

Regulierung von Cannabis: Modell Kanada als Vorbild für die Schweiz

Diskussionspapier

Markus Koch, Corina Gredig, Thomas Beck, Guy Krayenbühl



Executive Summary

Der „War on Drugs“ ist gescheitert. Die repressive Drogenpolitik nach dem Motto «Strafverfolgung führt zu weniger Konsum» hat keine Wirkung gezeigt, sondern hohe Gesundheits- und Sicherheitskosten verursacht.

Immer mehr Länder beschreiten deshalb bei der Regulierung von Cannabis neue Wege. Uruguay und mehrere US-Bundesstaaten haben Cannabis bereits reguliert. Kanada beschloss vor Kurzem, den Cannabismarkt ab Mitte 2018 zu regulieren.

Die Schweiz war in den 1990er Jahren Vorreiterin einer liberalen Drogenpolitik. Das Viersäulenprinzip und die Heroinabgabe sind eine Erfolgsgeschichte. Seither hat die Schweiz ihre Drogenpolitik nicht mehr weiterentwickelt – zum Nachteil für die Gesundheit der Bevölkerung.

Das Modell Kanada könnte als Vorbild für eine neue Cannabis-Regulierung dienen. Dieses basiert auf drei Pfeilern: 1.) Die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten soll besser geschützt, 2.) Cannabis von Minderjährigen ferngehalten und 3.) die öffentliche Sicherheit verbessert werden, indem man dem Schwarzmarkt die Einnahmequellen entzieht. Das kanadische Modell sieht dabei vor, dass die einzelnen Bundesstaaten selber entscheiden können, welches Verkaufsmodell in ihrem Bundesstaat gelten soll (spezielle Geschäfte oder bspw. Verkauf nur über Apotheken). Dadurch wird dem Föderalismus Rechnung getragen.

Bis zu zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung befürworten die Aufhebung des Cannabisverbots – sofern gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Die bürgerlich-konservativen Kräfte im National- und Ständerat stellen sich aber weiterhin gegen eine Cannabis-Regulierung. Folglich muss weniger die Bevölkerung, sondern vielmehr die Politik überzeugt werden, Cannabis wieder zu legalisieren.

Das glp lab schlägt vor, Cannabis zu regulieren und dabei das Modell Kanada auf die Schweiz zu adaptieren. Mit dem Fokus auf einen besseren Sicherheits- und Gesundheitsschutz sowie einer föderalen Umsetzung liesse sich ein breiter Unterstützerkreis gewinnen.

Inhaltsverzeichnis

Ausgangslage.....	3
Diskussionsstand in der Schweiz.....	5
«The Canadian Way» für die Schweiz.....	6
Ausblick.....	7
Impressum.....	8

Ausgangslage

In der Schweiz wurden die Produktion und der Konsum von Cannabis 1951 verboten. Damals wie heute führen die Verbotsbefürworter vor allem Gesundheits- und Sicherheitsaspekte ins Feld und sorgen sich um einen höheren Konsum bei Jugendlichen.

Schaut man jedoch genauer hin, führt ein Verbot weder beim Gesundheitsschutz zum Ziel, noch wird die öffentliche Sicherheit erhöht.

Gesundheitsaspekte

Aus wissenschaftlicher Sicht ist die Gefährdung der Konsumenten durch Cannabis geringer als durch Nikotin und Alkohol, wenn man vergleicht, welchen körperlichen Schaden die Substanzen verursachen, wie stark sie abhängig machen und wie sich ihr Konsum auf die Gesellschaft auswirkt.¹ Fachstellen wie etwa die Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik NAS - CPA, fordern deshalb ein Umdenken.²

Um die 300'000 Personen kiffen in der Schweiz. Meistens Produkte aus der Gasse, die mit gesundheitsschädigenden Stoffen wie Blei gestreckt oder durch Pestizide verunreinigt sind.³ Zusammen mit dem steigenden

THC-Gehalt gefährdet dies die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten und erhöht damit auch die Gesundheitskosten. Ausserdem ist vor dem Konsum meist nicht bekannt, wie stark der Stoff wirklich ist. Die Höhe des THC-Gehaltes zu kennen ist für die Nutzenden jedoch eine relevante Information, zumal sich dieser in den letzten Jahren massiv erhöht hat.

Sicherheitsaspekte

In den USA sind die Gewaltverbrechen in den Regionen, in denen Cannabis reguliert wurde, sogar zurückgegangen.⁴

In der Schweiz wurden 2016 45'000 Menschen wegen Cannabiskonsums verurteilt.⁵ Obwohl in der Schweiz jährlich 200 Millionen Franken für die Cannabis-Repression ausgegeben werden⁶ ist der Konsum nicht gesunken. Auch bindet die Kriminalisierung von Cannabis erhebliche Kräfte auf Seiten von Polizei und Staatsanwaltschaft, die bei der Verfolgung anderer Delikte gebraucht werden könnten.

¹ Nutt et. Al. 2010. The Lancet Volume 376, No. 9752, p1558–1565

² Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik NAS – CPA. 2015. *Zentrale Aspekte der Cannabisregulierung: Gründe, Ziele und mögliche Massnahmen*. Webdokument: http://fachverband-sucht.ch/download/142/Grundposition_Zentrale_Aspekte_der_Cannabisregulierung._Grnde_Ziele_und_mgliche_Massnahmen_der_Nationalen_Arbeitsgemeinschaft_Suchtpolitik_NAS_der_Kantonalen_Konferenz_der_Suchtbeauftragten_KKBS_und_der_Stdtischen_Konferenz_der_Suchtbeauftragten_SKBS

³ Bernhard et. Al. 2017. *Untersuchung von Cannabis auf Streckmittel, Verschnittstoffe, Pestizide, mikrobiologische und anorganische Kontaminationen*. Webdokument: <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/npp/forschungsberichte/forschungsberichte-cannabis/untersuchung-cannabisverunreinigung.pdf.download.pdf/Untersuchung%20Cannabisverunreinigungen.pdf>

schungsberichte-cannabis/untersuchung-cannabisverunreinigung.pdf.download.pdf/Untersuchung%20Cannabisverunreinigungen.pdf

⁴ Neue Zürcher Zeitung vom 24. August 2017. *Schützt die Jugend – legalisiert Cannabis!* Weblink: <https://www.nzz.ch/meinung/drogenpolitik-schuetzt-die-jugend-legalisiert-cannabis-ld.1312315> Siehe dazu auch Aussagen von US-Senator Cory Booker: <http://time.com/4882369/cory-booker-marijuana-justice-act-bill/>

⁵ Suchtmonitoring Schweiz. 2017. *Marktbezogene Aspekte und Regulierungen*. Weblink: <http://www.suchtmonitoring.ch/de/4/4-2.html?cannabis-markt-und-regulierungen-verzeigungen-&zollkontrollen>

⁶ Mischa Hauswirth. 2015. *Cannabis-Irrsinn - Warum uns das Verbot schadet*. Webdokument: <http://cannabis-irrsinn.info/wp/das-wichtigste-in-kuerze/>

Jugendschutz

Fragt man Jugendliche, verstehen sie oft nicht, wieso die Erwachsenen das Kiffen verbieten, Alkohol und Zigaretten aber erlaubt sind.

"It's easier for a teenager to buy a joint right now than a bottle of beer, and it's not right," sagte der kanadische Premierminister Justin Trudeau anlässlich der Ankündigung, Cannabis regulieren zu wollen.

Das es auch anders geht, belegt das Beispiel des US-Bundesstaates Colorado. Dort hat der

Cannabiskonsum von Teenagern nach der Regulierung 2014 um 12% abgenommen.⁷ Ein wichtiger Grund für den Rückgang war das Verschwinden des Schwarzmarktes, was es für Jugendliche schwieriger machte, an Stoff zu gelangen. Zudem konnte durch die Regulierung das Wissen über Cannabis und über die Folgen des Konsums verbessert werden.

Durch die Einnahmen aus dem legalen Verkauf an Erwachsene könnten zudem die Präventionsmittel massiv aufgestockt werden.

⁷ Washington Post vom December 21. Dezember 2016. After legalization, teen marijuana use drops sharply in Colorado. Weblink:

https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/12/21/one-of-the-greatest-fears-about-legalizing-marijuana-has-so-far-failed-to-happen/?utm_term=.a06ce4baf703

Diskussionsstand in der Schweiz

Zuletzt stimmte die Bevölkerung 2008 über die Cannabispolitik ab. Die Volksinitiative „für einen vernünftigen Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz“, welche die Legalisierung von Cannabis zum Ziel hatte, wurde mit 63% der abgegebenen Stimmen abgelehnt.

Seit diesem Abstimmungsergebnis hat sich die internationale Drogenpolitik verändert. Weltweit ist die Regulierung von Cannabis auf dem Vormarsch. Grund dafür: Die repressive Drogenpolitik nach dem Motto «Strafverfolgung führt zu weniger Konsum» hat keine Wirkung gezeigt, aber hohe Kosten verursacht.

Dass Repression nicht zum gewünschten Erfolg führt, hat auch das Parlament erkannt, weshalb es in der letzten Legislatur das Strafmass für Cannabiskonsum herabgesetzt hat. Seither sollte der Besitz von geringen Cannabismengen nur noch durch Ordnungsbussen geahndet werden. Allerdings pflegen diverse Kantone weiterhin eine restriktivere Auslegung.

2015 wurde die Motion «Cannabis für Schwerkranken» der Grünliberalen Margrit Kessler angenommen. Diese beauftragte den Bundesrat, im Rahmen eines wissenschaftlichen Piloten zu prüfen, ob und unter welchen Umständen natürlicher Cannabis zu medizinischen Zwecken eingesetzt werden könnte.

Mit Genf, Biel, Basel, Zürich und Bern haben diverse Städte eigene Pilotprojekte aufgelegt, welche wichtige Erkenntnisse für die staatliche Regulierung von Cannabis liefern könnten. Das Projekt der Universität und Stadt Bern wurde bereits von der Ethikkommission des Kantons gutgeheissen, jedoch vom Bundesamt für Gesundheit vorerst gestoppt.

Nachdem die letzte Abstimmung beinahe 10 Jahre zurückliegt und wissenschaftliche und internationale Entwicklungen eine Neubeurteilung nahelegen, hat sich die politische Debatte wieder intensiviert. Die Grüne Partei Schweiz hat eine parlamentarische Initiative eingereicht, welche die Ausarbeitung eines Bundesgesetzes zur Regulierung von Cannabis verlangt. Diese wird voraussichtlich im Sommer 2018 zum ersten Mal in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats behandelt.

Parallel formt sich eine Allianz aus Konsumentinnen, Patienten, Suchtexpertinnen und weiteren interessierten Kreisen, welche eine neue Volksinitiative zur Legalisierung von Cannabis erarbeitet. Der Initiativtext ist vom Verein Legalize It zur Vorprüfung bei der Bundeskanzlei eingereicht worden. Dieser wurde bewusst offen formuliert, so dass kein bestimmtes Regulierungsmodell vorgegeben wird. Die Unterschriftensammlung hat noch nicht begonnen.

Auch die Stimmung in der Bevölkerung hat sich geändert. Bis zu zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung befürworten die Aufhebung des Cannabisverbots – sofern gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Zu diesem Schluss kam eine repräsentative Bevölkerungsumfrage im Auftrag des Fachverbandes Sucht.⁸

Ob über den parlamentarischen Weg oder über eine Volksabstimmung: Die Schweizer Bevölkerung wird in den nächsten Jahren erneut befragt werden, ob sie den Cannabiskonsum legalisieren und regulieren möchte. Und damit auch darüber, ob die Schweiz wieder zu den drogenpolitischen Vorreitern gehören soll oder weiterhin auf kontraproduktive Repression setzt.

⁸ gfs-zürich, Markt- und Sozialforschung. 2017. *Telefonische Omnibus-Befragung zum Konsum und Handel von Cannabis*. Webdokument: http://fachverbandsucht.ch/download/427/Chartreport_Fachverband_Sucht_2017.pdf

«The Canadian Way» für die Schweiz

Die Schweiz ist das Land der Kompromisse. Wir schlagen deshalb keine vollständige Liberalisierung des Cannabiskonsums wie in einigen US-Bundesstaaten (inklusive TV-Werbung etc.) vor. Mehrheitsfähig ist eher ein Modell à la Kanada, welches stark auf den Gesundheits- und Sicherheitsschutz fokussiert. Kanada orientiert sich bei der Regulierung von Cannabis an folgenden Zielen:

- Die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten besser schützen
- Cannabis von Minderjährigen fernhalten

- Den Drogenkartellen eine Einnahmequelle entziehen und damit die öffentliche Sicherheit verbessern

Das kanadische Modell lässt zudem eine unterschiedliche Handhabung in den einzelnen Bundesstaaten zu. So können die Bundesstaaten selbst entscheiden, welches *retail model* bei ihnen erlaubt ist. Grenzstaaten können den Cannabishandel stark beschränken, um einen Cannabis-Tourismus zu verhindern.

Wir adaptieren im Folgenden das kanadische Modell auf die Schweiz.

Gesetz über die Kontrolle, Regulierung und Besteuerung des Cannabiskonsums durch Erwachsene (Hanfgesetz)

Die Schweizer Suchtpolitik basiert heute auf dem Vier-Säulen-Modell, bestehend aus 1.) Prävention, 2.) Therapie, 3.) Schadensminderung sowie 4.) Regulierung und Vollzug. Kombiniert man die kanadischen Ziele mit dem Viersäulenmodell, ergeben sich folgende Massnahmen:

1. **Prävention:** Ein Teil der Einnahmen aus der Cannabissteuer wird in die Prävention investiert und diese damit massiv ausgebaut. Die Bewerbung von Cannabis-Produkten ist verboten.
2. **Therapie:** Ein Teil der Einnahmen aus der Cannabissteuer wird in ein flächendeckendes Netz von Ausstiegshilfen (ähnlich wie beim Tabakkonsum smokefree.ch) und deren Bekanntmachung investiert.
3. **Schadensminderung:** Die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten wird neu durch staatliche Produktvorschriften besser geschützt. Der THC-Gehalt wird auf dem Produkt ausgewiesen und eine Obergrenze festgelegt. Es ist verboten, Cannabis mit gesundheitsschädlichen Substanzen zu strecken.
4. **Regulierung und Vollzug:** Cannabis muss von Minderjährigen ferngehalten werden. Wer Cannabis weiterverkauft, handelt illegal und soll bestraft werden. Das Lenken von Fahrzeugen unter dem Einfluss von Cannabis soll ebenfalls unter Strafe gestellt werden. Erwachsene dürfen maximal 30 Gramm besitzen. Die erlaubte Eigenproduktion beträgt maximal 4 Pflanzen pro Konsumentin oder Konsument. Jede grössere Produktion muss speziell zertifiziert werden.

Der Verkauf von Cannabis soll dabei analog dem Tabak- und Alkoholverkauf besteuert werden. Die Einnahmen aus der Cannabissteuer sollen der Prävention, Therapie und den Sozialwerken zukommen. Alternativ ist es auch denkbar, einen Teil der Einnahmen ähnlich wie bei der CO₂-Abgabe der Bevölkerung via Krankenkassenprämien zurückzugeben. Damit profitieren von einer Regulierung alle Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz.

Ausblick

Suchtexpertinnen und Suchtexperten fordern ein Umdenken, eine Bevölkerungsmehrheit ist für die Regulierung und verschiedene Länder nehmen bereits die Pionierrolle war: Die Ampeln für eine Cannabis-Regulierung stehen auf grün.

Um dem Anliegen das „Kifferimage“ abzustreifen, muss ein breiter Unterstützerkreis ins Boot geholt werden. Analog dem Modell Kanada müssten sich meinungsführenden Organisationen für eine Regulierung gewinnen lassen:

- Der Patientenschutz, Ärzteverbände und die Krankenkassen: Lieber von der Fachfrau als von der Dealerin, müsste deren Devise sein, damit die Konsumentinnen und Konsumenten keinen verunreinigten Stoff über die Gasse kaufen müssen.
- Jugendschutzverbände: Damit Cannabis besser von Minderjährigen ferngehalten und die Prävention massiv verstärkt werden kann.
- Parteien, u.a. FDP: Eine liberale Drogenpolitik, welche sich an den aktuellsten wissenschaftlichen Erkenntnissen orientiert und die Freiheit der Bürger ins Zentrum stellt, ist ein liberales Kernanliegen.

Mit der parlamentarischen Initiative der GPS⁹, welche im Mai 2017 eingereicht wurde, hat die Gesundheitskommission

des Nationalrates nächstens die Möglichkeit, neue Wege in der Schweizer Drogenpolitik zu beschreiten.

Analog Kanada könnte die Kommission als ersten Schritt eine Taskforce beauftragen, ein Umsetzungsmodell für eine Regulierung auszuarbeiten, welches den Gesundheits- und Sicherheitsschutz ins Zentrum stellt. Die kanadische Task Force brauchte dafür lediglich ein halbes Jahr.¹⁰

Danach ist es an liberalen Politikerinnen und Politikern aus der FDP, CVP und SVP, konservative Stimmen aus den eigenen Reihen von einem modernen System à la Kanada zu überzeugen. Die Schweizer Bevölkerung ist nämlich bereits so weit.

⁹ Parlamentarische Initiative 17.440 Grüne Fraktion: Bundesgesetz zur Hanfregulierung (neues Schweizer Hanfgesetz)

¹⁰ Siehe dazu den finalen Report der kanadischen Task Force on Cannabis Legalization and Regulation. Weblink:

<https://www.canada.ca/en/services/health/marijuana-cannabis/task-force-marijuana-legalization-regulation/framework-legalization-regulation-cannabis-in-canada.html>

Impressum

Grüssend heben das Reagenzglas – die AutorInnen

Markus Koch (28) ist Ökonom und Jungpolitiker

Corina Gredig (30) leitet das Politlabor und ist Gemeinderätin der Stadt Zürich

Dr. Thomas Beck (63) ist beratend im Gesundheitswesen tätig

Guy Krayenbühl (49) ist Staatsanwalt und Gemeinderat der Stadt Zürich

Zitieren

glp lab – das offene Politlabor 2017: Regulierung von Cannabis: Modell Kanada als Vorbild für die Schweiz, Diskussionspapier, Zürich

Danksagung

Wir danken herzlich Simone Hofer fürs Lektorieren und Fact-Checken und dem Fachverband Sucht für die Unterstützung bei der Ideenküche.

www.glpab.ch

www.facebook.com/glpab

www.twitter.com/glpab

