



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

96.5141.06

GD/P965141
Basel, 4. August 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 3. August 2010

Anzug Marc Flückiger und Konsorten betreffend einem kantonalen Suchthilfegesetz

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 12. Juni 1996, den nachstehenden Anzug Marc Flückiger und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Der Kanton Basel-Stadt ist in den vergangenen Jahren mit seiner pragmatischen Vorgehensweise und seiner politisch breit abgestützten Drogenpolitik weit über die kantonalen Grenzen hinaus in Erscheinung getreten und gilt vielerorts als beispielhaft. Das Suchthilfesystem ist vielfältig und gut ausgebaut. Sowohl im Bereich der legalen Drogen wie im Bereich der illegalen Drogen wird gute und beachtete Arbeit geleistet. In der kantonalen Verwaltung wurden notwendige Schritte in Bezug auf die Koordination zwischen den Bereichen legale und illegale Drogen umgesetzt. Gesellschaftlich haben in Bezug auf das Suchtverständnis Veränderungen stattgefunden. Diese Veränderungen zielen alle weg von einer rein substanzorientierten Sichtweise, die die Probleme vor allem im Zusammenhang mit den einzelnen Substanzen sieht, hin zu einem umfassenden Suchtverständnis, das die Problematik in einen multifaktoriellen Zusammenhang stellt und Fragen der allgemeinen Gesundheitsvorsorge in den Vordergrund rückt.

Die gesetzlichen Grundlagen, auf die sich die Aktivitäten des Suchthilfesystems stützen, sind gut 20 Jahre alt. Dies betrifft in erster Linie das „Gesetz betreffend Massnahmen gegen den Alkohol- und Medikamentenmissbrauch sowie gegen den Drogenkonsum und betreffend Einführung des revidierten Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel“ (Alkohol- und Drogengesetz) und die „Verordnung zum Gesetz betreffend Massnahmen gegen den Alkohol- und Medikamentenmissbrauch sowie gegen den Drogenkonsum“ (Alkohol- und Drogenverordnung). In der Verwaltung wurde eine Arbeitsgruppe beauftragt, den Revisionsbedarf dieser gesetzlichen Bestimmungen zu prüfen.

Die AnzugstellerInnen bitten den Regierungsrat in Anbetracht der beschriebenen Situation zu prüfen und zu berichten;

- ob es nicht angezeigt wäre im Kanton Basel-Stadt neue gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die den heutigen Bedingungen und dem Wissensstand in Bezug auf Suchtfragen eher entsprechen;
- ob nicht die Schaffung eines kantonalen Suchthilfegesetzes, wie dies in einzelnen Kantonen bereits eingeführt und auf Bundesebene zurzeit geprüft wird, das geeignete Mittel hierzu sei.

M. Flückiger, P. Aebersold, G. Morin, B. Inglin, E. U. Katzenstein, A. Weil, U. Mäder, L. Saner, Ch. Wydler, A. Heiniger““

Mit Beschluss Nr. 32/25 vom 4. August 1998 hat der Regierungsrat den ersten Bericht zum Anzug Marc Flückiger und Konsorten dem Grossen Rat überwiesen. Dieser hat den genannten Anzug mit Beschluss vom 9. September 1998 stehen lassen und dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung überwiesen. In der Folge hat der Regierungsrat mit den Beschlüssen Nr. 03/05/21 vom 4. Februar 2003, Nr. 06/03/12 vom 17. Januar 2006 und Nr. 08/16/12 vom 13. Mai 2008 die weiteren Berichte dem Grossen Rat überwiesen. Der Grosse Rat seinerseits hat mit den Beschlüssen vom 19. März 2003, vom 10. Mai 2006 und vom 4. Juni 2008 den Anzug Marc Flückiger und Konsorten jeweils stehen lassen und dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung überwiesen.

Wir berichten zum Anzug Marc Flückiger und Konsorten erneut wie folgt:

1. Bisherige Berichterstattung des Regierungsrats

In seinen dem Grossen Rat bis anhin vorgelegten Berichten zum Anzug Marc Flückiger und Konsorten hat der Regierungsrat wiederholt darauf hingewiesen, dass eine Revision des baselstädtischen Gesetzes betreffend Massnahmen gegen den Alkohol- und Drogenmissbrauch sowie gegen den Drogenkonsum und betreffend Einführung des revidierten Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel vom 20. März 1975 (Alkohol- und Drogengesetz, ADG; SG 322.100) aufgrund der gegebenen politischen Relevanz des Themas in Betracht zu ziehen sei. Es bestehe jedoch kein dringender Handlungsbedarf, weil das im Kanton Basel-Stadt existierende Suchthilfesystem gut aufgebaut und koordiniert sei und laufend überprüft sowie an die sich ändernden Gegebenheiten angepasst werde.

Da es unerlässlich ist, die Arbeit im Suchthilfebereich des Kantons Basel-Stadt mit dem Bund und den anderen Kantonen zu koordinieren, hat der Regierungsrat besonderes Gewicht darauf gelegt, die Revision des ADG bzw. die Schaffung eines neuen kantonalen Suchthilfegesetzes erst dann an die Hand zu nehmen, wenn die seit längerem im Gang befindliche Revision des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG, SR 812.121) auf nationaler Ebene abgeschlossen ist und Klarheit darüber besteht, inwiefern darauf Bezug zu nehmen ist.

Ebenfalls wurde auf die Bedeutung der Revision des Vormundschaftsrechts für die Überarbeitung des ADG hingewiesen: Bei Personen mit einer Suchtmittelabhängigkeit können Hilfeleistungen nicht immer auf freiwilliger Basis durchgeführt werden. In diesen Fällen werden entsprechende Massnahmen auf der Grundlage des Vormundschaftsrechts ergriffen. Das Vormundschaftsrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210; Art. 360-456) wird einer Totalrevision unterzogen, da es seit dem Entstehungsjahr 1912 praktisch unverändert blieb und darum heute nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten entspricht.

Mit dem BetmG sowie dem Vormundschaftsrecht befinden sich auf Bundesebene zwei wichtige Vorlagen in Revision, welche für das baselstädtische ADG massgebend sind.

2. Aktuelle Situation auf Bundesebene

2.1 Revision des Betäubungsmittelrechts

Nach dem – durch die vorgesehene Liberalisierung des Cannabiskonsums bedingten – Scheitern der ursprünglich beabsichtigten Gesamtrevision des BetmG im Juni 2004 hat das Eidgenössische Parlament eine Entkoppelungsstrategie verfolgt und die wenig bestrittenen Änderungen des BetmG betreffend Cannabiskonsum separat weiterbehandelt: Im Mai 2006 wurde ein neuer Entwurf zur Teilrevision des BetmG ausgearbeitet, der insbesondere die gesetzliche Verankerung des Vier-Säulen-Prinzips, die definitive Aufnahme der heroingestützten Behandlung ins Gesetz sowie die Aufnahme der Schadensminderung und Überlebenshilfe als gleichberechtigte Säule neben Prävention, Repression und Therapie vorsah. Parallel dazu reichte das Initiativkomitee „Pro Jugendschutz - gegen Drogenkriminalität“ am 13. Januar 2006 bei der Bundeskanzlei die Volksinitiative „Für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz“ (Hanfinitiative) ein, die sich den Fragen rund um die Cannabisproblematik widmete.

National- und Ständerat haben der Vorlage betreffend Teilrevision des BetmG in der Schlussabstimmung vom 20. März 2008 zugestimmt. Dagegen wurde aus Kreisen der Eidgenössisch-Demokratischen Union (EDU) und der Schweizerischen Volkspartei (SVP) das Referendum mit 51'969 gültigen Unterschriften ergriffen. In der Folge kam es am 30. November 2008 zu einer Volksabstimmung, in der die Änderung des BetmG angenommen wurde. Gleichzeitig konnte das Stimmvolk über die Hanfinitiative abstimmen, welche jedoch keine Zustimmung fand.

Üblicherweise tritt das ausführende Verordnungsrecht gleichzeitig mit dem Gesetz in Kraft. Die Arbeiten zur Anpassung der Betäubungsmittelverordnung (BetmV; SR 812.212.1) erweisen sich allerdings als sehr umfangreich. Aufgrund dessen, dass diese Arbeiten noch einige Zeit in Anspruch nehmen werden, hat der Bundesrat am 20. Mai 2009 beschlossen, vorerst lediglich die Bestimmungen über die heroingestützte Behandlung auf den 1. Januar 2010 in Kraft zu setzen, da die vorgängige gesetzliche Grundlage hierfür auf den 31. Dezember 2009 befristet war. Die restlichen Revisionsbestimmungen und das dazugehörige Verordnungsrecht werden voraussichtlich auf Anfang 2011 in Kraft gesetzt.

2.2 Revision des Vormundschaftsrechts

Bei Hilfeleistungen für Personen mit einer Suchtmittelerkrankung, die nicht auf freiwilliger Basis erfolgen können, sieht das kantonale ADG gemäss seinem § 2 die Anwendbarkeit des Vormundschaftsrechts vor. Die Umsetzung von Massnahmen gemäss ADG ist somit unter Umständen eng an das Vormundschaftsrecht geknüpft. Das geltende Vormundschaftsrecht des ZGB ist seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1912 praktisch unverändert geblieben und entspricht somit nicht mehr den heutigen Verhältnissen. Es wird deshalb zurzeit grundlegend revidiert.

Nachdem der Bundesrat die Botschaft und den Entwurf zur Totalrevision des Vormundschaftsrechts im Juni 2006 verabschiedet hat, konnten die parlamentarischen Beratungen

rasch abgeschlossen werden. Der Ständerat hat die Vorlage in der Herbstsession 2007 behandelt, der Nationalrat in der Herbstsession 2008. Die Differenzen konnten in der Winter-session 2008 bereinigt werden. Ziel der Revision des Vormundschaftsrechts bzw. des neuen Erwachsenenschutzrechts ist es, das Selbstbestimmungsrecht schwacher, hilfsbedürftiger Personen zu wahren und zu fördern, gleichzeitig aber auch die erforderliche Unterstützung sicherzustellen und gesellschaftliche Stigmatisierungen zu vermeiden. Die neuen gesetzlichen Massnahmen sollen entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit auf die individuellen Bedürfnisse und Möglichkeiten der betroffenen Personen zugeschnitten werden. Am 6. Januar 2009 wurde der bereinigte Gesetzestext im Bundesblatt publiziert; die 100-tägige Referendumsfrist lief am 16. April 2009 ungenutzt ab. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement geht davon aus, dass das neue Recht per 1. Januar 2012 oder 1. Januar 2013 in Kraft treten wird (das Inkrafttreten wird vom Bundesrat bestimmt).

3. Aktuelle Situation im Kanton Basel-Stadt

3.1 Ausgangslage

Das baselstädtische Alkohol- und Drogengesetz vom 20. März 1975 entspricht insbesondere in den Formulierungen und Bezeichnungen nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten. Das Suchthilfesystem des Kantons Basel-Stadt ist hingegen gut ausgebaut und wurde laufend den Entwicklungen im Suchtbereich angepasst. Das baselstädtische Hilfsangebot ist im Vergleich zu demjenigen anderer Kantone ausgesprochen differenziert und vielseitig. Anpassungen des Systems an die gewandelten gesellschaftlichen Umstände sind mit den gegenwärtigen Strukturen jederzeit möglich. Aus diesem Grund war eine Revision des derzeit geltenden kantonalen ADG bzw. die Schaffung eines kantonalen Suchthilfegesetzes bisher nicht dringlich. Die Revisionen der Betäubungsmittelgesetzgebung und des Vormundschaftsrechtes können deshalb abgewartet werden, ohne dass sich Handlungsbedarf betreffend das Suchthilfesystem des Kantons Basel-Stadt ergibt.

Nach den Entwicklungen der Teilrevision des BetmG hat sich gezeigt, dass die geplanten Änderungen der Betäubungsmittelgesetzgebung auf Bundesebene dem aktuell geltenden baselstädtischen ADG nicht widersprechen, insbesondere, da der Cannabiskonsum nicht liberalisiert wurde. Die gesetzliche Verankerung des Vier-Säulen-Prinzips, die definitive Aufnahme der heroingestützten Behandlung ins Bundesgesetz sowie die Aufnahme der Schadensminderung und Überlebenshilfe als gleichberechtigte Säule neben Prävention, Repression und Therapie bedeuten für das Suchthilfesystem des Kantons Basel-Stadt eine Verankerung der bisher bei uns bestehenden Praxis. In diesem Fall tangieren die Entwicklungen auf Bundesebene die Ausgestaltung im Kanton Basel-Stadt nicht.

Ein wichtiger Teil des baselstädtischen ADG sind jedoch die nicht auf freiwilliger Basis stattfindenden Hilfeleistungen für Personen mit einer Suchterkrankung. Da dieser Teil des ADG weitgehend vom neuen Vormundschaftsrecht bzw. Erwachsenenschutzrecht und dessen Ausgestaltung auf Kantonebene abhängt, sind diese Entwicklungen für die Revision des kantonalen ADG wegweisend.

3.2 Projekt „Umsetzung Erwachsenenschutzrecht“, Arbeitsgruppe „Fürsorgerische Unterbringung“

An der Umsetzung der revidierten Bundesbestimmungen im Bereich des Erwachsenenschutzrechts und der Schaffung der neuen gesetzlichen Grundlagen für den Kanton Basel-Stadt wird seit Mitte 2008 im Rahmen eines umfangreichen Projektes unter der Federführung der Vormundschaftsbehörde des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt gearbeitet. Im Verlauf dieses Jahres sollen die im Zusammenhang mit der Fürsorgerischen Unterbringung stehenden Themen, die im ADG behandelt werden (z.B. ambulante Massnahmen), im Rahmen eines Teilprojekts von einer Arbeitsgruppe unter Mitwirkung von Vertretern der Kantonspolizei, der Universitären Psychiatrischen Kliniken und des Gesundheitsdepartements (Abteilung Sucht und Kantonsärztlicher Dienste) diskutiert und entsprechende Empfehlungen zur konkreten Umsetzung ausgearbeitet werden.

Hilfestellungen des Suchthilfesystems, die nicht auf freiwilliger Basis erfolgen können, so z.B. die erwähnte Fürsorgerische Unterbringung, werden bislang im ADG geregelt. Mit dem neuen Erwachsenenschutzrecht wird dieser Regelungsgegenstand ins Bundesrecht überführt. Zuständig für diesen bisher im ADG normierten Bereich wird zukünftig die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sein; nach geltendem Recht ist es der Vormundschafts-, Jugend- und Fürsorgerat. Es wird auch weiterhin eine ärztliche Einweisung für eine begrenzte Dauer von neu maximal sechs Wochen möglich sein, künftig nach dem neuen Art. 429 ZGB.

Welche konkreten Auswirkungen die entsprechenden Regelungen des neuen Erwachsenenschutzrecht des Bundes und der infolge dessen anzupassenden Bestimmungen des kantonalen Vormundschaftsrechts auf das bestehende ADG haben werden, lässt sich derzeit noch nicht abschliessend bestimmen. Die Folgen der Bundesrechtsänderungen für das bestehende ADG werden auf kantonaler Ebene in der erwähnten Arbeitsgruppe evaluiert und entsprechende Änderungen der kantonalen Gesetzgebung, also auch des ADG, nach sich ziehen. Die infolge der Revision des Vormundschaftsrechts des Bundes zu revidierenden kantonalen Gesetzesbestimmungen werden dem Grossen Rat zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt.

3.3 Kantonales Gesundheitsgesetz

Der Legislaturplan 2009-2013 des Regierungsrats bestimmt in seinem vierten Leitsatz "Nachhaltig Lebensqualität schaffen" die Modernisierung der Gesundheitsgesetzgebung als eine der Massnahmen zum Schwerpunkt „Lebensqualität und Sicherheit“. In diesem Zusammenhang hat das Gesundheitsdepartement am 26. März 2010 den Entwurf eines Gesundheitsgesetzes für den Kanton Basel-Stadt in eine breit angelegte Vernehmlassung geschickt. Dieser Gesetzesentwurf soll einen Rahmen für das baselstädtische Gesundheitsrecht bilden und bezweckt die Zusammenführung eines grossen Teils der bestehenden kantonalen Gesetze im Gesundheitswesen in einem einzigen Erlass. Dadurch wird die Übersichtlichkeit des Gesundheitsrechts verbessert und die Rechtsanwendung erleichtert.

Neben verschiedenen Neuerungen enthält der Gesetzesentwurf zwei Bestimmungen hinsichtlich Gesundheitsförderung und Prävention sowie betreffend Missbrauch und Abhängigkeit (unter anderem von Suchtmitteln). Damit wird, die weitere Zustimmung zum Gesund-


heitsgesetz vorausgesetzt, eine neue Gesetzesgrundlage in diesem Bereich geschaffen. Es ist nicht vorgesehen, dass durch den Erlass des Gesundheitsgesetzes das ADG aufgehoben wird. Vielmehr wird dieses im Zuge der Nachführung des übrigen kantonalen Gesundheitsrechts überprüft und gegebenenfalls, zusätzlich zu den aufgrund des neuen Erwachsenenschutzrechts erforderlichen Änderungen (vgl. Ziff. 2.1 hiervor), angepasst werden müssen.

4. Antrag

Das aktuelle Alkohol- und Drogengesetz des Kantons Basel-Stadt vom 20. März 1975 wird vor allem durch die neuen gesetzlichen Bestimmungen des Vormundschafts- bzw. des Erwachsenenschutzrechts und des Betäubungsmittelrechts, aber eventuell auch aufgrund des neuen kantonalen Gesundheitsgesetzes, gewisse Änderungen erfahren. Vertreter des Suchthilfesystems sind an der Ausgestaltung der entsprechenden Grundlagen wesentlich beteiligt und können ihr Erfahrungswissen einbringen. Inwiefern das ADG an die neuen rechtlichen Gegebenheiten anzupassen oder durch ein kantonales Suchthilfegesetz zu ersetzen ist, wird sich im Rahmen der weiteren Arbeiten zu den genannten Erlassen zeigen.

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Marc Flückiger und Konsorten betreffend einem kantonalen Suchthilfegesetz erneut stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin