

Sitzung vom 14. Mai 1997

### **1020. Anfrage betreffend finanzieller Mittel für die Prävention**

Kantonsrat Vilmar Krähenbühl, Zürich, hat am 24. Februar 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Der Bund und seine Experten propagieren das Vier-Säulen-Prinzip, nämlich Prävention, Repression, Überlebenshilfe und Therapie. Bedenklich ist, welcher kleiner Betrag für die Prävention im Vergleich zu den übrigen Bereichen ausgegeben wird. In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat die nachfolgenden Fragen zu beantworten:

1. Welche finanziellen Mittel werden für die Prävention, die Repression, die Überlebenshilfe und die Therapie pro Jahr ausgegeben (als Durchschnitt der letzten drei Jahre)?
2. Wie hoch sind die indirekten Kosten pro Sparte als Schätzung z.B. bei der Überlebenshilfe für das begleitete Wohnen usw.?
3. Wie wertet der Regierungsrat den Erfolg pro Sparte im Vergleich zu den investierten finanziellen Mitteln?
4. Falls wie beim Bund ein ähnliches Missverhältnis bei den finanziellen Aufwendungen besteht, gedenkt der Regierungsrat hier etwas zu ändern?

Auf Antrag der Direktionen des Gesundheitswesens und der Fürsorge beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Vilmar Krähenbühl, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Prävention ist ein Bestandteil des Vier-Säulen-Modells (Prävention, Repression, Therapie, Überlebenshilfe), welches sowohl auf Bundesebene als auch im Kanton Zürich als Grundlage für die Drogenpolitik dient. In einer wissenschaftlichen Arbeit der Handelshochschule St. Gallen wurde der finanzielle Aufwand für Prävention und Forschung im Bereich illegaler Drogen 1990 gesamtschweizerisch auf 30 Mio. Fr. geschätzt. Die geschätzten Aufwendungen für medizinische oder polizeiliche Massnahmen lagen rund fünf- bzw. zehnmal über diesem Betrag. Die Zuordnung der finanziellen Aufwendungen zu einzelnen Sparten musste allerdings teilweise arbiträr erfolgen.

Zuordnungsschwierigkeiten dürften aber auch im Begriff der Prävention selbst begründet sein. Durch präventive Massnahmen wird versucht, die Wahrscheinlichkeit für das Entstehen von Suchtkrankheiten so wirksam wie möglich zu vermindern. Die eigentliche Suchtprävention zielt dabei darauf ab, dem Suchtmittelmissbrauch vorzubeugen. Ist eine Suchtkrankheit dennoch entstanden, sollen über therapeutische und rehabilitative Massnahmen Komplikationen verhindert und die Bedingungen für den Ausstieg aus der Drogensucht geschaffen werden. Mit all diesen Anstrengungen wird versucht, die Nachfrage nach Suchtmitteln zu vermindern. Sie werden ergänzt durch repressive Massnahmen, die die Verminderung der Verfügbarkeit von Suchtmitteln zum Ziel haben. Damit sind in allen Sparten des Vier-Säulen-Modells wichtige und unverzichtbare, präventive Aspekte enthalten. Die Prävention des Konsums illegaler Drogen lässt sich im übrigen nicht von der Prävention anderer Sucht- und Genussmittel abgrenzen.

An direkt zuordbaren Kosten wendete der Kanton im letzten Jahr für Suchtprävention, wie Sensibilisierungskampagnen in der Öffentlichkeit, Programme in Schulen sowie Programme für besonders gefährdete Gruppen rund 2,6 Mio. Fr. auf. Weiter wurden aus dem Fonds für die Bekämpfung des Alkoholismus, der zur Hauptsache aus dem Alkoholzehntel des Bundes gespeisen wird, 1996 1,5 Mio. Fr. für die Suchtprävention verwendet. Damit wurden hauptsächlich privat getragene, kantonsweite Fachstellen subventioniert; an die regionalen Suchtpräventionsstellen, die von den Gemeinden betrieben werden, flossen 550000 Fr. Die Gemeinden wendeten 1996 für die Regionalen Suchtpräventionsstellen rund 3,3 Mio. Fr. auf. Im Jahr 1996 wurden demnach im Kanton Zürich durch Bund, Kanton und Gemeinden insgesamt

7,4 Mio. Fr. für die präventive Massnahmen zur Bekämpfung der Drogensucht eingesetzt. Dabei sind die Ausgaben für die Jugendhilfe und Elternbildung im Rahmen der Suchtprävention nicht berücksichtigt, da sie sich nicht separat ausweisen lassen.

Wie stark die einzelnen Sparten des Vier-Säulen-Modells jedoch untereinander vernetzt sind, zeigen die Aufwendungen für Strafverfolgung, Strafjustiz und Strafvollzug. Für diese üblicherweise der Repression zugerechneten Massnahmen gab der Kanton Zürich 1995 (u.a. Auflösung der offenen Drogenszene) etwa 300 Mio. Fr. aus, wobei etwa 50% der Gesamtkosten auf die Strafverfolgung, 11% auf die Gerichte und 39% auf den Strafvollzug entfielen. Eine einigermaßen verlässliche Trennung zwischen dem Aufwand für Repression und demjenigen für Prävention in diesen Bereichen ist aber faktisch unmöglich. Der unterstellte Gegensatz von Repression und Prävention ist im Bereich der Drogenproblematik genauso fehl am Platz wie im Bereich der allgemeinen Kriminalität. So zielt der im Einzelfall der Repression dienende Strafvollzug in genereller Hinsicht auf eine im wesentlichen präventive Wirkung ab.

Ähnliches gilt für die Strafverfolgung. Die Polizei hat zwar grundsätzlich einen repressiven Auftrag (Strafverfolgung); diesem repressiven Teil der polizeilichen Tätigkeit kommt neben anderen wichtigen Aspekten aber auch präventive Bedeutung zu. So hängt die Bereitschaft zur Begehung von Straftaten mit der Höhe des Risikos zusammen, entdeckt zu werden, wobei bei Drogenabhängigen bedingt durch den Drang zur Suchtbefriedigung diese Risikoabwägung im Einzelfall relativiert werden muss. Die Bekämpfung des organisierten Drogenhandels, das Vorgehen gegen den Strassen- und Kleinhandel und die Verhinderung der Entstehung offener Drogenszenen hat wesentlich zur Verbesserung der Lebensqualität in den betroffenen Gebieten beigetragen. Das Verschwinden einer offenen Drogenszene dürfte zudem im Sinne der Prävention den Zugang zu illegalen Drogen unattraktiver gestaltet haben.

Im klassisch präventiven Bereich arbeiten die Kantons- und Stadtpolizeikräfte an Informationsveranstaltungen und im schweizerischen Projektteam für Verbrechensverhütung aktiv mit. Ein besonderes Augenmerk richtet die Polizei auch auf Gefahren, die aus Handlungen unter Drogeneinfluss resultieren wie z.B. das Lenken von Motorfahrzeugen. Der entsprechenden verkehrspolizeilichen Kontrolltätigkeit, zu der sich der Regierungsrat in der Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 287/ 1995 geäußert hat, kommt gleichermassen präventive wie repressive Bedeutung zu.

Abgrenzungsschwierigkeiten bezüglich der einzelnen Sparten des Vier-Säulen-Modells ergeben sich auch bei der Frage, inwieweit die Bemühungen des Sozialdienstes der Justizdirektion (1995: etwa 7,4 Mio. Fr.) der Therapie oder der Überlebenshilfe zuzurechnen sind, ganz abgesehen davon, dass die Betreuung Entlassener wesentlich der Prävention im Sinne der Rückfallbekämpfung dient. In diesem Bereich richtete der Kanton Zürich zudem Betriebsbeiträge an die Stiftung für Gefangenen- und Entlassenenfürsorge aus. Es läge auch nahe, den ganzen Bereich des Massnahmenvollzugs (1995: 25 Mio. Fr.) der Therapie zuzurechnen. Zutreffend wäre dies aber nur für die Massnahmen nach Art. 43 Ziffer 1 Abs. 1 und Art. 44 Ziffer 1 und 6 StGB. Wiederum würde es einen erheblichen Aufwand bedeuten, aus den Unterlagen des Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug zu eruieren, welcher Anteil der gesamten Massnahmenkosten auf die einzelnen Sparten des Vier-Säulen-Modells entfällt.

Aufgrund von Belegungszahlen lässt sich der betriebliche Aufwand des Kantons im Drogenbereich für 1996 mit etwa 40 Mio. Fr. schätzen. Zusätzlich wurden 12 Mio. Fr. an Investitionsbeiträgen ausgeschüttet. Im Zusammenhang mit der Schliessung der offenen Drogenszene in der Stadt Zürich lag das Schwergewicht des Mitteleinsatzes der Fürsorgedirektion in der Zeitperiode 1994 bis 1996 beim Rückführungszentrum (VRZK) und bei der Überlebenshilfe sowie vorübergehend bei der FFE-Station Ober Halden. Neben dem Fonds zur Bekämpfung des Alkoholismus erfolgten die Ausgaben aus den ordentlichen Finanzmitteln (jährlich rund 11 Mio. Fr. als Mittelwert der letzten drei Jahre) und als Beitrag an die Projekte der diversifizierten Betäubungsmittelverschreibung aus dem Fonds für gemeinnützige Zwecke (im Mittel jährlich 1,6 Mio. Fr.). Im Bereich der Überlebenshilfe wurden vom Kanton für Notschlafstellen, begleitetes Wohnen, Arbeitsintegrationsprogramme sowie Kontakt- und Anlaufstellen je zwischen 1,5 Mio. Fr. und 2,7 Mio. Fr. ausgegeben. Nachdem damit ein Beitrag zur Schliessung der offenen Drogenszene geleistet werden konnte, ist unter dem Spardruck für die Zukunft eine Redimensionierung der kantonalen Aufwendungen eingeleitet worden. Die Überlebenshilfe ist primär eine Aufgabe der Gemeinden. Da in diesem Bereich auch viele private Angebote vorhanden sind, die nicht nur von Drogenabhängigen benützt werden, sind verlässliche Angaben zu den Kosten, die der Konsum illegaler Drogen verursacht, praktisch nicht zu erheben. Ebenfalls nicht zu beziffern, sind die Aufwendungen für die präventivmedizinische

Arbeit, die durch die frei beruflich tätigen Ärztinnen und Ärzte u.a. im Bereich der übertragbaren Krankheiten geleistet wird.

Der Erfolg präventiver Massnahmen im Drogenbereich lässt sich quantitativ nur sehr schwer beurteilen. Einerseits lassen sich verhinderte Ereignisse, d.h. die Zahl von Menschen, die aufgrund von Präventionsmassnahmen nicht abhängig wurden, kaum beziffern; andererseits können gesamtgesellschaftliche Entwicklungen wie Veränderungen im Rollenverständnis der Familie, abnehmende Tragfähigkeit des sozialen Netzes, Lehrstellenmangel, Arbeitslosigkeit, verstärkte Migration usw. in ihrer Bedeutung für die Wahrscheinlichkeit von Suchtentwicklungen in einem Kollektiv nicht mit hinreichender Genauigkeit abgeschätzt werden. Bezüglich der Quantifizierung des Erfolgs gelten analoge Überlegungen auch für die Repression und die Überlebenshilfe. Wo es mit vertretbarem Aufwand möglich ist, werden die Methoden der Suchtprävention wissenschaftlich evaluiert. Als Beispiel sei die Medienkampagne «Sucht beginnt im Alltag. Prävention auch» genannt, die 1996 vom Seminar für Publizistikwissenschaft der Universität Zürich bezüglich Resonanz und Wirkung bei der Bevölkerung und bei Entscheidungsträgern evaluiert wurde.

Die Höhe der Finanzierung für die einzelnen Säulen ist als Massstab für die Ausgewogenheit wenig geeignet. Die inhaltliche Ausgewogenheit, die soweit möglich auf wissenschaftlichen Evaluationen abgestützt ist, und die Abstimmung zwischen den vier Sparten des Vier-Säulen-Modells sind aber wichtige Faktoren für eine erfolgreiche Drogenpolitik. Dabei ist die Prävention ein wesentliches Element im drogenpolitischen Gesamtkonzept, dem auch in Zukunft ein angemessener Platz zu erhalten ist.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**