

Postulat Tabea Rai/Eva Gammenthaler (AL): Für einen wissenschaftlichen Pilotversuch für den kontrollierten Kokainverkauf (2023.SR.0140)

In der Stadtratssitzung vom 1. Juni 2023 wurde die Motion Tabea Rai, Eva Gammenthaler (AL) vom 14. Mai 2020 durch den Stadtrat mit SRB 2023-271 in ein Postulat umgewandelt und als solches erheblich erklärt:

Auch das Verbot des Kokainkonsums ist Ausdruck einer blockierten schweizerischen Drogenpolitik und kriminalisiert tausende Menschen. Diese verkehrte Politik kostet viel Geld, das besser für die Prävention ausgegeben würde. Die Städte sind von dieser fehlgeleiteten Politik besonders betroffen.

Die aktuellen Razzien machen die Verfahrenheit der Situation deutlich: Mit einem riesigen Aufwand wird gegen die Menschen, welche sich am untersten Ende der Handelskette befinden, vorgegangen. Diejenigen, welche im mittleren und grossen Stil vom Drogenhandel profitieren, werden aussenvorgelassen. Dies führt dazu, dass höchstens Symptombekämpfung betrieben wird. Das höchste der Gefühle dieser Aktion wäre, dass sich die Szene an einen anderen Ort verschiebt. Eine 2001 veröffentlichte Studie zur Auswirkung der repressiven Drogenpolitik um 1998 in Bern hat folgendes feststellen können:

«Die Änderung der Repressionsstrategie in Bern mit einer stärker auf den Gross- und Zwischenhandel ausgerichteten Zielsetzung führte zu einer signifikanten Abnahme der Kontrollen bei nicht-dealenden Konsumenten. Demgegenüber ist die Repressionserfahrung bezüglich Kontrollen und Anzeigen der mehrheitlich einheimischen Drogenverkäufer unverändert geblieben. Dieser Befund legt die Vermutung nahe, dass sich die polizeilichen Massnahmen gegen den Drogenhandel weitgehend auf ausländische Personen konzentrierten.»

Ein Pilotversuch analog zum Pilotversuch bei den Cannabis-Social-Clubs könnte auch bei Kokain zu vereinfachter Prävention und einer besseren Kontrollmöglichkeit führen und eine weitaus effektivere Massnahme gegen den «Deal» als eine von Racial Profiling geprägte repressive Drogenpolitik sein.

Die Stadt Bern war lange bekannt für ihre fortschrittliche Drogenpolitik, deshalb sollte sie sich auch vermehrt für einen vernünftigen Umgang mit dem Drogenkonsum und den Drogenbezugsmöglichkeiten einsetzen.

Die letzte Debatte hat aufgezeigt, dass diese Forderung durchaus umsetzbar wäre. Abgelehnt wurde der Vorstoss mehrheitlich aufgrund einer potentiellen Gefährdung des hängigen Experimentierartikel, in Bezug auf den Pilotversuch für den kontrollierten Cannabisverkauf. Aufgrund der aktuellen Ausgangslage, beurteilt die Motionärin den jetzigen Zeitpunkt als passend, um nun einen Schritt weiterzugehen.

Die Motionärin fordert den Gemeinderat auf, mit anderen Städten Kontakt aufzunehmen und das Projekt eines wissenschaftlich begleiteten Pilotversuch zum kontrollierten Verkauf von Kokain voranzutreiben und in die Realität umzusetzen.

1. Der Gemeinderat soll gegenüber anderen in drogenpolitischen Fragen fortschrittlichen Städten und gegenüber dem Bundesrat sein Interesse bekunden, an einem solchen Pilotprojekt teilzunehmen.
2. Der Gemeinderat soll sich (wenn möglich mit den anderen Städten) dafür stark machen, dass ein solches Pilotprojekt überhaupt in die Tat umgesetzt wird und dies in nützlicher Frist realisiert wird.
3. Der Gemeinderat soll nach Möglichkeit eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe zwischen den Städten anregen, welche einen möglichen Pilotversuch für den kontrollierten Kokainverkauf skizzieren.

4. Der Gemeinderat informiert den Stadtrat mittels eines Zwischen- und eines Endberichts über die getroffenen Massnahmen und Auswirkungen.

Bern, 14. Mai 2020

Erstunterzeichnende: Tabea Rai, Eva Gammenthaler

Mitunterzeichnende: -

Bericht des Gemeinderats

Das Postulat «Für einen wissenschaftlichen Pilotversuch für den kontrollierten Kokainverkauf» beauftragt den Gemeinderat Massnahmen in der Zuständigkeit des Gemeinderats zu prüfen, um wissenschaftliche Pilotversuche für den kontrollierten Kokainverkauf voranzutreiben.

Kontext und Differenzierung

Kokain ist nach Cannabis die am zweithäufigsten konsumierte illegale Droge in der Schweiz. Im Jahr 2022 befanden sich basierend auf Vergleichen von Abwasseranalysen mit Zürich, Basel Genf und Bern gleich vier Schweizer Städte unter den 20 europäischen Städten mit dem höchsten Koka-in-Konsum, davon drei in den Top 10. Bern wird bei den Abwasseranalysen von 2022 europäisch auf der 18. Stelle geführt. In den letzten zehn Jahren hat der Kokainkonsum überall in Europa stark zugenommen. Dieser Trend hat sich 2023, auch in Bern, fortgesetzt.¹ Die Substanz ist in Europa zudem gemäss der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) in einer «historisch» hohen Verfügbarkeit auf dem Markt, was Bedenken betreffend die öffentliche Gesundheit weckt und sich in der Zunahme von Gewaltverbrechen im Kontext der organisierten Kriminalität widerspiegelt. Auch in europäischen Ländern sind illegale Laboratorien im grossen Stil an der Kokainproduktion beteiligt.

Die kriminellen Netzwerke, deren Geschäftsmodell auf dem Handel mit Kokain und diversen anderen Substanzen beruht, bedrohen u.a. gemäss der Europäischen Kommission und Europol die öffentliche Gesundheit, die Sicherheit und die Stabilität der europäischen Demokratien durch Gewalt, Korruption und eine zunehmende Aushöhlung der Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit. Diverse europäische Länder haben in den letzten Jahren begonnen, ihre Politik zur Bekämpfung der Drogenkriminalität und der konsumbedingten Gesundheitsrisiken neu zu justieren. Der Europäische Rat hat beispielsweise jüngst beschlossen, die EMCDDA in eine eigenständige Drogenagentur umzuwandeln, um «effizienter auf die neuen Herausforderungen in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit zu reagieren». Diese Ausgangslage bildet den Kontext für die nachfolgenden Überlegungen des Gemeinderats zum vorliegenden Postulat.

Bei der Diskussion um Pilotversuche zur Kokainabgabe muss dabei unterschieden werden zwischen einem Kokainverkauf im Bereich des sogenannt **rekreativen Konsums** (analog zu Pilotversuchen mit Cannabis) und einer kontrollierten Abgabe von Kokain an Schwerstsüchtige als **medizinische Intervention** im Sinne einer betäubungsmittelgestützten Behandlung. Im Bereich des rekreativen Kokainkonsums liegt der Fokus auf gesellschaftlich gut integrierten Personen und Personen mit Gelegenheitskonsum. Hier geht es also insbesondere um Fragen der Regulierung; ein kontrollierter Verkauf würde die Prävention, die Beratung und die Schadensminderung vereinfachen sowie bessere Zugänge zu therapeutischen Angeboten und bessere Kontrollmöglichkeit schaffen. Im Bereich der medizinischen Intervention liegt der Fokus hingegen auf vulnerablen Per-

¹ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2023): Wastewater analysis and drugs — a European multi-city study, https://www.emcdda.europa.eu/publications/html/pods/wastewater-analysis_en (abgerufen am 13.3.2024).

sonen mit Kokainabhängigkeit; hier ginge es bei einem Pilotversuch vielmehr um die Erprobung therapeutischer Ansätze an der Schnittstelle zur Schadensminderung, also um die Behandlung mit Kokain (oder anderen Stimulanzien) mit dem primären Ziel einer Stabilisierung. Wenn im Postulat von einem *kontrollierten Kokainverkauf* die Rede ist, dann impliziert dies nach dem Verständnis des Gemeinderats einen Pilotversuch im Bereich des sogenannt rekreativen Kokainkonsums.

Grundsätzliche Haltung des Gemeinderats

Die Regulierung illegaler Drogen wird fachlich und politisch auf nationaler und internationaler Ebene diskutiert. Die Stadt Bern engagiert sich basierend auf ihrer Suchtstrategie und im Rahmen ihrer Möglichkeiten aktiv in dieser Diskussion und befürwortet wie die Postulantin eine Regulierung. Regulierung sollte dabei aus Sicht des Gemeinderats entsprechend des jeweiligen Schadens- und Nutzenspotentials der Substanzen erfolgen (Suchtstrategie der Stadt Bern 2019). Dabei sind substanzspezifischen Aspekten Rechnung zu tragen. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob es zielführend ist, die Regulierungsdebatte rein substanzspezifisch zu führen, oder ob nicht vielmehr auf eine grundsätzliche Überarbeitung der Betäubungsmittelgesetzgebung hingearbeitet werden soll. Unbestritten ist für den Gemeinderat die Schlüsselrolle der Städte in der Weiterentwicklung der Suchtpolitik, wie sie auch die Postulantin herausstreicht. Weltweit haben Städte als Innovations-treiberinnen und gesellschaftliche Frühwarnsysteme die nationalen und internationalen Drogenpolitiken entscheidend beeinflusst und tun dies auch weiterhin.

Diese Haltung des Gemeinderats wurde auch bei der Teilnahme einer städtischen Delegation an einer Regulierungskonferenz in Amsterdam im Januar 2024 zum Ausdruck gebracht. Im Rahmen der Konferenz hat der Stadtpräsident das Amsterdamer Manifest zum Umgang mit illegalen Substanzen unterzeichnet. Die unterzeichnenden Vertreter*innen aus Verwaltung, Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft bekennen sich zur Schaffung einer humaneren Drogenpolitik. Als eines von vier Leitprinzipien spricht sich das Manifest dafür aus, neue Formen der Regulierung zu erproben, um den Problematiken illegaler Märkte zu begegnen. Des Weiteren hat der Stadtpräsident in Amsterdam seine Unterstützung für die Städtestrategie der Weltkommission für Drogenpolitik zum Ausdruck gebracht. Die Weltkommission für Drogenpolitik empfiehlt, dass die Städte unter anderem «die Kontrolle über die lokalen Drogenmärkte übernehmen, indem sie den Zugang zu derzeit illegalen Drogen gesetzlich regulieren». Weiter schreibt sie: «Die Stadtverwaltungen und kommunalen Parlamente sollten die Möglichkeit in Betracht ziehen, derzeit illegale Drogen versuchsweise innerhalb ihrer städtischen Gebiete zu regulieren. Diese Versuche sollten streng evaluiert werden, schrittweise erfolgen und inklusiv sein.»²

Rechtliche Hürden und weitere Herausforderungen

Für Pilotversuche für die Abgabe von Kokain zu *nichtmedizinischen Zwecken* fehlt in der Schweiz aktuell eine rechtliche Grundlage. Kokain ist geregelt im Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG; SR 812.121) vom 3. Oktober 1951. Das BetmG beschränkt die Durchführung von wissenschaftlichen Pilotversuchen zu nicht medizinischen Zwecken explizit auf Cannabis (Artikel 8a BetmG).

Für die Abgabe von Kokain durch Medizinalpersonen an betäubungsmittelabhängige Personen als *medizinische Intervention* zwecks Behandlung würde demgegenüber eine rechtliche Grundlage bestehen (Artikel 3e Abs. 1 BetmG). Dafür wären jeweils Einzelfallverschreibungen nötig, die einer kantonalen Bewilligung bedürfen (in der Regel durch die Kantonsärztin oder den Kantonsarzt). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es zum aktuellen Zeitpunkt nach Einschätzung des Bundesamts für Gesundheit weltweit keine ausreichenden medizinischen Studien zur Wirksamkeit

² Weltkommission für Drogenpolitik (2022): Positionspapier «Drogenpolitik in den Städten», https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2021/07/Cities_PP21_DE_13-07-2021.pdf (abgerufen am 15.3.2024).

und Sicherheit einer Abgabe von Kokain an abhängige Personen gibt und es auch in anderen Ländern keine Zulassung für Kokain mit der Indikation «Substitution von Kokainabhängigen» gibt. Dieser Umstand dürfte einen allfälligen Entscheid zur Bewilligungserteilung beeinflussen.

Grundsätzlich denkbar wäre die Abgabe von Kokain an betäubungsmittelabhängige Personen zudem im Rahmen von klinischen Versuchen mit Arzneimitteln. Nebst dem Vorliegen einer kantonalen Bewilligung (gemäss Artikel 3e Abs. 1 BetmG) wären hierbei auch die entsprechenden Bestimmungen im Heilmittelrecht (u.a. Artikel 53 ff. Heilmittelgesetz [HMG; SR 812.21]) sowie das Humanforschungsgesetz (HFG; SR 810.30) zu berücksichtigen. Für eine langfristige und breite Verschreibung von Kokain an betäubungsmittelabhängige Personen zwecks Behandlung der Suchtkrankheit müsste allerdings ein Arzneimittel mit dem Wirkstoff Kokain bei Swissmedic zugelassen sein, was aktuell nicht der Fall ist. Im Rahmen des Zulassungsverfahrens müsste die Sicherheit und Wirksamkeit u.a. mit klinischen Versuchen nachgewiesen werden.

Austausch und Situation in anderen Städten

Die Diskussion um die Kokain-Regulierung hat seit dem Sommer 2023 stark an Dynamik gewonnen, unter anderem auch aufgrund der vermehrten Sichtbarkeit des Kokain-Konsums im öffentlichen Raum (vor allem Crack/Freebase) und der starken medialen Präsenz des Themas. Die Stadt Bern nimmt aktiv am Diskurs teil und tauscht sich regelmässig mit anderen Städten, dem Bund und internationalen Partner*innen über fachliche, rechtliche und politische Massnahmen im Bereich Kokain aus. Unter anderem wurde vom Bundesamt für Gesundheit ein Runder Tisch zur Thematik Crack, Freebase und Kokain einberufen, an dem auch die Stadt Bern vertreten ist.³ Weiter findet seit August 2022 auf Einladung der Stadt Zürich ein regelmässiger Austausch zwischen Städtevertretungen zum Thema «Bedeutung von Kokain in den Städten» statt. Im Rahmen dieses Gremiums werden auch mögliche Schritte im Hinblick auf eine Kokainregulierung diskutiert.

Diese Diskussion läuft zurzeit in verschiedenen Schweizer Städten auch auf kommunaler Ebene. In Lausanne wurde im Conseil communal (Legislative) im September 2023 ein Postulat Dupuis eingereicht, das ebenfalls einen Pilotversuch für einen kontrollierten Kokainverkauf fordert. In der Stadt Zürich wiederum hat der Stadtrat (Exekutive) am 13. März über seine Haltung im Bereich der Kokain-Regulierung und das weitere Vorgehen entschieden. Er hat dabei den städtischen Fachkräften den Auftrag erteilt, konkrete Abklärungen mit anderen Städten und dem BAG betreffend Kokainversuche zu treffen – einerseits im Bereich des sogenannt rekreativen Konsums, andererseits betreffend eine mögliche Abgabe für Schwerstabhängige.

Entwicklungen im fachlichen Diskurs

Die schweizerische Gesellschaft für Suchtmedizin (SSAM) hat im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit (BAG) einen Bericht über Therapieformen bei Crack- und Kokainkonsum verfasst. Darin wird der aktuelle wissenschaftliche Forschungsstand aufgearbeitet. Generell lässt sich festhalten, dass der Forschungsstand lückenhaft ist und allgemeine Schlüsse auf Grund der ungenügenden Vergleichbarkeit der vorhandenen Studien schwierig sind. Im Hinblick auf Pilotversuche zur Kokainabgabe kommt der Bericht zum Schluss, dass «medizinische Interventionen beispielsweise mit der kontrollierten Abgabe von Kokain bei Suchtkranken rechtlich möglich sind» und es wichtig sei, solche Versuche zu prüfen und ihre Effekte zu beforschen.⁴

³ Zum ersten Runden Tisch wurde ein Bericht veröffentlicht:

Bundesamt für Gesundheit (2024): Schweizer Städte und Kantone berichten über Erfahrungen mit Crack, Freebase und Kokain. Bericht zum Runden Tisch des Bundesamtes für Gesundheit BAG, https://www.prevention.ch/files/publicimages/20240206_Bericht-Runder-Tisch-DE-final.pdf.

⁴ Schweizerische Gesellschaft für Suchtmedizin SSAM (2023): Therapieformen bei Crack- und Kokainkonsum. Bericht im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit BAG, <https://www.ssam-sapp.ch/positionspapiere/kokain-crack>

Im Januar 2024 hat die SSAM zudem ein Positionspapier zum Umgang mit Crack und Kokain veröffentlicht. Die SSAM fordert darin eine Verstärkung der Forschung, eine Verbesserung des Zugangs zu den Konsumierenden, eine stabile Finanzierung, sowie eine Anpassung des Legalstatus von Kokain auch für den Rekrekationskonsum. Konkret hält das Positionspapier fest: «Der Legalstatus von Kokain muss angepasst werden damit gesundheits- und sozialpolitisch sinnvolle und umsetzbare Regulierungen möglich werden. Damit kann die Qualität der Substanzen sichergestellt werden, den kriminellen Organisationen wird der Boden für ihre Aktivitäten entzogen und eine Einbindung der Konsumierenden in die psychosozialen und therapeutischen Netzwerke und Hilfsangebote wird erleichtert.»⁵

Zu Punkt 1 und 2:

Mit den Cannabispilotversuchen wurde die Regulierungsdebatte im Bereich Cannabis auf politischer Ebene neu lanciert. Der Prozess zur Regulierung von Cannabis dauert seit mehr als 10 Jahren an und ist nicht abgeschlossen. Die Frist zur Behandlung der Parlamentarischen Initiative Siegenthaler (20.473 «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz»), welche die gesetzliche Neuregelung von Anbau, Produktion, Handel und Konsum von THC-haltigem Cannabis fordert, wurde für den Nationalrat auf die Herbstsession 2025 verschoben. Der Gemeinderat hofft, dass anhand der Cannabisdebatte auch eine grundsätzliche Regulierungsdebatte neu lanciert wird. Ob die Reproduktion des Vorgehens im Bereich Cannabis sich in Anbetracht des hohen Handlungsdrucks auch für Kokain als sinnvoll erweist, wird sich zeigen. Nach Ansicht des Gemeinderats sollte die Regulierungsdiskussion auch allgemein geführt werden.

Das Postulat fordert, dass ein Pilotversuch «innert nützlicher Frist» umgesetzt werden solle. Aktuell fehlt allerdings die notwendige rechtliche Grundlage zur Umsetzung von Pilotversuchen für den kontrollierten Kokainverkauf. Für jegliche Regulierungsbestrebungen wäre eine Gesetzesänderung notwendig. Die Erfahrung im Bereich Cannabis zeigt, wie langwierig die Prozesse zur Regulierung sind. Das Anliegen ist entsprechend kurz- bis mittelfristig voraussichtlich kaum umsetzbar.

Die Stadt Bern ist dennoch bestrebt, gemeinsam mit anderen Schweizer Städten aktiv ein Vorgehen in diesem Bereich zu entwickeln. Dazu wird sie unter anderem mit der Stadt Zürich die möglichen Rahmenbedingungen für einen Pilotversuch für den rekreativen Kokain-Konsum erörtern (im Zusammenhang mit dem Züricher Stadtratsbeschluss vom 13. März 2024).

Zu Punkt 3 und 4:

Im bestehenden Austauschgefäss Kokain unter der Leitung der Stadt Zürich wurde die Bildung einer Arbeitsgruppe zum Thema Regulierung inklusive Kokainregulierung thematisiert. Die Mehrheit der Teilnehmenden war der Ansicht, dass eine Arbeitsgruppe zum weiteren Vorgehen im Bereich Kokain sinnvoll ist. Teilnehmende, Vorsitz, Ziele und Tätigkeiten der Arbeitsgruppe werden zurzeit konkretisiert. Der Stadtrat von Zürich hat dieses Vorgehen am 13. März 2024 ebenfalls bekräftigt. Die Stadt Bern wird eine geeignete Vertretung in der Arbeitsgruppe sicherstellen. Allfällige daraus resultierende Zusatzaufgaben und -massnahmen werden zu gegebener Zeit von der zuständigen Direktion geprüft und bei Bedarf dem Gemeinderat bzw. dem Stadtrat vorgelegt. Der Gemeinderat wird den Stadtrat zudem in geeigneter Form über die weitere Entwicklung informieren.

Bezüglich einer Arbeitsgruppe betreffend Regulierung psychoaktiver Substanzen im Allgemeinen vertreten die anderen Städte die Haltung, dass das Thema aufgrund des langfristigen Zeithorizonts

⁵ Schweizerische Gesellschaft für Suchtmedizin SSAM (2024): Kokain: Positionspapier SSAM, <https://www.ssam-sapp.ch/positionspapiere/kokain-crack>

(> 10 Jahre) in den allgemeinen Austausch zwischen den Städten einfließen soll und nicht eigens eine Arbeitsgruppe dafür geschaffen werden soll.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Die Diskussion mit anderen Städten kann aus heutiger Sicht ohne finanzielle und personelle Zusatzaufwände geführt werden. Die finanziellen und personellen Konsequenzen allfälliger sich daraus entwickelnder Zusatzmassnahmen sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht bezifferbar.

Bern, 8. Mai 2024

Der Gemeinderat