

Politikkonvergenz am Beispiel von drogenpolitischen Massnahmen in der Stadt und im Kanton Zürich

Uwe SERDÜLT*

Zusammenfassung

Sowohl nach dem Föderalismus- und Subsidiaritätsmodell als auch aufgrund pragmatischer Überlegungen sollten sich Massnahmen von Bund, Kanton und Gemeinden in der Drogenpolitik eigentlich unterscheiden. Aufgrund von vertikaler Politikverflechtung oder eines hohen Problemdruckes kann es allerdings in einzelnen Politikbereichen über die Zeit hinweg auch zu einer Konvergenz von Massnahmen kommen. Unter welchen Bedingungen diese Konvergenz der Drogenpolitik zwischen dem Kanton und der Stadt Zürich auftritt, ist die hier interessierende Frage.

Methodik und Datenmaterial

Für die Beschreibung und Analyse der konkreten Inhalte von «Politik» hat sich innerhalb der Politikfeldanalyse der Programmansatz eingebürgert (Mayntz, 1980). Programme lassen sich weiter aufteilen in Massnahmen, Ziele, Akteure und Adressaten sowie Instrumente (Jann, 1983, 124). Um Massnahmen beschreiben zu können, greifen wir auf die Typologie von Lowi zurück (Lowi, 1964/1972; Jann, 1983; Tatalovich, Daynes, 1984/1988; Miller, 1990). Die erweiterte Lowi-Typologie beinhaltet als Kategorien distributive (z.B. Subventionen), redistributive (z.B. Arbeitslosenversicherung), sozial-regulative (z.B. Verbot des Drogenkonsums), ökonomisch-regulative (z.B. Verbot von Drogenhandel), konstitutive (z.B. Einrichten einer staatlichen Präventionsstelle) und symbolische Massnahmen (z.B. Besuch der offenen Drogenszene durch Politiker).

Für einen Längsschnittvergleich der drogenpolitischen Massnahmen zwischen der Stadt und dem Kanton Zürich kommen als relevante Unterteilungen erstens die Legislaturperioden und zweitens Perioden in Betracht, die sich durch eine historische Betrachtung herauskristallisieren.

Eine auf Rangdifferenzen basierende Prozentzahl gibt Auskunft darüber, wie stark sich der Massnahmenmix zwischen der Stadt und dem Kanton Zürich in einer legislativen oder historischen Periode unterschieden hat. Die Berechnung der Ränge auf die einzelnen Massnahmenkategorien (pro Legislatur-

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich

periode resp. historische Periode) erfolgte nach den dafür üblichen Regeln (Siegel, Castellan, 1988, 133). Mit Hilfe dieser Methode können dann die Ränge der kantonalen mit den städtischen Policy-Typen verglichen werden. Die Rangdifferenzen für je denselben Policy-Typ der Stadt und des Kantons ergeben aufsummiert ein grobes Mass für die Unterschiede zwischen städtischer und kantonaler Verwendung von Policy-Typen im Bereich der Drogenpolitik.

Als Datenquellen zur Erstellung der Massnahmenlisten dienten: Geschäftsberichte des Stadt- resp. Regierungsrates, Amtsblatt des Kantons Zürich, Auskünfte der Stadtpolizei Zürich, Drogenbulletin der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Verzeichnis der Stadtrats- resp. Regierungsratsbeschlüsse sowie Angaben aus der Tagespresse.

Die Drogenproblematik in Zürich vor 1964

Bis Mitte der sechziger Jahre war für die Region Zürich – wie für die übrige Schweiz auch – die Drogenproblematik nur von marginaler Bedeutung (Ernst, 1987, 6). In Zürich liess sich nicht eine früher oder stärker einsetzende Zunahme der Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz feststellen als in anderen städtischen Gemeinden und Agglomerationen der Schweiz. Die Polizei hat Haschischkonsumenten zu dieser Zeit nicht gezielt verfolgt, da sich das Phänomen auf Einzelfälle beschränkte und zudem im damals geltenden Betäubungsmittelgesetz der Konsum nicht explizit unter den Strafbestimmungen aufgeführt war. Im ganzen Kanton Zürich waren von 1950 bis 1964 im Durchschnitt etwa zehn Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz pro Jahr zu verzeichnen (eigene Erhebung: Bundesarchiv Bestand E 4324 A 1991/114).

Die «bewegte» Zeit um 1968

In der Zeit vor 1971 beschränkte sich der Konsum von Betäubungsmitteln mit wenigen Ausnahmen immer noch vorwiegend auf Cannabisprodukte. Konsum und Handel spielten sich zumeist im Bekanntenkreis oder in im Milieu bekannten Lokalen ab. Ab 1964/65 war in Polizeistatistiken jedoch eine Zunahme der aktenkundig gewordenen Fälle von Drogendelikten zu verzeichnen. Im Jahre 1965 teilte das Polizeiamt der Stadt Zürich der «Zentralstelle zur Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels» in Bern mit, dass 45 Rapporte wegen Vergehens gegen das Betäubungsmittelgesetz erstellt werden mussten (Geschäftsbericht Stadt Zürich, 1966, 85). Es schien nur zu augenfällig, dass zwischen der «68er-Bewegung» und der zunehmenden Verbreitung des Drogenkonsums Wechselwirkungen bestanden (Blancpain, Häuselmann, 1974, 134). Der Konsum von Haschisch und Marihuana galt als Teil und Ausdruck von jugendlichem Protest gegenüber der als spießbürgerlich empfundenen Gesellschaft.

Die Gefahr ist jedoch gross, ohne weitere theoretische Begründung eine gleichläufig und -zeitig stattfindende Entwicklung als kausal verantwortlich für eine andere zu sehen. Die undifferenzierte Vermengung der Drogenproblematik mit den Protest- und Alternativbewegungen der Linken von 1968 trug in Zürich wesentlich zur Ideologisierung und Politisierung der drogenpolitischen Debatte bei (Eisner, 1992, 89). Regelmässig wiederkehrend standen die «bewegte» Zürcher Jugend und das Drogenproblem auch in den Jahren 1970/71 während der Auseinandersetzungen um den Lindenhofbunker (Greuter, 1971; Müller, Lotmar, 1972) und 1980 bei den Jugendunruhen im Zusammenhang mit dem autonomen Jugendzentrum (Kriesi, 1984) zur Diskussion.

Erste Massnahmen des Kantons – Zurückhaltung bei der Stadt

Bis 1970 waren die kantonalen Behörden der Auffassung gewesen, das Drogenproblem lasse sich mit polizeilichen und strafrechtlichen Mitteln lösen. Es dauerte relativ lange, bis die Anliegen der Mediziner und Psychiater, welche in den Kliniken als erste und bereits seit längerem mit dem Drogenproblem konfrontiert gewesen waren, von den kantonalen Gesundheitsbehörden ernst genommen wurden. Die erste Debatte zum Thema Rauschgift im Kantonsrat fand 1971 statt. Gesundheitsdirektor Bürgi gab während der Debatte zu, dass man relativ spät auf das Problem aufmerksam geworden sei und sich vom Überangebot an Drogen im Sommer 1970 habe überraschen lassen. Auf Initiative von Ambros Uchtenhagen konnte im Dezember 1970 das erste und 1971 das zweite «Drop-In» eröffnet werden.

Die städtischen Behörden hielten sich in ihrer Drogenpolitik vorerst zurück. Man war der Auffassung, dass in dieser Frage in erster Linie – so wie es im Betäubungsmittelgesetz festgehalten war – der Kanton zuständig sei. Strafverfolgung und Prävention bildeten die Stützpunkte der städtischen Drogenpolitik.

Von der Rezession in die Hochkonjunktur (1971-1986)

Anfangs der siebziger Jahre waren noch erstaunlich viele moderate Stimmen in der Diskussion um die Strafbarkeit des Konsums zu hören. Der Haschischkonsum der Jugendlichen sei nicht zu verharmlosen, aber auch nicht zu verteufeln, lautete der Tenor. So forderte beispielsweise Ständerat Andermatt (FDP, Zug) im Juni 1971 die Straffreiheit für den Konsum «weicher» Drogen und ein staatliches Monopol im Drogenhandel (Eiselé, Torracinta, 1988, 228). Auch in Zürich waren vom damaligen Leiter der Betäubungsmittelgruppe an der Bezirksanwaltschaft Zürich und späteren Ersten Staatsanwalt des Kantons Zürich, Marcel Bertschi, ähnliche Töne zu vernehmen: «Will man also die Händler ausschalten, nur reine Ware in genau bestimmter Konzentrierung auf den Markt bringen und eine Kontrolle über die Konsumenten haben, so gibt es nur eine Lösung: der Staat – oder eine von diesem damit beauftragte Stelle – muss den Verkauf der Drogen übernehmen. Mit den bei diesem Geschäft erzielten Gewinnen könnten die Kliniken und Beratungsstellen für Drogenabhängige finanziert werden, (...)» (Bertschi, 1972, 369).

Heroin und offene Szenen

Inzwischen tauchte anfangs der siebziger Jahre in Zürich und anderswo in der Schweiz Heroin auf. Die ersten offiziellen Drogentoten waren in Zürich im Jahr 1972 zu verzeichnen, und in den Polizeirapporten figurierten immer mehr Betäubungsmitteldelikte, die den Heroinkonsum und -handel erwähnten.

Die negativen sozialen und gesundheitlichen Begleiterscheinungen dieser Droge haben hinsichtlich der Konsumfrage einen Meinungsumschwung bewirkt. Das Aufkommen von Heroin hatte sowohl für die Population der Drogenkonsument/innen als auch für die Einwohner/innen der Stadt Zürich gravierende Konsequenzen. Für viele Süchtige war dem steten Geldmangel nur mit kriminellen Tätigkeiten beizukommen. Die Stadtzürcher Bevölkerung war durch den Anstieg der Beschaffungskriminalität in einzelnen Stadtbezirken

(Eisner, 1997, 230-252) und die Berichterstattung darüber zunehmend verunsichert.

Die achtziger Jahre bildeten in Zürich den Höhepunkt der polizeilichen Vertreibungstaktik: Die Drogenszene verlagerte sich nach der Schliessung des autonomen Jugendzentrums (AJZ) wieder an die Riviera am Zürichsee (März 1982), zeitweise ans Bellevue und an den Stadelhoferplatz (Juni 1982), dann erstmals in die Nähe des Jugendhauses Drahtschmidli (Juli 1983), von dort aus wieder an die Seepromenade (August 1983) und via das Bellevue (Januar 1984) zurück zum Hirschenplatz (Juli 1985). Im Oktober 1986 etablierte sich in der Umgebung des Platzspitzes und des Jugendhauses Drahtschmidli eine Szene, die im Juli 1987 um das Drahtschmidli herum stark anwuchs und sich ab Dezember 1987 auf dem Parkgelände am Platzspitz als stationäre, «offene Szene» zu installieren vermochte.

Widerstände beim Kanton

Besonders in der zweiten Hälfte der siebziger und Mitte der achtziger Jahre unternahmen diverse Stellen im Kanton zusätzliche Anstrengungen hinsichtlich der Prävention und Therapie. Bis zur Eröffnung der ersten kantonalen Suchtklinik im Jahre 1979 dauerte es jedoch ganze sieben Jahre. Das Parlament benötigte vier Jahre, um die entsprechende Motion erheblich zu erklären. Weitere drei Jahre vergingen wegen des starken Widerstandes einiger Seegemeinden bei der Suche nach einem geeigneten Standort für die Klinik. Auch die Abgabe von sterilem Injektionsmaterial an Heroinsüchtige konnte nur nach einem jahrelangen Disput zwischen dem Vorsteher der Kantonalen Gesundheitsdirektion und der Zürcher Ärzteschaft eingeführt werden. Erst auf massiven politischen Druck hin und nachdem sogar das Polizeikommando und die Staatsanwaltschaft die Spritzenabgabe befürwortet hatten, änderte die Regierung die kantonale Heilmittelverordnung und ermöglichte so eine breitangelegte Spritzenabgabe.

Die Stadt übernimmt das Zepter

In dieser Periode fand auch die Kehrtwende in der städtischen Drogenpolitik statt. Ab 1982 übernahm die Stadt – verglichen mit dem Kanton – die Initiative und schnürte ein erstes grösseres Massnahmenpaket (Eisner, 1992, 92). Einerseits weigerte sich der Kanton aber erfolgreich, neue Aufgaben in der Drogenpolitik zu übernehmen (z.B. bei der Gassenarbeit), andererseits war die Stadt durch die Konzentration und das Anwachsen der Drogenszene nach den Jugendunruhen und dem missglückten Experiment eines Fixerraumes im AJZ bereit, selbst mehr Massnahmen gegen das Drogenproblem zu ergreifen. Im September 1982 beantragte der Stadtrat einen Kredit zur Schaffung einer Entzugsstation und der Durchführung weiterer Massnahmen. Der Gemeinderat stimmte dann bereits im November einem einjährigen Versuchsbetrieb einer Drogenentzugsstation zu und bewilligte dafür rund eine Million Franken (Kriesi, 1984, 137). Auch begann die Stadt, private Organisationen mit jährlich wiederkehrenden Betriebsbeiträgen zu unterstützen.

Mit den zunehmenden Aktivitäten der städtischen und kantonalen Behörden im Bereich der Drogenpolitik stellte sich während der achtziger Jahre auch immer direkter die Frage nach der Verteilung von Kompetenzen und Aufgaben zwischen dem Kanton und der Stadt. Die enger werdende Politikver-

flechtung und unterschiedliche Auffassungen zwischen und innerhalb von Parteien, Exekutiven und Legislativen der Stadt und des Kantons über den einzuschlagenden Weg haben auch zu starken Auseinandersetzungen geführt.

Zwischen Repression und Überlebenshilfe (1987-1995)

Im Januar 1988 machte der Stadtrat zwar noch Anstalten, die offene Drogenszene auf dem Platzspitz zu schliessen, zog aber eine Woche später seinen Entschluss wieder zurück. Die Ära der stationären offenen Szenen hatte in Zürich insgesamt für mehr als sechs Jahre Bestand: Bis und mit Februar 1992 auf dem Platzspitz und nach einem erfolglosen Auflösungsversuch ab November 1992 bis im März 1995 auf dem Lettenareal. In dieser Zeitspanne entwickelte sich die Überlebenshilfe in der Stadt Zürich und mit etwas Verzögerung auch im Kanton zu einem festen Bestandteil der drogenpolitischen Massnahmen. Bis bekannt wurde, dass der Anteil der HIV-Infizierten unter den Drogenkonsument/innen relativ hoch war und die ansteckende Krankheit via Beschaffungsprostitution sich auch in der übrigen Bevölkerung verbreitete (Künzler, 1991, 53), waren die städtischen Behörden noch dagegen, direkt auf dem Platzspitz eine Infrastruktur zur Prävention und Überlebenshilfe zur Verfügung zu stellen. Mit zu diesem Umschwung hin zu mehr Hilfeleistungen für die Direktbetroffenen hat neben Gründen der Aids-Prävention auch die politische Konstellation im Zürcher Stadtrat beigetragen. Die Ablösung der bürgerlichen Regierungs- und Parlamentsmehrheit durch eine Koalition von rot-grünen und unabhängigen politischen Kräften kündigte sich schon in der Legislaturperiode 1986-1989 an und wurde mit den Wahlen von 1990 ganz vollzogen.

Eskalation auf dem Platzspitz

Auch wenn Überlebenshilfe und gesundheitliche Vorsorge auf dem Platzspitz in zunehmendem Masse gewährleistet waren, handelte es sich nicht um eine repressionsfreie Drogenszene. Die Polizei verstärkte ihr Engagement auf dem Platzspitzgelände ab 1989. Im August fanden wöchentliche Grosskontrollen durch die Zürcher Stadtpolizei statt. Die repressiven Massnahmen auf dem Platzspitzareal allein vermochten allerdings nicht zu verhindern, dass die Szene aufgrund der gut ausgebauten Infrastruktur für Drogensüchtige und der tiefen Preise eine Sogwirkung entfaltete und immer grösser wurde. Verschärft durch sich rivalisierende Gruppen von Drogenhändlern war die offene Szene auf dem Platzspitz zunehmend von einem Klima der Gewalt geprägt (Eisner, 1997).

Die Folgen der Platzspitz-Räumung

Die vom Stadtrat schrittweise Räumung des Platzspitzareals wurde Ende Oktober 1991 angekündigt und nach dem Jahreswechsel am 5. Februar 1992 definitiv durchgeführt. Die Polizeiaktion mündete darin, dass Drogendealer und -süchtige durch die Räumung vor allem die Strassen und Hinterhöfe der Stadtbezirke 4 und 5 aufsuchten. Die Belastung für die ansässige Bevölkerung war in dieser Zeit ausserordentlich hoch. Eine neue Szene etablierte sich ab November 1992 auf einem unbenutzten Gelände der SBB – dem Bahnhof Letten – in der Nähe des Limmatplatzes. Viele Süchtige aus der ganzen

Schweiz und dem nahen Ausland deckten sich nach wie vor in Zürich mit Drogen ein. Bereits kurze Zeit später war die Drogenszene am Letten von derjenigen auf dem Platzspitz punkto Ausmass und Brutalität nicht mehr zu unterscheiden. Der erste Versuch, die offene Szene zu räumen, konnte als gescheitert bezeichnet werden.

Die Räumung des Platzspitzes klappte mitunter auch deshalb nicht, weil die Überlebenshilfe für Drogensüchtige in den umliegenden Gemeinden und Kantonen noch nicht derart ausgebaut war wie in der Stadt Zürich. Das Konzept der dezentralen Drogenhilfe des Gemeindepräsidentenverbandes des Kantons Zürich sollte in diesem Punkt die Kehrtwende bringen, war allerdings zum Zeitpunkt der Platzspitz-Räumung noch nicht sehr weit fortgeschritten. Nach dem Scheitern der Platzspitz-Räumung sah die Mehrzahl der Politiker/innen und Behördenvertreter/innen im Kanton ein, dass für eine Räumung der offenen Szene ein hoher Koordinationsbedarf zwischen den Gemeinden, den Kantonen und dem Bund bestand. Eine Projektorganisation mit allen massgeblich Beteiligten ermöglichte eine sorgfältige Vorbereitung der Letten-Schliessung. Der zweite Räumungsversuch war insofern erfolgreich, als die offene Szene am Letten im Frühjahr 1995 aufgelöst und dank hoher Polizeipräsenz, erweiterter Gefängniskapazitäten und gut vorbereiteter niedrigschwelliger Kontakt- und Anlaufstellen in eine bis heute bestehende, verdeckte Szene übergeführt werden konnte.

Dezentralisierung der Drogenhilfe

Ende der achtziger Jahre zeigte sich im Bereich der Drogenpolitik die Notwendigkeit, sowohl politikbereichs- und kantonsübergreifend (horizontal) als auch zwischen den organisatorisch-institutionellen Ebenen des Staates (vertikal) verstärkt koordinierend tätig zu werden. Die Renitenz, mit der die offenen Drogenszenen in der Stadt Zürich – trotz beträchtlichen polizeilichen Anstrengungen – Bestand hatten, überzeugte je länger je mehr auch die ländlicheren Gemeinden im Kanton Zürich, dass durch eine dezentrale Drogenhilfe die sozialen und fürsorgerischen Dienste auf dem Stadtgebiet entlastet würden. Die etwa zu einem Viertel aus dem Kanton stammenden Drogensüchtigen sollten auch in ihrer Heimatgemeinde auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Wohn-, Arbeits- und Tagesstrukturen vorfinden. Auf die zunehmende Verbreitung von AIDS hat der Kanton ab 1986 einerseits mit der bereits dargelegten Abgabe von sterilem Spritzenmaterial reagiert. Andererseits wurde auch die Substitutionsbehandlung von Heroinsüchtigen mit Methadon erleichtert und ausgeweitet. Die organisatorischen Voraussetzungen für eine flächendeckende Prävention waren im Kanton Zürich ab 1994 vorhanden.

Niedrigschwellige Angebote in der Stadt Zürich

Die Stadt Zürich ging mit dem Massnahmenpaket vom November 1987, welches von einer ämterübergreifenden Arbeitsgruppe zuhanden des Stadtrates ausgearbeitet wurde, neue Wege. Mit dem Ziel, die Verbreitung von AIDS aufzuhalten und den oftmals katastrophalen, allgemeinen Gesundheitszustand unter den Drogenabhängigen in der offenen Szene zu verbessern, stellten die Behörden erstmals das Konzept der Überlebenshilfe auf die gleiche Stufe wie die Abstinenz (Eisner, 1992, 94-95). Das Kernstück des Massnahmenpakets bildeten die als niedrigschwellige Hilfseinrichtungen konzipierten Kontakt-

und Anlaufstellen. Neben Aufenthaltsräumen sollten sie die hygienische, medizinische und psychosoziale Betreuung von Drogensüchtigen erlauben. Ein Jahr später äusserte sich der Stadtrat dahingehend, dass die Massnahmenpakete vom November 1987 weiter ausgebaut werden sollten: Er beantragte beim Kanton ein von den Stadtärzten zu betreuendes Methadonabgabeprogramm, beschloss die Schaffung einer dritten Notschlafstelle und initiierte Projekte zur Arbeitsbeschaffung für Drogensüchtige und sozial Randständige. Um die Kommunikation und Koordination innerhalb der städtischen Exekutive zu erleichtern, trafen sich die Vorstände des Sozial-, Gesundheits- und Polizeiamtes und der Stadtpräsident regelmässig im Rahmen des im September 1988 geschaffenen Drogenbeirates. Im Februar 1989 erfolgte dann eine Umorientierung der städtischen Drogenpolitik. Der Stadtrat trat jetzt dafür ein, dass auf dem Platzspitz neben den privaten auch städtische Einrichtungen zur Überlebenshilfe und sozialen Beratung tätig werden sollten (Eisner, 1992, 95). Bisher hatte sich der Stadtrat dagegen gesträubt, direkt in der offenen Szene tätig zu werden. Im Oktober 1989 schlug Stadträtin Lieberherr als Teil des drogenpolitischen Massnahmenplans 1990-1992 die kontrollierte Abgabe von Heroin vor, um Schwerstüchtigen eine Stabilisierung in ihrer Lebensführung zu erlauben und der Beschaffungskriminalität vorzubeugen. Der Stadtrat lehnte vorderhand ab. Die anderen Teile des Lieberherr'schen Konzeptes fanden hingegen Zustimmung. Geplant waren sechs statt nur zwei Notschlafstellen, eine Verdoppelung beim begleiteten Wohnen, die Erweiterung der bisher sechs Kontakt- und Anlaufstellen um vier weitere, der Ausbau des Arbeitsintegrationsprogramms, eine verstärkte Szenenbetreuung, ein psychosozial begleitetes Methadonprogramm für fünfzig Leute durch den Stadtärztlichen Dienst und eine Verstärkung der Prävention. Die budgetierten Kosten beliefen sich insgesamt auf 23 Millionen Franken. Ab März 1990 erleichterte ein mehrheitlich sozialdemokratischer Stadtrat und rot-grüner Gemeinderat den Ausbau der drogenpolitischen Massnahmen in der eingeschlagenen Richtung. Auch die Stadtzürcher Stimmberchtigten sprachen sich deutlich für die Überlebenshilfe aus. Das stadträtliche Konzept der Sozialhilfe nahmen die Stimmenden im Dezember 1990 an. Die vom Gemeinderat im Mai bewilligten Fixerräume wurden jedoch anlässlich dieses Urnenganges ebensodeutlich verworfen.

Kurskorrektur bei der Stadt

Bereits knapp zwei Jahre später erfolgte eine massive Kurskorrektur der stadträtlichen Drogenpolitik: Die offene Szene erwies sich als nicht mehr kontrollierbar, weshalb der Stadtrat bis Ende Januar deren Auflösung beschloss. Weiter beabsichtigte der Stadtrat, die Nutzung der Hilfsangebote auf in Zürich wohnende Drogenkonsument/innen zu beschränken. Auswärtige sollten unter Anwendung des Fürsorgerischen Freiheitsentzugs in einem Rückführungszentrum auf den Transport in ihre Heimatgemeinde vorbereitet werden. Die offene Szene sollte unattraktiver gemacht werden. Der Stadtrat untersagte zum Beispiel der Arbeitsgemeinschaft Platzspitz, den Drogenkonsument/innen mit ihrer mobilen Gassenküche Mahlzeiten abzugeben. Parallel zu den verstärkten Anstrengungen, die Drogenszene am Platzspitz zu kontrollieren und möglichst zu verkleinern, hat die Stadt vor allem die aidspräventiven Massnahmen weiter ausgebaut. So installierte der Stadtärztliche Dienst im Oktober 1991 am Platzspitz einen ersten Spritzenautomaten. Ein zweiter wurde im Januar 1992 bei der Bahnhofbrücke aufgestellt und weitere folgten.

Untersuchungsergebnisse

Stadt Zürich

Die Stadtzürcher Exekutive hat in der Zeit von 1965 bis 1993 insgesamt 160 drogenpolitische Massnahmen durchgeführt (Tabelle 1). Die Sicherheits-, Gesundheits-, Schul- und Sozialbehörden haben ihre Aktionen mehrheitlich auf *distributive Massnahmen* abgestellt. Mit etwas über 50 Prozent ist dieser Massnahmentyp am häufigsten vertreten. Das gilt als typisch für Gesundheits- und Sozialpolitik und weist mitunter darauf hin, dass staatliche Stellen via Subventionen hinsichtlich der Bewältigung und Verarbeitung von Drogenproblemen stark auf die Mitarbeit von privaten Organisationen angewiesen sind. Ein weiterer Grund für die dominante Stellung von distributiven Massnahmen liegt in der überaus aufwendigen Betreuungs-, Pflege- und Reintegrationsarbeit, die Drogenkonsument/innen während und nach ihrer Suchtkarriere benötigen. Auf den ersten Blick vermag der mit 23 Prozent hohe Anteil *symbolischer Massnahmen* zu überraschen. Die Drogenpolitik der Stadt Zürich war jedoch besonders in der Periode der offenen Szenen von 1986-1995 stark der öffentlichen Diskussion in den Medien ausgesetzt. So blieb den Vertretern der Stadt nichts anderes übrig, als ihrerseits an die Medien zu gelangen, ihre Politik der Bevölkerung zu erklären und um Unterstützung für ihre Konzepte und Massnahmen nachzusuchen. Die *konstitutiven Massnahmen* sind primär als Anpassungen des Verwaltungs- und Entscheidungsfindungssystems an veränderte Bedingungen und Problemlagen innerhalb einer Politikdomäne zu verstehen. Wie wir im historisch-deskriptiven Teil sahen, begann die Stadtzürcher Politik vor allem Mitte der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre auf bislang nicht in diesem Ausmass gekannte Probleme (offene Szenen, Verbreitung von Aids) innerhalb der Drogenszene zu reagieren. Diese Entwicklungen wirkten sich auch auf die Anzahl der konstitutiven Massnahmen aus. Mit 6 Prozent kamen *sozial-regulative Massnahmen* rein mengenmäßig relativ selten zum Einsatz. Gerade bei diesem Massnahmentypus sind aber die Auswirkungen auch von lediglich *einer* Entscheidung oft sehr weittragend. Wegen des grossen Widerstands, der ihnen in der Regel entgegengebracht wird, wenden die Behörden sozial-regulative Massnahmen erst an, wenn andere Mittel versagen. Für die Stadt Zürich sind Massnahmen, die das soziale Verhalten regeln und mit Zwang durchgesetzt werden können, hauptsächlich im Zusammenhang mit den negativen Auswirkungen der offenen Szenen aktuell geworden (Fürsorgerischer Freiheitsentzug und Rückschaffungszentrum als Beispiele). *Ökonomisch-regulative Massnahmen* sind in Zürich im Bereich der Drogenpolitik nur spärlich angewendet worden. Lediglich 2 Prozent der ausgewerteten Massnahmen fallen in diese Kategorie. Das liegt daran, dass die Kompetenzen, derartige Regelungen einzuführen, zumeist auf Bundesebene liegen.

Drogenpolitische Massnahmen sind vor 1978 quasi inexistent gewesen. Danach ist eine stetig steigende Aktivität mit Spitzen in denjenigen Jahren, in denen ganze Programme verabschiedet und umgesetzt worden sind, zu beobachten. Die städtische Drogenpolitik hat über alle Jahre hinweg aus einem Mix von Massnahmentypen bestanden. Zusammen mit den distributiven Massnahmen kommen relativ konstant symbolische und auch konstitutive Massnahmen vor.

Tabelle 1

Verteilung von Policy-Typen zwischen Stadt und Kanton Zürich, in Prozent

	distributiv	ökon.-reg.	soz.-reg.	konstitutiv	symbolisch	Total
Stadt Zürich	51%	2%	6%	18%	23%	160
Kanton Zürich	48%	9%	10%	23%	10%	115

Kanton Zürich

Im Vergleich zum Massnahmenmix der Stadt Zürich fällt auf, dass der Kanton in der beobachteten Zeit von 1965 bis 1993 insgesamt weniger drogenpolitische Massnahmen durchgeführt hat (Tabelle 1). Das liegt daran, dass die Stadt direkter mit der Drogenproblematik konfrontiert ist und ergo auch eher darauf reagieren muss. Der rein mengenmässige Unterschied sollte jedoch nicht mit der Substanz und den eigentlichen Inhalten der Massnahmen verwechselt werden. Von den 115 erfassten kantonalen Massnahmen ist – wie bei der Stadt – mit nahezu 50 Prozent die *distributive* Kategorie am stärksten belegt. Neben dieser Gemeinsamkeit mit der prozentualen Verteilung auf städtischer Ebene sind auch Unterschiede auszumachen. Die in manchen Bereichen höheren Kompetenzen des Kantons wirken sich dahingehend aus, dass relativ häufig – zu 9 Prozent bei den ökonomisch-regulativen und zu 10 Prozent bei den sozial-regulativen – Massnahmen des *regulativen Typs* zu verzeichnen sind. In Zürich ist ja in erster Linie die kantonale Gesundheitsdirektion die vollziehende Behörde für die Bestimmungen des Eidgenössischen Betäubungsmittelgesetzes. Auch für die Drogenpolitik relevante kantonale Verordnungen wie die Heilmittelverordnung oder das Gesetz über den Fürsorgerischen Freiheitsentzug fallen in den Kompetenzbereich des Kantons. Die Unterschiede sind somit im Fall der regulativen Massnahmen (sowohl ökonomisch- wie sozial-regulativ) weitgehend institutionell bedingt. Im Gegensatz zu der Stadt Zürich hat der Kanton lediglich zu 10 Prozent *symbolische Massnahmen* angewendet. Hingegen weist der relativ hohe Prozentsatz an *konstitutiven Massnahmen* (23 Prozent) darauf hin, dass kantonale Behörden grössere Anstrengungen im koordinierenden oder organisatorischen Bereich durchgeführt haben oder durchführen mussten. Die Anpassungsleistungen der Administration und des Entscheidungsfindungssystems waren grösser als bei der Stadt.

Der Kanton hat früher – aber auf Dauer weniger konstant – als die Stadt drogenpolitische Massnahmen ergriffen. Seit den achtziger Jahren hat die Stadt gegenüber dem Kanton mit steigender Tendenz die Ausgestaltung der Drogenpolitik sowohl quantitativ als auch von den Inhalten her stärker geprägt. Für die Drogenpolitik des Kantons Zürich im beobachteten Zeitraum sind distributive, regulative und konstitutive Massnahmen am wichtigsten gewesen.

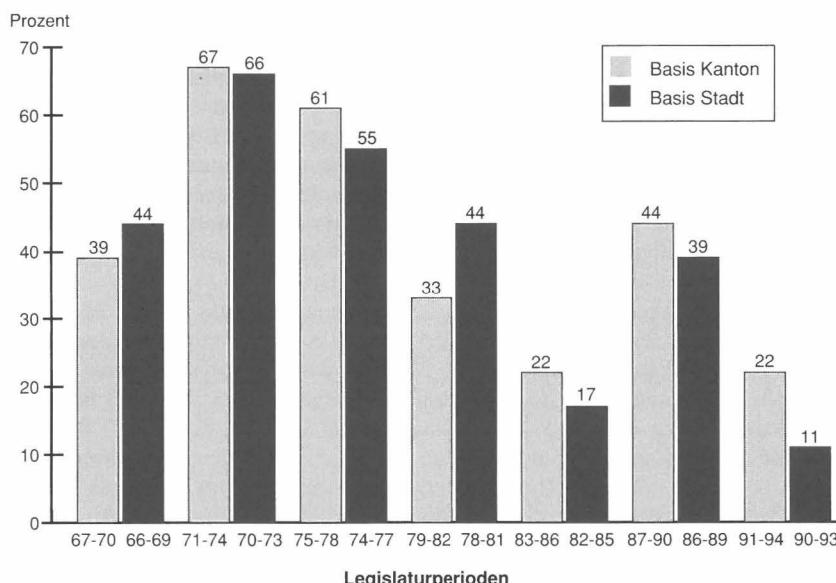
Aufgrund dieser ersten Auswertungen sind die Unterschiede zwischen dem Massnahmenmix der Stadt und des Kantons Zürich institutionell (besonders für regulative Massnahmen) und bezüglich der Anzahl Massnahmen durch die Nähe zum Drogenproblem selbst bedingt. Die Ähnlichkeiten ergeben sich aus den Anforderungen in diesem spezifischen Politikbereich unabhängig von der staatlichen Ebene (bei den distributiven Massnahmen).

Gemäss der Auswertung nach legislativen Perioden steigen die Unterschiede zwischen Kanton und Stadt Zürich zu Beginn der Phase einer aktiven Dro-

genpolitik (nach 1965, vor 1971) von anfänglich 39 resp. 44 Prozent – je nachdem, ob man die Legislaturperioden des Kantons oder der Stadt als Basis bezieht – auf gegen 70 Prozent an, um dann in einem linear abfallenden Konvergenzprozess auf lediglich um die 20 Prozent zu sinken (Graphik 1). In einem in abgeschwächter Form ähnlichen Verlauf steigen die Unterschiede in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nochmals an (auf 44 resp. 39 Prozent), um dann wiederum auf ein sehr tiefes Niveau abzusinken (auf 22 resp. 11 Prozent). Ein wellenartig verlaufender Konvergenzprozess zwischen den Massnahmen der Stadt und des Kantons Zürich hat demnach stattgefunden. Die Divergenzen steigen immer genau dann an, wenn in einer neuen Periode der Drogenpolitik neue Anforderungen der Praxis auf die Politik zukommen (Aufkommen von Heroin zu Beginn der siebziger Jahre; AIDS und offene Szenen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre).

Graphik 1

Unterschiede im Massnahmenmix zwischen Kanton und Stadt Zürich, Rangdifferenzen (in Prozent), nach Legislaturperioden



Die Auswertung der Unterschiede im Massnahmenmix nach historischen Perioden aufgeteilt (Tabelle 2) bringt noch deutlicher zum Ausdruck, dass sich die Stadt und der Kanton Zürich in der Wahl von Policy-Typen einander stark angenähert haben. Der Massnahmenmix der beiden Ebenen unterschied sich in der Periode 1987-1995 nur noch zu 11 Prozent.

Tabelle 2

Unterschiede im Massnahmenmix zwischen Kanton und Stadt Zürich, Rangdifferenzen (in Prozent), nach historischen Perioden

Perioden	Differenz
1965-1971	56%
1972-1986	22%
1987-1995	11%

Schlussfolgerungen

Am Beispiel der Zürcher Drogenpolitik hat aufgezeigt werden können, dass sich eine strikte Aufgaben- und Kompetenzentrennung in einem Politikbereich mit steigendem Problemdruck nicht mehr aufrechterhalten lässt. Diese Aufgaben- und Kompetenzenordnung kann über die Zeit hinweg nicht statisch bleiben, sondern muss sich den jeweiligen Anforderungen der Zeit in einem dynamischen Prozess anpassen. Dieser Anpassungsprozess offenbart sich zumeist in zunehmenden Konflikten in der politischen Arena. Der Problemdruck in der Drogenszene scheint nun in Zürich dermaßen stark gewesen zu sein, dass es einerseits mittelfristig zu starken parteipolitischen Divergenzen, andererseits längerfristig insgesamt zu einer beachtlichen Konvergenz der drogenpolitischen Massnahmen von Stadt und Kanton gekommen ist.

Unterschiede im Massnahmenmix zwischen der Stadt und dem Kanton sind über die ganze Untersuchungsperiode von 35 Jahren durchaus vorhanden. Über die Zeit hinweg sind sie aber kleiner geworden. Die Phase der grossen Konflikte, wer in der Drogenpolitik welche Aufgabe wahrnehmen soll, scheint zumindest vorübergehend abgeschlossen zu sein. Die Konflikte um die offenen Szenen und darüber, welche Hilfeleistungen den Drogenkonsum/innen von Staates wegen zukommen sollen, sind vorüber. Vieles ist bereits ausgehandelt worden. Es scheint zumindest auf dem Platz Zürich der Eintritt in eine Phase der Konsolidierung stattgefunden zu haben. Mit der Ausweitung der staatlichen Tätigkeiten im Drogenbereich haben jedoch auch die Verflechtungen der Ebenen Stadt und Kanton zugenommen. Da sich der Massnahmenmix von Kanton und Stadt einander sehr angeglichen hat, gibt es mehr Berührungspunkte als vorher.

Inwiefern Zürich punkto Politikkonvergenz aufgrund der besonders stark ausgeprägten Problemlage als singulärer Fall verstanden werden muss, kann nur mit Hilfe weiterer vergleichender Studien beurteilt werden.

Summary

Policy convergence with reference to drug policy measures in the City and Canton of Zurich

Action taken by the Federation, the Canton and the local communities regarding drug policy should actually be differentiated, both according to the federalism and subsidiarity model and also for pragmatic reasons. However, as a result of the vertical integration of policies or because of the pressure of the problem, over the course of time a convergence of measures can also occur in specific policy areas. The question confronted here relates to the conditions under which this convergence of drug policies occurs between the Canton and City of Zurich.

Résumé

Les mesures de politique de la drogue prises par la ville et le canton de Zurich: un exemple de convergence politique

Tant en raison du fédéralisme et du principe de subsidiarité que pour des motifs pragmatiques, les mesures prises par la Confédération, les cantons et les communes en matière de politique de la drogue devraient normalement être différentes les unes des autres. Du fait d'une interdépendance verticale des politiques et du caractère lancinant d'un problème particulier, il arrive néanmoins que se produise avec le temps une convergence des mesures dans tel ou tel domaine de la politique. La question traitée ici est de déterminer les conditions dans lesquelles une telle convergence des politiques de la drogue entre le canton et la ville de Zurich s'est produite.

Literaturverzeichnis

- Bennett, C.L., 1991: Review Article: What Is Policy Convergence and What Causes It? In: British Journal of Political Science, 21 (2), 215-233.
- Bertschi, M., 1972: Strafloser Konsum von Betäubungsmitteln? In: Schweizerische Juristen-Zeitung, 68 (24), 369.
- Blanpain, R., Häuselmann, E., 1974: Zur Unrast der Jugend: Eine soziologische Untersuchung über Einstellungen, politische Verhaltensweisen und ihre gesellschaftlichen Determinanten. Verlag Huber, Frauenfeld.
- Eiselé, A., Torracinta, C., 1988: Chronique et Images: Un monde en convulsions et ses résonances en Suisse 1969-1970-1971. Editions Eiselé, Lausanne.
- Eisner, M., 1992: Drogenpolitik als politischer Konfliktprozess. In: Böker, Wolfgang; Nelles, Joachim. Drogenpolitik wohin? Sachverhalte, Entwicklungen, Handlungsvorschläge. Akademische Kommission der Universität Bern, 2. Aufl., Stuttgart, 85-100.
- Eisner, M., 1997: Das Ende der zivilisierten Stadt? Die Auswirkungen von Modernisierung und urbaner Krise auf Gewaltdelinquenz. Habil. Frankfurt/New Campus, York.
- Ernst, G., 1987: Biographien aus der ersten Fixergeneration in Zürich. Diss. Medizinische Fakultät der Universität Zürich.
- Greuter, S., 1971: Chronik des Experiments eines Autonomen Jugendzentrums Lindenhofbunker. Bericht an die externe Studienkommission für Jugendfragen der Stadt Zürich, Zürich.
- Haldemann, T., 1997: Die Stadt im Lastenausgleich - Kantonale Programme für kernstädtische Leistungen? Rüegger, Zürich.
- Jann, W., 1983: Staatliche Programme und «Verwaltungskultur»: Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Grossbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Künzler, H., 1993: Analyse der offenen Drogenszene «Platzspitz» in Zürich: Sozio-ökonomische und medizinische Aspekte. Diss. Medizinische Fakultät der Universität Zürich.
- Mayntz, R., 1980: Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung. In: Mayntz, Renate. Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte. Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, Königstein/Ts., 1-19.
- Miller, H., 1990: Weber's Action Theory And Lowi's Policy Types in Formulation, Enactment, And Implementation. In: Policy Studies Journal, 18 (4), 887-905.
- Müller, H.-P. Lotmar, G. (Hg.), 1972: Der Bunker von Zürich: Jugend zwischen Rückzug und Revolte. Olten.
- Kriesi, H., 1984: Die Zürcher Bewegung: Bilder, Interpretationen, Zusammenhänge. Campus, Frankfurt.
- Seeliger, R., 1996: Conceptualizing and Researching Policy Convergence. In: Policy Studies Journal, 24 (2), 287-306.
- Siegel, S., Castellan, N.J., Jr., 1988: Nonparametric Statistics For The Behavioral Sciences. McGraw Hill, New York etc.
- Tatalovich, R., Daynes, B.W., 1984: Moral Controversies And The Policymaking Process: Lowi's Framework Applied To The Abortion Issue. In: Policy Studies Review, 3 (2), 207-218.
- Tatalovich, R., Daynes, B.W., 1988: Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics. Westview Press, Boulder CO etc.

Korrespondenzadresse

Uwe Serdült, lic. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politikwissenschaft,
Abteilung Innenpolitik und Vergleichende Politik, Universität Zürich, Karl Schmid-Strasse 4,
CH-8006 Zürich