



Stiftung Suchthilfe

Heroingestützte Behandlung in der medizinisch-sozialen Hilfsstelle (MSH 1)

1 Ausgangslage

Im Jahre 1990 wurde in St.Gallen die Stiftung „Hilfe für Drogenabhängige“ gegründet. Träger waren von Anfang an hauptsächlich Stadt und Kanton St.Gallen. Ende 1997 wurden die Angebote der Stiftung analysiert. Die Betriebe sollten noch präziser auf die Lage der süchtigen Menschen in der Gesellschaft ausgerichtet werden. Im Jahre 1998 setzte die Stiftung ihre Neuausrichtung um. So wurden die Aktivitäten des Sozialdienstes für Alkoholprobleme - bislang ein eigenständiger Verein in St.Gallen - in die Stiftung integriert. Zudem wurde das Angebot der Drogenberatung für Konsumentinnen und Konsumenten illegaler Drogen erweitert um den Bereich der legalen Drogen (Alkohol u.a.). In diesem Sinne wurde am 7. Mai 1998 die Stiftung „Hilfe für Drogenabhängige“ in Stiftung Suchthilfe umbenannt und der Stiftungszweck entsprechend angepasst. Die neue Stiftungsurkunde wurde am 26. Juni 1998 vom Departement für Inneres und Militär genehmigt.

Gemäss Art. 8 Abs. 1 des Suchtgesetzes des Kantons St.Gallen (sGS 311.2), welches am 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist, werden die politischen Gemeinden verpflichtet, sich zum Betrieb regionaler Fachstellen für Suchthilfe zusammen zu schliessen, wobei sie Dritte beauftragen können. In diesem Sinne hat der Grosse Gemeinderat am 27. April 1999 dem Stadtrat die Kompetenz erteilt, mit der Stiftung Suchthilfe eine bis 31. Dezember 2001 befristete Leistungsvereinbarung betreffend den Betrieb einer Fachstelle für Suchthilfe nach Art. 8 Abs. 1 des vorgenannten Gesetzes abzuschliessen. Danach wurden der Stiftung Suchthilfe gemäss Vereinbarung vom 8. Juni 1999 zwischen der politischen Gemeinde St.Gallen und der Stiftung Suchthilfe öffentliche Aufgaben im Bereich der ambulanten Behandlung und Betreuung von Abhängigen sowie der Beratung des Umfeldes übertragen.

Die Stiftung Suchthilfe als Fachstelle für Suchthilfe schloss ihrerseits mit der Regierung des Kantons St.Gallen am 21. April 1999 ebenfalls eine Leistungsvereinbarung ab, welche auf zwei Jahre befristet wurde. Darin wurden die Übernahme der ambulanten Suchthilfe, die Zusammenarbeit sowie die finanzielle Abgeltung (rund Fr. 1'781'000.–) für die erbrachten Leistungen (MSH1 für die heroingestützte Behandlung, MSH2 für Methadonprogramme, HIV- und Hepatitisprävention sowie Suchtfachstelle) durch den Kanton geregelt. Diese Vereinbarung gilt bis zum 31. Dezember 2001 und soll danach verlängert werden.



Im Rahmen des Heroinverschreibungsprojektes des Bundes entwickelte die Stiftung „Hilfe für Drogenabhängige“ im Auftrag von Stadt und Kanton St.Gallen ein Projekt, das im September 1995 mit der MSH 1 gestartet und von der Stiftung Suchthilfe weitergeführt wurde. Der Grosse Gemeinderat beschloss am 29. Oktober 1996, diesem Projekt für die Jahre 1997 und 1998 einen jährlichen Beitrag von Fr. 140'000.– zu gewähren und hierfür einen Verpflichtungskredit von insgesamt Fr. 280'000.– zu sprechen. Der Beitrag wurde lediglich für zwei Jahre zugesprochen, weil die ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln damals vom Bundesrat nur bis Ende 1998 bewilligt wurde. Am 15. Dezember 1997 verlängerte der Bundesrat die laufende Verschreibung bis längstens Ende 2000, weshalb der Grosse Gemeinderat mit Beschluss vom 24. November 1998 der Stiftung Suchthilfe für die Jahre 1999 und 2000 wiederum einen gleich hohen Beitrag zusprach. Für die Weiterführung dieses Unterstützungsbeitrages der Stadt St.Gallen an die Heroingestützte Behandlung in der medizinisch-sozialen Hilfsstelle (MSH1) ab dem Jahr 2001 ist wiederum die Zustimmung des Grossen Gemeinderates erforderlich.

2 Heroingestützte Behandlung

Das Projekt zur ärztlichen Verschreibung von Betäubungsmitteln (PROVE) stützt sich ab auf das bundesrätliche Massnahmenpaket zur Verminderung der Drogenprobleme vom 2. Februar 1991 und auf die bundesrätliche Verordnung über die „Förderung der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Drogenprävention und Verbesserung der Lebensbedingungen Drogenabhängiger“ vom 21. Oktober 1992 (SR 812.121.5; abgekürzt: PROVE-Verordnung); Grundlage sind Art. 8 Abs. 5, Art. 15c und Art. 30 des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1951 (SR 812.121; abgekürzt: BetmG).

Gestützt auf diese Grundlagen waren zwischen 1994 und 1996 in 15 Schweizer Städten - darunter auch die Stadt St.Gallen - in zuletzt 18 Projekten wissenschaftliche Versuche zur ärztlichen Verschreibung von Heroin, Morphin und injizierbarem Methadon mit insgesamt 1'035 schwerst abhängigen, durch andere Therapieangebote nicht mehr erreichbaren Drogenabhängigen durchgeführt worden. Ziel der Versuche war unter anderem die Erarbeitung einer Entscheidungsgrundlage für die Frage, ob die Heroingestützte Behandlung eine sinnvolle Ergänzung der bisherigen therapeutischen Möglichkeiten darstelle.

Mit der Ablehnung der Volksinitiativen „Jugend ohne Drogen“ im Jahre 1997 haben Volk und Stände ihre Unterstützung für die bisherige bundesrätliche Drogenpolitik einschliesslich der Weiterführung der bestehenden Projekte zum Ausdruck gebracht. Der Bundesrat hat auf Grund dieses Abstimmungsresultates sowie der positiven Forschungsergebnisse am 15. Dezember 1997 die PROVE-Verordnung angepasst, um die Aufnahme weiterer schwerst Drogenabhängiger im Rahmen der bisher gültigen Höchstzahlen sicherzustellen und die wissenschaftlichen Grundlagen zu komplettieren. Ausserdem wurde die Verordnung bis zum 31. Dezember 2000 verlängert.

Mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1998, der bis zum Inkrafttreten der Revision des Betäubungsmittelgesetzes, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2004 gültig ist, hat der Bundesrat nun den gesetzlichen Rahmen geschaffen, dass die ärztliche Ver-



schreibung von Heroin nicht mehr als Versuchsprojekt, sondern als anerkannte Therapie eingeführt wird. Die entsprechende Verordnung über die ärztliche Verschreibung von Heroin vom 8. März 1999 (SR 812.121.6) konnte auf den 1. April 1999 in Kraft gesetzt werden. Bei einer Referendumsabstimmung am 13. Juni 1999 wurde der Bundesbeschluss auch vom Volk bestätigt. Ebenfalls wurde im Jahre 1999 die Volksinitiative „Droleg“ vom Volk abgelehnt. Im erwähnten Bundesbeschluss werden unter anderem minimale Kriterien festgelegt für die Heroingestützte Behandlung sowie für die Institution, welche diese Leistung anbietet, und Voraussetzungen geschaffen für verschiedene Arten von Bewilligungen (Institutionsbewilligung, Patientenbewilligung etc.). Mit der Schaffung dieser neuen Rechtsgrundlagen wurde die Heroingestützte Behandlung ein fest verankerter Bestandteil der bundesrätlichen 4-Säulen-Politik innerhalb der Säule „Therapie“.

3 Medizinisch-soziale Hilfsstelle 1 (MSH 1)

3.1 Allgemeines

Das Angebot der MSH 1 der Stiftung Suchthilfe stützt sich auf den dringlichen Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1998 über die ärztliche Verschreibung von Heroin. Die MSH 1 erfüllt die in der entsprechenden Verordnung formulierten Voraussetzungen und ist im Besitz der erforderlichen Betriebsbewilligung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) sowie des Kantons St.Gallen (Art. 18 der Verordnung über die ärztliche Verschreibung von Heroin).

Die betrieblichen und konzeptionellen Rahmenbedingungen sind in einer Vereinbarung mit dem BAG festgehalten und wurden vom Gesundheitsdepartement des Kantons St.Gallen genehmigt. Diese Vereinbarung gilt als Grundlage für die vom Bund erteilte Betriebsbewilligung.

3.2 Ziele

Gemäss dem Betriebs- und Behandlungskonzept der MSH 1 soll durch die Heroingestützte Behandlung die Wiedererlangung von sozialer Kompetenz, Autonomie und Selbstverantwortung in der Lebensgestaltung der schwerst drogenabhängigen Personen gefördert werden. Das primäre Ziel ist die berufliche und soziale Reintegration der Betroffenen unter Berücksichtigung allfälliger Massnahmen, die der Schadensbegrenzung dienen. Langfristig wird ein gänzlicher Verzicht auf illegale Drogen angestrebt. Die Heroingestützte Behandlung bietet Klientinnen und Klienten den Rahmen, um sich aktiv mit ihrer Abhängigkeit auseinander zu setzen und Veränderungen zu planen und umzusetzen. Diese Ziele entsprechen Art. 1 Abs. 1 der bundesrätlichen Verordnung über die ärztliche Verschreibung von Heroin.

4 Angebote und Mittel

Gemäss Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über die ärztliche Verschreibung von Heroin umfasst die Heroingestützte Behandlung eine somatische, psychiatrische und soziale Betreuung. Laut Betriebs- und Behandlungskonzept der MSH 1 besteht das interdisziplinäre Angebot gestützt auf die vorgenannte Rechtsgrundlage schwerpunktmässig aus sozialer Betreuung, medizini-



scher Behandlung und wird durch sozialtherapeutische Elemente wie Arbeits- und Gruppentraining ergänzt. Diese Leistungen werden von entsprechenden Fachpersonen im Sinne der besagten Bundesverordnung erbracht. Dabei erfolgt insbesondere die Verabreichung des Heroins unter Sichtkontrolle des Behandlungspersonals. Die MSH 1 ist 365 Tage im Jahr geöffnet und bietet werktags Öffnungszeiten von dreimal zwei Stunden, an Wochenenden und Feiertagen von zweimal zwei Stunden an.

Im Weiteren werden in der MSH 1 gemäss Art. 7 der Verordnung über die ärztliche Verschreibung von Heroin mittels eines interdisziplinär erarbeiteten Behandlungsplanes die individuellen Ziele der Patientin oder des Patienten in den verschiedenen Betreuungsbereichen festgelegt, vierteljährlich überprüft und bei Bedarf entsprechend angepasst. Bei der Überprüfung werden insbesondere die Erfolgsaussichten hinsichtlich einer Überführung in eine andere Behandlungsform wie ein Methadonprogramm oder eine abstinenzorientierte Therapie beurteilt. Der Betrieb der MSH 1 wird im Rahmen der bundesweit koordinierten Heroinverschreibung von Vertreterinnen und Vertretern des BAG kontrolliert.

4.1 Zielgruppe

Gemäss dem Betriebs- und Behandlungskonzept der MSH 1 richtet sich die Heroingestützte Behandlung an schwerst drogenabhängige Personen mit Wohnsitz im Kanton St.Gallen. Bei Bedarf besteht gemäss einer Vereinbarung zwischen der Stiftung Suchthilfe und dem Kanton Appenzell Ausserrhoden für Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Appenzell Ausserrhoden eine Möglichkeit zur Aufnahme. Zudem wurden für eine Behandlung in der MSH 1 weitere Voraussetzungen festgelegt, welche den Mindestvorschriften in Art. 4 der Verordnung über die ärztliche Verschreibung von Heroin entsprechen.

Es sind dies folgende Aufnahmekriterien:

- Mindestalter von 18 Jahren
- Nachgewiesene, mehrjährige Heroin-Abhängigkeit
- Mindestens zwei vorangegangene, dokumentierte anerkannte Behandlungen (Therapie und Entzug)
- Erhebliche Defizite im psychischen, physischen und sozialen Bereich.

5 Auswertungen der Heroingestützten Behandlung

5.1 Forschungsergebnisse des Bundes

Die nachfolgenden Ergebnisse basieren auf dem Abschlussbericht der Forschungsbeauftragten über die Versuche für eine ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln vom Juni 1997 (Synthesebericht) sowie neueren Auswertungen und Erhebungen des Instituts für Suchtforschung (ISF) in Zürich im Zeitraum von 1994 bis März 1999. Dabei wurden in der Gesamtbewertung unter anderem auch die Daten der MSH 1 St.Gallen als eines von 18 Versuchsprojekten in der Schweiz erfasst.

Aus dem Synthesebericht geht hervor, dass sich die Heroingestützte Behandlung insbesondere in den folgenden Bereichen als wirksam erwiesen hat:



Vielen Patientinnen und Patienten ist es gelungen, ihren Gesundheitszustand zu verbessern, ihre Wohnsituation deutlich zu stabilisieren und sich schrittweise wieder in den Arbeitsprozess einzugliedern. Zahlreiche Teilnehmende konnten ihre Schulden abbauen und teilweise oder sogar ganz auf die Unterstützung durch die Sozialhilfe verzichten. Je länger die Teilnehmenden in Behandlung sind, um so häufiger nehmen sie eine Voll- oder eine Teilzeitarbeit auf. Die meisten verringerten ihre Kontakte zu Drogenabhängigen und zur Drogenszene.

Stark verändert hat sich die Situation bezüglich der Delinquenz. Während sich beim Eintritt in die Projekte die Versuchsteilnehmerinnen und -teilnehmer ihr Einkommen vielfach aus illegalen und halblegalen Aktivitäten beschafften, waren es nach 18 Therapiemonaten nur noch 10 %.

Diese Resultate wurden auch durch die neueren Auswertungen und Erhebungen des ISF bestätigt. Die Nachuntersuchungen ergaben, dass die während der heroingestützten Behandlung erlangten Verbesserungen auch ein bis zwei Jahre nach Beendigung der Behandlung zum grössten Teil bestehen bleiben. Am Besten sind die diesbezüglichen Resultate bei Personen, die im Anschluss weiter behandelt wurden (abstinenzorientierte Therapie oder methadonunterstützte Behandlung).

5.2 Statistische Angaben der MSH 1

5.2.1 Allgemeines

Mit dem Inkrafttreten des dringlichen Bundesbeschlusses vom 9. Oktober 1998 und der damit verbundenen Weiterführung der Heroingestützten Behandlung konnte das ursprüngliche Angebot der MSH 1 von 48 auf 75 Behandlungsplätze erhöht werden. Da das Bedürfnis nach Heroingestützten Behandlungsplätzen in der Region sehr gross ist, bildete sich 1999 rasch eine Warteliste von konstant zehn bis zwölf Personen. Im Verlauf des Jahres 2000 reduzierte sich diese Zahl auf drei bis fünf. Die durchschnittliche Belegung im Jahr 2000 betrug 98 %.

Das Durchschnittsalter der Klientinnen bzw. Klienten in der MSH 1 betrug per 31. August 2000 ungefähr 35 Jahre. Die durchschnittliche Verweildauer betrug zu diesem Zeitpunkt 1,7 Jahre (rund 20 Monate).

5.2.2 Arbeitsfähigkeit/Arbeitstätigkeit der MSH 1-Klientinnen und Klienten per 31.12.2000

Arbeitsfähigkeit/Arbeitstätigkeit	31.12.2001
100% Arbeit in der freien Wirtschaft	11
50% Arbeit in der freien Wirtschaft	2
IV- und RAV-Projekte	4
Einsätze bei der Stiftung für Arbeit	2
Arbeitsprojekte der Stiftung Suchthilfe	7
Andere Arbeitsprojekte	4
Personen ohne Arbeitstätigkeit	41
Total	71



5.2.3 Austrittsgründe aus der MSH 1 im Jahre 2000

Austrittsgründe	Personen
Entzug KPK Wil	5
Ausschluss wegen Betäubungsmittelhandels oder anderer Delinquenz	3
Abbruch durch MSH 1 als therapeutische Intervention	5
Abbruch durch Klientin bzw. Klient	2
Übertritt in andere Programme	10
Stabilisierung KPK Wil	1
Haftstrafe	1
Total	28

Die von der MSH 1 festgestellten Daten stimmen weitgehend mit den positiven Forschungsergebnissen des Bundes überein.

6 Finanzierung

Das Angebot der MSH 1 wird durch Beiträge des Kantons St.Gallen, der Krankenkassen, der Stadt St.Gallen, des BAG sowie durch Selbstkostenanteile der Klientinnen und Klienten finanziert.

	Rechnung 1999	Budget 2000	Budget 2001
AUFWAND			
Personalaufwand ¹	756'000	761'000	820'000
Medizinisches Material	232'000	140'000	200'000
Sachaufwand	62'000	43'000	43'000
Verwaltungskostenanteil	46'000	55'000	63'000
Miete inkl. Nebenkosten	48'000	52'000	52'000
Überschuss	-	26'000	-
Total	1'144'000	1'077'000	1'178'000
ERTRAG			
Beitrag Bund	95'000	66'000	52'000
Beitrag Kanton	341'000	291'000	302'000
Beitrag Stadt	140'000	140'000	140'000
Subvention Dritte	1'000	-	12'000
Krankenkasseneinnahmen	233'000	185'000	277'000
Beiträge Klient/-innen	334'000	395'000	395'000
Verlust	-	-	-
Total	1'144'000	1'077'000	1'178'000

¹ Stellenprozentage 1999: 730; 2000: 770; 2001: 770



Die Stellenprozente wurden in den vergangenen Jahren trotz Aufstockung der Behandlungsplätze nur unwesentlich von 730 im Jahre 1999 auf 770 in den Jahren 2000 und 2001 erhöht. Der städtische Beitrag soll ebenfalls - trotz der Aufstockung von 48 auf 75 Plätze - gleich bleiben. Die Beiträge der Klientinnen und Klienten setzten sich mit Stichtag 31.12.2000 folgendermassen zusammen:

- 16 Selbstzahlende
- 38 über die Sozialhilfe (davon 31 Stadt St.Gallen, 5 st.gallische Gemeinden, 2 Kanton AR gemäss Vereinbarung)
- 17 IV-Rentnerinnen und Rentner; dabei muss 1/3 selbst übernommen werden und 2/3 werden von der Sozialhilfe bezahlt.

Der Bund beabsichtigt, sich innert weniger Jahre aus der Finanzierung der heroingestützten Behandlung zurück zu ziehen. Er sieht vor, dass die Krankenkassen diese Finanzierungsausfälle übernehmen, da die Heroinverschreibung als anerkannte Therapieform gilt.

7 Schlussfolgerungen

Die Forschungsergebnisse des Bundes haben gezeigt, dass die Heroingestützte Behandlung die Gesundheits-, Lebens- und Arbeitssituation der schwerst drogenabhängigen Personen erheblich verbessert, wobei sich die Delinquenz deutlich reduziert und die Übertritte in eine abstinenzorientierte Therapie mit der Dauer der Behandlung zunimmt. Diese positiven Resultate veranlassten den Bundesrat, die Heroingestützte Behandlung mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1998 auf eine rechtliche Grundlage zu stellen, welche seitdem als anerkannte Therapieform gilt. Der Bundesrat zeigte mit diesem Vorgehen, dass die Heroingestützte Behandlung ein fest verankerter Bestandteil seiner 4-Säulen-Politik ist.

Die MSH 1 beteiligt sich seit 1995 an der ärztlich kontrollierten Heroinabgabe. Sie gewährleistet durch den internen Arztdienst für alle Klientinnen und Klienten die medizinische Grundversorgung. Im Rahmen der sozialen Beratung und Begleitung werden die schwerst drogenabhängigen Personen in der Bewältigung des täglichen Lebens und der Entwicklung und Umsetzung von neuen Lebensperspektiven unterstützt. Diese Behandlungsformen haben - wie die Forschungsergebnisse des Bundes und die statistischen Angaben der MSH 1 zeigen - zu erfreulichen Ergebnissen geführt. Mit der Heroingestützten Behandlung wird somit auch den Bedürfnissen der Bevölkerung nach Sicherheit und öffentlicher Ordnung Rechnung getragen. Es gilt zu beachten, dass gemäss Medienberichten im Jahre 2000 die Zahl der Drogentoten im Kanton St.Gallen leicht angestiegen ist. In der Stadt St.Gallen ist eher eine Stabilisierung, wenn nicht gar ein leichter Rückgang festzustellen.

Angesichts der guten Ergebnisse erscheint es im Interesse der betroffenen Menschen, aber auch der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sinnvoll, die Heroingestützte Behandlung der MSH 1 als anerkannte Therapieform unbefristet -unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Grundlagen - weiterzuführen. Ebenfalls ist die Auszahlung des städtischen Beitrages mit der Bedingung verbunden, dass der Kanton sich wie bisher an diesem Programm beteiligt.



8 Anträge

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Solange die bundesrechtlichen Grundlagen gegeben sind und die finanzielle Unterstützung durch den Kanton St.Gallen gesichert ist, wird der Stiftung Suchthilfe für die heroingestützte Behandlung in der MSH 1 ab 2001 ein jährlich wiederkehrender Beitrag von Fr. 140'000.– gewährt.
2. Es wird festgestellt, dass dieser Beschluss dem fakultativen Referendum gemäss Art. 7 Ziff. 6 lit. b der Gemeindeordnung untersteht.

Der Stadtpräsident
Christen

Im Namen des Stadtrates
Der Stadtschreiber:
Linke

