



**Interpellation von Andreas Lustenberger
betreffend Cannabis Legalisierung**
(Vorlage Nr. 2826.1 - 15678)

Antwort des Regierungsrats
vom 3. Juli 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Andreas Lustenberger hat am 30. Januar 2018 eine Interpellation betreffend Cannabis Legalisierung eingereicht (Vorlage Nr. 2826.1 - 15678). Der Kantonsrat überwies die Interpellation am 22. Februar 2018 an den Regierungsrat.

Der Regierungsrat nimmt zur Interpellation wie folgt Stellung:

A. Vorbemerkungen

Der Interpellant nimmt in seinem Vorstoss auf eine eidgenössische Volksinitiative Bezug, die jedoch noch nicht im Bundesblatt veröffentlicht wurde und für die somit die Unterschriftensammlung noch nicht begonnen hat. Der Regierungsrat verzichtet im Allgemeinen darauf, zu Volksbegehren in diesem Stadium Stellung zu nehmen. Die Fragen des Interpellanten werden im Folgenden somit unabhängig von der benannten Initiative beantwortet werden.

Bei Cannabis oder Hanf handelt es sich um eine Pflanzengattung, der unter anderem der Medizinhanf oder *Cannabis sativa* angehört, auf den sich die politische Diskussion um ein Verbot respektive eine Legalisierung bezieht. Sowohl die Blütenstände (Marihuana) als auch das Harz der Blütenstände (Haschisch) sind psychoaktive Drogen. Diese enthalten den Wirkstoff Tetrahydrocannabinol (THC), der in der Schweiz dem Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG / SR 812.121) untersteht und somit verboten ist. Konkret verbietet das Betäubungsmittelgesetz den Anbau, die Einfuhr, die Herstellung und den Handel von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis (Art. 8 Bst. d. BetmG) sowie den Konsum und die Anstiftung zum Konsum von entsprechenden Stoffen (Art 19a BetmG).

In der Schweiz liegen die abschliessenden Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Betäubungs- und Heilmittel beim Bund. Mit der Frage nach einer allfälligen Legalisierung von Cannabis-Produkten befassen sich deshalb primär der Bundesrat resp. das eidgenössische Parlament.

Im vergangenen Jahr haben fünf Städte und zwei Kantone eine Arbeitsgruppe gebildet und verschiedene Pilotprojekte für einen regulierten Zugang zu Cannabis erarbeitet. Ein erstes Projekt wurde von der Stadt Bern in Zusammenarbeit mit der Universität Bern beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) eingereicht. Im Rahmen dieses Forschungsprojekts hätte der regulierte Verkauf von Cannabis durch Apotheken oder andere Stellen geprüft werden sollen. Das Ziel der Studie wäre es gewesen, konkrete Erkenntnisse über die Auswirkungen auf das Konsum- und Kaufverhalten sowie auf das Befinden der Studienteilnehmenden zu erhalten.

Aufgrund einer fehlenden gesetzlichen Grundlage wurde dieses Vorhaben jedoch vom BAG gestoppt. In der Folge wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene eingereicht, mit dem Ziel, eine gesetzliche Grundlage (Experimentierartikel) für solche Pilotprojekte zu schaffen. Der Ständerat und die nationalrätliche Gesundheitskommission haben sich bereits für einen solchen Experimentierartikel im Betäubungsmittelgesetz ausgesprochen und möchten unter anderem Cannabis-Projekte, wie sie oben beschrieben wurden, ermöglichen. Die wissenschaftliche Auswertung solcher Projekte würde wichtige Erkenntnisse für einen zukünftigen Umgang mit Cannabisprodukten liefern.

Zudem ist die Anwendung von Cannabis-Produkten im medizinischen Gebrauch bereits jetzt für bestimmte Indikationen möglich, etwa bei chronischen oder durch Krebs verursachten Schmerzen oder bei Krämpfen, die durch Multiple Sklerose ausgelöst werden. Entsprechende Ausnahmegenehmigungen werden vom BAG erteilt.

B. Beantwortung der Fragen

Frage 1: Welche Vorteile sähe der Regierungsrat in der Liberalisierung von Cannabis, im Sinne der neuen Initiative? Die Frage bezieht sich auch auf das Potential eines wegfallenden Schwarzmarktes, des kontrollierten Anbaus und der Möglichkeit neuer staatlicher Einnahmen analog der Besteuerung von Tabak und des Alkohol.

Grundsätzlich gibt es unter Fachleuten im Suchtbereich Befürworterinnen und Befürworter sowie Gegnerinnen und Gegner einer Liberalisierung von Cannabis.

Bei den Befürworterinnen und Befürwortern für eine neue gesetzliche Regulierung von Konsum, Anbau und Handel von Cannabis steht meist nicht eine Legalisierung oder Liberalisierung in dem Sinne zur Diskussion, dass Anbau, Handel und Konsum vom Cannabis vollkommen freigegeben wären. Vielmehr müssten Produktion, Vertriebskanäle, Werbung etc. klar reguliert werden, wie dies bereits heute bei Alkohol und Tabak der Fall ist. Bei einer solchen Regulierung müsste dem Jugendschutz und der Prävention ein besonderes Augenmerk zukommen.

Die Zahl der Personen, die Cannabis konsumieren, ist im Vergleich zu der Zahl an Konsumentinnen und Konsumenten anderer illegalen Drogen in der Schweiz vergleichsweise hoch. So haben im Jahr 2016 7,3 % der Wohnbevölkerung ab 15 Jahren in den vergangenen 12 Monaten mindestens einmal Cannabis konsumiert. Bei anderen illegalen Betäubungsmitteln liegt diese Zahl deutlich tiefer (Kokain: 0,5 %, andere Drogen [Ecstasy, LSD, Speed]: 0, 2 %) (Quelle: BAG-Faktenblatt «Konsum illegaler Drogen in der Schweiz 2016»¹). Dieser im Vergleich verbreitete Konsum von Cannabis deutet darauf hin, dass aktuelle Regulierungsformen, wie z.B. das Ordnungsbussenmodell, nicht wie gewünscht greifen.

Wie der Interpellant in seiner Frage erwähnt, würde ein regulierter Markt mehr staatliche Eingriffe als ein illegaler Markt erlauben. Da Cannabis in einem Schwarzmarkt gehandelt wird, sind kriminelle Strukturen verbreitet und eine Trennung des Cannabismarktes von anderen Drogenmärkten ist kaum möglich. Dadurch ist unvermeidlich, dass Cannabis-Konsumentinnen und -Konsumenten auch direkt in Kontakt zu anderen illegalen Drogen geraten. Zudem würde ein kontrollierter Cannabishandel eine Kontrolle der Qualität der verkauften Produkte erlauben, was dem Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten zu Gute käme.

¹ Download unter: www.bag.admin.ch > Themen > Mensch & Gesundheit > Sucht > Cannabis

Neben der Frage nach der Legalisierung von Cannabis ist auch eine allfällige Besteuerung von Cannabis resp. cannabishaltigen Produkten in der Zuständigkeit des Bundes angesiedelt. Je nach Besteuerungsmodell könnte bei einer Regulierung mit beträchtlichen Steuereinnahmen gerechnet werden.

Gleichzeitig ist es nicht möglich, die tatsächlichen Auswirkungen einer Liberalisierung oder Legalisierung von Cannabis abzuschätzen. In Europa gibt es nach wie vor kein Land, in dem Anbau, Handel und Konsum von Cannabis legal sind.

Gegnerinnen und Gegner einer Legalisierung von Cannabis gehen davon aus, dass die Gewährleistung eines effektiven Jugendschutzes bei einer Liberalisierung von Cannabis erschwert würde. Dies verdeutlicht eine Betrachtung der Zahlen und Fakten zum Alkoholkonsum von Jugendlichen. Alkohol ist prinzipiell legal zu kaufen und zu konsumieren, wobei der Verkauf an Jugendliche unter 16 Jahren verboten ist und der Verkauf an unter 18-Jährige eingeschränkt ist. Diese Situation ist also vergleichbar mit den geforderten Regulierungen bei Cannabis. Dabei zeigt sich, dass die Durchsetzung des Jugendschutzes beim Alkohol heute nicht wie gewünscht umgesetzt werden kann, weisen doch 23,9 % der 15-19-Jährigen einen zumindest einmal monatlich punktuell risikoreichen Konsum auf (Quelle: BAG-Faktenblatt «Alkoholkonsum in der Schweiz 2016»²). Auch bei den Jugendlichen unter 16 Jahren, die gesetzlich keinen Alkohol erwerben dürfen, ist Alkoholkonsum weit verbreitet. So trinken 7,8 % der 15-Jährigen mindestens einmal in der Woche Alkohol, 10,8 % der 15-Jährigen waren im Monat vor der Befragung einmal oder mehrmals richtig betrunken (Quelle: Studie «Substanzkonsum bei Schülerinnen und Schülern in der Schweiz im Jahr 2014 und im Trend seit 1986», hg. von Sucht Schweiz³).

Diese Erfahrungen mit Alkohol zeigen folglich auf, dass ein Verbot der Abgabe an Minderjährige keinen ausreichenden Jugendschutz bietet. Während der Konsum von Suchtmittel wie Alkohol oder Tabak durch Jugendliche im Allgemeinen sehr kritisch betrachtet werden muss, ist diese Problematik bei Cannabis, einer psychoaktiven Substanz, in erhöhtem Masse vorhanden. Jugendliche befinden sich mitten in der körperlichen und psychischen Entwicklung und sind dadurch deutlich anfälliger für schädliche Auswirkungen von Cannabis als Erwachsene. Je früher mit dem Cannabiskonsum begonnen wird und je intensiver der Konsum ist, desto höher ist das Risiko für negative Folgen.

Eine aktuelle Meta-Studie, welche sämtliche relevanten Ergebnisse der weltweiten Forschung der letzten 20 Jahre ausgewertet hat, hat etwa folgende Resultate ergeben:

- Jugendliche, die regelmässig Cannabis rauchen, haben ein doppelt so hohes Risiko, die Schule abzubrechen wie Nichtkonsumierende.
- Regelmässig Konsumierende, die bereits in der Jugend mit dem Rauchen von Cannabis begonnen haben, weisen eine Verminderung der kognitiven Fähigkeiten auf (z.B. Gedächtnis- und Konzentrationsstörungen). Auch bei Erwachsenen kommt es zu kognitiven Einschränkungen durch den Cannabiskonsum. Die Forschung geht aber davon aus, dass diese Einschränkungen vorübergehend sind.

² Download unter www.bag.admin.ch > Service > Zahlen & Fakten > Zahlen & Fakten zu Sucht > Zahlen & Fakten: Alkoholkonsum

³ http://www.suchtschweiz.ch/fileadmin/user_upload/DocUpload/Rapport-Substanzgebrauch-HBSC-2014.pdf

- Bei Jugendlichen, die regelmässig Cannabis konsumieren, besteht ein doppelt so hohes Risiko, eine Psychose zu entwickeln (Grössenordnung: 14 (statt 7) Fällen pro 1000 Konsumierende).⁴

Diese Ergebnisse zeigen die Gefahren des Cannabis-Konsums gerade bei Jugendlichen deutlich auf. Gerade das doppelt so hohe Psychose-Risiko bei Cannabis-Konsumierenden zeigt, dass es sich bei Cannabis keinesfalls um ein harmloses Genussmittel handelt. Eine Psychose kann bei Jugendlichen zu Langzeitfolgen führen, die etwa in einer Unfähigkeit, in den Arbeitsprozess einzusteigen, münden können. Neben dem persönlichen Leid führt dies auch zu finanziellen Mehrkosten für die öffentliche Hand, da diese für das Aufkommen der betroffenen Personen sorgen muss (IV oder Sozialhilfe).

Frage 2: Wie begründet der Regierungsrat die Tatsache, dass gewisse berauschende Substanzen wie Alkohol legal konsumiert werden können; in der Schweiz der Konsum und Anbau von Cannabis jedoch weiterhin nicht straffrei ist?

Cannabis ist in der Schweiz seit dem Jahr 1951 als Betäubungsmittel gelistet und somit verboten. In der Vergangenheit gab es mehrere Versuche, Cannabis durch politische Vorstösse zu entkriminalisieren oder zu legalisieren. Sowohl mehrere Vorstösse im eidgenössischen Parlament als auch eine Volksinitiative im Jahr 2008, die eine Entkriminalisierung von Cannabis forderten, wurden abgelehnt, die Volksinitiative mit 63 % Nein-Stimmen. Eine gewisse Lockerung der gesetzlichen Grundlage fand im Jahr 2013 im Zuge der Revision des Betäubungsmittelgesetzes statt. Seitdem wird der Besitz von Cannabis bis maximal 10 Gramm mit einer Ordnungsbusse geahndet und auf eine Verzeigung verzichtet, falls die Busse akzeptiert wird. Die Tatsache, dass der Anbau, Handel, Besitz und Konsum von Cannabis in der Schweiz illegal ist, stellt somit einen politischen Entscheid dar und ist Ausdruck des Volkswillens.

Neben der Schweizerischen Gesetzgebung verhindern auch internationale Verträge die Legalisierung von Cannabis. Das Einheitsabkommen über die Betäubungsmittel (UN-Konvention gegen narkotische Drogen, SR 0.812.121.0), das neben der Schweiz über 180 Staaten unterzeichnet haben, verbietet prinzipiell sowohl den Anbau als auch den Handel und Konsum von Cannabis und Cannabis-Produkten, ausser wenn die Betäubungsmittel mit einer staatlichen Bewilligung angebaut und gehandelt und ausschliesslich für medizinische oder wissenschaftliche Zwecke verwendet werden.

Frage 3: Wie hoch sind die Kosten, die infolge von Kontrollen, Prozessen, etc. bei der Zuger Polizei anfallen?

Die Zuger Polizei führt Kontrollen bezüglich Cannabisprodukten im Rahmen ihrer üblichen Patrouillen- und Kontrolltätigkeiten durch und erfasst sie nicht gesondert. Die polizeilichen Kosten lassen sich daher nicht spezifisch für den Bereich Cannabis ausweisen. Der ungefähre Arbeitsaufwand kann indes anhand der Anzahl Ordnungsbussen in diesem Bereich (ca. 500 pro Jahr) geschätzt werden. Eine Personenkontrolle wegen Verdacht auf Besitz und Konsum von Cannabisprodukten nimmt etwa 10 bis 15 Minuten in Anspruch. Dabei werden die Ausweisdokumente geprüft und Personalien abgeklärt, ein Gespräch im Zusammenhang mit der Kontrolle geführt, die Person nach verbotenen Substanzen abgetastet sowie, wenn nötig, eine Ord-

⁴ Hall, Wayne: «What has research over the past two decades revealed about the adverse health effects of recreational cannabis use?» In: Addiction, Jan. 2015: S. 19-35.

nungsbusse ausgestellt. Macht die kontrollierte Person bei der mitgeführten Substanz ein legales Produkt geltend, das nicht unter das Betäubungsmittelgesetz fällt, sind zusätzliche Arbeitsschritte nötig. Üblicherweise agieren die Mitarbeitenden der Polizei als Zweierpatrouille. Für 500 Ordnungsbussen zu rund 10 Minuten Arbeit von zwei Polizeiangehörigen entsteht folglich ein jährlicher Arbeitsaufwand von rund 167 Stunden oder von etwa 20 Arbeitstagen für Kontrollen im Zusammenhang mit Cannabisprodukten. Bei einem Kostenansatz von durchschnittlich 100 Franken pro Arbeitsstunde ergibt dies eine grob geschätzte Kostenhöhe von 16 700 Franken pro Jahr.

Der zeitliche Aufwand für die Lagerung und die Vernichtung der Betäubungsmittel sowie die damit verbundene Administration nimmt aufgerechnet etwa einen Arbeitstag pro Jahr in Anspruch. Seit Januar dieses Jahres stehen neu Schnelltests zur Verfügung, mit welchen der legale Industriehanf (CBD/CBG) von Drogenhanf (THC-Gehalt höher 1 %) unterschieden werden kann. Diese Tests kosten etwa fünf Franken pro Stück. Da aufgrund der kurzen Zeitspanne noch zu wenige Erfahrungswerte vorliegen, lässt sich die Anzahl verbrauchter Testkits pro Jahr derzeit nicht sinnvoll abschätzen.

Auch die Kosten, die bei der Staatsanwaltschaft durch Verfahren in Bezug auf Cannabis anfallen, können mangels Führung entsprechender Statistiken nicht detailliert ausgewiesen werden. Im Bereich der Übertretungen des Betäubungsmittelgesetzes (Art. 19a BetmG), d.h. unbefugtem Konsum von Betäubungsmitteln, sind im Jahr 2017 bei der Staatsanwaltschaft 501 Verfahren eingegangen (321 Verfahren im Erwachsenenstrafrecht, 180 Verfahren im Jugendstrafrecht). Gemäss Schätzungen der Staatsanwaltschaft entfallen ca. 80 % der Verfahren (400 Fälle) auf Cannabis, die restlichen 20 % auf andere Betäubungsmittel (wie Kokain, Heroin etc.). Die meisten dieser 400 Verfahren werden von der Staatsanwaltschaft mit Strafbefehl erledigt, was im Durchschnitt bei normal laufenden Fällen rund 1,5 Stunden Arbeitsaufwand in der ganzen Bearbeitungskette verursacht (d.h. total ca. 600 Stunden bzw. rund 40 500 Franken pro Jahr).

Im Bereich der Vergehen und Verbrechen des Betäubungsmittelgesetzes (Art. 19 Abs. 1 und 2 BetmG) sind bei der Staatsanwaltschaft im Jahr 2017 64 Verfahren eingegangen (49 Verfahren im Erwachsenenstrafrecht, 15 Verfahren im Jugendstrafrecht). Im Erwachsenenstrafrecht entfallen nach grober Schätzung ca. 50 % der Verfahren auf reine Cannabisprodukte, bei den Jugendlichen ca. 75 % der Verfahren. Eine Aufwandschätzung in diesen Bereichen ist generalisiert nicht möglich, da jedes Verfahren auf unterschiedlichen Ausgangslagen basiert und fallbezogen differenzierte Untersuchungshandlungen angewendet werden müssen. Die Verfahren bei Jugendlichen würden wohl auch bei einer Legalisierung von Cannabis für Erwachsene und entsprechenden Massnahmen für den Jugendschutz anfallen.

Frage 4: Wie beurteilt der Regierungsrat die Situation des Schwarzmarktes im Kanton Zug? Hat er Kenntnis von mafiösen und illegalen Strukturen?

Gemäss Zuger Polizei wird im Kanton Zug mit Cannabis vor allem unstrukturierter Kleinhandel betrieben. Strukturen oder Netzwerke von organisierter Kriminalität sind im Bereich Cannabis bisher nicht bekannt. Bei polizeilichen Kontrollen und Ermittlungen lässt sich ab und zu Kleinhandel (auch «Ameisenhandel» genannt) erkennen und aufdecken. Dabei handelt es sich vielfach um Hanfkonsumierende, welche ihren Eigenbedarf durch den Handel mit Cannabisprodukten zu decken versuchen. Im Rahmen der Ermittlungen können teilweise auch Lieferantinnen und Lieferanten und andere Beteiligte zur Anzeige gebracht werden.

Zudem können im Kanton Zug jährlich etwa fünf bis zehn kleinere Hanfzuchten mit bis zu 40 Pflanzen sowie etwa eine Anlage mit über 100 Pflanzen ermittelt werden. Deren Besitzerinnen und Besitzer züchten den THC-reichen Drogenhanf nicht nur für den Eigenkonsum sondern für den Verkauf. Die erwähnten Hanfzüchterinnen und Hanfzüchter sind nicht in organisierte, mafiöse Strukturen eingebunden. Sie agieren unabhängig, verfügen aber in der Regel über ein Vertriebs- und Verkaufsnetz. Es gibt dabei sowohl Fälle, in denen sie den Verkauf selbst organisieren, als auch solche, in denen mit Kleindealerinnen und -dealern zusammengearbeitet wird.

Die Ermittlungen, die im Jahr 2014 einen organisierten Heroinhandel aufdeckten, und auch die Verhaftungen von Drogenhändlern im letzten Jahr zeigen aber auf, dass es im Kanton Zug durchaus organisierte illegale Strukturen gibt, die interkantonal harte Drogen im grösseren Mass handeln. Dabei werden neben harten Drogen auch weiche Drogen als Nebenprodukt mitgehandelt.

C. Antrag

Kenntnisnahme

Zug, 3. Juli 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart