

Zürich, 26. September 2012

Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

Postulat von Bastien Girod und Matthias Probst betreffend Cannabis, Pilotversuch für kontrollierten Verkauf, Bericht und Abschreibung

Am 30. August 2006 reichten die Gemeinderäte Bastien Girod und Matthias Probst (beide Grüne) folgendes Postulat, GR Nr. 2006/346 ein, welches dem Stadtrat am 16. Juni 2010 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird gebeten zu prüfen, wie folgende Massnahmen umzusetzen sind:

1. In Form eines wissenschaftlich begleiteten Pilotversuches wird in der Stadt Zürich der kontrollierte Verkauf von Cannabis eingeführt.
2. Im Rahmen seiner Präventionsbemühungen erarbeitet der Stadtrat mit den Schulen und den Fachorganisationen eine Strategie zur Aufklärung und Beratung von Jugendlichen. Im Vordergrund steht dabei nicht das gescheiterte 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. Der Stadtrat erstattet dem Gemeinderat regelmässig Bericht über die getroffenen Massnahmen und ihre Auswirkungen.
4. Der kontrollierte Verkauf an unter 18 Jährige ist ausgeschlossen.

Begründung:

Das Verbot des Cannabiskonsums ist Ausdruck einer blockierten schweizerischen Drogenpolitik und kriminalisiert tausende von Menschen, statt sie zu vernünftigem Genusskonsum zu leiten. Diese verkehrte Politik kostet viel Geld, welche besser für die Prävention ausgegeben würde. Die Städte sind von dieser fehlgeleiteten Politik besonders betroffen. Die Stadt Zürich stand stets als eine Pionierin für eine fortschrittliche Drogenpolitik ein, deshalb sollte sie sich auch vermehrt für einen vernünftigen Umgang mit dem Cannabiskonsum einsetzen.

Der kontrollierte Verkauf von Cannabis erlaubt einen effektiven Jugendschutz, gezielte Information der CannabiskonsumtInnen und eine Qualitätskontrolle. Zudem verhindert der kontrollierte Verkauf die Vermischung von weichen und harten Drogen und der Cannabis-Schwarzmarkt könnte ausgeschaltet werden.

Der Gemeinderat der Stadt Bern will Möglichkeiten und Rahmenbedingungen eines wissenschaftlich begleiteten Pilotversuchs zum kontrollierten Verkauf von Hanf prüfen. Die Stadt Zürich sollte sich an diesen Projekten beteiligen, um Wissen und Erfahrungen für einen vernünftigen Umgang mit dem Cannabiskonsum zu erlangen und eine Entkriminalisierung des Cannabiskonsums zu erreichen.

Eine fundierte Aufklärung der Jugendlichen über einen vernünftigen Umgang mit dieser weichen Droge, die sich aber nicht am realitätsfernen Ziel der Abstinenz orientiert, wäre aber von grosser Bedeutung.

Der Einsatz für eine offenere Hanfpolitik ist schliesslich auch ein Einsatz für die Entkriminalisierung von vielen Zürcherinnen und Zürchern und ihren BesucherInnen und sollte deshalb vom Stadtrat engagiert vorangetrieben werden.

1. Ausgangslage

In der Stadt Zürich (16. Juni 2010) und im Kanton Basel-Stadt (17. November 2010) wurden zeitnah politische Vorstösse zur Prüfung eines Pilotversuches für kontrollierten Cannabisverkauf eingereicht. In der Folge wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Stadt Zürich und des Kantons Basel-Stadt eingesetzt, um die Machbarkeit eines Pilotversuches gemeinsam zu prüfen. Die Arbeitsgruppe gab ein Gutachten in Auftrag, welches die Zulässigkeit eines Versuches mit kontrolliertem Cannabisverkauf prüft (siehe Ziff. 2). Dies vor allem unter der Berücksichtigung der Art. 3j (Forschungsförderung) und Art. 8 (verbotene Betäubungsmittel) des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG, SR 812.121).

Ähnliche Vorstösse wurden in den Städten Bern und Luzern bereits beantwortet (siehe nachfolgend Ziff. 1.2)

1.1. Gesetzliche Grundlagen

Vorweg soll auf einige massgebliche Bestimmungen des auf den 1. Juli 2011 revidierten BetmG hingewiesen werden: Gemäss der Legaldefinition von Art. 2 lit. a BetmG gelten als Betäubungsmittel «abhängigkeitserzeugende Stoffe und Präparate der Wirkungstypen Morphin, Kokain oder Cannabis». Cannabis gilt daher als gesetzlich geregeltes Betäubungsmittel. In Art. 8 Abs. 1 lit. d BetmG figurieren sodann «Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis» unter den verbotenen Betäubungsmitteln, die weder angebaut, eingeführt, hergestellt noch in den Verkehr gebracht werden dürfen. In Anhang 1 zur Betäubungsmittelverzeichnisverordnung (BetmVV-EDI, SR 812.121.11), dem gesetzlichen Verzeichnis der Betäubungsmittel, psychotropen Stoffe, etc., werden sodann Cannabis ab einem THC-Gehalt von 1,0, Cannabisharz (Haschisch), Cannabissamen und Cannabisstecklinge mit einem THC-Gehalt von mindestens 1 Prozent aufgeführt.

In Art. 3e Abs.1 BetmG ist zwar vorgesehen, dass eine kantonale Bewilligung erforderlich sei für die «Verschreibung, die Abgabe und die Verabreichung von Betäubungsmitteln zur Behandlung von Betäubungsmittelabhängigen Personen». Diese Ermächtigung bezieht sich indessen nur auf Betäubungsmittel, deren Abgabe und Verabreichung das Gesetz ausdrücklich gestattet, wie das etwa in Art. 3e Abs. 3 BetmG ausdrücklich für Heroin vorgesehen ist. Art. 3e Abs.1 BetmG hat also keine selbständige Bedeutung und erweitert insbesondere nicht den Spielraum für weitere Versuche.

Erweiterte Möglichkeiten zu Versuchen sind in Art. 8 Abs. 5 BetmG vorgesehen. Laut dieser Bestimmung kann das Bundesamt für Gesundheit BAG Ausnahmegewilligungen für den Anbau, die Einfuhr, die Herstellung und das Inverkehrbringen bestimmter Betäubungsmittel erteilen, «wenn kein internationales Abkommen entgegensteht und diese Betäubungsmittel der wissenschaftlichen Forschung, der Arzneimittelentwicklung oder der beschränkten medizinischen Anwendung dienen». Mit dieser Bestimmung wird somit eine begrenzte, auf die medizinische Forschung und Anwendung fokussierte Ausnahmegewilligung ermöglicht. Der Bericht der nationalrätlichen Kommission zur BetmG-Revision erwähnte im Sinne von Beispielen die medizinische Anwendung von Cannabis zur Schmerzlinderung, gegen Brechreiz und zur Appetitstimulation. Mit besonderer Bezugnahme auf Aids- oder Krebspatientinnen und -patienten wurde die Anwendung gegen Schmerzen, Übelkeit, Appetitverlust und Angstgefühlen nach einer Chemotherapie genannt (BBl. 2006-1651, 8583 ff.).

1.2. Weitere Vorstösse zum kontrollierten Verkauf von Cannabis

Am 24. Juni 2010 wurde ein interfraktionelles Postulat zum Thema «Wissenschaftlicher Pilotversuch für einen vernünftigen Umgang mit Cannabis» an den Gemeinderat der Stadt Bern überwiesen. Am 12. Mai 2011 berichtet der Gemeinderat der Stadt Bern zu diesem wie folgt: *«Die Durchführung eines wissenschaftlich begleiteten Pilotversuches in der Stadt Bern zur Einführung von kontrolliertem Verkauf von Cannabis wäre auch mit dem revidierten Betäubungsmittelgesetz nur als wissenschaftliches Forschungsprojekt mit einer Ausnahmegewilligung möglich. An ein solches Projekt würden jedoch hohe Auflagen gestellt. Gemäss Antwort des Eidgenössischen Departements des Innern wäre ein wissenschaftlicher Versuch, in welchem Cannabis verkauft würde, unethisch. Auch sei das Rauchen von Cannabis keine medizinisch anerkannte unschädliche Konsumform.»*

Der Gemeinderat sieht daher auch unter dem revidierten Betäubungsmittelgesetz keine Möglichkeit, einen sinnvollen, wissenschaftlich begleiteten Pilotversuch in der Stadt Bern durchzuführen. Der Gemeinderat geht davon aus, dass auch weitere rechtliche Abklärungen in anderen Städten zu den gleichen Ergebnissen gelangen wie die Stadt Bern.»

Aufgrund der Stellungnahme der Stadt Luzern vom 11. Januar 2011 zum Postulat betreffend Prüfung der Möglichkeiten, ein Pilotprojekt «Kontrollierter Verkauf von Cannabis» durchzuführen, wurde das Postulat vom Stadtrat mit folgender Begründung abgelehnt: *«Das BAG hat in seiner Stellungnahme ausdrücklich festgehalten, dass ein kontrollierter Verkauf von Cannabis, wie das Postulat vorsieht, aufgrund der Bestimmungen im BetmG ausgeschlossen sei. Die Abgabe von Cannabis sei aufgrund des BetmG einzig für medizinische Fälle zugelassen, bei denen die Wirksamkeit von Cannabis in der Fachliteratur beschrieben ist und bei denen herkömmliche Präparate nicht ausreichend gewirkt haben (beispielsweise zu Schmerzlinderung bei Krebsleiden, bei bestimmten Formen von Asthma, bei Autoimmunerkrankungen oder bei spastischen Symptomen).*

Vertreterinnen und Vertreter des Jugendparlaments sind aber der Ansicht, dass die angestrebten Ziele (Entkriminalisierung von Genusskonsumierenden, Trennung der illegalen Märkte von harten und weichen Drogen, Zurückbindung des Schwarzmarktes, Entlastung von Polizei und Justiz) am ehesten durch die Legalisierung von Cannabis (unter gewissen Bedingungen, insbesondere dem Jugendschutz) erreicht werden könnten. Das Jugendparlament unterstützt aber die stadträtliche Ansicht, dass ein Alleingang einzelner Städte angesichts der heutigen gesetzlichen Voraussetzungen kein sinnvoller Weg ist.»

1.3. Laufende Revision des BetmG

Nachdem im Sommer 2004 im Parlament eine Vorlage des Bundesrates zur Entkriminalisierung des Cannabiskonsum und vier Jahre später, im November 2008, die «Hanf-Initiative» eines überparteilichen Komitees, welche ebenfalls Straffreiheit für den Cannabiskonsum verlangte, gescheitert sind, arbeitet das eidgenössische Parlament nun an einer Gesetzesrevision, um den Konsum von Cannabis im Ordnungsbussenverfahren statt im strafrechtlichen Verfahren (Anzeige und Strafverfolgung) zu ahnden. Gemäss dem Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes vom Juli 2011 wurde der Vorlage im Grundsatz mehrheitlich zugestimmt. National- und Ständerat haben sich in der Folge auf das Prinzip der Geldstrafe geeinigt, statt die erwachsenen Konsumentinnen und Konsumenten strafrechtlich zu verfolgen. Der Besitz von bis zu 10 Gramm Cannabis soll mit einer Busse von 100.00 Franken bestraft werden, ähnlich wie Verstösse im Strassenverkehr.

1.4. Pilotskizze der Stadt Zürich und des Kantons Basel-Stadt

Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe der Stadt Zürich (Städtische Gesundheitsdienste, Stadtpolizei, Suchtprävention und Gesundheitsförderung sowie Soziale Einrichtungen und Betriebe) und dem Kanton Basel-Stadt (Gesundheitsdienste, Kantonspolizei) traf sich zu mehreren Sitzungen. Dabei wurden ein möglicher Pilotversuch skizziert und daraus abgeleitet entsprechende rechtliche und wissenschaftliche Fragen für die weitere Abklärung formuliert. Dem skizzierten «Pilotversuch für kontrollierten Cannabisverkauf in der Stadt Zürich – Entwurf eines Betriebskonzepts» liegen folgende Zielsetzungen zugrunde: Kriminalitätsprävention, Selektive Prävention, Schadensminderung und Erschliessung von Behandlung.

Gemeinsam mit einem wissenschaftlichen Beirat unter der Führung von PD Dr. med. Rudolf Stohler, Leitender Arzt Drogenbereich PUK Zürich und Leiter der Forschungsgruppe Substanzstörungen, wurden die grundsätzlichen Forschungsfragen aufgrund der Pilotskizze formuliert und ein mögliches Forschungsdesign skizziert. Die daraus entstehenden Rechtsfragen wurden sowohl aus Sicht der Arbeitsgruppe wie auch aus Sicht des wissenschaftlichen Beirates formuliert.

2. Gutachten zur Zulässigkeit des kontrollierten Cannabisverkaufs durch Gemeinwesen

Im Auftrag der Stadt Zürich und des Kantons Basel-Stadt wurde von Prof. Dr. iur. Martin Killias ein Gutachten zur Beurteilung der Zulässigkeit eines Pilotversuches zum kontrollierten

Verkauf von Cannabis erstellt, basierend auf dem obgenannten Entwurf eines Pilotversuchs. Das Gutachten vom 28. März 2012 nimmt wie folgt zur rechtlichen Zulässigkeit des vorgesehenen Versuchs mit kontrolliertem Cannabisverkauf Stellung (Zusammenfassung): *«Die vorliegenden politischen Vorstösse in Basel-Stadt und der Stadt Zürich betreffend Pilotversuch des kontrollierten Cannabisverkaufs beziehen sich klar nicht auf klinische Forschung. Der Gutachter geht in seinen Überlegungen daher von einem rekreativen Konsum (als Genussmittel konsumiert) aus. Es geht somit nicht um die Einnahme von Cannabis zur Linderung von Schmerzen oder anderer Symptome, sondern um die wissenschaftlich begleitete Abgabe des Betäubungsmittels Cannabis zum Konsum als Genussmittel. Damit fällt das vorgeschlagene Projekt nicht unter die Ausnahmebestimmungen von Art. 8 Abs. 5 BetmG. Allenfalls gäbe es unter einem anderen Aspekt eine Möglichkeit, um unter diesem Artikel einen primär wissenschaftlich-medizinischen Versuch zu bewilligen. Es ist nämlich oft festgestellt worden, dass die auf dem Strassenmarkt üblichen Cannabisprodukte stark mit Nebenprodukten belastet sind, die die Gesundheit möglicherweise stärker schädigen als die THC enthaltenden Substanzen als solche. Allerdings müsste geklärt werden, welcher Art die gesundheitlichen Nebenfolgen des Cannabis-Konsums im Einzelnen sind und inwiefern sie sich mit der kontrollierten Abgabe vermindern liessen. Dies dürfte sich jedoch als schwierig erweisen, da bei vielen Konsumentinnen und Konsumenten eine Polytoxikomanie (Konsum von mehreren Substanzen) vorliegt.*

Denkbar wäre gemäss Gutachter, dass die Verabreichung von Cannabis unter ähnlichen Bedingungen wie diejenige von Heroin gerechtfertigt sein könnte (BetmG Art. 3e Abs. 3). Dazu wären allerdings verschiedene Voraussetzungen unabdingbar. In erster Linie müsste Cannabis unter ärztlicher Kontrolle verschrieben werden. Dies würde voraussetzen, dass die Empfängerinnen und Empfänger seit längerem Cannabis konsumieren und dies mit deutlich feststellbaren negativen Nebenwirkungen, sei dies nun in Bezug auf ihre physische und/oder psychische Gesundheit oder ihre soziale Integration. Weiter müsste dargelegt werden, dass die kontrollierte Verabreichung von Cannabis diesen Nebenwirkungen im gesundheitlichen und sozialen Bereich deutlich entgegen wirkt. Weiter wären die Patientinnen und Patienten zu erfassen, was eine offene Verkaufspraxis ausschliessen dürfte. Zudem müsste wie bei der Heroinabgabe die Substanz an Ort und Stelle konsumiert werden, denn es müsste verhindert werden, dass die Droge auf dem Schwarzmarkt auftaucht. Käme das «amtliche» Cannabis auf dem Schwarzmarkt in Umlauf, würde dies möglicherweise auch Konflikte auf internationaler Ebene nach sich ziehen.

Keine selbstständige Bedeutung kommt gemäss dem Gutachter Art. 3j BetmG zu, wonach der Bund Forschungen zur Wirkungsweise abhängigkeiterzeugender Substanzen, zu den Ursachen und Folgen von Drogenabhängigkeit, zu Prävention und Therapie der Abhängigkeit oder ihrer Nebenerscheinungen und die Wirksamkeit von Wiedereingliederungsmassnahmen fördert. Es handelt sich hier wohl um einen reinen Kompetenzartikel, der die Finanzierung solcher Forschungen durch den Bund ermöglichen soll.

Angesichts der noch nicht völlig geklärten Fragen, welche gesundheitlichen Folgen mit der regelmässigen Einnahme von Cannabis über eine längere Zeit verbunden sind, sollte man sich seitens der Verantwortlichen auch überlegen, wie etwa Haftpflichtansprüche von Versuchsteilnehmern abgewehrt werden könnten. Wenn es stimmt, dass bei regelmässigem Konsum von Cannabis psychotische Zustände oder andere gesundheitliche Folgen auftreten können, stellen sich auch Fragen nach der Haftung und der ethischen Verantwortbarkeit eines Versuchs.»

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen gelangt der Rechtsgutachter zum Ergebnis, dass der vorgesehene Pilotversuch in seiner postulierten Form schon aus Gründen des Landesrechts nicht zulässig ist. Die Beantwortung der Frage, ob internationale Abkommen entgegenstehen könnten, erübrige sich damit. Ebenso würden die weiteren rechtlichen Fragen, welche konkret die Abgabe von Cannabis betreffen, entfallen.

3. Stellungnahme des Bundesamtes für Gesundheit

Mit Schreiben vom 17. Juli 2012 wurde die Direktion des BAG angefragt, ob es bereit sei, in Zusammenarbeit mit interessierten Städten oder Kantonen ein Forschungsprojekt zu lancieren und unter welchen Bedingungen es ein Forschungssetting bewilligen würde. In seiner Antwort vom 4. September 2012 bezieht sich das BAG ebenfalls auf die Art. 3j und 8 BetmG und führt aus, dass ein Forschungsprojekt entsprechend geprüft werden müsste. Das seit Mai 2012 existierende Merkblatt «Informationen zu Ausnahmegewilligungen des BAG für Betäubungsmittel des Verzeichnisses d der Betäubungsmittelverzeichnisverordnung» gebe ausführlich Auskunft über die gestellten Bedingungen. Zusätzlich zur Ausnahmegewilligung wären laut Antwort vom BAG zudem beim Verkauf von Cannabisprodukten an Konsumentinnen und Konsumenten die Bedingungen der Klinischen Forschung einzuhalten. Die Antwort verweist damit im Wesentlichen auf die gesetzlichen Bestimmungen und deren Auslegung, wie sie vorstehend erläutert wurden.

4. Beurteilung durch die gemeinsame Arbeitsgruppe der Stadt Zürich und des Kantons Basel-Stadt

Die Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Stadt Zürich und des Kantons Basel-Stadt kommt zum Schluss, dass ein wissenschaftliches Forschungsprojekt grundsätzlich möglich wäre. Die gesetzlichen Kriterien sind zurzeit allerdings so formuliert, dass nur ein sehr breit angelegtes Projekt mit im Voraus formulierten Forschungsfragen, unter der Führung eines Forscherteams in Frage käme. Wie die sorgfältigen Abklärungen ergeben haben, genügt es keineswegs, einen kontrollierten Verkauf wissenschaftlich begleiten zu lassen, wie es die Postulanten fordern.

5. Stellungnahme der Stadträtlichen Delegation Stadtleben im öffentlichen Raum

In der Stadt Zürich wurde die Stadträtliche Delegation «Stadtleben im öffentlichen Raum» (SiöR) wiederholt über die Ergebnisse des Rechtsgutachtens und über die Schlussfolgerungen der gemeinsamen Arbeitsgruppe mit dem Kanton Basel-Stadt informiert. Die Delegation SiöR schloss sich der Meinung der Arbeitsgruppe an, wonach es beim anvisierten Versuch von kontrolliertem Verkauf von Cannabis nicht darum gehen könne - analog der Heroinschreibung - eine ärztlich verordnete Abgabe zu pilotieren. Damit entstünden einerseits hohe Kosten, und andererseits stellten sich genau die vorstehend unter Ziff. 2 aufgeführten Probleme, die im ausführlichen Rechtsgutachten aufgeworfen wurden. Schliesslich bestehen begründete Zweifel, dass ein derartiges Forschungsprojekt die Intentionen der Postulanten auch nur annähernd erfüllen könnte.

6. Zusammenfassung

Ein Pilotversuch mit einem kontrollierten Verkauf von Cannabis zum rekreativen bzw. genussorientierten Konsum, wie es das Postulat vorsieht, ist unter den bestehenden rechtlichen und bewilligungstechnischen Bedingungen nicht realisierbar.

Die vertiefte Auseinandersetzung mit den verschiedenen parlamentarischen Vorstössen in den erwähnten Städten hat aber Fragestellungen rund um den Verkauf und Konsum von Cannabisprodukten zu Tage gefördert, deren Klärung aus wissenschaftlicher und drogenpolitischer Sicht durchaus sinnvoll und notwendig erscheint. Zur Klärung dieser Fragen müsste ein breit angelegtes, nationales Forschungsprojekt unter der Führung eines anerkannten Forscherteams lanciert und auf nationaler Ebene initiiert werden. Damit könnte ein wesentlicher Beitrag zur Versachlichung der Diskussionen rund um Cannabis geleistet werden. Ob dafür die nötige Ausnahmegewilligung durch das BAG erteilt würde, wird als grundsätzlich möglich erachtet, kann jedoch nicht zum vornherein bejaht werden.

Der Stadtrat setzt sich für einen verbesserten Jugendschutz (Früherkennung und Frühintervention) gemäss Art. 3c des revidierten Betäubungsmittelgesetzes ein. Die städtische Suchtpräventionsstelle der Schulgesundheitsdienste engagiert sich seit über 25 Jahren aktiv im

Bereich Aufklärung und Beratung von Jugendlichen insbesondere auch über Sucht- und Betäubungsmittelfragen. Der Stadtrat hat mit STRB 671/2011 zur laufenden Revision des BetmG (s. Ziff. 1.3) Stellung genommen. Er bekräftigte dabei insbesondere, dass das Ordnungsbussenmodell ein Schritt in die richtige Richtung sei. Dass in Zukunft (erwachsene) Cannabiskonsumierende «nur» noch im Administrativverfahren belangt werden sollten, wurde als ein Beitrag zur «Entkrampfung» des gesellschaftlichen Umgangs mit Cannabis gewürdigt, welche in gewissem Mass Stigmatisierung von Konsumierenden (kein Strafverfahren, keine Registrierung) verhindere. Die mit Nachdruck vertretene Grundhaltung des Stadtrats, wonach er sich «nach wie vor» für eine Entkriminalisierung des Konsums und eine Regulierung von Produktion und Handel engagiere, gilt auch weiterhin. In diesem Sinne beabsichtigt das Gesundheits- und Umweltdepartement an das Bundesamt für Gesundheit zu gelangen, um die erwähnte nationale Studie anzuregen und die Mitarbeit anzubieten.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht betreffend Cannabis, Pilotversuch für kontrollierten Verkauf, wird Kenntnis genommen.**
- 2. Das Postulat, GR Nr. 2006/346, von Bastien Girod und Matthias Probst (beide Grüne) vom 16. Juni 2010 betreffend Cannabis, Pilotversuch für kontrollierten Verkauf, wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti