

Sitzung vom 19. Dezember 2018

1257. Anfrage (Pilotversuche mit Cannabis)

Die Kantonsräte Hans Egli, Steinmaur, und Hans-Peter Amrein, Küssnacht, sowie Kantonsrätin Cornelia Keller, Gossau, haben am 29. Oktober 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Der Drogen- und Alkoholkonsum der Stadtzürcher Kinder und Jugendlichen ist sehr hoch und beginnt bereits in jungen Jahren. Der Konsum von Cannabis setzt im Alter von 13 Jahren ein. Gekokst wird ab 15 Jahren. Die Daten stammen aus dem Zürcher Projekt zur sozialen Entwicklung von der Kindheit ins Erwachsenenalter (Z-Proso). Dabei handelt es sich um eine Studie, die untersucht, welche Faktoren bei Kindern und Jugendlichen kriminelles Verhalten begünstigen. Der Konsum von Alkohol und Drogen gilt als wichtiger Indikator. In der Vernehmlassungsantwort des Regierungsrates über den Betäubungsmittel Pilotversuch (BetmPV) mit Cannabis wird der Zusammenhang von Drogenkonsum und Kriminalität in keiner Art und Weise Rechnung getragen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist der Regierungsrat ebenfalls der Ansicht, dass die Zusammenhänge zwischen Drogenkonsum und Kriminalität durch die Z-Proso Studie statistisch belegt sind?
2. Ist der Regierungsrat ebenfalls der Ansicht, dass der BetmPV den Jugendschutz und die Präventionsarbeit unterläuft und deshalb nicht bewilligt werden darf?
3. Erachtet der Regierungsrat den vorgesehenen Pilotversuch nicht nur ethisch fragwürdig, auch im Wissen, dass die Folgen und Kosten von Cannabiskonsum kommen (Psychosen, Gewalt und Kriminalität, Lehrabbrüche, Arbeitslosigkeit usw.) und wissenschaftlich belegt enorm hoch sind?
4. Wie begründet der Regierungsrat die Präventionsarbeit gegen Drogenkonsum, wenn gleichzeitig der BetmPV begrüsst wird?
5. Erachtet der Regierungsrat den BetmPV ebenfalls als einen weiteren Schritt zur schleichenden Legalisierung des Cannabiskonsums?
6. Wie hoch schätzt der Regierungsrat den volkswirtschaftlichen Schaden ein, welcher durch Cannabiskonsum in den letzten 10 Jahren im Kanton Zürich entstanden ist?

7. Wenn der Regierungsrat den Schaden zu Frage 6 als gering einschätzt, wie hoch beurteilt er das Risiko eines volkswirtschaftlichen Schadens bei einer Legalisierung des Cannabiskonsums in unserem Lande bzw. im Kanton Zürich?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans Egli, Steinmaur, Hans-Peter Amrein, Künsnacht, und Cornelia Keller, Gossau, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Das Zürcher Projekt zur sozialen Entwicklung von der Kindheit ins Erwachsenenalter, genannt z-proso, ist eine weltweit bedeutsame Langzeitstudie des Jacobs Center for Productive Youth Development der Universität Zürich, welche die Entwicklung von 1675 jungen Menschen seit ihrem Eintritt in die Primarschule der Stadt Zürich im Herbst 2004 erforscht. Ein Schwerpunkt der vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützten Studie ist die Frage nach Ursachen und Folgen von Gewalt und Opfererfahrung. Andere Fragen sind aber hinzugekommen, darunter auch diejenigen nach den Ursachen von Substanzkonsum oder der Dynamik von psychischer Gesundheit. Die neuste Befragung der mittlerweile 20-jährigen jungen Erwachsenen wurde im September 2018 abgeschlossen. Wie der Leiter des Projekts z-proso auf Anfrage bestätigte, liegen zum jetzigen Zeitpunkt noch keine differenzierten Auswertungen dieser neusten Daten vor. Bisherige Analysen aus der Studie weisen darauf hin, dass allgemein deviantes Verhalten (z. B. Delinquenz, Mobbing o. Ä.) ein Risikofaktor für späteren Cannabiskonsum ist. Allerdings lässt dies keineswegs den Umkehrschluss zu, dass Cannabiskonsum als kausaler Faktor zu delinquentem Verhalten führt.

Andere Forschungsergebnisse zeigen einen Zusammenhang von Drogenkonsum und Kriminalität. Insgesamt ist es aber schwierig, eine Aussage zur Kausalität zu machen. Ergebnisse von Längsschnittstudien deuten nämlich eher darauf hin, dass Drogenkonsum keine Ursache für späteres delinquentes Verhalten ist, sondern Delinquenz häufig vor oder parallel zum Drogenkonsum einsetzt. Der Zusammenhang zwischen Delinquenz und Betäubungsmittelkonsum scheint zudem im Falle von Cannabis im Vergleich zu anderen Drogen wie Heroin, Crack, Kokain oder Amphetaminen am geringsten ausgeprägt zu sein, wie eine Meta-Analyse gezeigt hat. Die Daten zeigen auch, dass die Zusammenhänge zwischen Drogenkonsum und Kriminalität sehr komplex sind. Es handelt sich dabei nicht um eine einfache Ursache-Wirkungs-Beziehung, sondern

Drogenkonsum und Delinquenz scheinen vielmehr parallele und in einer Wechselwirkung stehende Elemente eines vom Üblichen abweichenden Lebensstils zu sein; es sind deshalb noch weitere Einflussfaktoren wie die soziale Stellung oder das schulische Umfeld zu berücksichtigen. Ein kausaler Zusammenhang zwischen Drogenkonsum und Kriminalität wird durch die Studie z-proso jedenfalls nicht belegt.

Zu Fragen 2 und 4:

Prävention und Gesundheitsförderung sind im Gesundheitsgesetz (GesG, LS 810.1) geregelt. Gemäss § 46 GesG unterstützen der Kanton und die Gemeinden Massnahmen zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung (Gesundheitsförderung) und zur Verhütung, Früherkennung und Früherfassung von Krankheiten (Prävention). Auch das Betäubungsmittelgesetz (BetmG, SR 812.121) legt grossen Wert auf die Prävention und insbesondere auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen (vgl. z. B. Art. 3b und 3c BetmG: Aufklärung und Beratung mit besonderem Fokus auf Jugendliche, Meldebefugnis, falls sich eine Betreuungsmassnahme aufdrängt). Die Ziele der Suchtpräventionsarbeit im Kanton Zürich sind es, den Beginn einer Sucht zu verhindern oder zu verzögern, einen risikoarmen Umgang mit abhängig machenden Substanzen und Verhaltensweisen zu fördern, zum Konsumausstieg anzuregen und gesundes Verhalten über die Stärkung von persönlichen Verhaltensweisen und gesellschaftlichen Strukturen zu fördern. Diese Ziele sollen auch weiterhin verfolgt werden.

Dies wurde auch in der Stellungnahme des Regierungsrates zur Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (BetmPV) im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens festgehalten (RRB Nr. 952/2018). Unter anderem soll in der neuen Verordnung geregelt werden, dass nur an einer Pilotstudie teilnehmen kann, wer mindestens 18 Jahre alt ist und bereits Cannabis konsumiert. Ausserhalb solcher Versuche wird das geltende Cannabis-Verbot bestehen bleiben. Mit zusätzlichen und insbesondere auch zusätzlichen minderjährigen Konsumentinnen und Konsumenten ist daher aufgrund der Versuche nicht zu rechnen. Somit ist der Jugendschutz im Rahmen dieser Studien gewährleistet, und eine direkte Gefährdung von Personen durch die wissenschaftlichen Pilotversuche kann ausgeschlossen werden. Ausserdem sieht Art. 9 BetmPV vor, Werbeverbote zu erlassen, und es muss bei Gesuchstellungen ein Präventions-, ein Jugendschutz- sowie ein Gesundheitsschutzkonzept eingereicht werden (Art. 18 Abs. 2 Bst. j BetmPV).

Von den Pilotversuchen werden Erkenntnisse erwartet, die wiederum in die Präventionsarbeit einfliessen und so die Cannabisprävention und den Jugendschutz stärken können.

Zu Frage 3:

Die Pilotversuche sollen vor allem Erkenntnisse über die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten, über das Konsumverhalten, über sozioökonomische Aspekte, über den Drogenmarkt eines bestimmten Gebietes und über den Einfluss von Drogenhandel und -konsum auf die öffentliche Ordnung und Sicherheit ermöglichen. Untersucht werden soll, ob und gegebenenfalls wie sich das Konsumverhalten und die Gesundheit der teilnehmenden Personen durch den legalen Zugang zu Cannabis verändern: die Auswirkungen des Betäubungsmittels auf die Gesundheit der Studienteilnehmerinnen und -teilnehmer sind zu überwachen. Zudem muss die Abgabe des Cannabis innerhalb der Versuche klar geregelt sein und durch geschultes Personal erfolgen. Es bietet sich dadurch die Möglichkeit, die Konsumentinnen und Konsumenten einfacher zu erreichen, um sie beispielsweise zu einem risikoärmeren Umgang oder einem kontrollierteren Konsum zu motivieren. Ausserdem können Personen mit problematischem Cannabiskonsum oder mit Begleitproblemen erkannt und einer medizinischen Behandlung zugeführt werden. Da die verwendeten Produkte auch qualitative Anforderungen erfüllen müssen, ist der Cannabiskonsum im Rahmen der Studie als risikoärmer einzustufen, als wenn die Beschaffung illegal erfolgen würde. So konnte eine Studie zeigen, dass Cannabis, das in der Schweiz auf dem Schwarzmarkt verkauft wird, mit Pestiziden, Schwermetallen oder Schimmelpilzsporen belastet sein kann, was aus gesundheitlicher Sicht problematisch ist.

Zu Frage 5:

Die BetmPV sieht vor, dass Pilotversuche neue Erkenntnisse über den Umgang mit Cannabis bringen (beispielsweise hinsichtlich Auswirkungen auf die Gesundheit und die soziale Stellung der Probandinnen und Probanden). Dies soll für die Zukunft eine evidenzbasierte Debatte zum Cannabiskonsum zu nicht medizinischen Zwecken ermöglichen. Spätere Entscheide über mögliche Gesetzesänderungen im Betäubungsmittelbereich könnten demnach wissenschaftlich fundierter gefällt werden. Ob und in welche Richtung diese Erkenntnisse die Betäubungsmittelpolitik beeinflussen werden, kann im Voraus nicht beurteilt werden.

Zu Fragen 6 und 7:

Untersuchungen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des Cannabiskonsums sind dem Regierungsrat nicht bekannt. Von den Pilotversuchen gemäss BetmPV erwartet er gerade auch diesbezüglich Hinweise.

Gemäss einer schon älteren Publikation in der Fachzeitschrift von Sucht Schweiz wurden im Zusammenhang mit Cannabiskonsum bezogen auf das Jahr 2008 für die gesamte Schweiz die Repressionskosten auf 560 Mio. bis 1 Mrd. Franken sowie die sozialen Kosten (medizinische Be-

handlungen, Produktionsausfälle, immaterielle Kosten im Sinne eines Verlustes von Lebensqualität) auf knapp 200 Mio. Franken geschätzt. Im Rahmen neuerer Diskussionen zum Thema Cannabisregulierung sind vermehrt Fragen zu den volkswirtschaftlichen Folgen aufgeworfen worden. Vor diesem Hintergrund führt die Universität Genf in Zusammenarbeit mit einem privaten Forschungsunternehmen seit Juli 2018 eine Studie mit dem Titel «Cannabis und die Schweizer Volkswirtschaft: soziale Kosten und volkswirtschaftliche Effekte» durch. Auftraggeber sind das Bundesamt für Gesundheit, die Kantone Genf und Basel-Stadt sowie die Städte Zürich und Bern. Die Studie untersucht die sozialen Kosten des Cannabiskonsums und volkswirtschaftliche Effekte verschiedener Cannabisregulierungsmodelle. Ergebnisse werden Anfang 2021 erwartet.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli