



An den Grossen Rat

10.5204.03

GD/P105204

Basel, 10. Dezember 2014

Regierungsratsbeschluss vom 9. Dezember 2014

## Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend „Pilotversuch zum kontrollierten Verkauf von Cannabis“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21.11.2012 vom Schreiben P10.5204.02 Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend Pilotversuch zum kontrollierten Verkauf von Cannabis des Regierungsrates Kenntnis genommen, den nachstehenden Anzug Tanja Soland und Konsorten stehen gelassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

„Nach wie vor besteht in der Schweiz ein problematischer und fragwürdiger Umgang mit dem Cannabiskonsum. Dies insbesondere nach dem Scheitern der Volksinitiative "für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz" im November 2008. Nun scheint die Diskussion betreffend der Legalisierung des Cannabiskonsums wieder still zu stehen und gerade daher ist es notwendig, ein politisches Signal Richtung Bern zu senden. Der Kanton Basel-Stadt soll jetzt zusammen mit der Stadt Zürich einen Schritt weiter gehen und eine Pionierrolle in der Cannabislegalisierung übernehmen.

Es muss endlich ein einheitlicher Umgang mit den diversen Genuss- und Rauschmitteln gefunden, sowie eine Entkriminalisierung der Cannabiskonsumtinnen und -konsumenten angestrebt werden. Dies auch im Sinne der Entlastung der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden vor solchen unnötigen Strafverfahren, die in der Vergangenheit wieder vermehrt geführt wurden.

Die Regierung wird daher gebeten, die Einführung eines Pilotversuches betreffend dem kontrollierten Verkauf von Cannabis zu prüfen, welcher folgende Bedingungen berücksichtigt:

1. Der Pilotversuch des kontrollierten Verkaufs von Cannabis soll wissenschaftlich begleitet werden.
2. Die Regierung erarbeitet im Rahmen ihrer Präventionsbemühungen mit den Schulen und den Fachorganisationen eine Strategie zur Aufklärung und Beratung von Jugendlichen. Im Vordergrund steht dabei nicht das Ziel der Abstinenz, sondern die pragmatische Vermittlung der belegbaren Gefahren eines übermässigen Konsums von Rauschmitteln welcher Art auch immer - auf das schulische Fortkommen und die Gesundheit.
3. Die Regierung erstattet dem Grossen Rat regelmässig Bericht über die getroffenen Massnahmen und ihre Auswirkungen.
4. Der kontrollierte Verkauf an unter 18 Jährige ist ausgeschlossen.

Tanja Soland, Martin Lüchinger, Philippe P. Macherel, Gülsen Oeztürk, Dominique König-Lüdin, Franziska Reinhard, Brigitte Hollinger, Mirjam Ballmer, Baschi Dürr, André Weissen, David Wüest-Rudin, Loretta Müller, Brigitta Gerber, Urs Schweizer, Aeneas Wanner, Jürg Stöcklin, Tobit Schäfer, Beat Jans, Dieter Werthemann, Sabine Suter, Daniel Stolz, Urs Müller-Walz"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Ausgangslage

Am 16. Juni 2010 wurden im Zürcher Stadtrat und am 17. November 2010 im Grossen Rat des Kantons Kanton Basel-Stadt politische Vorstösse zur Prüfung des kontrollierten Cannabisverkaufs im Rahmen eines wissenschaftlich begleiteten Pilotversuches eingereicht. Ähnliche Vorstösse wurden auch in den Städten Bern und Luzern eingegeben. Beide Städte sahen unter dem revidierten BetmG keine Möglichkeit, einen sinnvollen, wissenschaftlich begleiteten Pilotversuch durchzuführen.

Deshalb formierte sich vorerst eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit Vertretungen des Kantons Basel-Stadt und der Stadt Zürich, um die Machbarkeit eines Pilotversuches zu prüfen. Die Arbeitsgruppe traf sich zu mehreren Sitzungen, an denen ein möglicher Pilotversuch skizziert und daraus abgeleitet rechtliche und wissenschaftliche Fragen für die weitere Abklärung formuliert wurden. Basierend auf der Pilotskizze gab die Arbeitsgruppe ein Gutachten bei Prof. Dr. iur. Martin Killias, Ordinarius für Straf- und Strafprozessrecht am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich in Auftrag, welches die Zulässigkeit eines Versuches der kontrollierten Cannabisabgabe prüfen sollte. Im Gutachten vom 28. März 2012 gelangte Prof. Killias zum Ergebnis, dass der in den politischen Vorstössen vorgesehene Pilotversuch aus Gründen des Landesrechts nicht zulässig sei. Der vorgesehene Pilotversuch des kontrollierten Verkaufs von Cannabis durch das Gemeinwesen sei aus rechtlichen Gründen nicht umsetzbar. Eine Abgabe von Cannabis wäre im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung höchstens als klinisches Forschungsprojekt nach Art. 8 Abs. 5 des BetmG denkbar.

Mit Schreiben vom 17. Juli 2012 fragte die Direktion der Städtischen Gesundheitsdienste Zürich beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) nach, ob das BAG bereit sei, in Zusammenarbeit mit interessierten Städten oder Kantonen ein Forschungsprojekt zum kontrollierten Verkauf von Cannabis zu lancieren. Gleichzeitig wurde nachgefragt, unter welchen Bedingungen eine solche Ausnahmebewilligung erteilt würde. In seiner Antwort vom 31. August 2012 bezog sich das BAG auf das aufgrund der letzten Revision vom 20. März 2008 am 1. Juli 2011 in Kraft getretene revidierte Betäubungsmittelgesetz (BetmG) und führte dazu aus, dass ein konkretes Forschungsprojekt entsprechend geprüft werden müsste. Das seit Mai 2012 existierende Merkblatt "Informationen zu Ausnahmebewilligungen des BAG für Betäubungsmittel des Verzeichnisses d der Betäubungsmittelverzeichnisverordnung" gebe ausführlich Auskunft über die für eine Ausnahmebewilligung zu erfüllenden Bedingungen. Zusätzlich zur Ausnahmebewilligung wären laut BAG beim Verkauf von Cannabisprodukten an Konsumierende die Bedingungen der klinischen Forschung einzuhalten.

In der Folge beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Anzug abzuschreiben. Der Regierungsrat verdeutlichte in seinem damaligen Antwortschreiben, dass gemäss einem Gutachten, das von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe aus Vertretenden des Kantons Basel-Stadt und der Stadt Zürich beauftragt wurde, ein Versuch zur Einführung des Verkaufs von Cannabis im Kanton Basel-Stadt aus rechtlichen Gründen nicht zulässig ist, soweit sich ein solcher Versuch nicht auf die wissenschaftliche bzw. klinische Forschung oder auf die medizinische Anwendung beziehe und deshalb nicht unter die Ausnahmebestimmung von Art. 8 Abs. 5 des Betäubungsmittelgesetzes falle, gemäss der z.B. das Inverkehrbringen von Cannabis vom Bund ausnahmsweise bewilligt werden kann. Dennoch wurde am 21. November 2012 der Anzug vom Grossen Rat stehen gelassen und zur erneuten Berichterstattung bis zum 21. November 2014 an den Regierungsrat überwiesen.

## 2. Rechtliche Grundlagen

Die massgeblichen Bestimmungen, welche für die Beantwortung des vorliegenden Anzuges relevant sind, finden sich primär im aufgrund der letzten Revision vom 20. März 2008 am 1. Juli 2011 in Kraft getretenen revidierten Betäubungsmittelgesetz (BetmG).

Das BetmG führt in seiner Legaldefinition der Betäubungsmittel „abhängigkeitserzeugende Stoffe und Präparate der Wirkungstypen ... Cannabis“ ausdrücklich auf (Art. 2 lit. b). In Art. 8 Abs. 1 lit. d figurieren „Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis“ unter den vom Gesetz verbotenen Betäubungsmitteln, die weder angebaut, eingeführt, hergestellt noch in Verkehr gebracht werden dürfen.

In Art. 3e Abs. 1 BetmG ist zwar das Erfordernis einer kantonalen Bewilligung „für die Verschreibung, die Abgabe und die Verabreichung von Betäubungsmitteln zur Behandlung von betäubungsmittelabhängigen Personen“ vorgesehen. Diese Möglichkeit bezieht sich indessen nur auf diejenigen Betäubungsmittel, die das Gesetz für eine betäubungsmittelgestützte Behandlung von betäubungsmittelabhängigen Personen ausdrücklich gestattet, wie das etwa in Art. 3e Abs. 3 BetmG für Heroin vorgesehen ist. Diese Bestimmung hat demgemäss keine selbständige Bedeutung und erweitert insbesondere nicht den Spielraum für weitere Versuche.

Art. 19b BetmG besagt im Sinne einer Ausnahme, dass nicht strafbar ist, 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. Als geringfügige Menge gelten dabei 10 Gramm eines Betäubungsmittels des Wirkungstyps Cannabis. Straffreiheit wäre im Rahmen einer regulierten Abgabe also dann und nur dann möglich, wenn eine geringfügige Menge zur Ermöglichung des gleichzeitigen und gemeinsamen Konsums einer Person von mehr als 18 Jahren unentgeltlich abgegeben würde. Ist aber die Abgabe entgeltlich und das Ermöglichen des gleichzeitigen und gemeinsamen Konsums nicht vorgesehen, so ist keine Straffreiheit gegeben. Der im Anzug vorgeschlagene kontrollierte Verkauf ist nicht unentgeltlich und fällt deshalb nicht unter Art. 19b BetmG.

Es besteht damit nur die Möglichkeit, beim BAG gemäss Art. 8 Abs. 5 BetmG eine Ausnahmebewilligung einzuholen. Dafür wären die Bedingungen der wissenschaftlichen Forschung einzuhalten, was in der Einschätzung des Regierungsrates nicht realistisch wäre.

### **3. Erfolgte Aktivitäten seit der letzten Anzugsbeantwortung**

Seit dem 21. November 2012 sind der gemeinsamen Arbeitsgruppe des Kantons Basel-Stadt und der Stadt Zürich mittlerweile auch Vertretungen des Kantons Genf und der Städte Bern, Biel und Winterthur beigetreten.

Die geregelte Cannabisabgabe im Rahmen eines kontrollierten medizinischen Forschungsprojektes (in Anlehnung an die heroingestützte Behandlung) wurde von der Arbeitsgruppe nach intensiven Diskussionen sowohl aus ethischen als auch aus Praktikabilitätsgründen verworfen. Folgende Überlegungen führten zu diesem Schluss:

Die Abgabe von pharmazeutischem Heroin im Rahmen der heroingestützten Behandlung ist das letzte mögliche Mittel, um Schwerstheroinabhängigen, die mit anderen drogentherapeutischen Massnahmen nicht erreicht werden und die schwere gesundheitliche und soziale Probleme aufweisen, zu helfen. Bei Cannabiskonsumierenden hingegen gibt es nach derzeitigem Wissensstand kaum eine definierte Zielgruppe, die körperlich, psychisch und sozial in ähnlichem Ausmass geschädigt ist und die zur Verhinderung weiterer Verelendung eine mehrmalige tägliche Cannabisvergabe unter ärztlicher Aufsicht benötigt.

Zudem müsste aus rechtlichen Gründen im Rahmen des Forschungsprojektes die kontrollierte Abgabe von Cannabis und dessen Konsum in beaufsichtigten Räumlichkeiten erfolgen. Diese wären zu bestimmten Zeiten, jedoch nicht rund um die Uhr geöffnet. Der Konsum von Cannabis findet jedoch im Allgemeinen im privaten, häuslichen Rahmen, im Freundeskreis und bei anderen sozialen Anlässen statt. Deshalb kann praktisch ausgeschlossen werden, dass sich Teilnehmende eines Forschungsprojektes an diese Vorgabe halten würden, Cannabis ausschliesslich wäh-

rend der Öffnungszeiten in dafür vorgesehenen Räumlichkeiten konsumieren und ansonsten auf den Konsum verzichten würden. Entsprechende Forschungsergebnisse wären deshalb nur beschränkt oder gar nicht aussagekräftig und deshalb kaum verwertbar.

Diese rechtlichen Vorgaben schränken den Spielraum des Kantons massgeblich ein. Sie gelten auch für das sog. Club-Modell. Initiiert vom Kanton Genf wird seit Anfang 2014 öffentlich und medial über die Idee der Einführung von Cannabis Social Clubs zur regulierten Abgabe von Cannabis im Rahmen eines Vereinsmodells diskutiert. Auch dieses Modell müsste sich jedoch an die beschriebenen rechtlichen Vorgaben halten, was dessen Umsetzbarkeit fraglich erscheinen lässt.

#### 4. Fazit

Aufgrund der rechtlichen Grundlagen wäre zur Umsetzung eines Verkaufsmodells, wie im Anzug vorgeschlagen, beim BAG gemäss Art. 8 Abs. 5 BetmG eine Ausnahmegewilligung einzuholen. Eine geregelte Cannabisabgabe im Rahmen eines kontrollierten medizinischen Forschungsprojektes wird jedoch aus den unter 3. geschilderten Gründen abgelehnt. Zudem stellen sich im Kanton Basel-Stadt keine Sicherheitsprobleme wie etwa in Genf, welche die Diskussion über das „Genfer“-Vereinsmodell überhaupt erst ausgelöst haben. Im Gegenteil kann festgehalten werden, dass die inzwischen gut etablierte und breit abgestützte Umsetzung der 4-Säulen Politik zu einer Entspannung im Kanton beigetragen hat. Der Regierungsrat anerkennt, dass suchtpolitische Fragen kontrovers diskutiert werden. Die Forderung einer Regulierung der Cannabis-Abgabe sollte indessen auf Bundesebene und im Rahmen des Betäubungsmittelgesetzes entschieden werden. Der Regierungsrat würde in diesem Rahmen eine Liberalisierung begrüssen.

#### 5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend Pilotversuch zum kontrollierten Verkauf von Cannabis abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin