

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 129/2001 betreffend
Massnahmen zum Jugendschutz im Bereich Cannabis**

(vom 20. Oktober 2004)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 28. Oktober 2002 folgendes von Kantonsrat Hanspeter Amstutz, Fehraltorf, Kantonsrätin Nancy Bolleter-Malcolm, Seuzach, und Kantonsrat Hans Fahrni, Winterthur, am 2. April 2001 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, wirkungsvolle Massnahmen zur Verbesserung des Jugendschutzes im Bereich des illegalen Cannabishandels zu treffen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Cannabis ist das in der Schweiz meistkonsumierte illegale Suchtmittel. Gemäss dem Lagebericht 2002 der kantonalen Drogenkommission sind ein Viertel der Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren Cannabiskonsumentinnen und -konsumenten. Das Einstiegsalter der konsumierenden Jugendlichen ist in der Schweiz zwischen 1992 und 1997 um fast ein Dreivierteljahr auf 15,8 Jahre gesunken. Die Häufigkeit des Cannabiskonsums liegt im Kanton Zürich über dem schweizerischen Durchschnitt: 35% der Erwachsenen hat Erfahrungen mit Haschischkonsum (Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch, Bern 2000). Der Cannabiskonsum ist somit kein ausschliessliches Phänomen der Jugend.

Über die Risiken des Cannabiskonsums gibt es mittlerweile eine kaum noch überschaubare Literatur und Meinungsvielfalt, die durch eine starke Polarisierung der Auffassungen charakterisiert ist und auch in der politischen Diskussion zum Ausdruck kommt. Daher wird oft nicht beachtet, dass die heute auf dem Schwarzmarkt angebotenen Cannabisprodukte einen um ein Mehrfaches höheren Gehalt an psychoaktiven Wirkstoffen aufweisen, als dies noch vor wenigen Jahren der Fall

gewesen ist. Es ist offensichtlich, dass die Konsumierenden die gesundheitlichen Risiken unterschätzen und den Cannabisprodukten mehr positive als negative Eigenschaften zuschreiben. Neben akuten Wirkungen wie einer beeinträchtigten Aufmerksamkeit, eingeschränktem Kurzzeitgedächtnis oder Angst- und Panikzuständen, die vor allem im Schul- und Ausbildungsbereich sichtbar werden, besteht die Gefahr, dass der Cannabiskonsum bei regelmässigem Gebrauch und schlechter psychischer Befindlichkeit – wie bei anderen Suchtmitteln – zum ständigen Begleiter, zur vermeintlichen Fluchtmöglichkeit und zur scheinbaren Problemlösung wird. Wegen des hohen Teergehalts und der tiefen Inhalation werden zudem beim Rauchen von Cannabisprodukten die Atemwege stark belastet, und wie beim Tabakrauchen sind chronisch-asthmatische Bronchitis und Krebserkrankungen im Bereich der Atemwege mögliche langfristige Gesundheitsschäden.

Wegen den akuten und den wissenschaftlich noch nicht absolut gesicherten chronischen Wirkungen sowie möglichen Nebenwirkungen stellt der zunehmende Cannabiskonsum durch Jugendliche ein ernst zu nehmendes Problem dar. In der Adoleszenz sind Jugendliche mit vielfältigen persönlichen und schulischen Aufgaben konfrontiert, die von ihnen eine aktive Auseinandersetzung fordern. Cannabis behindert sie bei der Erfüllung dieser Aufgaben. Auch die Erfahrungen der Jugendstrafverfolgungsbehörden weisen darauf hin, dass ein intensiver und langandauernder Konsum von Cannabisprodukten bei Kindern und Jugendlichen zu persönlichen oder sozialen Problemen führen kann. Dem Problem des Cannabis-Konsums ist deshalb mit geeigneten präventiven und repressiven Massnahmen im Sinne des Jugendschutzes zu begegnen.

Im Rahmen der Evaluation der seit 1995 laufenden Kampagne «Sucht beginnt im Alltag» befragte im Jahre 2001 das Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich in einer repräsentativen Stichprobe Zürcherinnen und Zürcher auch zur Suchtprävention im Allgemeinen. Die Ergebnisse (Bonfadelli & Hänsli 2001) sind nicht nur eine Momentaufnahme, weil die Befragungen in den vergangenen Jahren teilweise mit identischen Fragen wiederholt worden sind. Die Einstellungen zur Suchtprävention bleiben offensichtlich insgesamt recht stabil. Auf die Frage, ob in der Schweiz genügend zur Prävention von Suchtproblemen getan werde, antworteten 7% «es werde viel zu wenig getan», 41% «es werde zu wenig getan» und 50% «es werde genügend getan». 45% der Befragten äusserten zudem die Ansicht, mit Massnahmen wie Aufklärung und Prävention könne man «sehr wohl» etwas erreichen, 50% äusserten die Meinung, man könne damit «nur zum Teil» etwas bewirken. In der Befragung wurden zwei Hauptbereiche als wichtig eingestuft, wenn es um die Lösungsansätze zur Bekämpfung der Sucht geht. Der eine Ansatz betrifft

den persönlichen Bereich, d. h. mehr Selbstverantwortung und Bewusstsein der Abhängigkeit, der andere Ansatz das nähere soziale Umfeld, d. h. wachsamere Erziehung und Suchtprävention in der Schule. Als der deutlich weniger geeignete Ansatz zur Suchtbekämpfung wird die gesetzliche Ebene angesehen. Sowohl schärfere Verbote und Kontrollen wie auch die Legalisierung der Drogen als Lösungsansätze vermögen nicht zu überzeugen.

Die Schweiz sieht sich heute mit der Tatsache konfrontiert, dass rund eine halbe Million Menschen, vorwiegend jüngerer Generation, mehr oder weniger regelmässig Cannabisprodukte konsumiert. Viele Jugendliche halten sich nicht an die geltenden Bestimmungen, weil sie den Sinn eines Verbotes nicht einsehen. Die Ausweitung des Cannabiskonsums, das schwindende Unrechtsbewusstsein und die sich hinziehenden Bestrebungen zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes haben zu einer Rechtsunsicherheit geführt.

Deutlich zugenommen hat der Anbau von Hanf in den so genannten Indoor-Anlagen, in welchen Cannabis mit sehr hohem THC-Gehalt bis zu drei Mal jährlich geerntet werden kann. Die Kantonspolizei geht dagegen intensiv vor. Die vermehrten Anstrengungen haben zu einer Zunahme der Verfahren gegen Produzenten und Händler geführt. Cannabis wurde durch die Polizei in grösserem Umfang sicher gestellt (1999: 4,3 t; 2000: 6,9 t; 2001: 4,4 t; 2002: 17,3 t; 2003: 8,5 t). Es bestehen allerdings Lücken im gesetzlichen Instrumentarium; so gibt es keine Möglichkeiten, Hanf-Verkaufsläden über einen längeren Zeitraum behördlich zu schliessen.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung gelten Industriehanf mit einem THC-Gehalt von über 0,3% und Hanf in Lebensmitteln mit einem Gehalt von 0,005% als Betäubungsmittel und dürfen gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. d Betäubungsmittelgesetz (SR 812.121) nicht in Verkehr gebracht werden. Nach den Erkenntnissen der Polizei trägt das Verkaufspersonal in Hanfläden den Anliegen des Jugendschutzes indessen oft wenig Rechnung, sodass Jugendliche unter 18 Jahren in aller Regel problemlos Cannabis-Produkte kaufen können. Die Polizei geht deshalb Erkenntnissen und Hinweisen über Hanf-Verkäufe an Jugendliche vorrangig nach. Weil die Strafverfolgung von unzähligen Konsumentinnen und Konsumenten nicht erstrebenswert ist, drängt es sich zum Schutze der Kinder und Jugendlichen auf, der Aufklärungsarbeit und Prävention eine hohe Bedeutung beizumessen, ohne aber vom bewährten Vier-Säulen-Modell der Drogenpolitik im Grundsatz abzuweichen.

Die Suchtprävention ist im Kanton auf Grund des Suchtpräventionskonzeptes von 1991 ständig ausgebaut worden. Die Einrichtung der acht regionalen Suchtpräventionsstellen (RSPS), der acht speziali-

sierten kantonsweit tätigen Fachstellen (KFSP) und die Koordination dieser Stellen unter Federführung des Institutes für Sozial- und Präventivmedizin (ISPMZ) stellen wichtige Ausbauschritte dar. Während die RSPS eine gemeindenahе, flächendeckende Grundversorgung gewährleisten, richten die KSPF ihre Tätigkeit auf besondere Zielgruppen oder bestimmte Suchtmittel aus. Auf Grund der Entwicklung im Bereich Cannabiskonsum haben die Suchtpräventionsstellen ihre Aktivitäten für eine gezielte und umfassende Information im Sinne der Aufklärungsarbeit deutlich verstärkt:

So ist im Rahmen der umfangreichen Aktionen zum gemeinsamen Jahresthema 2002 «Jugendschutz beim Tabak, Cannabis, Alkoholkonsum» eine Broschüre erschienen «Wenn Jugendliche rauchen, kiffen oder trinken: Was Sie als Eltern, Lehrperson oder Lehrmeister/-in tun können». Die Broschüre fand grossen Anklang und wurde in Lizenz in Köln und in den Kantonen Zug und Graubünden herausgegeben. Eine wissenschaftliche Evaluation der Universität Zürich deutet darauf hin, dass mit der Broschüre ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung des Informationsstandes geleistet werden konnte. Im Jahre 2003 wurde die Broschüre im Rahmen des Jahresthemas «Suchtmittelkonsum Jugendlichen. Die Gemeinden handeln» in die sieben gängigsten Sprachen unserer Migrationsbevölkerung übersetzt und den Eltern der 11- bis 18-Jährigen gezielt zugesandt. Im März 2004 hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) zusammen mit der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol und andere Drogenprobleme (SFA) und im Verbund mit den Suchtpräventionsstellen im Kanton Zürich den Schulhäusern der Sekundarstufen I und II die umfangreiche Broschüre «Schule und Cannabis. Regeln, Massnahmen, Früherfassung, Leitfaden für Schulen und Lehrpersonen» zugestellt. Diese bietet Unterstützung zum Aufbau eines Problemmanagements im Schulhaus und zur Bearbeitung von alltäglichen Problemsituationen. Im Auftrag der Fachstelle Suchtprävention im Mittelschul- und Berufsbildungsamt hat das ISPMZ 2003 die Homepage «feel ok» um das Modul «Cannabiskonsum» erweitert (<http://www.feelok.ch/cannabis.htm>). Das Programm wurde als Lehrmittel für den Unterricht an Berufs- und Mittelschulen entwickelt und vermittelt Lehrkräften, Schülern und Schülerinnen Informationen auf der Grundlage des heutigen wissenschaftlichen Kenntnisstandes. Es eignet sich besonders für die Arbeit mit Jugendlichen, die bereits Cannabis konsumiert haben oder neugierig sind. Die Ergebnisse einer Wirksamkeitsstudie zum Lehrmittel werden im Laufe des Jahres 2004 veröffentlicht.

Gemäss dem geltenden Konzept «Sicherstellung der Suchtprävention in allen Regionen des Kantons Zürich» sind die RSPS Anlauf- und Informationsstellen für Anliegen der Prävention in den jeweiligen Regionen. Die RSPS wie auch die Suchtpräventionsstelle der Stadt

Zürich bieten seit Jahren Kurse für Cannabis konsumierende Jugendliche an, die in Zusammenarbeit mit den Jugendanwaltschaften entwickelt worden sind und nun auch auf freiwillig Teilnehmende ausgeweitet werden. Die Evaluation dieser Kurse hat eine deutlich spürbare Zunahme des Problembewusstseins und auch eine Konsumreduktion bestätigt.

Ständiges Thema der RSPS sind direkte Angebote an Eltern, die durch ihre Verunsicherung an einem adäquaten Handeln gehindert werden. In diesem Zusammenhang hat zum Beispiel die Suchtpräventionsstelle Zürcher Oberland im Sinne eines neuen Angebotes auf Sommer 2004 versuchsweise ein Cannabis-Beratungstelefon eingerichtet.

In der Jugendhilfe werden viele Leistungen nicht in erster Linie mit suchtpreventiver Zielsetzung erbracht, obwohl sie wertvolle suchtpreventive Wirkungen entfalten. Dazu gehören z. B. die Angebote in der Elternbildung mit entsprechenden Themen oder das Kinderhaus Tipi als Angebot des Vereins «Die Alternative», Ottenbach. Es nimmt Kleinkinder der zur Rehabilitation im Ulmenhof lebenden Erwachsenen mit schwer wiegenden Suchtproblemen zur Betreuung auf.

Der Leitfaden «Suchtprävention in Heimen» ist 1999 im Verlag Pestalozzianum erschienen und dient zur Erarbeitung und Überprüfung von suchtpreventiven Massnahmen in Kinder- und Jugendheimen. Dessen konkrete Umsetzung im individuellen Heimkonzept ist eine Voraussetzung der beim Kanton zu beantragenden Betriebsbewilligung und hat somit verbindlichen Charakter. Seit 2002 besteht auch ein Konzept für die Betreuung und den Schutz von Kindern Drogen konsumierender Eltern im Kanton Zürich, das vom Amt für Jugend und Berufsberatung und dem Sozialdepartement der Stadt Zürich erarbeitet worden ist.

Im Rahmen der laufenden Jugendhilfe reform wird das gesamte Beratungsangebot neu organisiert. Alle Beteiligten – so auch die regionalen Suchtpräventionsstellen – werden stärker vernetzt und im Einzelfall in die Abläufe zur Leistungserbringung besser eingebunden. Im Entwurf zum neuen «Kinder- und Jugendgesetz» (Arbeitstitel) wird auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse die Verpflichtung des Kantons und der Gemeinden zur Erbringung, Förderung und Unterstützung von Leistungen im Bereich der Suchtprävention verankert.

In der Volksschule wird Suchtprävention gemäss Lehrplan als fächerübergreifender Unterrichtsgegenstand bezeichnet. Dies bedeutet, dass suchtpreventive Zielsetzungen verbindlich sind, dass ihnen aber kein fester zeitlicher Rahmen eingeräumt wird. Ziele und Inhalte sind insbesondere in die Unterrichtsbereiche «Mensch und Umwelt» und «Sport» integriert. Für die Kontrolle zur Umsetzung des Lehrplans sind die Schulpflegen verantwortlich. Sie haben auch für die Durchset-

zung von § 84 Abs. 2 der Volksschulverordnung (LS 412.111) zu sorgen, der den Schülerinnen und Schülern den Alkohol- und Drogenkonsum sowie das Rauchen untersagt.

Der Fachbereich Suchtprävention an der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) koordiniert und vernetzt die Tätigkeiten der Regionalen Suchtpräventionsstellen (RSPS) im Bereich der Volksschulen und entwickelt schulische Angebote, die spezifisch auf die Cannabisprävention, insbesondere auf die Beratung von Schulbehörden, Schuleinheiten und Lehrkräften und auf das Bereitstellen und Bewerten von Unterrichtsmaterialien ausgerichtet sind. Bezüglich Ausbildung bietet die PHZH Module zum Thema Gesundheitsförderung und Suchtprävention an (Obligatorische Kompaktwochen für die Sekundarstufe I, Vorlesungsreihen und Übungen für Primar- und Vorschulstufe, «Schwierige Situationen im Schulfeld» für alle Stufen). Im Bereich Weiterbildung besteht ein Ausbildungslehrgang zur Kontaktlehrperson für Gesundheitsförderung und Suchtprävention. Erste Ergebnisse in Schulen, die sich z. B. die Verbesserung des Schulklimas zum Ziel gesetzt haben, zeigen, dass nach eigenen Angaben der Jugendlichen in diesen Schulen bis zu dreimal weniger Alkohol konsumiert wird. Die PHZH bietet ab 2004 einen Nachdiplomkurs für Lehrkräfte in Prävention und Gesundheitsförderung an und plant eine spezifische Weiterbildung für Lehrkräfte in Gesprächsführung zur Kurzintervention bei gefährdeten Schülern/Schülerinnen im Rahmen des wichtigen Themas «Früherkennung und Intervention».

Zuständig für die Sicherstellung der Suchtprävention an den Mittel- und Berufsschulen ist eine Fachstelle des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes der Bildungsdirektion. Zielgruppen dieser Fachstelle sind Lehrpersonen, Schulleitungen, Lehrmeisterinnen und Lehrmeister sowie die Eltern. Sie vernetzt und koordiniert die suchtpreventiven Tätigkeiten an den Schulen und bietet ein Weiterbildungsprogramm für Kontaktlehrpersonen der Suchtprävention an, das auch das Thema «Früherkennung von Suchtmittelproblemen» einschliesst. Seit 2001 haben alle Mittelschulen in ihrem Kontrakt den Auftrag zur Suchtprävention und Gesundheitsförderung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Kanton auf allen Ebenen erhebliche Mittel einsetzt, um Massnahmen im Bereich der Suchtprävention zu fördern, zu entwickeln und wo nötig sinnvoll zu verstärken. Die Massnahmen zur Suchtprävention sind vielfältig. Sie sind beizubehalten, mit den bestehenden Mitteln zu verstärken oder auf einzelne Bereiche zu konzentrieren. Eine Erhöhung der Mittel, z. B. ein Ausbau der Fachstellen für die Mittel- und Berufsschulen, ist wünschenswert, angesichts der finanziellen Situation des Kantons aber nicht möglich. Vielmehr sollen die vorhandenen Möglichkeiten mit

strukturellen Massnahmen, mittels Anpassung und konsequenter Anwendung der vorhandenen rechtlichen Grundlagen oder dank der Konzentration auf einzelne Problembereiche noch optimiert werden.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 129/2001 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Jeker

Der Staatsschreiber:
Husi