



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Gapany Johanna
Cannabis: Bundesrat will Pilotversuche

2018-CE-163

I. Anfrage

Am 4. Juli 2018 hat der Bundesrat bekannt gegeben, dass er eine gesetzliche Grundlage für die Durchführung von begrenzten wissenschaftlichen Pilotstudien über den Konsum von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken schaffen will.

In der Schweiz konsumieren über 200 000 Personen regelmässig Cannabis zu Freizeitwecken. Vor diesem Hintergrund ist die Durchführung von wissenschaftlichen Studien eine wünschenswerte Massnahme, um dieses Verhalten besser nachvollziehen zu können und dafür zu sorgen, dass es sich in einem angemessenen Rahmen bewegt – es sei denn, ein Verbot wird heute für den Kanton Freiburg als wirksam erachtet.

Ist dies der Fall, so stünde diese Auffassung im Gegensatz zur Meinung der Präventionsvereine, die feststellen müssen, dass ein Verbot tendenziell zu einer Verschärfung der Probleme hinsichtlich der Sicherheit, der Gefährlichkeit der Produkte und der Prävention führt; von diesen drei Aspekten sind nicht nur die Konsumierenden, sondern die Gesellschaft im Allgemeinen betroffen.

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) wird bis zum 25. Oktober 2018 (u. a.) in den Kantonen eine Vernehmlassung durchführen. Kann der Staatsrat vor Vernehmlassungsende die folgenden Fragen beantworten?

1. Sind im Kanton Freiburg Pilotversuche im Rahmen des Vorschlags des Bundesrats geplant?
2. Wie viele Bussen und strafrechtliche Sanktionen werden jährlich wegen Konsums eines Betäubungsmittels des Wirkungstyps Cannabis ausgesprochen? Dabei ist zu berücksichtigen, dass der eigene Konsum von bis zu 10 Gramm Cannabis nicht strafbar ist (Art. 19b BetmG)?
3. Welche Auswirkungen hat der Verkauf von «legalem» Cannabis mit einem THC-Gehalt von unter 1 % auf die folgenden Punkte:
 - a) Konsumveränderungen?
 - b) Gefährlichkeit der auf dem Markt erhältlichen Produkte?
 - c) Anzahl Bussen und strafrechtlicher Sanktionen?

16. Juli 2018

II. Antwort des Staatsrats

Vorbemerkung: Weil es in der Anfrage ausschliesslich um den «rekreativen» Cannabiskonsum geht, wird der Konsum zu medizinischen Zwecken in der Antwort nicht thematisiert.

Kontext

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich der Cannabiskonsum in der Bevölkerung stark verändert. Neue legale und illegale Produkte sind hinzugekommen, neue Konsumverhalten haben sich entwickelt und neue Akteure sind auf dem Markt aufgetaucht.

International sind seit einigen Jahren in verschiedenen Ländern Regulierungsbestrebungen im Gang. So haben mehrere US-amerikanische Staaten den «rekreativen» Gebrauch von Cannabis legalisiert. Uruguay hat 2014 als erster Staat Cannabis legalisiert und weitere Staaten sind bestrebt, diese Substanz in naher Zukunft ebenfalls zu regulieren. In einer Reihe europäischer Staaten, darunter Spanien, Italien, Belgien, Niederlande u.a., steht die Debatte rund um die Cannabislegalisierung wieder auf der politischen Agenda.

In der Schweiz wurde das Thema vor allem in den grossen Städten wieder auf den Tisch gebracht, neun von ihnen haben einschlägige Projekte ausgearbeitet.

Aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse:

- > Cannabis ist die mit Abstand **am häufigsten konsumierte illegale Droge in der Schweiz**. Trotz des gesetzlichen Verbots gibt fast ein Drittel (31,3 %) der Schweizer Bevölkerung ab 15 Jahren an, schon Erfahrung mit Cannabis gemacht zu haben.
- > Rund **3 % der Bevölkerung** geben an, in den letzten 30 Tagen vor der Befragung Cannabis konsumiert zu haben. Dies entspricht einer Anzahl von etwa 210 000 Personen. Etwa ein Fünftel davon gibt an, täglich zu konsumieren.
- > **Etwa drei Viertel der aktuell Cannabisgebrauchenden** finden sich in den Altersgruppen unter 35 Jahren. Bei den 15- bis 34-Jährigen geben etwa 9 % an, im letzten Monat vor der Befragung Cannabis konsumiert zu haben.
- > Gemäss der Ergebnisse der HBSC-Studie, die 2014 im Kanton Freiburg durchgeführt wurde, haben 20 % der 14- bis 15-Jährigen schon einmal im Leben Cannabis konsumiert und 3,4 % konsumierten mehrmals oder gar regelmässig in den letzten 30 Tagen (d. h. an mindestens drei Tagen).¹
- > Die Behandlungsnachfrage im Zusammenhang mit cannabisbezogenen Problemen ist in den letzten Jahren in der Schweiz wie europaweit angestiegen.

(Quelle: Sucht Schweiz).

In Bezug auf die öffentliche Gesundheit kann der Cannabiskonsum nicht losgelöst vom **Tabakkonsum** betrachtet werden. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die Risiken des Tabakkonsums zu richten, wenn der Cannabis geraucht wird. Einerseits muss verhindert werden, eine Nikotinsucht zu begünstigen, andererseits muss verhindert werden, dass durch das Rauchen Risiken entstehen, insbesondere bei den Jugendlichen:

¹ Archimi, A., Delgrande Jordan, M. (2016). *La santé des élèves de 11 à 15 ans dans le canton de Fribourg. Analyse des données de l'enquête HBSC 2014 et comparaison au fil du temps* (Forschungsbericht Nr.81), Lausanne: Sucht Schweiz.

Nikotin ist einer der am schnellsten abhängig machenden Stoffe und es ist davon auszugehen, dass die meisten der täglich Rauchenden (die rund 70 % der Rauchenden ausmachen) davon **abhängig** sind. Knapp 60 % der täglich Rauchenden **möchten aufhören**. Je früher mit dem regelmässigen Konsum begonnen wird, desto eher entsteht eine Nikotinabhängigkeit. **87 % der Rauchenden fangen bis und mit 20 Jahren** mit dem täglichen Tabakkonsum an.

- > Jedes Jahr **sterben 9500 Menschen** in der Schweiz auf Grund des Rauchens.
- > Im Jahr 2000 entstanden durch das Rauchen materielle Kosten von schätzungsweise **5,5 Milliarden Franken**, von denen die Wirtschaft 4 Milliarden und die Kantone 1,5 Milliarden Franken zu tragen hatten.

(Quelle: Sucht Schweiz).

Beim Tabak haben gesetzliche Rahmenbedingungen nachweislich einen grossen Einfluss auf das Ausmass des Konsums in der Bevölkerung. Insbesondere im Bereich der Werbeeinschränkungen bildet die Schweiz diesbezüglich heute praktisch das Schlusslicht Europas. Bei einer allfälligen Regulierung des Cannabismarktes müsste ein gesetzlicher Rahmen vorgesehen werden, der diese Punkte berücksichtigt.

Es wäre von grossem Nutzen, anhand von Pilotversuchen zusätzliche Erkenntnisse über Cannabis zu gewinnen, denn die 210 000 regelmässig Konsumierenden in der Schweiz stellen keineswegs eine einheitliche Bevölkerungsgruppe dar. Die erhoffte Wirkung, aber auch die Gründe für den Cannabiskonsum sind individuell sehr unterschiedlich.

Notwendig sind vor allem mehr Kenntnisse über die Konsummuster, z. B. Konsum zur «Selbsttherapie» vs. rein «rekreativer» und kontrollierter Konsum, sowie über die Produkte und die Konsumformen, die in den kommenden Jahren für eine Weiterentwicklung in Betracht kommen (z. B. als Tropfen oder Spray).

Die Fragen der Grossrätin Johanna Gapany beantwortet der Staatsrat wie folgt:

1. Sind im Kanton Freiburg Pilotversuche im Rahmen des Vorschlags des Bundesrats geplant?

Die **kantonale Kommission für Suchtfragen**, beratendes Organ des Staatsrats, hat die Frage der Regulierung des Cannabismarktes u. a. 2017 behandelt. Sie hat sich zu keiner Stellungnahme entschlossen, jedoch festgestellt, dass es im Kanton Freiburg derzeit kein aktuelles Projekt für einen Pilotversuch gibt. Im Übrigen müssen in ihren Augen nicht zwingend in jeder Schweizer Stadt Pilotversuche durchgeführt werden, der Kanton sollte das Thema jedoch im Visier behalten, um sich auf die kommenden Entwicklungen vorzubereiten. Der Kanton Freiburg sieht somit derzeit keine Pilotversuche über den «rekreativen» Cannabiskonsum vor. Der Staatsrat hat die von Grossrätin Gapany angesprochene und kürzlich durchgeführte Vernehmlassung über die Änderung des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG) in diesem Sinne beantwortet. Weil er nicht den Weg der vollständigen Entkriminalisierung von Cannabis einschlagen möchte, hat er den Bundesrat gebeten, zu präzisieren, dass allfällige Pilotversuche dem Erwerb von Erkenntnissen dienen soll, die eine bessere Bekämpfung des Drogenhandels und der Sucht ermöglichen.

2. *Wie viele Bussen und strafrechtliche Sanktionen werden jährlich wegen Konsums eines Betäubungsmittels des Wirkungstyps Cannabis ausgesprochen? Dabei ist zu berücksichtigen, dass der eigene Konsum von bis zu 10 Gramm Cannabis nicht strafbar ist (Art. 19b BetmG)?*

Die Statistiken der Polizei und der Gerichtsbehörden (namentlich Staatsanwaltschaft) erlauben bei den Sanktionen keine Unterscheidung nach Betäubungsmittelkategorie. Polizeiliche Statistiken für das BetmG:

Betäubungsmittelgesetz mit ausgewählten Straftaten: Vorjahresvergleich

	2014	2015	2016	2017	Differenz Vorjahr
Total Widerhandlungen gegen das BetmG (mit Ordnungsbussen)	3521	3975	3633	3921	8 %
Total Ordnungsbussen	662	898	896	873	-3 %
Total Widerhandlungen gegen das BetmG (ohne Ordnungsbussen)	2859	3077	2737	3048	11 %
Total Besitz/Sicherstellung	849	943	838	970	16 %
Total Konsum	1438	1409	1365	1471	8 %
Total Anbau/Herstellung	111	170	88	97	10 %
Total Handel	413	403	403	430	7 %
Total Schmuggel	48	152	43	80	86 %

© BFS, Neuchâtel 2018

Ausserdem verhängt das Jugendstrafgericht eigenen Angaben zufolge jährlich rund 550 strafrechtliche Sanktionen wegen Verstössen gegen das BetmG (Cannabiskonsum).

Die Staatsanwaltschaft fügt ihrerseits an, dass der Cannabiskonsum oftmals zusätzlich zu diversen anderen Widerhandlungen gebüsst wird.

Schliesslich ist noch zu bemerken, dass der eigene Konsum von Cannabis gemäss Art. 19a strafbar ist, auch wenn dieser unter 10 Gramm liegt; die Aussage der Autorin ist nicht richtig. In leichten Fällen kann die Strafbehörde von einer Strafe absehen (Art. 19a Abs. 2). Die Obergrenze von 10 Gramm wird in Artikel 19b erwähnt und betrifft nicht den Konsum, sondern die Vorbereitung:

¹ *Wer nur eine geringfügige Menge eines Betäubungsmittels für den eigenen Konsum vorbereitet oder zur Ermöglichung des gleichzeitigen und gemeinsamen Konsums einer Person von mehr als 18 Jahren unentgeltlich abgibt, ist nicht strafbar.*

² *10 Gramm eines Betäubungsmittels des Wirkungstyps Cannabis gelten als geringfügige Menge.*

Was die öffentliche Sicherheit anbelangt, so garantiert der Kanton Freiburg durch seine Polizei eine Präsenz vor Ort und durch seine Justiz eine Verfolgung der Netzwerke für den Cannabisverkauf sowie eine wirksame Repression. In unseren Nachbarkantonen gibt es keine systematische Verfolgung. So gibt es denn auch beträchtliche Unterschiede in Bezug auf das Sicherheitsgefühl zwischen Freiburg, Yverdon, Lausanne oder noch Bern.

Das Unsicherheitsgefühl, das durch die Anwesenheit der Dealer im öffentlichen Raum verursacht wird, kann mit der schon seit vielen Jahren verfolgten Repressionspolitik massiv eingeschränkt werden. Dank des Rufs, den unser Kanton in diesem Bereich genießt, kann eine Dealer-Invasion verhindert werden, denn die Dealer wissen, dass sie ihren illegalen Geschäften besser in anderen Gefilden frönen.

3. *Welche Auswirkungen hat der Verkauf von «legalem» Cannabis mit einem THC-Gehalt von unter 1 % auf die folgenden Punkte:*

a) *Konsumveränderungen*

Die Kantonspolizei hat seit der Markteinführung von legalem Cannabis (CBD) keinen Rückgang beim illegalen Cannabiskonsum festgestellt. Der CBD-Konsum in Form von Joints ist rückläufig und der Trend scheint sich abzuschwächen.

Es gibt zwei Konsumentenprofile: Zum einen die Person, die Cannabis mit einem THC-Gehalt von über 1 % konsumiert, sich für gewöhnlich eine psychotrope Wirkung erhofft und keinen Sinn im CBD-Konsum sieht, zum anderen die Person, die CBD konsumiert und sich eher eine beruhigende und möglicherweise therapeutische Wirkung erhofft. Die Konsumierenden, die dem ersten Profil zugeordnet werden können, konsumieren auch weiterhin ihr Produkt, trotz CBD.

Manche Konsumierende sagen, dass CBD-Zigaretten eine zuverlässige Alternative darstellen: Man müsse nicht auf das Ritual, den Geruch und den Geschmack des Joint-Rauchens verzichten, könne aber gleichzeitig einen klaren Kopf behalten. Weil die praktische Erfahrung und die nötige Distanz fehlt, kann der CBD-Joint nicht als Alternative für den Konsum von Joints mit einem THC-Gehalt von über 1 % bestätigt werden.

b) *Gefährlichkeit der auf dem Markt erhältlichen Produkte*

Die Einführung von CBD hat unseres Wissens keine einschneidenden Veränderungen in Bezug auf die anerkannte Gefährlichkeit von Cannabis mit sich gebracht.

Weil es sich bei CBD um ein legales Mittel handelt, ist es für die Polizei schwierig zu bestimmen, wie gefährlich es ist. Es handelt sich eher um ein Problem der öffentlichen Gesundheit. Das Rauchen von CBD in Kombination mit Tabak ist ebenso gefährlich wie das Rauchen einer klassischen Zigarette (Krebs, Herz- und Lungenerkrankungen usw.). Genau wie beim Tabak werden auch beim Verbrennen von CBD Substanzen freigesetzt, die für den Körper gefährlich sind. Gleichzeitig kann das CBD durch chemische Stoffe verunreinigt sein (Dünger, Pestizide usw.), deren Analyse heute nicht kontrolliert wird.

c) *Anzahl Bussen und strafrechtlicher Sanktionen*

Wie bereits erwähnt, hat sich der Konsum von Cannabis mit einem THC-Gehalt von über 1 % durch das Auftauchen von CBD nicht verringert.

Die Polizei stellt fest, dass das CBD, seit es eingeführt wurde, von manchen Konsumierenden als Vorwand benutzt wird, um einer Polizeikontrolle zu entkommen. Mit der Einführung von Schnelltests konnte dieses Problem gelöst werden. Im Übrigen ist in einigen Kantonen ein CBD-Schwarzmarkt entstanden, insbesondere um die staatlichen Steuern zu umgehen.