

Institut universitaire
de médecine sociale et préventive
Lausanne

GESUNDHEITLICHE ASPEKTE DER POLIZEIARBEIT IM DROGENBEREICH

Marie-Louise Ernst, Monique Aeschbacher, Brenda Spencer

Zum Zitieren

Ernst M-L, Aeschbacher M, Spencer B. Gesundheitliche Aspekte der Polizeiarbeit im Drogenbereich. Lausanne : Institut universitaire de médecine sociale et préventive, 1999 (Raisons de santé, 37a).

Finanzierung

Diese Studie wurde vom Bundesamt für Gesundheit finanziert, Vertrag Nr. 316.95.5755 A-B-C.

Dank

Wir danken insbesondere den Vertretern der Arbeitsgruppe ZuPo, Herrn Christian Buschan vom Bundesamt für Polizeiwesen und Herrn Jean-Pierre Monti vom Verband Schweizerischer Polizeibeamter für ihre wertvolle Unterstützung sowie allen Personen, welche sich für Gespräche und Auskünfte zur Verfügung gestellt haben.

Übersetzung

Dieser Bericht ist auch in französisch erhältlich (Raison de santé, n° 37b).

Bestellungen

Bestellschein am Ende des Berichtes.

INHALTSVERZEICHNIS

1	Zusammenfassung	5
1.1	Hintergrund	5
1.2	Methodik	6
1.3	Ergebnisse: Kontext der Polizeiarbeit im Betäubungsmittelbereich	7
1.3.1	Strukturelle Ausgangslage	7
1.3.2	Gesundheitliche Probleme der drogenkonsumierenden Personen und Polizeiarbeit im Alltag	8
1.3.3	Ergebnisse: Evaluationsfragen	8
1.4	Empfehlungen	12
2	Einleitung	14
3	Methodik	15
4	Ergebnisse: Kontext der Polizeiarbeit im Betäubungsmittelbereich	18
4.1	Strukturelle Ausgangslage	18
4.1.1	Uebersicht Organisation der Polizei in der Schweiz allgemein	18
4.1.2	Organisation der Polizei im Betäubungsmittelbereich	20
4.1.3	Koordination und Zusammenschlüsse auf nationaler Ebene	21
4.1.4	Aus- und Weiterbildung	24
4.2	Gesundheitliche Probleme der Drogenkonsumierenden und Polizei- arbeit im Alltag	27
4.2.1	Kontaktsituationen Polizei und drogenkonsumierende Personen	27
4.2.2	Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozial- und Gesundheitsdiensten	30
5	Ergebnisse: Evaluationsfragen	33
5.1	Welches sind die gesetzlichen Grundlagen und Dienstvorschriften, die das Verhalten der Polizei bezüglich der Gesundheitsprobleme der illegal drogenkonsumierenden Personen bestimmen?	33
5.1.1	Rechtliche Grundlagen der Polizeiarbeit im Betäubungsmittelbereich ..	33
5.1.2	Rechtliche Grundlagen der Polizeiarbeit betreffend Gesundheit drogenkonsumierender Personen	36
5.2	In welchem Masse besteht zwischen den verschiedenen gesetzlichen Grundlagen und den verschiedenen Dienstvorschriften Kohärenz?	38
5.3	Welches sind die Unterschiede in den gesetzlichen Grundlagen und den Dienstvorschriften, soweit sie die Gesundheitsprobleme der drogenkonsumierenden Personen betreffen?	38
5.4	Wie definiert die Polizei auf dem Hintergrund des generalpräventiven Auftrages ihre Rolle in bezug auf den Schutz der Gesundheit von drogen- konsumierenden Personen? Beabsichtigt sie, in diesem Sinne Mass- nahmen zu ergreifen?	40
6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen zuhanden des BAG	43

7	Anhang	45
7.1	Materialien / Informationsquellen	46
7.1.1	Kantonale und städtische Ebene	46
7.1.2	Nationale Ebene	50
7.1.3	Literatur	53
7.1.4	Normenhierarchie	53
7.2	Leitfaden Interviews	54
7.2.1	Leitfaden Interviews Version 1 Kantone und Städte	54
7.2.2	Leitfaden Interviews Version 2 Nationale Ebene	57
7.3	Interviewpartner und Kontaktpersonen	59
7.4	Begleitschreiben BAP vom 29. Oktober / 3. November 1998	63
7.4.1	Schreiben an Polizeikommandi	63
7.4.2	Schreiben an Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren	65
7.5	Begleitschreiben IUMSP vom 11. Mai 1999	67
7.6	Abkürzungsverzeichnis	68

1 ZUSAMMENFASSUNG

1.1 HINTERGRUND

Im Rahmen des zweiten Massnahmenpaketes des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro II) sieht das Bundesamt für Gesundheit (BAG) vor, die Zusammenarbeit der drei Säulen Prävention, Ueberlebenshilfe und Therapie mit der vierten Säule Repression zu verstärken. Auf Bundesebene obliegt die Federführung für den Bereich der vierten Säule dem Bundesamt für Polizeiwesen (BAP).

Bisher war die vierte Säule nicht Gegenstand der Evaluationen des Bundesamtes für Gesundheit. Allerdings haben verschiedene Akteure dieses Bereiches, insbesondere die Polizei, im Rahmen ihrer Aufgaben regelmässigen und direkten Kontakt mit drogenkonsumierenden Personen¹. Die Arbeit der Polizei im Betäubungsmittelbereich hat Auswirkungen auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden; zwischen Polizeiarbeit und Sozial- oder Gesundheitsdiensten gibt es verschiedene Schnittstellen. Zwar ist heute an die Stelle der Polarisierung Polizei – Gesundheits- und Sozialbereich eine sich entwickelnde Zusammenarbeit getreten. Dennoch haben Polizei und Gesundheitsseite unterschiedliche Aufträge und Aufgaben – und damit auch eigenständige Rollen, die es zu definieren gilt.

Gegenstand der vorliegenden interdisziplinären Studie sind die rechtlichen Grundlagen der Polizeiarbeit sowie das Rollenverständnis der Polizei in bezug auf die Gesundheit von drogenkonsumierenden Personen, unter Berücksichtigung der allgemeinen polizeilichen Organisationsstrukturen.

Evaluationsfragen:

Welches sind die gesetzlichen Grundlagen und Dienstvorschriften, die das Verhalten der Polizei bezüglich der Gesundheitsprobleme der illegal drogenkonsumierenden Personen bestimmen?

In welchem Masse besteht zwischen den verschiedenen gesetzlichen Grundlagen und den verschiedenen Dienstvorschriften Kohärenz?

Welches sind die Unterschiede in den gesetzlichen Grundlagen und den Dienstvorschriften, soweit sie die Gesundheitsprobleme der drogenkonsumierenden Personen betreffen?

Wie definiert die Polizei auf dem Hintergrund des generalpräventiven Auftrages ihre Rolle in bezug auf den Schutz der Gesundheit von drogenkonsumierenden Personen? Beabsichtigt sie, in diesem Sinne Massnahmen zu ergreifen?

1.2 METHODIK

Um die oben genannten Evaluationsfragen beantworten zu können, wurden grundsätzlich zwei verschiedene methodische Vorgehen gewählt:

- Die Analyse schriftlicher Informationsquellen in Form von Gesetzen, Verordnungen, Beschlüssen der Exekutive, Dienstbefehlen, Grundsatzpapieren, etc. (Liste im Anhang).
- Interviews mit Schlüsselpersonen (Namenliste im Anhang). Es wurde ein Leitfaden entwickelt, welcher in zwei Versionen zum Einsatz kam (im Anhang).

Auf **nationaler Ebene** wurden neben der Analyse der schriftlich vorliegenden Informationsquellen 7 Interviews mit Vertretern folgender Organisationen einbezogen (wobei einzelne Gesprächspartner mehrere Organisationen vertraten):

- Bundesamt für Polizeiwesen (BAP)
- Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD)
- Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)
- Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs (VSKC)
- Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP)
- Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB)
- Interdepartementale Arbeitsgruppe Drogen (IDAD)
- Nationaler Drogenausschuss (NDA)
- Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF)
- Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS)
- Konferenz der Städtischen Beauftragten für Suchtfragen (SKBS)
- Drogenplattform des Schweizerischen Städteverbandes (DSSV)

Auf **kantonaler und Gemeindeebene** wurden 8 Städte und Kantone nach folgenden Kriterien ausgewählt:

- Vertretung der Landesteile
- Grösse der Polizei
- Liberale versus restriktive Orientierung in der Drogenpolitik
- Städtische versus ländliche Gebiete

Neben der Analyse von schriftlichen Informationen wurden mit den Polizeikommandi der folgenden Städte und Kantone insgesamt 8 Interviews geführt:

- Städte Basel, Bern und Zürich ;
- Kantone Bern, Genf, St. Gallen, Waadt und Tessin.

Die insgesamt 15 Interviews dauerten zwischen 1 und 2 Stunden und fanden jeweils am Arbeitsort der betreffenden Gesprächspartner statt. Im Vorfeld wurde das Evaluationsprotokoll mit einem Begleitschreiben des Direktors des Bundesamtes für Polizeiwesen (im Anhang) den Polizeidirektorinnen und –direktoren sowie den Polizeikommandanten aller Kantone und der ausgewählten Städte zur Kenntnisnahme zugestellt.

Während der Erstellung des Berichtes wurden weitere Auskünfte telefonisch bei den Interviewpartnern eingeholt und insbesondere ein ausführliches Telefoninterview mit dem stellvertretenden Direktor des

¹ Mit *drogenkonsumierenden Personen / Drogenkonsumierenden* oder *Drogenkonsumentinnen und -konsumenten* werden in der vorliegenden Studie Personen bezeichnet, die illegal Betäubungsmittel konsumieren.

Schweizerischen Polizei-Instituts SPI in Neuenburg geführt. Im weiteren wurden neben den erhaltenen Unterlagen die kantonalen Gesetzessammlungen, das Bundesrecht und zu bestimmten Themen Bundesgerichtsentscheide und juristische Fachliteratur konsultiert.

Am 11. Mai 1999 wurden alle Gesprächspartner mit einem schriftlichen Berichtsentwurf bedient. Sie wurden gebeten, die Angaben insbesondere in bezug auf ihren jeweiligen Kanton oder die jeweilige Stadt auf sachliche Richtigkeit zu überprüfen. Die darauf erfolgten Rückmeldungen wurden im vorliegenden Bericht berücksichtigt. Am 12. Mai fand ein Feedback-Treffen mit einem Vertreter der Arbeitsgruppe Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit im Drogen- und Aidsbereich (ZuPo) statt. Auch die Ergebnisse dieses Gesprächs flossen in den Bericht ein.

1.3 ERGEBNISSE: KONTEXT DER POLIZEIARBEIT IM BETÄUBUNGSMITTELBEREICH

1.3.1 Strukturelle Ausgangslage

Die polizeiliche Tätigkeit ist grundsätzlich Sache der Kantone, also föderalistisch geregelt. Allerdings übt auch der Bund polizeiliche Tätigkeiten aus: So unterstützt er die Kantone bei der Bekämpfung der Kriminalität.

Die in der Studie näher untersuchten Kantone Basel-Stadt, Bern, Genf, St. Gallen, Waadt und Tessin haben alle ein eigenes Polizeigesetz, das die polizeilichen Aufgaben und Zuständigkeiten, insbesondere die Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und Gemeindepolizei regelt.

Was die Organisation der Polizei im Betäubungsmittelbereich angeht, so führt der Bund bzw. das Bundesamt für Polizeiwesen die Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs, die Bund und Kantone unterstützt. Die Betäubungsmittelbekämpfung (mit Schwerpunkt Handel) ist bei den untersuchten Kantonen und Städten organisatorisch als eigene Einheit (Betäubungsmitteldezernat) in der Regel bei der Kriminalpolizei bzw. der Police de sûreté eingegliedert. Die Bildung offener Drogenszenen sowie der öffentliche Konsum und Handel wird in grossen Zentren zusätzlich durch Spezialeinheiten und / oder mit spezialisierten Polizeibeamtinnen und –beamten zu verhindern versucht.

Die Polizei ist auf nationaler Ebene in verschiedenen Zusammenschlüssen organisiert, die unter anderem auch Themen aus dem Betäubungsmittelbereich behandeln. Zudem ist die Polizei in Gremien vertreten, die in Zusammenhang mit der Betäubungsmittelabhängigkeit seitens des Gesundheits- und Sozialbereiches errichtet worden sind. Auf nationaler Ebene sind folgende Zusammenschlüsse der Polizei zu nennen: Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren KKJPD, Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz KKPKS, Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs VSKC, Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs SVSP, Verband Schweizerischer Polizeibeamter VSPB; spezifische Arbeitsgruppen: Arbeitsgruppe Rauschgift, Arbeitsgruppe ZuPo (Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit im Drogen- und Aidsbereich).

Die Grundausbildung der Polizeibeamtinnen und –beamten wird entweder durch die (grösseren) Polizeikorps selber durchgeführt oder vom Schweizerischen Polizei-Institut SPI wahrgenommen. Das SPI ist eine von Bund, Kantonen und weiteren Organisationen getragene Stiftung; das Institut führt auch Weiterbildungskurse durch und stellt Lehrmittel her. Unter der Federführung der Arbeitsgruppe ZuPo wurde vom Bundesamt für Polizeiwesen, Bundesamt für Gesundheit und dem VSPB 1998 erstmals ein interdisziplinärer Kurs zur Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit im Drogen- und Aidsbereich durchgeführt.

1.3.2 Gesundheitliche Probleme der drogenkonsumierenden Personen und Polizeiarbeit im Alltag

Personen, welche Drogen nur konsumieren, stehen nicht mehr im Mittelpunkt des polizeilichen Interesses, soweit es nicht gilt, den öffentlichen Konsum und die Bildung offener Drogenszenen zu verhindern. Alle Polizeibeamten und –beamtinnen können in Kontakt mit drogenkonsumierenden Personen kommen, in erster Linie im Rahmen der sicherheitspolizeilich motivierten Polizeitätigkeit (Patrouillen, Personenkontrollen, etc.), aber auch bei Strassenverkehrskontrollen oder bei polizeilichen Ermittlungen vor allem im Zusammenhang mit Diebstählen, Autoeinbrüchen, Tötlichkeiten und Tötungsdelikten. Dabei wird die Polizei mit verschiedenen gesundheitlichen Problemen der Drogenkonsumierenden konfrontiert wie Entzugssymptome, Wundinfektionen, Ueberdosierungen, schlechter Allgemeinzustand, u.a.m.

Wie in andern Situationen auch leistet die Polizei wenn nötig erste Hilfe. Je nach Fall wird die Sanitätspolizei beigezogen. Im weiteren wird auf die medizinisch-sozialen Hilfsstellen aufmerksam gemacht. Die weiteren Massnahmen richten sich nach den drogenpolitischen Konzeptionen (wie die Verbringung von auswärtigen Drogenkonsumierenden ins Rückführungszentrum in Zürich).

In allen untersuchten Städten und Kantonen existiert eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen der Polizei und dem Sozial- und Gesundheitswesen, für den strategischen wie auch für den operativen Bereich.

1.3.3 Ergebnisse: Evaluationsfragen

Welches sind die gesetzlichen Grundlagen und Dienstvorschriften, die das Verhalten der Polizei bezüglich der Gesundheitsprobleme der illegal drogenkonsumierenden Personen bestimmen?

Wie jede Verwaltungsbehörde ist auch die Polizei bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an die Verfassungsgrundsätze der Gesetzmässigkeit, des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit, den Grundsatz von Treu und Glauben sowie der Rechtsgleichheit gebunden. Zusätzlich jedoch gibt es besondere polizeirechtliche Grundsätze: das Opportunitätsprinzip, das Störerprinzip und das Verursacherprinzip.

Das Opportunitätsprinzip gibt der Polizei einen Ermessensspielraum, ob und wie sie bei einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei einer bereits eingetretenen Störung eingreift. Das Opportunitätsprinzip gilt nur im Rahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr, nicht dagegen in der Strafverfolgung und beim spezialgesetzlichen Polizeigüterschutz. Sobald ein konkreter Rechtssatz verletzt ist, kommt der Polizei grundsätzlich kein Ermessen zu.

Im Zusammenhang mit dem Gesetzmässigkeits- oder Legalitätsprinzip ist die polizeiliche Generalklausel (oder allgemeine Polizeiklausel) zu nennen. Gestützt auf die polizeiliche Generalklausel kann die Polizei auch ohne besondere gesetzliche Grundlage Massnahmen treffen, um Störungen oder drohende Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu beseitigen oder abzuwehren. Die polizeiliche Generalklausel ersetzt in den genannten Fällen die gesetzliche Grundlage; die Klausel ist subsidiärer Natur.

Das Handeln der Polizei war lange Zeit in Gesetzesform kaum geregelt. Erst nach 1980 sind in verschiedenen Kantonen allgemeine Polizeigesetze erlassen worden, die neben den Aufgaben und Zuständigkeiten auch die oben erwähnten Grundsätze festhalten. Genf kennt seit 1957 ein Polizeigesetz, das erste Polizeigesetz des Kantons Tessin datiert von 1893.

Spezifische materielle Gesetzesgrundlage für das polizeiliche Tätigwerden gegenüber Drogenkonsumentinnen und –konsumenten ist das Betäubungsmittelgesetz (BetmG)², bzw. dessen Artikel 19 ff mit den entsprechenden Strafbestimmungen für Widerhandlungen gegen das BetmG. Für die kriminalpolizeiliche Zentralstelle zur Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs bzw. für das zuständige Bundesamt für Polizeiwesen enthält Artikel 29 des BetmG die massgebliche Gesetzesgrundlage, in Verbindung mit dem Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes und dessen Verordnung.

Neben dem BetmG als besonderer materieller Grundlage für den polizeilichen Auftrag im Betäubungsmittelbereich gelten für die Durchführung (das Wie) dieses Auftrages die oben erwähnten allgemeinen Verfassungsgrundsätze des Verwaltungshandelns mit den besonderen polizeirechtlichen Grundsätzen, aber auch die Bestimmungen der kantonalen Polizeigesetze sowie die Bestimmungen der kantonalen Strafverfahrensgesetze mit den dazu gehörenden Ausführungsverordnungen.

Wie bereits oben kurz ausgeführt, gilt das Opportunitätsprinzip in der Strafverfolgung nicht und damit auch nicht für die Polizeiarbeit im Betäubungsmittelbereich. Artikel 19a Ziffer 2 und 3 BetmG ist zwar eine (bundesstrafrechtliche) Bestimmung, die auf dem Opportunitätsprinzip beruht. Diese erlaubt jedoch nicht die Anwendung des Opportunitätsprinzips auf Stufe Polizei. Denn die Einstellung eines Verfahrens macht einen formellen Entscheid der Staatsanwaltschaft oder einer richterlichen Behörde erforderlich.

Neben den rechtlichen Grundlagen auf Stufe Gesetze und Verordnungen des Bundes und der Kantone sowie den Verfassungsgrundsätzen für das Verwaltungshandeln sind auch im Betäubungsmittelbereich verwaltungsinterne Verwaltungsverordnungen (allgemeine Dienstanweisungen) und allenfalls Dienstbefehle (Dienstanweisung für den Einzelfall) Grundlagen der Polizeiarbeit im Alltag. Für die Polizeiarbeit sind nicht zuletzt auch Konzepte oder Grundsätze zur Drogenpolitik massgeblich.

Die Polizeiarbeit im Betäubungsmittelbereich hat direkte oder zumindest indirekte Auswirkungen auf die Gesundheit der drogenkonsumierenden Personen. Auswirkungen haben insbesondere folgende Bereiche bzw. die Regelung (und deren Umsetzung) für diese Bereiche: Nothilfe, medizinische Versorgung (bei Festnahmen / Polizeigewahrsam), Spritzenkonfiskation, Umgang mit der offenen Drogenszene, Verzeigungspraxis (Konsum und Kleinhandel), Zusammenarbeit Polizei – Gesundheits- und Sozialdienste.

Im Zusammenhang mit den genannten Bereichen finden sich insgesamt wenig Bestimmungen. Bezüglich der medizinischen Versorgung sind die kantonalen Strafprozessgesetze oder Gefängnisverordnungen zu nennen, die in der Regel Vorschriften über die medizinische Versorgung von festgenommenen oder verhafteten Personen enthalten. Erste Hilfe vor Ort hat die Polizei im Rahmen ihres allgemeinen Auftrages zu leisten. Die Frage der Spritzenkonfiskation wird durch allgemeine Dienstanweisungen geregelt. Zur Zusammenarbeit Polizei – Gesundheits- und Sozialdienste gibt es Bestimmungen auf Gesetzesstufe wie auch in Grundsatzdokumenten oder Beschlüssen der Exekutive.

Offene Drogenszenen werden gemäss den erhaltenen Informationen grundsätzlich keine geduldet. Grundlage für das Einschreiten der Polizei ist der allgemeine polizeiliche Auftrag bzw. das Schutzgut der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, gestützt auf die polizeiliche Generalklausel, soweit nicht die kantonalen Polizeigesetze entsprechende Bestimmungen enthalten. Für das Vorgehen der Polizei bestehen zudem konkrete Handlungsanweisungen auf Stufe Exekutive.

Was die Verzeigungspraxis angeht, so ist die Polizei verpflichtet, strafbare Handlungen, zu denen auch der Konsum zählt, zu verzeigen. Dementsprechend lauten auch die Dienstanweisungen, allerdings angesichts der beschränkten Mittel teilweise explizit mit Focus auf bestimmte Gruppen oder Schwerpunkte.

² Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG; SR 812.121).

In welchem Masse besteht zwischen den verschiedenen gesetzlichen Grundlagen und den verschiedenen Dienstvorschriften Kohärenz?

Soweit mit dieser Fragestellung das Verhältnis bzw. die Übereinstimmung der Verwaltungsverordnungen oder Dienstbefehle zu bzw. mit den gesetzlichen Grundlagen (als übergeordnetem Recht) angesprochen wird, ist folgendes festzuhalten:

Die Polizei ist bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an die oben erwähnten Verfassungsgrundsätze gebunden. Die Tätigkeit der Polizei bzw. die entsprechenden Dienstanweisungen oder Dienstbefehle dürfen nicht rechtswidrig sein (übergeordnetes Recht verletzen.) Die Überprüfung der polizeilichen Tätigkeit im Betäubungsmittelbereich auf ihre Rechtmässigkeit hin ist jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Sofern die Fragestellung auf den Vergleich der kantonalen rechtlichen Grundlagen und Dienstanweisungen im Betäubungsmittelbereich in den untersuchten Kantonen und Städten abzielt, wird zu deren Beantwortung auf die vorangehenden sowie nachfolgenden Ausführungen verwiesen.

Welches sind die Unterschiede in den gesetzlichen Grundlagen und den Dienstvorschriften, soweit sie die Gesundheitsprobleme der drogenkonsumierenden Personen betreffen?

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es in allen untersuchten Kantonen wenig rechtliche Grundlagen gibt, die für das Verhältnis Polizeiarbeit und Gesundheit drogenkonsumierender Personen herangezogen werden könnten. Auf Stufe kantonale Gesetze oder Verordnungen finden sich Regelungen zur medizinischen Versorgung von festgenommenen oder inhaftierten Personen, die entweder in den Strafrechtspflegegesetzen oder in den Gefängnisverordnungen der einzelnen Kantone enthalten sind und inhaltlich keine grossen Unterschiede aufzeigen. Nur zwei der untersuchten Kantone haben Bestimmungen auf Gesetzesstufe, die als Grundlage im Zusammenhang mit der offenen Drogenszene dienen.

Alle untersuchten Kantone oder Städte haben Dienstanweisungen erlassen auf Stufe Exekutive oder auf Stufe Polizeikommandant zum Betäubungsmittelbereich bzw. zum Umgang mit drogenkonsumierenden Personen, allerdings nur teilweise schriftlich. Hier sind gewisse inhaltliche Unterschiede festzustellen, insbesondere bezüglich Spritzenkonfiskation: Zwar wird in allen untersuchten Kantonen und Städten die Haltung vertreten, dass saubere Spritzen nicht konfisziert werden. Dementsprechend lauten auch die Dienstanweisungen. Mit Ausnahme der Kantone Genf und St. Gallen werden hingegen gebrauchte Spritzen abgenommen. In Basel-Stadt werden gebrauchte oder neue Spritzen nicht grundsätzlich konfisziert. Besonders hervorzuheben ist der von der Genfer Polizei praktizierte Spritzen-tausch.

Der Polizeiarbeit im Betäubungsmittelbereich liegen in einigen der untersuchten Kantone und Städte drogenpolitische Gesamtkonzepte oder Grundsätze der Exekutive zugrunde. Im Zusammenhang mit der institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozial- und Gesundheitsdiensten ist festzustellen, dass ein Sitz der Polizei in den von Gesetz oder Verordnung vorgesehenen Kommissionen zur Bekämpfung der Suchtmittelabhängigkeit in den entsprechenden Bestimmungen explizit nur im Kanton Genf und im Kanton Tessin vorgesehen ist.

Wie definiert die Polizei auf dem Hintergrund des generalpräventiven Auftrages ihre Rolle in bezug auf den Schutz der Gesundheit von drogenkonsumierenden Personen? Beabsichtigt sie, in diesem Sinne Massnahmen zu ergreifen?

Der Präventionsauftrag der Polizei bezieht sich in erster Linie auf die Verbrechensverhütung. Der Umgang mit dem Rechtsgut Gesundheit bei Drogenkonsumierenden wird nicht anders gehandhabt als bei der übrigen Bevölkerung. Alle Gesprächspartner sind sich darin einig, dass die primären Aufgaben der Polizei ordnungs- und sicherheitspolitischer Natur sind.

Es wird aber ebenso einhellig betont, dass diese klare Rollenteilung zwischen Polizei und Gesundheits- und Sozialbereich nur funktioniert, wenn gleichzeitig eine enge und gute Zusammenarbeit stattfindet. Diese Zusammenarbeit hat sich im Verlaufe der letzten Jahre weitgehend positiv entwickelt.

Als **Hindernisse** für die Kooperation zwischen Polizei und Sozial- und Gesundheitsbereich werden von den Gesprächspartnern erwähnt:

- Die Verunsicherung der Polizei in ihrer Rolle durch den gesellschaftlichen Wandel allgemein.
- Die Tatsache, dass die drogenpolitische Entwicklung der gesetzgeberischen voraus ist. Verschiedentlich wird darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben Schwierigkeiten bietet und eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes als dringend notwendig erachtet wird.
- Das Gefälle zwischen Stadt und Land. Es wird geäußert, dass sich die Polizei auf dem Lande immer noch in einer Art Doppelfunktion befindet, als Vertreter des Gesetzes und als "Sozialarbeiter". Für eine klare Rollenteilung muss die nötige Infrastruktur im Sozial- und Gesundheitsbereich vorhanden sein, was in ländlichen Gegenden häufig nicht der Fall ist.
- Das Fehlen eines 24-Stunden-Betriebes im Sozialbereich. Auch in Städten, wo die nötige Infrastruktur vorhanden ist, kann nicht jederzeit professionelle Hilfe aus dem Sozialbereich beigezogen werden, weil diese Institutionen nicht als 24-Stunden-Betriebe organisiert sind.
- Der nur beschränkt mögliche Informationsaustausch. Wegen des Amtsgeheimnisses sowie dem Persönlichkeits- und Datenschutz ist der Informationsfluss zwischen Polizei und Sozial- und Gesundheitswesen nicht im gewünschten Ausmass möglich. Allerdings wird dem entgegengehalten, dass es eher um den Austausch über bestehende oder neu auftretende Phänomene in der Drogenszene geht und nicht um Einzelpersonen.

Als **förderlich** für die Zusammenarbeit werden von den Gesprächspartnern erwähnt:

- Die Weiterbildung. Hier wird insbesondere auf den weiter vorne erwähnten ZuPo-Kurs hingewiesen, aber auch auf andere Möglichkeiten des Sich-gegenseitig-Kennenlernens (Besuch von Institutionen, gegenseitige Stages).
- Führungsschulung. Über die Schulung des Kaders wird eine Top-down-Strategie ermöglicht, d.h., dass damit das Wissen und die Einsichten der Führungsebene in bezug auf den Betäubungsmittelbereich an die Basis weitergegeben werden können.
- Leitbildentwicklung. Dadurch wird eine Klärung von Rolle und Funktion der Polizei gefördert, was die Orientierung der einzelnen Polizeibeamtinnen und -beamten erleichtert.

- Selektion Personal. Hier kann Wert darauf gelegt werden, dass Beamtinnen und Beamte gewählt werden, welche offen sind für den laufenden Umdenkprozess im Drogenbereich. Die zunehmend von Polizeibeamtinnen und -beamten geforderten sozialen Kompetenzen sind zudem nicht nur im Betäubungsmittelbereich von Nutzen.
- Information. Eine regelmässige und transparente Information (via Hauszeitungen, Personalzeitschriften etc.) über neue Entwicklungen im Betäubungsmittelbereich trägt dazu bei, den Sinn von Massnahmen und Veränderungen nachvollziehen zu können.
- Die Politik muss auf die Leute von der "Front" hören und auch deren Bedürfnisse berücksichtigen, weil diese das Beschlossene umsetzen müssen. Dabei wird darauf hingewiesen, dass die hierarchischen Strukturen innerhalb der Polizei selbst ein Hinhören auf die Basis erschwert oder gar verunmöglicht.

Innerhalb der geforderten klaren Rollenteilung zwischen Polizei und Sozial- und Gesundheitswesen werden von den Gesprächspartnern aber durchwegs auch wirksame Beiträge der Polizei zur Prävention im Betäubungsmittelbereich gesehen. Ein indirekter Beitrag sind z.B. Frühinterventionen, welche den Einstieg in den Drogenkonsum oder die Fortsetzung der Drogenkarriere verhindern helfen, wie polizeiliche Präsenz in der Drogenszene, Verhinderung einer offenen Drogenszene, der Einsatz des fürsorglichen Freiheitsentzuges, die Mitarbeit in Vermittlungs- und Rückführungszentren, Gefährdungsmeldungen, Kampf gegen das organisierte Verbrechen und den organisierten illegalen Drogenhandel.

Als direkten Beitrag der Polizei zur Prävention im Betäubungsmittelbereich werden für den primärpräventiven Bereich Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit durch die Polizei genannt, und zwar mittels Broschüren und Lehrmittel, Weitergeben von Erfahrungswissen in Schulen, an Elternabenden, in der polizei-internen Aus- und Weiterbildung, bei der Verkehrsinstruktion. Im sekundär- oder tertiärpräventiven Bereich sind es das Mittragen von Einrichtungen wie Gassenzimmer, Tagesstrukturen oder der Heroïnverschreibung als aktiver und direkter Beitrag zur Gesunderhaltung von Drogenkonsumierenden, sowie die Information von Drogenkonsumierenden über ärztliche und soziale Hilfsstellen, Interventionen in bezug auf die Fahrtüchtigkeit unter Drogenkonsum, Verhindern, dass schwer gesundheitsgefährdende oder gar tödliche Stoffe auf den Markt kommen, oder der von der Genfer Polizei praktizierte Spritzentausch sowie das Basler-Modell in bezug auf jugendliche Folienraucherinnen und -raucher.

1.4 EMPFEHLUNGEN

Gesetzgebung / Drogenpolitik: Wie in den Interviews einhellig bestätigt worden ist, hat in den letzten Jahren eine rasante Entwicklung in der Drogenpolitik stattgefunden.

- Dem Umdenkprozess in der Drogenpolitik sollen entsprechende und klare gesetzliche Vorgaben folgen. Die bisherigen Bemühungen sollen weiter vorangetrieben und die entsprechenden Forderungen vom BAG gemeinsam mit Vertretern und Vertreterinnen der Polizei auf allen Ebenen und in der Öffentlichkeit kommuniziert werden.
- Dem Primat der Gesundheit gegenüber demjenigen der Strafverfolgung im Betäubungsmittelbereich muss Nachachtung verschafft werden. Eine entsprechende Stellungnahme des BAG zusammen mit den Entscheidtragenden der Säule Repression ist anzustreben und sowohl innerhalb der 4 Säulen wie auch in der Öffentlichkeit zu kommunizieren.

Zusammenarbeit: Die Zusammenarbeit zwischen den Partnern der 4-Säulen-Politik, insbesondere zwischen der Säule Repression und den drei anderen Säulen hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt.

- Bei allen Projekten, Vorhaben, Massnahmen und Stellungnahmen, welche das BAG initiiert oder mitträgt und -gestaltet, soll geprüft werden, wo, wie und in welchem Ausmass die Säule Repression miteinbezogen werden kann oder muss. Diese Forderung soll als Bestandteil der Qualitätssicherung und -entwicklung gemäss MaPaDro 2 umgesetzt werden.
- Die Arbeitsgruppe ZuPo soll in geeigneter Form unterstützt und in ihren Bemühungen gestärkt werden.
- Das BAG soll in Zusammenarbeit mit Institutionen des Sozial- und Gesundheitsbereichs prüfen, ob und wie ein 24-Stunden-Betrieb im Sozialbereich - analog dem Polizeidienst - gestaltet werden kann. Ein Pilotversuch könnte hier Aufschluss geben.

Aus- und Weiterbildung: Eine Möglichkeit, Vorurteile abzubauen, Verständnis für die jeweiligen Aufgaben der 4 Säulen zu fördern und die Zusammenarbeit voranzutreiben, zeigen die bereits bestehenden Bemühungen in der Aus- und Weiterbildung.

- Gemeinsame Weiterbildungen der Fachleute aus dem Polizei- und dem Sozial- und Gesundheitsbereich, wie der Pilot-Kurs des BAP und des BAG sowie weiterer Institutionen 1998 in Bern, sollen in allen Regionen der Schweiz in regelmässigen zeitlichen Abständen durchgeführt werden.
- Impulstagungen, wie sie von BAP, BAG und KKBS in allen Regionen der Schweiz für die Polizei und den Sozial- und Gesundheitsbereich gemeinsam durchgeführt wurden, sollen institutionalisiert werden. Dem Erfahrungsaustausch und der Vorstellung von neuen Vorgehensweisen und beispielhaften Modellen muss dabei entsprechend Raum gegeben werden. Ziel soll unter anderem der Aufbau einer Sammlung von "good practices" sein, welche dann in den Kantonen und Städten verbreitet und umgesetzt werden können.
- Das BAG soll in Kontakt und in enger Zusammenarbeit insbesondere mit dem Schweizerischen Polizei-Institut, der Arbeitsgruppe ZuPo und der KKJPD ein Konzept zur Aus- und Weiterbildung von Polizeibeamtinnen und -beamten im Betäubungsmittelbereich entwickeln. Der Kader-Ausbildung soll dabei vorrangige Beachtung geschenkt werden. Diese Bemühungen sollen mit der bereits bestehenden Konzeption der Aus- und Weiterbildung von Suchtfachleuten koordiniert werden.

Information: Die sachliche und möglichst objektive Information über laufende Entwicklungen in der Drogenpolitik und im Betäubungsmittelbereich hat einen sehr hohen Stellenwert.

- Das BAG soll in seiner Informationspolitik im Betäubungsmittelbereich aktiv die Mitarbeit und das Mittragen der Säule Repression suchen.
- Das BAG soll das Informationsblatt "spectra" allen Polizeibeamtinnen und -beamten, welche im Betäubungsmittelbereich tätig sind, zukommen lassen.
- In ausgewählten Informationsorganen der 4 Säulen sollen Gastkolumnen von Vertreterinnen und Vertretern der jeweils anderen Säulen geschaffen werden.

Gesundheitsförderung innerhalb der Polizei: Die Belastungen von Polizeibeamtinnen und -beamten sind gross. Insbesondere im Betäubungsmittelbereich sind sie häufig mit grossem menschlichen Elend, konflikthafter und gefährlicher Situationen, Gewalt und damit einhergehenden Rollenkonflikten konfrontiert.

- Das BAG soll in Zusammenarbeit mit den zuständigen Aus- und Weiterbildungsinstituten der Polizei und dem VSPB Massnahmen prüfen, wählen und umsetzen, welche die Gesundheit der Polizeibeamtinnen und -beamten schützen und fördern helfen.

2 EINLEITUNG

Im Rahmen des zweiten Massnahmenpaketes des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro II) sieht das Bundesamt für Gesundheit (BAG) vor, die 4-Säulen-Politik des Bundes durch eine verstärkte Zusammenarbeit der drei Säulen Prävention, Ueberlebenshilfe und Therapie mit der Säule Repression weiterzuentwickeln. In diesem Zusammenhang ist 1994 auch die interdisziplinäre Arbeitsgruppe Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit im Drogen- und Aidsbereich ZuPo gebildet worden³, unter dem Vorsitz des Bundesamtes für Polizeiwesen (BAP). Diesem obliegt auf Bundesebene auch die Federführung für den Bereich der Repression als vierte Säule der Drogenpolitik des Bundes.

Bisher war die vierte Säule nicht Gegenstand der Evaluationen des Bundesamtes für Gesundheit. Allerdings haben verschiedene Akteure der vierten Säule, insbesondere die Polizei, im Rahmen ihrer Aufgaben regelmässigen und direkten Kontakt mit drogenkonsumierenden Personen. 1998 gab es über 37'000 Verzeigungen wegen Drogenkonsums allein, ohne die Fälle verbunden mit Handel und / oder Schmuggel. Insgesamt wurden 1998 45'701 Fälle wegen Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz verzeigt.⁴ Auch wenn die Bekämpfung der Delikte gegen die Betäubungsmittelgesetzgebung nur einen kleinen Teil der gesamten polizeilichen Tätigkeiten ausmacht, so steht diese Arbeit nicht selten im Mittelpunkt des öffentlichen (politischen und medialen) Interesses.

Die Arbeit der Polizei im Betäubungsmittelbereich (insbesondere die Regelung der Spritzenkonfiskation) hat Auswirkungen auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden. Zwischen Polizeiarbeit und Sozial- oder Gesundheitsdiensten gibt es verschiedene Schnittstellen. Zwar ist die einstige drogenpolitische Patt-Situation zwischen repressiven und gesundheitlichen Massnahmen zugunsten eines Prozesses in Richtung pragmatischer Politik und Praxis gewichen, welche eine Balance zwischen der Gesundheit der einzelnen drogenkonsumierenden Personen und der geltenden Betäubungsmittelgesetzgebung zu finden sucht. An die Stelle der Polarisierung Polizei – Gesundheits- und Sozialbereich ist heute eine sich entwickelnde Zusammenarbeit getreten. Dennoch haben Polizei und Gesundheitsseite unterschiedliche Aufträge und Aufgaben, die sich ergänzen sollen – und damit auch eigenständige Rollen, die es zu definieren gilt.

Gegenstand der vorliegenden interdisziplinären Studie sind die rechtlichen Grundlagen der Polizeiarbeit sowie das Rollenverständnis der Polizei in bezug auf die Gesundheit von drogenkonsumierenden Personen, unter Berücksichtigung der allgemeinen polizeilichen Organisationsstrukturen. Den föderalistisch bedingten Unterschieden wird durch eine Auswahl verschiedener Kantone und Städte Rechnung getragen. Focus der Studie ist die Gesundheit von Drogenkonsumierenden. Die Gesundheit von Polizistinnen und Polizisten ist hingegen nicht Gegenstand der Studie, obwohl dieses Thema im Zusammenhang mit den gemachten Untersuchungen wiederholt angesprochen worden ist. Ziel der vorliegenden Studie ist es, zum gegenseitigen besseren Verständnis der Arbeit der Polizei und der Arbeit des Gesundheits- und Sozialbereiches beitragen zu helfen, im Hinblick auf eine kohärente gemeinsam getragene Drogenpolitik.

³ Vgl. zur Arbeitsgruppe ZuPo die Ausführungen in Kapitel 4.1.3.2.

⁴ Angaben aus: Schweizerische Betäubungsmittelstatistik 1998, Zentralstelle Rauschgift / Bundesamt für Polizeiwesen.

3 METHODIK

Um die in Kapitel 1 beschriebenen Evaluationsfragen beantworten zu können, wurden grundsätzlich zwei verschiedene methodische Vorgehen gewählt:

- Die Analyse schriftlicher Informationsquellen: Nach einem ersten Überblick über die von unseren Schlüsselpersonen erhaltenen Unterlagen stellte sich heraus, dass es nur wenige schriftliche Grundlagen gibt, welche sich direkt auf unser Thema beziehen. So wurde schliesslich in Form von Gesetzen, Verordnungen, Beschlüssen der Exekutive, Dienstbefehlen, Grundsatzpapieren, etc. (Anhang 7.1.1 und 7.1.2) eine sehr viel breitere Dokumentation in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden miteinbezogen, als ursprünglich vorgesehen.
- Interviews mit Schlüsselpersonen auf nationaler sowie auf kantonaler und Gemeindeebene (Namenliste im Anhang 7.3): Es wurde ein Leitfaden entwickelt, welcher in zwei Versionen zum Einsatz kam. Die Version 1 (Anhang 7.2.1) wurde auf kantonaler und Gemeindeebene eingesetzt, während die modifizierte Version 2 (Anhang 7.2.2) auf nationaler Ebene verwendet wurde.

In Zusammenarbeit mit Repräsentanten der Arbeitsgruppe ZuPo und des BAG wurde der Rahmen des Settings abgesteckt.

Auf **nationaler Ebene** wurden neben der Analyse der schriftlich vorliegenden Informationsquellen 7 Interviews mit Vertretern folgender Organisationen einbezogen (wobei einzelne Gesprächspartner mehrere Organisationen vertraten):

- Bundesamt für Polizeiwesen (BAP)
- Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD)
- Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)
- Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs (VSKC)
- Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP)
- Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB)
- Interdepartementale Arbeitsgruppe Drogen (IDAD)
- Nationaler Drogenausschuss (NDA)
- Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF)
- Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS)
- Konferenz der Städtischen Beauftragten für Suchtfragen (SKBS)
- Drogenplattform des Schweizerischen Städteverbandes (DSSV)

Auf **kantonaler und Gemeindeebene** wurden 8 Städte und Kantone nach folgenden Kriterien ausgewählt:

- Vertretung der Landesteile
- Grösse der Polizeikorps
- Liberale versus restriktive Orientierung in der Drogenpolitik
- Städtische versus ländliche Gebiete

Das Vorhaben, gemäss Evaluationsprotokoll auch die politische Ebene, d.h. die zuständigen Polizeidirektorinnen und -direktoren einzubeziehen, wurde im Verlauf der Studie aufgegeben. Soweit diese angefragt wurden, delegierten sie die Beantwortung unserer Fragen an ihre Polizeikommandi.

Neben der Analyse von schriftlichen Informationsquellen auf kantonaler und kommunaler Ebene wurden schliesslich mit den Polizeikommandi der folgenden Städte und Kantone insgesamt 8 Interviews geführt:

- Städte Bern und Zürich
- Kantone Basel-Stadt, Bern, Genf, St. Gallen, Waadt und Tessin

Das Evaluationsprotokoll und das Begleitschreiben des Direktors des BAP (Anhang 7.4) wurden im Vorfeld den Polizeidirektorinnen und -direktoren sowie den Polizeikommandanten aller Kantone und der ausgewählten Städte zur Kenntnisnahme zugestellt. Die Gesprächspartner erhielten zusätzlich den Gesprächsleitfaden. Im "POLICE" Nr. 5 vom Mai 1999 ist zudem ein Artikel zum Vorhaben der vorliegenden Studie erschienen, welcher vom Vertreter des BAP in der Arbeitsgruppe ZuPo verfasst wurde.⁵

Im Anschluss daran nahmen wir mit den Repräsentanten der nationalen Organisationen und den Polizeikommandi der ausgewählten Städte und Kantone telefonisch Kontakt auf und vereinbarten einen Gesprächstermin.

Die insgesamt 15 Interviews dauerten zwischen 1 und 2 Stunden und fanden jeweils am Arbeitsort der betreffenden Gesprächspartner statt. Es nahmen zwischen ein bis drei Personen am Gespräch teil. Auf nationaler Ebene waren es die Vorsitzenden, Präsidenten oder Geschäfts- resp. Sekretariatsführenden der weiter vorne erwähnten Organisationen. Auf kantonaler und Gemeindeebene waren die Polizeikommandanten, Chefs der zuständigen Abteilungen (Kriminalpolizei, Police de sûreté, Abteilung Grenz- und Fahndungspolizei, Einsatz und Planung), Leiterinnen und Leiter von Betäubungsmitteldezernaten und Spezialfahndungen sowie einzelne Polizeibeamte von regionalen Stützpunkten und aus den Betäubungsmitteldezernaten vertreten.

Die in den Interviews angesprochenen Themen wurden anhand der Evaluationsfragen erarbeitet. Beim ersten vereinbarten Gespräch (Kanton Waadt) waren alle drei an der Studie beteiligten Personen anwesend, so dass am Interviewleitfaden anschliessend noch Korrekturen angebracht werden konnten und eine einheitliche Durchführung der Interviews gewährleistet war.

Während der Erstellung des Berichtes wurden weitere Auskünfte telefonisch bei den Interviewpartnern und Kontaktpersonen eingeholt und insbesondere ein ausführliches Telefoninterview mit dem stellvertretenden Direktor des Schweizerischen Polizei-Instituts SPI in Neuenburg geführt.

Im weiteren wurden neben den erhaltenen Unterlagen die kantonalen Gesetzessammlungen, das Bundesrecht und zu bestimmten Themen Bundesgerichtsentscheide und juristische Fachliteratur konsultiert.

Am 11. Mai 1999 wurden alle Gesprächspartner mit einem schriftlichen Berichtsentwurf, welcher ein Inhaltsverzeichnis, die Kapitel 4 und 5 sowie den Anhang enthielt, bedient. Sie wurden gebeten, die Angaben insbesondere in bezug auf ihren jeweiligen Kanton oder die jeweilige Stadt auf sachliche Richtigkeit zu überprüfen (Anhang 7.5). Die darauf erfolgten Rückmeldungen sind im vorliegenden Bericht berücksichtigt worden.

Am 12. Mai 1999 fand schliesslich mit einem Vertreter der Arbeitsgruppe ZuPo aus dem BAP eine erste mündliche Diskussion der erhaltenen Resultate statt. Auch die Ergebnisse dieses Gesprächs flossen in den Bericht ein.

⁵ POLICE Nr. 5, Mai 1999, S.8f

Überblick über die Methodik

Daten	Aktivitäten
Juni 1998	Evaluationsprotokoll
26. Oktober 1998	Konsenstreffen mit Repräsentanten der ZuPo
November 1998	Versand des Evaluationsprotokolls und des Begleitschreibens des BAP
Ab Dezember 1998	Telefonische Kontaktaufnahme
Dezember 1998 – April 1999	Beschaffung und Analyse der schriftlichen Informationsquellen
Januar – März 1999	Durchführung der 15 Interviews
11. Mai 1999	Zustellung des Berichtsentwurfs an alle Beteiligten
12. Mai 1999	Feedbacktreffen mit dem Vertreter der ZuPo

4 ERGEBNISSE: KONTEXT DER POLIZEIARBEIT IM BETÄUBUNGSMITTELBEREICH

4.1 STRUKTURELLE AUSGANGSLAGE

4.1.1 Ueberblick Organisation der Polizei⁶ in der Schweiz allgemein

Die Polizeihöhe bzw. die polizeiliche Tätigkeit ist grundsätzlich Sache der Kantone, also föderalistisch geregelt⁷. Allerdings übt auch der Bund polizeiliche Tätigkeiten aus: So unterstützt der Bund, insbesondere das Bundesamt für Polizeiwesen mit den Zentralstellen zur Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens, die Kantone bei der Bekämpfung der Kriminalität⁸. Die Bundespolizei ist der Polizeidienst der Bundesanwaltschaft; sie besorgt den Fahndungs- und Informationsdienst im Interesse der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft; sie ist die Staatsschutzbehörde des Bundes^{9,10}.

⁶ Zum Begriff der Polizei: Gemäss Häfelin Ulrich / Müller Georg, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Auflage, Zürich 1993, Rz. 1900, ist Polizei diejenige "staatliche Tätigkeit, welche die öffentliche Ruhe und Ordnung, die öffentliche Sicherheit, Gesundheit und Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr durch die Abwehr von Störungen und Gefährdungen schützt. In diesem Sinne ist die Polizei nicht etwa eine Behörde, sondern eine Funktion." Neben dem funktionellen Polizeibegriff versteht der *organisatorische* oder *institutionelle* Polizeibegriff unter Polizei die *Polizeibehörde* (vgl. Tschannen Pierre / Zimmerli Ulrich, Allgemeines Verwaltungsrecht, Unterlage zur Vorlesung, Bern 1998, S. 268; Reinhard Hans, Allgemeines Polizeirecht – Aufgaben, Grundsätze und Handlungen, Diss., Bern 1993, S. 26). Polizei wird im vorliegenden Bericht in der Regel in diesem letztgenannten Sinne verwendet.

Schwarzenbach-Hanhart Hans Rudolf, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, unterscheidet in seiner sechsten Auflage von 1975 (S. 150) noch zwischen dem materiellen Polizeibegriff ("diejenige Verwaltungstätigkeit, die nötigenfalls unter Anwendung von Zwang die öffentliche Ordnung (...) zu wahren hat.") und dem formellen Polizeibegriff. Letzterer bezeichne "die Gesamtheit der sachlichen Zuständigkeiten der Polizeibehörden. Darunter fällt die sogenannte Verwaltungspolizei (Baupolizei, Wirtschaftspolizei usw.) neben der Sicherheitspolizei." In seiner 11. Auflage von 1997, S. 191 ff. definiert er die Polizeibegriffe neu: Vollzugspolizei (Durchsetzung der in den Gesetzen verankerten Ordnung), Spezialpolizei (Baupolizei, Verkehrspolizei, etc. – als materielle Polizeibegriffe) sowie Präventiv- und Repressivpolizei als formeller Polizeibegriff.

⁷ Vgl. Art. 3 Bundesverfassung (BV; SR 101) i.V.m. Art. 16 BV; vgl. hierzu auch die Ausführungen von Reinhard, S. 37 ff.

⁸ Vgl. Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (SR 172.213.71) und Verordnung vom 19. November 1997 (ZentV; SR 172.213.711). Die Zentralstellen sind dem Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) zugeordnet. Sie verfügen über eine eigene Ermittlungskompetenz bezüglich Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs, des organisierten Verbrechens, der Geldfälscherei und Geldwäscherei, sowie des Menschenhandels (Art. 1 ZentV). Die polizeilich ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAP versehen ihren Dienst bewaffnet.

⁹ Vgl. Art. 1 des Bundesratsbeschlusses vom 29. April 1958 betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (SR 172.213.52). Gemäss Beschluss des Bundesrates vom 31. Mai 1999 werden die Bundespolizei und der Sicherheitsdienst der Bundesverwaltung per 1. September 1999 aus der Bundesanwaltschaft herausgelöst und ins Bundesamt für Polizeiwesen integriert (vgl. dazu NZZ vom 2. Juni 1999, S. 14, "Vereinigte Polizeien des Bundes").

Die in der Studie näher untersuchten Kantone Basel-Stadt, Bern, Genf, St. Gallen, Waadt und Tessin haben alle ein eigenes Polizeigesetz, das die polizeilichen Aufgaben, Befugnisse, Massnahmen und Zuständigkeiten, insbesondere die Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und Gemeindepolizei im Kanton regelt^{11,12}.

Soweit die Gemeinden keine eigenen Polizeikräfte unterhalten, erfüllt die Kantonspolizei die gemeindepolizeilichen Aufgaben^{13,14,15}. Die Gemeinden leisten entsprechende finanzielle Abgeltung. Andererseits haben die Kantone ihren Städten wie Zürich, Bern oder St. Gallen polizeiliche Aufgaben der Kantonspolizei übertragen¹⁶ und Vereinbarungen über die Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Stadtpolizei getroffen¹⁷. Anders als die erwähnten Städte hat aber z.B. die Stadt Genf keine Gemeindepolizei, die auch kantonspolizeiliche Aufgaben erfüllt¹⁸.

Die Organisation der Kantonspolizei ist in ihren Grundzügen je nach Kanton im kantonalen Polizeigesetz und seinen Ausführungsbestimmungen¹⁹ oder in besonderen Erlassen²⁰ geregelt. Die kantonalen (wie auch die selbständigen städtischen) Polizeikorps sind nach militärischen Grundsätzen organisiert²¹. Die Kantonspolizei ist eine Verwaltungseinheit der betreffenden kantonalen Polizeidirektionen.

¹⁰ Rechtliche Grundlagen für die *gerichtspolizeiliche* Tätigkeit der Bundespolizei sind Art. 17 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStP; SR 312) sowie Art. 15 i.V. mit Art. 340 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311). (Für die in Art. 340 StGB genannten strafbaren Handlungen ist die Bundesanwaltschaft Ermittlungs- und Anklagebehörde der Eidgenossenschaft, da sie der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt sind.) Rechtliche Grundlage für die *präventivpolizeilichen* Tätigkeiten der Bundespolizei sind neben Art. 85 und 102 der Bundesverfassung die Verordnung vom 31. August 1992 über das provisorische Staatsschutz-Informationssystem (ISIS-Verordnung; SR 172.213.60) sowie das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120). Die Bundesanwaltschaft wie auch das Bundesamt für Polizeiwesen sind Verwaltungseinheiten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes.

¹¹ Vgl. Anhang, Kapitel 7.1, Materialien / Informationsquellen.

¹² Der Kanton Tessin hat bereits am 8. Mai 1893 ein Polizeigesetz erlassen; dieses wurde mehrmals revidiert. Das Polizeigesetz des Kantons Genf stammt vom 26. Oktober 1957 (PolG GE). Der Kanton Zürich hat kein Polizeigesetz.

¹³ Vgl. Art. 40 Loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale des Kantons Waadt (PolG VD).

¹⁴ Gemeindepolizeiliche Aufgaben sind in der Regel die Verkehrspolizei und die Sicherheitspolizei, nicht jedoch die gerichtliche Polizei; vgl. hierzu als Beispiel die Regelung im Polizeigesetz vom 8. Juni 1997 des Kantons Bern (PolG BE), Art. 9 i.V. mit Art. 1 bis 4.

¹⁵ Es gibt auch Gemeinden, die anstelle einer eigenen Gemeindepolizei bestimmte Aufträge an private Bewachungsfirmen erteilt haben. Zur Problematik staatliche Polizei – private Ordnungskräfte vgl. Schweizer Rainer J., Entwicklungen im Polizeirecht von Bund und Kantonen, Kap. III Ziff.1, in: Aktuelle Juristische Praxis AJP 4/97, S. 382.

¹⁶ Vgl. hierzu Art. 7 des PolG BE.

¹⁷ Vgl. z.B. Vereinbarung vom 22./29. Oktober 1970 zwischen dem Regierungsrat des Kantons Zürich und dem Stadtrat von Zürich über die Ausübung der Kriminalpolizei und des Staatsschutzes.

¹⁸ Vgl. Art. 4 PolG GE sowie die Convention relative aux attributions de police des agents municipaux de la Ville de Genève du 10 mai 1982.

¹⁹ Vgl. hierzu Art. 15 ff des Polizeigesetzes vom 10. April 1980 des Kts. St. Gallen (PolG SG) und Polizeiverordnung vom 2. Dezember 1980, oder Art. 32 ff des PolG VD und Règlement du 30 juin 1976 d'application de la loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale.

²⁰ Vgl. hierzu das Gesetz vom 20. Juni 1996 über die Kantonspolizei (Kanton Bern).

²¹ Explizit: Art. 15 PolG SG. Die militärische Organisation ist im PolG GE nur bei der Gendarmerie explizit erwähnt (Art. 7). Seit dem 1. Mai 1999 sind die militärischen Gradabzeichen in der Kantonspolizei Bern abgeschafft, vgl. Der Bund vom 23. April 1999, S. 35, "Polizisten ohne Rang, dafür mit Namen".

Entsprechend den Aufgaben der Kantonspolizei²² findet sich in den untersuchten Kantonen der deutschen Schweiz grob folgendes Organisationsschema: Kommandant und Stab, Sicherheitspolizei, Kriminalpolizei und Verkehrspolizei. Allerdings sind Bezeichnung und Funktion der verschiedenen Einheiten in den untersuchten Kantonen unterschiedlich. Im Kanton Bern gibt es keine Sicherheitspolizei als Organisationseinheit; deren Funktion nehmen die drei dezentral stationierten Regionalpolizeieinheiten wahr. Im Kanton St. Gallen bildet die Regionalpolizei mit den dezentralen Polizeistationen eine zusätzliche Organisationseinheit; die mit Sicherheitspolizei bezeichnete Einheit nimmt spezifische Aufgaben des sicherheitspolizeilichen Auftrages wahr. Im Kanton Basel-Stadt besteht insofern eine Besonderheit, als dass die Tätigkeit der Kriminalpolizei nicht von der Kantonspolizei, sondern von der Staatsanwaltschaft bzw. dem der Staatsanwaltschaft unterstellten Kriminalkommissariat wahrgenommen wird. Zur Kantonspolizei Basel-Stadt gehört zudem die Grenz- und Fahndungspolizei.

Das Organigramm der Kantonspolizei Waadt unterscheidet zwischen dem Korps der Police de sûreté und dem Korps der (uniformierten) Gendarmerie, die die Aufgaben der Ordnungspolizei und insbesondere der Verkehrs- und Schifffahrtspolizei wahrnimmt und dezentrale Polizeiposten unterhält²³. Die Police de sûreté ist mit den gerichtspolizeilichen Aufgaben betraut, wobei sie von der Gendarmerie unterstützt wird²⁴. Die Kantonspolizei Genf kennt ebenfalls die zwei Bereiche Police de sûreté und die Gendarmerie (mit einem Kommandanten an der Spitze), neben dem Commissariat de police und der Flughafenpolizei²⁵. Auch das Korps der Kantonspolizei Tessin unterscheidet zur Zeit noch zwischen der uniformierten Gendarmerie und der Pubblica sicurezza²⁶. Diese Struktur, welche auch eine Aufteilung in die vier Regionalsektoren Locarno, Bellinzona, Lugano und Mendrisio beinhaltet²⁷, wird zur Zeit überarbeitet²⁸.

Die Organisation der Gemeindepolizei obliegt der betreffenden Gemeinde^{29,30}. Die Stadtpolizei der Städte Bern und Zürich, die beide nicht nur gemeindepolizeiliche Aufgaben, sondern auch diejenigen der Kantonspolizei wahrnehmen, sind ähnlich organisiert wie die Kantonspolizei: Kommandant und Stab, Sicherheitspolizei (dezentral stationiert), Verkehrspolizei und Kriminalpolizei. Die Stadtpolizei ist zudem jeweils eine Verwaltungseinheit der städtischen Polizeidirektion.

4.1.2 Organisation der Polizei im Betäubungsmittelbereich

Wie bereits im Kapitel 4.1.1 kurz erwähnt, führt der Bund bzw. das Bundesamt für Polizeiwesen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes die kriminalpolizeilichen Zentralstellen³¹. Die Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs unterstützt die Behörden des Bundes und der Kantone sowie anderer Staaten bei der Verhinderung und Bekämpfung des

²² Vgl. nachfolgend Kapitel 5.1.

²³ Art. 36 und 37 PolG VD.

²⁴ Vgl. Art. 41 PolG VD i.V. mit Art. 2 Loi du 3 décembre 1940 sur la police judiciaire und Art. 164 des Code de procédure pénale du 12 septembre 1967 .

²⁵ Vgl. Art. 6 PolG GE.

²⁶ Vgl. Art. 11 ff Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 (PolG TI).

²⁷ Vgl. Art. 19 und 24 Regolamento sulla polizia del 6 marzo 1990 i.V. mit Art. 15 PolG TI.

²⁸ Vorgesehen ist die Abschaffung der Regionalsektoren und eine Aufteilung in 5 Organisationseinheiten: Stato Maggiore, Logistica, Polizia giudiziaria (alte Pubblica sicurezza), Polizia di prossimità, Polizia mobile.

²⁹ Vgl. hierzu Art. 23 PolG SG.

³⁰ Zu den Anforderungen an Gemeindepolizistinnen oder –polizisten vgl. Art. 10 Abs. 3 PolG BE: "Wenn der Gemeinderat zur Erfüllung der Aufgaben (...) Polizeibeamtinnen oder Polizeibeamte einsetzt, haben diese über eine angemessene entsprechende Ausbildung zu verfügen."

³¹ Zu den einzelnen Zentralstellen vgl. Art. 1 ZentV.

unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs und hat eine eigene Ermittlungskompetenz³². Die Zentralstellen bestehen aus einer kriminalanalytischen, einer operativen und einer logistischen Einheit. Zur logistischen Einheit gehört insbesondere auch das Nationale Zentralbüro (NZB) der INTERPOL³³; auch der vom BAP unterstützte Teil des Fachsekretariates der Koordinations- und Dienstleistungsplattform Drogen Schweiz und des Nationalen Drogenausschusses (vgl. nachfolgend Kapitel 4.1.3) ist der logistischen Einheit angegliedert.

Die Betäubungsmittelbekämpfung ist bei den untersuchten Kantonen und Städten organisatorisch als eigene Einheit (Betäubungsmitteldezernat, Brigade des stupéfiants, Sezione antidroga) bei der Kriminalpolizei, bzw. im Kanton Waadt und Kanton Genf bei der Police de sûreté, im Kanton Tessin bei der Polizia giudiziaria eingebettet und im Kanton Basel-Stadt beim Kriminalkommissariat der Staatsanwaltschaft.

Die Mitarbeiter der Betäubungsmitteldezernate sind die Spezialisten im Betäubungsmittelbereich. Die Grösse dieser Dezernate und Dienststellen ist sehr unterschiedlich und umfasst in den untersuchten Kantonen zwischen 10 und 48 MitarbeiterInnen. Sie befassen sich schwergewichtig mit dem illegalen Drogenhandel und koordinieren die entsprechenden Aktionen.

Die zwei Städte Bern und Zürich sowie der Kanton Basel-Stadt verfügen zudem über Spezialeinheiten, deren Ziel vor allem die Verhinderung einer offenen Drogenszene mit öffentlichem Drogenkonsum und -handel ist. In Zürich heisst diese Einheit Turicum SMER (ständige mobile Einsatzreserve). Sie ist ein Teil der Sicherheitspolizei und umfasst ca. 70 Personen. In der Stadt Bern ist es die Spezialeinheit Krokus, ebenfalls bei der Sicherheitspolizei und 18 Leute umfassend. In Basel-Stadt gibt es ein spezielles Team der Sicherheitsabteilung, welches sich in der Szene aufhält, diese beobachtet und eng mit dem Betäubungsmitteldezernat zusammenarbeitet. Das Personal dieser Spezialeinheiten wird häufig ausgewechselt (in der Stadt Bern zum Beispiel monatlich). Als Gründe dafür werden Motivationsprobleme aber auch Angst vor Abstumpfung und mögliche Schwierigkeiten bei der Reintegration in den normalen Polizeidienst genannt.

Im Kanton Genf ist die Brigade des stupéfiants zweigeteilt: ein Teil befasst sich mit dem Handel, der andere Teil ist in den Strassen präsent. Im Kanton St.Gallen gibt es neben der Dienststelle Betäubungsmitteldelikte sogenannte Betäubungsmittel-Koordinatoren und spezialisierte Mitarbeiter der Regionalpolizei sowie auf städtischer Ebene ein Detachement, welche neben dem Überwachen und Verhindern lokaler Drogenszenen, Anzeigen im Konsum- und Kleinhandelbereich bearbeiten und die Dienststelle Betäubungsmitteldelikte bei ihren Ermittlungen unterstützen.

Auch in den anderen untersuchten Kantonen kann neben den Spezialisten in den Betäubungsmitteldezernaten auf ein regionales Netz von Polizeibeamten, die sich schwergewichtig mit Betäubungsmitteldelikten befassen, zurückgegriffen werden.

Eine Zweiteilung bezüglich Aufgaben scheint sich also in der polizeilichen Praxis der Betäubungsmittelbekämpfung durchgesetzt zu haben: einerseits wird der Handel durch spezialisierte Dezernate bekämpft, andererseits die Bildung offener Drogenszenen sowie öffentlicher Konsum und Handel mit Spezialeinheiten (in grossen Zentren) und/oder mit spezialisierten Polizeibeamten zu verhindern versucht.

4.1.3 Koordination und Zusammenschlüsse auf nationaler Ebene³⁴

Die Polizei ist auf nationaler Ebene in verschiedenen Zusammenschlüssen organisiert, die unter anderem auch Themen aus dem Betäubungsmittelbereich behandeln (vgl. Kapitel 4.1.3.1). Zwei

³² Art. 9 Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes.

³³ INTERPOL: Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation.

³⁴ Zur Koordination vgl. auch den Aufsatz von Thomann Eugen, Interkantonale polizeiliche Zusammenarbeit, in : Aktuelle Juristische Praxis AJP, 4/97, S. 412 ff.

Arbeitsgruppen betreffen vorwiegend den Betäubungsmittelbereich (vgl. Kapitel 4.1.3.2). Zudem ist die Polizei in Gremien vertreten, die in Zusammenhang mit der Betäubungsmittelabhängigkeit seitens des Gesundheits- und Sozialbereiches errichtet worden sind (vgl. Kapitel 4.1.3.3). Je nach Gremium nehmen in diesen das BAP oder Vertreter aus den städtischen und kantonalen Polizeikorps sowie allenfalls die zuständigen Exekutivmitglieder die Vertretung wahr.

4.1.3.1 Allgemeine Zusammenschlüsse

Die **Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD)** ist der Zusammenschluss der Vorsteherinnen und Vorsteher der kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen. Sie bezweckt die Zusammenarbeit der Kantone unter sich, mit dem Bund und mit anderen wichtigen Organisationen auf dem Gebiet des Justiz- und Polizeiwesens³⁵. Die Konferenz führt mehrere ständige Kommissionen, so die Kommission für organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität. Der Vorstand der Konferenz kann in deren Namen Stellungnahmen und Vernehmlassungen verfassen; diese sind für die Kantone jedoch nicht verbindlich. Die Drogenpolitik ist wiederholt Thema der KKJPD gewesen. Zur Spritzenabgabe oder zum Spritzenumgang und zur Heroinabgabe hat sich die Konferenz bzw. der Vorstand zumindest offiziell nie geäußert, nicht zuletzt wegen der divergierenden Standpunkte. Zur aktuellen Drogenpolitik hat der Vorstand im Vorfeld der beiden Initiativen "Droleg" und "Jugend ohne Drogen" in einer Pressemitteilung Stellung genommen³⁶: Er beurteilt die Drogenpolitik des Bundes als realistisch und möchte diese weiterverfolgt sehen.

Die **Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)**³⁷, umfasst die Polizeikommandanten aller Kantone, der Städte Bern und Zürich, den Direktor des Bundesamtes für Polizeiwesen, den Chef der Bundespolizei sowie den Direktor des Schweizerischen Polizei-Instituts (SPI)³⁸. Zweck der Konferenz ist neben dem Erfahrungs- und Informationsaustausch insbesondere die Zusammenarbeit sowie das Festlegen und die Sicherstellung einer einheitlichen schweizerischen Polizeidoktrin. Verschiedene ständige Kommissionen der KKPKS bearbeiten besondere Aufgabengebiete³⁹. Die Konferenz kann Empfehlungen oder Stellungnahmen abgeben. So hat sie sich auch offiziell zu den beiden Initiativen "Droleg" und "Jugend ohne Drogen" im ablehnenden Sinne geäußert. Die Betäubungsmittelbekämpfung ist ein ständiges Thema der Konferenz, allerdings (mit Ausnahme der genannten Stellungnahme) vorwiegend auf der Ebene Erfahrungsaustausch. Zur Spritzenregelung hat die Konferenz nie eine Empfehlung abgegeben.

Die **Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs (VSKC)** bezweckt die Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der kriminalpolizeilichen Tätigkeit. Zudem will sie als fachliche Ansprechpartnerin für die KKPKS und die Schweizerische Kriminalkommission (SKK) fungieren⁴⁰. Mitglieder der Vereinigung sind die Chefs der Kriminalpolizeien aller Kantone, der Städte Bern und Zürich sowie des Fürstentums Liechtenstein und der kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes. Die Betäubungsmittelbekämpfung ist ein Thema unter anderen; es stehen vorwiegend technische Aspekte der kriminalpolizeilichen Bekämpfung im Vordergrund. In Sachgeschäften kann

³⁵ Vgl. Art. 1 der Statuten vom 9./10. November 1995 (mit Aenderung vom 7. November 1997) der KKJPD. Die Konferenz ist ein Verein nach Art. 60 ff ZGB.

³⁶ Pressemitteilung vom 2. September 1997.

³⁷ In Art. 1 der Statuten vom 27. September 1995 der KKPKS wird diese als Körperschaft bezeichnet. Rechtlich gesehen ist die KKPKS ein Verein gemäss Art. 60 ff ZGB und keine öffentlichrechtliche Körperschaft (als solche müsste sie durch staatlichen Hoheitsakt errichtet werden).

³⁸ Vgl. Art. 1 der Statuten vom 27. September 1995 der KKPKS.

³⁹ Z.B. die Schweizerische Kriminalkommission (SKK), die interkantonale kriminalpolizeiliche Fragen bearbeitet. In der SKK vertreten sind auch Nichtmitglieder der KKPKS: Vertreter der Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs und ein Vertreter der kriminalpolizeilichen Zentralstellen des BAP. Zudem führt die KKPKS zusammen mit der Vereinigung Städtischer Polizeichefs paritätische Kommissionen.

⁴⁰ Zum Zweck der VSKC vgl. Art. 1 des Statuts vom 24./25. September 1997.

die Vereinigung Empfehlungen abgeben; bisher hat sie sich allerdings öffentlicher Stellungnahmen enthalten.

Die **Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP)** hat rund 130 Mitglieder (Polizeichefs sowie Offiziere). Es sind nicht nur städtische Polizeichefs vertreten, sondern auch solche von kleineren Gemeinden, die eine eigene, bewaffnete Ortspolizei haben mit mindestens 5 Mitarbeitenden⁴¹. Die Vereinigung ist damit, was Grösse, Organisation und Probleme der vertretenen Gemeinden angeht, sehr heterogen zusammengesetzt. Zweck der Vereinigung ist das Erarbeiten von Vorschlägen zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit den gemeindepolizeilichen Aufgaben im Bereich der Sicherheits-, Verkehrs- und Verwaltungspolizei.⁴² Daneben fördert die Vereinigung den Erfahrungsaustausch und die Aus- und Weiterbildung ihrer Mitglieder. Die Vereinigung hat im Zusammenhang mit Sicherheitsfragen auch die Betäubungsmittelproblematik in Städten und Gemeinden diskutiert und dazu Stellung genommen. Obwohl die Städte und Agglomerationen mit den entsprechenden Problemen hautnah konfrontiert sind, ist die SVSP von den Bundesbehörden im Zusammenhang mit der Drogenpolitik des Bundes bisher nicht als Ansprechpartnerin angegangen worden bzw. in keinem der nationalen Gremien (vgl. nachfolgend Kapitel 4.1.3.3) vertreten.

Der **Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB)** ist "die schweizerische Dachorganisation aller PolizistInnen, die im Dienste von Bund, Kantonen und Gemeinden stehen (...). Als berufsständische Organisation vertritt der VSPB seine Mitglieder in allen beruflichen Belangen und nimmt für sie gewerkschaftliche Aufgaben wahr (...). Der VSPB tritt nach aussen als Ansprechpartner der politischen Gruppierungen, Behörden und Organisationen auf⁴³." Der Verband existiert seit 1907; seit 1999 ist er Mitglied der Internationalen Vereinigung der Polizeibeamten. Mitglieder des Verbandes sind 79 Sektionen mit insgesamt rund 20'000 Einzelpersonen. Rund 90% der Polizeibeamten und –beamtinnen in der Schweiz sind im VSPB organisiert. Im Hinblick auf den voraussichtlichen Wegfall des Beamtenstatus im Zusammenhang mit New Public Management strebt der Verband einen Gesamtarbeitsvertrag an. Mit Ausnahme der Arbeitsgruppe ZuPo⁴⁴ ist der VSPB in keinem der Zusammenschlüsse der Polizei oder des Betäubungsmittelbereichs vertreten. Der Verband nimmt an Vernehmlassungen teil und mischt sich aktiv in die Politikbereiche ein, die den Polizeialtag betreffen. Die Drogenpolitik ist seit 1990 ein wichtiges Thema des Verbandes. Die verschiedenen Themen des Betäubungsmittelbereiches bilden Gegenstand von Tagungen oder Artikeln im "POLICE", dem offiziellen Organ des Verbandes.

4.1.3.2 Besondere Zusammenschlüsse für den Betäubungsmittelbereich

Das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) hat bereits Ende der 70er Jahre die **Arbeitsgruppe Rauschgift** ins Leben gerufen. Die Arbeitsgruppe trifft sich heute jährlich einmal im Rahmen einer gemeinsamen Tagung, die vom BAP bzw. von den kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes organisiert wird. In der Arbeitsgruppe vertreten sind alle Leiter der Betäubungsmitteldezernate der Kantone und Städte, das Grenzwachtkorps, das Bundesamt für Gesundheit, INTERPOL Lion, das Fürstentum Liechtenstein und je nach Thema weitere Stellen. Die Arbeitsgruppe hat den Charakter eines Diskussions- und Informationsforums, das vorwiegend kriminaltechnische Aspekte der Betäubungsmittelbekämpfung behandelt. So ist zwar der Spritzenumgang Thema gewesen, jedoch vorwiegend unter dem Aspekt Beweismittelsicherung. Die Arbeitsgruppe gibt keine Empfehlungen oder Stellungnahmen ab.

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe **ZuPo (Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit im Drogen- und Aidsbereich)** ist 1994 seitens des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) und des BAP

⁴¹ So ist z.B. auch der Polizeichef der Gemeinde Ostermundigen vertreten. Die Stadt Burgdorf stellt die erste *Polizeichefin*.

⁴² Zum Zweck der SVSP vgl. auch Art. 3 der Statuten vom 21. Mai 1987.

⁴³ Zitat aus dem Prospekt des VSPB "Wir über uns".

⁴⁴ Vgl. nachfolgend das Kapitel 4.1.3.2.

gebildet worden. Sie besteht aus Vertretern des BAP, des BAG, der (kantonalen) Polizeikader und des Verbandes Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB); sie steht unter der Leitung des BAP-Vertreters. Die Arbeitsgruppe dient als Plattform für den direkten fachlichen Austausch zwischen den Interessen der Polizei sowie jenen der Fürsorge- und Sozialdienste im Aids- und Drogenbereich. Sie will Gesprächsforum sein zur Entwicklung gemeinsamer Strategien, und dazu beitragen, unter den Akteuren Konsens für gemeinsame Empfehlungen zur Umsetzung von entsprechenden Strategien und Massnahmen zu schaffen^{45,46}. Die Arbeitsgruppe hat in diesem Zusammenhang und in Zusammenarbeit mit weiteren Institutionen ein gemeinsames Weiterbildungsprogramm für Polizeibeamtinnen und –beamte und für Fachleute aus dem Sucht-, Drogen- und Aidsbereich erarbeitet und 1998 in einem Pilotkurs durchgeführt⁴⁷. Bezüglich Spritzenregelung strebt die Arbeitsgruppe ZuPo eine einheitliche Praxis an.

4.1.3.3 Vertretung der Polizei in nationalen Gremien zur Betäubungsmittelabhängigkeit

Im Betäubungsmittelbereich sind seitens des Gesundheits- und Sozialbereiches verschiedene Gremien und Zusammenschlüsse auf nationaler Ebene geschaffen worden. Die Polizei ist in allen Zusammenschlüssen vertreten, allerdings unterschiedlich, was die Funktion oder die Stufe (Gemeinde, Kanton, Bund) angeht:

So sind in der **Konferenz der Städtischen Beauftragten für Suchtfragen (SKBS)** neben dem BAP städtische und kantonale Polizeikorps vertreten. An der **Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS)** nimmt jedoch seitens Polizei nur der BAP-Vertreter und nur auf Wunsch der KKBS teil. Die **Drogenplattform des Schweizerischen Städteverbandes (DSSV)** ist ein Zusammenschluss der Exekutivmitglieder der Fürsorge- und Polizeidirektionen von rund 25 Städten. In der **Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen (EKDF)**⁴⁸ ist die Polizei auf Stufe Kantonspolizei vertreten. Die **Koordinations- und Dienstleistungsplattform Drogen Schweiz (KDS)**, die zwecks Optimierung der Koordination 1996 vom Bundesrat geschaffen worden ist, umfasst ein Fachsekretariat sowie eine ständige interdisziplinäre Arbeitsgruppe, den **Nationalen Drogenausschuss (NDA)**. Das Fachsekretariat ist arbeitsteilig im BAG und im BAP angesiedelt; im NDA, aus Behördenvertretern und –vertreterinnen von Städten, Kantonen und dem Bund zusammengesetzt, sind neben dem BAP auch die Exekutivmitglieder von städtischen Polizeidirektionen vertreten. Das Fachsekretariat der KDS ist auch zuständig für die (bundesverwaltungsinterne) **Interdepartementale Arbeitsgruppe Drogen (IDAD)**, die gemeinsam von BAG und BAP geleitet wird^{49,50}.

4.1.4 Aus- und Weiterbildung

In denjenigen untersuchten Kantonen, welche über ein eigenes Polizeigesetz verfügen, findet sich in der Regel ein Artikel zur Ausbildung. So heisst es in Artikel 11 des "Loi sur la police cantonale" vom 17. November 1995 des Kantons Waadt: "La nomination a lieu en règle générale à titre provisoire pour

⁴⁵ Vgl. Skriptum Referat vom 27. April / 6 Mai 1998 von Christian Buschan, BAP; sowie Homepage BAG zu KDS / ZuPo.

⁴⁶ Last but not least: Auch die Vorarbeiten zur vorliegenden Studie sind in enger Zusammenarbeit mit der ZuPo entstanden.

⁴⁷ Vgl. hierzu Auswertungsbericht vom 20. August 1998 des BAP sowie Kapitel 4.1.4.

⁴⁸ Die EKDF ist die Folgeorganisation der Ende 1996 aufgelösten Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission bzw. deren Subkommission Drogenfragen.

⁴⁹ Die IDAD behandelt Geschäfte zum Themenbereich Drogen, die dem Bundesrat vorgelegt werden sollen.

⁵⁰ Der Vollständigkeit halber zu erwähnen ist seitens des Bundes die Drogendelegation des Bundesrates, die von den Vorsteherinnen des EDI und EJPD sowie vom Vorsteher des VBS gebildet wird.

la durée d'un an après une période d'instruction suivie avec succès dans une école de police comme aspirant." Vergleichbare Artikel finden sich in den Polizeigesetzen der Kantone St. Gallen, Tessin, Basel-Stadt, Genf und Bern. In einigen Kantonen enthalten die Ausführungsverordnungen ausführlichere Bestimmungen. So werden in der Polizeiverordnung des Kantons St. Gallen vom 2. Dezember 1980 in Artikel 10 die Bedingungen für die Aufnahme als Aspirant aufgezählt und in Artikel 11 wird festgehalten: "Die Polizeischule dauert ein Jahr. Das Justiz- und Polizeidepartement legt das Ausbildungsprogramm fest."

Auf gesamtschweizerischer Ebene gibt es das Schweizerische Polizei-Institut SPI in Neuenburg. Es handelt sich um eine Stiftung, getragen vom Bund, den Kantonen und Organisationen wie dem Schweizerischen Polizeibeamtenverband. Ziel ist die Aus- und Weiterbildung von Polizeibeamten der ganzen Schweiz⁵¹. Das Schweizerische Polizei-Institut ist hauptsächlich in folgenden Bereichen tätig:

- **Grundausbildung:** Die Schweizerische Polizei-Aspirantenschule richtet sich an Polizei-Aspiranten kleiner und mittlerer Korps ohne eigene Ausbildungsinfrastruktur und dauert 18 Wochen mit einem anschliessenden einmonatigen Praktikum in einem kantonalen oder grossen kommunalen Polizeikorps. Es werden jährlich 50 bis 70 Aspiranten ausgebildet, die in eine deutsch- und eine französischsprachige Klasse aufgeteilt sind.
- **Aus- und Weiterbildungskurse:** Das Institut organisiert jährlich rund 60 Kurse in deutscher und französischer Sprache. Es sind dies zum Beispiel Seminare für Kommandanten und Polizeichefs, Kurse für Offiziere, Einsatzleiter, Beauftragte für Öffentlichkeitsarbeit und auch für Betäubungsmittelspezialisten.
- **Veröffentlichungen:** Das Institut gibt Lehrmittel in deutscher und französischer Sprache heraus.
- **Dokumentationsstelle:** Diese wird zusammen mit der Rechtsfakultät der Universität Neuenburg betrieben und steht den Polizeikorps zur Verfügung.

In der angebotenen **Grundausbildung** werden 20 Stunden zum Thema Betäubungsmittel erteilt, wobei es sich hier laut Auskunft des Gesprächspartners vorwiegend um die kriminalistischen Aspekte handelt. Die gesundheitlichen Aspekte fliessen jedoch in anderen Unterrichtsfächern wie zum Beispiel Zwischenmenschliche Beziehungen (24 Stunden), Erste Hilfe bei Unglücksfällen, Wiederbelebung (20 Stunden) und Berufsethik (14 Stunden) ein.

Die weiterführenden **Aus- und Weiterbildungstätigkeiten** des Instituts sind bedürfnisorientiert und praxisbezogen. So werden von einer Kommission regelmässig Bedarfserhebungen gemacht. Es besteht im Moment wenig Interesse an Kursen, die sich direkt auf die Drogenproblematik beziehen. Das Bedürfnis war jedoch in diesem Bereich vor 15 Jahren ausgesprochen gross. Es wird darauf hingewiesen, dass die Polizei in der Schweiz heute über eine sehr grosse Erfahrung im Betäubungsmittelbereich verfüge. Zudem habe auch die Zusammenarbeit zwischen Polizei und dem Sozial- und Gesundheitswesen enorme Fortschritte gemacht. Einschränkend wird erwähnt, dass ein gewisses Gefälle in bezug auf die Erfahrung zwischen Stadt und Land bestehe. Auf dem Lande fehlten häufig die nötigen Einrichtungen oder Spezialisten in Institutionen wie Spitälern, Beratungsstellen, so dass die Betreuung der Drogenkonsumierenden schlechter sei als in den Städten. Aus dem Ausland kämen jetzt aber Polizeikader, um von diesen Erfahrungen zu profitieren, insbesondere aus Ländern, die eine sogenannte Zero-Tolerance-Haltung in der Drogenpolitik verfolgten.

In bezug auf die Weiterbildungsbedürfnisse ist es heute eher so, dass Fragen und Belastungen, die die Arbeit im Betäubungsmittelbereich mit sich bringen, in andere Themen einfliessen. Als Beispiele dafür werden erwähnt: ein Ethikkurs für Polizeioffiziere, Fallbeispiele innerhalb von Strafrechtskursen, eine Seminarreihe zur sozialen Kompetenz oder Stresskurse. Anlässlich unserer Interviews mit

⁵¹ Schweizerisches Polizei-Institut (Hrsg.): Schweiz. Polizei-Aspirantenschule, Neuenburg 1999.

Kommandanten und Chefbeamten der Polizei wurde diese Art von Kursen immer wieder als wertvoll und unterstützend erwähnt.

Auf kantonaler und kommunaler Ebene verfügen alle von uns befragten Polizeikorps über eine eigene Polizei-Aspirantenschule. Diese dauert in der Regel rund ein Jahr und ist - wenn auch unterschiedlich strukturiert - von Praktika in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen der Polizei begleitet. Im Kanton Tessin folgen zum Beispiel auf 6 Monate Theorie 3 Monate Praktika und dann noch einmal 3 Monate Theorie. In St. Gallen dauert die Polizeischule 9 Monate, gefolgt von einem einjährigen Praktikum.

Der Bereich Betäubungsmittel ist an allen Schulen ein Thema und wird je nach Schule in verschiedenen Fächern aufgegriffen. Im Staatskundeunterricht, in der Fachkunde, im Psychologie- und/oder Ethikunterricht und natürlich in den Praktika. Ausserdem werden in einigen Schulen Institutionsbesuche (z.B. in Gassenzimmern, bei Beratungsstellen etc.) durchgeführt, oder es wird mindestens über die vorhandenen Institutionen informiert.

Unterrichtet werden die Polizei-Aspiranten unter anderem von den jeweiligen Leitern oder Mitarbeitern des zuständigen Betäubungsmitteldezernates. In einigen Schulen unterrichten auch Leute aus dem Sozial- oder Gesundheitsbereich, so in den Kantonen Genf, St. Gallen, Waadt und Tessin.

Die permanente Weiterbildung in den Korps ist häufig ebenfalls bereits in den entsprechenden Polizeigesetzen festgehalten. Im Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 13. November 1996 wird in Artikel 26 Absatz 3 die Offiziersausbildung und die fachliche Weiterbildung erwähnt, welche in enger Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Polizei-Institut zu erfolgen habe.

Besonders hervorheben möchten wir in diesem Zusammenhang die von den Bundesämtern für Gesundheit (BAG) und für Polizeiwesen (BAP), dem Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB) und der Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) in allen Regionen der Schweiz durchgeführten vier Impulstagungen zum Thema "Drogen und Aids". Die erste fand 1995 statt, die bisher letzte 1997. Ziel war es unter anderem, das Entstehen einer regionalen Unité de doctrine zu Drogen- und Aidsfragen sowie einen Erfahrungs- und Gedankenaustausch zu fördern. Eingeladen waren Vertreterinnen und Vertreter des mittleren Kaderns kantonaler und städtischer Polizeikorps sowie Sucht- und Aids-Fachleute aus der jeweiligen Region. Die Listen der Teilnehmenden und die Auswertungsberichte zeigen, dass hier wertvolle Aufbauarbeit in bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den 4 Säulen der Drogenpolitik des Bundes geleistet wurde. Die positiven Voten der Gesprächspartner dieser Studie zu den Fragen nach der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Gesundheits- und Sozialbereich zeigen, dass diese Strategie erste Erfolge aufweist (vergl. dazu auch Kapitel 4.2.2).

In der Folge wurde dann 1998 erstmals ein Kurs zur "Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit im Drogen- und Aidsbereich" durchgeführt. Der Kurs wurde in einer Projektgruppe von den Bundesämtern für Polizeiwesen (BAP) und für Gesundheit (BAG), dem Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB), der Kantonspolizei Bern, der Fachhochschule für Sozialarbeit (FHS) in Bern und der Fachstelle Drogen der Fürsorgedirektion der Stadt Bern erarbeitet und angeboten. 12 Polizeibeamtinnen und -beamte der Stadt- und der Kantonspolizei Bern und 10 Fachleute aus dem Sucht- und Aidsbereich (ebenfalls aus dem Kanton Bern) nahmen daran teil. Die Teilnehmenden äusserten sich sehr positiv zu den Ergebnissen des Kurses. Der Kursleiter des BAP zählt in einem Artikel im SuchtMagazin⁵² folgende Elemente auf, welche die Zusammenarbeit ermöglichen oder verbessern würden: "Die grundsätzliche Bereitschaft zur sachbezogenen Zusammenarbeit, regelmässige Kontakte zwischen den Akteuren, das Vernetzen der zuständigen Ansprechpartner."

⁵² SuchtMagazin, 25.JG, Nr. 2, April 1999, S.25.

Im Zusammenhang mit der Aus- und Weiterbildung erscheint diese Art von Bemühungen als ein erfolgversprechender Weg, um die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozial- und Gesundheitsdiensten zum Wohl aller Betroffenen zu intensivieren.

4.2 GESUNDHEITLICHE PROBLEME DER DROGENKONSUMIERENDEN UND POLIZEIARBEIT IM ALLTAG

4.2.1 Kontaktsituationen Polizei und drogenkonsumierende Personen

Übereinstimmend wurden in allen untersuchten Städten und Kantonen folgende Aussagen gemacht:

- Diejenigen Personen, welche illegale Drogen nur konsumieren und nicht damit handeln, stehen nicht mehr im Mittelpunkt des polizeilichen Interesses. Die Priorität wird zum Beispiel in Basel-Stadt folgendermassen festgelegt: es interessieren zuallererst die Händler, dann drogenkonsumierende Händler, Cannabis-Händler und am Schluss die Drogenkonsumierenden. Im Kanton Bern hat die Polizei ein eigenes Leitbild⁵³, in welchem generell als Methode polizeilicher Arbeit die Schwerpunkt-Bildung angegeben wird: "Die Kantonspolizei Bern setzt ihre Mittel nach klaren Prioritäten ein. Wir richten uns nach den gesetzlichen Grundlagen, den aktuellen Anforderungen und den Bedürfnissen unserer Kunden."
- In bezug auf die Drogenkonsumierenden liegt das Interesse der Polizei vor allem darin, den öffentlichen Konsum und die Bildung offener Drogenszenen zu verhindern. So hat zum Beispiel die Stadtpolizei Bern den Auftrag, die Bildung einer offenen Drogenszene zu verhindern und einzuschreiten, wenn ein gruppenweiser Drogenkonsum und / oder Handel festgestellt wird. Im Kanton Genf wird im Papier "Engagement de la police dans le domaine de la lutte contre la drogue, Eléments de principe" folgendes festgehalten:
"Le "harcèlement" est le principe qui guide la lutte contre les concentrations de toxicomanes. Ce principe poursuit deux buts:
 - garantir l'ordre public, mission permanente de la police;
 - exercer une pression sur le toxicomane afin de le pousser à sortir de ce milieu."
- Die zweitgenannte Zielsetzung, nämlich die Drogenkonsumierenden durch den Druck polizeilicher Massnahmen zum Ausstieg zu bewegen ist mindestens implizit auch in den anderen Städten und Kantonen vorhanden. Dieses Ziel wird jedoch im Zusammenhang mit allen anderen Massnahmen, also auch den sozialen und medizinischen, gesehen.
- Grundsätzlich können Kontaktsituationen zwischen drogenkonsumierenden Personen und sämtlichen in der Polizeiarbeit Tätigen entstehen. Die Häufigkeit und Intensität dieser Kontakte hängt von der jeweiligen Organisationsstruktur der Polizei und der Stellung der Akteure innerhalb dieser Struktur ab.

Als Kontaktsituationen wurden angegeben:

- In erster Linie im Rahmen der sicherheitspolizeilich motivierten Polizeitätigkeit, beim Patrouillieren, bei Personenkontrollen und Schwerpunktkontrollen (Drogenszene, Zentren für Asylsuchende, etc.);
- bei Strassenverkehrs-Kontrollen;
- bei polizeilichen Ermittlungen, vor allem im Zusammenhang mit Diebstählen, Entreisssdiebstahl, Autoaufbrüchen, Tötlichkeiten, Tötungsdelikten (im Kanton St. Gallen wurden zum Beispiel in Folge eines Tötungsdeliktes in einer Woche über 160 Drogenkonsumierende befragt);

⁵³ Kantonspolizei Bern (Hrsg.): Unser Leitbild.

- im Rahmen von Strafverfahren (Befragungen, Hausdurchsuchungen, Verhaftungen, etc.);
- bei allgemeinen polizeilichen Interventionen.

4.2.1.1 Gesundheitliche Problemstellungen in Kontaktsituationen

Im weiteren interessierte die Frage, mit welchen gesundheitlichen Problemen von Drogenkonsumierenden sich die Polizei in den vorhin beschriebenen Kontaktsituationen konfrontiert sieht. Die folgenden Gesundheitsprobleme wurden genannt:

- HIV-Infektionen und Aids
- Entzugssymptome
- Hepatitis
- Wundinfektionen, Geschwüre
- Überdosierungen, Suchtmittelvergiftungen
- Hautausschläge, Krätze
- Polytoxikomanien z.T. mit psychiatrischen Diagnosen oder mit Vergiftungserscheinungen
- "Verladenheit"
- Schlechter Allgemeinzustand, Verwahrlosung

Da es nicht um eine quantitative Erhebung ging, kann nichts über die Häufigkeit dieser Probleme ausgesagt werden. Spontan wurden Entzugssymptome und HIV/Aids am meisten genannt. Im weiteren wurden von Polizeiseite einige präzisierende Anmerkungen gemacht:

- Für die Stadt Zürich wurde hervorgehoben, dass sich der Gesundheitszustand der Drogenkonsumierenden massiv verbessert habe, seit keine offene Drogenszene mehr besteht. Diese Aussage werde auch von Ärzten bestätigt. Eine ähnliche Aussage wurde für Basel-Stadt gemacht, wo es gelungen sei, die Gesundheit der Drogenkonsumierenden zu stabilisieren. Im Gegensatz dazu hat die Stadt Bern hier keine Veränderungen festgestellt. Ob ein kausaler Zusammenhang zwischen der Schliessung offener Drogenszenen und dem Gesundheitszustand der Drogenkonsumierenden gemacht werden kann, muss hier offen gelassen werden. Anlässlich der Schliessungen wurden zum Teil umfangreiche Begleitmassnahmen ergriffen, wie zum Beispiel der Betrieb niederschwelliger Kontakt- und Anlaufstellen oder die ärztliche Heroinverschreibung. Es wäre allenfalls in einer weiteren Studie zu prüfen, welche Faktoren bei der Verbesserung des Gesundheitszustandes der Drogenkonsumierenden eine Rolle spielten.
- Im Kanton St. Gallen haben offene Geschwüre und ähnliche Phänomene bei Drogenkonsumierenden nach Aussage des betreffenden Gesprächspartners stark abgenommen. Im Kanton Tessin gebe es generell kaum so verwahrloste Drogenkonsumierende wie in den grossen Städten der deutsch- und französischsprachigen Schweiz. Im Kanton Genf wurde hervorgehoben, dass insbesondere der Zustand von sich prostituierenden Drogenkonsumentinnen sehr schlecht sei.

4.2.1.2 Reaktion der Polizei auf die gesundheitlichen Problemstellungen

Die Reaktionen der Polizei auf die erwähnten gesundheitlichen Problemstellungen können unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet werden.

Generell gilt das Prinzip, dass durch die Polizei erste Hilfe geleistet wird wie in anderen Situationen auch (z.B. bei Verkehrsunfällen; vgl. dazu auch Kapitel 5.1.2). In schweren Fällen wird - wo vorhanden - die Sanitätspolizei oder eine Ambulanz beigezogen und eine Hospitalisierung eingeleitet. Ansonsten wird auf mögliche ärztliche Hilfe (medizinisch-soziale Hilfsstelle, Spital etc.) aufmerksam gemacht und häufig auch versucht, für deren Inanspruchnahme zu motivieren. Es wird aber darauf hingewiesen, dass der Polizist kein Arzt sei und sich damit die Frage der richtigen Einschätzung des Gesundheitszustandes eines Drogenkonsumierenden durch den Polizeibeamten stellt.

Weitergehende Reaktionen der Polizei hängen von den Gepflogenheiten und drogenpolitischen Gesamtkonzepten und Grundsätzen ab. So betreiben zum Beispiel die Städte Bern und Zürich sogenannte Vermittlungs- und Rückführungszentren. Auswärtige Drogenkonsumierende werden in Zürich ins Rückführungszentrum gebracht, wo zuerst eine polizeiliche Abklärung durchgeführt wird (Überprüfung Personalien, Durchsuchung etc.). Dann folgt die gesundheitliche Betreuung. Eine Krankenschwester ist immer anwesend und ein Arzt oder eine Ärztin hat Pikett-Dienst und kann beigezogen werden. Erst nach diesen Interventionen werden die Betroffenen an ihren Wohnort verbracht. Es handelt sich dabei um einen 24-Stunden-Betrieb, im Gegensatz zu demjenigen der Stadt Bern, welcher ambulant geführt wird. Als Ziel werden in Bern genannt: Drogenabhängige sollen einer adäquaten Behandlung zugeführt werden; es sollen die sichtbare offene Drogenszene verringert und die Wohngemeinde der Drogenkonsumierenden sensibilisiert werden.

Als Zielgruppen werden in Bern sowohl auswärtige wie "einheimische" (Wohnort Stadt Bern oder Stiftergemeinden des Contact Bern) genannt, während in Zürich das Rückführungszentrum ausschliesslich für auswärtige Drogenkonsumierende zur Verfügung steht⁵⁴.

Der Kanton Basel-Stadt verfügt als einzige Polizei in der Schweiz über einen eigenen Sozialdienst, welcher rund um die Uhr zur Verfügung steht. Insgesamt sieben Personen sind dort beschäftigt. Diese werden beigezogen, wenn eine schwerwiegende Verletzungssituation durch die Polizei festgestellt wird. Ausserdem läuft in Basel ein Pilotprojekt in bezug auf jugendliche Folienraucherinnen und -raucher. Wenn sie von der Polizei aufgegriffen werden, nimmt die Polizei diese mit auf den Posten, wo eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter einer Suchtberatungsstelle ein Gespräch mit ihnen führt.

Wichtig im Zusammenhang mit der Gesundheit von Drogenkonsumierenden sind auch Massnahmen und Vorgehensweisen der Polizei bei öffentlichem Konsum. In einigen Dienstbefehlen wird explizit erwähnt, dass eine Nadel, die bereits im Körper steckt, erst nach dem Spritzen zu beschlagnahmen sei. Bezüglich Spritzenkonfiskation werden im Kapitel 5.3 weitere Ausführungen gemacht.

Obwohl Festnahme, Untersuchungshaft und Gefängnis nicht Gegenstand dieser Studie sind, seien hier einige Bemerkungen dazu gemacht. Betroffen von den im folgenden beschriebenen Massnahmen sind vor allem drogenkonsumierende Händler, da Konsum allein in der Regel nicht zu einer Inhaftierung führt. Bei der Inhaftierung geht es im Zusammenhang mit gesundheitlichen Aspekten vor allem um die Hafterstehungsfähigkeit. Wenn nötig, wird hierfür ein Arzt beigezogen; in der Stadt Bern zum Beispiel ist das bei Drogenkonsumierenden generell der Fall. Als weitere Möglichkeit wird die Abgabe von Methadon (oral) explizit von den Kantonen Basel Stadt und Genf erwähnt. Im Kanton Genf werden gebrauchte Spritzen im Falle einer polizeilichen Festnahme abgenommen und es wird eine neue Spritze abgegeben (vergl. auch Kapitel 5.3), was sonst in keiner der untersuchten Städte und Kantone so gehandhabt wird. Gewisse Zentrumsspitäler verfügen zudem über eine Haftabteilung.

Ein besonderes Problem stellt im Falle einer Festnahme das Geschlecht dar (zu den geschlechterspezifischen Aspekten vgl. die Ausführungen im folgenden Kapitel).

4.2.1.3 Geschlechterspezifische Aspekte

Die Frage, ob Unterschiede feststellbar seien in den gesundheitlichen Problemstellungen bei männlichen und weiblichen Drogenkonsumierenden wird vorerst von allen diesbezüglich befragten Gesprächspartnern verneint. Auf Grund von Nachfragen werden vereinzelt Unterschiede genannt, so zum Beispiel der sehr schlechte Gesundheitszustand von sich prostituierenden Drogenkonsumentinnen, oder wenn es um drogenkonsumierende Mütter geht.

Es wird generell festgehalten, dass sich unter den Drogenkonsumierenden in der offenen Drogenszene weniger als ein Drittel Frauen befindet⁵⁵. Einige Zahlen mögen dies illustrieren: So wird im Kanton St.

⁵⁴ Die übrigen Einrichtungen der Drogenhilfe in der Stadt Zürich haben im Gegenzug häufig die Auflage, ausschliesslich Drogenkonsumierende, welche in Zürich Wohnsitz haben, aufzunehmen. Diese Haltung findet zunehmend auch in anderen Städten Verbreitung.

Gallen der Frauenanteil unter den Drogenkonsumierenden für 1998 mit 11% angegeben. Gleichzeitig waren 13% derjenigen Personen, die wegen Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz angezeigt wurden, Frauen. Im Kanton Tessin waren 1998 12,7% der befragten Drogenkonsumierenden Frauen und unter den verhafteten Drogenkonsumierenden befanden sich 9% Frauen. Im Kanton Bern wurden 13,4% Frauen unter den Drogenkonsumierenden erfasst und 11,7% als Händlerinnen.

Für diese Unterrepräsentation der Frauen werden folgende Erklärungen angeführt:

Drogenkonsumierenden Frauen gelinge es länger, sozial integriert zu bleiben. Sie würden sich besser pflegen und aus einem frauenspezifischen Rollenverständnis heraus mehr auf Hygiene und Aussehen achten. Da aber soziale Auffälligkeit ein ausschlaggebendes Kriterium für Kontrollen durch die Polizei sei, würden Frauen weniger erfasst.

Weiter wird vermutet, dass Frauen sich die nötigen Mittel zur Finanzierung des Eigenkonsums eher über die Prostitution als über kriminelle Handlungen beschaffen. Dagegen ist der Handel eher in Männerhand, worauf sich die Polizei heute mehr konzentriert als auf den Konsum. In bezug auf homosexuelle Drogenkonsumierende oder sogenannte Stricher wurden keine Aussagen gemacht, allerdings war auch nicht explizit danach gefragt worden. Als Möglichkeit wird auch erwähnt, dass der einzelne Polizist allenfalls nachsichtiger gegenüber Frauen ist, insbesondere wenn im Umfeld Kinder vorhanden sind.

In bezug auf die bereits im vorhergehenden Kapitel erwähnte Reaktion der Polizei in Kontaktsituationen mit Drogenkonsumentinnen wird darauf hingewiesen, dass diese von Frauen visitiert und nach Möglichkeit auch von Frauen befragt werden. Im Polizeigesetz des Kantons Bern heisst es hierzu: "Die Durchsuchung ist in der Regel von einer Person gleichen Geschlechts vorzunehmen."^{56,57} In Artikel 147 des Gesetzes über das Strafverfahren des Kantons Bern ist diese Normierung noch restriktiver, indem sie von einer Person des gleichen Geschlechts oder von einer Ärztin oder einem Arzt vorzunehmen ist. Vorbehalten bleiben jedoch Fälle, in denen Sicherheitsgründe eine sofortige Durchsuchung gebieten, wobei diesfalls die Untersuchung von Körperöffnungen zu unterbleiben hat⁵⁸. Es wird sowohl von der Stadt- wie von der Kantonspolizei Bern darauf hingewiesen, dass diese gesetzliche Verpflichtung strikte eingehalten werde. Wenn nötig werde eine pikettendienstleistende Polizistin aufgeboten und bei planbaren Einsätzen werde immer eine Polizistin vorsorglich ins Konzept eingebunden.

4.2.2 Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozial- und Gesundheitsdiensten

Die Koordination und die Zusammenschlüsse auf nationaler Ebene sind in Kapitel 4.1.3 behandelt worden.

In allen untersuchten Städten und Kantonen existiert eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen der Polizei und dem Sozial- und Gesundheitswesen. Dabei können verschiedene Ebenen unterschieden werden.

Die strategische Ebene

Hier sind die verschiedenen kantonalen und kommunalen Zusammenschlüsse zu erwähnen, welche vorwiegend auf drogenpolitischer Ebene agieren. Beispiele dafür sind die Drogendelegation des Stadtrates von Zürich, welche die Vorsteher der Departemente der Polizei, des Sozialen und der Gesundheit und Umwelt umfassen, der Drogenausschuss der Stadt Bern, welchem neben den Vor-

⁵⁵ Gemäss Berechnungen in der vom BAG in Auftrag gegebenen Studie "Frauen - Sucht - Perspektiven" (EDMZ, 1995) sind ein Drittel der Drogenkonsumierenden Frauen.

⁵⁶ Art. 36 Abs. 3. PolG BE

⁵⁷ Art. 147 Abs. 1 StrV BE: "Die Durchsuchung einer Person besteht in der Kontrolle der getragenen Kleidungsstücke sowie der Körperoberfläche unter Einschluss der Körperöffnungen."

⁵⁸ Art.147 Abs. 2 StrV BE

steherinnen der Fürsorge- und Gesundheits- und der Schuldirektionen der Vorsteher der Polizeidirektion sowie Chefbeamte und Fachleute angehören.

Auf kantonaler Ebene ist es in Basel-Stadt der Kantonale Drogenstab, den fünf Chefbeamtinnen und -beamte aus dem Sanitätsdepartement, der Psychiatrischen Universitätsklinik, dem Justiz- und Polizeidepartement und dem Erziehungsdepartement bilden.

In den Kantonen Bern, Waadt, Genf, St. Gallen, Tessin sowie in den Städten Zürich und Bern gibt es offiziell von der Regierung eingesetzte Kommissionen, welche eine beratende und antragstellende Funktion haben. In diesen haben neben anderen auch Vertreterinnen und Vertreter sowohl aus Justiz und Polizei wie auch aus dem Sozial- und Gesundheitsbereich Einsitz. Die Kommissionen haben in der Regel einen gesetzlichen Auftrag, welcher zum Beispiel im Kanton Tessin in Artikel 18 des "Legge d'applicazione della legge federale sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951 del 19 giugno 1978" geregelt ist⁵⁹.

Der Wille zur Zusammenarbeit wird auf der strategischen Ebene auch durch sogenannte Grundlagen-Papiere dokumentiert. Als Beispiele seien hier erwähnt:

- "Die Drogenpolitik der Stadt Zürich", herausgegeben von der Drogendelegation des Stadtrates von Zürich vom Juni 1997.
- "Der St. Galler Weg. Drogenpolitik und Drogenarbeit in der Stadt St. Gallen", herausgegeben von der Stiftung "Hilfe für Drogenabhängige" vom September 1995, überarbeitet 1998.
- "Das Strategiepapier des Gemeinderates zur Drogenpolitik der Stadt Bern" vom Mai 1991.

Die operative Ebene

Hier sind Zusammenschlüsse zu nennen, welche der Lagebeurteilung und Kooperation auf hoher operativer Ebene dienen. Beispiele dafür sind vor allem in den grossen Zentren Zürich und Bern zu finden: die vom Gemeinderat der Stadt Bern eingesetzte "Koordinationsgruppe" und die quartalsweise tagende "Lagebeurteilung Drogen" mit Vertretern und Vertreterinnen aus allen betroffenen Departementen der Stadt Zürich.

Die Alltags-Ebene

Alle befragten Interviewpartner betonen, dass sich das Verhältnis zwischen der Polizei und dem Sozial- und Gesundheitsbereich in den letzten Jahren entkrampft und normalisiert habe. Man kenne sich gut, spreche häufig und offen miteinander, telefoniere, sobald ein Problem auftauche und respektiere sich gegenseitig.

Im Kanton Genf und in der Stadt Bern verfügen die Polizeibeamten über eine Liste der Hilfseinrichtungen. Im Kanton Tessin wird betont, dass sich die Polizeibeamten und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Institutionen im Drogenbereich persönlich kennen. Das führe auch dazu, dass Polizeibeamte Drogenkonsumierende direkt zu Hilfsstellen bringen. Im Kanton St. Gallen bestehen institutionalisierte Kontakte zwischen der Polizei und allen Einrichtungen im Drogenbereich. Hier wird betont, dass die Zusammenarbeit von gleichen Zielvorstellungen, Verständnis für die jeweilige Aufgabenstellung und persönlichem Respekt gegenüber den einzelnen Verantwortungsträgern geprägt sei.

Beispiele für eine direkte Zusammenarbeit sind in den Städten Zürich und Bern die ambulanten Vermittlungs- und Rückführungszentren; dort, aber auch in andern Städten, welche zum Beispiel Kontakt- und Anlaufstellen führen oder wo Gefährdungsmeldungen üblich sind, gibt es Schnittstellen zwischen der Polizei und dem Sozial- und Gesundheitsbereich, welche konkrete Absprachen erforderlich machen.

In Basel-Stadt läuft im Moment, wie bereits im Kapitel 4.2.1.2 erwähnt, ein spezieller Versuch in bezug auf Folienraucherinnen und -raucher. Wenn diese durch die Polizei aufgegriffen werden, werden sie auf

⁵⁹ Das betreffende Gesetz ist mit Beschluss vom 9. März 1999 des Gran Consiglio revidiert worden und soll noch dieses Jahr in Kraft gesetzt werden.

einen Polizeiposten gebracht und Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der Suchtberatungsstellen kommen zu einem persönlichen Gespräch vorbei.

In Basel-Stadt und in Zürich treten die Polizei und das Sozial- und Gesundheitswesen auch gemeinsam in einer institutionalisierten Form an die Öffentlichkeit. In Basel-Stadt erfüllen der "Drogenstammtisch" und in der Stadt Zürich das "Gemischte Drogenforum" eine Art Ventilfunktion für die Bevölkerung, wo Probleme und Anliegen rund um Drogenfragen öffentlich diskutiert werden können.

Aus- und Weiterbildung

Der Vollständigkeit halber sei hier auf das Kapitel 4.1.4 verwiesen. Auf die Fruchtbarkeit eines Erfahrungsaustausches und gemeinsamer Weiterbildung von Fachleuten der Polizei und des Sozial- und Gesundheitswesens wird in den Gesprächen mit den Interviewpartnern immer wieder verwiesen.

5 ERGEBNISSE: EVALUATIONSFRAGEN

5.1 WELCHES SIND DIE GESETZLICHEN GRUNDLAGEN UND DIENSTVORSCHRIFTEN, DIE DAS VERHALTEN DER POLIZEI BEZÜGLICH DER GESUNDHEITSPROBLEME DER ILLEGAL DROGENKONSUMIERENDEN PERSONEN BESTIMMEN?

5.1.1 Rechtliche Grundlagen der Polizeiarbeit im Betäubungsmittelbereich⁶⁰

5.1.1.1 Die polizeilichen Schutzgüter und Aufgaben der Polizei allgemein⁶¹

Die Schutzgüter der polizeilichen Tätigkeit sind die öffentliche Ordnung und Sicherheit, die öffentliche Gesundheit, die öffentliche Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr. Dabei bilden die öffentliche Ordnung und Sicherheit den Oberbegriff der polizeilichen Schutzgüter; die öffentliche Ruhe wird "teils zur öffentlichen Gesundheit gerechnet, teils als besonderes polizeiliches Schutzgut betrachtet"⁶². Den polizeilichen Schutzgütern entsprechend werden auch die Aufgaben der Polizeibehörden in den oben erwähnten Polizeigesetzen formuliert⁶³.

5.1.1.2 Grundsätze des polizeilichen Handelns allgemein⁶⁴

Die Polizei ist wie jede Verwaltungsbehörde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an die Verfassungsgrundsätze der Gesetzmässigkeit, des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit, den Grundsatz von Treu und Glauben sowie der Rechtsgleichheit gebunden. Zusätzlich jedoch gibt es besondere polizeirechtliche Grundsätze: das Opportunitätsprinzip⁶⁵, das Störerprinzip und das Verursacherprinzip.

Das **Opportunitätsprinzip** ermöglicht es der Polizei grundsätzlich, ihre Einsatzdoktrin den Verhältnissen anzupassen und im Einzelfall Prioritäten zu setzen, nicht zuletzt wegen ihrer begrenzten Ressourcen. Das Opportunitätsprinzip gibt ihr einen Ermessensspielraum, ob und wie sie bei einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei einer bereits eingetretenen Störung

⁶⁰ *Polizeiarbeit im Betäubungsmittelbereich* ist eine Vereinfachung für die *Aufgaben und Tätigkeiten der Polizei bei der Bekämpfung der Delikte gegen das Betäubungsmittelgesetz*.

⁶¹ Vgl. zum Begriff der polizeilichen Schutzgüter Häfelin / Müller, Rz 1902 – 1905. Schwarzenbach, (11. Auflage 1997), S. 194, definiert die Schutzgüter wie folgt: "Es ist die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung und der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des einzelnen. Darunter fallen Eigentum, Besitz und allgemeine Persönlichkeitsrechte, also auch Leben, Gesundheit und persönliche Freiheit. Dazu zählt im weiteren auch die öffentliche Ordnung. Diese ist gestört, wenn Mitglieder der Regierung an der Ausübung ihrer Funktionen gehindert werden, aber auch dann, wenn sich zwei feindliche Gruppen auf der Strasse schlagen, oder wenn der Verkehr erheblich beeinträchtigt wird (...)." Die heutigen Hauptaufgaben der Polizei gemäss Schweizer sind einerseits die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und andererseits die Mitwirkung an der Strafverfolgung (Schweizer, S. 383).

⁶² Vgl. Häfelin/Müller, Rz. 1903.

⁶³ Vgl. hierzu als Beispiel Art. 1 des PolG BE.

⁶⁴ Vgl. Tschannen/Zimmerli, S. 272 ff sowie S. 67 ff; Schweizer, S. 384.

⁶⁵ Ermächtigung zum Handeln anstelle von Pflicht zum Handeln; vgl. Häfelin / Müller, RZ 1909.

eingreift⁶⁶. Sie muss jedoch in jedem Falle die verschiedenen Interessen pflichtgemäss abwägen, bevor sie sich für oder gegen ein Einschreiten entscheidet. Die Pflicht zum Eingreifen hängt jedoch in jedem Fall von der Schwere der Verletzung und der Gesamtheit der Umstände ab. Das Opportunitätsprinzip gilt im übrigen nur im Rahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr, nicht dagegen in der Strafverfolgung und beim spezialgesetzlichen Polizeigüterschutz⁶⁷. "Sobald ein konkreter Rechtssatz verletzt ist, kommt den Behörden grundsätzlich kein Ermessen zu. Polizeiliche Ermessensspielräume gibt es demzufolge dort, wo die Polizeibehörden aufgrund (...) der polizeilichen Generalklausel tätig werden."⁶⁸

Nach dem **Störerprinzip** müssen sich die polizeilichen Massnahmen gegen diejenigen Personen richten, die für den polizeiwidrigen Zustand unmittelbar verantwortlich sind. Das Störerprinzip ist Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips.

Nach dem **Verursacherprinzip** soll die Kosten einer polizeilichen Massnahme tragen, wer diese verursacht hat. Allerdings gilt dies nur, soweit gesetzlich vorgesehen. Das Prinzip hat vor allem Bedeutung im Umweltrecht.

Im Zusammenhang mit dem Gesetzmässigkeits- oder Legalitätsprinzip ist die sogenannte **polizeiliche Generalklausel** (oder allgemeine Polizeiklausel⁶⁹) zu nennen. Sie zählt zu den ungeschriebenen Verfassungsgrundsätzen⁷⁰. Gestützt auf die polizeiliche Generalklausel kann die Polizei auch ohne besondere gesetzliche Grundlage Massnahmen treffen, um Störungen oder drohende Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu beseitigen oder abzuwehren. Dabei ist sie an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden. Die polizeiliche Generalklausel ersetzt in den genannten Fällen die gesetzliche Grundlage; die Klausel ist subsidiärer Natur.

Das Handeln der Polizei war lange Zeit in Gesetzesform kaum geregelt. Nach 1980 sind in verschiedenen Kantonen allgemeine Polizeigesetze erlassen worden, die neben den Aufgaben und Zuständigkeiten auch die oben erwähnten Grundsätze festhalten^{71,72}. Wie bereits im Kapitel 4.1.1 erwähnt, haben mit Ausnahme des Kantons Zürich die in der Studie näher untersuchten Kantone Basel-Stadt, Bern, Genf, St. Gallen, Waadt und Tessin alle ein eigenes Polizeigesetz.

5.1.1.3 Rechtliche Grundlagen der Polizeiarbeit im Betäubungsmittelbereich

Spezifische materielle Gesetzesgrundlage für das polizeiliche Tätigwerden gegenüber Drogenkonsumentinnen und –konsumenten ist das Betäubungsmittelgesetz (BetmG)⁷³, bzw. dessen Artikel 19 ff mit den entsprechenden Strafbestimmungen für Widerhandlungen gegen das BetmG⁷⁴. Für die in Kapitel 4.1.2 genannte kriminalpolizeiliche Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten

⁶⁶ Vgl. Reinhard, S. 170.

⁶⁷ Vgl. Tschannen / Zimmerli, S. 275. Zum Opportunitätsprinzip im Betäubungsmittelbereich vgl. nachfolgend Kapitel 5.1.1.3 mit Fussnoten.

⁶⁸ Reinhard, S. 170.

⁶⁹ Vgl. Reinhard, S. 158, Fussnote 69.

⁷⁰ BGE 106 Ia 61 E.2 Ziff.2.

⁷¹ Polizeiliche Generalklausel: Vgl. Art. 22 PolG BE.

⁷² Der Kanton Genf hat zwar bereits 1957 ein Polizeigesetz verabschiedet; dieses enthält jedoch die erwähnten Grundsätze polizeilichen Handelns nicht, sondern regelt neben der Organisation der Polizei insbesondere personalrechtliche Fragen der Polizeibeamten. Wie weiter vorne erwähnt, verfügt der Kanton Tessin bereits seit 1893 über ein Polizeigesetz.

⁷³ Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG; SR 812.121).

⁷⁴ Auch ohne Straftatbestände gemäss BetmG könnte / müsste die Polizei gestützt auf die polizeiliche Generalklausel oder allfällige Bestimmungen in den kantonalen Polizeigesetzen gegen drogenabhängige Personen eingreifen, sofern diese die öffentliche Ordnung und Sicherheit stören. Vgl. hierzu nachfolgend Kapitel 5.1.2.

Betäubungsmittelverkehrs bzw. des zuständigen Bundesamtes für Polizeiwesen enthält Artikel 29 des BetmG die massgebliche Gesetzesgrundlage, in Verbindung mit dem Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes und dessen Verordnung.

Neben dem BetmG als besonderer materieller Grundlage für den polizeilichen Auftrag im Betäubungsmittelbereich gelten für die Durchführung (das Wie) dieses Auftrages die oben erwähnten allgemeinen Verfassungsgrundsätze des Verwaltungshandelns mit den besonderen polizeirechtlichen Grundsätzen, aber auch die Bestimmungen der kantonalen Polizeigesetze sowie die Bestimmungen der kantonalen Strafverfahrensgesetze⁷⁵ mit den dazu gehörenden Ausführungsverordnungen.

Wie bereits oben kurz ausgeführt, gilt das Opportunitätsprinzip weder in der Strafverfolgung noch im spezialgesetzlichen Polizeigüterschutz und damit auch nicht für die Polizeiarbeit im Betäubungsmittelbereich. Artikel 19a Ziffer 2 und 3 BetmG ist zwar eine (bundesstrafrechtliche) Bestimmung, die auf dem Opportunitätsprinzip beruht. Diese erlaubt jedoch nicht die Anwendung des Opportunitätsprinzips auf Stufe Polizei. Denn die Einstellung eines Verfahrens macht einen formellen Entscheid der Staatsanwaltschaft oder einer richterlichen Behörde erforderlich^{76,77}.

Im Zusammenhang mit der Revision des BetmG und dem Bericht der eidgenössischen Kommission für Drogenfragen über die Legalisierung von Cannabisprodukten wurde die von Kanton zu Kanton unterschiedliche Verfolgung des Haschischkonsums und des Kleinhandels genannt, die zu stossenden Rechtsungleichheiten führe⁷⁸. Die heute unterschiedlich gehandhabte Praxis im Alltag, die wohl einer faktischen Anwendung des Opportunitätsprinzips gleichkommt, zeigt deutlich, dass eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen an die gesellschaftliche Entwicklung nicht zuletzt für die Polizeiarbeit im Alltag dringend geboten ist⁷⁹.

⁷⁵ Strafverfahren des Kantons Bern (vgl. z.B. Art. 204 ff, polizeiliches Ermittlungsverfahren), Strafprozessordnung des Kantons Basel-Stadt, Code de procédure pénale des Kantons Genf, etc. – vgl. Anhang 7.1 (Materialien / Informationsquellen).

⁷⁶ Vgl. BGE 119 IV 98 E.2 Ziff 2 e mit Verweis auf BGE 109 IV 49.

⁷⁷ Abgesehen von der mit Art. 19a Ziff 2 BetmG gegebenen Erlaubnis zur Anwendung des Opportunitätsprinzips im spezifischen Falle können die kantonalen Strafprozessrechte allgemein Ausnahmen vom strafrechtlichen Verfolgungszwang vorsehen (strafprozessuales Opportunitätsprinzip). Denn ob "(...) im Bereich der Strafverfolgung das Legalitäts- oder Opportunitätsprinzip gelte, ist nach herrschender Auffassung eine Frage des Verfahrensrechts (...)" (vgl. BGE 119 IV 92 E.2 Ziff 2 c) bb S. 96). Allerdings hält BGE 109 IV 46 E.3 Ziff 3 S. 50 fest: "Es entspricht dem Gebot der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit, dass sowohl Täter als auch Opfer Anspruch auf einen förmlichen Entscheid durch die zuständige Behörde haben. Gerade dies wird durch die "polizeiliche Einstellung" der Strafverfolgung nicht gewährleistet. Die Polizei ist deshalb verpflichtet, die Ermittlungen – ausgenommen bei absoluten Bagatellobertretungen (z.B. im Strassenverkehr) (...) auch bei unsicherer Beweislage und/oder Ueberlastung an die Hand zu nehmen, weiterzuverfolgen und die Sache an die zuständige Behörde weiterzuleiten." Im gleichen Entscheid wird darauf verwiesen, dass auch diejenigen Autoren, die das strafprozessuale Opportunitätsprinzip dem Grundsatz nach befürworten oder zumindest nicht ablehnen, aus Gründen der Rechtssicherheit eine genaue Fixierung der Ausnahmen vom Verfolgungszwang verlangen.

Wie oben ausgeführt, hat das Opportunitätsprinzip in der Strafverfolgung auf Stufe Polizei auch im Bereich Konsum und Kleinhandel von Betäubungsmitteln grundsätzlich keine Gültigkeit. Inwiefern allenfalls Konsum und Kleinhandel als "Bagatellfälle" zu qualifizieren sind und damit eine Nichtverfolgung auf Stufe Polizei erlauben würden, ist aus juristischer Sicht aufgrund der heute geltenden rechtlichen Grundlagen fraglich. Der Vollständigkeit halber sei im Zusammenhang mit der Strafverfolgung des Betäubungsmittelkonsums darauf hingewiesen, dass gemäss Art. 367 StGB Uebertretungen nach dem Verfahren zu behandeln sind, das die Kantone für Uebertretungen vorschreiben (in der Regel ein vereinfachtes Verfahren).

⁷⁸ Vgl. Artikel in der NZZ, 24./25. April 1999, S. 16, "Legalisierung von Haschisch und Marihuana?".

⁷⁹ Eine rasche Revision des BetmG will auch die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, die Ende April ausformulierte Vorschläge mit Einführung des Opportunitätsprinzips verabschiedet hat (vgl. SDA-Artikel vom 30. April 1999 "Für Straffreiheit des Drogenkonsums. Nationalratskommission setzt Druck auf."; Homepage Bundesversammlung).

Neben den erwähnten rechtlichen Grundlagen auf Stufe Gesetze und Verordnungen des Bundes und der Kantone sowie den Verfassungsgrundsätzen für das Verwaltungshandeln (als teils geschriebenes oder ungeschriebenes Verfassungsrecht) sind auch im Betäubungsmittelbereich verwaltungsinterne **Verwaltungsverordnungen** (allgemeine Dienstanweisungen⁸⁰) und allenfalls **Dienstbefehle** (Dienstanweisung für den Einzelfall) Grundlagen der Polizeiarbeit im Alltag⁸¹. Für die Polizeiarbeit sind nicht zuletzt auch Konzepte oder Grundsätze zur Drogenpolitik massgeblich, welche in der Regel auf Stufe Regierungsbehörde (Gesamtbehörde oder Departementsvorsteher oder –vorsteherin) verabschiedet worden sind⁸². Auch diese Grundsatzpapiere sind als Verwaltungsverordnungen im weiteren Sinne zu qualifizieren.

5.1.2 Rechtliche Grundlagen der Polizeiarbeit betreffend Gesundheit drogenkonsumierender Personen

Die Polizeiarbeit im Betäubungsmittelbereich hat direkte oder zumindest indirekte Auswirkungen oder Implikationen auf die Gesundheit der drogenkonsumierenden Personen. Auswirkungen haben insbesondere folgende Bereiche der Polizeiarbeit bzw. die Regelung dieser Bereiche: Nothilfe, medizinische Versorgung (bei Festnahmen / Polizeigewahrsam), Spritzenkonfiskation, Umgang mit der offenen Drogenszene, Verzeigungspraxis (Konsum und Kleinhandel), Zusammenarbeit Polizei – Gesundheits- und Sozialdienste.

Im Zusammenhang mit den genannten Bereichen finden sich insgesamt wenig Bestimmungen. Bezüglich der medizinischen Versorgung sind die kantonalen Strafprozessgesetze oder Gefängnisverordnungen zu nennen, die in der Regel Vorschriften über die medizinische Versorgung von festgenommenen oder verhafteten Personen enthalten⁸³. Erste Hilfe vor Ort hat die Polizei im Rahmen

⁸⁰ Vgl. BGE 121 II 473 E.2b S. 478: "(...), Verwaltungsverordnungen sind allgemeine Dienstanweisungen..., (sie) enthalten Regeln für das verwaltungsinterne Verhalten der Beamten. Sie dienen der Schaffung einer einheitlichen Verwaltungspraxis und sollen den Beamten die Rechtsanwendung erleichtern. Da sie nicht vom verfassungsmässigen Gesetzgeber stammen, sondern von einer Verwaltungsbehörde, können sie keine von der gesetzlichen Ordnung abweichenden Bestimmungen vorsehen." Verwaltungsverordnungen können trotz ihres verwaltungsinternen Charakters sehr wohl "Aussenwirkungen" entfalten bzw. auf die Bürger und Bürgerinnen "zurückwirken". Als Beispiel einer Verwaltungsverordnung für den Betäubungsmittelbereich sind die Dienstvorschrift vom 1. November 1996 des Polizeikommandos des Kantons St. Gallen oder die Instruction de police judiciaire no 37 concernant la consommation et le trafic illicites des stupéfiants vom 8. März 1993 des Kommandanten der Kantonspolizei Waadt zu erwähnen.

⁸¹ Vgl. Tschannen / Zimmerli, S. 197 ff. Die Abgrenzung Verwaltungsverordnung – Dienstbefehl ist nicht immer einfach; ebenso ist die Terminologie nicht einheitlich; vgl. zur Verwaltungsverordnung die Aufzählung in BGE 121 II 473 E.2b S. 478: "(...) Verwaltungsverordnungen (Direktiven, Weisungen, Dienstanweisungen, Dienstreglemente, allgemeine Dienstbefehle, Rundschreiben, Kreisschreiben, Zirkulare, Wegleitungen, Anleitungen, Instruktionen, Richtlinien, Merkblätter oder Leitbilder)." Der "Dienstbefehl 6J" vom 5. November 1993 des Polizei-Kommandos des Kantons Bern z.B. ist seinem Inhalte nach eher eine Verwaltungsverordnung.

⁸² Vgl. hierzu als Beispiel "Lutte contre les toxicomanies, extrait du procès verbal de la séance du conseil d'état" des Kantons Genf vom 28. Juni 1995, oder das "Strategiepapier des Gemeinderates zur Drogenpolitik der Stadt Bern, Leitsätze / Massnahmen" vom Mai 1991.

⁸³ Vgl. Art. 110 A (Visites médicales à la police) des Genfer Code de procédure pénale vom 29. September 1977 und Art. 30 des Règlement du 30 septembre 1985 sur le régime intérieur de la prison et le statut des personnes incarcérées; Art. 99 des Gesetzes vom 9. August 1954 über die Strafrechtspflege des Kantons SG i.V. mit Art. 28 ff der Gefängnisverordnung vom 7. November 1995; § 6 und § 29 Abs. 4 Verordnung vom 19. Dezember 1995 über das Gefängniswesen des Kantons BS; § 34 Verordnung vom 25. Juni 1975 über die kantonalen Polizeigefängnisse des Kantons ZH; Art. 29 der Loi du 18 septembre 1973 sur l'exécution des condamnations pénales et de la détention préventive des Kantons VD, Art. 33 der Verordnung vom 28. Mai 1986 über den Vollzug freiheitsentziehender Sanktionen und das Gefängnis- und Anstaltswesen im Kanton Bern (Strafvollzugsverordnung). Gemäss Art. 1 Abs. 2 findet die Verordnung auch Anwendung für den Vollzug der Untersuchungshaft, soweit nicht besondere Bestimmungen bestehen. Kanton Tessin: Art. 2 Abs.

ihres allgemeinen Auftrages zu leisten⁸⁴. Die Frage der Spritzenkonfiskation wird durch allgemeine Dienstanweisungen geregelt⁸⁵.

Zur Zusammenarbeit Polizei – Gesundheits- und Sozialdienste gibt es Bestimmungen auf verschiedenen Stufen der Normenhierarchie⁸⁶: So sieht z.B. das Ausführungsgesetz des Kantons Tessin zum BetmG vor, dass die Polizei in der Gruppo Operativo Droga mitarbeitet^{87,88}. Im Kanton Genf wird die Zusammenarbeit mit den "milieux médico-sociaux" unter anderem auch in einem Grundsatzpapier der Kantonspolizei festgehalten⁸⁹. In der Stadt Bern wird die Zusammenarbeit in verschiedenen Beschlüssen des Gemeinderates (Exekutive) geregelt oder auch implizit durch Stadtratsbeschluss (Legislative) zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Kredit für den Betrieb einer ambulanten Vermittlungs- und Rückführungsstelle für Drogenabhängige. In einem weiteren Zusammenhang ist zur Zusammenarbeit Polizei – Sozialdienste auch die Vollzugshilfe zu erwähnen, die die Polizei den Verwaltungs- und Justizbehörden zu leisten hat⁹⁰.

Offene Drogenszenen werden gemäss den erhaltenen Informationen grundsätzlich keine geduldet⁹¹. Grundlage für das Einschreiten der Polizei ist der allgemeine polizeiliche Auftrag bzw. das Schutzgut der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, gestützt auf die polizeiliche Generalklausel, soweit nicht die kantonalen Polizeigesetze entsprechende Bestimmungen enthalten^{92,93}. Für das Vorgehen der Polizei bestehen zudem konkrete Handlungsanweisungen auf Stufe Exekutive wie in der Stadt Bern oder

1 Bst. c i.V.m. Art. 20 des Regolamento del 23 novembre 1978 sull'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza per gli adulti.

Die eingangs erwähnte Bestimmung des Genfer Strafverfahrens ist im übrigen die einzige Bestimmung der untersuchten Kantone, die die medizinische Untersuchung explizit bereits im Rahmen der ersten polizeilichen Befragung nennt. Vgl. dazu auch Art. 21 des PolG GE.

⁸⁴ Vgl. z.B. § 2 Ziff. 2 des PolG BS.

⁸⁵ Vgl. z.B. Checkliste Schellen 3 vom 31. August 1993 - Anhang 1, Kanton St. Gallen. Die Praxis der einzelnen Kantone wird im Kapitel 5.3. näher dargestellt und verglichen.

⁸⁶ Vgl. hierzu auch Art. 47 des Gesetzes vom 9. August 1954 über die Strafrechtspflege des Kantons St. Gallen, wonach der zuständigen Behörde die geeigneten Mitteilungen zu machen sind, wenn sich bei Anlass eines Strafverfahrens die Notwendigkeit vormundschaftlicher, fürsorglicher oder anderer nicht strafrechtlicher Massnahmen zeigt. Allerdings wird diese Mitteilung wohl in der Regel vom Untersuchungsrichter ausgehen und nicht von der Polizei.

⁸⁷ Vgl. Art. 17 und 18 der Legge del 19 giugno 1978 d'applicazione della legge federale sugli stupefacenti. Das betreffende Gesetz ist mit Beschluss vom 9. März 1999 des Gran Consiglio revidiert worden; die revidierte Fassung soll noch dieses Jahr in Kraft treten. Die Aufgaben der Gruppo Operativo Droga (neu: Gruppo di esperti) werden neu in Art. 4 geregelt. Allerdings wird die Zusammensetzung der Kommission nicht mehr auf Gesetzesebene festgehalten, sondern auf Departementsstufe festgelegt.

⁸⁸ Vgl. im übrigen zur Zusammenarbeit das Kapitel 4.2.2 sowie 4.1.3.

⁸⁹ Engagement de la police dans le domaine de la lutte contre la drogue – Eléments de principe, Genf (Auszug ohne Datum).

⁹⁰ Darunter fällt zum Beispiel die Aufgabe gemäss Art. 32 des Gesetzes vom 22. November 1989 über die fürsorgliche Freiheitsentziehung und andere Massnahmen der persönlichen Fürsorge des Kantons Bern. Demnach wird "die betroffene Person (...) nötigenfalls mit Hilfe der Polizei in die Anstalt verbracht."

⁹¹ Wir enthalten uns bewusst einer Wertung, wie sich die Vertreibung oder Duldung der offenen Szene auf die Gesundheit von drogenkonsumierenden Personen auswirkt. Es gibt hierzu unterschiedliche Meinungen und Erfahrungen.

⁹² Vgl. hierzu Art. 21 PolG GE oder Art. 29 PolG BE. Zum Thema vgl. auch den Artikel im "Bund" vom 28. April 1999 "Wasserfallen fährt sehr hart ein" (S. 29).

⁹³ Bei Konsum und Handel in der offenen Drogenszene als strafbaren Handlungen *müsste* die Polizei einschreiten, da ja bezüglich Strafverfolgung auf Stufe Polizei das Opportunitätsprinzip grundsätzlich nicht gilt (vgl. Bemerkungen in Kapitel 5.1.1.3 mit Fussnoten).

zumindest entsprechende Grundsätze der Exekutive⁹⁴. Was die Verzeigungspraxis angeht, so ist die Polizei verpflichtet, strafbare Handlungen, zu denen auch der Konsum zählt, zu verzeigen⁹⁵. Dementsprechend lauten auch die Dienstanweisungen, allerdings angesichts der beschränkten Mittel⁹⁶ teilweise explizit mit Focus auf bestimmte Gruppen oder Schwerpunkte⁹⁷.

5.2 IN WELCHEM MASSE BESTEHT ZWISCHEN DEN VERSCHIEDENEN GESETZLICHEN GRUNDLAGEN UND DEN VERSCHIEDENEN DIENSTVORSCHRIFTEN KOHÄRENZ?

Soweit mit dieser Fragestellung das Verhältnis bzw. die Übereinstimmung der Verwaltungsverordnungen oder Dienstbefehle zu bzw. mit den gesetzlichen Grundlagen (als übergeordnetem Recht) angesprochen wird, ist folgendes festzuhalten:

Wie in Kapitel 5.1 ausgeführt, ist die Polizei wie jede Verwaltungsbehörde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an die Verfassungsgrundsätze der Gesetzmässigkeit, des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit, den Grundsatz von Treu und Glauben sowie der Rechtsgleichheit gebunden. Die Tätigkeit der Polizei bzw. die entsprechenden Dienstanweisungen oder Dienstbefehle dürfen nicht rechtswidrig sein (übergeordnetes Recht verletzen.) Die Überprüfung der polizeilichen Tätigkeit im Betäubungsmittelbereich auf ihre Rechtmässigkeit hin ist jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Sofern die Fragestellung auf den Vergleich der kantonalen rechtlichen Grundlagen und Dienstanweisungen im Betäubungsmittelbereich in den untersuchten Kantonen und Städten abzielt, wird zu deren Beantwortung auf das vorangehende Kapitel 5.1 sowie das nachfolgende Kapitel 5.3 verwiesen.

5.3 WELCHES SIND DIE UNTERSCHIEDE IN DEN GESETZLICHEN GRUNDLAGEN UND DEN DIENSTVORSCHRIFTEN, SOWEIT SIE DIE GESUNDHEITSPROBLEME DER DROGENKONSUMIERENDEN PERSONEN BETREFFEN?

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es in allen untersuchten Kantonen wenig rechtliche Grundlagen gibt, die für das Verhältnis Polizeiarbeit und Gesundheit drogenkonsumierender Personen herangezogen werden könnten⁹⁸. Wie die Ausführungen im Kapitel 5.1 zeigen, finden sich auf Stufe

⁹⁴ Vgl. Die Drogenpolitik der Stadt Zürich, Drogendelegation des Stadtrates von Zürich (Hrg), 1997 (Broschüre), S. 12 f.

⁹⁵ Vgl. hierzu die Bemerkungen in Kapitel 5.1.1.3 mit Fussnoten. Polizeibeamte, die eine Strafanzeige nicht weiterleiten, machen sich unter Umständen der Begünstigung nach Art. 305 StGB strafbar; vgl. den oben erwähnten BGE 109 IV 46.

⁹⁶ Und wohl verbunden mit der Qualifizierung von Konsum (und Kleinhandel) als Bagetellfälle; vgl. dazu auch die Bemerkungen in Kapitel 5.1.1.3 mit Fussnoten.

⁹⁷ Vgl. Engagement de la police dans le domaine de la lutte contre la drogue - Eléments de principe, Genf, Ziffer 4: "Consommation de drogue – (...) la police concentre son action en particulier sur les mineurs et les récidivistes." Der Kanton und die Stadt Zürich befolgen gemäss Auskunft eine gemeinsame Dienstanweisung von 1994, wonach der öffentliche Konsum nicht geduldet wird. Der private Konsum wird geduldet, soweit es nicht Reklamationen gibt.

⁹⁸ Der Vollständigkeit halber sei allerdings auf kantonale Bestimmungen hingewiesen, die sehr wohl die Gesundheit von drogenkonsumierenden Personen betreffen, jedoch nicht als Grundlage für die Polizeiarbeit dienen; vgl. z.B. die Verordnung vom 1. Mai 1985 zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel des Kantons

kantonale Gesetze oder Verordnungen Regelungen zur medizinischen Versorgung von festgenommenen oder inhaftierten Personen, die entweder in den Strafrechtspflegegesetzen oder in den Gefängnisverordnungen der einzelnen Kantone enthalten sind und inhaltlich keine grossen Unterschiede aufzeigen. Nur zwei der untersuchten Kantone haben Bestimmungen auf Gesetzesstufe, die als Grundlage im Zusammenhang mit der offenen Drogenszene dienen⁹⁹. In den Städten Bern und Zürich sowie im Kanton St. Gallen sind von den Interviewpartnern als massgebliche Grundlagen für die Polizeiarbeit auch drogenpolitische Gesamtkonzepte oder Grundsätze der Exekutive genannt worden. Für den Kanton Bern wurde auf die Regierungsrichtlinien verwiesen: Der Kanton Bern orientiert sich an der 4-Säulenpolitik des Bundes; die Regierungsrichtlinien setzen entsprechende Schwerpunkte.

Alle untersuchten Kantone oder Städte haben Dienstanweisungen auf Stufe Exekutive oder Stufe Polizeikommandant zum Betäubungsmittelbereich erlassen bzw. zum Umgang mit drogenkonsumierenden Personen, allerdings nur teilweise schriftlich¹⁰⁰. Hier sind gewisse inhaltliche Unterschiede festzustellen. Nachfolgend seien kurz die Dienstanweisungen bezüglich Spritzenkonfiskation miteinander verglichen:

- Zwar wird in allen Kantonen und Städten die Haltung vertreten, dass saubere Spritzen nicht konfisziert werden. Dementsprechend lauten auch die Dienstanweisungen. Aufgrund einer gemeinsamen Regelung wird in der Stadt Zürich und im Kanton Zürich allerdings nur eine saubere Spritze pro drogenkonsumierende Person belassen¹⁰¹.
- Mit Ausnahme der Kantone Genf und St. Gallen werden gebrauchte Spritzen abgenommen. Im Kanton Genf werden gebrauchte Spritzen explizit nur im Falle einer Festnahme abgenommen, gegen Abgabe einer neuen Spritze. Auf der Gasse dürfen keine gebrauchten Spritzen abgenommen werden, da diese von den drogenkonsumierenden Personen zum Tausch gegen neue benötigt werden¹⁰². Im Kanton St. Gallen werden gebrauchte Spritzen nur im Ausnahmefall sichergestellt, soweit sie für die Beweisführung im Strafverfahren allenfalls nötig sind¹⁰³. In Basel-Stadt werden gebrauchte oder neue Spritzen nicht grundsätzlich konfisziert¹⁰⁴.

Im Zusammenhang mit der institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozial- und Gesundheitsdiensten ist festzustellen, dass die Polizei in den von Gesetz oder Verordnung vorgesehenen Kommissionen zur Bekämpfung der Suchtmittelabhängigkeit in der Praxis in allen untersuchten Kantonen Einsitz hat. Der Sitz der Polizei ist in den entsprechenden Bestimmungen jedoch nur im Kanton Genf und im Kanton Tessin explizit gewährleistet¹⁰⁵.

Bern, insbesondere die Artikel 7 - 10; oder die Legge d'applicazione del 19 giugno 1978 della legge federale sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951 des Kantons Tessin. (Wie bereits oben erwähnt, ist das letztgenannte Gesetz revidiert worden und soll noch 1999 in Kraft treten.)

⁹⁹ Kt. GE und Kt. BE, vgl. Kapitel 5.1.2.

¹⁰⁰ Im Kanton Tessin besteht zwar gemäss mündlicher Auskunft anlässlich des Interviews eine klare Regel bezüglich Spritzen: Neue Spritzen werden belassen, gebrauchte Spritzen konfisziert. Eine schriftliche Dienstanweisung ist aber offenbar nie ergangen, sondern es wurde mündlich (in Rapporten, etc.) instruiert. Dementsprechend wird die Regel anscheinend auch nicht immer gleich gehandhabt.

¹⁰¹ Gemäss mündlicher Auskunft anlässlich des Interviews; Dienstanweisung von 1994, Dokument vertraulich.

¹⁰² Gemäss note de dossier vom 6. März 1997 des Chefs der Sicherheitspolizei; Dokument vertraulich.

¹⁰³ Vgl. Checkliste Schellen 3 vom 31. August 1993 - Anhang 1, St. Gallen, Ziffer 1.5: "Gebrauchte Spritzen werden nicht sichergestellt."

¹⁰⁴ Gemäss mündlicher Auskunft anlässlich des Interviews.

¹⁰⁵ Vgl. Art. 3 des Règlement du 18 février 1981 instituant une commission mixte en matière de toxicomanies des Kantons Genf; Art. 18 der Legge d'applicazione del 19 giugno 1978 della legge federale sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951 des Kantons Tessin (die Zusammensetzung ist allerdings im revidierten Gesetz nicht mehr festgehalten); Einsitz der Polizei auf Stufe Gesetz oder Verordnung nicht geregelt z.B. in der Kommission für Alkohol- und Drogenfragen des Kantons BS, vgl. § 2 der Verordnung vom 26. Oktober 1976 zum Gesetz betreffend Massnahmen gegen den Alkohol- und Medikamentenmissbrauch sowie gegen

5.4 WIE DEFINIERT DIE POLIZEI AUF DEM HINTERGRUND DES GENERALPRÄVENTIVEN AUFTRAGES IHRE ROLLE IN BEZUG AUF DEN SCHUTZ DER GESUNDHEIT VON DROGENKONSUMIERENDEN PERSONEN? BEABSICHTIGT SIE, IN DIESEM SINNE MASSNAHMEN ZU ERGREIFEN?

In bezug auf die Aufgaben der Polizei allgemein wurde im Kapitel 5.1 auf die Schutzgüter der polizeilichen Tätigkeit hingewiesen, zu denen auch die Gesundheit gehört.

Der Präventionsauftrag der Polizei im Besonderen bezieht sich in erster Linie auf Verbrechensverhütung. So steht im Artikel 1a des Lois sur la police cantonale du canton de Vaud (vom 17. November 1975) unter anderem: "La police cantonale assure, en collaboration avec les polices municipales, la prévention criminelle dans la mesure de ses moyens et dans les limites de la loi."

Auf diese beiden Tatsachen wird allgemein von den Gesprächspartnern hingewiesen, wenn sie nach der Rolle der Polizei in bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden gefragt werden. Insofern wird dem Rechtsgut Gesundheit bei Drogenkonsumierenden nicht anders Rechnung getragen als bei der übrigen Bevölkerung¹⁰⁶.

Alle Gesprächspartner sind sich darin einig, dass die primären Aufgaben der Polizei ordnungs- und sicherheitspolitischer Natur sind. Diese absolut klare Rollenabgrenzung gegenüber dem Sozial- und Gesundheitsbereich war aber im Betäubungsmittelbereich nicht von Anfang an klar. So weisen verschiedene Interviewpartner darauf hin, dass in den 70er Jahren sich fast ausschliesslich die Polizei mit dem Drogenproblem befasst hat. Die Polizei sei damals in eine Rolle gedrängt worden, quasi im Alleingang und mit Hilfe der Repression das Problem zu lösen. Die etablierten Institutionen wie Spitäler, Psychiatrische Kliniken und die Ärzteschaft hätten sich den Drogenkonsumierenden gegenüber verschlossen. In diese Lücke seien dann neue Einrichtungen gesprungen, welche sich mit den Drogenkonsumierenden solidarisierten. Das habe eine starke Polarisierung zwischen Polizei und Sozialarbeitenden zur Folge gehabt, welche eine Zusammenarbeit verunmöglicht habe. Die gesundheitlichen Aspekte wurden auch lange Zeit nicht anerkannt, weil Drogenkonsumierende als Kriminelle betrachtet wurden. Diese Situation hat sich mit dem Auftreten der HIV-Infektion und den langsam sich dem Drogenproblem öffnenden traditionellen Institutionen verändert. Gleichzeitig wurde in der ersten Hälfte der 90er Jahre die 4-Säulen-Politik durch den Bund formuliert. Damit wurde die Polizei entlastet, und sie konnte sich zunehmend auf ihren Teil (Kampf gegen den illegalen Betäubungsmittelhandel) beschränken. Diese Entwicklung wird allgemein begrüsst. Es wird aber ebenso einhellig betont, dass diese klare Rollenteilung zwischen Polizei und Gesundheits- und Sozialbereich nur funktioniert, wenn gleichzeitig eine enge und gute Zusammenarbeit stattfindet. Diese Zusammenarbeit hat sich im Verlaufe der letzten Jahre weitgehend positiv entwickelt.

Als **Hindernisse** für die Kooperation zwischen Polizei und Sozial- und Gesundheitsbereich werden von den Gesprächspartnern erwähnt:

- Die Verunsicherung der Polizei in ihrer Rolle durch den gesellschaftlichen Wandel allgemein.

den Drogenkonsum (Alkohol- und Drogenverordnung). Art. 1 der Verordnung vom 30. Mai 1990 über die Kantonale Kommission zur Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs (BE) erwähnt zwar eine Vertretung der Polizei- und Militärdirektion, nicht aber explizit auf Stufe Polizeikorps.

¹⁰⁶ In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Rechtsgut Gesundheit ebenso bei Personen in polizeilichem Gewahrsam, in der Untersuchungshaft oder im Strafvollzug zu schützen ist, nicht zuletzt unter dem Aspekt der Fürsorgepflicht, die eine Strafanstalt aufgrund des besonderen Rechtsverhältnisses gegenüber ihren Insassinnen und Insassen hat. In den letzten Jahren ist der Forderung nach einer besseren Aids-Prävention auch innerhalb der Gefängnisse mit der Spritzenabgabe in einigen Strafanstalten entsprochen worden. (Vgl. hierzu auch den Artikel "Gratwanderung zwischen Repression und Hilfe - Die Drogenpolitik im Frauengefängnis Hindelbank", NZZ vom 8./9. Mai 1999, 15; sowie zur Situation 1990 das "Dossier Spritzenabgabe" in DrogenMagazin - die Kette, Nr. 1/März 1990.)

- Die Tatsache, dass die drogenpolitische Entwicklung der gesetzgeberischen voraus ist. Verschiedentlich wird darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben Schwierigkeiten bietet und eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes als dringend notwendig erachtet wird.
- Das Gefälle zwischen Stadt und Land. Es wird geäußert, dass sich die Polizei auf dem Lande immer noch in einer Art Doppelfunktion befindet, als Vertreter des Gesetzes und als "Sozialarbeiter". Für eine klare Rollenteilung muss die nötige Infrastruktur im Sozial- und Gesundheitsbereich vorhanden sein, was in ländlichen Gegenden häufig nicht der Fall ist.
- Das Fehlen eines flächendeckenden 24-Stunden-Betriebes im Sozialbereich. Auch in Städten, wo die nötige Infrastruktur vorhanden ist, kann nicht jederzeit professionelle Hilfe aus dem Sozialbereich beigezogen werden, weil diese Institutionen nicht als 24-Stunden-Betriebe organisiert sind.
- Der nur beschränkt mögliche Informationsaustausch. Wegen des Amtsgeheimnisses sowie dem Persönlichkeits- und Datenschutz ist der Informationsfluss zwischen Polizei und Sozial- und Gesundheitswesen nicht im gewünschten Ausmass möglich. Allerdings wird dem entgegengehalten, dass es eher um den Austausch über bestehende oder neu auftretende Phänomene in der Drogenszene sowie Absprachen über den Umgang damit geht und nicht um Einzelpersonen.

Als **förderlich** für die Zusammenarbeit werden von den Gesprächspartnern erwähnt:

- Die Weiterbildung. Hier wird insbesondere auf den weiter vorne erwähnten Kurs der Arbeitsgruppe ZuPo und weiterer Institutionen hingewiesen, aber auch auf andere Möglichkeiten des Sich-gegenseitig-Kennenlernens (Besuch von Institutionen, gegenseitige Stages).
- Führungsschulung. Über die Schulung des Kaders wird eine Top-down-Strategie ermöglicht, d.h., dass damit das Wissen und die Einsichten der Führungsebene in bezug auf den Betäubungsmittelbereich an die Basis weitergegeben werden können.
- Leitbildentwicklung. Dadurch wird eine Klärung von Rolle und Funktion der Polizei gefördert, was die Orientierung der einzelnen Polizeibeamtinnen und -beamten erleichtert.
- Selektion Personal. Hier kann Wert darauf gelegt werden, dass Beamtinnen und Beamte gewählt werden, welche offen sind für den laufenden Umdenkprozess im Drogenbereich. Die zunehmend von Polizeibeamtinnen und -beamten geforderten sozialen Kompetenzen sind zudem nicht nur im Betäubungsmittelbereich von Nutzen.
- Information. Eine regelmässige und transparente Information (via Hauszeitungen, Personalzeitschriften etc.) über neue Entwicklungen im Betäubungsmittelbereich trägt dazu bei, den Sinn von Massnahmen und Veränderungen nachvollziehen zu können.
- Die Politik muss auf die Leute von der "Front" hören und auch deren Bedürfnisse berücksichtigen, weil diese das Beschlossene umsetzen müssen. Dabei wird darauf hingewiesen, dass die hierarchischen Strukturen innerhalb der Polizei selbst ein Hinhören auf die Basis erschwert oder gar verunmöglicht.

Innerhalb der geforderten klaren Rollenteilung zwischen Polizei und Sozial- und Gesundheitswesen werden von den Gesprächspartnern aber durchwegs auch wirksame Beiträge zur Prävention im Betäubungsmittelbereich gesehen. Zum einen sind diese indirekter, zum Teil auch direkter Natur.

Beispiele für einen **indirekten Beitrag** sind:

- Frühinterventionen, welche den Einstieg in den Drogenkonsum oder die Fortsetzung der Drogenkarriere verhindern helfen, wie polizeiliche Präsenz in der Drogenszene, Verhinderung einer offenen Drogenszene;
- der Einsatz des Fürsorglichen Freiheitsentzuges;
- die Mitarbeit in Vermittlungs- und Rückführungszentren;

- Gefährdungsmeldungen;
- Kampf gegen das organisierte Verbrechen und den organisierten Handel.

Als **direkten Beitrag** der Polizei zur Prävention im Betäubungsmittelbereich werden genannt:

Im primärpräventiven Bereich sind dies

- Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit durch die Polizei mittels Broschüren und Lehrmitteln¹⁰⁷;
- Weitergeben von Erfahrungswissen in Schulen, an Elternabenden, in der polizei-internen Aus- und Weiterbildung;
- bei der Verkehrsinstruktion (Fahren unter Suchtmittleinfluss).

Im sekundär- oder tertiärpräventiven Bereich sind es

- das Mittragen von Einrichtungen wie Gassenzimmer, Tagesstrukturen oder der Heroinschreibung als aktiver und direkter Beitrag zur Gesundheitserhaltung von Drogenkonsumierenden;
- die Information von Drogenkonsumierenden über ärztliche und soziale Hilfsstellen;
- Interventionen in bezug auf die Fahrtüchtigkeit unter Drogenkonsum;
- Verhindern, dass schwer gesundheitsgefährdende oder gar tödliche Stoffe auf den Markt kommen;
- und besonders hervorzuheben: der von der Genfer Polizei praktizierte Spritzentausch oder das Basler-Modell in bezug auf jugendliche Folienraucherinnen und -raucher¹⁰⁸.

Ausdrücklich wird in den Gesprächen von den meisten Auskunftspersonen darauf hingewiesen, dass die Aufgaben der Polizei in diesem Bereich auf keinen Fall ausgeweitet werden sollten. Zum einen wird das mit der Rollenteilung begründet, zum andern mit der chronischen Überlastung der Polizei, welche sich in unzähligen Überstunden niederschlägt. Die Polizei könne ohne weitere personelle und materielle Ressourcen nicht noch mehr Aufgaben übernehmen. Dabei wird zum Teil differenziert, ob es sich um primär- oder eher tertiärpräventive Aspekte handelt. Von einzelnen Gesprächspartnern würde es begrüsst, wenn die Polizei vermehrt in die Primärprävention einbezogen würde und hier mehr Mittel zur Verfügung hätte. Es wird beklagt, dass der Sozial- und Gesundheitsbereich die Polizei aus diesen Aktivitäten hinausgedrängt habe. Gleichzeitig wäre es nach Ansicht dieser Interviewpartner wünschenswert, wenn die Polizei im Gegenzug weniger im tertiären Bereich, das heisst in der direkten Sozialhilfe tun müsste. Als Idee wird hier - analog zum Polizeidienst - ein 24-Stunden-Betrieb von Institutionen der Sozialhilfe gefordert.

¹⁰⁷ Schweiz. Koordinationsstelle für Verbrechensprävention (Hrsg.): Polizeilicher Sicherheitsratgeber. Gewalt, Sexualdelikte, Überfall, Einbruch, Diebstahl, Drogen. Ohne Jahrgang.

Erziehungsdepartement, Gesundheitsdepartement, Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen (Hrsg.): "sicher! gesund!". Gesundheitsförderung, Prävention und Sicherheit. Kant. Lehrmittelverlag St. Gallen, Juli 1998.

¹⁰⁸ Vgl. Kapitel 4.2.1.2.

6 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN ZUHANDEN DES BAG

Wie in den Interviews einhellig bestätigt worden ist, hat in den letzten Jahren eine **rasante Entwicklung in der Drogenpolitik** stattgefunden. Es ist ein Umdenkprozess in Gang gekommen, ausgelöst durch das Auftreten von HIV und Aids und damit einhergehend einer vermehrten Übernahme von Verantwortung gegenüber der Gesundheit von Drogenkonsumierenden durch die etablierten Institutionen des Gesundheits- und Sozialbereichs. Der Bund hat in einem wichtigen Schritt die 4-Säulen-Politik formuliert, welche ein integriertes und kohärentes Vorgehen im Drogenbereich zum Ziel hat. Drogenkonsumierende werden nicht mehr primär als Kriminelle betrachtet, sondern als kranke Menschen. Diesen Veränderungen hinken die bestehenden gesetzlichen Grundlagen hintennach. Da die Polizei gezwungen ist, den bestehenden Gesetzen Nachachtung zu verschaffen, gerät sie in eine Situation, in der sie sozusagen rückwärtsgerichtet und auf der Basis eines bald 50jährigen Betäubungsmittelgesetzes ihre Aufgabe erfüllen muss. Der Sozial- und Gesundheitsbereich seinerseits ist darauf ausgerichtet, gesellschaftliche Problemstellungen möglichst vorausschauend wahrzunehmen und darauf adäquate Antworten und Lösungsansätze zu entwickeln. Damit eröffnet sich hier ein grosses Spannungsfeld, welches Verunsicherungen und Unklarheiten in bezug auf die Rolle und Aufgaben der Polizei zur Folge hat.

Unsere Empfehlungen lauten deshalb:

- Dem Umdenkprozess in der Drogenpolitik sollen so rasch als möglich entsprechende und klare gesetzliche Vorgaben folgen. Die bisherigen Bemühungen sollen weiter vorangetrieben und die entsprechenden Forderungen vom BAG gemeinsam mit Vertretern und Vertreterinnen der Polizei auf allen Ebenen und in der Öffentlichkeit kommuniziert werden.
- Dem Primat der Gesundheit gegenüber demjenigen der Strafverfolgung im Betäubungsmittelbereich muss Nachachtung verschafft werden. Eine entsprechende Stellungnahme des BAG zusammen mit den Entscheidtragenden der Säule Repression ist anzustreben und sowohl innerhalb der 4 Säulen wie auch in der Öffentlichkeit zu kommunizieren.

Die Zusammenarbeit zwischen den Partnern der 4-Säulen-Politik, insbesondere zwischen der Säule Repression und den drei anderen Säulen hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt. Es sind Bemühungen von allen Seiten sichtbar. Interdisziplinäre Zusammenschlüsse und institutionalisierte Zusammenarbeit sind alltäglich geworden. Es gibt ermutigende Erfahrungen sowohl auf der Führungsebene (z.B. Kantonale Kommissionen, Interdepartementale Arbeitsgruppen etc.), in der täglichen Praxis (z.B. in den Vermittlungs- und Rückführungszentren, bei Gefährdungsmeldungen etc.) und in der Aus- und Weiterbildung (gemeinsamer Weiterbildungskurs der Arbeitsgruppe ZuPo, Einbezug von Suchtfachleuten in die Ausbildung der Polizei etc.). Eine klare Rollenteilung ist erwünscht, aber nur möglich, wenn jede der 4 Säulen ihre Aufgaben wahrnimmt und gleichzeitig eine intensive Zusammenarbeit realisiert wird, welche auf Kohärenz aller Massnahmen ausgerichtet ist.

Unsere Empfehlungen lauten deshalb:

- Bei allen Projekten, Vorhaben, Massnahmen und Stellungnahmen, welche das BAG initiiert oder mitträgt und -gestaltet, soll geprüft werden, wo, wie und in welchem Ausmass die Säule Repression miteinbezogen werden kann oder muss. Diese Forderung soll als Bestandteil der Qualitätssicherung und -entwicklung gemäss MaPaDro 2 umgesetzt werden.
- Die Arbeitsgruppe ZuPo soll in geeigneter Form unterstützt und in ihren Bemühungen gestärkt werden. Wie das am besten geschieht, muss zwischen dem BAG und der Arbeitsgruppe ZuPo geklärt werden.

- Das BAG soll in Zusammenarbeit mit Institutionen des Sozial- und Gesundheitsbereichs prüfen, ob und wie ein 24-Stunden-Betrieb im Sozialbereich - analog dem Polizeidienst - gestaltet werden kann. Ein Pilotversuch könnte hier Aufschluss geben.

Eine Möglichkeit, Vorurteile abzubauen, Verständnis für die jeweiligen Aufgaben der 4 Säulen zu fördern und die Zusammenarbeit voranzutreiben, zeigen die bereits bestehenden Bemühungen in der **Aus- und Weiterbildung**.

Unsere Empfehlungen lauten deshalb:

- Gemeinsame Weiterbildungen der Fachleute aus dem Polizei- und dem Sozial- und Gesundheitsbereich, wie sie im Pilot-Kurs des BAP und des BAG sowie von weiteren Institutionen 1998 in Bern durchgeführt wurde, sollen in allen Regionen der Schweiz in regelmässigen zeitlichen Abständen angeboten werden.
- Impulstagungen, wie sie von BAP, BAG und KKBS in allen Regionen der Schweiz für die Polizei und den Sozial- und Gesundheitsbereich gemeinsam durchgeführt wurden, sollen institutionalisiert werden. Dem Erfahrungsaustausch und der Vorstellung von neuen Vorgehensweisen und beispielhaften Modellen muss dabei entsprechend Raum gegeben werden. Ziel soll unter anderem der Aufbau einer Sammlung von "good practices" sein, welche dann in den Kantonen und Städten verbreitet und umgesetzt werden können.
- Das BAG soll in Kontakt und in enger Zusammenarbeit insbesondere mit dem Schweizerischen Polizei-Institut, der Arbeitsgruppe ZuPo und der KKJPD ein Konzept zur Aus- und Weiterbildung von Polizeibeamtinnen und -beamten im Betäubungsmittelbereich entwickeln. Der Kader-Ausbildung soll dabei vorrangige Beachtung geschenkt werden. Diese Bemühungen sollen mit der bereits bestehenden Konzeption der Aus- und Weiterbildung von Suchtfachleuten sowie mit den ebenfalls bereits etablierten Kursen im Betäubungsmittelbereich des SPI koordiniert werden.

Die sachliche und möglichst objektive **Information** über laufende Entwicklungen in der Drogenpolitik und im Betäubungsmittelbereich hat einen wichtigen Stellenwert. Die Akteure in den 4 Säulen informieren sich (ausserhalb der Tagespresse) häufig ausschliesslich über die ihnen eigenen Informationsorgane (spectra, POLICE, SuchtMagazin etc.). Damit besteht die Gefahr, dass der Gesamtkontext, in den die eigene Arbeit eingebettet ist, ungenügend wahrgenommen wird.

Unsere Empfehlungen lauten deshalb:

- Das BAG soll in seiner Informationspolitik im Betäubungsmittelbereich aktiv die Mitarbeit und das Mittragen der Säule Repression suchen.
- Das BAG soll das Informationsblatt "spectra" allen Polizeibeamtinnen und -beamten, welche im Betäubungsmittelbereich tätig sind, zukommen lassen.
- In ausgewählten Informationsorganen der 4 Säulen sollen Gastkolumnen von Vertreterinnen und Vertretern der jeweils anderen Säulen geschaffen werden.

Auch wenn - wie in der Einleitung dargestellt - die **Gesundheit der Polizeibeamtinnen und -beamten** nicht Gegenstand dieser Studie war, sollen einige Überlegungen hier angeführt werden. Die Belastungen von Polizeibeamtinnen und -beamten sind gross. Insbesondere im Betäubungsmittelbereich sind sie häufig mit enormem menschlichem Elend, konflikthaften Situationen, Gewalt und damit einhergehenden Rollenkonflikten konfrontiert. Bestehen keine Möglichkeiten, diese Erfahrungen zu verarbeiten, soziale Kompetenzen im Umgang mit solchen schwierigen Situationen zu erwerben und Stressbewältigungsstrategien zu entwickeln, ist das Schutzgut Gesundheit der Polizeibeamtinnen und -beamten selbst bedroht.

Unsere Empfehlung lautet deshalb:

- Das BAG soll in Zusammenarbeit mit den zuständigen Aus- und Weiterbildungsinstitutionen der Polizei und dem VSPB Massnahmen prüfen, wählen und umsetzen, welche die Gesundheit der Polizeibeamtinnen und -beamten schützen und fördern helfen.

7 ANHANG

7.1 MATERIALIEN / INFORMATIONSQUELLEN

7.1.1 Kantonale und städtische Ebene

7.1.1.1 Kanton Basel—Stadt

- Gesetz vom 13. November 1996 betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (PolG BS)
- Verordnung vom 3. Juni 1997 betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (PolV BS)
- Strafprozessordnung vom 8. Januar 1997 des Kantons Basel-Stadt
- Verordnung vom 2. Dezember 1997 über die erkennungsdienstliche Behandlung gemäss § 76 der Strafprozessordnung
- Verordnung vom 16. Dezember 1997 über die Befugnisse innerhalb der Staatsanwaltschaft
- Verordnung vom 19. Dezember 1995 über das Gefängniswesen
- Gesetz vom 13. April 1944 über die Vormundschaftsbehörde und den behördlichen Jugendschutz
- Gesetz vom 19. Februar 1976 betreffend Massnahmen gegen den Alkohol- und Medikamentenmissbrauch sowie gegen den Drogenkonsum und betreffend Einführung des revidierten Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel vom 20. März 1975
- Verordnung vom 26. Oktober 1976 zum Gesetz betreffend Massnahmen gegen den Alkohol- und Medikamentenmissbrauch sowie gegen den Drogenkonsum
- Organigramm der Kantonspolizei Basel-Stadt
- Organigramm des Polizei- und Militärdepartements
- Organigramm der Abteilung Grenz- und Fahndungspolizei
- Organigramm der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt

7.1.1.2 Kanton Bern

- Polizeigesetz vom 8. Juni 1997 (PolG BE)
- Gesetz vom 20. Juni 1996 über die Kantonspolizei;
- Verordnung vom 29. Oktober 1997 über die Aufnahme in den Polizeidienst und die Anstellungsbedingungen während der Polizeischule
- Gesetz vom 15. März 1995 über das Strafverfahren (StrV)
- Verordnung vom 28. Mai 1986 über den Vollzug freiheitsentziehender Sanktionen und das Gefängnis- und Anstaltswesen im Kanton Bern
- Gesetz vom 22. November 1989 über die fürsorgliche Freiheitsentziehung und andere Massnahmen der persönlichen Fürsorge
- Verordnung vom 1. Mai 1985 zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel
- Verordnung vom 30. Mai 1990 über die Kantonale Kommission zur Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs
- Gesundheitsgesetz vom 2. Dezember 1984
- Dienstbefehl 6J vom 5. November 1993, Kriminalfälle – Bearbeitung und Meldepflicht
- Leitbild der Kantonspolizei Bern
- Organigramme (Kantonspolizei, Regionalpolizei, Kriminalabteilung)
- Mitgliederlisten (Kantonale Kommission zur Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs, Projektausschuss zu Pilotprojekte der diversifizierten ärztlichen Drogenverschreibung im Kanton Bern)

7.1.1.3 Stadt Bern

- Strategiepapier des Gemeinderates zur Drogenpolitik der Stadt Bern, Leitsätze/ Massnahmen, Mai 1991
- Organigramm Organisation der Polizeidirektion der Stadt Bern
- Organigramm Organisation der Stadtpolizei Bern
- Organigramm Organisation der Kriminalpolizei Bern
- Organigramm Organisation der Abteilung Sicherheitspolizei Bern
- "Polizeilicher Sicherheitsratgeber", Schweizerische Koordinationsstelle für Verbrechensprävention, Neuenburg (Hrsg.), ohne Datum

7.1.1.4 Kanton Genf

- Loi du 26 octobre 1957 sur la police
- Règlement du 22 décembre 1997 sur l'organisation de l'administration cantonale
- Loi du 13 avril 1984 sur l'administration des communes
- Convention du 10 mai 1982 relative aux attributions de police des agents municipaux de la Ville de Genève
- Code du 29 septembre 1977 de procédure pénale
- Règlement du 30 septembre 1985 sur le régime intérieur de la prison et le statut des personnes incarcérées
- Règlement du 29 mai 1996 relatif aux établissements d'exécution de peines de courte durée, de fin de peine et de semi-détention
- Règlement du 18 février 1981 instituant une commission mixte en matière de toxicomanies
- Extrait du procès-verbal de la séance du conseil d'état vom 28. Juni 1995 betreffend "lutte contre les toxicomanies"
- Engagement de la police dans le domaine de la lutte contre la drogue. Eléments de principe (Auszug ohne Datum)
- "Note de dossier (extraits de directives)" vom 6. März 1997 des Chef de la police de sûreté, Genève
- "Rencontre à Berne le lundi 27.04.98", Bericht von B. Kämpfen zur "Optique genevoise" anlässlich der Sitzung der Fachgruppe "HIV/Aids und Drogen" vom 27.4.1998 in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe ZuPo in Bern
- Organigramm Kriminalpolizei Genf
- Organigramm Kantonspolizei Genf
- "Prévention des overdoses et premiers secours, formation auprès des usagers de drogues, bilan 1966-1997", HUG (Hôpitaux Universitaires de Genève), Groupe SIDA Genève, CEPSPE Ecole d'enseignement professionnel - Formation d'ambulancier
- "Collaboration police - intervenants socio-médicaux dans la mise en place de stratégies de réduction de risques: l'expérience genevoise, 8ème conférence int. sur la réduction de risques liés aux drogues - Paris - 26 Mars 1997", Christophe Mani - Dominique Hausser - Groupe sida Genève

7.1.1.5 Kanton St. Gallen

- Polizeigesetz vom 10. April 1980;
- Polizeiverordnung vom 2. Dezember 1980
- Vereinbarung vom 22. September 1981 über die Erfüllung polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Stadt St. Gallen

- Zusatzprotokoll vom 20. August 1998 zur Vereinbarung betreffend das Verhältnis zwischen der Kantonspolizei und der Stadtpolizei vom 22. September 1981 (Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen / Polizeiverwaltung der Stadt St. Gallen)
- Gesetz vom 9. August 1997 über die Strafrechtspflege
- Gefängnisverordnung vom 7. November 1995
- Suchtgesetz vom 3. Dezember 1998
- Vollzugsverordnung vom 2. Juli 1985 zur Bundesgesetzgebung über die Betäubungsmittel
- Gesundheitsgesetz vom 28. Juni 1979
- Dienstvorschrift vom 1. November 1996 des Polizeikommandos des Kantons St. Gallen, Sachgebiet: Allgemeiner Dienstbetrieb, Betäubungsmittel
- Checkliste Schellen 3 vom 31.8.1993
- Schriftliche Bemerkungen vom 22. Februar 1999 zur Studie "Gesundheitliche Aspekte der Polizeiarbeit im Drogenbereich", Major B. Fehr, Chef Kriminalpolizei der Kantonspolizei St. Gallen.
- Organigramm Kantonspolizei St. Gallen Organisation, 23. Februar 1999
- Organigramm Organisation der Kriminalpolizei St. Gallen, Stand 1. Januar 1999
- Organigramm Konzeption der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität, Stand April 1996
- Organigramm Organisations- und Stellenplan der Stadtpolizei (gültig ab 1. Januar 1994)
- Kriminalstatistik 1998, KAPO St. Gallen: Tendenz Betäubungsmitteldelikte 1993 bis 1998.
- Kriminalstatistik 1998, KAPO St. Gallen: Betäubungsmitteldelikte in Zahlen 1993 bis 1998.
- Kriminalstatistik 1998, KAPO St. Gallen: Bezirksaufteilung, Total Straftaten gegen Betäubungsmittelgesetz 1998.
- Kriminalstatistik 1998, KAPO St. Gallen: Drogentote 1993 bis 1998.
- Statistik Kantonspolizei St. Gallen: Drogentote 1993 bis 1998, 23.02.99.
- "Drogenkonzept 91" (Bekämpfung des Drogenproblems und Massnahmen der Drogenhilfe, eine Zusammenfassung), Hrsg: Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, St. Gallen, 3. Auflage Januar 1995.
- "Der St. Galler Weg" (Drogenpolitik und Drogenarbeit in der Stadt St. Gallen), Hrsg.: Stiftung Hilfe für Drogenabhängige c/o Verwaltung der Sozialen Dienste, St. Gallen, September 1995, 2. überarbeitete Auflage April 1998.
- "Illegale Drogen im Kanton St. Gallen im Zeitraum von 1993 - 1995", Hrsg.: Kantonale Kommission für Drogen- und Aidsfragen, St. Gallen, im April 1996.
- Ordner "sicher! gesund!" (Gesundheitsförderung, Prävention und Sicherheit), Hrsg.: Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen, Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, Juli 1998.

7.1.1.6 Kanton Tessin

- Legge del 12 dicembre 1989 sulla polizia
- Regolamento del 6 marzo 1990 sulla polizia
- Codice del 19 dicembre 1994 di procedura penale
- Legge del 2 luglio 1974 sull'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza per gli adulti
- Regolamento del 23 novembre 1978 sull'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza per gli adulti
- Legge del 19 giugno 1978 d'applicazione della legge federale sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951
- (Revision vom 9. März 1999; Inkraftsetzung voraussichtlich noch 1999)

- Legge del 18 aprile 1989 sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario
- Documento di servizio OS 2.2.2. vom 16. Oktober 1990/revidiert 12. Januar 1991, Prevenzione Aids
- Organigramm der Kantonspolizei Tessin (provisorisch)
- Organigramm der Polizia giudiziaria (provisorisch)
- Rapporto del 23 febbraio 1999, Nr. 4724 R, Dipartimento Opere Sociali, della Commissione della legislazione sul messaggio 17 febbraio 1998 concernente la revisione della legge cantonale d'applicazione del 19 giugno 1978 alla legge federale sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951 (Auszug)

7.1.1.7 Kanton Waadt

- Loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale
- Règlement du 30 juin 1976 d'application de la loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale
- Loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat
- Loi du 3 décembre 1940 sur la police judiciaire
- Code de procédure pénale du 12 septembre 1967
- Loi du 18 septembre 1973 sur l'exécutions des condamnations pénales et de la détention préventive
- Règlement du 9 septembre 1977 de la prison du Bois-Mermet à Lausanne
- Règlement du 25 mars 1987 sur les stupéfiants
- Loi du 29 mai 1985 sur la santé publique
- Ordre de service no 71 du premier mars 1993 concernant l'information et les directives relatives au risque de contamination accidentelle par le SIDA
- Instruction de police judiciaire no 37 du 8 mars 1993 concernant la consommation et le trafic illicites des stupéfiants
- Note du 28 juillet 1994 / Chef de la police judiciaire, Sequestre et destruction des seringues – application de l'IPJ no 37
- Communications du 6 octobre 1997 au personnel de la police cantonale, rappel au personnel intervenant à l'encontre de toxicomanes
- Note du premier Décembre 1997 / Commandant de la police cantonale, Chef de la police judiciaire, précaution a prendre avant l'incarcération d'une personne pouvant présenter des risques quant à son état de santé
- Pressemitteilung vom 29. Februar 1996, Seringues stériles : Le Conseil d'Etat se prononce pour une approche préventive

7.1.1.8 Stadt Zürich

- Gesetz vom 27. Juni 1897 betreffend das Kantonspolizeicorps
- Verordnung vom 8. Mai 1974 zum Gesetz betreffend das Kantonspolizeicorps
- Dienstreglement vom 8. März 1951 für das Polizeicorps des Kantons Zürich
- Vereinbarung vom 22./29. Oktober 1970 zwischen dem Regierungsrat des Kantons Zürich und dem Stadtrat von Zürich über die Ausübung der Kriminalpolizei und des Staatschutz
- Gesetz vom 4. Mai 1919 betreffend den Strafprozess (Strafprozessordnung)
- Gesetz vom 30. Juni 1974 über das kantonale Strafrecht und den Vollzug von Strafen und Massnahmen
- Verordnung vom 25. Juni 1975 über die kantonalen Polizeigefängnisse

- Verordnung vom 24. April 1991 über die Bezirksgefängnisse
- Organigramme der Stadtpolizei Zürich
- Broschüre "Die Drogenpolitik der Stadt Zürich" vom Juni 1997, Herausgeberin: Drogendelegation des Stadtrates von Zürich
- "Beratungsstellen in der Stadt Zürich", Adressen, überreicht durch Ihre Stadtpolizei Zürich

7.1.2 Nationale Ebene

7.1.2.1 Bund allgemein

- Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101)
- Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG; SR 812.121)
- Verordnung vom 21. Oktober 1992 über die Förderung der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Drogenprävention und Verbesserung der Lebensbedingungen Drogenabhängiger (SR 812.121.5)
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311)
- Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStP; SR 312)

7.1.2.2 Besondere Institutionen und Gremien des Bundes

Bundesamt für Polizeiwesen (BAP):

- Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (SR 172.213.71)
- Verordnung vom 19. November 1997 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen im Bundesamt für Polizeiwesen (ZentV; SR 172.213.711)
- Bundesratsbeschluss vom 29. April 1958 betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (SR 172.213.52)
- Verordnung vom 28. März 1990 über die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften (Delegationsverordnung; SR 172.011)
- Verordnung vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter (Aufgabenverordnung; SR 172.010.15)
- Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120)
- Verordnung vom 31. August 1992 über das provisorische Staatsschutz-Informationssystem (ISIS-Verordnung; SR 172.213.60)
- Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Datenverarbeitungssystem zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels (DOSIS-Verordnung; SR 812.121.7)
- Organigramme Bundesverwaltung, EJPD, BAP, Kriminalpolizei (Zentralstellen)
- Homepage Bundespolizei

Arbeitsgruppe Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit im Drogen- und Aidsbereich (ZuPo):

- Homepage Bundesamt für Gesundheit (BAG) zu KDS / ZuPo

- Unterlagen zu vier Impulstagungen "Drogen und Aids" in den Jahren 1995, 1996, 1997: Einladung, Programm, TeilnehmerInnenverzeichnis und Auswertungsbericht
- Auswertungsbericht BAP vom 20. August 1998 über Gemeinsames Weiterbildungsprogramm (Pilotkurs) für Polizeibeamt/innen, Sucht-, Drogen- und Aids-Fachleute

Arbeitsgruppe Rauschgift:

Keine schriftlichen Informationen

Koordinations- und Dienstleistungsplattform Drogen Schweiz (KDS) ; Nationaler Drogenausschuss (NDA):

- Homepage BAG zu KDS / NDA
- NDA: Haltung zur schweizerischen 4-Säulen-Drogenpolitik
- Pressemitteilung vom 19. Oktober 1998 des NDA, Nein zur Volksinitiative für eine vernünftige Drogenpolitik - Droleg
- Mitgliederliste NDA

Interdepartementale Arbeitsgruppe Drogen (IDAD):

- Homepage BAG zu KDS / IDAD
- Mitgliederliste IDAD

Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF):

- Homepage BAG zu KDS / EKDF
- Stellungnahme vom 30. Juni 1997 zur Initiative "Jugend ohne Drogen"
- Pressemitteilung (ohne Datum) zur Initiative "Für eine vernünftige Drogenpolitik – Droleg"
- Mitgliederliste EKDF

7.1.2.3 Gesamtschweizerische Zusammenschlüsse

Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD):

- Statuten KKJPD
- Pressemitteilung vom 2. September 1997 des Vorstandes KKJPD zur aktuellen Drogenpolitik
- Mitgliederliste

Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS); Schweiz. Kriminalkommission (SKK):

- Statuten KKPKS
- Organigramm KKPKS
- Pflichtenheft SKK

Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs (VSKC):

- Statut VSKC

Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP):

- Statuten SVSP
- Liste Kommissionsvertretungen SVSP
- Jahresbericht 1997/98 SVSP
- (Stadtpolizei Winterthur: Einsatzkonzept vom 12. Januar 1998 der Stadtpolizei Winterthur im Drogenbereich, Leitlinien vom 26. Januar 1994 für den Einsatz der Stadtpolizei als Beitrag zum städtischen Drogenkonzept, Organigramm Stadtpolizei, Strategisches Personalmanagement / Auftreten, Sprache, Verhalten - 26. Januar 1998)

Schweizerisches Polizei-Institut (SPI):

- Schweizerisches Polizei-Institut (Hrsg.): Schweizerische Polizei-Aspirantenschule, 1999

Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB):

- Prospekt VSPB
- Organigramm VSPB
- Stellungnahme vom 27./28. Mai 1997 der Geschäftsleitung des VSPB zu den beiden Initiativen "Jugend ohne Drogen" und "Droleg"
- POLICE Nr. 5/98, 9/98, 1/99, 5/99

Drogenplattform des Schweizerischen Städteverbandes (DSSV):

- Homepage BAG zu KDS / DSSV

Konferenz der Städtischen Beauftragten für Suchtfragen (SKBS):

- Homepage BAG zu KDS / SKBS
- Mitgliederliste

Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS):

- Homepage BAG zu KDS / KKBS
- Mitgliederliste

7.1.3 Literatur

Häfelin Ulrich / Müller Georg, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Auflage, Zürich 1993.

Reinhard Hans, Allgemeines Polizeirecht – Aufgaben, Grundsätze und Handlungen, Diss., Bern 1993.

Schwarzenbach-Hanhart Hans Rudolf, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 11. Auflage, Bern 1997 (6. Auflage, Bern 1975).

Schweizer Rainer J., Entwicklungen im Polizeirecht von Bund und Kantonen, in: Aktuelle Juristische Praxis AJP 4/97, S. 379 ff.

Thomann Eugen, Interkantonale polizeiliche Zusammenarbeit, in: Aktuelle Juristische Praxis AJP, 4/97, S. 412 ff.

Tschannen Pierre / Zimmerli Ulrich, Allgemeines Verwaltungsrecht, Unterlage zur Vorlesung, Bern 1998.

7.1.4 Normenhierarchie

Verfassung	constitution
Gesetz	loi
Verordnung	ordonnance, règlement
Verwaltungsverordnung (Weisungen, Dienstweisungen, Dienstreglemente, Kreisschreiben, etc.)	ordonnance administrative (directives, instructions, règlements de service, etc.)
Dienstbefehl	ordre de service

7.2 LEITFADEN INTERVIEWS

7.2.1 Leitfaden Interviews Version 1 Kantone und Städte

Studie des Institutes für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Lausanne
(im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit)

"Gesundheitliche Aspekte der Polizeiarbeit im Drogenbereich" *(Polizeiarbeit und die Gesundheit von drogenkonsumierenden Personen)*

Leitfaden für Interviews

Bemerkungen:

Die nachfolgenden Themenblöcke werden im Rahmen von mündlichen Interviews (Dauer ca. 1 – 1 1/2h) behandelt. Die Interviews werden mit Schlüsselpersonen aus dem kommunalen, kantonalen und nationalen Bereich der Polizeiarbeit geführt*. Massgeblicher Teil der Studie ist neben den Ergebnissen der Interviews auch die Auswertung von gesetzlichen Grundlagen (Gesetze, Verordnungen, Weisungen, Richtlinien, Empfehlungen, etc.). Das Studienteam ist Ihnen deshalb dankbar, wenn Sie die entsprechenden schriftlichen Unterlagen zur Verfügung stellen. Vertrauliche Dokumente werden selbstverständlich nur nach Absprache und in geeigneter Form im Studienbericht erwähnt. Die Ergebnisse der Interviews werden im Studienbericht zusammengefasst. Der Entwurf des Berichtes wird den interviewten Personen auf Wunsch zur Durchsicht zugestellt.

**Basel-Stadt; Stadt Bern; Stadt Zürich; Kanton Bern; Kanton Genf; Kanton St. Gallen; Kanton Tessin; Kanton Waadt; Bundesamt für Polizeiwesen; weitere Institutionen oder Zusammenschlüsse auf nationaler Ebene*

Die Themenblöcke basieren auf folgenden Hauptfragen gemäss Evaluationsprotokoll:

1. Quels sont les textes légaux et consignes formelles qui guident le comportement de la police face aux problèmes de santé présentés par les consommateurs de drogues illégales?
2. Dans quelle mesure y a-t-il une cohérence entre les différents textes légaux et les différentes consignes formelles?
3. Quelles sont les différences dans les textes légaux et les consignes formelles en ce qui concerne les problèmes de santé des consommateurs de drogues?
4. De part leur mandat général pour la prévention, quel rôle estime devoir assumer la police dans la protection de la santé des consommateurs de drogues?
5. Comment estime-t-elle prendre des mesures dans ce sens?

12.12.98 Bern/Lausanne

Person / Funktion / Institution

Datum:

Dauer des Gesprächs:

Ort:

1. Struktur / Organisation Polizei

- a. Wie ist in Ihrer Stadt / Ihrem Kanton / auf nationaler Ebene (in Ihrer Institution) die Polizeiarbeit strukturiert ? (Organigramm)
- b. Wie ist in Ihrer Stadt / in Ihrem Kanton / auf nationaler Ebene die Polizeiarbeit insbesondere im Drogenbereich organisiert?

2. Gesetzliche Grundlagen, Weisungen, Richtlinien, Empfehlungen, etc.

- a. Auf welche schriftlichen Grundlagen stützen Sie Ihre Arbeit im Drogenbereich ab?
- b. Gibt es spezielle schriftliche Grundlagen in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden (bzw. von Delinquierenden im allgemeinen – z.B. im Rahmen der kantonalen Strafprozessordnung)
- c. Gibt es besondere Regelungen bezüglich der Prostitution von drogenkonsumierenden Personen?

3. Kontaktsituationen

- a. Wo, bei welchen Gelegenheiten, in welchen Situationen ergeben sich Kontakte zwischen der Polizei und Drogenkonsumierenden?
- b. Mit welchen gesundheitlichen Problemen von Drogenkonsumierenden wird die Polizei bei diesen Kontakten konfrontiert? Wie reagiert die Polizei? Welche Möglichkeiten hat sie? Stellen Sie bezüglich der gesundheitlichen Probleme Unterschiede fest bei männlichen und weiblichen Drogenkonsumierenden? Gibt es Unterschiede in der Polizeiarbeit bezüglich der Behandlung von männlichen und weiblichen Drogenkonsumierenden?

(Statistik Frauenanteil: Drogenkonsumierende ca. 1/3; Verstösse gegen BetmG 15%; Verurteilungen 15%; Strafvollzug 8%; Todesfälle 18%)

4. Schnittstellen Polizeiarbeit und Gesundheits-/Sozialdiensten

- a. Gibt es in Ihrer Stadt / Ihrem Kanton eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Polizei und Gesundheits- und/oder Sozialdiensten?
- b. Wie sieht die konkrete Zusammenarbeit aus? Werden Drogenkonsumierende über Angebote (im Gesundheits- und Sozialwesen) informiert? Werden sie allenfalls eingewiesen ? Unterschiede bezüglich weiblichen und männlichen Drogenkonsumierenden?
- c. Insbesondere: Wie ist in Ihrer Stadt / Ihrem Kanton die Polizeiarbeit bezüglich Spritzen-material geregelt (Konfiskation von gebrauchten /sterilen Spritzen)

5. Funktion der Polizei in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden

- a. Wie sehen Sie generell die Rolle bzw. die Funktion der Polizei in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden? Hat die Polizei hier Aufgaben? Wenn ja, welche?
- b. Hat Ihrer Meinung nach die Polizei auch einen präventiven Auftrag bezüglich der Gesundheit von Drogenkonsumierenden? Wenn ja, was fördert /erschwert diesen Auftrag?

6. Bisherige Entwicklung; Perspektiven

- a. Haben sich Funktion und Rolle der Polizei in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden im Verlaufe der letzten Jahre verändert? In welche Richtung? Hat sich in der Praxis etwas geändert? Sind z.B. Weisungen / Anordnungen geändert worden?
- b. Wie ist Ihre Meinung:
Sollte sich in Zukunft die Arbeit der Polizei in Bezug auf die Gesundheit der Drogenkonsumierenden verändern ? Wenn ja, in welche Richtung? Welche Massnahmen würden die von Ihnen gewünschte Entwicklung fördern /behindern?
- c. Sind spezifische Massnahmen oder Aktionen bezüglich Polizeiarbeit und Gesundheit von Drogenkonsumierenden geplant?

7.2.2 Leitfaden Interviews Version 2 Nationale Ebene

Studie des Institutes für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Lausanne
(im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit)

"Gesundheitliche Aspekte der Polizeiarbeit im Drogenbereich" *(Polizeiarbeit und die Gesundheit von drogenkonsumierenden Personen)*

Leitfaden für Interviews

Bemerkungen:

Die nachfolgenden Themenblöcke werden im Rahmen von mündlichen Interviews (Dauer ca. 1 – 1 1/2h) behandelt. Die Interviews werden mit Schlüsselpersonen aus dem kommunalen, kantonalen und nationalen Bereich der Polizeiarbeit geführt*. Massgeblicher Teil der Studie ist neben den Ergebnissen der Interviews auch die Auswertung von gesetzlichen Grundlagen (Gesetze, Verordnungen, Weisungen, Richtlinien, Empfehlungen, etc.). Das Studienteam ist Ihnen deshalb dankbar, wenn Sie die entsprechenden schriftlichen Unterlagen zur Verfügung stellen. Vertrauliche Dokumente werden selbstverständlich nur nach Absprache und in geeigneter Form im Studienbericht erwähnt. Die Ergebnisse der Interviews werden im Studienbericht zusammengefasst. Der Entwurf des Berichtes wird den interviewten Personen auf Wunsch zur Durchsicht zugestellt.

** Basel-Stadt; Stadt Bern; Stadt Zürich; Kanton Bern; Kanton Genf; Kanton St. Gallen; Kanton Tessin; Kanton Waadt; Bundesamt für Polizeiwesen; weitere Institutionen oder Zusammenschlüsse auf nationaler Ebene*

Die Themenblöcke basieren auf folgenden Hauptfragen gemäss Evaluationsprotokoll:

1. Quels sont les textes légaux et consignes formelles qui guident le comportement de la police face aux problèmes de santé présentés par les consommateurs de drogues illégales?
2. Dans quelle mesure y a-t-il une cohérence entre les différents textes légaux et les différentes consignes formelles?
3. Quelles sont les différences dans les textes légaux et les consignes formelles en ce qui concerne les problèmes de santé des consommateurs de drogues?
4. De part leur mandat général pour la prévention, quel rôle estime devoir assumer la police dans la protection de la santé des consommateurs de drogues?
5. Comment estime-t-elle prendre des mesures dans ce sens?

Person / Funktion / Institution

.....

Datum:

Dauer des Gesprächs:

Ort:

.....

1. Struktur / Organisation Polizei

- a. Wie ist in Ihrer Stadt / Ihrem Kanton / auf nationaler Ebene (in Ihrer Institution) die Polizeiarbeit strukturiert ? (Organigramm)
 - b. Wie ist in Ihrer Stadt / in Ihrem Kanton / auf nationaler Ebene die Polizeiarbeit insbesondere im Drogenbereich organisiert?
- Nationale Gremien:
- c. Wie ist Ihre Institution organisiert (Gründung, Mitglieder / Vorsitz, Auftrag/Tätigkeit, Arbeitsweise/Organisation, Finanzierung, etc.)

2. Gesetzliche Grundlagen, Weisungen, Richtlinien, Empfehlungen, Konzepte, etc.

- a. Auf welche schriftlichen Grundlagen stützen Sie Ihre Arbeit im Drogenbereich ab?
 - b. Gibt es spezielle schriftliche Grundlagen in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden (bzw. von Delinquierenden im allgemeinen – z.B. im Rahmen der kantonalen Strafprozessordnung)
 - c. Gibt es besondere Regelungen bezüglich der Prostitution von drogenkonsumierenden Personen?
- Nationale Gremien:
- d. Hat Ihre Institution sich mit dem Thema Repression – Gesundheit drogenabhängiger Personen befasst? Hat sie dazu offizielle Stellungnahmen / Empfehlungen abgegeben, insbesondere z.B. zur Spritzenabgabe (vgl. Frage 4 c), zur Heroinabgabe?

3. Kontaktsituationen

- a. Wo, bei welchen Gelegenheiten, in welchen Situationen ergeben sich Kontakte zwischen der Polizei und Drogenkonsumierenden?
- b. Mit welchen gesundheitlichen Problemen von Drogenkonsumierenden wird die Polizei bei diesen Kontakten konfrontiert? Wie reagiert die Polizei? Welche Möglichkeiten hat sie? Stellen Sie bezüglich der gesundheitlichen Probleme Unterschiede fest bei männlichen und weiblichen Drogenkonsumierenden? Gibt es Unterschiede in der Polizeiarbeit bezüglich der Behandlung von männlichen und weiblichen Drogenkonsumierenden?

4. Schnittstellen Polizeiarbeit und Gesundheits-/Sozialdiensten

- a. Gibt es in Ihrer Stadt / Ihrem Kanton eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Polizei und Gesundheits- und/oder Sozialdiensten?
- b. Wie sieht die konkrete Zusammenarbeit aus? Werden Drogenkonsumierende über Angebote (im Gesundheits- und Sozialwesen) informiert? Werden sie allenfalls eingewiesen? Unterschiede bezüglich weiblichen und männlichen Drogenkonsumierenden?
- c. Insbesondere: Wie ist in Ihrer Stadt / Ihrem Kanton die Polizeiarbeit bezüglich Spritzenmaterial geregelt (Konfiskation von gebrauchten /sterilen Spritzen)

→ nationale Gremien:

- d. Hat Ihre Institution Kontakte mit dem Gesundheits-/Sozialbereich bzw. mit dem Polizei-/Justizbereich? (ständige Vertretung in Institution, punktuelle Zusammenarbeit, gemeinsame Tagungen oder Weiterbildungen, etc.)

Zu Frage 4 c) vgl. Antwort zu Frage 2 b)

5. Funktion der Polizei in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden

- a. Wie sehen Sie generell die Rolle bzw. die Funktion der Polizei in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden? Hat die Polizei hier Aufgaben? Wenn ja, welche?
- b. Hat Ihrer Meinung nach die Polizei auch einen präventiven Auftrag bezüglich der Gesundheit von Drogenkonsumierenden? Wenn ja, was fördert /erschwert diesen Auftrag?

6. Bisherige Entwicklung; Perspektiven

- a. Haben sich Funktion und Rolle der Polizei in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden im Verlaufe der letzten Jahre verändert? In welche Richtung?
- b. Hat sich in der Praxis etwas geändert? Sind z.B. Weisungen / Anordnungen geändert worden?
- c. Wie ist Ihre Meinung: Sollte sich in Zukunft die Arbeit der Polizei in Bezug auf die Gesundheit der Drogenkonsumierenden verändern? Wenn ja, in welche Richtung? Welche Massnahmen würden die von Ihnen gewünschte Entwicklung fördern /behindern?
- d. Sind spezifische Massnahmen oder Aktionen bezüglich Polizeiarbeit und Gesundheit von Drogenkonsumierenden geplant?

Bemerkungen:

- erhaltene Unterlagen:

Wünscht Entwurf Bericht zum Gegenlesen: ja / nein

7.3 INTERVIEWPARTNER UND KONTAKTPERSONEN

Interviewpartner und Kontaktpersonen im Rahmen der Studie
"Gesundheitliche Aspekte der Polizeiarbeit im Drogenbereich"

Nationale Ebene

Institution	Kontaktperson	Adresse
Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB)	Herr Jean-Pierre Monti, Generalsekretär VSPB	Tribschenstrasse 19 Postfach 4913 6002 Luzern
Institut suisse de police	Monsieur F. Lehmann, Stellvertretender Direktor	Faubourg de l'Hôpital 3 2001 Neuchâtel
Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD)	Herr Regierungsrat Jörg Schild, Präsident KKJPD	Polizei- und Militärdepartement Postfach 4001 Basel Sekretariat: Kantonale Polizei- und Militärdirektion Kramgasse 20 3011 Bern
Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)	Herr Dr. Jürg Rüschi, Kommandant, Mitglied KKPKS	Kantonspolizei Thurgau Zürcherstr. 325 8500 Frauenfeld
Schweizerische Kriminalkommission (SKK)	Herr Dr. Jürg Rüschi, Präsident SKK	
Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs (VSKC)	Herr lic. iur. Martin Accola, Chef Kripo Kantonspolizei Graubünden, Präsident VSKC	Kantonspolizei Graubünden Ringstrasse 2 7001 Chur
Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP)	Herr Hans-Rudolf Eichenberger, Kommandant, Präsident SVSP	Stadtpolizei Winterthur Obertor 13 8400 Winterthur

Institution	Kontaktperson	Adresse
Koordinations- und Dienstleistungsplattform Drogen Schweiz (KDS)	Herr Ueli Minder, wiss. Adjunkt, Leiter KDS, Fachsekretariat EKDF, NDA und IDAD	Bundesamt für Gesundheit Sucht- und Aidsfragen Hess-Strasse 27 ^E 3097 Liebefeld
Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS)		
Konferenz der Städtischen Beauftragten für Suchtfragen (SKBS)		
Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF)		
Nationaler Drogenausschuss (NDA)		
Interdepartementale Arbeitsgruppe Drogen (IDAD)		
Drogenplattform des Schweizerischen Städteverbandes (DSSV)	Herr Jürg Häberli, Direktionsadjunkt, Sekretariat DSSV	Fürsorge- und Gesundheitsdirektion Stadt Bern Predigergasse 5 3000 Bern 7
Bundesamt für Polizeiwesen (BAP)	Herr Dr. Anton Widmer, Direktor BAP, Vorsitz IDAD (gemeinsam mit BAG)	Bundesamt für Polizeiwesen Bundesrain 20 3003 Bern
Interdepartementale Arbeitsgruppe Drogen (IDAD)		
Arbeitsgruppe Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit im Drogen- und Aidsbereich (ZuPo)	Herr Christian Buschan, wiss. Adjunkt, Vorsitz ZuPo	Bundesamt für Polizeiwesen Bundesrain 20 3003 Bern
Arbeitsgruppe Rauschgift	Herr Dr. iur. V. Roschacher, Koordination AG Rauschgift	Bundesamt für Polizeiwesen Bundesrain 20 3003 Bern

Kantonale und städtische Ebene

Kantonspolizei Basel-Stadt	Herr Meidinger, Chef der Abt. Grenz- und Fahndungspolizei	Postfach 4001 Basel
Staatsanwaltschaft Basel-Stadt	Herr Homberger, Chef Betäubungsmitteldezernat der Staatsanwaltschaft	
Kantonspolizei Bern	Herr Fürsprecher Kurt Niederhauser, Kommandant Frau Judith Voney Chefin Spezialfahndung 2	Nordring 30 3001 Bern
Police cantonale genevoise	Monsieur Urs Rechsteiner, Chef de la police de sûreté	Case postale 236 1211 Genève 8
Kantonspolizei St. Gallen	Herr Bruno Fehr Chef Kriminalpolizei	Klosterhof 12 9001 St. Gallen
Comando polizia cantonale (Ticino)	Signor Romano Piazzini, Comandante Signor Orlando Gnosca, Ufficiale responsabile del servizio antidroga Signor Giorgio Mombelli, Commissario sezione antidroga	Viale Stefano Franscini 3 6501 Bellinzona SAD Via Bossi 3 6900 Lugano
Police cantonale vaudoise	Monsieur Pierre Aepli, Commandant Monsieur Jacques-François Pradervand, Chef de la police de sûreté Monsieur Christian Hochstaettler, Chef de la brigade des stupéfiants	Case postale 1014 Lausanne
Stadtpolizei Bern	Herr Dr. Christoph Hoffmann, Kommandant Herr Michael Perler, Chef Kriminalpolizei Herr Thomas Zwahlen, Dienstleiter, Stützpunkt Mitte	Waisenhausplatz 32 / Postfach 3000 Bern 7
Stadtpolizei Zürich	Herr Dr. Marcel Bébié, Leiter Einsatz und Planung	Amtshaus 1 / Bahnhofquai 3 8021 Zürich

7.4 BEGLEITSCHREIBEN BAP VOM 29. OKTOBER / 3. NOVEMBER 1998

7.4.1 Schreiben an Polizeikommandi

BUNDESAMT FÜR POLIZEIWESEN

Der Direktor

Bern, 29. Oktober 1998 / Bus

An die Polizeikommandi der Kantone
sowie der Städte Bern und Zürich;

An die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt,
Kriminalkommissariat

Forschungsprojekt der Universität Lausanne:

"Gesundheitliche Aspekte der Polizeiarbeit im Drogenbereich"

Sehr geehrte Herren Kommandanten

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe "ZuPo" (Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit im Drogen- und Aidsbereich) vereint Verantwortliche des Bundesamtes für Polizeiwesen (BAP), des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), des Verbandes Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB), eingeschlossen eine Vertretung der Polizeikommandanten. Eine ihrer Hauptaufgaben ist das Stärken der Koordination zwischen der Polizeiarbeit im Drogenbereich und der Arbeit der Sucht-, Drogen- und Aidsfachleute. Damit will sie im Rahmen der schweizerischen 4-Säulen-Drogenpolitik aktiv Beiträge leisten zur Förderung einer kohärenten Drogenpolitik.

Zur Zeit arbeiten wir zusammen mit dem Institut für Sozial- und Präventivmedizin (IUMSP) der Universität Lausanne, welches das oben genannte Forschungsvorhaben durchführt. Diese Studie wird vom BAG im Rahmen der Globalevaluation des Massnahmenpaketes Drogen des Bundes finanziert. Sie beschränkt sich auf dasjenige Schriftgut, welches die gesundheitsspezifische Arbeit der Polizei im illegalen Drogenbereich beeinflusst. Die Studie möchte weiter ermitteln, wie die Polizei selbst ihre Rolle in bezug auf den Gesundheitsschutz von Drogenkonsumenten einschätzt. Mit dieser Zielorientierung möchte das Forschungsteam die entsprechenden polizeirelevanten Unterlagen konsultieren und die zuständigen Verantwortlichen im Drogenbereich befragen.

Das Forschungsteam* wird Sie in der Folge kontaktieren, um Sie um Ihre Unterstützung zu bitten. Wir hoffen, dass Sie trotz angespannter Arbeitsbelastung die

Zeit finden werden, dieses Forschungsvorhaben zu unterstützen. Dessen Ergebnisse werden die gegenseitige Kenntnis und die Zusammenarbeit aller in diesem sozialpolitisch wichtigen Bereich tätigen Akteure erweitern und bereichern.

Die Projektskizze steht Ihnen als Beilage selbstverständlich zur Verfügung. Leider ist es uns aus Kapazitätsgründen nicht möglich, Ihnen eine deutschsprachige Übersetzung anzubieten. Da der Text jedoch verständlich geschrieben ist, meinen wir Ihnen dies zumuten zu dürfen. Gerne wird Ihnen das Forschungsteam auch zum Erteilen mündlicher Auskünfte zur Verfügung stehen.

Wir verbinden unseren Dank für Ihre wohlwollende Unterstützung dieses Vorhabens mit unseren besten Wünschen für das von Ihnen geführte Korps.

Mit freundlichen Grüßen

BUNDESAMT FÜR POLIZEIWESEN

des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes

Dr. Anton Widmer

Beilage erwähnt

* Marie-Louise Ernst, Monique Aeschbacher, Brenda Spencer: Institut universitaire de médecine sociale et préventive (IUMSP), rue du Bugnon 17, 1005 Lausanne. Tél. 021 314 72 72, Fax 021 314 73 73

7.4.2 Schreiben an Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren

BUNDESAMT FÜR POLIZEIWESEN

Der Direktor

Bern, 3. November 1998 / Bus

An die Polizeidirektorinnen und
Polizeidirektoren der Kantone
sowie der Städte Basel, Bern und Zürich

Forschungsprojekt der Universität Lausanne:

"Gesundheitliche Aspekte der Polizeiarbeit im Drogenbereich"

Sehr geehrte Polizeidirektorinnen
Sehr geehrte Polizeidirektoren

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe "ZuPo" (Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit im Drogen- und Aidsbereich) vereint Verantwortliche des Bundesamtes für Polizeiwesen (BAP), des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), des Verbandes Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB), eingeschlossen eine Vertretung der Polizeikommandanten. Eine ihrer Hauptaufgaben ist das Stärken der Koordination zwischen der Polizeiarbeit im Drogenbereich und der Arbeit der Sucht-, Drogen- und Aidsfachleute. Damit will sie im Rahmen der schweizerischen 4-Säulen-Drogenpolitik aktiv Beiträge leisten zur Förderung einer kohärenten Drogenpolitik.

Zur Zeit arbeiten wir zusammen mit dem Institut für Sozial- und Präventivmedizin (IUMSP) der Universität Lausanne, welches das oben genannte Forschungsvorhaben durchführt. Diese Studie wird vom BAG im Rahmen der Globalevaluation des Massnahmenpaketes Drogen des Bundes finanziert. Sie beschränkt sich auf dasjenige Schriftgut, welches die gesundheitsspezifische Arbeit der Polizei im illegalen Drogenbereich beeinflusst. Die Studie möchte weiter ermitteln, wie die Polizei selbst ihre Rolle in bezug auf den Gesundheitsschutz von Drogenkonsumenten einschätzt. Mit dieser Zielorientierung möchte das Forschungsteam die entsprechenden polizeirelevanten Unterlagen konsultieren und die zuständigen Verantwortlichen im Drogenbereich befragen.

Das Forschungsteam* wird Sie in der Folge kontaktieren, um Sie um Ihre Unterstützung zu bitten. Wir hoffen, dass Sie trotz angespannter Arbeitsbelastung die Zeit finden werden, dieses Forschungsvorhaben zu unterstützen. Dessen Ergebnisse werden die gegenseitige Kenntnis und die Zusammenarbeit aller in diesem sozialpolitisch wichtigen Bereich tätigen Akteure erweitern und bereichern.

Die Projektskizze steht Ihnen als Beilage selbstverständlich zur Verfügung. Leider ist es uns aus Kapazitätsgründen nicht möglich, Ihnen eine deutschsprachige Übersetzung anzubieten. Da der Text jedoch verständlich geschrieben ist, meinen wir Ihnen dies zumuten zu dürfen. Gerne wird Ihnen das Forschungsteam auch zum Erteilen mündlicher Auskünfte zur Verfügung stehen.

Wir verbinden unseren Dank für Ihre wohlwollende Unterstützung dieses Vorhabens mit unseren besten Wünschen für das von Ihnen geführte Korps.

Mit freundlichen Grüßen

BUNDESAMT FÜR POLIZEIWESEN
des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes

Dr. Anton Widmer

Beilage erwähnt

* Marie-Louise Ernst, Monique Aeschbacher, Brenda Spencer: Institut universitaire de médecine sociale et préventive (IUMSP), rue du Bugnon 17, 1005 Lausanne. Tél. 021 314 72 72, Fax 021 314 73 73

7.5 BEGLEITSCHREIBEN IUMSP VOM 11. MAI 1999

Unité d'évaluation
de programmes de prévention (UEPP)
Dr Françoise Dubois-Arber

An die Gesprächspartner der
Studie "Gesundheitliche Aspekte
der Polizeiarbeit im
Drogenbereich"

\\shc03\data\ims\uepp\commun\toxicomanie\
repression\rapport\korr_stellungnahme2.doc

Lausanne, den 11. Mai 1999

Betrifft : Entwurf des Berichtes - Ihre Stellungnahme

Sehr geehrte Herren!

In der Beilage erhalten Sie die massgeblichen Kapitel des Berichtes zur Studie "Gesundheitliche Aspekte der Polizeiarbeit im Drogenbereich". Sie haben sich anlässlich unseres Gespräches freundlicherweise bereit erklärt, den Entwurf kritisch gegenzulesen. Wir bitten Sie höflich, insbesondere auf folgende Punkte zu achten:

- Kapitel 4 und 5: Stimmen die Angaben, insbesondere zu Ihrem Kanton / zu Ihrer Stadt, mit den von Ihnen gemachten Aussagen überein? Haben Sie weitere Wünsche oder Anregungen?
- Kapitel 7, Anhang: Dürfen die angeführten verwaltungsinternen Dokumente in der vorliegenden Form erwähnt werden? Fehlen wichtige Grundlagen?

Dürfen wir Sie bitten, Ihre Bemerkungen und Kommentare bis spätestens am 26. Mai 1999 telefonisch oder schriftlich (direkt im Entwurf oder separat) wie folgt mitzuteilen:

telefonisch an Frau Marie-Louise Ernst, Tel. (und Fax) 031 809 22 96,
oder Frau Monique Aeschbacher, Tel. 031 332 18 62
schriftlich an Frau Marie-Louise Ernst, Rohrmatt 21, 3126 Kaufdorf.

Ohne Ihre Mitteilung bis am 26. Mai 1999 gehen wir davon aus, dass Sie gegen den vorliegenden Entwurf keine Einwände haben.

Zu Ihrer Information, finden Sie ebenfalls eine Liste der Interviewpartner und Auskunftspersonen der Studie.

Für Ihre Bemühungen danken wir Ihnen zum voraus bestens und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Brenda Spencer
Unité d'évaluation de
programmes de prévention

Beilage erwähnt

7.6 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

(enthält nur die mehrmals verwendeten Abkürzungen)

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAP	Bundesamt für Polizeiwesen
BetmG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz)
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts (zitiert mit Band, Teil und Seitenzahl)
DSSV	Drogenplattform des Schweizerischen Städteverbandes
EKDF	Eidgenössische Kommission für Drogenfragen
IDAD	Interdepartementale Arbeitsgruppe Drogen
KDS	Koordinations- und Dienstleistungsplattform Drogen Schweiz
KKBS	Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
NDA	Nationaler Drogenausschuss
PolG	Polizeigesetz
SKBS	Konferenz der Städtischen Beauftragten für Suchtfragen
SPI	Schweizerisches Polizei-Institut
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SVSP	Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs
VSKC	Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs
VSPB	Verband Schweizerischer Polizeibeamter
ZuPo	(Arbeitsgruppe) Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit im Drogen- und Aidsbereich