



An den Grossen Rat

10.5204.05

GD/P105204

Basel, 19. Juni 2019

Regierungsratsbeschluss vom 18. Juni 2019

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. Juni 2017 vom Schreiben 10.5204.04 des Regierungsrates Kenntnis genommen, dem Antrag des Regierungsrates folgend den nachstehenden Anzug Tanja Soland und Konsorten stehen lassen 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

Der Grosse Rat hat an 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 seinen Sitzungen vom 21. November 2012 und 18. März 2015 hat er von den Schreiben des Regierungsrates 10.5204.02 und 10.5204.03 Kenntnis genommen und den Anzug Tanja Soland und Konsorten jeweils stehen lassen.

In der Folge hat sich der Regierungsrat im Frühling 2016 für die Ausarbeitung eines Forschungsprojekts zum kontrollierten Cannabisverkauf in Koordination mit dem Kanton Genf und den Städten Bern und Zürich entschieden. Ende 2016 wurde von den Städten Bern und Zürich sowie den Kantonen Genf und Basel-Stadt in Zusammenarbeit mit den Universitäten Basel, Genf, Bern und Zürich eine Online-Befragung durchgeführt, um die Teilnahmebereitschaft an Forschungsprojekten zum kontrollierten Cannabisverkauf zu klären. Aufgrund dieser Ergebnisse wurden die einzelnen Projekte der beteiligten Kantone und Städte erarbeitet. Das Forschungsprojekt im Kanton Basel-Stadt war auf Erwachsene ausgerichtet, die regelmässig Cannabis zur Linderung subjektiver Beschwerden im Sinn einer Selbstmedikation konsumieren. Für die Ausarbeitung eines Studienprotokolls hat das Gesundheitsdepartement im Frühjahr 2016 die Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel beauftragt.

Aufgrund des geplanten Forschungsprojekts im Kanton Basel-Stadt beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat mit Schreiben 10.5204.04 vom 22. März 2017, den Anzug Tanja Soland und Konsorten stehen zu lassen. Mit Beschluss vom 7. Juni 2017 ist der Grosse Rat dem Antrag des Regierungsrates gefolgt.

2. Aktivitäten seit der letzten Anzugsbeantwortung

Der Kanton Basel-Stadt (Abteilung Sucht des Gesundheitsdepartements) ist als Mitglied in der interurbanen Arbeitsgruppe Cannabis vertreten. Diese Arbeitsgruppe besteht neben dem Kanton Basel-Stadt aus den Kernmitgliedern Kantone Genf, den Städten Zürich und Bern sowie Vertretungen der Universitäten Bern, Genf, Zürich und Basel. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe erfolgt ein regelmässiger fachlicher Austausch und die Koordination der geplanten Forschungsprojekte der Stadt Bern sowie der Kantone Basel-Stadt und Genf. Darüber hinaus partizipieren auch die Städte Biel, Luzern, Thun, Winterthur und Lausanne an den Treffen der interurbanen Arbeitsgruppe Cannabis, da diese Interesse an einer möglichen Teilnahme an den geplanten Forschungsprojekten bekundeten.

2.1 Geplante Forschungsprojekte

Die konkreten Studienprotokolle zu den Projekten der Stadt Bern sowie der Kantone Genf und Basel-Stadt wurden aufgrund der Resultate der im Winter 2016 durchgeführten interurbanen Online-Umfrage zur Bereitschaft der Teilnahme an einem allfälligen Forschungsprojekt ausgearbeitet. Eine zentrale Grundlage für die Zielgruppendefinierung stellten die Ergebnisse bezüglich Konsummotive dar. Die Resultate haben gezeigt, dass rund die Hälfte der Teilnehmenden Cannabis aus hedonistischen Gründen (Genuss, Spass) konsumiert, die restlichen konsumierten Cannabis hauptsächlich, um subjektive Beschwerden im Sinn einer Selbstmedikation zu lindern. Darauf basierend wurden für das Projekt drei Zielgruppen abgesteckt: Konsum zu Genusszwecken, problematischer Konsum und Konsum zur Selbstmedikation.

2.1.1 Stadt Bern

Das Berner Studienprotokoll wurde im Auftrag der Stadt Bern vom Institut für Sozial- und Präventivmedizin (ISPM) gemeinsam mit dem Klinischen Studienzentrum der Universität Bern erarbeitet. Das Forschungsprojekt sieht den Verkauf von Cannabis durch Apotheken in der Stadt Bern vor, um Erkenntnisse über die Auswirkungen auf das Konsum- und Kaufverhalten, das Befinden der

Studienteilnehmenden und den Schwarzmarkt zu gewinnen. Das Forschungsprojekt richtet sich an erwachsene Personen, welche Cannabis konsumieren. Voraussetzungen für eine Studienteilnahme sind ein Mindestalter von 18 Jahren, der nachweisliche Cannabiskonsum bereits vor der Studienteilnahme sowie der Wohnsitz in der Stadt Bern. Darüber hinaus dürfen sich Studienteilnehmende nicht in einer psychiatrischen Behandlung befinden noch darf eine Schwangerschaft vorliegen. Weitere Städte (Zürich, Luzern und Biel) haben Interesse an einer Teilnahme am dreijährigen Berner Projekt bekundet.

Im Februar 2017 erteilte die Kantonale Ethikkommission Bern dem Forschungsprojekt die notwendige Bewilligung. Im Mai 2017 wurde dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) das Forschungsgesuch zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung unterbreitet. Mitte November 2017 hat das BAG das Gesuch mit der Begründung abgelehnt, dass der Cannabiskonsum zu nicht medizinischen Zwecken, wie ihn das Stadtberner Projekt vorsieht, nach dem geltenden Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG) vom 3. Oktober 1951 (SR 812.121) auch im Rahmen von wissenschaftlichen Studien nicht bewilligungsfähig ist. Um solche Studien bewilligen zu können, müsste das BetmG geändert werden. Die Universität Bern verzichtete darauf, eine Beschwerde gegen den Entscheid des BAG einzureichen. Insbesondere sah es die Universität nicht als zweckmässig an, ein langwieriges Beschwerdeverfahren am Bundesverwaltungsgericht anzustrengen und damit möglicherweise die rasche politische Einführung eines vom BAG empfohlenen so genannten Experimentierartikels im BetmG zu verzögern.

2.1.2 Kanton Genf

Die „commission consultative en matière d'addiction“ des Kantons Genf hatte in Zusammenarbeit mit der Universität Genf evaluiert, ob ein Forschungsprojekt zum kontrollierten Cannabisverkauf durchführbar ist. Das Studienprotokoll wurde von der Ethikkommission Genf bewilligt. Der Bericht zum aktuellen Stand des Projektes wurde im Herbst 2018 dem Regierungsrat vorgelegt. Dessen Entscheid über das weitere Vorgehen ist derzeit noch ausstehend.

2.1.3 Kanton Basel-Stadt

Die in Kapitel 2.1 erwähnte Online-Umfrage zur Teilnahmebereitschaft vom Winter 2016 hatte gezeigt, dass neben den vorherrschenden hedonistischen Konsummotiven (Genuss, Spass) ein substanzieller Anteil der an der Umfrage Teilnehmenden Cannabis konsumiert, um subjektive Beschwerden im Sinn einer Selbstmedikation zu lindern. Basierend auf diesem Ergebnis stehen in dem im Kanton Basel-Stadt geplanten Projekt Erwachsene im Fokus, welche Cannabis regelmässig konsumieren, um subjektive Beschwerden zu lindern. Untersuchungsgegenstand ist dabei nicht die Wirkung von Cannabis, sondern ob das Angebot des legalen Cannabiskaufs in ausgewählten baselstädtischen Apotheken genutzt wird und wie sich der legale Kauf auf das Konsumverhalten der Studienteilnehmenden auswirkt. Um an der Studie teilnehmen zu können, muss das Mindestalter von 18 Jahren, der Wohnsitz in Basel-Stadt und ein regelmässiger Cannabiskonsum im Sinne der Selbstmedikation gegeben sein. Studienteilnehmende dürfen weder in einer psychiatrischen Behandlung noch schwanger sein. Das Basler Projekt ist für drei Jahre geplant und soll rund 220 Cannabiskonsumierende einschliessen. Um die Ergebnisse des Berner, des Genfer und des Basler Projekts vergleichen zu können, sind die Studiendesigns ähnlich gestaltet.

Im November 2017 wurde das Basler Projekt von der Ethikkommission Nordwest- und Zentralschweiz (EKNZ) mit kleineren Auflagen bewilligt. Zeitgleich wurde das Berner Projekt vom BAG abgelehnt. Das Gesundheitsdepartement hat die Verfügung des BAG zum Berner Projekt analysiert und die Chancen auf eine positive Antwort des BAG bei einer Eingabe des Basler Projekts als gering eingeschätzt. Aus diesem Grund wurde vorerst auf die Eingabe eines Gesuchs beim BAG zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung verzichtet. Stattdessen wird die Änderung des BetmG zur Einführung eines Experimentierartikels unterstützt, welche die geplanten Forschungsprojekte der Stadt Bern sowie der Kantone Genf und Basel-Stadt ermöglichen würde.

2.1.4 Studie „Cannabis und die Schweizer Volkswirtschaft: soziale Kosten und volkswirtschaftliche Effekte“

Parallel zu den geplanten Forschungsprojekten zum kontrollierten Cannabisverkauf erarbeitete die Universität Genf auf Anregung der Kantone Basel-Stadt und Genf, der Städte Bern und Zürich sowie des BAG die Studie „Cannabis und die Schweizer Volkswirtschaft: soziale Kosten und volkswirtschaftliche Effekte“. Hintergrund dafür war der Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend soziale Kosten des illegalen Cannabiskonsums (GNr. 14.5271). Darin forderten die Anzugsstellenden den Regierungsrat auf, eine Studie – möglicherweise in Zusammenarbeit mit weiteren Beteiligten – in Auftrag zu geben, welche die sozialen Kosten des illegalen Cannabiskonsums für die Schweizer Volkswirtschaft untersucht. Die dreijährige Studie startete im Sommer 2018 und ermöglicht, erste Erkenntnisse zu den Gesamtwirkungen von Cannabis für die Schweizer Volkswirtschaft zu gewinnen. Die Ergebnisse der Studie werden nach Studienabschluss publiziert. Vor diesem Hintergrund hat der Grosse Rat den Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend soziale Kosten des illegalen Cannabiskonsums mit Beschluss Nr. 18/51/25G vom 20. Dezember 2018 als erledigt abgeschrieben.

2.2 Betäubungsmittelgesetz

2.2.1 Parlamentarische Vorstösse

Nach der Ablehnung des Stadtberner Projekts durch das BAG wurden im Dezember 2017 fünf gleichlautende Motionen unter dem Titel „Experimentierartikel als Grundlage für Studien zur regulierten Cannabis-Abgabe“ im Nationalrat (NR) bzw. Ständerat (SR) eingereicht¹. Diese beauftragen den Bundesrat, zu prüfen, wie im Rahmen der geltenden Gesetzgebung befristete wissenschaftliche Studien zur Erprobung innovativer Regulierungsansätze zum gesellschaftlichen Umgang mit dem Cannabiskonsum bewilligt werden können. Sollten solche Studien nicht bewilligungsfähig sein, wird der Bundesrat beauftragt, dem Parlament schnellstmöglich eine entsprechende Änderung des BetmG (Experimentierartikel) vorzulegen, die es erlaubt, solche Studien unter Gewährleistung des Gesundheits- und Jugendschutzes durchzuführen. Zudem hat die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des NR im Januar 2018 eine gleichlautende Parlamentarische Initiative (Pa. Iv. 18.402) eingereicht, welcher am 22. März 2018 von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des SR Folge gegeben wurde.

2.2.2 Geplante Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (Pilotversuche Cannabis)

In der Folge hat der Bundesrat die Vorlage „Änderung des Betäubungsmittelgesetzes und Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (Pilotversuche mit Cannabis)“ erarbeitet und dazu von Juli bis Oktober 2018 eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Mehrheit der Kantone und politischen Parteien haben sich im Rahmen der Vernehmlassung für die Gesetzesänderung ausgesprochen. Am 27. Februar 2019 hat der Bundesrat die entsprechende Botschaft zur Änderung des BetmG betreffend Pilotversuche mit Cannabis² ans Parlament überwiesen. Aktuell steht das Geschäft im erstberatenden NR zur Behandlung an.

Wie die vorgenannten parlamentarischen Vorstösse verfolgt die Vorlage des Bundesrates das Ziel, die Durchführung von befristeten und streng reglementierten wissenschaftlichen Studien zum legalen Cannabisverkauf zu Genusszwecken zu ermöglichen. Die Wirksamkeit des neu ins BetmG einzuführende Artikels 8a und der dazugehörigen Verordnung soll auf zehn Jahre befristet werden. Die Vorlage enthält folgende Kernregelungsaspekte:

¹ Motionen 17.4111 von Nationalrätin Regine Sauter (FDP), 17.4112 von Nationalrat Angelo Barrile (SP), 17.4113 von Nationalrätin Regula Rytz (GP), 17.4114 von Nationalrätin Kathrin Bertschy (GLP), alle vom NR am 19. September 2018 angenommen; Motion 17.4210 von Ständerat Roberto Zanetti (SP), vom SR am 15. März 2018 angenommen, vom NR am 11. Juni 2018 abgelehnt.

² BBl 2019 2529 ff.

- *Örtliche und zeitliche Begrenzung:* Die Pilotversuche sollen örtlich auf eine oder mehrere Gemeinden begrenzt sein sowie höchstens fünf Jahre dauern (mit Verlängerungsmöglichkeit um zwei Jahre).
- *Studienpopulation:* An den Pilotversuchen sollen nur Personen über 18-Jährige teilnehmen können, welche nachweislich bereits Cannabis konsumieren und ihren Wohnsitz in der am Pilotversuch beteiligten Gemeinde haben. Von einer Teilnahme ausgeschlossen sind schwangere Frauen sowie Personen, die an einer ärztlich diagnostizierten Krankheit leiden, bei der Cannabis kontraindiziert ist. Die Teilnehmerzahl soll wissenschaftlich begründet sein, jedoch soll sie 5'000 Personen nicht überschreiten.
- *Abgabeprodukt:* Die im Rahmen der Pilotversuche zugänglichen Cannabisprodukte unterliegen einem Höchstwert des Gesamt-THC-Gehalts, den Vorgaben an die Produkteinformation, dem Werbeverbot sowie einer maximalen monatlichen Bezugsmenge. Das abgegebene Cannabisprodukt ist von der Tabaksteuer befreit.
- *Konsum:* Die abgegebenen Cannabisprodukte dürfen nur für den Eigengebrauch verwendet, nicht im öffentlichen Raum konsumiert und auch nicht an Dritte weitergegeben werden. Zuwiderhandlungen sollen mit angemessenen Massnahmen sanktioniert werden.
- *Gesundheitsschutz und Schutz der öffentlichen Ordnung:* Der Gesundheitszustand der Teilnehmenden soll von einer Studienärztin bzw. einem Studienarzt oder von einer geeigneten Fachstelle überwacht werden. Neben dem Schutz der Teilnehmenden soll auch der Schutz ihrer Angehörigen und Dritter sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung z.B. durch die Zusammenarbeit mit Vollzugs- oder Strafverfolgungsbehörden gewährleistet werden.

Die Änderung des BetmG soll die rechtliche Basis bieten, evidenzbasierte Erkenntnisse zu möglichen Cannabisregulierungen zu erhalten und damit zu einer Versachlichung der Diskussion beizutragen. Das allgemeine gesetzliche Cannabisverbot bleibt weiterhin bestehen.

3. Weiteres Vorgehen

Nach wie vor erachtet es der Regierungsrat als wichtig, dass im Umgang mit Cannabis neue Regulierungen mittels wissenschaftlichen Studien erforscht werden können. Deshalb unterstützt der Regierungsrat die Schaffung eines Experimentierartikels bzw. die Änderung des BetmG, welche die rechtliche Grundlage für die Durchführung des geplanten Forschungsprojekts schafft. Das Basler Projekt kann dazu beitragen, Erkenntnisse nicht nur zu Cannabisregulierungsmodellen und deren Auswirkungen auf das Konsumverhalten und den Schwarzmarkt, sondern auch zur Prävention, zum Jugendschutz, zur Schadensminderung und für die öffentliche Sicherheit zu gewinnen.

Im Rahmen der interurbanen Arbeitsgruppe bleibt der Kanton Basel-Stadt weiterhin mit den anderen interessierten Städten und Kantonen in stetigem Austausch. Sofern die rechtliche Grundlage für die geplanten Forschungsprojekte durch die Änderung des BetmG geschaffen wird, soll das baselstädtische Studienprotokoll überarbeitet, bei der EKNZ erneut eingereicht und nach dessen Gutheissung durch die EKNZ beim BAG erstmalig ein Gesuch für eine Ausnahmegewilligung eingereicht werden. Sodann ist die finale Zustimmung der zuständigen baselstädtischen Behörden einzuholen und die Projektfinanzierung sicherzustellen.

4. 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