschaft der Universität Zürich evaluiert. Die Ergebnisse der Evaluation dieser neuen Kampagne liegen noch nicht vor. Die Suchtpräventionsstellen von Nidwalden und Obwalden haben Sujets der Kampagne übernommen. Weitere Kantone zeigen ebenfalls Interesse.

Die Kampagne des Bundesamtes für Gesundheit aus dem Jahre 1995 «Einmal süchtig, immer süchtig?» wollte mit Aussagen wie «Drogensüchtige Menschen haben eine gute Chance auszusteigen, eine sehr gute sogar, wenn wir sie nicht im Stiche lassen» nach der Schliessung der offenen Drogenszene in Zürich Süchtige motivieren, Therapien zu beginnen, bei Angehörigen Hoffnung wecken und bei Behörden und privaten Geldgebern an die Solidarität appellieren, um die nötigen Einrichtungen für den Ausstieg bereitzustellen. Diese Zielsetzungen sind zu begrüßen. Allerdings ist es fraglich, ob es angemessen war, diese Aussage unterschiedslos an die gesamte Bevölkerung zu richten.

### Strukturelle Prävention

Strukturelle Prävention ist immer auch Aufgabe der Erziehenden und sollte vorab bei Entscheidungsträgern immer mitberücksichtigt werden. Stellen für Suchtprävention sind tatsächlich überfordert, wenn die Erwartung an sie herangetragen wird, sie sollten Strukturen massgeblich verändern. Präventionsstellen können aber Impulse setzen, Initiativen auslösen und versuchen, mit fundierten Informationen über Zusammenhänge der Suchtentwicklung, Entscheidungsträger auf ihre suchtpreventiven Möglichkeiten hinzuweisen.

### Informationsvermittlung

Eine bloss Informationsdarbietung stösst in der Suchtprävention an Grenzen. Kenntnisse über Wirkungsweisen und Gefahren von Suchtmitteln führen allein selten zu Verhaltensänderungen. Emotionales Erleben, unmittelbare Erwartungen, Werbung, Vorbilder und andere soziale Einflüsse haben ebensoviel Auswirkungen auf unser Verhalten wie blosses Wissen. Eine vom Deutschen Bundesministerium für Gesundheit herausgegebene Expertise kommt gar zum Schluss, dass Informationsvermittlung über psychoaktive Substanzen im günstigsten Falle ineffektiv, im ungünstigsten Fall sogar schädlich im Hinblick auf die Reduzierung eines Missbrauchsverhaltens sei. Letzteres gelte insbesondere, wenn Abschreckung Teil der Informationsvermittlung sei.

Eine offene, durch Fakten gestützte und weder verharmlosende noch sensationsheischende Information über die Gefahren des Suchtmittelkonsums ist deshalb bei allen suchtpreventiven Aktivitäten eine Selbstverständlichkeit. Diese Informationen sollten nüchtern und den Zielgruppen angepasst dargeboten werden. Die Stellen für Suchtprävention im Kanton haben seit je verschiedene Broschüren, Flugblätter verteilt und auch den Lehrkräften, Lehrmeistern und Eltern angeboten. In den letzten Monaten wurden zusätzlich auf breiter Basis aktuelle Informationen wie ein Informationsblatt zum Ecstasy-Konsum gezielt in der Technoszene verteilt; ein ähnliches Informationsblatt zu LSD ist in Vorbereitung. Über andere, neue Phänomene wie Softspirituosen für die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen soll ebenfalls informiert werden.

Bei der Informationsvermittlung über Suchtmittelwirkungen kommt der Schule eine übertragende Bedeutung zu. Der neue Lehrplan für die Volksschule sieht vor, dass stufengerecht über die einzelnen Suchtmittel informiert wird. Das persönliche, durch Kontinuität geprägte Verhältnis zwischen Lehrkräften und Schülerinnen und Schülern ermöglicht eine gezielte Informationsvermittlung.

Der neue Lehrplan für die Volksschule legt auch grosses Gewicht darauf, den Kindern nicht nur Wissen und Fertigkeiten zu vermitteln, sondern ihre persönlichen und sozialen Fertigkeiten auszubilden und zu stärken. Dabei ist die Frustrationstoleranz, die Belastbarkeit und die Konfliktfähigkeit bei Jugendlichen zu stärken. Das Akzeptieren, das Ziehen und das Aushandeln von Grenzen sind pädagogische Zielsetzungen mit wichtiger suchtpreventiver Bedeutung. Dass Belastungen besser ausgehalten werden, wenn sich Betroffene durch die Gemeinschaft der Familie, der Klasse und des Freundeskreises solidarisch getragen wissen, ist unbestritten. Eltern- und Lehrerbildung spielen für diese Zielsetzungen eine wichtige Rolle.

#### Suchtmittelkonsum in den Klassen der Oberstufe

Es sind keine wissenschaftlich gesicherten Resultate über einen gesteigerten Suchtmittelkonsum in den Klassen der Oberstufe bekannt. Allerdings zeigen Einzelbeobachtungen von Lehrkräften wie auch die Resultate der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol und andere Drogenprobleme gewisse Anzeichen, dass ein solcher Trend bestehen könnte. Sollte sich dies bestätigen, so wären die Ursachen dafür nicht leicht auszumachen. Der Frage der Zunahme des Suchtmittelkonsums ist aber angesichts widersprüchlicher Hinweise weiterhin eine hohe Aufmerksamkeit zu schenken. Deshalb war der Zürcher Präventionstag im Frühjahr 1996 dem Alkohol- und Tabakkonsum von Kindern und Jugendlichen gewidmet.

#### Finanzierung

Für Suchtprävention wendete der Kanton (Gesundheits-, Volkswirtschafts- und Erziehungsdirektion) 1995 knapp 3 Mio. Fr. auf. Aus dem Fonds für die Bekämpfung des Alkoholismus, der zur Hauptsache aus dem Alkoholzehntel des Bundes gespiesen wird, flossen 1995 1,6 Mio. Fr. Damit wurden hauptsächlich privat getragene, kantonsweite Fachstellen subventioniert. Die Gemeinden wendeten 1995 für die Regionalen Suchtpräventionsstellen rund 2,9 Mio. Fr. auf. 1995 wurden demnach durch Bund, Kanton und Gemeinden insgesamt 7,5 Mio. Fr. für Suchtprävention im Kanton Zürich eingesetzt. Dabei sind die Ausga-

ben der Jugendhilfe und Elternbildung für die Suchtprävention nicht berücksichtigt, da sie sich nicht separat ausweisen lassen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktionen des Gesundheitswesens, des Erziehungswesens und der Volkswirtschaft.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
Husi