



An den Grossen Rat

23.5501.02

GD/P235501

Basel, 1. November 2023

Regierungsratsbeschluss vom 31. Oktober 2023

Interpellation Nr. 128 Niggi Daniel Rechsteiner betreffend «Wirksamkeit der Vier-Säulen-Politik»

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 18. Oktober 2023)

«In den vergangenen Monaten spitzte sich die Situation im unteren Kleinbasel derart zu, so dass sich zahlreiche Personen an die Zeiten offener Drogenszenen erinnern. Es wird auch medial breit über die Auswüchse berichtet. Einerseits wird von Gewaltdelikten und unzumutbaren Umständen auf der Dreirosenanlage berichtet und andererseits werden in den Quartierstrassen vom Claraplatz bis hin zur Dreirosenanlage ähnliche Tendenzen von Drogenhandel, öffentlichem Konsum von Suchtmitteln und Gewalt festgestellt wie in anderen Schweizer Städten. Die Anwohner:innen fühlen sich durch die Auswüchse beeinträchtigt und befürchten eine Verschlimmerung der Situation. In der Dreirosenanlage wurden mit der Installation von Kameras erste polizeiliche Verbesserungsmassnahmen umgesetzt. Politisch werden Forderungen nach Repression laut und die Thematik ist präsent in den Medien. Manche Einwohner:innen fühlen sich um dreissig Jahre zurückversetzt, als grössere Schweizer Städte mit offenen Drogenszenen konfrontiert wurden. Aufgrund des Elends, der Ausbeutung und der Gewalt im Drogenmilieu wurden seinerzeit Hilfsangebote geschaffen und die in Basel eingeführte Vier-Säulen-Politik (Prävention, Therapie, Schadensminderung, Repression) schweizweit umgesetzt. In Basel-Stadt wird durch die Abteilung Sucht ein breites Angebot an Hilfsangeboten koordiniert, das sich am Vier-Säulen-Modell orientiert. In diesem Kontext arbeiten auch die verschiedenen Behörden konstruktiv zusammen. Trotz dieser Bemühungen scheint sich eine 'neue' offene Drogenszene zu etablieren, was an neuen Substanzen, Konsumformen und veränderten Bedingungen liegen kann.

Der Interpellant bittet die Regierung höflich um die Beantwortung der folgenden Fragen.

- Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass sich die Problematik im Umfeld der suchtbetroffenen Menschen verschärft hat und Handlungsbedarf zur raschen Beruhigung der Situation besteht?
- Gemäss Webseite des Gesundheitsdepartements hat das Vier-Säulen-Modell nach wie vor Gültigkeit. Ist der Gesamtregierungsrat auch dieser Ansicht und fördert er eine departementsübergreifende Strategie im Hinblick auf die aktuelle Problematik im unteren Kleinbasel? Wie sieht das konkret aus? Sind zusätzliche Massnahmen in Planung?
- Ist davon auszugehen, dass in jüngster Vergangenheit den einzelnen Säulen möglicherweise zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde und so beispielsweise Präventionsmassnahmen vernachlässigt wurden?
- Müssen bei einzelnen Säulen neue Faktoren berücksichtigt werden? Beispielsweise die Verfügbarkeit von Drogen über das Darknet oder Messenger wie Telegram? Gibt es andere Entwicklungen, die ein Update des 4-Säulenmodells erfordern?
- In den Medien wird von neuen Substanzen und Konsumformen berichtet, welche wie eine neue Welle die Schweiz erreichen. Ist der Regierungsrat auch dieser Meinung und wie schätzt er die aktuelle Situation ein?

- Welche Strategie verfolgt der Regierungsrat in Bezug auf die Linderung des Elends bei den suchtmittelabhängigen Personen, zur Eindämmung des Drogenhandels und der Beeinträchtigung der Anwohner:innen im Raum Claraplatz bis Dreirosenanlage?

Niggi Daniel Rechsteiner»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Allgemeines zur Vier-Säulen-Politik

Mit der im Jahr 2008 erfolgten Revision des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (Betäubungsmittelgesetz [BetmG]; SR 812.121) wurde die vor dem Hintergrund der Heroinepidemie in den 1980er Jahren mit Blick auf die Drogenproblematik entwickelte Vier-Säulen-Suchtpolitik in der Schweiz gesetzlich verankert. Die vier Säulen fokussieren auf die folgenden Bereiche:

1. Gesundheitsförderung, Prävention und Früherkennung;
2. Therapie und Beratung;
3. Schadensminderung und Risikominimierung;
4. Regulierung und Vollzug.

Durch Massnahmen wie die Einführung der heroingestützten Behandlung, der Kontakt- und Anlaufstellen (K+A) und sozialtherapeutischen Angeboten konnten die Drogentodesfälle und die HIV-Ansteckungen stark reduziert und der öffentliche Raum deutlich entlastet werden. Die Vier-Säulen-Politik steht heute für die Ausgewogenheit und das Zusammenwirken der verschiedenen Interventionen im Suchtbereich. Die seinerzeitige Eidgenössische Kommission für Drogenfragen [EKDF; heutige Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und nichtübertragbare Krankheiten (EKSN)] erweiterte das Konzept der vier Säulen um die Dimension der drei Konsummuster: risikoarm, problembehaftet, abhängig. Gleichzeitig postulierte sie, dass dieses Konzept für alle Substanzen gelte, sprich nicht nur für illegale Drogen, sondern auch für legale Drogen und Verhaltenssuchte. Auf diesem so genannten Würfelmodell basiert auch die Nationale Strategie Sucht 2017–2024. Sie verfolgt die folgenden vier übergeordneten Ziele:

- Suchterkrankungen werden verhindert;
- abhängige Menschen erhalten die notwendige Hilfe und Behandlung;
- gesundheitliche und soziale Schäden werden vermindert;
- negative Auswirkungen auf die Gesellschaft werden verringert.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass sich die Problematik im Umfeld der suchtbetroffenen Menschen verschärft hat und Handlungsbedarf zur raschen Beruhigung der Situation besteht?*

Das Team Mittler im öffentlichen Raum der Abteilung Sucht des Gesundheitsdepartements (GD) erhebt regelmässig die Konsumvorfälle im öffentlichen Raum wie auch Meldungen über Handel mit psychoaktiven Substanzen¹. Dabei ist eine Zunahme zu beobachten. So hat beispielsweise die Zahl der Menschen, die Kokain im öffentlichen Raum konsumieren, im Sommer 2023 insbesondere an vereinzelt Treffpunkten deutlich zugenommen.

¹ Zu den psychoaktiven (bewusstseinsverändernde) Substanzen zählen Cannabis, Kokain, Heroin und weitere synthetische Drogen wie Ecstasy etc.

Dem Regierungsrat ist es ein wichtiges Anliegen, den öffentlichen Raum soweit als möglich vor den unerwünschten Begleiterscheinungen des Konsums von illegalen Suchtmitteln zu schützen. Dasselbe gilt für Lärmbelästigungen und das Littering. Um den sich verändernden Entwicklungen in diesen Bereichen adäquat begegnen zu können und die Auswirkungen für die Betroffenen und insbesondere auch für die Bevölkerung möglichst gering zu halten, ist eine rollende und sich an den laufend ändernden Umständen orientierende Planung von Massnahmen wichtig. Dem Regierungsrat ist bewusst, dass die aktuelle Situation insbesondere für die Anwohnenden der betroffenen Stadtgebiete eine deutliche Belastung darstellt. Auch wenn bereits Massnahmen ergriffen wurden, besteht aus Sicht des Regierungsrates weiterer Handlungsbedarf.

2. *Gemäss Webseite des Gesundheitsdepartements hat das Vier-Säulen-Modell nach wie vor Gültigkeit. Ist der Gesamregierungsrat auch dieser Ansicht und fördert er eine departementsübergreifende Strategie im Hinblick auf die aktuelle Problematik im unteren Kleinbasel? Wie sieht das konkret aus? Sind zusätzliche Massnahmen in Planung?*

Das Vier-Säulen-Modell ist im Kanton Basel-Stadt seit vielen Jahren etabliert, es wird laufend, konsequent und zielorientiert umgesetzt. Die Abteilung Sucht des GD hat den Auftrag der Regierung, die Vier-Säulen-Politik im Rahmen der kantonalen Suchtpolitik zu koordinieren und insbesondere die Suchthilfe im Kanton zu planen, zu steuern, zu koordinieren und gemeinsam mit ihren Partnern umzusetzen. Entscheidend für eine nachhaltige und erfolgreiche Umsetzung der kantonalen Suchthilfe ist ein kritisches Monitoring durch die zuständigen Stellen des GD unter Einbezug der operativen Einheiten der Kantonspolizei. Im Weiteren ist für die Schadensminderung der betroffenen Anspruchsgruppen die Beratung durch die Fachverantwortlichen der Kantonspolizei, insbesondere jene der Prävention und des Community Policing sowie der aufsuchenden Arbeit durch den Sozialdienst, von zentraler Bedeutung. Durch die intensive interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft und der Abteilung Sucht können auf Entwicklungen rasch reagiert und Lösungsansätze pragmatisch und zielgerichtet umgesetzt werden.

Im Jahr 2001 hat die Regierung die Führungsstrukturen im Suchtbereich neu definiert. Das daraus hervorgegangene Interdepartementale Führungsgremium Sucht (IFS) setzt sich aus Kaderpersonen mit Entscheidungsbefugnis aus dem GD, dem Erziehungsdepartement, dem Justiz- und Sicherheitsdepartement, dem Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt, dem Bau- und Verkehrsdepartement sowie dem Präsidentialdepartement zusammen. Das IFS berät den Regierungsrat in Fragen der Suchtpolitik und bereitet dessen Entscheide interdepartemental vor. So wird auch die aktuelle Thematik im unteren Kleinbasel in diesem und anderen Gremien (u.a. Kommission Nutzung öffentlicher Raum², Steuergruppe öffentlicher Raum³) regelmässig diskutiert. Konkrete kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen für die Verbesserung der Situation werden zurzeit in Zusammenarbeit der verschiedenen themenspezifisch involvierten Departemente und Dienststellen erarbeitet.

3. *Ist davon auszugehen, dass in jüngster Vergangenheit den einzelnen Säulen möglicherweise zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde und so beispielsweise Präventionsmassnahmen vernachlässigt wurden?*

Die verschiedenen Angebote in den vier Säulen sind als sich ergänzende und aufeinander abgestimmte Massnahmen zu sehen. Ein wichtiges Ziel ist es, dem Bedarf der unterschiedlichen Zielgruppen in den verschiedenen Bereichen mit unterschiedlichen Angeboten gerecht zu werden. So

² In der Kommission Nutzung öffentlicher Raum (KoNöR) tauschen sich Vertreterinnen und Vertreter der Fachinstanzen aller Departemente (exkl. Finanzdepartement) über den Vollzug der Gesetzgebung über die Nutzung des öffentlichen Raumes aus. Darüber hinaus koordiniert sie den Vollzug.

³ Die Steuergruppe öffentlicher Raum besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Abteilung Sucht, der Kantonspolizei, der mit der Betreuung des K+A-Umfelds beauftragten Sicherheitsfirma, der K+A-Betreiberin Stiftung Suchthilfe Region Basel, der Stadtgärtnerei und des Suchtbeauftragten des Kanton Basell-Landschaft. Sie trifft sich mehrmals jährlich, um die Situation im öffentlichen Raum, vor allem im Bereich der K+A, zu analysieren und die aktuellen Probleme zu lokalisieren sowie entsprechende Massnahmen zu beschliessen.

stellen die Kantonspolizei und die Staatsanwaltschaft seit Beginn der Videoüberwachung eine Beruhigung im Bereich der Dreirosenanlage fest. Damit einher ging allerdings eine Verlagerung des Drogenhandels und -konsums in die Umgebung.

Bei der Gruppe von Menschen, die sich aktuell im unteren Kleinbasel im öffentlichen Raum aufhalten und psychoaktive Substanzen konsumieren, handelt es sich mehrheitlich um Menschen mit einer chronifizierten, langjährigen Substanzabhängigkeit und zusätzlichen psychosozialen Belastungen. Ihnen stehen die bewährten Angebote in den Bereichen Schadensminderung und Therapie zur Verfügung. Herausfordernd ist bei dieser Zielgruppe jedoch, sie zur Nutzung der Angebote zu motivieren und sie in die bestehenden Strukturen einzubetten. Die aktuelle Situation ist jedoch mit einer offenen Drogenszene, wie sie vor rund 30 Jahren anzutreffen gewesen ist, nicht zu vergleichen.

Mit Blick auf die Suchthematik werden Präventionsangebote nach wie vor insbesondere im schulischen Setting angeboten (Talk@bout⁴, Start?Klar!⁵). Die moderne Suchtprävention ist nicht nur substanzspezifisch orientiert, sondern vielmehr auf eine ganzheitliche Betrachtung der Ressourcen, Ursachen und Risikofaktoren für Sucht ausgerichtet. Daneben werden Aktionstage, Dialogwochen, digitale Medien und öffentliche Veranstaltungen vom Kanton Basel-Stadt genutzt, um die breite Bevölkerung oder spezifische Zielgruppen über Substanzen, ihre Wirkungen und die damit verbundenen Gefahren und Risiken zu informieren.

4. *Müssen bei einzelnen Säulen neue Faktoren berücksichtigt werden? Beispielsweise die Verfügbarkeit von Drogen über das Darknet oder Messenger wie Telegram? Gibt es andere Entwicklungen, die ein Update des 4-Säulenmodells erfordern?*

Die innerhalb des Vier-Säulen-Modells verorteten Massnahmen müssen kontinuierlich neuen Entwicklungen und Erkenntnissen angepasst werden. Das Würfelmodell bleibt dabei als Grundlage bestehen und neue Begleitfaktoren werden bei der Massnahmenplanung mitberücksichtigt. So ist beispielsweise der Verfügbarkeit von Drogen über das Internet und Messenger-Dienste mit zusätzlichen Massnahmen im Bereich des Jugendschutzes und mit Präventionsaktivitäten zu begegnen, um die Information über Internetnutzung, Medienkompetenz etc. zu vervollständigen.

Die Verfügbarkeit von Drogen auf dem so genannten Strassenmarkt ist besonders bei Heroin, Kokain und Marihuana gross und die Preise sind im langjährigen Vergleich sinkend. Darknet und Messenger-Dienste mögen neue Bezugsquellen sein, dürften aber keine Auswirkungen auf das Vier-Säulenmodell an sich haben oder die Frage nach dessen Überarbeitung nach sich ziehen. Dies, weil zum einen über diese neuen Vertriebskanäle bloss eine Verlagerung von bis anhin über Telefon, SMS und/oder WhatsApp aufgegebenen Drogenbestellungen stattfindet und weil es sich zum andern bei den Personen, die Drogen in der Öffentlichkeit bzw. in den K+A konsumieren, nicht um die klassischen Nutzenden des Darknets handeln dürfte. Dabei ist jedoch klar zu unterstreichen, dass selbstverständlich auch der im Darknet betriebene Betäubungsmittelhandel – im Rahmen der vorhandenen Ressourcen – strafrechtlich verfolgt wird.

⁴Talk@bout ist ein Suchtpräventionsworkshop für 6. Primarschulklassen, bei welchem sich die Schülerinnen und Schüler mit der Thematik des Suchtmittelkonsums und der Verhaltenssuchte auseinandersetzen. Geleitet und durchgeführt wird Talk@bout von Fachpersonen des Blauen Kreuzes beider Basel.

⁵Start?Klar! ist ein Suchtpräventionsprojekt der Stiftung Suchthilfe Region Basel in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Schulsozialarbeit Basel-Stadt. Das Angebot Start?Klar! wird in den 9. Klassen (3. Klassen der Sekundarschulstufe) angeboten. In der Schulintervention setzen sich die Jugendlichen mit den Themen Alkohol, Cannabis, Medikamentenmissbrauch und Onlinekonsum auseinander.

5. *In den Medien wird von neuen Substanzen und Konsumformen berichtet, welche wie eine neue Welle die Schweiz erreichen. Ist der Regierungsrat auch dieser Meinung und wie schätzt er die aktuelle Situation ein?*

Neue Substanzen und Konsumformen sind immer auch mit Herausforderungen verbunden und je früher eine Entwicklung erkannt wird, umso besser kann darauf mit adäquaten Massnahmen reagiert werden. Der Kanton Basel-Stadt hat ein dichtes Suchthilfenetz sowie kurze Kommunikationswege – damit ist eine gute Grundlage vorhanden, um auf Veränderungen möglichst rasch zu reagieren. Berichte wie das jährlich publizierte Schweizer Suchtpanorama, der European Drug Report 2023 aber auch der im Kanton Basel-Stadt im Auftrag des IFS verfasste Jahresbericht «Suchtpolitik und Monitoring des Suchtbereichs Basel-Stadt»⁶ liefern frühzeitig Hinweise auf neue Trends. Aktuell stellt beispielsweise der steigende Konsum von Kokain im öffentlichen Raum eine Entwicklung dar, die in mehreren Städten der Schweiz auftritt. Deshalb findet auch ein interkantonaler und interurbaner Austausch dazu statt.

Nach wie vor werden alle gängigen Konsumformen praktiziert, doch hat das intravenöse Injizieren über die Jahre hinweg tatsächlich abgenommen. Nebst anderen Gründen ist diese Entwicklung gegebenenfalls auch auf die tieferen Betäubungsmittelpreise zurückzuführen, was die Verbreitung des inhalativen Konsums, bei dem grössere Mengen benötigt werden, begünstigt. Derweil werden gerade im Bereich der so genannten Designerdrogen und insbesondere auch im Bereich der «halbsynthetischen», d.h. durch chemische Behandlung mehr oder weniger veränderten Cannabinoide laufend «neue» Substanzen hergestellt und es fällt auf, dass solche Substanzen gerne im Ausland bestellt werden, wo sie mitunter bereits legal sind. Fakt ist, dass Sicherstellungen solcher Substanzen jeweils detaillierte Abklärungen nach sich ziehen, da mit Blick auf eine allfällige Strafverfolgung exakt geprüft werden muss, ob solche neuen Kreationen bereits unter die vom Schweizer Betäubungsmittelgesetz verbotenen Substanzen fallen oder (noch) nicht.

Wenn auch nicht explizit formuliert, spricht der Interpellant von neuen Substanzen, «...welche wie eine neue Welle die Schweiz erreichen», womit wohl auch die Substanz Crack gemeint ist. In der Tat ist eine Zunahme auch in Basel feststellbar. Im Vergleich zu anderen Schweizer Städten, insbesondere Genf, in welchen der Crack-Konsum effektiv problematisch ist, kann in Basel jedoch noch nicht von einer Welle gesprochen werden. Gemäss den Beobachtungen der zuständigen Fachstellen und der Kantonspolizei wird Kokain im Kanton Basel-Stadt nach wie vor hauptsächlich in Pulverform und nicht als vorgefertigte Crack-Steine verkauft und konsumiert.

6. *Welche Strategie verfolgt der Regierungsrat in Bezug auf die Linderung des Elends bei den suchtmittelabhängigen Personen, zur Eindämmung des Drogenhandels und der Beeinträchtigung der Anwohner:innen im Raum Claraplatz bis Dreirosenanlage?*

Diverse Massnahmen, um die unerwünschten Begleiterscheinungen des Drogenkonsums im öffentlichen Raum zu verringern, sind bereits seit längerem fest implementiert und wurden aufgrund der aktuellen Situation in letzter Zeit intensiviert. Dazu zählen u.a. die aufsuchende Sozialarbeit durch das Team Mittler im öffentlichen Raum der Abteilung Sucht, verstärkte Kontroll- und Patrouillenaktivitäten der Kantonspolizei, Pflege und Reinigung des öffentlichen Raums durch die Stadtgärtnerei und die Stadtreinigung, Entsorgung von herumliegendem Injektionsmaterial durch das «Sprützwäspi» und Betreuung des Umfelds der K+A durch die beauftragte Sicherheitsfirma. Weitere Massnahmen sind geplant.

Die derzeitige Situation im unteren Kleinbasel steht im Fokus des Regierungsrates und muss aus seiner Sicht mit zielgerichteten Massnahmen deutlich verbessert werden. Dabei gilt es, die unterschiedlichen Ausprägungen und Problemstellungen differenziert zu analysieren. So zeigt sich die Situation mit Gewalt und Drogenhandel auf der Dreirosenanlage anders als am Matthäuskirchplatz, wo Lärm, Littering und Substanzkonsum im Vordergrund stehen. Dem entsprechend sind die Mass-

⁶<https://www.bs.ch/publikationen/sucht/monitoring-sucht-2023.html>

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

nahmen heterogen und zu differenzieren und werden unter Beteiligung der verschiedenen Departemente und Behörden umgesetzt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin