

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. Oktober 2018

952. Änderung des Betäubungsmittelgesetzes und Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (Pilotversuche mit Cannabis) (Vernehmlassung)

Das Eidgenössische Departement des Innern hat am 4. Juli 2018 ein Vernehmlassungsverfahren betreffend die Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG, SR 812.121) sowie die Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (BetmPV, Neuerlass) eröffnet.

Gemäss Art. 8 Abs. 1 Bst. d BetmG ist Cannabis verboten und darf weder angebaut, eingeführt, hergestellt noch in Verkehr gebracht werden. In der Vergangenheit waren Gesetzesrevisionen zur Entkriminalisierung von Cannabis in der Schweiz wiederholt gescheitert. Mittlerweile ist der Konsum von Cannabis von Erwachsenen einem Ordnungsbussenverfahren unterstellt (Art. 28b BetmG). Strafflos bleibt, wer nur geringfügige Mengen eines Betäubungsmittels für den eigenen Konsum vorbereitet oder zur Ermöglichung des gleichzeitigen und gemeinsamen Konsums einer Person von mehr als 18 Jahren unentgeltlich abgibt (Art. 19b Abs. 1 BetmG). Alle anderen Handlungen im Zusammenhang mit Cannabis bleiben aber strafbar. Zahlreiche andere Länder wie die Niederlande, Portugal, Kanada oder einzelne US-Bundesstaaten haben einen liberaleren Umgang mit Cannabis.

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) kann den Anbau, die Einfuhr, die Herstellung oder das Inverkehrbringen von verbotenen Betäubungsmitteln zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung, der Arzneimittelentwicklung oder der beschränkten medizinischen Anwendung ausnahmsweise bewilligen (Art. 8 Abs. 5 BetmG). Damit besteht die Möglichkeit, dass ungewollte Härte und offensichtliche Unzweckmässigkeiten im Einzelfall vermieden werden. Allerdings lässt das geltende BetmG den Konsum von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie nicht zu. Solche Studien könnten dazu beitragen, individuelle und gesellschaftliche Folgen eines legalen, kontrollierten Zugangs zu Cannabis systematisch zu untersuchen und mögliche Lösungsansätze für den Umgang mit den Problemen des Cannabiskonsums zu Genusszwecken zu erforschen. Diese Forschungserkenntnisse könnten schliesslich als evidenzbasierte Entscheidungsgrundlage für spätere Gesetzesänderungen dienen.

Die Städte Zürich, Bern, Genf und Basel hatten vor diesem Hintergrund eine interurbane Arbeitsgruppe eingesetzt, welche das Ziel verfolgte, im Rahmen von Pilotstudien neue Lösungsansätze für den Umgang mit Cannabis zu Genusszwecken zu erforschen. Eine im Mai 2017

beantragte Ausnahmegewilligung für eine geplante Studie der Universität Bern wurde vom BAG indessen nicht bewilligt. Daraufhin wurden in den eidgenössischen Räten fünf gleichlautende Motionen sowie eine Initiative der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates eingereicht, die zur Ermöglichung solcher Projekte die Schaffung eines «Experimentierartikels» forderten. Aufgrund des breiten parlamentarischen Engagements und des Interesses der verschiedenen Städte hat der Bundesrat ein gesellschaftliches und gesundheitspolitisches Anliegen erkannt und möchte eine gesetzliche Grundlage schaffen, welche die Durchführung solcher Forschungsprojekte erlaubt.

Der neue Art. 8a BetmG soll es ermöglichen, entsprechende wissenschaftliche Pilotversuche durchzuführen. Diese sollen örtlich und zeitlich begrenzt sein. Ausserdem sollen sie unter anderem im öffentlichen Interesse begründet sein, das aus der Zweckbestimmung des BetmG und dementsprechend aus dem Vier-Säulen-Prinzip der Schweizer Drogenpolitik hervorgeht. Die neue BetmPV enthält die entsprechenden Ausführungsbestimmungen. So müssen die Pilotversuche insbesondere Erkenntnisse liefern zur Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten, zum Konsumverhalten, zu sozioökonomischen Aspekten, zum Drogenmarkt eines bestimmten Gebietes, zum Jugendschutz und zur öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Vorgesehen ist, dass das BAG als zuständige Bewilligungsbehörde über eingehende Gesuche entscheidet.

Die vorgesehene Gesetzesänderung und der Neuerlass einer Ausführungsverordnung sind zu begrüßen, können damit doch wertvolle Erkenntnisse über eine oftmals emotional diskutierte, in der Gesellschaft aber längst verbreitet auftretende Erscheinung gewonnen werden. Das soll einen Beitrag leisten, die Diskussionen zum Thema Umgang mit Cannabis zu versachlichen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern (Zustellung auch per E-Mail an pilotversuchecannabis@bag.admin.ch und gever@bag.admin.ch):

Mit Schreiben vom 4. Juli 2018 haben Sie uns eingeladen, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) sowie zur Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (BetmPV) Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

A. Allgemeines

Wir begrüßen die geplante Änderung des BetmG und die zugehörige Ausführungsverordnung für Pilotversuche mit Cannabis. Im neuen Art. 8a BetmG wird die gesetzliche Grundlage für wissenschaftliche Pilotversuche zur Abgabe von Cannabisprodukten zu nicht medizinischen Zwecken geschaffen. Diese Versuche können dazu beitragen, Lösungsansätze für den Umgang mit dem Problem des Cannabiskonsums zu Genusszwecken zu erforschen, um so eine evidenzbasierte Entscheidungsgrundlage für die Diskussion allfälliger späterer Gesetzesänderungen zu erhalten. Ebenfalls wird begrüsst, dass die Vorlage dem Jugend- und Gesundheitsschutz sowie der Prävention in verschiedener Hinsicht Rechnung trägt und dass im vorgeschlagenen neuen Art. 8a BetmG eine Anhörungspflicht der Kantone vorgesehen ist. So obliegt die Aufsicht über mögliche Cannabisabgabestellen wie Apotheken gemäss Lebensmittel- und Heilmittelgesetzgebung meist den kantonalen Aufsichtsbehörden.

Inwiefern die Ausführungsbestimmungen in der BetmPV ausreichen, um die gesetzten Ziele zu erfüllen, kann erst in der Praxis eruiert werden. Es ist nachvollziehbar, dass man den Verkauf der Produkte unter realen Bedingungen testen möchte und daher die Produkte der Tabaksteuer unterliegen sollen (Art. 7 Abs. 3 BetmPV). Die vorgesehene Besteuerung des Studiencannabis kann jedoch dazu führen, dass – je nach Höhe des Einkaufspreises des Studiencannabis und je nach Situation auf dem Schwarzmarkt – der offizielle Verkaufspreis über dem Schwarzmarktpreis zu liegen kommt. Dies würde die Rekrutierung der Probandinnen und Probanden gefährden und die Pilotversuche unter Umständen verunmöglichen. Die finanziellen Auswirkungen einer Steuerbelastung wie auch einer Steuerbefreiung sollten deshalb detailliert dargelegt und nochmals beurteilt werden.

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) soll als Bewilligungsbehörde über die eingehenden Gesuche zur Durchführung von Pilotversuchen entscheiden. Hingegen soll die Finanzierung der Pilotversuche – im Sinne des Vollzugsföderalismus – durch die Kantone, Gemeinden oder Universitäten erfolgen. Dies widerspricht dem NFA-Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden werden im erläuternden Bericht zwar als «gering» bezeichnet, jedoch nicht genauer dargelegt. Hier gilt es, zu bedenken, dass, auch wenn es sich um nur wenige Bewilligungsinhaberinnen oder Bewilligungsinhaber handelt, eine neue Vollzugspraxis erarbeitet werden muss. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen und kommunalen Polizeikörper sowie weitere Strafbehörden müssen über den Inhalt der BetmPV informiert und dabei vor allem über die Versuchsanordnungen und das Vorgehen bei Widerhandlungen instruiert werden. Es gilt, die finanziellen

Auswirkungen für die Kantone infolge dieser Aufgabenerweiterung aufzuzeigen. Der Kanton Zürich beantragt eine Umsetzung ohne finanzielle Zusatzbelastung für die Kantone bzw. mit Kompensationsmöglichkeiten, und zwar in erster Linie so, dass die Pilotversuche ausschliesslich durch den Bund finanziert werden. Die Finanzierung könnte etwa durch die erwarteten Mehreinnahmen bei der Tabaksteuer bewerkstelligt werden, sollte diese nach erneuter Beurteilung beibehalten werden und der Preis des Studiencannabis damit nicht höher als der Schwarzmarktpreis liegen. Alternativ sollte geprüft werden, ob Tabakpräventionsmittel analog zum Alkoholzehntel künftig an die Kantone fliessen könnten.

Art. 12 Abs. 1 Bst. a BetmPV legt fest, dass an Pilotversuchen nur Personen teilnehmen können, die nachweislich bereits Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis konsumieren. Ausdrücklich festgehalten werden sollte, dass Erkenntnisse, die im Zusammenhang mit der Erbringung des Nachweises für den vorausgegangenen Cannabiskonsum gewonnen werden, wie die Auswertung von Haaranalysen, keine Strafverfolgung nach sich ziehen. Zudem sollte klargestellt werden, dass Cannabis nicht konfisziert werden darf, das in der entsprechenden Verpackung bei einer Person gefunden wird, die sich mit dem Studiausweis als Teilnehmerin oder Teilnehmer identifizieren kann.

In Art. 12 Abs. 2 BetmPV wird geregelt, welche Personen von der Teilnahme von Pilotprojekten ausgeschlossen sind. Wir begrüssen, dass Minderjährige sowie Schwangere und stillende Mütter nicht miteingeschlossen werden dürfen. Folgende Personen sollten aber ebenfalls ausgeschlossen werden:

- Personen, die wegen eines Gewaltdelikt vorbestraft sind oder in einem hängigen Verfahren stehen, insbesondere, wenn ein Gewaltdelikt unter Einfluss von Betäubungsmitteln stattgefunden hat und dies der Behörde bekannt ist. Es besteht Wiederholungsgefahr unter Einfluss des abgegebenen Cannabis. Zur Überprüfung sollte von der Studienleitung ein Auszug aus dem Schweizerischen Strafregister eingeholt werden.
- Personen, die wegen Fahrens in fahruntüchtigem Zustand verurteilt wurden (Art. 91 Abs. 2 Bst. b Strassenverkehrsgesetz, SR 741.01). Bei diesen Personen besteht die erhöhte Gefahr, dass sie unter Einfluss von Cannabis ein Fahrzeug lenken könnten.

Zudem regen wir an, zu prüfen, ob durch eine entsprechende Ergänzung von Art. 12 BetmPV Personen, die sich im Vollzug einer Strafe oder Massnahme in strafrechtlicher oder ausländerrechtlicher Hinsicht befinden, ebenfalls von Anfang an von einer Teilnahme an Pilotversuchen ausgeschlossen werden sollten.

Umgekehrt sollten Personen, die an einer ärztlich diagnostizierten psychischen Krankheit leiden oder verschreibungspflichtige Psychopharmaka einnehmen, nicht pauschal von der Teilnahme an Pilotversuchen ausgeschlossen werden, wie das der Verordnungsentwurf in Art. 12 Abs. 2 Bst. c vorsieht. Denn die Abhängigkeit von Suchtmitteln wie beispielsweise eine Tabakabhängigkeit gilt ebenfalls als psychische Störung. Schlösse man all diese Personen als Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus, wären die Pilotversuche gefährdet. Zumindest leichte Formen von psychischen Erkrankungen sowie die Einnahme bestimmter Psychopharmaka sollten der Teilnahme am Pilotversuch nicht im Weg stehen. Wir regen an, zu prüfen, ob das Erstellen einer Liste von psychischen Erkrankungen und Psychopharmaka durch das BAG sinnvoll wäre, die eine Kontraindikation für die Aufnahme in eine Pilotstudie darstellen.

Es fehlen in der BetmPV zudem Regelungen, die den Informationsaustausch zwischen den Strafbehörden und der Studienleitung festlegen. Ist ein gewisses Vertrauensverhältnis zwischen Studienleitung und Probandinnen oder Probanden wichtig, können ohne eine Regelung beispielsweise risikobehaftete Personen, die keinen Zugang zum Versuch erhalten dürften, nicht gemeldet werden. Daher sind in Abschnitt 4 der BetmPV Regelungen betreffend den Datenschutz aufzunehmen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Unsere Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen sind dem vom Bund zur Verfügung gestellten Formular zu entnehmen. Wir stellen Ihnen das Formular elektronisch zu.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli