



An den Grossen Rat

10.5204.04

GD/ P105204

Basel, 22. März 2017

Regierungsratsbeschluss vom 21. März 2017

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. März 2015 vom Schreiben 10.5204.03 des Regierungsrates Kenntnis genommen, den nachstehenden Anzug Tanja Soland und Konsorten entgegen dem Antrag des Regierungsrates stehen lassen und ihn dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung 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

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 17. November 2010 den Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend Pilotversuch zum kontrollierten Verkauf von Cannabis dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen. In seiner Sitzung vom 21. November 2012 hat er vom Schreiben des Regierungsrates 10.5204.02 Kenntnis genommen und entgegen dem Antrag des Regierungsrates den Anzug Tanja Soland und Konsorten stehen lassen.

In seiner Sitzung vom 18. März 2015 hat der Grosse Rat nach Kenntnisnahme des Schreibens 10.5204.03 des Regierungsrates den vorliegenden Anzug – wiederum entgegen dem Antrag des Regierungsrates – erneut stehen lassen und ihn dem Regierungsrat zur nochmaligen Berichterstattung überwiesen.

2. Aktivitäten seit der letzten Anzugsbeantwortung

Seit der letzten Anzugsbeantwortung im Jahr 2015 erfolgten die folgenden Aktivitäten und Abklärungen, welche in den nachstehenden Kapiteln 2.1 - 2.3 genauer erläutert werden:

- Einholung zusätzlicher Rechtsgutachten;
- Konzeption eines interurbanen Forschungsprojekts für einen kontrollierten Cannabisverkauf;
- Ausarbeitung eines klinischen Studienprotokolls für den Cannabisverkauf in Apotheken der Stadt Bern durch das Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Bern (ISPM);
- Online-Befragung zur Erhebung der Teilnahmebereitschaft an einem Pilotversuch zum regulierten Cannabisverkauf zwecks Prüfung der Machbarkeit.

In der Arbeitsgruppe „Cannabis“, welche zwecks Etablierung eines wissenschaftlichen Forschungsprojekts zur Cannabisregulierung entstanden ist, arbeiten derzeit die Kantone Genf und Basel-Stadt sowie die Städte Bern, Biel, Luzern, Thun, Winterthur und Zürich mit. Weiter nehmen Vertretungen der Universitäten Basel, Bern, Genf und Zürich teil. In dieser Arbeitsgruppe findet ein fachlicher Austausch zu den geplanten Cannabisprojekten statt.

2.1 Zusätzliche Rechtsgutachten

Derzeit liegen nebst dem Gutachten von Prof. Dr. iur. & lic. phil Martin Killias aus dem Jahr 2012 zwei weitere neue Rechtsgutachten vor:

- Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Peter Albrecht, Riehen, „Der betäubungsmittelrechtliche Rahmen für wissenschaftliche Projekte eines regulierten Umgangs mit Cannabis“: Das im Januar 2016 veröffentlichte Gutachten kommt zum Schluss, dass sich Projekte eines regulierten Umgangs mit Cannabis als wissenschaftliche Forschung im Sinn von Art. 8 Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (BetmG; SR 812.121) konzipieren lassen und einer Ausnahmegewilligung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) zugänglich sind. Internationale Abkommen stehen dem nicht entgegen. Das Gutachten bildet somit eine Grundlage, um beim BAG eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 8 Abs. 5 BetmG für wissenschaftliche Forschungsprojekte der Städte und Kantone zur Cannabisabgabe zu beantragen.
- Rechtsgutachten von Franziska Slongo, Pharmalex GmbH, Bern, „Pilotversuch Cannabiskonsum zu Genusszwecken: Abklärung zu den rechtlichen Grundlagen und Anforderungen“: Das Rechtsgutachten vom 1. September 2015 kommt zum Schluss, dass ein Pilotprojekt zum kontrollierten Verkauf von Cannabis unter den bestehenden rechtlichen Bedingungen realisierbar ist und unter Anwendung von Art. 8 Abs. 5 BetmG beim BAG zur Bewilligung einzureichen wäre. Da ein solches Forschungsvorhaben als Humanforschungsprojekt einzustufen ist, ist vor

der Gesuchseinreichung beim BAG die Einholung einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Ethikkommission notwendig.

2.2 Interurbanes Forschungsprojekt für einen kontrollierten Cannabisverkauf

Aufgrund von neuen Erkenntnissen und der Differenzierung der Projektmöglichkeiten entschied sich der Regierungsrat im Frühjahr 2016 für die Teilnahme des Kantons Basel-Stadt an einem vom Kanton Genf gemeinsam mit den Städten Bern und Zürich geplanten Forschungsprojekt zum kontrollierten Cannabisverkauf. Die einzelnen Projekte der beteiligten Kantone und Städte sollen auf drei unterschiedliche Zielgruppen ausgerichtet werden:

- Erwachsene mit unproblematischem Cannabiskonsum;
- Erwachsene mit problematischem Cannabiskonsum;
- Erwachsene, die Cannabis zur „Selbstmedikation“ konsumieren.

Für ein solches wissenschaftliches Forschungsprojekt ist gemäss Art 8. Abs. 5 BetmG eine Ausnahmegewilligung des BAG notwendig. Diese soll von den beteiligten Städten und Kantonen gemeinsam beantragt werden. Dazu werden die am Projekt teilnehmenden Städte und Kantone sowohl überregionale Fragestellungen des Forschungsdesigns als auch spezifische, auf die örtlichen Gegebenheiten und die verschiedenen anvisierten Zielgruppen zugeschnittene Fragestellungen zu evaluieren haben. Vor Eingabe eines Gesuchs für eine Ausnahmegewilligung beim BAG muss eine positive Beurteilung des Vorhabens von den für die beteiligten Kantone und Städte zuständigen Ethikkommissionen vorliegen.

Die wissenschaftlichen Fragestellungen beziehen sich u.a. auf die Bereiche Prävention und die psychosoziale und gesundheitliche Situation der Konsumierenden sowie auf die Themen Sicherheit und Schadensminderung für die Konsumierenden.

Die Erarbeitung des übergeordneten Forschungsdesigns und die Gesamtevaluation sollen in Koordination mit den beteiligten Städten Bern und Zürich sowie dem Kanton Genf erfolgen. Die geplante Laufzeit des Forschungsprojekts beträgt voraussichtlich drei Jahre. Zur Finanzierung der überregionalen Evaluation ist die Einreichung eines Gesuchs beim Schweizerischen Nationalfonds vorgesehen.

2.2.1 Geplantes Forschungsprojekt im Kanton Basel-Stadt

Im Zuge der bisherigen Konzeption des Forschungsprojekts im Kanton Basel-Stadt wurden die Rahmenbedingungen für das Basler Forschungsvorhaben festgelegt. Im Fokus des Basler Projekts stehen Erwachsene, die regelmässig Cannabis konsumieren, um damit subjektive Beschwerden im Sinn einer „Selbstmedikation“ zu lindern. Hintergrund ist, dass Personen Cannabis neben dem so genannten rekreativen Konsum auch gezielt zur Linderung von subjektiven Beschwerden konsumieren.

Bisherige Studien bezogen sich in der Regel auf die Wirkung des Konsums von ärztlich verordneten Cannabisprodukten bei verschiedenen spezifischen Erkrankungen. Weitgehend unerforscht sind jedoch die Auswirkungen des Cannabiskonsums bei Personen, die regelmässig Cannabisprodukte zur Linderung subjektiver Beschwerden im Sinn einer „Selbstmedikation“ einnehmen, dies sowohl in Bezug auf die psychische als auch die soziale und gesundheitliche Situation.

Aufgrund der ersten Resultate der von den am Gesamtprojekt beteiligten Gemeinwesen durchgeführten Online-Umfrage zum Cannabiskonsum (vgl. nachstehendes Kap. 2.4) wird im Kanton Basel-Stadt ein konkretes Studiendesign erstellt, mit dessen Erarbeitung die Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UPK) vom Gesundheitsdepartement beauftragt wurden. Untersuchungsgegenstand ist dabei nicht die Wirkung von Cannabis. Vielmehr soll evaluiert werden, ob das Angebot des legalen Cannabiskaufs genutzt wird und wie sich der legale Erwerb auf das Konsumverhalten der Zielgruppe auswirkt. Für die Erstellung des Studiendesigns sind sodann eine Viel-

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

zahl von Aspekten zu klären, wie z.B. Teilnahmebedingungen, Ausschlusskriterien, Screening, Verantwortlichkeiten, Rechte und Pflichten, Studienablauf, statistische Methoden, Sicherheit, Qualitätssicherung und -kontrolle.

Das Studiendesign wird in Abstimmung mit den Projektmitgliedern und Vertretungen der Universitäten Bern, Genf und Zürich ausgearbeitet.

Das voraussichtlich drei Jahre dauernde Pilotprojekt wird für 150 Cannabiskonsumierende mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt geplant. Das Cannabis soll in ausgewählten Apotheken erworben werden können. Die Einreichung des Forschungsvorhabens bei der Ethikkommission Nordwest- und Zentralschweiz (EKNZ) ist für Sommer 2017 vorgesehen. Eine positive Beurteilung durch die EKNZ vorausgesetzt, kann anschliessend eine Ausnahmegenehmigung gemäss Art. 8 Abs. 5 BetmG für das Projekt beim BAG beantragt werden. Sofern die notwendigen Genehmigungen von EKNZ und BAG sowie die erforderlichen Genehmigungs- und Zustimmungsbeschlüsse des Regierungsrates und allenfalls des Grossen Rates vorliegen, kann mit der Umsetzung voraussichtlich im Herbst 2018 begonnen werden.

2.3 Online-Befragung zur Erhebung der Teilnahmebereitschaft an einem Pilotversuch zum regulierten Cannabisverkauf zwecks Prüfung der Machbarkeit

Vom 21. November bis 21. Dezember 2016 haben die Universitäten Basel, Bern, Genf und Zürich eine anonyme internetbasierte Online-Befragung zur Erhebung der Teilnahmebereitschaft an einem Forschungsprojekt zum regulierten Cannabisverkauf im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie durchgeführt. Damit sollte geklärt werden, unter welchen Bedingungen Cannabiskonsumierende sich an einem mehrjährigen Studienprojekt zum kontrollierten Verkauf von Cannabis beteiligen würden. Es wurden u.a. auch Menge, Gründe und die Form des Konsums erhoben.

Mit einer Medienmitteilung wurde die Öffentlichkeit am 2. März 2017 über die wichtigsten Ergebnisse der Online-Umfrage informiert. Im Wesentlichen zeigen diese, dass die Cannabiskonsumierenden im Durchschnitt 30 Jahre alt sind und der Einstieg in den Cannabiskonsum bereits mit ca. 16 Jahren erfolgt ist. Beides gilt sowohl für Männer (80%) wie auch für Frauen (20%). Eine Mehrheit der an der Online-Umfrage Teilnehmenden geht einer Vollzeiterwerbstätigkeit nach und konsumiert Cannabis in der Freizeit. Rund zwei Drittel beziehen Cannabis oft oder immer über den Schwarzmarkt, weitere 30% über Bekannte und 10% bauen dieses selber an. Im Rahmen der wissenschaftlichen Befragung wurden auch Menge, Gründe und die Form des Konsums erhoben. In allen Regionen ist ein Joint mit Tabak die vorherrschende Konsumform. Die Frage nach den Motiven für den Konsum wurden von fast allen Teilnehmenden beantwortet: Er erfolgt bei rund der Hälfte der Teilnehmenden primär aus hedonistischen Gründen (Genuss, Spass), bei den meisten anderen aus Motiven, die als „Selbstmedikation“ bezeichnet werden können.

Die Befragung zeigte sodann, dass die Konsumierenden bereit sind, Restriktionen bei einem regulierten Cannabiserwerb in Kauf zu nehmen: Rund die Hälfte der Teilnehmenden der Online-Befragung würden grundsätzliche Rahmenbedingungen akzeptieren, welche für ein wissenschaftlich begleitetes Pilotprojekt auch zwingend erforderlich sind.

Die Zahl der Personen, die sich an der Umfrage beteiligt haben, und die Auswertungen zu den gestellten Fragen ermöglichen nun den teilnehmenden Partnern der interurbanen Arbeitsgruppe die weitere konkrete Ausgestaltung der einzelnen Projekte.

3. Weiteres Vorgehen

Aufgrund der Ergebnisse der Online-Umfrage wird das konkrete Projektdesign für spezifische Zielgruppen im Rahmen des interurbanen Projektes ausgearbeitet. Dabei soll u.a. das klinische Studienprotokoll des Instituts für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Bern (ISPM), wel-

ches im Auftrag des Gemeinderates des Stadt Bern für das Forschungsvorhaben zur Cannabisabgabe in Apotheken der Stadt Bern erstellt wurde, als Vorlage dienen.

Nach Vorliegen der Bewilligung der zuständigen Ethikkommissionen, der Bewilligung der zuständigen Gremien in den jeweiligen Städten und Kantonen, nach Vorliegen der Ausnahmenbewilligung des BAG und der erforderlichen Genehmigungs- und Finanzierungsbeschlüsse des Regierungsrates und gegebenenfalls des Grossen Rates kann mit der Umsetzung begonnen werden.

Als nächste Schritte auf dem Weg zur Umsetzung der Forschungsvorhaben sind folgende Schritte vorgesehen:

- Sommer 2017: Einreichung des Studiendesigns bei den jeweils zuständigen Ethikkommissionen;
- Zweite Jahreshälfte 2017: Gemeinsame Beantragung einer Ausnahmegewilligung beim BAG.

4. Fazit

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den Anzug Tanja Soland und Konsorten stehen zu lassen, und beabsichtigt, am geplanten interurbanen wissenschaftlichen Forschungsprojekt der Städte Bern und Zürich sowie des Kantons Genf zum regulierten Cannabisverkauf teilzunehmen. Das baselstädtische Forschungsprojekt ist als Teilprojekt des interurbanen Projekts geplant. Die Zielgruppe des baselstädtischen Projekts umfasst ausschliesslich Erwachsene, die regelmässig Cannabis konsumieren, um damit subjektive Beschwerden im Sinn einer „Selbstmedikation“ zu lindern. Die geplante Laufzeit des Forschungsprojekts beträgt voraussichtlich drei Jahre.

Grund für die Ausrichtung des Basler Forschungsvorhabens sind die bislang weitgehend nicht erforschten Auswirkungen des Cannabiskonsums bei Personen, die Cannabisprodukte ohne ärztliche Verordnung zur Linderung subjektiver Beschwerden im Sinn einer „Selbstmedikation“ einnehmen, in Bezug auf die psychische wie auch die soziale und gesundheitliche Situation.

Eine zusätzliche Zielsetzung des interurbanen Gesamtprojekts ist darin zu sehen, dass durch die einzelnen Projekte der beteiligten Kantone und Städte mit Blick auf den Cannabiskonsum neue Erkenntnisse in den Bereichen Prävention, Jugendschutz und Schadensminderung gewonnen werden können. Dazu kann der Kanton Basel-Stadt mit der Teilnahme am interurbanen Forschungsprojekt wesentlich beitragen.

5. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

 

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin