



An den Grossen Rat

10.5204.06

GD/P105204

Basel, 27. Oktober 2021

Regierungsratsbeschluss vom 26. Oktober 2021

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. September 2019 vom Schreiben 10.5204.05 des Regierungsrates Kenntnis genommen, dem Antrag des Regierungsrates folgend den nachstehenden Anzug Tanja Soland und Konsorten stehen lassen und ihn 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 der Ergebnisse wurden in der Folge 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 die Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UPK) 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.

Im November 2017 hat die Ethikkommission Nordwest- und Zentralschweiz (EKNZ) das baselstädtische Forschungsprojekt mit kleineren Auflagen bewilligt. Zeitgleich wurde das Gesuch für eine Ausnahmegewilligung zur Durchführung eines Stadtberner Projekts zur Cannabisabgabe vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) aufgrund mangelnder rechtlicher Grundlage abgelehnt. Daraufhin wurde auf Bundesebene der politische Prozess für eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG) vom 3. Oktober 1951 (SR 812.121) eingeleitet, um die gesetzliche Basis für die Durchführung von befristeten und streng reglementierten wissenschaftlichen Studien zur regulierten Cannabisabgabe zu schaffen. Vor diesem Hintergrund wurde vorerst auf die Einreichung eines Gesuchs beim BAG für eine Ausnahmegewilligung zur Durchführung des baselstädtischen Pilotprojekts verzichtet und der Regierungsrat beantragte dem Grossen Rat mit Schreiben 10.5204.05 vom 19. Juni 2019, den Anzug Tanja Soland und Konsorten erneut stehen zu lassen. Mit Beschluss vom 11. September 2019 ist der Grosse Rat dem Antrag des Regierungsrates gefolgt.

2. Entwicklungen und Aktivitäten seit der letzten Anzugsbeantwortung

2.1 Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (Pilotversuche Cannabis)

Nach der Ablehnung des Stadtberner Projekts durch das BAG wurden diverse politische Vorstösse im Nationalrat bzw. Ständerat eingereicht¹, die vom Bundesrat die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Durchführung von Pilotversuchen zur Erprobung neuer Regulierungsansätze zum gesellschaftlichen Umgang mit Cannabis forderten. In der Folge hat der Bundesrat die Vorlage «Änderung des Betäubungsmittelgesetzes und Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (Pilotversuche mit Cannabis)» erarbeitet und am 27. Februar 2019 die

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), 17.4210 von Ständerat Roberto Zanetti (SP); Pa. Iv. 18.402 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats «Experimentierartikel als Grundlage für Studien zur regulierten Cannabis-Abgabe».

entsprechende Botschaft zur Änderung des BetmG betreffend Pilotversuche mit Cannabis² ans Parlament überwiesen. Die Vorlage des Bundesrates verfolgte das Ziel, die Durchführung von befristeten und streng reglementierten wissenschaftlichen Studien zum legalen Cannabisverkauf zu Genusszwecken zu ermöglichen. Die Wirksamkeit des neu ins BetmG einzuführenden Artikels 8a und der dazugehörigen Verordnung sollte auf zehn Jahre befristet werden. Die Vorlage enthielt folgende Kernregelungsaspekte:

- *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 Jahre 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.
- *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 der öffentlichen Sicherheit und Ordnung z.B. durch die Zusammenarbeit mit Vollzugs- oder Strafverfolgungsbehörden gewährleistet werden.

Im Rahmen der im Stände- und Nationalrat geführten Debatten wurde die Vorlage dahingehend ergänzt, dass – wenn möglich – Schweizer Bio-Cannabis für diese Projekte verwendet werden muss. Am 25. September 2020 haben schliesslich beide Räte der Vorlage zugestimmt und am 31. März 2021 verabschiedete der Bundesrat die Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (BetmPV, SR 812.121.5). Die Änderung des BetmG sowie die BetmPV traten am 15. Mai 2021 in Kraft und sind auf zehn Jahre befristet.

Mit der Änderung des BetmG wurde die rechtliche Basis geschaffen, um befristete und streng reglementierte wissenschaftliche Studien zur regulierten Cannabisabgabe zu Genusszwecken zu ermöglichen. Ziel dieser Studien ist es, die Auswirkungen auf die Konsumgewohnheiten und Gesundheit von Cannabiskonsumierenden in einem wissenschaftlichen Rahmen zu untersuchen. Damit sollen evidenzbasierte Erkenntnisse zu möglichen Cannabisregulierungen gewonnen werden, die zu einer Versachlichung der gesundheitspolitischen Diskussion beitragen.

2.2 Geplante Forschungsprojekte

2.2.1 Forschungsprojekte in der Schweiz

In der Schweiz sind in diversen Städten und Kantonen Projekte zum regulierten Cannabisverkauf geplant. Führend sind dabei die Städte Bern, Zürich und Lausanne sowie die Kantone Genf, St. Gallen und Basel-Stadt. Auch die Städte Biel, Luzern und Winterthur haben Interesse an einer Teilnahme an den geplanten Forschungsprojekten bekundet. In diesem Kontext treffen sich regelmässig Vertretungen aller interessierten Städte bzw. Kantone sowie Universitäten im Rahmen der interurbanen Arbeitsgruppe Cannabis für den fachlichen Austausch sowie die Koordination

² BBI 2019 2529 ff.

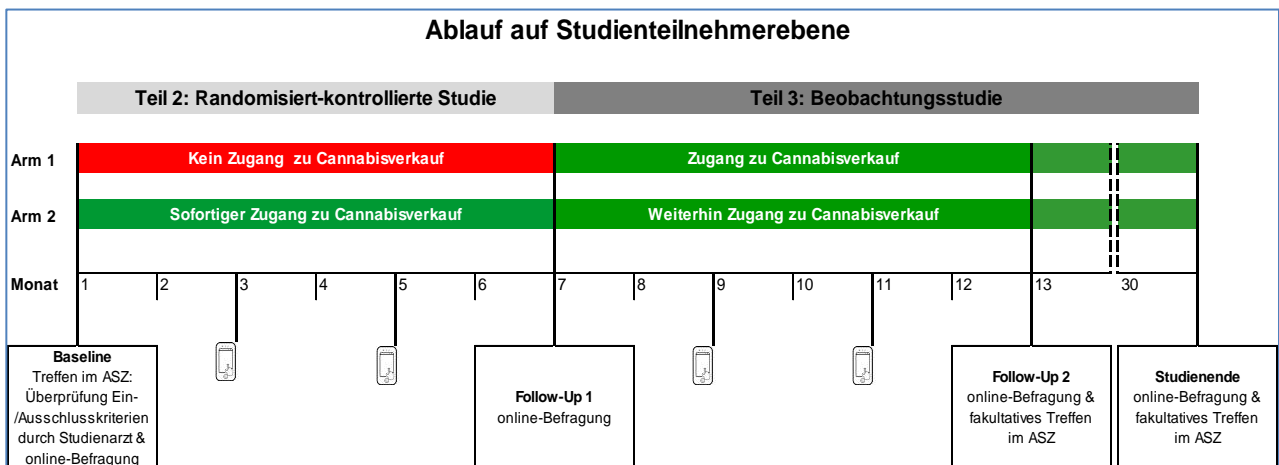
der verschiedenen Projekte. Dies soll ermöglichen, die Projekte bestmöglich aufeinander abzustimmen und Synergien zu nutzen.

2.2.2 Basler Forschungsprojekt

Als sich die Änderung des Betäubungsmittelgesetzes im Winter 2020 abzeichnete, haben die Abteilung Sucht des Gesundheitsdepartements gemeinsam mit den UPK die Arbeiten im Rahmen des Basler Projektes zum regulierten Cannabisverkauf wieder aufgenommen. In einem ersten Schritt wurde das Studienprotokoll vor dem Hintergrund der Änderung des BetmG und der neuen BetmPV überarbeitet. Nach wie vor sollen im Basler Projekt die Auswirkungen eines kontrollierten Cannabisverkaufs in ausgewählten baselstädtischen Apotheken auf das Konsumverhalten und die Gesundheit von Cannabiskonsumierenden untersucht werden. Mit der Änderung des Betäubungsmittelgesetzes wurde jedoch die Zielgruppe erweitert. Neu soll nicht nur wie ursprünglich vorgesehen die Zielgruppe Erwachsene untersucht werden, die regelmässig Cannabis zur Linderung subjektiver Beschwerden im Sinn einer Selbstmedikation konsumieren, sondern auch diejenige der Erwachsenen, die dies zu Genusszwecken tun.

Um die genannte Fragestellung zu untersuchen, ist eine randomisierte kontrollierte Interventionsstudie mit nachfolgender Beobachtungsstudie geplant. Sobald der Studienarzt die Einschlusskriterien (u.a. Alter, Wohnsitz, medizinische Kontraindikation) überprüft hat, sollen die Studienteilnehmenden zufällig einer von zwei Gruppen zugeteilt werden. Die eine Gruppe kann sofort Cannabis in ausgewählten Apotheken legal erwerben (Arm 1), die Kontrollgruppe hat diese Möglichkeit erst nach sechs Monaten (Arm 2). Der Vergleich dieser beiden Gruppen (Arm 1. vs. Arm 2) ermöglicht, den Effekt des regulierten Cannabisverkaufs auf das Konsumverhalten und die Gesundheit zu untersuchen, und zählt zu den hochwertigsten Formen der klinischen Studien. Nach sechs Monaten haben alle Studienteilnehmenden während maximal zwei Jahren die Möglichkeit, Cannabis legal zu erwerben.

Während der Studie werden alle Studienteilnehmenden regelmässig u.a. zu ihrem Konsumverhalten, zu ihrer Gesundheit und zur Zufriedenheit mit dem Angebot befragt. Es ist geplant, 374 über 18-jährige Personen in die Studie einzuschliessen. Die nachfolgende Abbildung zeigt den Studienablauf auf der Teilnehmerebene.



Die geplante Studie stellt eine wertvolle Möglichkeit dar, den kontrollierten Cannabisverkauf im kleinen Rahmen in der Schweiz zu erproben, und bezieht dabei die vier Säulen der Schweizer Drogenpolitik mit ein:

- a) *Prävention*: Im Rahmen der Studie kann mit den Teilnehmenden direkt und einfach über das Verkaufspersonal in den Apotheken Kontakt aufgenommen werden. Darüber hinaus können die Studienteilnehmenden regelmässig über diverse Cannabisthemen wie z.B. Konsumformen informiert werden.

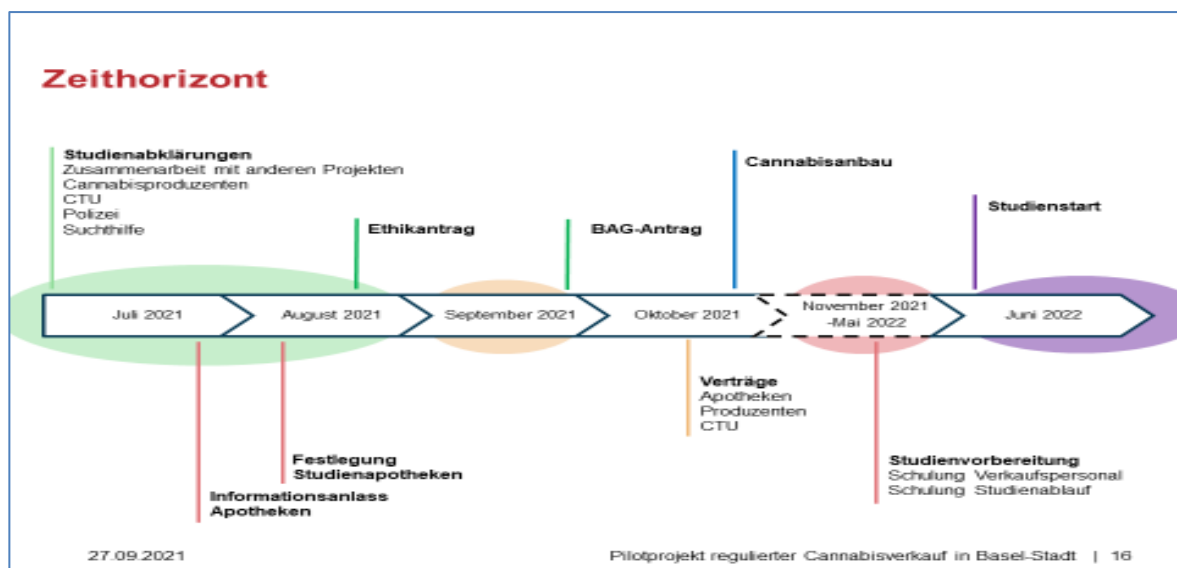
- b) *Therapie*: Bei Teilnehmenden mit Verdacht auf problematischen Konsum kann das Verkaufspersonal ein Gespräch beim Studienarzt oder Beratungs- und Therapieangebote empfehlen.
- c) *Schadensminderung*: Der kontrollierte Cannabisverkauf setzt die Qualitätskontrolle von Cannabis voraus, sodass das Produkt nicht verunreinigt ist und der THC-Gehalt stabil gehalten wird. Dadurch kann die Schädlichkeit von Cannabis reduziert werden. Ausserdem sollen Cannabisprodukte mit unterschiedlichem THC/CBD-Gehalt verkauft werden, mit dem Ziel, den Konsum von Cannabis mit niedrigem THC-Gehalt zu fördern. Auch sollen schadensmindernde Konsumformen ermöglicht werden (z.B. Vaporisieren).
- d) *Repression und Regulierung*: Es erhalten nur Erwachsene Zugang zum kontrollierten Verkauf. Minderjährige sind von der Studienteilnahme ausgeschlossen. Es gelten die üblichen rechtlichen Regelungen, d.h. der Cannabiskonsum in der Öffentlichkeit sowie der Weiterverkauf sind verboten, der Besitz von bis zu zehn Gramm des Studienproduktes ist erlaubt.

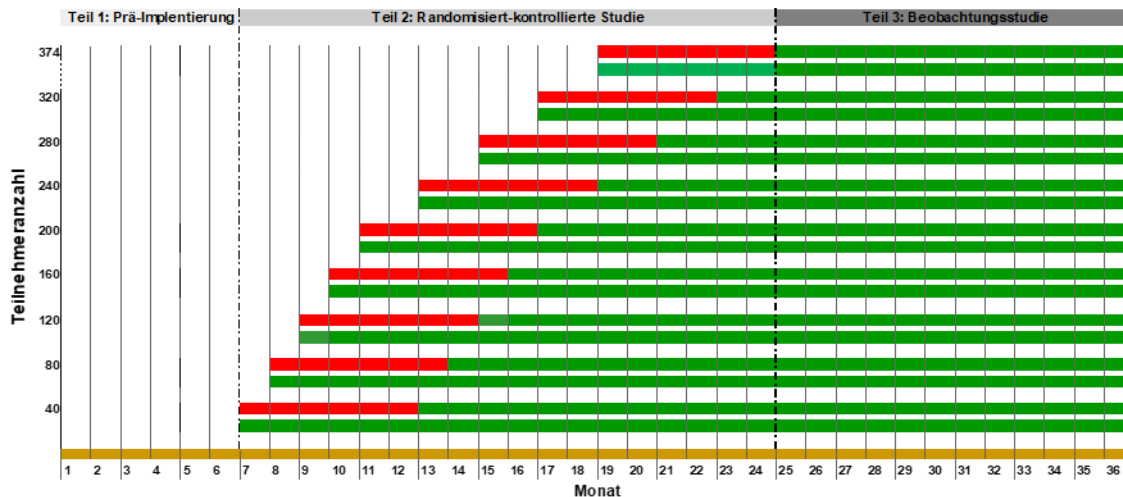
3. Aktueller Stand des Basler Pilotprojekts und weiteres Vorgehen

Das überarbeitete Studienprotokoll wurde von den UPK und der Abteilung Sucht erarbeitet. Die Clinical Trial Unit Basel der Universität Basel wurde mit der Umsetzung des Projektes beauftragt. Über den Baselstädtischen Apotheker-Verband wurden interessierte Apotheken für eine Teilnahme angefragt. Neun Apotheken haben als Studienapotheken zugesagt. Diverse Gespräche mit potenziellen Cannabisproduzenten haben stattgefunden. Die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei wurde definiert, sodass die öffentliche Sicherheit und Ordnung auch während der Studie gewährleistet ist. Darüber hinaus wurden die Institutionen des Suchthilfesystems in Basel über die bevorstehende Studie informiert, damit Unterstützungsangebote für Studienteilnehmende sichergestellt werden. Weiterhin wird auch im Rahmen der interurbanen Arbeitsgruppe Cannabis die Zusammenarbeit mit den geplanten Projekten in den Städten Zürich, Bern, und Lausanne sowie im Kanton Genf intensiviert.

Das Studienprotokoll wurde im August 2021 von der EKNZ mit kleineren Auflagen bewilligt. Der Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegewilligung wurde im Oktober beim BAG eingereicht. Zudem hat der Regierungsrat ebenfalls im Oktober die zur Umsetzung des Vorhabens erforderlichen Ausgaben in der Höhe von insgesamt 300'000 Franken für die Jahre 2022–2025 bewilligt. Unter der Voraussetzung der Erteilung der erforderlichen Bewilligung durch das BAG soll die Studie voraussichtlich im Sommer 2022 starten können.

Die nachstehenden Darstellungen zeigen den zeitlichen Verlauf der Vorarbeiten der Studie sowie den eigentlichen Studienablauf während der gesamten Studiendauer von drei Jahren.





4. 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

Beat Jans
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin