

Antrag des Regierungsrates vom 5. Februar 1997

**3559**

**Beschluss des Kantonsrates betreffend Einreichung einer Standesinitiative zwecks gesetzlicher Neuregelung von Cannabisprodukten**

(vom.....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrates,

*beschliesst:*

I. Der Bundesversammlung wird eine Standesinitiative eingereicht, welche die ersatzlose Streichung der Cannabisprodukte aus dem Betäubungsmittelgesetz vorsieht, wobei eine Qualitätskontrolle, staatlicher Vertrieb und geeignete Jugendschutzmassnahmen begleitend anzuordnen sind.

II. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

---

**W e i s u n g**

1. Am 7. August 1996 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat zur Einzelinitiative Monika Artho, Zürich, betreffend Ergänzung des kommenden Verfassungsartikels in Sachen Drogenpolitik Bericht erstattet und beantragt, diese Einzelinitiative (KR-Nr. 412/1994) nicht definitiv zu unterstützen. In der Begründung verwies der Regierungsrat auf die Arbeit der Expertenkommission des Bundesamts für Gesundheitswesen vom Februar 1996 betreffend die Revision des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1951, wonach ohnehin vorgesehen ist, den Konsum von Betäubungsmitteln generell nicht länger mit Strafe zu verfolgen. Der Antrag auf eine Nichtunterstützung der Einzelinitiative Artho erfolgte einzig mit dem Argument, dass eine Normierung auf Verfassungsebene, welche lediglich den Haschischkonsum, -anbau und -vertrieb ausdrücklich regle, als nicht stufengerecht abzulehnen sei.

2. Daraufhin hat der Kantonsrat in seiner Sitzung vom 19. August 1996 die Motion von Franziska Frey-Wettstein, Zürich, Dr. Doris Weber, Zürich, und Thomas Isler, Rüslikon, vom 26. Juni 1995, betreffend Einreichung einer Standesinitiative zwecks gesetzlicher Neuregelung von Cannabisprodukten vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragsstellung überwiesen. Die Motionäre beantragen die ersatzlose Streichung der Cannabisprodukte im Betäubungsmittelgesetz und fordern eine Neuregelung, welche eine Qualitätskontrolle und einen staatlich kontrollierten Vertrieb beinhalten sollte. Ihrer Meinung nach zeige sich immer klarer, dass das Betäubungsmittelgesetz in seiner jetzigen Ausgestaltung nicht mehr den heutigen wissenschaftlichen Erkenntnissen entspreche. Deshalb sei es nicht länger vertretbar, Heroin in Art. 8 des Betäubungsmittelgesetzes gleich zu behandeln wie Haschisch und Marihuana, obwohl erwiesen sei, dass das Gefährdungspotential der Cannabisprodukte sehr viel geringer sei, als dasjenige von

Heroin. Selbst die Rechtsprechung unterscheide zwischen "harten" und "weichen" Drogen (BGE 117 IV 314 ff), was schon heute nicht mehr dem Betäubungsmittelgesetz entspreche. Die erhöhte Belastung von Polizei und Justiz, mit den entsprechenden Folgekosten, sei nicht länger vertretbar.

3. Die eingeladenen Direktionen und Amtsstellen haben sich in ihren Vernehmlassungen unterschiedlich geäußert. In einigen Stellungnahmen wird wohl eine Gefährdung der Gesundheit durch Cannabisprodukte als gering eingestuft, die Einreichung einer Standesinitiative jedoch wegen der erhöhten Attraktivität der Schweiz auch für ausländische Konsumenten tendenziell abgelehnt. Voraussetzung für die Streichung der Cannabisprodukte aus dem Betäubungsmittelgesetz sei ein Einklang mit den entsprechenden ausländischen Bestimmungen und Gesetzgebungen der Nachbarländer. Andere Stellen unterstützen demgegenüber die ersatzlose Streichung der Cannabisprodukte, da heute keine überzeugenden Gründe mehr für eine andere Behandlung des Cannabis gegenüber den alkoholischen Produkten bestehen würden. Gefordert wird jedoch gleichzeitig eine Suchtprävention bei Jugendlichen hinsichtlich Cannabisprodukten und Alkohol.

4. Betreffend die gesundheitlichen Folgen des Cannabiskonsums besteht weitgehend ein Konsens. Von ärztlicher Seite wird darauf hingewiesen, dass das Abhängigkeitspotential des psychoaktiven Hauptwirkstoffes Tetrahydrocannabinol (THC) in etwa mit demjenigen von Alkohol vergleichbar ist, während Nikotin ein höheres Suchtpotential aufweist. Bei chronischem Konsum stellt sich eine Toleranzbildung ein, d.h. eine verminderte Wirkung von THC bei gleichbleibender Dosierung. Nur bei häufigem und hochdosiertem Gebrauch kann sich eine psychische Abhängigkeit einstellen. Als körperliches Hauptproblem bei chronischem Rauchen von Marihuana gilt aber das erhöhte Risiko für Atemwegserkrankungen durch Kohlenmonoxid und Teerprodukte. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das Rauchen von Marihuana nicht vom Tabakrauchen. Der Kurzzeiteffekt nach Cannabiskonsum entspricht im übrigen den auch nach Alkoholgenuss bekannten Wirkungen mit verminderter Reaktions- und Konzentrationsfähigkeit. Abhängig von der konsumierten Dosis können auch Stimmungsverschiebungen, Wahrnehmungsveränderungen und im Extremfall Sinnestäuschungen auftreten, was von Person zu Person unterschiedlich ist und zudem auch von der Konsumform abhängt. Im Gegensatz zu Alkohol sind bisher keine Todesfälle durch akute Cannabis-Vergiftungen beschrieben worden. Cannabisprodukte gelten heute auch nicht mehr als eigentliche Einstiegsdrogen auf dem Weg zur Abhängigkeit von "harten" Drogen, obschon immer wieder festzustellen ist, dass Konsumenten "harter Drogen" zu einem früher Zeitpunkt Cannabis konsumierten.

Mit gesundheitlichen Argumenten lässt sich eine Gleichsetzung des Konsums von Cannabisprodukten mit "harten" Drogen gemäss Betäubungsmittelgesetz Art. 8 Abs. 1 damit nicht länger rechtfertigen. Aus der heute gängigen Konsumart lässt sich eine naheliegende, ernstliche Gefährdung der Gesundheit vieler Menschen nicht nachweisen, ausser bei massivem Missbrauch, was jedoch auch für andere Suchtmittel wie Alkohol oder Medikamente gilt. Im Auge behalten werden muss indessen die Tendenz, dass vermehrt Cannabispflanzen mit höherem THC-Gehalt auf den Markt kommen könnten, weshalb der staatlichen Qualitätskontrolle besondere Aufmerksamkeit zu schenken sein wird.

5. Die Strafbarkeit des Betäubungsmittelkonsums bedeutet für die Justizbehörden im Kanton Zürich einen nicht unerheblichen Aufwand. Wegen unbefugten Konsums von Betäubungsmitteln wurden gemäss der Kriminalstatistik des Kantons im Jahr 1994 insgesamt 6'273 Täter erfasst, 1995 waren es 6'301; darunter fällt 1994 eine Zahl von 2'250 und 1995 eine Zahl von 2'881 Cannabiskonsumenten. Die Spitzenwerte liegen in den Altersklassen 18 bis unter 30 Jahren. Als Uebertretungstatbestand wird der Betäubungsmittelkonsum primär durch das Polizeirichter- oder Statthalteramt in einem schriftlichen Verfahren mit Bussen bestraft. Wer die Busse wiederholt nicht bezahlt, hat mit einer Umwandlung derselben in eine Haftstrafe und im Wiederholungsfall Ueberweisung an die Bezirksanwaltschaft zu rechnen. Diese Regelung gilt im Erwachsenenstrafrecht.

Im Jahr 1994 wurden aber auch 330 jugendliche Drogenkonsumenten durch die Jugendanwaltschaften beurteilt, wovon 161 einzig wegen Cannabiskonsums. Im Jahr 1995 waren es insgesamt 361 Jugendliche, wovon 222 Cannabiskonsumenten und bis Ende November 1996 fanden sich unter insgesamt 315 Drogenkonsumenten 209 jugendliche Cannabiskonsumenten. Es ist davon auszugehen, dass der polizeilich festgestellte Drogenkonsum von Kindern und Jugendlichen grundsätzlich zur Anzeige gebracht wird. Im Gegensatz zum schriftlichen Verfahren der Polizeirichter- und Statthalterämter bei erwachsenen Personen werden Jugendliche zur Jugendanwaltschaft aufgebeten und befragt. Die überwiegende Zahl der Jugendlichen erhält einen Verweis, einige wenige werden zu Arbeitsleistung, Bussen und in Ausnahmefällen Einschliessungsstrafen oder Erziehungshilfen verurteilt. Insgesamt ergibt sich, dass in diesem Bereich bei geringem Nutzen grosser Aufwand betrieben wird. Für Jugendliche ist das Verfahren darüberhinaus stigmatisierend, fördert Familienkonflikte und bewirkt unter Umständen das Gegenteil der angestrebten Wirkung.

6. Die fünfte nationale Jugendsession vom 9. November 1996 forderte unter anderem die Legalisierung von Cannabisprodukten mit der Begründung, Konsumenten dieser Produkte könnten so von der Drogenszene ferngehalten werden. Diese Zielsetzung ist vorrangig, weil auch die Cannabiskonsumenten immer noch vorab in jene Quartiere der Städte abgedrängt werden, wo versteckt Drogen gehandelt werden und sich die Dealer und übrigen Drogenkonsumenten aufhalten. Dieses Milieu (und nicht die Wirkungsweise der Cannabisprodukte) kann zufolge der Solidarisierung der Cannabiskonsumenten mit den übrigen Drogenkonsumenten wegen der sie gleichermassen treffenden Strafbarkeit ihrer Handlungen zu einer grösseren Toleranz gegenüber härteren Drogen und einem allfälligen Einstieg in dieselben führen. Bei Freigabe des Cannabiskonsums wären flankierende Jugendschutzbestimmungen, welche sich z.B. an den Voraussetzungen für den Alkoholausschank orientieren könnten, gleichwohl notwendig.

Zudem können durch staatliche Regelungen die Bedingungen der Abgabe besser kontrolliert werden, z.B. indem die abgegebenen Mengen analog den neuerdings in Holland getroffenen Massnahmen begrenzt würden. Insbesondere wird die Polizei nicht mit neuen Szenenbildungen rechnen müssen, denn zufolge Aufhebung der strafrechtlichen Verfolgung der Konsumenten weicher Drogen wird sie vielmehr von einem Teil ihrer bisherigen Arbeit entlastet.

Mit einer erhöhten Attraktivität der Schweiz zufolge der Liberalisierung ist längerfristig kaum zu rechnen, da auch andere europäische Staaten gegenwärtig die Cannabisfreigabe diskutieren. Schleswig-Holstein will als erstes deutsches Bundesland den Verkauf von Haschisch legalisieren, weswegen die Landesregierung

beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte die Erlaubnis für einen Modellversuch beantragte. Damit wird bezweckt, junge Menschen vor Sucht, Abhängigkeit und Kriminalisierung zu bewahren und die Märkte für weiche Drogen von jenen für harte Drogen zu trennen. Eine Suchtprävention, die Haschisch genauso kriminalisiere wie Heroin und Kokain sei unglaubwürdig.

7. Es zeigt sich generell, dass die Bestrafung wegen Cannabiskonsums von den Betroffenen, aber auch grossen Teilen der nichtkonsumierenden Bevölkerung, nicht mehr verstanden wird. Eine rasche Revision des Betäubungsmittelgesetzes namentlich für den Bereich der Cannabisprodukte ist anzustreben und im Sinne der Motionäre eine Neuregelung hinsichtlich der Qualitätskontrolle und des Vertriebs zu finden. Unerlässlich sind begleitende Jugendschutzmassnahmen, die dann allerdings nicht nur für Cannabisprodukte, sondern auch für den Alkohol vermehrt zu treffen sind. Gleichzeitig ist dafür zu sorgen, dass eine allfällige Liberalisierung nicht als Verharmlosung des Cannabis-Konsums erscheint. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen können die Verwaltungsaufwendungen reduziert werden, indem sowohl von seiten der Polizei, wie auch der Bezirks- und Untersuchungsbehörden weniger Aufwand zu tätigen sein wird.

Insgesamt kann mit einer Standesinitiative zu einer Gesetzesrevision einem aktuellen Bedürfnis entsprochen werden. Sie vermag auch auf den Verlauf der geplanten Gesetzesrevision einzuwirken. Erfahrungsgemäss darf aber das Gewicht einer Standesinitiative nicht überbewertet werden.

7. Gestützt auf den vorliegenden Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Standesinitiative betreffend die ersatzlose Streichung der Cannabisprodukte aus dem Betäubungsmittelgesetz bei der Bundesversammlung einzureichen und die am 19. August 1996 überwiesene Motion KR-Nr. 153/1995 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Hofmann

Der Staatsschreiber: Husi