

Lukas Moser

**Betrachtung der schweizerischen  
Gesetzgebung in Bezug auf Cannabis –  
Von der Prohibition zur Legalisierung?**

ISBN 978-3-03916-226-0

Editions Weblaw  
Bern 2024

**Zitiervorschlag:**

Lukas Moser,  
Betrachtung der schweizerischen Gesetzgebung in Bezug auf Cannabis –  
Von der Prohibition zur Legalisierung?,  
in: Magister, Editions Weblaw, Bern 2024

Universität Bern

Rechtswissenschaftliche Fakultät

# Betrachtung der schweizerischen Gesetzgebung in Bezug auf Cannabis

Von der Prohibition zur Legalisierung?


Betäubungsmittelstrafrecht


Betreuer: Dr. Christian von Wartburg

Einreichungsdatum: 12. Juni 2023

Verfasser: Lukas Moser

Adresse: 

Matrikelnummer: 

E-Mail: 

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>V</b>
<b>MATERIALIENVERZEICHNIS .....</b>	<b>VIII</b>
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>XI</b>
<b>ERLASSVERZEICHNIS .....</b>	<b>XIII</b>
<b>1 EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
<b>2 CANNABIS IN DER SCHWEIZERISCHEN GESETZGEBUNG .....</b>	<b>2</b>
<b>2.1 DIE AUFNAHME VON CANNABIS IN DIE SCHWEIZERISCHE</b>	
<b>BETÄUBUNGSMITTELGESETZGEBUNG .....</b>	<b>2</b>
2.1.1 Beweggründe für die Aufnahme von Cannabis in das Betäubungsmittelgesetz	3
2.1.2 Der damalige Stand der Wissenschaft im Bereich von Cannabis .....	4
2.1.3 Prävalenz von Cannabis in der Schweizer Gesellschaft .....	5
2.1.4 Ziel und Zweck des Cannabisverbots .....	6
<b>2.2 DAS BETÄUBUNGSMITTELGESETZ IM WANDEL DER ZEIT .....</b>	<b>7</b>
2.2.1 Bestrebungen zur Legalisierung von Cannabis .....	7
2.2.2 Bestrebungen zur Verschärfung der Drogenpolitik .....	9
<b>2.3 DIE VIER-SÄULEN-POLITIK .....</b>	<b>10</b>
<b>2.4 DAS MASSNAHMENPAKET DROGEN .....</b>	<b>10</b>
<b>2.5 DIE TEILREVISION DES BETÄUBUNGSMITTELGESETZES IM JAHR 2008 .....</b>	<b>11</b>
2.5.1 Cannabis mit niedrigem THC-Gehalt – CBD-Cannabis .....	12
2.5.2 Grenzwert für legales CBD-Cannabis .....	13
2.5.3 Änderung des Grenzwertes – Auswirkungen .....	14
<b>2.6 DIE AKTUELLE RECHTSLAGE ZU CANNABIS – GEGENWÄRTIGE</b>	
<b>ENTWICKLUNGEN .....</b>	<b>14</b>
2.6.1 Artikel 8a des Betäubungsmittelgesetzes .....	15
2.6.2 Die parlamentarische Initiative Siegenthaler .....	15
2.6.3 Pilotversuche in der Schweiz .....	16
<b>3 BESONDERHEITEN DER BETÄUBUNGSMITTELGESETZGEBUNG</b>	<b>19</b>
<b>3.1 KLASSIFIZIERUNG DER VERBOTENEN STOFFE .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2 ZIELKONFLIKT IM BEREICH DER STRAFVERFOLGUNG VON</b>	
<b>KONSUMIERENDEN VS. SCHADENSMINDERUNG UND «ÜBERLEBENSHILFE» .....</b>	<b>21</b>



3.3	DAS ORDNUNGSBUSSENVERFAHREN BEI ÜBERTRETUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT CANNABIS .....	22
3.4	ENTKRIMINALISIERUNG VON CANNABIS FÜR DEN EIGENBEDARF .....	24
3.5	CANNABIS IM KONTEXT DES STRASSENVERKEHRSRECHTS .....	25
3.5.1	Sucht im Zusammenhang mit dem Strassenverkehrsgesetz .....	26
3.5.2	Fahrtauglichkeit nach Konsum von CBD-Cannabis .....	27
3.6	QUALIFIZIERUNG ALS SCHWERER FALL I.S.V. ARTIKEL 19 ABSATZ 2 LITERA A BETMG .....	27
4	UMSETZUNG VON PILOTVERSUCHEN IN SCHWEIZER STÄDTEN	29
4.1	ERGEBNISOFFENHEIT DER PILOTVERSUCHE .....	29
4.2	RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN DER PILOTVERSUCHE .....	30
4.2.1	Teilnahme an den Pilotversuchen.....	31
4.2.2	Bewilligte Pilotprojekte.....	31
4.3	«WEED CARE» – DER PILOTVERSUCH IM KANTON BASEL-STADT .....	33
4.3.1	Cannabis zu Studienzwecken.....	34
4.3.2	Verpackung des Studiencannabis.....	34
5	EXKURS: ERFAHRUNGEN MIT DER LEGALISIERUNG VON CANNABIS .....	35
5.1	DIE SITUATION IN DEN USA.....	35
5.1.1	Die Regulierung von Cannabis in den USA.....	36
5.1.2	Die Auswirkungen der Legalisierung in den USA.....	37
5.2	DIE SITUATION IN KANADA .....	39
5.2.1	Im Allgemeinen .....	39
5.2.2	Die Situation im Speziellen in der Provinz Québec.....	40
5.2.3	Die Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis in Kanada.....	42
6	ERGEBNISSE DER BEFRAGUNGEN.....	43
6.1	KANTONALE BEHÖRDEN .....	43
6.1.1	Grundsätzliche Einschätzungen.....	43
6.1.2	Einschätzungen betreffend eine Legalisierung von Cannabis.....	44
6.2	POLIZEIEN UND STAATSANWALTSCHAFTEN.....	46
6.2.1	Rückmeldungen zur Gesetzesrevision von 2008.....	46
6.2.2	Verfolgung des Cannabiskonsums .....	48
6.2.3	Einschätzungen betreffend eine Legalisierung von Cannabis.....	49

6.3	AUSSAGEKRAFT UND BEWERTUNG DER RÜCKMELDUNGEN .....	49
7	WEITERE SCHRITTE AUF DEM WEG ZU EINER LEGALISIERUNG .....	51
7.1	BEACHTENSWERTES .....	52
7.1.1	«Edibles» .....	52
7.1.2	Cannabis im Strassenverkehr, THC-Grenzwert .....	53
7.2	EINSCHÄTZUNG .....	54
8	KRITISCHE WÜRDIGUNG .....	56
9	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK .....	57
	ANHANG .....	XV
	SELBSTSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG .....	LXII

## Literaturverzeichnis

Wenn nicht anders angegeben, werden die folgenden Werke mit dem Nachnamen der Autorin und der Seitenzahl und/oder Randziffer zitiert. Alle Internetquellen wurden zuletzt am 10. Juni 2023 konsultiert.

ALBRECHT PETER: Die Strafbestimmungen des Betäubungsmittelgesetzes (Art. 19-28l BetmG), Bern, 2016.

ALBRECHT PETER: Strafgesetze als Hindernis einer sinnvollen Drogenpolitik?, AJP 1994, S. 565 ff. (zit. ALBRECHT, AJP, S.).

BUCHER BIRANDA et al.: Bericht THC-Grenzwerte im Strassenverkehr, Eine Literaturanalyse, im Auftrag des BAG, Basel, 2020.

Bundesamt für Gesundheit (Hrsg.): Terminologie der Schweizer Drogenpolitik, 2002, Bern (zit. BAG, Terminologie, N).

CRÉPAULT JEAN-FRANCOIS, JESSEMAN REBECCA: Regulating the Legal Cannabis Market: How is Canada doing?, Toronto, 2022.

CUPA KATJA: Zukünftige Regulierung von Cannabis, Wandel vom Betäubungsmittel zum Lebensmittel, erschienen in Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Nr. 278, Zürich, 2021.

DUBACH ROSWITHA: Klares Nein zu reiner Repression: Volk unterstützt breit gefächerte Drogenpolitik. In: Linder Wolf, Bolliger Christian, Rielle Yvan (Hrsg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007, Bern, 2010.

FELLMANN FABIAN: Biden begnadigt Kiffer, Süddeutsche Zeitung vom 7. Oktober 2022.

GAGNON FRANÇOIS: Le régime du cannabis à des fins non médicales au Québec: une analyse de santé publique, Québec, 2021.

HUBER CHRISTIAN: Betäubungsmittel vom Typ Cannabis – strafrechtliche Probleme und gesetzgeberische Aspekte, Diss. Zürich, Zürich, 1973  
(Zit: HUBER Diss, S.).

- HUG-BEELI GUSTAV: Kommentar zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951, Basel, 2016 (zit. Kommentarteil: HUG-BEELI, Art. N) (zit. Allgemeiner Teil: HUG-BEELI, § N).
- JEANRENAUD CLAUDE, WIDMER GAËLLE, PELLEGRINI SONIA: Le coût social de la consommation de drogues illégales en Suisse, Rapport final, Neuchâtel, 2005.
- JORIO LUIGI, UNTERFINGER ESTER: Überproduktion von legalem Cannabis lässt Hanf-Exporte anschwellen, swissinfo.ch, 21. Juli 2018.
- KAISER DANIEL: Straf- und administrativrechtliche Folgen eines Drogenkonsums, Strassenverkehr 1/2021, S. 14 ff.
- KLEIMAN MARK A.R.: Legal Commercial Cannabis Sales in Colorado and Washington: What Can We Learn?, Los Angeles, 2016.
- KNILL MARA: Spagat zwischen Theorie und Praxis? Entwicklung und Ausgestaltung der schweizerischen Drogenpolitik in den 1980er- und 1990er-Jahren unter dem Betäubungsmittelgesetz (BetmG) von 1975 und im internationalen Kontext, Basel, Masterarbeit, 2019 (zit. KNILL Masterarbeit, S.).
- MARTIN KNOEPFEL: Haschisch bei Hühneraugen, St. Galler Tagblatt vom 7. August 2014.
- KÜBLER DANIEL UND WIDMER THOMAS: Politische Verankerung der Drogenpolitik des Bundes, Kurzzusammenfassung des Schlussberichts, 2003, Zürich.
- OCHSENBEIN GABY: Die Schweiz – eine Pionierin für eine menschenwürdige Drogenpolitik, swissinfo.ch, 20. April 2016.
- PHILIBERT ANNE, ZOBEL FRANK: Revue internationale des modèles de régulation du cannabis, Genève, 2019.
- ROTERMANN MICHELLE: Looking back from 2020, how cannabis use and related behaviours changed in Canada, Statistics Canada, Health Reports, Vol. 32, no. 4, April 2021.

SCHLEGEL STEPHAN, JUCKER OLIVER, in: BetmG Kommentar, Kommentar zum Betäubungsmittelgesetz sowie zu Bestimmungen des StGB und OBG mit weiteren Erlassen, Zürich, 2022 (zit. SCHLEGEL/JUCKER, Art. N).

SCHWEIZER SILAS: Hanflegalisierung geht der Mehrheit zu weit: Politik bleibt «abstinenzorientiert», Swissvotes (Hrsg.), 2019.

STAMM RENÉ: Das Massnahmenpaket Drogen – ein Erfolgsmodell, Spectra – Newsletter, Gesundheitsförderung und Prävention, BAG (Hrsg.), Nr. 107, Dezember 2014.

STUCKI STEPHANIE: Gesundheitsschutz, Jugendschutz und Prävention, Orientierungsrahmen für die Pilotversuche mit Cannabis, Schlussbericht, infodrog (Hrsg.), Bern, 2021.

WENGER NATALIE, HEHLI SIMON, ECKSTEIN CHARLOTTE: Was die Cannabis-Legalisierung bewirken würde: Der Faktencheck, NZZ vom 24. April 2023.

ZOBEL FRANK, HASSELGÅRD-ROWE JENNIFER, BROERS BARBARA: Synthesebericht «Cannabis» der Eidgenössischen Kommission für Suchtfragen (EKSF), 2019.

ZOBEL FRANK, HOMBERG CÉCILE, MARTHALER MARC: Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis, Analyse de la mise en œuvre, Rapport de recherche N° 82, Lausanne, Janvier 2017.

## Materialienverzeichnis

Bekanntmachungen der Departemente und Ämter vom 3. Mai 1994, BBl 1994 II 857 (zit. Botsch. 1994).

Bekanntmachungen der Departemente und Ämter vom 14. Mai 1985, BBl 1985 I 1244 (zit. Botsch. 1985).

Bundesamt für Gesundheit, internationale Drogenpolitik, 2018, aufrufbar unter:  
<<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/internationale-beziehungen/internationale-gesundheitsthemen/politique-internationale-drogue.html>> (zit. BAG, int. Drogenpolitik).

Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG) Änderung vom 25. September 2020, BBl 2020 7737 (zit. Beschl. BVers, 2020).

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 29. November 1998 (Finanzierung des Öffentlichen Verkehrs; Getreideartikel; Revision des Arbeitsgesetzes; Droleg-Initiative) vom 22. Januar 1999, BBl 1999 I 1092 (zit. BRB, 1998).

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 28. September 1997 vom 7. November 1997, BBl 1997 IV 1256-1258 (zit. BRB, 1997).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Revision des Bundesgesetzes betreffend Betäubungsmittel vom 9. April 1951, BBl 1951 I 829 (zit. Botsch. 1951).

Botschaft über die Änderung des Betäubungsmittelgesetzes vom 9. März 2001, BBl 2001 3715 (zit. Botsch. 2001).

Botschaft zu den Volksinitiativen «Jugend ohne Drogen» und «für eine vernünftige Drogenpolitik» (Droleg-Initiative) vom 19. Juni 1995, BBl 1995 III 1245 95 (zit. Botsch. 1995).

Botschaft zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (Cannabisarzneimittel) vom 24. Juni 2020, BBl 2020 6069 (zit. Botsch. 2020).



Botschaft zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (Pilotversuche mit Cannabis) vom 27. Februar 2019, BBl 2019 2529 (zit. Botsch. 2019).

Botschaft zur Volksinitiative «für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz» vom 15. Dezember 2006, BBl 2007 245 (zit. Botsch. 2007).

Botschaft zu Via sicura, Handlungsprogramm des Bundes für mehr Sicherheit im Strassenverkehr vom 20. Oktober 2010, BBl 2010 8447 (zit. Botsch. 2010).

Eidgenössische Kommission für Suchtfragen: 10 Jahre Betäubungsmittelgesetz BetmG. Überlegungen für die Zukunft. Eine Analyse der Eidgenössischen Kommission für Suchtfragen EKSF, Bern, 2019 (zit. EKSF, 10 Jahre BetmG, S.).

Medienmitteilung der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats, Grünes Licht für eine Neuregelung von Cannabis, vom 19. Oktober 2021, aufrufbar unter: <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-s-2021-10-19.aspx>> (zit. SGK-S, Medienmitteilung).

Medienmitteilung des ASTRA vom 9. September 2004, Fahruntfähigkeit im Strassenverkehr – Weisungen zur Feststellung erlassen, aufrufbar unter: <<https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/anzeige-meldungen.msg-id-1073.html>> (zit. ASTRA, Medienmitteilung).

Medienmitteilung des Bundesamts für Gesundheit vom 14. November 2017, Studie der Universität Bern zum Cannabiskonsum nicht bewilligungsfähig, aufrufbar unter: <<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-68781.html>> (zit. BAG, Medienmitteilung).

Medienmitteilung des Bundesrates vom 2. Oktober 2000, Revision Betäubungsmittelgesetz (BetmG); Bundesrat stellt Weichen, aufrufbar unter: <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-4299.html>> (zit. BR, Medienmitteilung).

Medienmitteilung des Gesundheitsdepartements Basel vom 8. Dezember 2022, Cannabisstudie «Weed Care» startet Ende Januar 2023 mit Schweizer Bio-Produkten, aufrufbar unter: <<https://tinyurl.com/gdbsmm>> (zit. Gesundheitsdepartement Basel, Medienmitteilung).

Medienmitteilung des Gesundheitsdepartements Basel vom 9. September 2022, Cannabisstudie «Weed Care»: Verkaufsstart verzögert sich, aufrufbar unter: <<https://tinyurl.com/gdbsmm2>> (zit. Gesundheitsdepartement Basel, Medienmitteilung September 2022).

Motion Herzog (17.4240), «THC-Obergrenze anpassen» vom 15. Dezember 2017 (zit. Mo. HERZOG).

Parlamentarische Initiative, Betäubungsmittelgesetz, Revision (Ordnungsbussenverfahren), Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 2. September 2011, BBl 2011 8195 (zit. Ber. SGK-N 2011).

Parlamentarische Initiative (20.473), «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz» vom 25. September 2020, (zit. pa. Iv. SIEGENTHALER).

Parlamentarische Initiative, Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes, Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 4. Mai 2006, BBl 2006 8573 (zit. Ber. SGK-N 2006).

Schweizerische Gesellschaft für Rechtsmedizin SGRM, Sektion Verkehrsmedizin, Merkblatt: Vorgehen zum Nachweis der Cannabisabstinenz, 2014 (zit. SGRM, Merkblatt, S.).

Sucht Schweiz: Factsheet CBD, 2017, Lausanne, (zit. Sucht Schweiz, CBD, S.).

## Abkürzungsverzeichnis

a	altes
AB N	Amtliches Bulletin des Nationalrats
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
Ber.	Bericht
Beschl.	Beschluss
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BR	Bundesrat
BRB	Bundesratsbeschluss
BVers	Bundesversammlung
CBD	Cannabidiol
Diss.	Dissertation
E.	Erwägung
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
et al.	(lat.) und andere
EKSF	Eidgenössischen Kommission für Suchtfragen
ff.	fortfolgende
HeGeBe	heroingestützte Behandlung
Hrsg.	Herausgeber/innen
Kap.	Kapitel
KKBS	fachtechnische Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen
lit.	litera
MaPaDro	Massnahmenpaket zur Verminderung der Drogenprobleme Bundesamt für Gesundheit
m. E.	meines Erachtens
N	Note
-N	des Nationalrats
ng/mL	Nanogramm pro Milliliter

NR	Nationalrat
pa. Iv.	parlamentarische Initiative
RSL RW	Reglement über das Bachelor- und das Masterstudium und die Leistungskontrollen an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern (Studienreglement) vom 21. Juni 2007 mit Änderungen vom 14. Mai 2009 und vom 22. Mai 2014
Rz.	Randziffer
s.	siehe
-S	des Ständerats
SCRIPT	The Safer Cannabis – Research in Pharmacies randomized controlled Trial
SGRM	Schweizerische Gesellschaft für Rechtsmedizin
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
sog.	sogenannte
SQDC	Société québécoise du cannabis
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StA	Staatsanwaltschaft
THC	Tetrahydrocannabinol
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

## **Erlassverzeichnis**

Betäubungsmittel-Abkommen von 1925	Internationales Abkommen vom 19. Februar 1925 über die Betäubungsmittel (Stand am 1. September 1971) SR 0.812.121.4.
BetmG	Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe, Betäubungsmittelgesetz vom 3. Oktober 1951 (Stand am 1. August 2022) SR 812.121.
BetmKV	Verordnung über die Betäubungsmittelkontrolle, Betäubungsmittelkontrollverordnung vom 25. Mai 2011 (Stand am 23. Januar 2023) SR 812.121.1.
BetmPV	Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz vom 31. März 2021 (Stand am 15. Mai 2021) SR 812.121.5.
BetmVV-EDI	Verordnung des EDI über die Verzeichnisse der Betäubungsmittel, psychotropen Stoffe, Vorläuferstoffe und Hilfschemikalien, Betäubungsmittelverzeichnisverordnung vom 30. Mai 2011 (Stand am 31. März 2023) SR 812.121.11.
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 13. Februar 2022) SR 101.
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 23. Januar 2023) SR 311.0.

SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (Stand am 1. Januar 2020) SR 741.01.
OBG	Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016 (Stand am 1. Januar 2023) SR 314.1.
OBV	Ordnungsbussenverordnung vom 16. Januar 2019 (Stand am 3. April 2023) SR 314.11.
VRV	Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (Stand am 1. April 2022) SR. 741.11.
VSKV-ASTRA	Verordnung des ASTRA zur Strassenverkehrskontrollverordnung vom 22. Mai 2008 (Stand am 1. Januar 2022) SR 741.013.1.



# 1 Einleitung

Der Diskurs um die Legalisierung von Cannabis hat in den vergangenen Jahren weltweit an Bedeutung gewonnen. Auch in der Schweiz wird dieses Thema intensiv diskutiert.

Die Schweizer Politik hat in der Vergangenheit das sogenannte «Vier-Säulen-Prinzip»<sup>1</sup> als Antwort auf den Umgang mit Betäubungsmitteln eingeführt, das auf Prävention, Therapie und Wiedereingliederung, Schadensverminderung und Überlebenshilfe sowie Repression und Kontrolle basiert. Inzwischen ist die Diskussion um eine mögliche Entkriminalisierung des Cannabiskonsums<sup>2</sup> in den Vordergrund gerückt, denn «{i}n vielen Punkten orientiert {...} sich {das heutige BetmG} nicht an gesundheitsfördernden Zielen, sondern an den Idealen von Abstinenz und Prohibition. Damit zielt es an der Konsumpraxis der Bevölkerung vorbei.»<sup>3</sup>

Eine Neuausrichtung der schweizerischen Betäubungsmittelpolitik erscheint nicht zuletzt deshalb unumgänglich, weil Cannabis in der Schweiz wie auch international das am weitesten verbreitete Betäubungsmittel ist.<sup>4</sup>

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Entwicklung der Cannabispolitik in der Schweiz und soll mögliche Regulierungsansätze aufzeigen. Die Erfahrungen anderer Länder, die bereits eine Legalisierung von Cannabis umgesetzt haben, werden beleuchtet. Erwähnt und erläutert werden zudem die im Rahmen der Arbeit durchgeführten Befragungen. Des Weiteren wird auf Faktoren eingegangen, die eine mögliche Legalisierung von Cannabis derart komplex machen.

PETER ALBRECHT hielt bereits 1994 fest, dass «{e}in Ausweg aus der gegenwärtigen Misere {...} sich nur dann finden {lässt}, wenn es gelingt, das derzeit bestehende Übermass an strafrechtlicher Intervention drastisch zu reduzieren. Wir sollten unbedingt Abschied nehmen von der bisherigen harten Prohibitions politik.»<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Gesetzlich verankert im BetmG seit 2008, BetmG Art. 1a. Begriff geprägt durch die Kantone Basel und Bern, 1991-1992. Siehe: BAG, Terminologie, N 1.

<sup>2</sup> So forderte dies z.B. die gescheiterte Revision des BetmG im Jahr 2001, Botsch. 2001, 3718, sowie die Initiative «für eine vernünftige Hanfpolitik mit wirksamem Jugendschutz».

<sup>3</sup> EKSf, 10 Jahre BetmG, S. 9.

<sup>4</sup> HUG-BEELI, Art. 2 N 384.

<sup>5</sup> ALBRECHT, AJP, S. 567.

## 2 Cannabis in der schweizerischen Gesetzgebung

Um sich mit der rechtlichen Situation von Cannabis auseinandersetzen zu können, bedarf es einer Definition des Untersuchungsgegenstandes. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit THC-haltigem Cannabis, das den Grenzwert von einem Prozent THC überschreitet.<sup>6</sup> Cannabis mit einem THC-Gehalt unter diesem Grenzwert wird nicht oder nur vereinzelt beleuchtet, es handelt sich dabei um CBD-Cannabis, genauer gesagt THC-armes Cannabis, das 2008<sup>7</sup> in der Schweiz gesetzlich legalisiert wurde.<sup>8</sup>

Bei Cannabis handelt es sich nicht ausschliesslich um ein Betäubungsmittel.

Die Einstufung als solches erfolgt nach verschiedenen Kriterien. Wie erwähnt kann der THC-Gehalt ausschlaggebend sein, andererseits wird auch auf den Verarbeitungsgrad (z.B. bei Haschisch) oder auf die verschiedenen Pflanzenteile (z.B. bei der Unterscheidung von Cannabisblüten und -stängel) abgestellt. Einige Autorinnen sprechen generell von Cannabis Plus, wenn die Substanz eine betäubungsmittelrechtliche Relevanz aufweist und von Cannabis Light, wenn die Substanz nach geltendem Recht als legal qualifiziert wird.<sup>9</sup> Im Folgenden wird auf diese Unterscheidung verzichtet, da der Fokus ausschliesslich auf betäubungsmittelrechtlich relevantem Cannabis liegt.

### 2.1 Die Aufnahme von Cannabis in die schweizerische Betäubungsmittelgesetzgebung

Das erste Mal Erwähnung im schweizerischen Betäubungsmittelgesetz fand Cannabis im Jahr 1951.<sup>10</sup> Die Rede war damals von sogenanntem «indischem Hanf»<sup>11</sup>, dieser war zu diesem Zeitpunkt wenig bekannt und kaum verbreitet in der Schweiz. Cannabis war zu dieser Zeit in der Schweiz ausschliesslich in der Form von «Haschisch»<sup>12</sup> bekannt, dieser wurde u.a. als Arzneimittel gegen Hühneraugen verwendet.<sup>13</sup>

---

<sup>6</sup> HUG-BEELI, Art. 2 N 1820–1821, «Die Cannabispflanze ist somit erst ab diesem Prozentgehalt an THC überhaupt ein Betäubungsmittel.».

<sup>7</sup> Teilrevision des BetmG, welche am 1. Juli 2011 in Kraft trat. BBl 2006 8580.

<sup>8</sup> Siehe BetmVV-EDI, Anhang 1, Gesamtverzeichnis der kontrollierten Substanzen der Verzeichnisse a-d unter dem Begriff «Cannabis».

<sup>9</sup> CUPA, S. 17-18.

<sup>10</sup> HUBER Diss., S. 32.

<sup>11</sup> Botsch. 1951, 839.

<sup>12</sup> HUG-BEELI, Art. 2 N 429. Es handelt sich um getrocknetes und gepresstes Harz, das Sekret, das aus der Spitze und der Unterseite der Cannabisblätter sickert. Siehe: BetmVV-EDI, Cannabisharz.

<sup>13</sup> KNOEPFEL, Auszug aus dem «Toggenburger Anzeiger» vom 29. Juli 1914.

«Das bestehende Verbot für Rauchopium ist gemäss der im Abkommen von 1925 enthaltenen Empfehlung auf das therapeutisch nicht notwendige Haschisch auszudehnen. Mit dem Verbot beider, bei uns kaum bekannter Produkte werden wirtschaftliche Interessen nicht beeinträchtigt.»<sup>14</sup>

### **2.1.1 Beweggründe für die Aufnahme von Cannabis in das Betäubungsmittelgesetz**

Die Aufnahme der Substanz in das schweizerische Betäubungsmittelgesetz geschah aufgrund des internationalen Protokolls von Paris im Jahr 1948<sup>15</sup>, welches das Drogen-Kontrollregime erweiterte.

Vor der Aufnahme in das schweizerische Betäubungsmittelgesetz beschäftigten sich die Länder Südafrika Indien, Grossbritannien, Ägypten und die USA mit einem Verbot von indischem Hanf.<sup>16</sup>

Vor allem der Standpunkt der USA war ausschlaggebend für die internationale Regulierung und deren Folgen. Seit den 1920er Jahren nahm in den USA die Angst vor Cannabis zu.<sup>17</sup> Aufgrund der Konsumentinnen, welche als asozial und kriminell angesehen wurden, geriet das Betäubungsmittel in Verruf.<sup>18</sup> Geprägt durch die Moralvorstellungen der vorherrschenden, meist weissen, privilegierten Gesellschaftsschicht wurde Cannabis zu einer gefährlichen «Droge» erklärt.

Bereits anlässlich der Verhandlungen über das Betäubungsmittel-Abkommen von 1925 nahmen die Verhandlungsteilnehmerinnen Cannabis in das Drogen-Kontrollregime auf, «{...} ohne zu wissen, was Cannabis tatsächlich ist.»<sup>19</sup>

Die wirtschaftlichen Interessen, welche der «{...} schweizerische Bundesrat nie versäumt {...}»<sup>20</sup> hat zu berücksichtigen, waren 1951 schlussendlich ausschlaggebend dafür, dass Cannabis auch in der Schweiz verboten wurde.

---

<sup>14</sup> Botsch. 1951, 843.

<sup>15</sup> CUPA, S. 45. Eine Nichtteilnahme hätte zur Folge gehabt, dass Ein- und Ausfuhren von kontrollierten Substanzen in teilnehmende Länder nicht mehr bewilligt worden wären.

<sup>16</sup> CUPA, S. 54 ff.

<sup>17</sup> CUPA, S. 62.

<sup>18</sup> CUPA, S. 62.

<sup>19</sup> CUPA, S. 60.

<sup>20</sup> HUBER Diss, S. 32.

Die Aufnahme in das Betäubungsmittelgesetz stiess im Parlament auf keinen Widerstand, die Ansicht, dass es sich bei Cannabis um eine Substanz handelt, welche keine therapeutischen Wirkungen habe und zusätzlich keine wirtschaftlichen Vorteile bringen könne, war weitverbreitet.<sup>21</sup>

Der Gesetzgeber hatte 1951 den Konsum von Cannabis noch nicht unter Strafe gestellt. Es sollte eine differenzierte Unterscheidung zwischen Händlern und Konsumentinnen getroffen werden, da die Praxis des Bundesgerichts zur strafrechtlichen Beurteilung des Konsums von Betäubungsmitteln als unbefriedigend erachtet wurde.<sup>22</sup>

Nichtsdestotrotz muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass aufgrund des Verbots «Anstalten zu treffen» und «Besitz» an Betäubungsmitteln zu haben ein de-facto-Konsumverbot bestand, welches ebenfalls durch das Bundesgericht bestätigt wurde.<sup>23</sup>

### **2.1.2 Der damalige Stand der Wissenschaft im Bereich von Cannabis**

In den 1930er Jahren wurden in den USA aufgrund des geplanten «Marihuana Tax Acts» erste Studien durchgeführt und Forschungsbemühungen zu Cannabis aufgenommen. Die Zuordnung von Cannabis zu den Betäubungsmitteln basierte bis zu diesem Zeitpunkt primär auf einem sozialen Urteil.<sup>24</sup>

Allerdings hat beispielsweise auch der «Preliminary Report on Indian Hemp and Peyote» aus dem Jahr 1929 das gesellschaftliche Bild von Cannabis bestätigt, Mythen über Cannabis aufgegriffen und absichtlich (?) bereits vorhandene Studien ignoriert.<sup>25</sup>

Bereits um 1890 führte die «Indian Hemp Drugs Commission» (IHDC) eine Untersuchung<sup>26</sup> durch, welche zum Schluss kam, dass «{...} kein Zusammenhang zwischen Cannabis und kriminellem Verhalten bestand, dass der Konsum nicht schädlich war und die Berichte {von} {...} Sanatorien kaum eine verlässliche Quelle für einen Zusammenhang mit Verrücktheit darstellten.»<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> HUBER Diss, S. 32.

<sup>22</sup> HUG-BEELI, Art. 19a N 4.

<sup>23</sup> BGE 95 IV 179 E. 5.

<sup>24</sup> CUPA, S. 63.

<sup>25</sup> CUPA, S. 63.

<sup>26</sup> CUPA, S. 56.

<sup>27</sup> CUPA, S. 56.

Die Erkenntnis, dass es nahezu unmöglich ist, eine wildwachsende Pflanze der Prohibition zu unterwerfen, war schon damals vorhanden. Das Argument, dass eine Lizenzierung sowie eine Kontrolle des Anbaus, eine Beschränkung der Verkaufsstellen und eine Beschränkung des legalen Besitzes bessere Erfolgsaussichten hätten, wurde erstmals vorgebracht. Die negativen Auswirkungen der Drogenprohibition scheinen eindeutig für ein solches Vorgehen zu sprechen.<sup>28</sup>

Eine kriminogene Wirkung von Cannabis wurde auch von HUBER in Abrede gestellt. «{D}ie allgemein festgestellte aggressionshemmende Wirkung von Cannabis {...}»<sup>29</sup> spreche an sich dagegen, dass von einer Zunahme von Gewaltverbrechen ausgegangen hätte werden müssen.

Vor allem in den USA wurde ab den 1950er Jahren die These vertreten, Cannabis sei eine Einstiegsdroge, ein sogenannter «stepping-stone».<sup>30</sup> Dies u.a. aufgrund von Beobachtungen, die angeblich belegten, dass Heroinabhängige oftmals bereits Cannabis konsumiert hätten. Dabei wurde jedoch vernachlässigt, dass ein grösserer Teil der Heroinabhängigen bereits zuvor eine Alkoholabhängigkeit aufwies und Cannabis somit nicht die Einstiegs substanz in den Betäubungsmittelkonsum darstellte.<sup>31</sup>

### **2.1.3 Prävalenz von Cannabis in der Schweizer Gesellschaft**

Zum Zeitpunkt des Erlasses des Verbots, im Jahr 1951, war Cannabis in der Schweiz kaum verbreitet.<sup>32</sup>

Nach HUG-BEELI stellte der Cannabiskonsum bis Ende der 1960er Jahre kein wirkliches Problem dar, da er fast ausschliesslich in künstlerisch-literarischen Kreisen, meist im engsten Umfeld und hinter verschlossenen Türen stattfand und somit keine gravierenden Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit hatte.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> ALBRECHT, S. 19, Rz. 51.

<sup>29</sup> HUBER Diss., S. 69.

<sup>30</sup> Zu Deutsch «Schrittmacher», CUPA, S. 65. Argument 1989 widerlegt, siehe Botsch. 2001, 3732.

<sup>31</sup> HUBER Diss., S. 70.

<sup>32</sup> HUBER Diss., S. 36 ff.

<sup>33</sup> HUG-BEELI, Art. 2 N 401.

Der Konsum von Cannabis in der Schweiz begann sich laut HUBER zwischen 1967 und 1969 auszubreiten. Vorher sei weder die Nachfrage vorhanden gewesen, noch habe ein Angebot dafür bestanden.<sup>34</sup>

Eine eigentliche «Haschischwelle» sei durch das Land gezogen und habe die jährliche Zuwachsrate von Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz massgeblich geprägt.<sup>35</sup> Im Rahmen der Jugendunruhen in Europa galt «Cannabis {...} als Protestdroge gegen das Establishment, "high sein = frei sein".»<sup>36</sup>

Es fällt auf, dass die Aufnahme von Cannabis ins BetmG verfrüht erfolgte, als noch keine Problematik bestand. Andererseits fällt ebenso auf, dass nach den Schilderungen von z.B. HUBER das bestehende Gesetz keine Auswirkungen auf die Verbreitung der verbotenen Substanz in der Schweiz hatte.

#### **2.1.4 Ziel und Zweck des Cannabisverbots**

Seit den 1950er Jahren hat sich der Regulierungsansatz von Cannabis wenig verändert. Dies vor dem Hintergrund, dass die Vorstösse, die zu einer inhaltlich weitergehenden Revision des Betäubungsmittelgesetzes geführt hätten, alle gescheitert sind.

Das Betäubungsmittelgesetz hat nach Artikel 118 der BV i.V.m. Artikel 123 der BV das Ziel des Schutzes der (öffentlichen) Gesundheit.

Nach Art. 1 BetmG, dem Zweckartikel des Gesetzes, sollen zudem die Abstinenz gefördert werden (lit. a), die Verfügbarkeit zu medizinischen und wissenschaftlichen Zwecken von Substanzen, welche unter das Gesetz fallen, geregelt werden (lit. b), Personen von den negativen gesundheitlichen und sozialen Folgen suchtbedingter Störungen der Psyche und des Verhaltens geschützt werden (lit. c), die öffentliche Ordnung und Sicherheit vor Gefahren, welche von Betäubungsmitteln ausgehen, geschützt werden (lit. d) und kriminelle Handlungen bekämpft werden, welche in einem engen Zusammenhang mit Betäubungsmitteln stehen (lit. e).

---

<sup>34</sup> HUBER Diss., S. 19.

<sup>35</sup> HUBER Diss., S. 19.

<sup>36</sup> HUG-BEELI, Art. 2 N 402.



Mit dem Verbot von Cannabis sollten die soeben erwähnten Ziele verfolgt und erreicht werden.

Das Betäubungsmittelstrafrecht stellt einen Teil des Nebenstrafrechts dar, ist daher in einem Spezialerlass, dem BetmG, geregelt. Aufgrund politischer Entscheidungen, seit der Revision des Betäubungsmittelgesetzes 1975, hat das Gesetz einen grossen Stellenwert eingenommen, was die Strafverfolgung anbelangt.<sup>37</sup>

## **2.2 Das Betäubungsmittelgesetz im Wandel der Zeit**

Auch die Betäubungsmittelgesetzgebung in der Schweiz ist dem Wandel unterworfen. Politische Vorstösse und gesellschaftliche Veränderungen in der Wahrnehmung von Cannabis sind immer wieder zu beobachten.

Nachfolgend sind einige dieser Ereignisse aufgeführt.

### **2.2.1 Bestrebungen zur Legalisierung von Cannabis**

Da seit der Aufnahme von Cannabis in das BetmG nicht weniger, sondern jährlich mehr Personen mit der verbotenen Substanz in Kontakt kamen, häuften sich auch die Bestrebungen nach einer Legalisierung. Eine erste Initiative von 1994 zur Legalisierung von Anbau, Vertrieb und Konsum von einheimischem Hanf scheiterte bereits im Stadium der Unterschriftensammlung.<sup>38</sup> Eine weitere Initiative mit dem Titel «für eine vernünftige Drogenpolitik» scheiterte 1998 anlässlich der Abstimmung an Volk und Ständen klar.<sup>39</sup> Die Initiative sollte u.a. die Einführung des folgenden Artikels bewirken:

«Art. 32<sup>septies</sup> (neu) Der Konsum von Betäubungsmitteln sowie ihr Anbau, Besitz und Erwerb für den Eigenbedarf sind straffrei.»<sup>40</sup>

Die Ablehnung der Initiative lässt sich damit erklären, dass die Legalisierung sämtlicher Betäubungsmittel vielen stimmberechtigten Personen zu weit ging.

---

<sup>37</sup> Zitat Dr. Christian von Wartburg anlässlich der Vorlesung Betäubungsmittelstrafrecht an der Universität Bern: «Die Verfolgung von Betäubungsmitteldelikten ist auch 2020 immer noch einer der Schwerpunkte von Polizei, Strafverfolgungsbehörden und Gerichten.»

<sup>38</sup> Botsch. 1994, 857, Volksinitiative «Schweizer Hanf».

<sup>39</sup> BRB, 1998, 1092 und 1097, 74 Prozent Nein-, 26 Prozent Ja-Stimmen.

<sup>40</sup> Botsch. 1995, 1286.

Nicht nur die schweizerische Bevölkerung und Politikerinnen setzte sich mit der Legalisierung von Cannabis auseinander, auch der Bundesrat tat dies im Jahr 2000.<sup>41</sup> Die Vernehmlassung zur Revision des BetmG hatte zur Folge, dass der Bundesrat das EDI beauftragte, die Botschaft zur Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Praktisch unbestritten in der Vernehmlassung waren die gesetzliche Verankerung des «Vier-Säulen-Prinzips»<sup>42</sup>, der heroingestützten Behandlung und die Verstärkung der führenden Rolle des Bundes in der Drogenpolitik.<sup>43</sup> Zusätzlich sollte der Konsum von Cannabis und die damit verbundenen Vorbereitungshandlungen grundsätzlich nicht mehr unter Strafe gestellt werden. Flankierende Massnahmen, was die Prävention und die Verstärkung des Jugendschutzes anbelangen, sollten vom EDI ausgearbeitet und vorgeschlagen werden.

Nachdem der Bundesrat und das EDI sich ausgiebig mit der Ausgestaltung der Cannabis-Regulierung auseinandergesetzt hatten, entschied sich der Nationalrat 2004 dazu, nicht auf die Vorlage einzutreten. Diese Entscheidung fiel mit 102 Nein-Stimmen und 92 Ja-Stimmen sehr knapp aus.<sup>44</sup>

Der Nationalrat entschied sich dazu, obwohl bereits damals klar war, dass «{im} Bereich des Cannabis {...} gelebte Wirklichkeit und gesetzliche Bestimmungen bzw. Vollzugspraxis auseinander {klaffen}. Wie die Eidgenössische Kommission für Drogenfragen in ihrem Cannabisbericht festhält, kann der Cannabiskonsum durch ein Verbotsregime nicht verhindert werden und verstehen sich Cannabiskonsumierende zunehmend nicht mehr als Drogenkonsumierende. Zudem sind die Gefahren für die Volksgesundheit anders einzuschätzen, als sie der Gesetzgeber 1975 noch beurteilt hatte {...}».<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> BR, Medienmitteilung.

<sup>42</sup> Siehe unter Kap. 2.3.

<sup>43</sup> BR, Medienmitteilung.

<sup>44</sup> Abstimmung im NR, AB N 2004, 1056.

<sup>45</sup> Botsch. 2001, 3732.

Ein breit abgestütztes Komitee<sup>46</sup> wählte den direktdemokratischen Weg und lancierte im Jahr 2004 wiederum eine Initiative, welche eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz zum Ziel hatte. Der Bundesrat sprach sich gegen eine Annahme der Initiative aus.<sup>47</sup>

«Die "Hanfinitiative" wird mit 63,7 Prozent Nein-Stimmen vom Souverän deutlich verworfen.»<sup>48</sup>

### 2.2.2 Bestrebungen zur Verschärfung der Drogenpolitik

Obwohl sich die meisten Initiativen im Bereich des Betäubungsmittelgesetzes für eine Entkriminalisierung des Konsums von Betäubungsmitteln aussprachen, gab es auch gegenteilige Vorstösse. Eine heutzutage fast schon absurd klingende Forderung eines Initiativkomitees im Jahr 1983 lautete: «Wiedereinführung der Todesstrafe für Personen, die mit Drogen handeln».<sup>49</sup>

Nach der Auflösung der offenen Drogenszenen reichte ein Komitee bürgerlicher und rechter Politikerinnen, zusammen mit prominenten Personen aus Sport und Unterhaltung, im Jahr 1997 die Initiative «Jugend ohne Drogen»<sup>50</sup> ein. Sie wollte die als zu liberal angesehene Drogenpolitik des Bundes durch eine repressive, auf Abstinenz ausgerichtete Politik ersetzen.<sup>51</sup> Die Drogenpolitik sollte völlig neu ausgerichtet werden, Schadensminimierung und Überlebenshilfe hätten sich in jedem Fall an der Abstinenz orientieren müssen und hätten keine eigenständige Anwendung mehr gefunden.

Die Initiative wurde an der Urne unerwartet deutlich abgelehnt. Etwas mehr als 70 Prozent der Stimmenden lehnten sie ab.<sup>52</sup>

---

<sup>46</sup> Mitglieder waren Personen aus allen grossen politischen Parteien, die SP und die Grüne Partei Schweiz waren jedoch nach wie vor am stärksten vertreten. Nach SCHWEIZER, S. 2.

<sup>47</sup> Initiative «Für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz». Botsch. 2007, 246. Dies mit der folgenden Begründung: «Die Gesundheitskommission des Nationalrates hat entschieden, dem Parlament einen Vorschlag zur Hanfrage zu unterbreiten. Diesem Vorschlag will der Bundesrat nicht vorgehen. Zudem sollte die Cannabisproblematik nicht losgelöst von der restlichen Suchtpolitik geregelt werden.».

<sup>48</sup> SCHWEIZER, S. 3.

<sup>49</sup> Die Initiative scheiterte jedoch bereits im Sammelstadium siehe Botsch. 1985, 1252.

<sup>50</sup> Botsch. 1995, 1245 ff.

<sup>51</sup> DUBACH, S. 557-558.

<sup>52</sup> BRB, 1997, 1256-1258.

## 2.3 Die Vier-Säulen-Politik

Seit Anfang der 1990er Jahre verfolgt der Bund das sog. «Vier-Säulen-Prinzip», welches die drogenpolitischen Massnahmen beeinflusst.<sup>53</sup> Das aus den 1970er Jahren stammende «Drei-Säulen-Prinzip» wurde um die Säule «Schadensminderung» ergänzt.<sup>54</sup>

Das neu eingeführte Prinzip besagt, dass Bund und Kantone beim Erlass von Rechtsvorschriften und bei der Umsetzung der gewählten politischen Haltung gegenüber Betäubungsmitteln Massnahmen in den Bereichen Prävention, Therapie und Wiedereingliederung, Schadensverminderung und Überlebenshilfe sowie Kontrolle und Repression gleichwertig berücksichtigen sollen.<sup>55</sup> Die Massnahmen, in den verschiedenen Säulen, werden bis heute, von unterschiedlichen Stellen konzipiert und umgesetzt.<sup>56</sup>

## 2.4 Das Massnahmenpaket Drogen

Der Bundesrat hat im Jahr 1991 das erste Massnahmenpaket verabschiedet, welches die Drogenproblematiken in der Schweiz vermindern sollte.<sup>57</sup> Das BAG wurde beauftragt, «{...} mit der Umsetzung von Massnahmen in den Interventionsbereichen Prävention, Therapie und Schadensminderung.»<sup>58</sup>

Das Mandat des BAG wurde 1997 um weitere vier Jahre verlängert. Ein zweites Massnahmenpaket wurde verabschiedet.

Inhaltlich beinhalteten beide Massnahmenpakete Massnahmen auf Bundesebene im Rahmen der ersten drei Säulen des Prinzips. Eine Intensivierung von Kontrolle und Repression erfolgte dabei nicht.

Die Umsetzung der neuen Drogenpolitik führte zum Ende der offenen Drogenszenen, zu fortschrittlichen Ansätzen in den Bereichen Therapie und Schadensminderung und zum Aufbau der heroingestützten Behandlung<sup>59</sup> für Schwerstabhängige.

---

<sup>53</sup> HUG-BEELI, Art. 1a N 3-7.

<sup>54</sup> HUG-BEELI ist der Ansicht, dass es sich eigentlich um ein Fünf-Säulen-Prinzip handeln müsste, da in der Säule «Kontrolle und Repression» die beiden genannten Teilbereiche fälschlicherweise in der gleichen Säule zusammengefasst worden seien. Dem kann zugestimmt werden, da einerseits die Kontrolle kein vollständiges Verbot von Betäubungsmitteln verlangt und andererseits die Ziele des Teilbereiches «Repression» eindeutig auf alle Handlungen und Berührungen von und mit Betäubungsmitteln abzielen. Siehe HUG-BEELI, Art. 1a N 9.

<sup>55</sup> BetmG Art. 1a.

<sup>56</sup> HUG-BEELI, Art. 1a N 14, so sind dies u.a.: Bund, Kantone, Gemeinden, Städte, öffentliche und private Institutionen.

<sup>57</sup> MaPaDro I, BRB vom 20. Februar 1991.

<sup>58</sup> KÜBLER/WIDMER, S. 2.

<sup>59</sup> BetmG Art. 3c Abs. 3.

Betroffene Personen haben von dieser Änderung der Drogenpolitik auf Bundesebene profitiert, sowohl in physischer als auch in sozialer Hinsicht.<sup>60</sup>

Ein positiver Effekt war so z.B., dass die «{...} Prävalenz von HIV unter den Konsumentinnen und Konsumenten reduziert werden {konnte}».<sup>61</sup>

Bis heute kann von einem Erfolg der Massnahmenpakete gesprochen werden, welche internationale Beachtung fanden und durchaus zur Nachahmung in anderen Ländern animierte.<sup>62</sup> Die Schweiz gilt in diesem Bereich, v.a. in jenem der HeGeBe, als Vorreiterin, welche sich für eine gesundheits- und menschenrechtsbasierte Politik einsetzt und auch international solche Ansätze fördert.<sup>63</sup>

## **2.5 Die Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes im Jahr 2008**

Die SGK des Nationalrates verlangte 2005 eine Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes. Die bei der gescheiterten Revision im Vorjahr mehrheitsfähigen Elemente sollten rasch gesetzlich verankert werden.<sup>64</sup>

Die gesetzliche «{...} Verankerung der heroingestützten Behandlung sowie der Massnahmen zur Schadenminderung (niederschwellige Hilfseinrichtungen für Drogenabhängige, wie beispielsweise Spritzenabgabe zur HIV/Aids Prävention und Injektionsräume) {...}»<sup>65</sup> waren die primären Hauptziele der Teilrevision. Mit 64,3 Prozent Ja-Stimmen wurde die Revision im Rahmen der Volksabstimmung klar angenommen.<sup>66</sup>

Das Begehren war nicht zuletzt aufgrund der bereits tiefen Verankerung in der schweizerischen Drogenpolitik erfolgreich.

Anlässlich dieser Vorlage sollte auch die Cannabispolitik erneut diskutiert, parlamentarische Vorstösse dazu geprüft und Vorschläge erarbeitet werden.<sup>67</sup>

---

<sup>60</sup> STAMM, S. 12.

<sup>61</sup> BAG, int. Drogenpolitik.

<sup>62</sup> OCHSENBEIN.

<sup>63</sup> BAG, int. Drogenpolitik.

<sup>64</sup> So insb. die «Vier-Säulen-Politik», betreffend Prävention und Therapie, Jugendschutz und die Aufgaben des Bundes. Siehe Ber. SGK-N 2006, 8574 ff.

<sup>65</sup> Ber. SGK-N 2006, 8574.

<sup>66</sup> Volksabstimmung vom 30. November 2008, Vorlage 539.

<sup>67</sup> So schlug die Initiative z.B. vor, dass die ärztliche Verschreibung von Cannabis ermöglicht werden sollte, dies sollte v.a. Personen, welche an Multiple-Sklerose erkrankt sind, zugutekommen.

Die Diskussion wurde jedoch vertagt, die Thematik sollte im Rahmen der Initiative «für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz» behandelt werden.<sup>68</sup>

Die Teilrevision hatte zur Folge, dass die in Artikel 19b BetmG festgehaltenen Vorbereitungshandlungen zum Eigenkonsum nicht mehr strafbar sind.<sup>69</sup> Der unbefugte Konsum hingegen ist nach wie vor strafbar und fällt daher nicht unter den genannten Artikel. Für die Anwendung von Artikel 19b BetmG muss zusätzlich die Voraussetzung erfüllt sein, dass es sich um eine geringfügige Menge handelt. Damit wurde den Gerichten, der Polizei und den Staatsanwaltschaften ein grosser Ermessensspielraum eingeräumt. Kantonale Unterschiede in der Beurteilung bestehen bis heute. Bei Cannabis wurde 2012 ein Grenzwert eingeführt, welcher seit dem 1. Oktober 2013 Anwendung findet.<sup>70</sup> Dieser beträgt 10 Gramm und gilt für alle Substanzen des Wirkungstyps Cannabis.<sup>71</sup>

Zusammenfassend kann sich sagen lassen, dass es sich bei der Teilrevision von 2008 um einen «{...} Endpunkt und gesetzlichen Nachvollzug eines während Jahren zuvor stattgefundenen Meinungsbildungs- und Aushandlungsprozesses {...}»<sup>72</sup> handelt.

### **2.5.1 Cannabis mit niedrigem THC-Gehalt – CBD-Cannabis**

Cannabis als Substanz enthält mehrere hundert Cannabinoide<sup>73</sup>. THC und CBD gehören mitunter zu den am genauesten erforschten Cannabinoide und lassen sich in ihrer Wirkungsweise unterscheiden:

THC ist dafür bekannt, dass es psychoaktiv wirkt und eine berauschende Wirkung entfaltet, insbesondere dann, wenn eine Decarboxylierung<sup>74</sup> geschieht. CBD seinerseits ist dafür bekannt, dass es keine berauschende Wirkung entfaltet, sondern beruhigend und entspannend wirkt.<sup>75</sup> CBD soll zudem die Wirkung von THC abmildern, sprich den Rauschzustand abschwächen.

---

<sup>68</sup> Siehe vorne unter Kapitel 2.2.1.

<sup>69</sup> Auch die unentgeltliche Abgabe von Betäubungsmitteln zum gleichzeitigen und gemeinsamen Konsum wurde für straffrei erklärt. Besonderes Augenmerk wurde auf den Jugendschutz gelegt, weshalb eine Altersgrenze von 18 Jahren im Gesetz verankert wurde. Siehe BetmG Art. 19b Abs. 1 zweiter Teilsatz.

<sup>70</sup> BetmG Art. 19b Abs. 2.

<sup>71</sup> Ber. SGK-N 2011, 8207.

<sup>72</sup> KNILL Masterarbeit, S. 4.

<sup>73</sup> «Mit dem Begriff Cannabinoide bezeichnet man eine heterogene Gruppe pharmakologisch aktiver Substanzen, die eine Affinität zu den sogenannten Cannabinoid-Rezeptoren aufweisen.»  
<<https://flexikon.doccheck.com/de/Cannabinoid>>.

<sup>74</sup> Durch Erhitzen.

<sup>75</sup> Sucht Schweiz, CBD, S. 1-2.



Aufgrund der Wirkungsweise von CBD und der Möglichkeit, ausschliesslich Produkte mit niedrigem THC-Gehalt zu legalisieren, wurde mit der Revision des BetmG ein neuer THC-Grenzwert eingeführt, der zur Entstehung eines CBD-Marktes geführt hat.

Das «gesetzgeberische Versehen»<sup>76</sup>, Haschisch im Verzeichnis der BetmVV des EDI nicht mit dem Begriff Cannabis zu versehen, hatte zur Folge, dass Haschisch rein rechtlich immer als Betäubungsmittel galt, auch wenn sein THC-Gehalt unter dem neu eingeführten Grenzwert von einem Prozent lag. Die Bundesverwaltung war zunächst der Meinung, dass Cannabis harz immer als Betäubungsmittel zu betrachten sei.<sup>77</sup> Mittlerweile wurde die Verknüpfung hergestellt und damit die Unklarheit ausgeräumt. Haschisch fällt somit ebenfalls nur dann unter das BetmG, wenn der THC-Gesamtgehalt über einem Prozent liegt.

### **2.5.2 Grenzwert für legales CBD-Cannabis**

Bis 2011 galt ein Grenzwert von 0,3 Prozent THC-Gesamtgehalt. Alle Cannabisprodukte, unabhängig ihres THC-Gehaltes, welche zur Betäubungsmittelherstellung dienten galten bis zu diesem Zeitpunkt als Betäubungsmittel.<sup>78</sup> Demgegenüber stand der sogenannte «Industriehanf». Der alte Grenzwert führte dazu, dass Cannabis etwas mehr als 10 Jahre lang (fast) ausschliesslich als Betäubungsmittel betrachtet wurde und in anderen Lebensbereichen, wie z.B. in der Landwirtschaft oder im Lebensmittelbereich, kaum Bedeutung hatte.<sup>79</sup>

«Der THC-Grenzwert wurde 2008 im Rahmen der Revision des Betäubungsmittelrechts auf 1 Prozent festgelegt, um die gemäss altem Betäubungsmittelgesetz zulässige industrielle Nutzung des Cannabis weiterhin zu ermöglichen. Es handelte sich dabei um einen Nischenmarkt für Textilien oder Kosmetika. Das Rauchen des Industriehans war damals kaum ein Thema.»<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> HUG-BEELI, Art. 8 N 32.

<sup>77</sup> CUPA, S. 121.

<sup>78</sup> CUPA, S. 120.

<sup>79</sup> Bestätigung des Grenzwertes durch das Bundesgericht im Jahr 2000, BGE 126 IV 198.

<sup>80</sup> Stellungnahme des BR zur Mo. HERZOG.

### 2.5.3 Änderung des Grenzwertes – Auswirkungen

Seit rund sieben Jahren, das heisst seit 2016, ist Cannabis mit dem Hauptbestandteil CBD in der Schweiz auf dem Markt. Die Erhöhung des Grenzwertes hat zu einem sprunghaften Anstieg des Cannabisanbaus in der Schweiz geführt. So gab es im Jahr 2017 nur fünf lizenzierte CBD-Produzenten, Mitte 2018 waren es bereits deren 630.<sup>81</sup>

Der Konsum und das Interesse an diesen legalen CBD-Cannabisprodukten nahmen erwartungsgemäss zu. Zu Beginn gab es einen «Hype», der sich im Laufe der Jahre wieder beruhigte.

Ein Problem für die Anbieterinnen und v.a. für die Anbauenden von CBD-Cannabis war, dass die Nachfrage im Laufe der Zeit zurückging, das Angebot aber gleichzeitig stark anstieg. Dies führte zu einem starken Preistrückgang, wodurch das Geschäft für kleinere Anbieterinnen immer unattraktiver wurde.

## 2.6 Die aktuelle Rechtslage zu Cannabis – gegenwärtige Entwicklungen

Wie bereits erwähnt ist die Diskussion um eine Legalisierung respektive eine Regulierung von Cannabis in der Schweiz, sowie weltweit im Gange.

Seit 2012 die ersten US-Bundesstaaten<sup>82</sup> Cannabis für nichtmedizinische Zwecke legalisiert haben, ziehen immer mehr Bundesstaaten<sup>83</sup> und Nationalstaaten nach.

Bereits Ende des 20. Jahrhunderts wurde auch in der Schweiz der politische Prozess in Gang gesetzt, der auf eine Legalisierung von Cannabis abzielte.<sup>84</sup>

Im Jahr 2016 wurde dem Berner Pilotprojekt «SCRIPT» vom BAG keine Bewilligung gewährt. Die Zustimmung der kantonalen Ethikkommission lag bereits vor, das BAG war

---

<sup>81</sup> JORIO/UNTERFINGER.

<sup>82</sup> So waren dies die Bundesstaaten Washington und Colorado.

<sup>83</sup> So ist der Konsum zu nichtmedizinischen Zwecken in insgesamt 23 der 50 US-Bundesstaaten und dem Bundesdistrikt Washington D.C. erlaubt. In weiteren acht US-Bundesstaaten ist der Konsum von Cannabis entkriminalisiert (Stand Mai 2023). <<https://marijuana.procon.org/legal-recreational-marijuana-states-and-dc/>>.

<sup>84</sup> HUG-BEELI, § 4 N 112 ff., Auflistung sämtlicher Volks-, Standesinitiativen sowie der parlamentarischen Initiativen wie auch der weiteren Eingaben mit einem Bezug zum Betäubungsmittelrecht. Vgl. Kapitel 2.2.1.

jedoch der Ansicht, dass die rechtlichen Voraussetzungen für ein solches Projekt, das die Abgabe von Cannabis zu «Genusszwecken» vorsah, nicht gegeben waren.<sup>85</sup>

In der Folge erarbeitete der Bundesrat einen Gesetzesentwurf als Antwort auf das abgelehnte Berner Projekt «SCRIPT» sowie auf insgesamt fünf Motionen, die ebenfalls eine Legalisierung von Cannabis forderten.<sup>86</sup>

Die Gesetzesänderung trat nach dem Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren 2021 in Kraft und ermöglicht seither Pilotversuche mit Cannabis.

### **2.6.1 Artikel 8a des Betäubungsmittelgesetzes**

Das Betäubungsmittelgesetz wurde 2021 u.a. durch den Artikel 8a ergänzt, der die Pilotversuche gesetzlich umschreibt. Der Gesetzesartikel ist auf 10 Jahre befristet und ist daher bis 2031 rechtlich anwendbar.<sup>87</sup> Die Durchführung von zeitlich, örtlich und sachlich begrenzten Pilotversuchen zum Umgang mit Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken soll damit ermöglicht werden. Der Umgang mit Cannabis zu «Genusszwecken» in der Schweiz soll erforscht werden.

Eine Legalisierung von Cannabis zu nichtmedizinischen Zwecken ist mit der Einführung dieser Bestimmung somit nicht erfolgt.<sup>88</sup>

### **2.6.2 Die parlamentarische Initiative Siegenthaler**

Der jüngste Vorstoss stammt von Nationalrat Heinz Siegenthaler, der 2020 eine parlamentarische Initiative einreichte, mit dem Ziel, Cannabis nicht mehr zu kriminalisieren, sondern Anbau, Produktion, Handel und Konsum umfassend neu zu regeln.<sup>89</sup>

Die SGK-S gab der Initiative grünes Licht, die Schwesterkommission des Nationalrates nahm daraufhin entsprechende Gesetzgebungsarbeiten in Angriff. Die Neuregelung soll einen regulierten Markt für Cannabis schaffen.<sup>90</sup>

---

<sup>85</sup> BAG, Medienmitteilung.

<sup>86</sup> Die folgenden Motionen hatten alle die Abgabe von Cannabis zum Gegenstand: 17.4111 (Sauter), 17.4112 (Barrile), 17.14113 (Rytz), 17.4114 (Bertschy) sowie 17.4210 (Zanetti).

<sup>87</sup> Beschl. BVers, 2020, 7737-7738.

<sup>88</sup> SCHLEGEL/JUCKER, Art. 8a N 1.

<sup>89</sup> Pa. Iv. SIEGENTHALER.

<sup>90</sup> SGK-S, Medienmitteilung.

Für die SGK-S ist es von zentraler Bedeutung, dass die Ergebnisse der laufenden Pilotversuche berücksichtigt werden. Jugendschutz und Prävention müssten verbessert, der Schwarzmarkt eingedämmt werden.

Nationalrat Siegenthaler begründete die Lancierung der parlamentarischen Initiative wie folgt:

«Die Prohibition von Cannabis, im Vergleich zu legalen Drogen, beruht nicht auf aktuellen, wissenschaftlichen Argumenten, zumal die Schädlichkeit von Tabak und Alkohol nicht geringer ist. Diese moralische und juristische Inkonsequenz ist immer weniger zu rechtfertigen. Nur ein regulierter Markt erfüllt die Anforderungen der schweizerischen Suchtpolitik.»<sup>91</sup>

Die parlamentarische Initiative orientiert sich an den Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Suchtfragen. Im Zentrum der Regulierung soll demnach der Jugendschutz stehen. Produktion und Qualität sollen kontrolliert, die Produkte besteuert und die Werbung eingeschränkt werden.

### **2.6.3 Pilotversuche in der Schweiz**

Mit der Einführung von Artikel 8a in das Betäubungsmittelgesetz ist es dem BAG nunmehr möglich, nach Anhörung der betroffenen Gemeinden und des Kantons einen beantragten Pilotversuch zu bewilligen.

Die Voraussetzungen dazu finden sich in den Buchstaben a bis c des erwähnten Artikels. Laut Gesetz müssen die Pilotversuche zeitlich, örtlich und sachlich begrenzt sein.<sup>92</sup>

Die BetmPV sieht vor, dass sich ein Projekt daher örtlich auf eine oder mehrere Gemeinden begrenzen muss.<sup>93</sup> Die maximale Dauer eines wissenschaftlich begründeten Pilotversuchs ist auf 5 Jahre begrenzt, wobei eine einmalige Verlängerung um 2 Jahre möglich ist.<sup>94</sup> Die Anzahl der Teilnehmenden darf 5'000 nicht überschreiten und muss auf «{...} das für die wissenschaftliche Aussagekraft erforderliche Mass {...}»<sup>95</sup> begrenzt werden.

---

<sup>91</sup> Pa. Iv. SIEGENTHALER.

<sup>92</sup> Art. 8a Abs. 1 lit. a BetmG.

<sup>93</sup> Art. 5 Abs. 1 BetmPV.

<sup>94</sup> Art. 5 Abs. 2 BetmPV, dies während der 10 Jahre, der befristeten Geltung des «Experimentierartikels» Art. 8a BetmG.

<sup>95</sup> Art. 6 BetmPV.

Inhaltlich muss der Pilotversuch Erkenntnisse über die Entwicklung des Cannabis-konsums und damit über die Gesundheit der Teilnehmenden liefern.<sup>96</sup>

Der Jugend- und Gesundheitsschutz sowie die öffentliche Ordnung und Sicherheit müssen bei der Durchführung gewährleistet sein.<sup>97</sup>

Da die Cannabispflanze «{...} ohne chemischen Pflanzenschutz angebaut werden {kann}, {...} ist {sie für} {...} den Bioanbau prädestiniert.»<sup>98</sup> Art. 8a Abs. 1 lit. d BetmG sieht daher die Verwendung von schweizerischem Bio-Cannabis vor.

Nach dem Gesetzeswortlaut und nach SCHLEGEL & JUCKER könnte jedoch von diesem Erfordernis abgesehen werden, wenn die «{...} entsprechende{n} Produkte nicht in ausreichender Menge und Qualität verfügbar sind.»<sup>99</sup>

Der Anbau, die Einfuhr, die Herstellung sowie das Inverkehrbringen von Cannabis im Rahmen von Pilotversuchen, wird durch Art. 8 Abs. 5 lit. b BetmG ermöglicht, wonach zu wissenschaftlichen Zwecken die genannten Handlungen bei Betäubungsmitteln im Sinne von Art. 8 Abs. 1 lit. d BetmG mit einer Ausnahmegewilligung des BAG bewilligt werden können.

Wichtig, insbesondere für die Studienteilnehmenden sowie die Strafverfolgungsbehörden der betroffenen Gemeinden ist, dass «{d}er studienkonforme Umgang mit Cannabisprodukten (insb. Besitz, Erwerb, Transport, Konsum) {...} nicht «unbefugt» {...} und daher straflos {ist}.»<sup>100</sup>

Gemäss Art. 8a Abs. 2 BetmG wurde der Bundesrat dazu ermächtigt, die Einzelheiten der Pilotversuche zu regeln. Dies ist mit dem Erlass der BetmPV geschehen.

Die BetmPV legt unter anderem fest, dass die an den Pilotversuchen teilnehmenden Personen vor Beginn des Versuchs Cannabis konsumiert haben und mindestens 18 Jahre alt sein müssen.<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> Art. 8a Abs. 1 lit. b BetmG.

<sup>97</sup> Art. 8a Abs. 1 lit. c BetmG.

<sup>98</sup> HUG-BEELI, Art. 2 N 1823.

<sup>99</sup> SCHLEGEL/JUCKER, Art. 8a N 3.

<sup>100</sup> SCHLEGEL/JUCKER, Art. 8a N 4. Während des Pilotversuchs findet ausschliesslich Art. 19 Abs. 1 lit. f. auf Studienteilnehmende keine Anwendung. Siehe unter Art. 8a Abs. 2 BetmG. Der Konsum jedoch von (Studien-)Cannabis in der Öffentlichkeit ist nicht strafbefreit und wird daher auch bei Studienteilnehmenden zu einer Verzeigung, respektive Ordnungsbusse führen. Anwendung von Art. 19a Ziff. 1 BetmG.

<sup>101</sup> Art. 14 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 lit. a BetmPV.

Zudem wurden Vorschriften über die Abgabemenge, die Qualität, die Verpackung, die Information und die Kontrolle der Teilnehmenden erlassen. Der Konsum von Studiencannabis im öffentlichen Raum ist gemäss Art. 17 Abs. 1 BetmPV verboten. Bei Missachtung droht der Ausschluss aus der Studie.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Auskunft von Frau STEINAUER vom Pilotversuch «WEED CARE» Basel. Siehe Anhang C, Antwort auf Frage 12 I.

### 3 Besonderheiten der Betäubungsmittelgesetzgebung

Ein Mangel an Stringenz und Kohärenz in der schweizerischen Betäubungsmittelgesetzgebung wird immer wieder konstatiert, zur Illustration werden Beispiele angeführt, wo die gesetzlichen Regelungen an ihre Grenzen stossen.

#### 3.1 Klassifizierung der verbotenen Stoffe

Der Gesetzgeber hat die Privatautonomie der Bürgerinnen in gewissem Umfang eingeschränkt, indem er die Verwendung bestimmter Stoffe im Interesse der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit unter Verbot gestellt hat.<sup>103</sup>

Die Klassifizierung, ob ein Betäubungsmittel verboten oder nur beschränkt bzw. uneingeschränkt verkehrsfähig ist, erfolgt in erster Linie auf der Grundlage der medizinischen Verwendbarkeit.<sup>104</sup>

«Verkehrsfähig sind alle Sachen, die geeignet sind, Gegenstand privater Rechte und privatrechtlicher Verfügungen zu bilden. Sachen, denen diese Eignung ganz oder zum Teil abgeht, nennt man verkehrsunfähig oder beschränkt verkehrsfähig. Zu den nicht oder nur beschränkt verkehrsfähigen Sachen gehören die sogenannten verbotenen Sachen.»<sup>105</sup>

Die Betäubungsmittel, die als gesundheitsschädlich gelten und somit für therapeutische Zwecke als ungeeignet angesehen werden, sind demzufolge in Art. 8 BetmG aufgeführt. Entweder steht die Schädlichkeit in keinem Verhältnis zum therapeutisch-medizinischen Nutzen oder die Substanz ist an sich gesundheitsschädlich bzw. für medizinische Zwecke ungeeignet.<sup>106</sup>

Gesetzlich geregelt sind die verbotenen Substanzen in Verbindung mit der BetmKV.<sup>107</sup> Das EDI bezeichnet die kontrollierten Substanzen und legt damit fest, welche Kontrollmassnahmen für eine bestimmte Stoffart zur Anwendung kommen.

---

<sup>103</sup> Nach BGE 122 IV 179 kann kein Diebstahl vorliegen, wenn sich eine Person Betäubungsmittel einer fremden Person behündigt, dies da es sich in den meisten Fällen nicht um einen rechtlich geschützten Wert des Vermögens der «bestohlenen» Person handeln wird.

<sup>104</sup> HUG-BEELI, Art. 8 N 3.

<sup>105</sup> HUG-BEELI, Art. 8 N 2.

<sup>106</sup> HUG-BEELI, Art. 8 N 4 und 7.

<sup>107</sup> Siehe Art. 3 Abs. 1 BetmKV.

Nach Art. 3 Abs. 1 und 2 lit. d der BetmKV erlässt das EDI zu diesem Zweck ein Verzeichnis der kontrollierten Substanzen. Das Verzeichnis «d» listet die verbotenen Substanzen auf.<sup>108</sup>

Zu den verbotenen Betäubungsmitteln gehören somit nicht nur die in Art. 8 BetmG explizit aufgeführten, sondern auch die im Verzeichnis «d» aufgeführten Stoffe.<sup>109</sup>

Die verbotenen Betäubungsmittel dürfen weder angebaut noch eingeführt noch hergestellt noch in Verkehr gebracht werden. Dazu gehören auch «Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis, soweit sie nicht zu medizinischen Zwecken verwendet werden».<sup>110</sup> Die Tatsache, dass Cannabis zu den verbotenen Betäubungsmitteln gezählt wird, führt dazu, dass sich das BetmG weder an der Konsumrealität orientiert noch dieser entspricht.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> Das Verzeichnis d befindet sich im Anhang 5 der BetmVV. Siehe Art. 2 Abs. 1 BetmVV-EDI i.V.m. Art. 3 Abs. 2 lit. d BetmKV.

<sup>109</sup> HUG-BEELI, Art. 8 N 11.

<sup>110</sup> Art. 8 Abs. 1 lit. d. BetmG. Seit 1. August 2022 ist die Verwendung von medizinischem Cannabis in der Schweiz erlaubt. Siehe Botsch. 2020, 6069 ff.

<sup>111</sup> EKSf, 10 Jahre BetmG, S. 5.



### 3.2 Zielkonflikt im Bereich der Strafverfolgung von Konsumierenden vs. Schadensminderung und «Überlebenshilfe»

In der Lehre wird seit Jahrzehnten vertreten, dass sich Personen, die vom Gesetzgeber als verbotene Substanzen eingestufte Betäubungsmittel zum eigenen Vergnügen, Genuss oder zu welchem Zweck auch immer konsumieren, an sich nicht strafbar machen können. Begründet wird dies damit, dass die Strafbarkeit im Betäubungsmittelrecht ausschliesslich an die Unbefugtheit der Handlung anknüpft und nicht, wie sonst üblich, eine schädigende oder gefährliche Handlung verlangt.<sup>112</sup> Die Bestrafung einer solchen unbefugten Handlung sei nicht zielführend und kaum zu rechtfertigen. Solche Verhaltensweisen, d.h. selbstgefährdende Handlungen, sind ansonsten in der Schweiz bis hin zum Suizid grundsätzlich straflos.<sup>113</sup>

Die Verfolgung von Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz gilt jedoch seit geraumer Zeit als einer der zentralen arbeits- und damit kostenintensiven Bereiche der Strafjustiz.

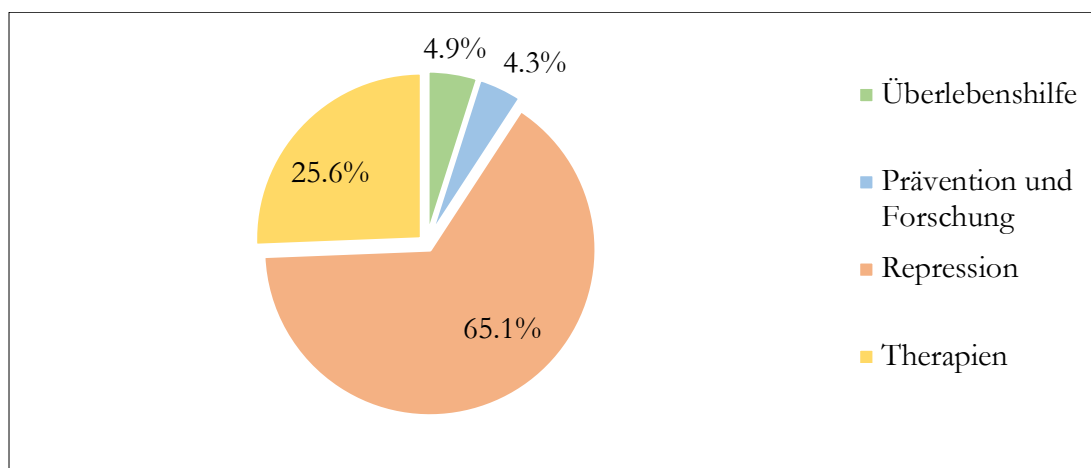


Abb. 1: Prozentuale Verteilung der Kosten, welche durch die Betäubungsmittelpolitik im Jahr 2000 anfielen.<sup>114</sup>

Die Verteilung der verwendeten Mittel steht in einem bedenklichen Missverhältnis zueinander. Die «Vier-Säulen-Politik» des Bundes orientiert sich stark an der Säule Repression. Die Überlebenshilfe, zu der auch die Schadensminderung gehört, spielt bei der Mittelverteilung eine fast vernachlässigbare Rolle, währenddessen wenigstens Therapien stärker berücksichtigt werden.

<sup>112</sup> ALBRECHT, AJP, S. 565.

<sup>113</sup> ALBRECHT, S. 14, Rz. 40.

<sup>114</sup> JEANRENAUD/WIDMER/PELLEGRINI, S. II.

Die Kosten der Strafverfolgung beliefen sich im Jahr 2000<sup>115</sup> auf 800 Millionen und machten daher einen Anteil von 20 Prozent<sup>116</sup> der gesamten sozialen Kosten illegaler Drogen aus.<sup>117</sup> Währenddessen haben medizinische Behandlungen, Heimaufenthalte und Überlebenshilfen Ausgaben in der Höhe von 375 Millionen verursacht, was zirka 10 Prozent der sozialen Kosten gleichkommt.<sup>118</sup>

Die Verwendung der Mittel und die Verursachung der Kosten widerspiegeln eine klare Orientierung der Betäubungsmittelpolitik nach Art.1 lit. a BetmG, die Abstinenz steht im Fokus. Es wird eine Politik der Prohibition betrieben.

Es bleibt jedoch festzuhalten, dass «{t}rotz rigoroser Anwendung der scharfen strafrechtlichen Waffe gegen den Handel und trotz Erweiterung der therapeutischen Angebote {...} der unerlaubte Gebrauch von Rauschgiften nicht spürbar eingedämmt worden {ist}.»<sup>119</sup>

### **3.3 Das Ordnungsbussenverfahren bei Übertretungen im Zusammenhang mit Cannabis**

Die rechtliche Situation rund um den Konsum von Cannabis wird vielfach als unbefriedigend empfunden. Die SGK-N hat deshalb 2011 beschlossen, den bereits bestehenden Vorschlag, den Konsum von Cannabis dem Ordnungsbussenverfahren zu unterstellen, weiterzuverfolgen.<sup>120</sup>

Die Hauptgründe hierfür waren, dass die Effizienz der Strafverfolgung und die hohen Kosten in einem deutlichen Missverhältnis zur Straftat, dem Konsum, standen. In gewisser Weise kann hier also von einer prozessökonomischen Betrachtungsweise gesprochen werden. Mit der Vereinheitlichung sollten auch die kantonalen Unterschiede in der Umsetzung des Konsumverbots reduziert werden.<sup>121</sup>

---

<sup>115</sup> Leider liegen zurzeit keine aktuelleren Zahlen vor. Das Postulat (16.4035), «Statistische Erhebung der heutigen Kostenverteilung auf die vier Säulen der Drogenpolitik», von Verena Herzog wurde 2018 abgeschrieben, da es nicht abschliessend behandelt wurde im Nationalrat.

<sup>116</sup> JEANRENAUD/WIDMER/PELLEGRINI, S. 83.

<sup>117</sup> JEANRENAUD/WIDMER/PELLEGRINI, S. 83: «Die sozialen Kosten illegaler Drogen beziehen sich auf den gesamten Schaden, den der Gebrauch der betreffenden Substanzen für die Konsumenten selbst, ihre Angehörigen und die Allgemeinbevölkerung verursacht.» (Aus dem Französischen ins Deutsche übersetzt).

<sup>118</sup> JEANRENAUD/WIDMER/PELLEGRINI, S. 83.

<sup>119</sup> ALBRECHT, AJP, S. 566.

<sup>120</sup> ALBRECHT, S. 251-252, Rz. 1.

<sup>121</sup> ALBRECHT, S. 252, Rz. 2.

Am 1. Oktober 2013 trat das Ordnungsbussenverfahren für den Konsum von Cannabis in Kraft. Seither wird «{d}er Konsum und Besitz von weniger als 10 Gramm Cannabis {...} nur noch als einfache Gesetzesübertretung behandelt und kann bei Erwachsenen mit einer Ordnungsbusse von CHF 100 geahndet werden (Art. 19b Abs. 2 BetmG).»<sup>122</sup>

Materiell-rechtlich ist festzuhalten, dass es sich bei dieser fixen Ordnungsbusse um eine Herabstufung der normalerweise vorgesehenen individuell zugemessenen Busse im Sinne von Art. 106 StGB i.V. m. Art. 19a Ziff. 1 BetmG handelt. Aus der Sicht des Gesetzgebers wird nur ein minimaler Schuld- und Unrechtsvorwurf erhoben.<sup>123</sup>

Die geringe Busse von 100 Schweizer Franken<sup>124</sup> könne zudem nicht höher ausfallen, da es sich beim Cannabiskonsum um eine reine Selbstgefährdung handle. Höhere Bussen würden nur bei Delikten mit Fremdgefährdung ausgesprochen, was im vorliegenden Fall nicht in Erwägung gezogen werden könne.<sup>125</sup>

Das vereinfachte Ordnungsbussenverfahren kann nur angewendet werden, wenn «{...} ein Vertreter des zuständigen Organs die Widerhandlung selbst festgestellt hat. Beobachtet ein Polizist eine Person, welche einen Joint raucht, so kann er vor Ort eine Ordnungsbusse von 100 Franken aussprechen. Mit der Bezahlung der Ordnungsbusse ist der Fall erledigt. Das Cannabis wird sichergestellt und eingezogen. Das Ordnungsbussenverfahren ist jedoch ausgeschlossen, sofern die beschuldigte Person anlässlich der Widerhandlung jemanden gefährdet oder verletzt oder Schaden verursacht hat, sofern der beschuldigten Person zusätzlich eine Widerhandlung vorgeworfen wird, welche nicht in einer Bussenliste zur Ordnungsbussenverordnung aufgeführt ist, sofern die beschuldigte Person das Ordnungsbussenverfahren ablehnt oder sofern Verfahrenshandlungen nach der Strafprozessordnung erforderlich sind, die im Ordnungsbussengesetz nicht genannt sind.»<sup>126</sup>

Zudem wird das vereinfachte Verfahren nicht angewendet bei Personen unter 18 Jahren, es findet das jugendstrafrechtliche Verfahren Anwendung.<sup>127</sup>

---

<sup>122</sup> <<https://tinyurl.com/BetmG2013>>.

<sup>123</sup> ALBRECHT, S. 253, Rz. 5.

<sup>124</sup> Punkt 8001 der Bussenliste 2 zur OBV.

<sup>125</sup> ALBRECHT, S. 254, Rz. 6.

<sup>126</sup> KAISER, S. 18-19. Siehe Art. 4 Abs. 3 OBG.

<sup>127</sup> Art. 4 Abs. 2 OBG.

Das Ordnungsbussenverfahren wird in vielerlei Hinsicht kritisiert, da es verschiedene Unklarheiten aufweist.<sup>128</sup> Die gewünschte Rechtssicherheit und einheitliche Rechtsanwendung konnte nicht erreicht werden. Die Praxis in den Kantonen ist sehr unterschiedlich.

«Dies führt dazu, dass die geltende Cannabisregulierung von den Betroffenen als unberechenbar und ungerecht wahrgenommen wird.»<sup>129</sup>

Immerhin hat das Bundesgericht «{...} festgehalten, dass der blosser Besitz von geringfügigen Drogenmengen zu Konsumzwecken, ohne dass ein Konsum feststellbar wäre, unter Art. 19b BetmG fällt und straflos ist {...}»<sup>130</sup> Das Ordnungsbussenverfahren findet daher in solchen Fällen keine Anwendung.

### 3.4 Entkriminalisierung von Cannabis für den Eigenbedarf

Laut Art.19b des BetmG und BGE 145 IV 320, E. 1.5. wird eine geringfügige Menge an Betäubungsmitteln, welche zum Eigenkonsum oder bei Weitergabe zur Ermöglichung zum gleichzeitigen und gemeinsamen Konsum dienen, strafrechtlich nicht verfolgt. Sprich Handlungen, welche unter den erwähnten Artikel subsumiert werden können, sind straflos. Betreffend Cannabis wurde im Art. 19b Abs. 2 BetmG eine Menge definiert, welche als geringfügig betrachtet wird. In casu sind dies 10 Gramm.<sup>131</sup> Es spielt dabei keine Rolle, in welcher Art die Substanz des Wirkungstyps Cannabis vorliegt.

Straflosigkeit im Sinne des Betäubungsmittelgesetzes bedeutet, dass die besitzende Person keine Strafverfolgung zu befürchten hat. Die Beschlagnahme- und Einziehungspraxis der Strafverfolgungs- und Polizeibehörden ist uneinheitlich und führt zu einer gewissen Rechtsunsicherheit.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> So z.B. die Frage, ob es sich um eine so genannte «Kann-Bestimmung» handelt, da aus dem Wortlaut nicht eindeutig hervorgeht, ob eine Busse verhängt werden muss oder nicht.

<sup>129</sup> MICHAEL HERZIG, anlässlich des 7. Suchtforums der Stadt Bern, 2018, siehe: <[https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell\\_ptk/suchtforum-fuenf-jahre-ordnungsbussen-fuers-kiffen-eine-bilanz](https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/suchtforum-fuenf-jahre-ordnungsbussen-fuers-kiffen-eine-bilanz)>.

<sup>130</sup> BGE 145 IV 320, E. 1.5.

<sup>131</sup> ALBRECHT, S. 190, Rz. 17.

<sup>132</sup> Da der Eigenkonsum nach wie vor eine Straftat darstellt, könne das für den Eigenkonsum bestimmte Cannabis auf der Grundlage von Art. 69 Abs. 1 StGB eingezogen werden, da es zur Begehung einer Straftat bestimmt sei. So z.B. Obergericht des Kantons Zürich in SU170048-O/U/hb, Urteil vom 15. Januar 2018.

Laut Bundesgericht ist die Frage umstritten, ob geringfügige Mengen vom Wirkungstyp Cannabis einzuziehen sind.<sup>133</sup>

Die im Rahmen der Arbeit durchgeführte Umfrage, bei kantonalen Polizeibehörden, hat ergeben, dass ein Grossteil der Antwortenden anlässlich einer Personenkontrolle Cannabis in einer Menge von weniger als 10 Gramm einziehen würde.<sup>134</sup>

### **3.5 Cannabis im Kontext des Strassenverkehrsrechts**

Das schweizerische Strassenverkehrsgesetz hält fest, dass wer ein motorisiertes Fahrzeug lenkt, nicht unter Einfluss von Betäubungsmitteln stehen darf.<sup>135</sup> Bereits das Mitführen von Betäubungsmitteln, welche die Fahrfähigkeit stark beeinträchtigen oder ein hohes Abhängigkeitspotenzial aufweisen, reicht dazu aus, dass eine Fahreignungsuntersuchung durchgeführt werden kann.<sup>136</sup>

Wird die Fahreignung<sup>137</sup>, aufgrund des Konsums eines Betäubungsmittels, verneint, kommt es zu einem Führerausweisentzug nach Art. 16c. Abs. 1 lit. c SVG, da es sich um eine schwere Widerhandlung handelt. Der Strafraum reicht von einer Geldstrafe bis zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren.<sup>138</sup> Es handelt sich somit um ein Vergehen.<sup>139</sup>

Im Gegensatz zu der Möglichkeit, zum Zeitpunkt der polizeilichen Intervention zu überprüfen, ob eine Person alkoholisiert ist, kann bei Cannabis die THC-Konzentration im menschlichen Blut über mehrere Tage hinweg nachgewiesen werden. So können Tests noch Tage später ein positives Ergebnis zeigen, obwohl die Person nicht mehr unter dem Einfluss von Cannabis steht und objektiv uneingeschränkt in der Lage ist, ein Fahrzeug zu führen.<sup>140</sup>

---

<sup>133</sup> Urteil des Bundesgerichts 6B\_1273/2016 vom 6. September 2016 E. 1.7.2. Dazu ALBRECHT, S. 185, Rz. 1.

<sup>134</sup> Siehe Kap. 6.2.2.

<sup>135</sup> Art. 31 Abs. 2 SVG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 VRV.

<sup>136</sup> Art. 15d Abs. 1 lit. b SVG. Das Mitführen von Cannabis allein reicht jedoch nicht aus, um die Fahreignung zu verneinen, so Botsch. 2010, 8500. Es muss zusätzlich der Zustand der Fahrunfähigkeit vorliegen.

<sup>137</sup> Nach Art. 31 Abs. 2 SVG.

<sup>138</sup> Art. 91 Abs. 2 lit. b SVG.

<sup>139</sup> Art. 10 Abs. 3 StGB.

<sup>140</sup> ZOBEL/HASSELGÄRD-ROWE/BROERS, S. 21.

Bei Kontrollen in der Schweiz findet der Grenzwert von 1,5 ng/mL THC im Vollblut Anwendung.<sup>141</sup> Sofern dieser Grenzwert überschritten wird, gilt eine Person von Gesetzes wegen als fahruntfähig.<sup>142</sup> Dies kommt einer Nulltoleranz<sup>143</sup> gegenüber Cannabis im Strassenverkehr gleich.<sup>144</sup>

Bezüglich Cannabis im Strassenverkehr lässt sich sagen, dass «{d}ie unterschiedliche Behandlung von Alkohol und Cannabis {...} weitgehend willkürlich {ist} und nicht eine Frage der Verkehrssicherheit. Würden die für Cannabis geltenden Regeln (willkürliche Nachweisgrenze, {...}) auf Alkohol angewendet, so dürfte in der Schweiz wohl praktisch niemand mehr ein Fahrzeug lenken.»<sup>145</sup>

### 3.5.1 Sucht im Zusammenhang mit dem Strassenverkehrsgesetz

Nach dem Strassenverkehrsgesetz ist Personen, die an einer Sucht leiden, die Fahrerlaubnis grundsätzlich zu verweigern.<sup>146</sup> Eine Cannabis-Sucht wird dabei bereits ab einem Konsum von mehr als zwei Konsumeinheiten pro Woche angenommen.<sup>147</sup>

Laut Bundesgericht darf «{auf} fehlende Fahreignung {...} geschlossen werden, wenn der Betroffene nicht mehr in der Lage ist, Haschischkonsum und Strassenverkehr ausreichend zu trennen, oder wenn die nahe liegende Gefahr besteht, dass er im akuten Rauschzustand am motorisierten Strassenverkehr teilnimmt.»<sup>148</sup>

In der Regel wird eine Suchtmittelabhängigkeit jedoch eher angenommen als verneint, was zu einem vorsorglichen Führerausweisentzug auf unbestimmte Zeit führt.<sup>149</sup>

---

<sup>141</sup> BUCHER et al., S. 11., Art. 34 lit. a VSKV-ASTRA.

<sup>142</sup> ASTRA, Medienmitteilung.

<sup>143</sup> Art. 2 Abs. 2 lit. a. VRV, hält fest, dass die Fahruntfähigkeit als gegeben betrachtet wird, wenn im Blut des Fahrzeuglenkers THC nachgewiesen wird.

<sup>144</sup> ZOBEL/HASSELGÄRD-ROWE/BROERS, S. 21.

<sup>145</sup> ZOBEL/HASSELGÄRD-ROWE/BROERS, S. 21.

<sup>146</sup> Nach Art. 14 Abs. 2 lit. c SVG.

<sup>147</sup> ZOBEL/HASSELGÄRD-ROWE/BROERS, S. 21. Ebenso SGRM, Merkblatt, S. 1. Anderer Meinung ist das Bundesgericht siehe Urteil 1C\_458/2019 vom 25. März 2020, E. 2.1.: «Nach der Rechtsprechung lässt ein regelmässiger, aber kontrollierter und mässiger Cannabiskonsum für sich allein noch nicht auf einen die Fahreignung ausschliessenden Drogenkonsum schliessen.»

<sup>148</sup> Urteil des Bundesgerichts 1C\_328/2013 vom 18. September 2013, E. 3.1.

<sup>149</sup> Nach Art. 16d Abs. 1 lit. b SVG, siehe HUG-BEELI, § 4, N 365-366.

### 3.5.2 Fahrtauglichkeit nach Konsum von CBD-Cannabis

Laut Bundesrat, ist «{v}om Fahren nach dem Konsum von THC-armem Cannabis {...} abzuraten, weil die THC-Konzentration im Körper beim Konsum von mehreren Hanfzigaretten zunimmt.»<sup>150</sup>

Obwohl keine psychoaktive Wirkung bei Konsum von CBD-Cannabis bekannt ist, könne der Grenzwert von 1,5 ng/mL THC im Vollblut überschritten werden. Es ist erwiesen, dass «{d}ieser Wert {...} so nahe bei null {liegt}, dass es beim Konsum von mehreren handelsüblichen Hanfzigaretten innert eines kurzen Zeitraums zu einer Überschreitung dieses Wertes kommen kann.»<sup>151</sup>

Daraus folgt, dass sich Personen trotz legalen Konsums von CBD-Cannabis eines Verstosses gegen das Strassenverkehrsgesetz schuldig machen können und mit rechtlichen Konsequenzen rechnen müssen.

### 3.6 Qualifizierung als schwerer Fall i.S.v. Artikel 19 Absatz 2 litera a BetmG

Bis 2011 ging das Bundesgericht, wie gesetzlich festgehalten, davon aus, dass ab einer bestimmten Menge von Betäubungsmitteln von einem schweren Fall ausgegangen werden müsse.

Dies sofern sich die «{...} Widerhandlung auf eine Menge von Betäubungsmitteln bezieht, welche die Gesundheit vieler Menschen in Gefahr bringen kann.»<sup>152</sup>

Mit der Revision wurde eine Abkehr von der reinen «Mengenpraxis» angestrebt. Daher wurde der Gesetzestext geändert und lautet nun: «{...} wenn der Täter weiss oder annehmen muss, dass die Tat mittelbar oder unmittelbar die Gesundheit vieler Menschen in Gefahr bringen kann»<sup>153</sup>, liegt ein schwerer Fall vor.

Nach Auffassung des Bundesgerichts wurde das Kriterium der «Menge» damit nicht aufgegeben. Dieses findet nach wie vor Anwendung, neben weiteren Elementen, bei einer Gefährdung der Gesundheit vieler Menschen.<sup>154</sup>

---

<sup>150</sup> Stellungnahme des BR zur Mo. HERZOG.

<sup>151</sup> Stellungnahme des BR zur Mo. HERZOG.

<sup>152</sup> Art. 19 Ziff. 2 lit. a aBetmG.

<sup>153</sup> Art. 19 Abs. 2 lit. a BetmG.

<sup>154</sup> Urteil des Bundesgerichts 6B\_504/2019 vom 29. Juli 2019.

Die vom Bundesgericht festgelegten Mengen einer Substanz, welche zur Annahme eines schweren Falles führen, behalten daher weiterhin ihre Gültigkeit, die Anwendung dieser sollte daher auch von unteren Gerichten beachtet werden.<sup>155</sup> Die Lehre kritisierte diese Praxis vermehrt.<sup>156</sup>

In Bezug auf Cannabis hat das Bundesgericht die Anwendung von Artikel 19 Abs. 2 lit. a BetmG ausgeschlossen.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> Dabei unterscheiden sich die Mengenangaben von Kanton zu Kanton. Beispielsweise wird im Kanton Basel-Stadt bei einer Menge von < 5 Gramm Heroin und im Kanton Graubünden bei einer Menge von < 0.1 Gramm Heroin von einem schweren Fall ausgegangen. Siehe ALBRECHT, S. 189, Rz. 13.

<sup>156</sup> Zur Kritik betreffend den Mengenbezug siehe HUG-BEELI, Art. 19b N 17ff.

<sup>157</sup> HUG-BEELI, Art. 19 N 878.



## 4 Umsetzung von Pilotversuchen in Schweizer Städten

Wie bereits erwähnt, wurde dieses Jahr der erste Pilotversuch mit Cannabis zu Genusszwecken in der Schweiz lanciert. Der Pilotversuch «Weed Care» im Kanton Basel-Stadt startete Ende Januar 2023 und wird daher am ausführlichsten dargestellt, weitere Versuche, die in diesem Jahr oder in naher Zukunft starten sollen, werden erwähnt.

### 4.1 Ergebnisoffenheit der Pilotversuche

Ziel der Pilotversuche ist es, die Vor- und Nachteile eines kontrollierten Zugangs zu Cannabis zu untersuchen. Nach der Durchführung verschiedener Versuche soll eine wissenschaftliche Grundlage vorliegen, die es erlaubt, eine allfällige Regulierung von Cannabis auf evidenzbasierte Ergebnisse abzustützen.

«Der Bundesrat vertritt die Ansicht, dass Studien wie das «Berner Projekt» dazu beitragen könnten, evidenzbasierte wissenschaftliche Entscheidungsgrundlagen für mögliche spätere Gesetzesänderungen zu erhalten. Zudem könnten sie zur Versachlichung der Diskussion beitragen.»<sup>158</sup>

Ziel der in der Schweiz entwickelten Pilotversuche ist es auch, aussagekräftige Informationen über das bestmögliche Modell zur Regulierung von Cannabis zu erhalten. Durch die Durchführung verschiedener Pilotversuche können insbesondere die Vorzüge und Nachteile eines Modells im Vergleich zu einem anderen Modell und im Vergleich zum Schwarzmarkt untersucht werden.

---

<sup>158</sup> Botsch. 2019, 2533.

## 4.2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Pilotversuche

Wie bereits in Kapitel 2.5.1 dargestellt, stützen sich die Pilotversuche mit Cannabis zu «Genusszwecken» auf Artikel 8a BetmG.

Eine gute Übersicht über den Hergang und die Voraussetzungen, um einen solchen Versuch durchzuführen, bietet die Grafik des BAG:

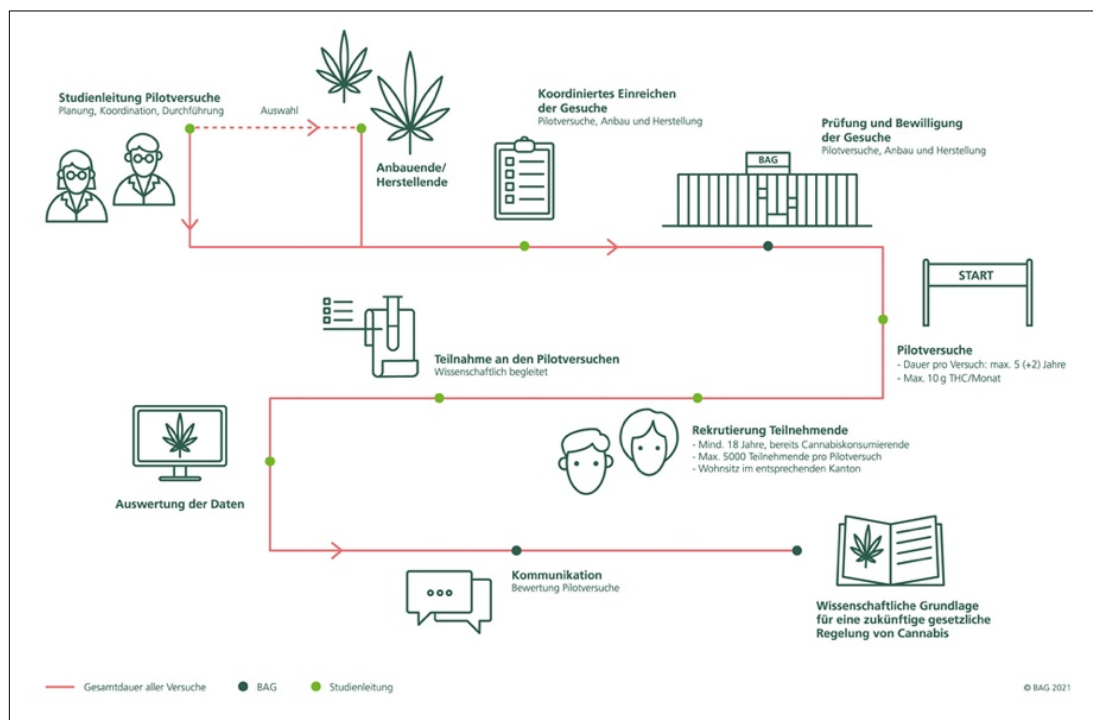


Abb. 2: Ablauf der Pilotversuche mit Cannabis.<sup>159</sup>

Neben dem BAG, welches die Voraussetzungen des eingereichten Pilotversuchs prüft, ist jeweils zusätzlich die kantonale Ethikkommission in die Prüfung eingebunden.<sup>160</sup>

Die Ethikkommissionen sind in den jeweiligen Kantonen «{...} zuständig für Forschungsprojekte mit und am Menschen.»<sup>161</sup>

Die Beurteilung durch die Ethikkommission prüft, ob die Anforderungen gemäss dem schweizerischen Humanforschungsgesetz erfüllt sind.<sup>162</sup> Dabei werden ethische, rechtliche und wissenschaftliche Kriterien berücksichtigt, insbesondere ob der Schutz der betroffenen Personen, in diesem Fall der Teilnehmenden, gewährleistet ist.

<sup>159</sup> <<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/cannabis/pilotprojekte.html>>.

<sup>160</sup> Bewilligungserfordernis nach Art. 23 Abs. 1 lit. b BetmPV.

<sup>161</sup> <<https://www.gsi.be.ch/de/start/ueber-uns/kommissionen-gsi/ethikkommission.html>>.

<sup>162</sup> Bundesgesetz über die Forschung am Menschen, (Humanforschungsgesetz, HFG), vom 30. September 2011 (Stand am 1. Dezember 2022) SR 810.30.

Das BAG und die kantonale Ethikkommission nehmen Ihre Prüfungen unabhängig voneinander vor. Es besteht kein Anspruch auf eine Bewilligungserteilung.

Laut Frau ACKERMANN des BAG dauert die Prüfung einer möglichen Bewilligung ungefähr drei Monate. Aufgrund der Komplexität des Prüfverfahrens und des Umfangs der Gesuche könne es jedoch zu Verzögerungen kommen. Dies hänge u.a. stark davon ab, wie vollständig die Gesuche bei der Einreichung seien und wie schnell auf entsprechende Nachforderungen reagiert werde.<sup>163</sup>

#### **4.2.1 Teilnahme an den Pilotversuchen**

Personen, welche an einem Pilotversuch teilnehmen wollen, müssen mindestens 18 Jahre alt sein, zuvor bereits Cannabis konsumiert haben und in der Gemeinde, in welcher der Versuch durchgeführt wird, Wohnsitz haben. Zudem müssen sie den «Bedingungen der wissenschaftlichen Studie zustimmen und ihre schriftliche Einwilligung zur Teilnahme geben.»<sup>164</sup>

#### **4.2.2 Bewilligte Pilotprojekte**

Bis April 2023 wurden die folgenden drei Pilotversuche mit den aufgeführten Studienzwecken bewilligt:

- «Cann-L  
Mit dem Projekt Cann-L sollen Umsetzbarkeit und Wirkung eines Modells zur Cannabisregulierung durch nicht gewinnorientierten Verkauf geprüft werden.
- WEED CARE  
Die Studie zum regulierten Cannabisverkauf in Apotheken im Kanton Basel-Stadt untersucht die gesundheitlichen Auswirkungen eines regulierten Cannabisverkaufs.
- Züri Can  
Studie zum regulierten Cannabisverkauf im Drogeninformationszentrum Zürich (DIZ), in 10 Apotheken und 10 Social Clubs in der Stadt Zürich.»<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Siehe Anhang E, Antwort auf Frage 4.

<sup>164</sup> Art. 14 Abs. 1 lit. a-c BetmPV.

<sup>165</sup> <<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/cannabis/pilotprojekte/bewilligte-pilotversuche.html>>.

Im Mai 2023 folgte die Bewilligung für die folgenden zwei weiteren Pilotprojekte vom BAG:

- «La Cannabinothèque

Im Rahmen der in Vernier (GE) durchgeführten Studie wird untersucht, inwieweit ein Programm für den regulierten Zugang zu Cannabis die Kenntnisse über die Substanz und die damit verbundenen Probleme verbessern und die gesundheitlichen und sozialen Risiken vermindern kann.

- SCRIPT – The Safer Cannabis

Hauptziel dieser Pilotstudie ist es, zu evaluieren, wie sich der regulierte, nicht-gewinnorientierte Cannabisverkauf in Apotheken, kombiniert mit einem Beratungsangebot, auf das Konsumverhalten auswirkt. In den Städten Bern, Biel und Luzern.»<sup>166</sup>

Bei Betrachtung der Beschreibungen und der Studienziele wird ersichtlich, dass sich die Versuche primär in der Art der Bezugsstellen unterscheiden.

In allen grösseren Städten der Schweiz sind Pilotversuche mit Cannabis geplant. Es soll aufgezeigt werden können «{...} welche Regelungsmodelle von den Konsumierenden und der Bevölkerung akzeptiert werden.»<sup>167</sup>

Mit ersten Erkenntnissen aus den Pilotversuchen ist frühestens 2024 zu rechnen.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> <<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/cannabis/pilotprojekte/bewilligte-pilotversuche.html>>.

<sup>167</sup> <<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/cannabis/pilotprojekte/bewilligte-pilotversuche.html>>.

<sup>168</sup> Auskunft von Frau STEINAUER, siehe Anhang C, Antwort auf Frage 18 lit. a.

### 4.3 «Weed Care» – der Pilotversuch im Kanton Basel-Stadt

Ende Januar 2023 startete der Pilotversuch in der Gemeinde Basel-Stadt.<sup>169</sup>

Die Studie wird vom Gesundheitsdepartement der Stadt Basel, den Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel, den Psychiatrischen Diensten Aargau und der Universität Basel durchgeführt.

Ziel der Studie ist es u.a. zu untersuchen, wie sich «{...} ein regulierter Verkauf von Cannabis über Apotheken im Vergleich zur aktuellen Situation, d.h. dem illegalen Erwerb von Cannabis, auf das Konsumverhalten und die Gesundheit der Studienteilnehmenden auswirkt.»<sup>170</sup> Die Studie ist auf 2.5 Jahre angelegt und wird daher voraussichtlich im Jahr 2025 beendet.

Insgesamt nehmen 374 Personen an der Studie teil.<sup>171</sup> Es erfolgte eine Einteilung in zwei Gruppen, wobei die eine Gruppe seit Ende Januar Cannabis in ausgewählten Apotheken käuflich erwerben kann, währenddessen der anderen Gruppe dies erst sechs Monate später möglich sein wird, konkret ab August 2023. Die Auswahl der Teilnehmenden wurde nach dem Zeitpunkt der Anmeldung vorgenommen.<sup>172</sup> Der Kriterienkatalog, welcher zur Anwendung bei der Auswahl der Teilnehmenden für den Pilotversuch «Weed Care» kam, ist im Anhang aufzufinden.<sup>173</sup>

Um den gewünschten Forschungserfolg zu erzielen, verpflichten sich die Teilnehmenden u.a. an Befragungen teilzunehmen. Die erste Befragung zu den Erfahrungen mit Cannabis, dem Gesundheitszustand und dem Konsumverhalten wurde im Januar vor dem Verkaufsstart durchgeführt. Weitere Befragungen finden alle zwei Monate statt.<sup>174</sup>

---

<sup>169</sup> Gesundheitsdepartement Basel, Medienmitteilung.

<sup>170</sup> <<https://dkf.unibas.ch/de/aktuell/weed-care/>>.

<sup>171</sup> Eine wissenschaftliche Power-Berechnung ergab laut Frau STEINAUER, der Leiterin Abteilung Sucht des Gesundheitsdepartements Basel, eine Mindestanzahl von 370 Teilnehmenden. Siehe Anhang C, Antwort auf Frage 4.

<sup>172</sup> «First come, first served»-Prinzip. Innerhalb der ersten Woche, in welcher die Anmeldung möglich war, haben sich bereits über 500 Personen gemeldet. Siehe unter: <<https://tinyurl.com/bzbasel>>.

<sup>173</sup> Siehe Anhang D.

<sup>174</sup> Die anonymisierten Ergebnisse stehen exklusiv den Studienleitungen sowie den Sponsoren zur Verfügung und werden nicht veröffentlicht, so dass in dieser Arbeit nicht auf erste Ergebnisse zurückgegriffen werden kann. Siehe Anhang C, Antwort von Frau STEINAUER auf Frage 18 lit. a.

#### 4.3.1 Cannabis zu Studienzwecken

Die Teilnehmenden des Pilotversuchs haben die Auswahl zwischen sechs Cannabisprodukten. Diese unterscheiden sich in der Produktart, dem THC- und CBD-Gehalt, sowie dem Preis. Je höher der THC-Gehalt des Produktes, desto höher der Verkaufspreis. Mit der Preisstaffelung soll der weniger schädliche Konsum von Cannabisprodukten mit niedrigerem THC-Gehalt gefördert werden. Um den Konsum grundsätzlich nicht zu fördern, wurden die Preise dem Schwarzmarktniveau angepasst. Der Bezug von Cannabis ist auf insgesamt 10 Gramm reinen THC-Wirkstoff pro Monat beschränkt.<sup>175</sup>

#### 4.3.2 Verpackung des Studiencannabis

Die Anforderungen an die Verpackung des Studiencannabis sind umfangreich und lassen kaum Abweichungen zu. Wesentlich ist, dass Cannabisprodukte nur in versiegelten Verpackungen abgegeben werden dürfen.<sup>176</sup> In Bezug auf Farbe, Form und grafische Gestaltung sind die Studien frei. Um eine Verwechslungsgefahr zu vermeiden, wurde nach Auskunft von Frau STEINAUER die unten abgebildeten Verpackungen gewählt.<sup>177</sup>



Abb. 3: Verpackung des Studiencannabis des Pilotversuches «Weed Care».<sup>178</sup>

<sup>175</sup> <<https://www.weedcare-basel.ch/studiencannabis>>.

<sup>176</sup> Art. 11 Abs. 1 BetmPV.

<sup>177</sup> Siehe Anhang C, Antwort auf Frage 14.

<sup>178</sup> <<https://www.gd.bs.ch/nm/2023-cannabisstudie-weed-care-heute-planmaessig-gestartet-gd.html>>  
M. E. weisen die Farbgebung und die Gestaltung der Verpackung grosse Ähnlichkeiten mit den E-Zigaretten der Marke «Elfbar» auf.

## 5 Exkurs: Erfahrungen mit der Legalisierung von Cannabis

Die Tatsache, dass sich die Schweiz und andere europäische Länder derzeit mit der Legalisierung von Cannabis befassen, hängt damit zusammen, dass eine Änderung des Umgangs mit Cannabis seit einiger Zeit weltweit auf politischer Ebene zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Im Folgenden werden deshalb einige Entwicklungen und Ansätze zur Legalisierung von Cannabis in Nordamerika dargestellt.

### 5.1 Die Situation in den USA

Die aktuelle Tendenz zur Legalisierung von Cannabis stützt sich vorwiegend auf vorangegangene Legalisierungen in den USA. Bereits im Jahr 2012 haben die Stimmberechtigten in den Bundesstaaten Washington und Colorado per Volksentscheid die Legalisierung von Cannabis zu «Genusszwecken» beschlossen.<sup>179</sup> Seit 2014 ist in diese Bundesstaaten der Erwerb von Cannabis zu «Genusszwecken» gesetzlich erlaubt.<sup>180</sup>

Da diese Legalisierung jedoch nur auf Bundesstaatenebene erfolgte, kann nicht von einer Legalisierung von Marihuana gesprochen werden. Das Bundesrecht der USA stellt den Besitz, Anbau, Handel und Konsum von Cannabis weiterhin unter Strafe.<sup>181</sup> Cannabis ist nach wie vor eine illegale Substanz, die in der Liste 1 des «Controlled Substances Act» aufgeführt ist.<sup>182</sup>

«The federal government currently classifies marijuana as a Schedule 1 substance, the same as heroin and LSD and more serious than fentanyl. It makes no sense.»<sup>183</sup>

---

<sup>179</sup> KLEIMAN, S. 2.

<sup>180</sup> In den beiden erwähnten Staaten konnten die Bewohnerinnen bereits auf einen gut ausgebauten Markt von medizinischem Cannabis zurückgreifen, welcher einem breiten Publikum offenstand. So haben sich der Verkauf von medizinischem und nichtmedizinischem Cannabis zu Beginn stark konkurrenziert, siehe Abb. 4.

<sup>181</sup> Das sogenannte «federal law» ist übergeordnetes Recht, das jedoch in den Staaten, die Cannabis legalisiert haben, nicht angewendet wird. Siehe «Cole Memo», das Staatsanwälte auffordert, Cannabisaktivitäten nicht strafrechtlich zu verfolgen, wenn sie im Einklang mit den Gesetzen der Bundesstaaten stehen und keine Auswirkungen auf benachbarte Bundesstaaten haben. Siehe PHILIBERT/ZOBEL, S. 52.

<sup>182</sup> Siehe unter: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/21/812>>.

<sup>183</sup> Joe Biden, US-Präsident, am 7. Oktober 2022: <<https://tinyurl.com/Statement22>>.

Die Absicht, die Klassifizierung von Cannabis zu überprüfen und dem aktuellen Wissensstand anzupassen, wurde von der derzeitigen Regierung geäußert. Die Generalstaatsanwaltschaft und das Ministerium für Gesundheit und Soziales wurden aufgefordert, die rechtliche Einstufung von Cannabis zu überprüfen.<sup>184</sup> Eine Legalisierung auf Bundesebene erscheint jedoch aufgrund der republikanischen Mehrheit im US-Senat derzeit unwahrscheinlich.<sup>185</sup>

### **5.1.1 Die Regulierung von Cannabis in den USA**

In den US-Bundesstaaten erfolgte die Legalisierung von Cannabis in erster Linie nach dem Modell des freien Marktes. Es gibt nur wenige Einschränkungen von staatlicher Seite her.<sup>186</sup> Der Markt, insbesondere die Nachfrage, soll sowohl das Angebot als auch den Preis der Cannabisprodukte steuern. Die Staaten nehmen ausschliesslich Einfluss auf den Preis durch «{...} Steuern, Lizenzgebühren und praktische Beschränkungen.»<sup>187</sup>

In Colorado wurde im Bereich der sogenannten «Edibles», der essbaren Cannabisprodukte, interveniert. Seit 2017 dürfen in diesem Bundesstaat keine THC-haltigen Süßigkeiten in Form von Tieren, Menschen, Früchten oder Superhelden mehr verkauft werden. Zudem darf jede verkaufte Packung nicht mehr als 10 mg THC enthalten.<sup>188</sup> Damit soll der Konsum durch Kinder verhindert und das Risiko einer Überdosierung bei Erwachsenen verringert werden.

---

<sup>184</sup> FELLMANN.

<sup>185</sup> <<https://www.nzz.ch/international/us-repraesentantenhaus-stimmt-fuer-legalisierung-von-marihuana-ld.1590521>>.

<sup>186</sup> So gibt es z.B. hinsichtlich der THC-Grenzwerte keine Einschränkungen. PHILIBERT/ZOBEL, S. 55.

<sup>187</sup> PHILIBERT/ZOBEL, S. 58.

<sup>188</sup> PHILIBERT/ZOBEL, S. 59.



### 5.1.2 Die Auswirkungen der Legalisierung in den USA

Die Verkaufszahlen in Colorado zeigen, dass seit der Legalisierung von Cannabis zu «Genusszwecken» der Konsum zugenommen hat.

Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass nun mehr Menschen Zugang zu Cannabis haben, wozu zuvor ein ärztliches Attest erforderlich war, andererseits aber auch auf den Cannabis-Tourismus.<sup>189</sup>

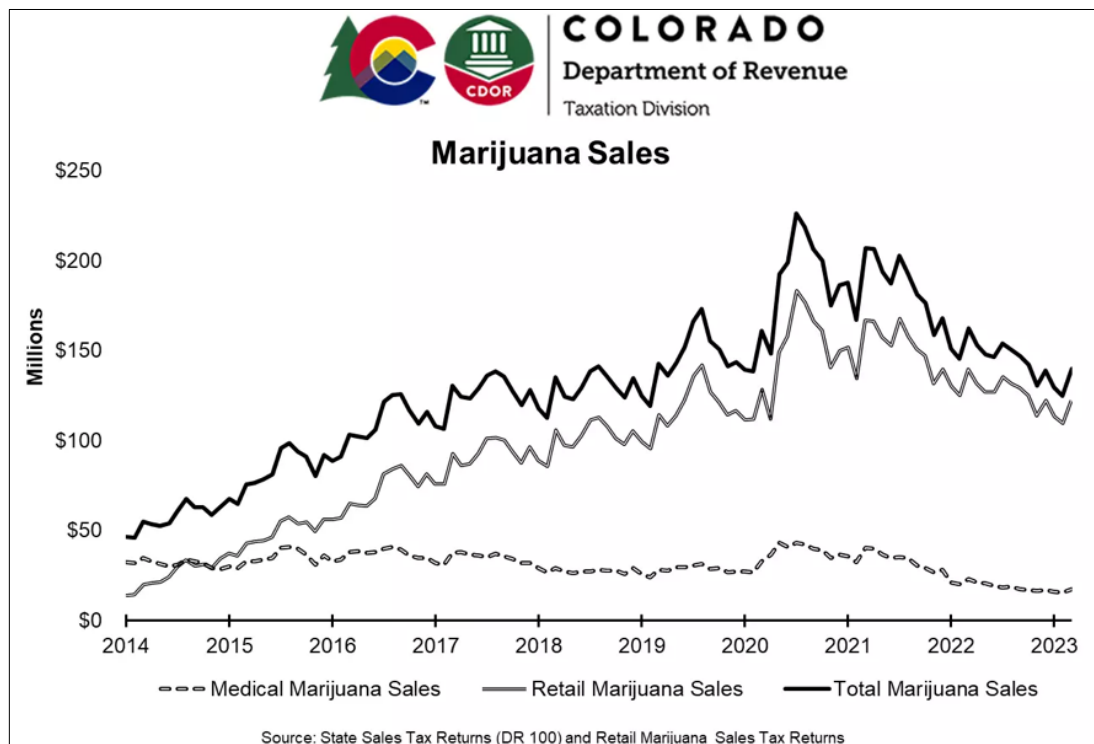


Abb. 4: Entwicklung der jährlichen Verkaufszahlen von Cannabis im Bundesstaat Colorado seit der Legalisierung im Jahr 2014.<sup>190</sup>

Der Markt für medizinisches Cannabis verliert immer mehr an Bedeutung, die meisten Konsumentinnen beziehen mittlerweile ihr Cannabis über den Cannabismarkt zu «Genusszwecken».

Die Legalisierung von Cannabis in den US-Bundesstaaten hat sich zudem positiv auf die soziale Gerechtigkeit und auf die Reduzierung der Rassendiskriminierung ausgewirkt.

Dennoch ist die Zahl der Verhaftungen in den traditionell von der Prohibition betroffenen Gemeinschaften nach wie vor am höchsten. Afroamerikanerinnen haben im

<sup>189</sup> 6,5 Millionen Cannabis-Touristinnen wurden im Jahr 2016 im US-Bundesstaat Colorado gezählt. <<https://tinyurl.com/forbestourism>>.

<sup>190</sup> <<https://cdor.colorado.gov/data-and-reports/marijuana-data/marijuana-sales-reports>>.

Bundesstaat Washington immer noch ein elfmal höheres Risiko als Weisse, wegen Cannabiskonsums in der Öffentlichkeit verhaftet zu werden.<sup>191</sup>

Die Gesamtzahl der Verhaftungen im Zusammenhang mit Cannabis ist stark zurückgegangen. In Colorado wurde innerhalb von fünf Jahren ein Rückgang um 52 Prozent verzeichnet.<sup>192</sup>

In den ersten Jahren der Legalisierung war der Effekt auf die Eindämmung des Schwarzmarktes geringer als erhofft. Im Jahr 2015 deckten rund 28 Prozent der Konsumentinnen und Konsumenten in Colorado ihren Cannabisbedarf auf dem Schwarzmarkt.<sup>193</sup>

Im Jahr 2021 konnte festgestellt werden, dass sieben Jahre nach der Legalisierung in Colorado über 90 Prozent der Konsumentinnen legale Produkte bevorzugen und diese auch kaufen.<sup>194</sup>

Laut KLEIMAN<sup>195</sup> konnte die Legalisierung den Schwarzmarkt nicht komplett verdrängen. Da dies bereits dem medizinischen Cannabismarkt nicht gelang, gehen gewisse Personen davon aus, dass die Legalisierung den Schwarzmarkt im Gegenteil sogar noch stärkte.<sup>196</sup> Die Problematik in den USA besteht vor allem darin, dass in den angrenzenden Bundesstaaten, die Cannabis (noch) nicht legalisiert haben, der Handel mit Cannabis finanziell lukrativ und interessant ist, Colorado dient in diesem Zusammenhang beispielsweise als Bezugsquelle.<sup>197</sup>

«Das Einzige, was die Nachfrage nach Marihuana aus Colorado reduzieren wird, ist, dass mehr Staaten es legalisieren und ihre eigene Nachfrage decken.»<sup>198</sup>

---

<sup>191</sup> PHILIBERT/ZOBEL, S. 69.

<sup>192</sup> PHILIBERT/ZOBEL, S. 69, zwischen 2012 und 2017.

<sup>193</sup> PHILIBERT/ZOBEL, S. 69: 35 % der Konsumierenden haben Ihr Cannabis über den neu geschaffenen legalen Markt bezogen und 37 % über den medizinischen Cannabismarkt.

<sup>194</sup> WENGER/HEHLI/ECKSTEIN.

<sup>195</sup> KLEIMAN, S. 4.

<sup>196</sup> So z.B. GEORGE BRAUCHLER, ehemaliger Staatsanwalt in Colorado, 2019, <<https://www.npr.org/2019/06/24/735510378/marijuana-is-legal-in-colorado-but-the-illegal-market-still-exists>>.

<sup>197</sup> KLEIMAN, S. 5.

<sup>198</sup> Übersetzt aus dem Englischen, GEORGE BRAUCHLER  
<<https://www.npr.org/2019/06/24/735510378/marijuana-is-legal-in-colorado-but-the-illegal-market-still-exists>>.

## 5.2 Die Situation in Kanada

Kanada hat Cannabis staatlich legalisiert und damit Pionierarbeit geleistet. Die kanadische Regierung hat bei der Einführung einen klaren Fokus auf die öffentliche Gesundheit gelegt und sich damit gegen die marktorientierte Legalisierung im Nachbarland USA ausgesprochen.

### 5.2.1 Im Allgemeinen

In Kanada wurde die föderale Cannabisregulierung von Anfang an flexibel ausgestaltet. Der Rechtsrahmen des «Cannabis Act» bestand in erster Linie aus Mindestvorschriften, wobei die einzelnen Provinzen und Territorien dazu befugt waren, die Vorschriften in ihrem Zuständigkeitsbereich anzupassen und auszugestalten, insbesondere die Bedingungen für die Abgabe und den Verkauf. Die Bundesregierung erhielt die Kompetenz, das Strafrecht und den Handel mit Cannabis gesetzlich zu regeln. Die Regulierung der Produktion und die Entwicklung von Gesundheits- und Sicherheitsstandards wurden ebenfalls der Bundesregierung übertragen.<sup>199</sup>

Bei dem eingeführten System handelt es sich um ein sogenanntes «top-down»-Modell.<sup>200</sup> Die massgeblichen Entscheidungen werden auf den hierarchisch übergeordneten Ebenen, in casu der Bundesebene, getroffen und an die untergeordneten Ebenen, hier die Provinzen und Territorien, weitergegeben. Bei der Erarbeitung des Gesetzes konnten sich die Beteiligten darauf einigen, die für den Tabakkonsum in der Öffentlichkeit geltenden Einschränkungen auf Cannabisprodukte auszudehnen, die Abgabestellen aufgrund ihrer geografischen Lage in der Nähe von Schulen, Gemeindezentren und Parks sowie der allgemeinen Dichte des Vertriebsnetzes einzuschränken und die Werbung für Cannabisprodukte aller Art den für Tabakprodukte geltenden Werbebeschränkungen zu unterwerfen.<sup>201</sup>

Die Legalisierung in Kanada erfolgte unter Berücksichtigung der öffentlichen Gesundheit, mit besonderem Schwerpunkt auf der Gesundheit von Jugendlichen, sowie der

---

<sup>199</sup> Bill C-45, «An Act respecting cannabis and to amend the Controlled Drugs and Substances Act, the Criminal Code and other Acts» und PHILIBERT/ZOBEL, S. 80.

<sup>200</sup> PHILIBERT/ZOBEL, S. 77.

<sup>201</sup> PHILIBERT/ZOBEL, S. 79.

öffentlichen Sicherheit, mit dem Ziel, den Schwarzmarkt zurückzudrängen und damit den bekannten Problemen des illegalen Drogenhandels entgegenzuwirken.<sup>202</sup>

Auf nationaler Ebene gibt es keine Obergrenze für den THC-Gehalt von Cannabisprodukten in getrockneter Form. Die Provinzen können einen solchen Grenzwert einführen und entscheiden, welchen maximalen THC-Gehalt sie in ihrem Gebiet für zulässig erachten.<sup>203</sup>

### 5.2.2 Die Situation im Speziellen in der Provinz Québec

In der Provinz Québec ist die Situation so, dass die «Société québécoise du cannabis» ein Monopol auf den An- und Verkauf von nichtmedizinischem Cannabis hat. Da es sich dabei einerseits um eine sehr spezifische Ausgestaltung handelt und andererseits der Pilotversuch «Cann-L» sich an diesem Modell orientiert, wird auf einige Details eingegangen.

Cannabisprodukte werden ausschliesslich von der SQDC bei lizenzierten Herstellern eingekauft und anschliessend über von ihr betriebene Verkaufsstellen oder über Online-Kanäle an Privatpersonen weiterverkauft.<sup>204</sup>

Da die öffentliche Gesundheit im Vordergrund steht, erfolgt der Verkauf nicht gewinnorientiert. Die über die Betriebskosten hinaus erwirtschafteten Mittel aus dem Verkauf werden direkt und ausschliesslich für Prävention, Schadensminderung, Forschung sowie Rehabilitation verwendet.

Insgesamt übt Québec eine sehr direkte und restriktive Kontrolle über Preise, Produkte, das Geschäftsumfeld und die Werbung für Cannabisprodukte aus.

In der Provinz Québec gilt so z.B., dass «{...} die THC-Konzentration in Cannabis 30 Gewichtsprozent nicht überschreiten darf.»<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> PHILIBERT/ZOBEL, S. 81.

<sup>203</sup> PHILIBERT/ZOBEL, S. 87.

<sup>204</sup> GAGNON, S. 3.

<sup>205</sup> Übersetzt aus dem Englischen: <<https://encadrementcannabis.gouv.qc.ca/en/loi/loi-encadrant-le-cannabis/>>.

Die Provinzregierung hat den Heimanbau von Cannabis verboten, so dass Cannabis in Québec nur legal erworben werden kann.<sup>206</sup> Die Bundesgesetzgebung sieht grundsätzlich vor, dass Personen ab 18 Jahren bis zu vier Pflanzen anbauen dürfen.

Ebenso wurde die Altersgrenze für den Erwerb von Cannabis in Québec von ursprünglich 18 Jahren auf 21 Jahre angehoben.<sup>207</sup> Damit sollen die Gefahren für Jugendliche und junge Erwachsene reduziert werden. Gleichzeitig wurde ein Konsumverbot an öffentlichen Plätzen, einschliesslich Parks und Strassen, erlassen, welches zusätzlich die Kontaktpunkte mit Cannabis reduzieren soll.<sup>208</sup>

Das monopolistische System der SQDC ist nicht unumstritten. In der Provinz Ontario, wo eine ähnliche Cannabispolitik wie in Québec verfolgt wird, führte etwa ein technischer Ausfall aufgrund eines Hackerangriffs zu einem Überdenken der gesamten Vertriebssituation. Der einzige Grosshändler, bei dem Cannabisprodukte bestellt werden konnten, der Ontario Cannabis Store, war nicht mehr in der Lage, Bestellungen von Verkaufsstellen zu bearbeiten. Es dauerte mehrere Monate, bis der Zustand vor dem Hackerangriff wiederhergestellt war.<sup>209</sup> Kritikerinnen dieses Vertriebssystems befürchten, dass dies auch in Québec geschehen könnte.

---

<sup>206</sup> Cannabis Regulation Act, chapter C-5.3, Chapter II, Article. 5.  
<<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/document/cs/C-5.3>>.

<sup>207</sup> CRÉPAULT/JESSEMAN, S. 4.

<sup>208</sup> <<https://globalnews.ca/news/4731893/quebec-cannabis-bill-21/>>.

<sup>209</sup> GAGNON, S. 5, sowie: <<https://nationalpost.com/news/politics/time-to-end-ontarios-legal-cannabis-monopoly-industry-says>>.

### 5.2.3 Die Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis in Kanada

Im Jahr 2020 gaben 68,4 % der Cannabiskonsumierenden an, zumindest einen Teil des konsumierten Cannabis aus einer legalen Quelle bezogen zu haben. Dies ist fast dreimal so viel wie vor der Legalisierung im Jahr 2018 (22,9 % deckten ihren Bedarf über den Markt für medizinisches Cannabis) und auch mehr als kurz nach der Legalisierung im Jahr 2019 (47,4 %).<sup>210</sup> Die Verlagerung vom Schwarzmarkt auf legale Bezugsquellen ist deutlich erkennbar und scheint sich positiv zu entwickeln.

Eine Studie aus dem Jahr 2022 zeigt, dass Kanada unter Berücksichtigung der bestehenden Regelungen auf Bundes- und Provinz-/Territorialebene in Bezug auf Mindestalter, Steuern und Preise im Zusammenspiel mit dem Aspekt der öffentlichen Gesundheit relativ gut aufgestellt ist, während die Provinzen und Territorien bei der Regulierung der Verkaufsstellendichte noch viel Spielraum für Verbesserungen haben.<sup>211</sup>

Da die Provinzen und Territorien über einen grossen Entscheidungsspielraum verfügen, hat die Gesetzgebung teilweise den Charakter eines Flickenteppichs.

Bezüglich des Konsums kann wie in Colorado festgestellt werden, dass die Anzahl der Cannabiskonsumierenden Personen zugenommen hat. Es muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass die Legalität ein Grund für die Angabe des Konsums bzw. für den Konsum sein kann, sodass von zu niedrigen Umfragewerten vor der Legalisierung auszugehen ist.<sup>212</sup>

---

<sup>210</sup> ROTERMANN, S. 8.

<sup>211</sup> CRÉPAULT/JESSEMAN, S. 2.

<sup>212</sup> <<https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/research-data/canadian-cannabis-survey-2020-summary.html#a2>>.

## **6 Ergebnisse der Befragungen**

Dieser zweite, empirische Teil, der mit Hilfe von Fragebögen durchgeführt wurde, soll in gewissem Umfang die Haltung der einzelnen Kantone und Behörden gegenüber einer Legalisierung von Cannabis widerspiegeln. Die föderale Struktur der Schweiz hat zur Folge, dass viele verschiedene Ansichten und Ansätze bezüglich der Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken denkbar sind und dementsprechend auch existieren.

### **6.1 Kantonale Behörden**

Im Rahmen meiner Masterarbeit habe ich alle Staatskanzleien und damit indirekt die Gesundheitsdepartemente der 26 Schweizer Kantone angeschrieben und um Rückmeldung zu meinen Fragen bezüglich ihrer Haltung zum Cannabiskonsum, sowie zur Legalisierung gebeten.

Der Rücklauf der Fragebögen war etwas ernüchternd. Insgesamt erhielt ich Antworten von sieben Kantonen bzw. deren Verantwortlichen.

#### **6.1.1 Grundsätzliche Einschätzungen**

Die Befragten der Kantone<sup>213</sup> sind sich einig, dass der Cannabiskonsum an sich schädlich ist. Die Frage, ob die Schädlichkeit des Cannabiskonsums grösser ist als die Schädlichkeit des Konsums von nikotinhaltigen Produkten, wurde von den meisten Befragten offengelassen. Zwei Befragte meinten jedoch, man könne davon ausgehen, dass die Schädlichkeit von Cannabis nicht höher sei als die von Alkohol oder Tabak.

Mehrfach wurde die Vermutung geäussert, dass bestimmte Gesundheitskosten durch Cannabiskonsumanten verursacht werden. Teilweise wurde die Befürchtung geäussert, dass mit einer Normalisierung eine Verharmlosung und damit eine Unterschätzung des Gefahrenpotenzials einhergehen könnte.

Eine Enttabuisierung des Cannabiskonsums durch die Legalisierung ist sehr wahrscheinlich, die Kantone sind sich jedoch uneinig, ob dies per se eine positive Entwicklung darstellt.

---

<sup>213</sup> So sind dies in diesem Zusammenhang Personen aus den Kantonen: Freiburg, Wallis, Thurgau, Zug, Waadt, Solothurn und Appenzell Innerrhoden. Siehe Anhang A.

### 6.1.2 Einschätzungen betreffend eine Legalisierung von Cannabis

Die Befragten der Kantone sind mehrheitlich davon überzeugt, dass eine Legalisierung inkl. Regulierung von Cannabis unter Berücksichtigung verschiedener Elemente umsetzbar und denkbar wäre. Ein Befragter spricht sich klar gegen eine Legalisierung zu «Genusszwecken» aus und möchte ausschliesslich eine medizinische Verwendung von Cannabis zulassen. Pilotversuche sind in diesem Kanton nicht geplant. Diese, so wurde geantwortet, zielten auf eine Legalisierung in kleinen Schritten ab und würden keinen nennenswerten Erkenntnisgewinn erwarten lassen.<sup>214</sup>

Die Übrigen, die einer Legalisierung grundsätzlich positiv gegenüberstehen, führen als Argumente gegen eine Legalisierung hauptsächlich den Jugendschutz und die Gefahr des Missbrauchs von Cannabis an, der zu einer Zunahme der Konsumenten führen könnte. Eine kantonale Stelle weist darauf hin, dass Cannabis als Einstiegsdroge für härtere Drogen betrachtet werden kann. Dieser Aspekt, d.h. die Auswirkungen auf das Konsumverhalten der Cannabiskonsumenten, müsse bei einer Legalisierung besonders berücksichtigt werden.

Vordergründig sprechen für eine Legalisierung die beiden Argumente, dass der Schwarzmarkt und damit illegale Machenschaften eingedämmt werden könnten und gleichzeitig die Handlungen der Konsumentinnen, nämlich der Konsum samt Vorbereitungshandlungen, entkriminalisiert würden.<sup>215</sup> Eine verstärkte staatliche Qualitäts- und Verkaufskontrolle ist in einem solchen Szenario jedoch unabdingbar.<sup>216</sup> Ein intensiver Jugendschutz müsste gewährleistet und ein Werbeverbot für Cannabis eingeführt werden. Wünschenswert wäre auch eine bessere Betreuung von Suchtpatientinnen, ungeachtet der Suchtsubstanz.

---

<sup>214</sup> Siehe Anhang A, 2. Abschnitt, Antwort auf Frage b Ziff. 1.

<sup>215</sup> Siehe Anhang A, 2. Abschnitt, Antwort auf Frage d.

<sup>216</sup> Momentan entspreche die «{...} Qualität {von Cannabis auf dem Schwarzmarkt} {...} im Durchschnitt einem Futtermittel.» Siehe S. 5 der Präsentation von Michael Herzig, anlässlich des 7. Suchtforums der Stadt Bern im Jahr 2018. <<https://www.bern.ch/themen/gesundheit-alter-und-soziales/sucht-und-drogen/suchtforum-der-stadt-bern>>.



Die Mehrheit der Rückmeldungen spricht sich auch für eine detaillierte Regulierung von Cannabis aus, wobei eine Variante vorschlug, die gleiche Regelung wie bei Alkohol und Tabak anzuwenden, eine andere, gesetzlich festzulegen, dass nur eine bestimmte Menge Cannabis in einem bestimmten Zeitraum erworben werden darf.<sup>217</sup>

Als interessanter und positiver Nebeneffekt einer Legalisierung wird von einer Person vermutet, dass weniger Personen «Micro-Dealing» betreiben würden.<sup>218</sup> Dies wäre vor allem für jugendliche Cannabiskonsumenten eine positive Neuerung. Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass die Beschaffungskriminalität zunehmen könnte, wenn die Zahl der Konsumentinnen steigt.

Es wird als notwendig erachtet, die Öffentlichkeit über Cannabis und seine Wirkungsweise zu informieren und zu sensibilisieren, insbesondere in Schulen und Universitäten.

Eine Person fordert, dass nur über Risiken informiert werden dürfe. Therapeutische Aussagen ohne ärztliche Empfehlung sollten untersagt werden. Zudem sei Cannabiskonsum per se unvereinbar mit dem Lernen, weshalb es auch Personen über 18 Jahren nicht erlaubt sein sollte, in beraushtem Zustand am Schulunterricht teilzunehmen.

---

<sup>217</sup> Siehe Anhang A, 2. Abschnitt, Antwort auf Frage g.

<sup>218</sup> Siehe Anhang A, 2. Abschnitt, Antwort auf Frage j.

## 6.2 Polizeien und Staatsanwaltschaften

Etwas erfreulicher fiel der Rücklauf des an die Kantonspolizeien und teilweise an die Staatsanwaltschaften versandten Fragebogens aus: 10 von 26 Kantonen haben reagiert und den Fragebogen ausgefüllt retourniert.<sup>219</sup> Das Interesse und die Auseinandersetzung mit dem Thema Cannabis ist an dieser Stelle offensichtlich deutlicher vorhanden.

Die Frage, ob der Cannabiskonsum aktuell ein Problem darstellt, kann aufgrund der Rückmeldungen nicht eindeutig beantwortet werden. Einerseits wird der Konsum per se als illegal, strafbar und damit als problematisch angesehen, andererseits wird der Konsum bei Erwachsenen als nicht tragisch oder problematisch eingeschätzt.<sup>220</sup> Die Befragten waren sich darüber einig, dass der Konsum bei Jugendlichen ein Problem darstellt und verhindert werden muss.<sup>221</sup>

### 6.2.1 Rückmeldungen zur Gesetzesrevision von 2008

Mit der Teilrevision des BetmG aus dem Jahr 2008 trat 2011 ein neuer Grenzwert für legalisiertes CBD-Cannabis in Kraft.<sup>222</sup> Nach den Rückmeldungen der Polizeien hat sich die Situation hinsichtlich der Problematik von THC-haltigem Cannabis dadurch einerseits kaum verändert, andererseits wurde die Arbeit der Polizei durch die Einführung keineswegs erleichtert: 60 Prozent der antwortenden Polizeien gaben an, dass der Arbeitsaufwand durch die aufwändigen und wenig alltagstauglichen Kontrollen gestiegen und ein zusätzliches Phänomen aufgetreten sei:

Es sei vermehrt zu beobachten, dass an sich legales CBD-Cannabis mit synthetischen Cannabinoiden besprüht werde, was dazu führe, dass bei der Konsumentin die psychoaktive Wirkung eintrete, bei einer Kontrolle aber kein THC-Gehalt festgestellt werden könne, da dies nur durch Laboranalysen möglich sei.<sup>223</sup>

---

<sup>219</sup> Konkret handelt es sich um folgende Kantonspolizeien: Aargau, Basel-Stadt, Freiburg, Glarus, Jura, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Uri und Zug sowie die beiden Staatsanwaltschaften Obwalden und Jura. Siehe Anhang B.

<sup>220</sup> Auf einer Skala von 0 bis 10, wobei 0 für kein Problem und 10 für ein grosses Problem steht, ergab sich ein durchschnittlicher Wert von 5,125. Siehe Anhang B, Frage 1 lit. b.

<sup>221</sup> Siehe Anhang B, Antworten auf Frage 1.

<sup>222</sup> Siehe Kap. 2.5.2.

<sup>223</sup> Siehe Anhang B, Antworten auf Frage 3.

Eine Kantonspolizei berichtete, dass sie seit der Änderung des Betäubungsmittelgesetzes im Jahr 2011 eine gewisse Rechtsunsicherheit<sup>224</sup> bei den Konsumierenden und bei der Polizei wahrnehme - insbesondere die Handhabung der Ordnungsbussen sei von Kanton zu Kanton oft unterschiedlich.<sup>225</sup>

Um die Situation wieder in den Griff zu bekommen, wünschen sich die Polizeien eine alltagstaugliche Testmöglichkeit, die synthetische Cannabinoide nachweisen kann.<sup>226</sup> Zudem bestehe die Schwierigkeit, dass in CBD-Anlagen auch THC-haltiges Cannabis produziert werden kann und wird, hier wurde von einer Stelle zurückgemeldet, dass es der Polizei möglich sein sollte, solche Anlagen verdachtsunabhängig kontrollieren zu können, eine rechtliche Grundlage dafür müsste natürlich erst geschaffen werden.<sup>227</sup>

---

<sup>224</sup> Ein gewisses Unverständnis besteht bei der Polizei bezüglich der unterschiedlichen Behandlung von Besitz und Konsum (0,2 Gramm Cannabis geraucht = Ordnungsbusse von 100 Franken, weniger als 10 Gramm Cannabis besessen = Straffreiheit), siehe Anhang B, Antwort auf Frage 3 lit. a.

<sup>225</sup> So wurde zum Beispiel im Jahr 2021 im Kanton Basel-Stadt ausschliesslich eine Ordnungsbusse erlassen, Im Vorjahr waren es noch deren 21. Siehe Tabelle: «Ordnungsbussen wegen Konsums eines Betäubungsmittels des Wirkungstyps Cannabis durch Erwachsene», 2021, <<https://www.bfs.ad-min.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/polizei/betaebungsmittelsubstanzen.html>> So auch ZOBEL/HOMBERG/MARTHALER, S. 8: «Dies führt zu der Feststellung, dass ein freiburgischer Cannabiskonsumierender oft nicht gleich behandelt wird wie im Kanton Bern, vor allem wenn er nur im Besitz von Cannabis ist. Ein Einwohner des Kantons Baselland läuft deutlich weniger Gefahr für den Konsum von Cannabis bestraft zu werden, als sein Nachbar im Kanton Aargau und im Wallis hat sich die Anzahl geahndeter Widerhandlungen seit der Einführung des OBV verdoppelt, wogegen die Zunahme im Tessin viel gemässiger ausfällt.»

<sup>226</sup> Siehe Anhang B, Antwort auf Frage 3 lit. a.

<sup>227</sup> Nach dieser Rückmeldung werden von der zuständigen Staatsanwaltschaft kaum noch Hausdurchsuchungsbefehle bei CBD-Anlagen erlassen, da deren Legalität einen gewissen Schutzmantel mit sich bringe. Siehe Anhang B, Antwort auf Frage 3 lit. a.

### 6.2.2 Verfolgung des Cannabiskonsums

Hinsichtlich der Verfolgung des Konsums kann festgestellt werden, dass die Polizei kaum noch eine aktive Strafverfolgung betreibt. Häufig wird der Konsum verfolgt, wenn er in der Öffentlichkeit aufgrund des Geruchs festgestellt werden kann. Sofern die Polizei den Konsum nicht beobachtet hat, kann jedoch keine Ordnungsbusse verhängt werden.<sup>228</sup>

Bezüglich einer allfälligen Beschlagnahmung von Studiencannabis im Falle eines festgestellten Konsums gaben vier Polizeien an, dass sie das Cannabis einziehen würden, es also keine Privilegierung dieses legalen Cannabis im Rahmen der Studie gäbe.<sup>229</sup> Auch ohne Konsum würden drei Polizeien das Studiencannabis einziehen. Die diplomatischere und häufigere Antwort war, dass dies im Rahmen eines Pilotversuchs vorher mit der Studienleitung besprochen werden müsste.<sup>230</sup>

Bei einer meiner Fragen waren sich alle einig. Cannabis aus illegalen Quellen wird immer von der Polizei eingezogen und von den zuständigen Stellen vernichtet.<sup>231</sup>

---

<sup>228</sup> Fallbeispiel der Kantonspolizei Bern: «Zwei Personen sitzen auf einer Bank. Eine von ihnen konsumiert einen Joint und wird durch die Polizei dabei beobachtet. Nach erfolgter Rechtsbelehrung geben jedoch beide Personen an, soeben Marihuana konsumiert zu haben. Durch die Polizei konnte jedoch nur eine Person dabei beobachtet werden. In diesem Fall kann nur für diejenige Person eine Ordnungsbusse ausgestellt werden, welche beim Konsum beobachtet werden konnte. Für die zweite Person ist ein Anzeigerapport {Anmerkung: Strafanzeige} zu erstellen.» S. 13 der Präsentation von Manuel Willi, Chef der Regionalpolizei Bern, anlässlich des 7. Suchtforums der Stadt Bern im Jahr 2018. <<https://www.bern.ch/themen/gesundheits-und-soziales/sucht-und-drogen/suchtforum-der-stadt-bern>>.

<sup>229</sup> So auch die Absprache zwischen der Studienleitung von «Züri-Can» und der Stadtpolizei Zürich: «Wenn sie dagegen verstossen, können sie von der Polizei gebüsst und das Cannabis beschlagnahmt werden. Zudem können sie von der Studie ausgeschlossen werden.» Siehe: <[https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik\\_u\\_recht/stadtrat/weitere-politikfelder/drogen-suchtpolitik/studien-und-projekte/cannabisprojekt-der-stadt-zuerich/faq-und-links.html](https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/weitere-politikfelder/drogen-suchtpolitik/studien-und-projekte/cannabisprojekt-der-stadt-zuerich/faq-und-links.html)>.

<sup>230</sup> Laut Rückmeldung würde eine sogenannte Kommandoweisung erlassen, die dann von der patrouillierenden Polizei beachtet würde. Siehe Anhang B, Rückmeldung auf Frage 7.

<sup>231</sup> Im Gegensatz zur unklaren Situation in der Lehre, ob Cannabis unter 10 Gramm einzuziehen ist, scheint die Meinung der Strafverfolgungsbehörden klar zu sein. Siehe unter Kap. 3.4.

### **6.2.3 Einschätzungen betreffend eine Legalisierung von Cannabis**

Auf die Frage, ob eine Legalisierung aus polizeilicher Sicht begrüsst würde, gab die Hälfte der Befragten an, dazu keine Stellung nehmen zu können, da es sich um eine politische Entscheidung handle, die nicht in den Aufgabenbereich der Polizei falle. Drei der antwortenden Polizeien haben sich jedoch dafür ausgesprochen, unter der Voraussetzung, dass eine strenge Kontrolle der Jugendlichen unter 18 Jahren gewährleistet ist, Präventionsmassnahmen ergriffen werden und die Bestimmungen des SVG in Kraft bleiben. Eine Polizei teilte mit, dass sie die Ergebnisse der Pilotversuche abwarten wolle, bevor sie sich positioniere.<sup>232</sup>

Zwei Polizeien sprachen sich gegen eine Legalisierung aus. Aus ihrer Sicht würde die öffentliche Gesundheit zu stark beeinträchtigt, die Nachfrage würde steigen, der Bedarf könnte durch den legalen Markt nicht gedeckt werden, ein illegaler Parallelmarkt würde sich mit Sicherheit bilden.<sup>233</sup>

## **6.3 Aussagekraft und Bewertung der Rückmeldungen**

Die Aussagekraft der erhaltenen Rückmeldungen im Hinblick auf eine allfällige Legalisierung von Cannabis in der Schweiz ist nicht sehr gross. Einerseits waren viele der angefragten kantonalen und polizeilichen Behörden aus Zeit- oder Kapazitätsgründen nicht in der Lage, mir eine Rückmeldung zu geben. Zum anderen ist der Zeitpunkt meiner Arbeit nicht ideal. Die Pilotversuche sind gerade erst angelaufen, erste Erfahrungswerte liegen noch nicht vor. Dies hat zur Folge, dass der politische Diskurs nach wie vor wenig evidenzbasiert, sondern eher politisch und moralisch geprägt ist.

Hinsichtlich der eingegangenen Rückmeldungen kann meines Erachtens festgehalten werden, dass die Auskunftsbereitschaft einerseits und die Auskunftsfähigkeit andererseits sehr unterschiedlich war.

Einige der Rückmeldenden haben sich bereits intensiv mit der Thematik der Cannabislegalisierung auseinandergesetzt. Dies geschah in den genannten Fällen auch departementsübergreifend und wurde als wichtiges Themenfeld an sich erkannt.

---

<sup>232</sup> Siehe Anhang B, Antwort auf Frage 6.

<sup>233</sup> Siehe Anhang B, Antwort auf Frage 6 lit. a.

Andere Rückmeldungen lassen den Schluss zu, dass die Legalisierung eine Angelegenheit der Bundespolitik sei und man sich die Arbeit und den Aufwand, sich mit einer allfälligen Änderung des Betäubungsmittelgesetzes zu befassen, sparen könne, solange auf nationaler Ebene kein definitiver Entscheid gefallen sei.

Wichtig war vielen Antwortenden, dass es sich bei den Rückmeldungen meist nicht um eine konsolidierte Haltung des Kantons oder der kantonalen Polizei handelt, sondern um persönliche Meinungsäusserungen. Ob diese mit der Haltung des Kantons bzw. der kantonalen Polizei übereinstimmen, kann an dieser Stelle daher nicht beurteilt werden.

## 7 Weitere Schritte auf dem Weg zu einer Legalisierung

Ob Cannabis zu «Genusszwecken» letztlich legalisiert wird oder nicht, ist eine politische Frage. Rechtlich ist eine Umsetzung trotz bestehender internationaler Abkommen möglich bzw. angesichts der Legalisierung von Cannabis in Uruguay und Kanada bereits erfolgt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Legalisierungsbestrebungen ist daher nicht davon auszugehen, dass dies zu einem erheblichen Spannungsfeld in der internationalen Politik führen würde.

Zu beachten wäre allerdings, wie die EU und insbesondere die Nachbarländer der Schweiz auf eine Legalisierung reagieren würden. Sicherlich sollte vermieden werden, dass die gleichen Probleme wie in den USA durch einen unterschiedlichen Legalisierungsstatus der einzelnen Bundesstaaten entstehen.<sup>234</sup>

Eine kantonale Legalisierung, analog zu den Legalisierungen in einzelnen US-Bundesstaaten, ist in der Schweiz derzeit nicht denkbar und m. E. aufgrund der politischen Gepflogenheiten auch nicht naheliegend.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Schweiz nicht das erste europäische Land sein wird, das eine solche Legalisierung vornimmt. Zum einen ist es m. E. unwahrscheinlich, dass eine gesetzliche Grundlage für die Legalisierung vor 2031 geschaffen wird.<sup>235</sup> Zum anderen ist z.B. in Deutschland die Legalisierung von Cannabis aus meiner Sicht schon weiter fortgeschritten.<sup>236</sup> Nach Abschluss der derzeit in der Schweiz laufenden Pilotversuche ist es sehr wahrscheinlich, dass die Forschung und die erneute politische Diskussion zu einer evidenzbasierten Entscheidung führen werden. Es bleibt aber auch hier festzuhalten, dass je nach politischen Vorzeichen eine Legalisierung, auch wenn sie aus medizinischer, juristischer und gesellschaftlicher Sicht zu befürworten wäre, am Willen des Gesetzgebers scheitern könnte.

Problematisch könnte sich zudem auswirken, dass die Positionen der Kantone zur Legalisierung von Cannabis sehr unterschiedlich sind und bleiben könnten.

---

<sup>234</sup> Siehe unter Kap. 5.1.2.

<sup>235</sup> Im Zusammenhang mit dem befristeten Art. 8a BetmG.

<sup>236</sup> Die deutsche Bundesregierung hat sich bereits im April auf Eckpunkte zur Legalisierung von Cannabis geeinigt. Die Freigabe soll noch 2023 erfolgen, der Gesetzgebungsprozess läuft. Siehe unter: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/eckpunkte-cannabis-12-04-23.html>.

Städtischen Kantonen, die bereits erste Erfahrungen mit Pilotversuchen sammeln können, stehen eher ländlich geprägte Kantone gegenüber, die keine solchen Pilotversuche planen und daher grundsätzlich an ihrer bisherigen, klar gegen eine Legalisierung gerichteten Haltung festhalten dürften.<sup>237</sup>

Um zu verhindern, dass sich die heutige Situation der Ordnungsbussen im Zusammenhang mit Cannabis, d.h. der rechtliche Flickenteppich in den Kantonen, auf die gesamte Cannabisregulierung ausweitet, wäre eine stringente und lückenlose rechtliche Umsetzung der Legalisierung auf Bundesebene wünschenswert.

## **7.1 Beachtenswertes**

Wie die Legalisierungen in anderen Ländern bereits gezeigt haben, ist in bestimmten Bereichen besondere Vorsicht geboten und es sollten frühzeitig Überlegungen angestellt werden, wie eine Regulierung erfolgen könnte bzw. ausgestaltet werden müsste, um die verfolgten Ziele zu erreichen.

Zwei Bereiche sind in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben.

### **7.1.1 «Edibles»**

Wie die Legalisierung von Cannabis zu «Genusszwecken» in Kanada gezeigt hat, ist dies z.B. bei sog. «Edibles», d.h. essbaren Produkten mit oft hohem THC-Gehalt, der Fall.

Die Provinz Québec, verbot den Verkauf bestimmter essbarer Produkte, während sie eher ungewöhnliche Produkte förderte:

«The SQDC's edible cannabis catalogue includes items like dried beets, cauliflower and figs – a notable departure from what consumers might expect to see at their local dispensary. Unlike other provinces, which sell candy-like edibles, the sale of cannabis chocolates and gummies are off-limits in Quebec, because they could appeal to children.»<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> Anhang A, 2. Abschnitt, Antwort Kanton Thurgau auf Frage a.

<sup>238</sup> <<https://montreal.ctvnews.ca/beets-and-cauliflower-quebec-s-cannabis-infused-vegetables-are-weak-competition-to-black-market-expert-says-1.6111730>>.



Nach Einschätzung der Expertinnen ist jedoch davon auszugehen, dass die eher gewöhnungsbedürftigen Produkte der Konkurrenz des Schwarzmarktes nicht standhalten und daher kaum eine vergleichbare Nachfrage generieren werden.

Süsswaren wie beispielsweise THC-haltige Fruchtgummis faszinieren vor allem Kinder. Allein die Verfügbarkeit hat in den USA im Jahr 2020 zu 3'100 gemeldeten Fällen von THC-Intoxikationen bei Kindern durch «Edibles» geführt.<sup>239</sup>

Im Zusammenhang mit dem Kinder- und Jugendschutz ist darauf hinzuweisen, dass bei dieser Thematik besonders auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen geachtet werden muss und bei der Einführung solcher Produkte konkrete Vorkehrungen zu treffen sind.

#### **7.1.2 Cannabis im Strassenverkehr, THC-Grenzwert**

Der Zusammenhang zwischen einer THC-Intoxikation und Beeinträchtigungen der Fahrfähigkeit ist Studien zufolge bei THC-Konzentrationen von ca. 3,0 - 4,1 ng/mL im Vollblut ähnlich wie bei einer Blutalkoholkonzentration von 0,5 Promille.<sup>240</sup>

Ob der heute geltende Grenzwert von 1,5 ng/mL THC im Vollblut angepasst werden soll, ist wie die Legalisierung selbst eine politische Frage. Aus meiner Sicht würde eine Anpassung an die Regelung für Alkohol am Steuer der Rechtsgleichheit und der Rechtssicherheit für die Betroffenen zuträglich sein und sollte deshalb eingeführt werden.

Dass die Pilotversuche ohne Anpassung der Regelungen des SVG durchgeführt werden, ist m. E. konsequent, auch wenn dadurch gewisse Personen von den Pilotversuchen ausgeschlossen werden, da es sich nicht um eine «Legalisierung auf Probe» handelt.

---

<sup>239</sup> <<https://www.nytimes.com/2022/01/14/well/family/marijuana-edibles-children.html>>.

<sup>240</sup> BUCHER et al., S. 34.

## 7.2 Einschätzung

Wie die vorliegende Arbeit zeigt, ist die Legalisierung von Cannabis in Bewegung geraten. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Klassifizierung von Cannabis als Betäubungsmittel politisch motiviert war und der «war on drugs» dazu beigetragen hat, dass sich die Wahrnehmung von Cannabis nicht so schnell geändert hat.

Die Verbotspolitik und die damit verbundene Repressions- und Kontrollpolitik sind gescheitert. Cannabis ist seit Jahrzehnten die global am weitesten verbreitete Rauschdroge. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts zeichnet sich international ein Paradigmenwechsel ab.

Die USA, die in weiten Teilen die Aufnahme von Cannabis als Betäubungsmittel zu verantworten haben, haben die Legalisierung von medizinischem Cannabis auf Ebene der Bundesstaaten vorangetrieben. Aufgrund der durchweg positiven Erfahrungen mit medizinischem Cannabis und des anhaltend hohen Konsums scheint es an der Zeit, die Klassifizierung von Cannabis zu ändern.

Wie eine repräsentative Bevölkerungsumfrage in der Schweiz im Jahr 2021 zeigt, ist die Gesellschaft bereit für eine Abkehr von der bisherigen Prohibitions politik:

- «Erstens wird der eingeschlagene Weg der Schweizer Cannabispolitik von der Mehrheit der Befragten voll und ganz unterstützt.
- Zweitens ist eine allfällige Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken in der Schweiz mehrheitsfähig geworden, was einem Wertewandel gleichkommt.
- Drittens wird von der Bevölkerung im Falle einer Cannabislegalisierung eine strikte Regulierung gefordert {...}»<sup>241</sup>

CUPA ihrerseits ist davon überzeugt, dass die zukünftige Regulierung von Cannabis als Lebensmittel und die Streichung des bekanntesten Cannabiswirkstoffs THC aus der Betäubungsmittelgesetzgebung angebracht wäre.<sup>242</sup>

---

<sup>241</sup> <<https://sotomo.ch/site/projekte/einstellung-legalisierung-und-regulierung-cannabis/>>.

<sup>242</sup> CUPA, S. 225 ff.

Eine Änderung des Betäubungsmittelrechts scheint nichtsdestotrotz noch in einiger Ferne zu liegen. In der Schweiz steht derzeit die Durchführung von Pilotversuchen mit Cannabis zu «Genusszwecken» im Vordergrund.

Bereits jetzt weitreichende Änderungen zu fordern, entspräche nicht der direkt-demokratischen Konsenspolitik der Schweiz und könnte sich unter Umständen negativ auf künftige Betäubungsmittelliberalisierungen auswirken. Zudem sei «{...} die KKBS zurzeit noch mit der Erarbeitung eines Positionspapiers zur Thematik {Cannabis} beschäftigt und hat dementsprechend noch keine Haltung definiert.»<sup>243</sup>

Eine abgestimmte Positionierung und Haltung einerseits der Expertinnen, also der Sucht-beauftragten, und andererseits der Kantone im Allgemeinen ist meines Erachtens unabdingbar, um eine Cannabisregulierung in der Schweiz voranzutreiben. Zudem bleibt abzuwarten, was für einen Gesetzesentwurf die Subkommission der SGK-N anlässlich der parlamentarischen Initiative Siegenthaler ausarbeiten und dem Parlament vorlegen wird.<sup>244</sup>

Es bleibt aus meiner Sicht zu hoffen, dass die Pilotversuche die gewünschten Resultate liefern, damit die Diskussion um die Legalisierung von Cannabis auf einer wissenschaftlichen Basis geführt werden kann. Bisher entbehrte die Diskussion oft einer wissenschaftlichen Grundlage und brachte daher kaum einen Mehrwert für politische Entscheidungen.

---

<sup>243</sup> Auskunft per Mail durch Frau IFF, 18. April 2023.

<sup>244</sup> Frau GYSI ist persönlich davon überzeugt, dass das Parlament in der nächsten Legislaturperiode die Gesetzgebung zur Regulierung des Cannabismarktes beraten kann.

## 8 Kritische Würdigung

In der Schweiz gibt es seit Ende des letzten Jahrhunderts Bestrebungen, Cannabis zu legalisieren. Wie dargelegt, gab es verschiedene Vorstösse in unterschiedlicher Form und mit unterschiedlichen Motiven – gemeinsam ist ihnen, dass sie bisher gescheitert sind.

Nach etwas mehr als 20 Jahren kann festgestellt werden, dass mit den Pilotversuchen mit Cannabis zu «Genusszwecken» etwas Bewegung in die als festgefahren empfundenen Bestrebungen gekommen ist.

Gemäss Frau GYSI hat dies seine positiven Seiten, könnte aber gleichzeitig auch eine rasche Umsetzung der parlamentarischen Initiative Siegenthaler und damit die Schaffung eines der Konsumrealität angepassten Betäubungsmittelgesetzes in Bezug auf Cannabis verhindern.<sup>245</sup>

«Der Kenntnisstand im Bereich Cannabis indessen wird sich in dieser Zeitspanne {während der Pilotversuche} erweitern und verändern. Gleichzeitig könnten veränderte Konsumgewohnheiten und neue Produkte auch zu weiteren Risiken und Gefahren oder zu positiven Effekten im Zusammenhang mit dem Cannabiskonsum führen.»<sup>246</sup>

Der Forschungs- und Wissensstand zu Cannabis wird sich in den nächsten Jahren weiter verbessern. Trotzdem dürfen die möglichen Probleme und Risiken nicht aus den Augen verloren werden. Aus diesem Grund sollten bereits heute mögliche Regulierungsformen geprüft und ausgearbeitet werden.

---

<sup>245</sup> Siehe Anhang F, Antwort auf Frage 7.

<sup>246</sup> STUCKI, S. 3.

## 9 Schlussfolgerungen und Ausblick

Eine betäubungsmittelfreie Gesellschaft wird es nie geben, schon allein deshalb, weil es sie noch nie gegeben hat. Solange es die Menschheit gibt, wird auch der Konsum von Betäubungsmitteln eine Realität sein. Um die Risiken und sozialen Folgen des Konsums zu minimieren oder gar zu vermeiden, ist eine Legalisierung zumindest von Cannabis angezeigt.

Eine Regelung im Rahmen des Betäubungsmittelgesetzes ist gescheitert und hat eigene neue Probleme geschaffen. Von einer solchen Handhabung sollte in Zukunft abgesehen werden.

Im Vergleich zu Alkohol ist die Zahl der Betroffenen mit problematischem oder risikoreichem Konsumverhalten derzeit etwa viermal geringer. Diese statistisch geringe Zahl sollte Ansporn sein, die unter der Cannabisprohibition entstandenen Probleme des Risikokonsums aufzugreifen und in einem regulierten Rahmen einzudämmen bzw. gemeinsam mit den Betroffenen effektiv und lösungsorientiert anzugehen.

Die Auseinandersetzung mit dem gewählten Thema zeigt meines Erachtens die Komplexität der Frage rund um die Legalisierung von Cannabis. Moralische, gesellschaftliche und politische Einstellungen prägen den Diskurs ebenso wie z.B. die Uneinigkeit über die gesundheitliche Schädlichkeit von Cannabis. Sinnvolle Grenzwerte, z.B. für den Strassenverkehr, lassen sich kaum finden, da die stofflichen Eigenschaften und Wirkungsweisen erstens im Vergleich zu Alkohol und zweitens in der Wirkung von Person zu Person zu unterschiedlich sind.

Schwierigkeiten bei der Kontrolle der genannten Grenzwerte bestehen bereits heute. Alltagstaugliche Testverfahren müssen unabhängig von einer Legalisierung zur Verfügung stehen, was sich unter anderem deshalb aufdrängt, weil die Beimischung von synthetischen Cannabinoiden zu herkömmlichem Cannabis, meist dem in der Schweiz bereits legalen CBD-Cannabis, ein Problem darstellt.

Dass Cannabis eine Einstiegsdroge für sogenannte harte Drogen ist, kann meines Erachtens nicht als gesichert angenommen werden.<sup>247</sup> Daher erscheint eine differenzierte Behandlung der Substanz und der Personen, die sie konsumieren, im Vergleich zu anderen Betäubungsmitteln notwendig.<sup>248</sup>

Meines Erachtens sollte es rechtlich heutzutage möglich sein, den Cannabiskonsum so zu «begleiten», dass die Gesundheitsförderung im Vordergrund steht und gleichzeitig nicht mehr Unsummen an Geld für Repressionsmassnahmen ausgegeben werden.

---

<sup>247</sup> So z.B. Sucht Schweiz: «Cannabis ist entgegen früherer Annahmen keine Einstiegsdroge für andere illegale Drogen. Die meisten Cannabiskonsumierenden nehmen keine anderen illegalen Drogen.» <<https://www.suchtschweiz.ch/zahlen-und-fakten/cannabis/cannabis-wirkung-risiken/>>.

<sup>248</sup> Dies unter anderem aufgrund des Gleichbehandlungsgebotes aus Art. 8 BV, wonach Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist.

## Anhang

### Anhang A

Fragebogen zur Legalisierung/Regulierung des Cannabis-Konsums zu «Genusszwecken» in der Schweiz, respektive zur Legalisierung/Regulierung des Cannabis-Konsums zu «Genusszwecken» in den Kantonen und Gemeinden der schweizerischen Eidgenossenschaft.

---

Gerne bitte ich Sie mir den ausgefüllten Fragebogen per Mail bis spätestens Dienstag, **25. April 2023** zu retournieren. Vielen Dank bereits im Voraus für Ihren Beitrag.

VS: Merke: Dies ist meine persönliche Meinung, und nicht eine offizielle Aussage der Kantonsapothekerin des Kantons Wallis!

#### 1. Allgemeine Fragen zu Cannabis-Konsum

---

##### I. Gehen Sie im Allgemeinen davon aus, dass Cannabis-Konsum schädlich ist?

FR: Ja.

VS: Ich habe mich nicht speziell mit der Schädlichkeit von Cannabis auseinandergesetzt und kann mich von einem wissenschaftlichen Standpunkt aus nicht unbedingt darüber aussprechen. Grundsätzlich bin ich als Laie der Meinung, dass Cannabis sicher in einem gewissen Masse schädlich ist, jedoch gehe ich davon aus dass es nicht schädlicher ist als Alkohol und Tabak.

AI: Grundsätzlich ja.

SO: Die gesundheitlichen Risiken des Cannabis-Konsums hängen von verschiedenen Faktoren ab, wie z.B. Häufigkeit und Gebrauchsdauer, Dosierung, Konsumsituation, Gesundheitszustand und psychischer Veranlagung der Konsumierenden. Die Folgen reichen von körperlichen Auswirkungen, wie z.B. ein erhöhtes Krebs-Risiko durch das Rauchen oder eine Abnahme der Gedächtnisleistung, bis hin zu psychischen Beeinträchtigungen in Form von Psychosen oder Depressionen, insbesondere bei einem häufigen Konsum im Jugendalter. So birgt der Konsum von Cannabis für Jugendliche die höchsten Risiken, da die körperliche und psychische Entwicklung in diesem Alter noch nicht abgeschlossen ist. Seit 2019 haben sich die gesundheitlichen Risiken durch das Auftauchen

von synthetischen Cannabinoiden drastisch verschärft. Die synthetische Substanz wird in hoch konzentrierter Form von Händlern auf legal erworbenen CBD-Hanf aufgesprüht und das Produkt als herkömmliches Cannabis verkauft. Für die Konsumierenden ist es nicht möglich, herkömmliches Cannabis von mit synthetischen Cannabinoiden angereichertem Cannabis zu unterscheiden. Eine Unterscheidung kann nur im Labor gemacht werden. Einige Städte bieten aus diesem Grund Cannabis Drug Checking-Angebote an. Die gesundheitlichen Risiken sind indes hoch und reichen von Bewusstseinsverlust, Herzrasen, Bluthochdruck oder verlangsamter Atmung bis hin zu einer tödlichen Überdosierung (vgl. infodrog (2020): Synthetische Cannabinoide. Informationen für Suchtfachleute. Factsheet).

TG: Grundsätzlich ja.

ZG: Wie alle Suchtmittel hat auch Cannabis ein gewisses Gefahrenpotential. Die Schädlichkeit ist u. a. abhängig von Konsumform, Häufigkeit, Dosis etc.

VD: Oui, la consommation de cannabis comporte des risques pour la santé. Une consommation régulière peut entraîner des effets négatifs sur les capacités cognitives et peut impacter négativement la santé mentale. En association avec le tabac, la consommation de cannabis peut favoriser les maladies respiratoires ou d'autres problèmes somatiques.

I. Wenn ja, schädlicher als der Konsum von Tabak und/oder Alkohol?

FR: Dies kann man so nicht beantworten, denn dies hängt von der Menge, von der Form des Konsums, vom Alter der Konsumenten, Begleiterkrankungen etc. ab.

VS: siehe oben.

AI: Kommt auf die Menge und Zusammensetzung darauf an.

SO: Der Konsum von Tabak und/oder Alkohol hat nach wie vor die grösste gesellschaftliche Relevanz – aus verschiedenen Gründen.



Mehr als ein Viertel der Schweizer Bevölkerung raucht (27,1%). Es fällt auf, dass erheblich mehr Männer als Frauen rauchen und der Rauchanteil mit dem Alter deutlich abnimmt. Rauchen ist in unteren Bildungsschichten stärker verbreitet als bei Personen, die mindestens einen Maturitätsabschluss haben. Bei den Männern sind diese Unterschiede besonders augenfällig, während sie bei den Frauen kaum zu beobachten sind. In der Schweiz rauchen die meisten täglich Rauchenden fast ausschliesslich Zigaretten (88.8%), dieser Anteil liegt bei den Frauen sogar noch höher (97.0%). Zigarren, Zigarillos, Wasserpfeifen und Pfeifen werden von vergleichsweise wenigen Personen geraucht, und wenn, dann in Kombination mit Zigaretten. Im Jahr 2018 rauchten 5,9% der Jugendlichen im Alter zwischen 11 und 15 Jahren in der Schweiz. Im Jahr 1994 waren es noch 18,1% gewesen. Mit Ausnahme von 2010 ist der Tabakkonsum seit 1994 tendenziell zurückgegangen ([suchtschweiz.ch](http://suchtschweiz.ch)). Insgesamt werden rauchlose Tabakprodukte relativ selten verwendet (3.0%). Am stärksten verbreitet ist noch Schnupftabak, gefolgt von Snus (Lutschtabak). Kautabak und Nikotinpflaster bzw. Nikotinkaugummi dagegen scheinen nur von wenigen Personen verwendet zu werden. Es fällt auf, dass diese Produkte insbesondere von Gelegenheitsrauchenden verwendet werden. Nach Einführung der E-Zigaretten hat der mindestens wöchentliche Gebrauch in der Bevölkerung zuerst deutlich zugenommen, seit 2014 ist er ziemlich stabil bei etwas unter einem Prozent. Fast zwei Drittel aller (täglich) Rauchenden möchten aufhören zu rauchen, was eine hohe individuelle Problemlast deutlich macht. Auf eine hohe gesellschaftliche Problemlast lässt schliessen, dass 2015 etwa einer von sieben Todesfällen auf Tabakkonsum zurückzuführen ist, was rund 9500 Todesfälle im Jahr bedeutet. Die Zahl bleibt seit 1995 auf relativ hohem Niveau stabil. Anders der Anteil Personen, welcher Passivrauch ausgesetzt ist. Diese Zahl blieb in den letzten Jahren stabil bei etwas über 5 %. Nach der Einführung des

Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen hat der Anteil der Personen, die dem Tabakrauch Anderer ausgesetzt sind, deutlich abgenommen. In den letzten Jahren hingegen lag er ziemlich stabil bei etwas über 5%. (monam.ch, am 28.5.2022). Aufgrund des hohen Anteils rauchender Personen und der hohen individuellen Problemlast, welche der Tabakkonsum mit sich bringt, ist der Handlungsbedarf in der Tabakprävention hoch.

Alkohol ist die mit Abstand am häufigsten konsumierte psychoaktive Substanz in der Schweiz. Neun von zehn Personen trinken zumindest gelegentlich Alkohol, etwa eine von zehn Personen trinkt täglich Alkohol. Die Anteile gelegentlichen und täglichen Alkoholkonsums haben sich seit 2011 kaum verändert (Sucht Schweiz, 2017, S. 30). Hingegen zeigt sich bei dem über Verkaufsdaten ermittelten Pro-Kopf-Konsum in den letzten 20 Jahren eine stetige Abnahme. Der Pro-Kopf-Konsum betrug 1992 10.1 Liter und ging bis 2016 auf 7.9 Liter zurück. Bei näherer Betrachtung der Verteilung des täglichen Konsums fällt auf, dass der Anteil an täglich Alkohol konsumierenden Männern etwa doppelt so hoch ist, wie der Anteil an täglich Alkohol trinkenden Frauen. Es zeigt sich zudem eine deutliche Zunahme des täglichen Konsums mit ansteigendem Alter: Konsumieren von den 15- bis 19-Jährigen 0,3% täglich Alkohol, sind es bei Personen ab 75 Jahren gut 26%. Bereits bei 11-Jährigen kommt wöchentlicher Konsum von Alkohol vereinzelt vor (Mädchen 0.2%, Jungen 1.5%). Die Anteile steigen bis zu einem Alter von 15 Jahren deutlich an, haben aber zwischen 2002 und 2014 sowohl bei den Mädchen (von 22.0% auf 5.7%) als auch bei den Jungen abgenommen (von 32.7% auf 9.8%). Die Problemlast infolge von Alkoholkonsum ist beträchtlich. Jede fünfte Person trinkt zu viel oder zu oft. So ist die Behandlungsnachfrage bei spezialisierten Einrichtungen wegen eines Hauptproblems mit Alkohol beachtlich und übersteigt die Nachfrage im Zusammenhang mit illegalen Drogen deutlich. Stationäre

Hospitalisierungen infolge einer Alkoholintoxikation haben zwischen 2003 und 2008 zugenommen, nahmen seither aber ab, so dass sie 2014 ungefähr das Ausgangsniveau von 2003 erreichten. Die Hospitalisierungen infolge einer Alkoholabhängigkeit dagegen nahmen zwischen 2003 und 2014 stetig ab. Gleichzeitig wird die Anzahl Alkoholabhängiger auf 250'000 – 300'000 geschätzt. Darüber hinaus sind im Jahr 2011 etwa 1'600 Personen an den Folgen ihres Alkoholkonsums verstorben. Dies entspricht einem von zehn vorzeitigen Todesfällen bei Männern und einem von 17 bei Frauen. Verletzungen und Unfälle, Krebse und Leberzirrhose verursachen die Mehrzahl der alkoholbedingten Todesfälle. Eine positive Entwicklung kann jedoch verzeichnet werden: Im Vergleich zu den 80er Jahren ist die Zahl der bei Verkehrsunfällen mit angenommener Alkoholbeteiligung Getöteten, Schwerverletzten und Leichtverletzten gesunken (Suchtmonitoring Schweiz, 2018a). Schätzungsweise 110'000 Kinder wachsen in der Schweiz mit einem Elternteil auf, welcher alkoholabhängig ist oder einen problematischen Alkoholkonsum aufweist. Das Risiko, eine Suchterkrankung auszubilden, ist im Vergleich zu Kindern aus unbelasteten Familien bis zu sechsmal höher. Bei genügend Schutzfaktoren können sich Kinder aus alkoholbelasteten Familien durchaus gesund entwickeln (Amt für soziale Sicherheit, 2013, S. 6). Alkoholkonsum ist nicht zuletzt wegen seiner weiten Verbreitung in der Bevölkerung auch mit erheblichen sozialen Kosten verbunden. Die geschätzten direkten und indirekten sozialen Kosten des Alkoholkonsums belaufen sich in der Schweiz für das Jahr 2010 auf rund 4.2 Milliarden Franken (Suchtmonitoring Schweiz, 2018a). Der Grossteil der Schweizer Bevölkerung weist zwar einen unproblematischen Alkoholkonsum auf, doch jede fünfte Person trinkt zu viel, zu häufig oder in ungeeigneten Situationen. Gemäss Schätzungen von Sucht Schweiz kann davon ausgegangen werden, dass etwa 250'000 – 300'000 Personen in der Schweiz alkoholabhängig sind. In

Bevölkerungsbefragungen geben 21.6% der Schweizer Wohnbevölkerung ab 15 Jahren einen risikoreichen Alkoholkonsum an (chronischer und episodisch risikoreicher Konsum). Generell zeigt sich ein verstärkter episodisch risikoreicher Konsum (Rauschtrinken) in jungen Jahren. Mit steigendem Alter verlagert sich dieser zu einem zunehmend chronischen Risikokonsum (mit und ohne Rauschtrinken). Der Anteil rauschtrinkender 15-Jähriger hat zwischen 2010 und 2014 sowohl bei den Mädchen (von 21.3% auf 12.8%) als auch bei den Jungen (von 27.6% auf 16.1%) abgenommen (Suchtmonitoring Schweiz, 2018a).

TG: Diese Antwort kann ohne Bezug auf Menge und Häufigkeit nicht eindeutig beantwortet werden.

ZG: Nein.

VD: Les consommations d'alcool et de cannabis présentent chacune des risques spécifiques dont l'importance varie selon les habitudes de consommation, les dosages et la durée.

II. Gehen Sie davon aus, dass Cannabis-Konsumierende in Ihrem Kanton für Mehrkosten im Gesundheitswesen verantwortlich sind?

FR: Das kann ich nicht beurteilen. Dazu fehlen uns die Daten.

SO: Diese Frage kann aufgrund mangelnder Datenlage nicht beantwortet werden.

TG: Das müsste aufgrund der bekannten Wirkungen der Fall sein.

ZG: Ein kleiner Teil der Cannabis-Konsumierenden braucht medizinische Behandlung und verursacht damit auch Kosten im Gesundheitswesen.

VD: Oui, mais il est difficile d'estimer cette charge.

- I. Unterstützen Sie die Aussage von Pierre Alain Schnegg, Regierungsrat, Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektor (SVP/BE), welche besagt, dass Cannabiskonsumierende Personen mitverantwortlich seien für volle Psychiatrien?<sup>249</sup>

FR: Das kann ich nicht beurteilen (fehlende Daten).

VS: Nein.

AI: Der Cannabiskonsum kann unter Umständen ein Zusammenhang mit einer psychischen Krankheit haben.

SO: Diese Aussage kann so nicht pauschal gemacht werden. Cannabiskonsum geht mit den oben beschriebenen Risiken einher. Ob dieser zu vermehrten Einweisungen in die Psychiatrie führt, kann nicht beurteilt werden.

TG: Es ist bekannt, dass der Cannabiskonsum unter gewissen Voraussetzungen psychische Erkrankungen auslösen kann. Die psychische Gesundheit hängt aber auch von vielen anderen Faktoren ab und wird heute vielfältig negativ beeinflusst daher kann man diese Aussage nur bedingt unterstützen.

ZG: Nein. Auch wenn vereinzelt Cannabis-Konsumierende psychiatrische Behandlung benötigen, kann die Aussage in dieser Form nicht unterstützt werden.

VD: Il s'agit d'une position politique qu'il ne nous appartient pas de commenter.

1. Wenn Sie diese Aussage unterstützen, weshalb?

TG: Cannabiskonsumierende Personen und dadurch entstandene psychische Erkrankungen können mitverantwortlich sein. Diese Zahlen müssten jedoch klar differenziert und im Vergleich zu in der Schweiz

---

<sup>249</sup> <<https://www.bernerzeitung.ch/schnegg-macht-kiffer-fuer-ueberbelastung-der-psychiatrie-mitverantwortlich-614447805869>>.

tolerierten Substanzen wie Alkohol etc. dargestellt werden, um eine klare Aussage machen zu können.

VD: Dito.

III. Verschiedene Studien belegen das Cannabis, als Substanz, per se nicht in selbem Ausmass Abhängigkeitsfolgen hervorrufe, wie dies z.B. bei Tabak der Fall sei. Erachten Sie diese Erkenntnis als wahr, respektive als richtig?

FR: Dies kann ich nicht beantworten denn dies hängt von der Menge, von der Form des Konsums, vom Alter der Konsumenten, Begleiterkrankungen etc. ab.

VS: Ich kenne diese Studien nicht und kann mich folglich dazu nicht aussprechen.

AI: Cannabis wird meist zusammen mit Tabak konsumiert. Daher ist diese Erkenntnis von untergeordneter Relevanz.

SO: Siehe die Ausführungen von Sucht Schweiz zum Thema «Cannabis - Problematische Nutzung und Abhängigkeit» Cannabis - Wirkungs-Risiken - Sucht Schweiz.

TG: Das Abhängigkeitspotenzial hängt auch von sozialen Faktoren ab, weshalb die Aussage nicht pauschal als zutreffend zu bezeichnen ist.

ZG: Ja.

VD: Il est difficile de comparer les deux substances en rapport avec leur caractère addictogène car l'addiction est un phénomène multifactoriel. Il est néanmoins reconnu que la nicotine contenue dans le tabac est une des substances les plus addictives qui existent. Le THC ne produit pas une dépendance physique aussi forte que la nicotine, à moins qu'il ne soit consommé avec du tabac. Mais il peut entraîner une dépendance psychologique.

- I. Sofern Sie diesen Erkenntnissen nicht zustimmen: Aus welchen Gründen tun Sie dies nicht?

IV. Würde aus Ihrer Sicht eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken» eine Normalisierung des Cannabiskonsums mit sich bringen?

FR: Was meinen Sie mit «Normalisierung»?

VS: Ja.

AI: Eine Kontrolle und Regulierung des Cannabismarktes haben Vorteile.

SO: Nach Auffassung des Regierungsrates des Kantons Solothurn sollte das bestehende generelle Verbot von Cannabis durch eine sorgfältig erarbeitete Neuregulierung abgelöst werden. Insbesondere wegen des verbreiteten Aufkommens synthetischer Cannabinoide ist die gesundheitliche Problemlast des Cannabiskonsums erheblich gestiegen. Eine Neuregulierung bietet die Möglichkeit zur Kontrolle der Cannabisprodukte und führt somit auch zu einer Reduktion der gesundheitlichen Risiken. Der politische Prozess dazu ist auf Bundesebene bereits initiiert, indem die SGK-N mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs beauftragt worden ist. Dabei sollen insbesondere einem strikten Jugendschutz und einer verstärkten Prävention Rechnung getragen werden. Ausserdem sollen die Ergebnisse der anlaufenden Pilotversuche zum nicht-medizinischen Cannabiskonsum angemessen berücksichtigt werden. Eine Legalisierung von Cannabis muss folglich mit einem wirksamen und umfassenden Gesundheitsschutz, insbesondere der Kinder und Jugendlichen, einhergehen.

TG: Nein.

ZG: Ja.

VD: Oui, c'est un risque.

V. Sollte sich eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken» in den nächsten Jahren ergeben, würden Sie sich dafür einsetzen, dass sämtliches Cannabis, egal in welcher Form, aus schweizerischer Bio-Landwirtschaft stammen sollte?<sup>250</sup>

FR: Ja.

---

<sup>250</sup> Art. 8 Abs. 1 lit. a BetmPV.

VS: Wenn Cannabis legalisiert wäre, wäre das dann bedingt ein freier Markt (bedingt da bewilligungspflichtig), d.h. man müsste dann auch die Mechanismen des freien Marktes walten lassen. Also keine Einschränkungen auferlegen.

AI: Enthaltung.

SO: Diese Frage kann nicht beantwortet werden, da dies nicht in unserem Zuständigkeitsgebiet liegt.

TG: Das sollte wie bei anderen Produkten die Nachfrage regeln.

ZG: Ja.

VD: L'essai pilote lausannois nous donnera des indications pour savoir si cette ambition est réaliste et supportable pour les communes qui auront ce type de cultures sur leur territoire. La culture de cannabis en plein air dégage de fortes odeurs et impliquent des mesures de sécurité spécifiques (clôtures grillagées et vidéos surveillance).

## 2. Ausgestaltung der Legalisierung

---

- a) Können Sie sich grundsätzlich eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken» vorstellen?

FR: Ja.

VS: Ja.

AI: Ja.

SO: Diese Frage kann nicht beantwortet werden, da dies nicht in unserem Zuständigkeitsgebiet liegt.

TG: Nein

ZG: Ja.

VD: Oui, une des questions étant de savoir selon quelles modalités et quel modèle de marché.



b) Unterstützen Sie die aktuell geplanten oder bereits laufenden Pilotprojekte?

FR: Das hängt vom Projekt ab.

VS: der gesetzliche Rahmen muss aber respektiert werden (z.B. oft gibt es Probleme mit dem Datenschutz der Konsumenten).

AI: Enthaltung.

SO: Ja, unter den hier definierten Bedingungen: Beschlussnummer - Kanton Solothurn.

TG: Nein.

ZG: Ja.

VD: Oui le Conseil d'État vaudois soutient le projet pilote lausannois récemment autorisé par la Confédération.

1. Wenn Sie diese Pilotprojekte nicht unterstützen, was ist aus Ihrer Sicht problematisch an diesen?

TG: Häufig arbeiten die Pilotprojekte auf eine Legalisierung in kleinen Schritten hin. Es ist zudem kein grosser Erkenntnisgewinn zu erwarten.

c) Was spricht aus Ihrer Sicht am Ehesten gegen eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken»?

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Der Jugendschutz</li><li>2. Die Volksgesundheit</li><li>3. Die Gefahr des Missbrauchs, welche zu einer Zunahme von Cannabis-Konsumierenden führen könnte</li><li>4. Verstoss gegen internationale Vereinbarungen und Konventionen</li><li>5. Andere Gründe: .....</li></ol> |
|--|

*Mehrere Optionen auswählbar*

FR: 1.

VS: 5. Cannabis als Einstiegsdroge für härtere Drogen bei gewissen Personen,  
Kommentar: Jugendschutz müsste parallel zu Tabak und Alkohol betrieben werden.  
Santé publique ... Cannabis rauchen tun viele sowieso. Missbrauch wird meiner  
Meinung nach sinken da legales seinen Reiz verliert.

AI: 3.

SO: 1 + 3.

TG: 1-3.

ZG: 1.

VD: 3.

d) Was spricht aus Ihrer Sicht am Ehesten für eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken»?

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Eindämmung des Schwarzmarktes</li><li>2. Entkriminalisierung der Konsumierenden</li><li>3. Gefahrenärmerer Konsum von Cannabis</li><li>4. Besteuerung des Handels</li><li>5. Andere Gründe: .....</li></ol> |
|--|

*Mehrere Optionen auswählbar*

FR: 1 + 2.

VS: ALLES hier Aufgeführte.

AI: 1-4.

SO: Siehe Antworten: Beschlussnummer - Kanton Solothurn.

TG: 1.

ZG: 1-4.

VD: 1 + 2.

- e) Sollte sich Ihrer Ansicht nach die Legalisierung/Regulierung von Cannabis ausschliesslich auf die medizinisch-indizierte Anwendung erstrecken?

FR: Nein.

VS: Nein.

SO: Siehe Antworten: Beschlusnummer - Kanton Solothurn.

TG: Ja.

ZG: Nein.

1. Sofern Sie eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis für «Genusszwecke» unterstützen, in welchem Ausmass unterstützen Sie die Legalisierung/Regulierung?

- |   |
|---|
| <p>a. Wir unterstützen diese vollkommen, ohne zusätzliche Bedingungen</p> <p>b. Wir unterstützen eine Legalisierung/Regulierung, aber nur unter bestimmten Bedingungen (Bitte um Angabe unten)</p> <p>c. Wie bereits erwähnt unterstützen wir keinerlei Bestrebungen der Legalisierung/Regulierung</p> <p>d. Andere Gründe: .....</p> |
|---|

*Sofern Sie die Antwortmöglichkeit II. ausgewählt haben, können Sie Ihre Bedingungen hier notieren:*

FR: II.

VS: II. Verstärkte Kontrolle der Qualität und verstärkter Jugendschutz. Bessere Betreuung von Suchtpatienten.

TG: III.

ZG: II: Werbeverbot, Jugendschutz, staatliche Qualitäts- und Verkaufskontrolle.

VD: Le Conseil d'État ne s'est pas encore prononcé de manière générale sur une légalisation/régulation de la vente ou de la consommation de cannabis.

- f) Was sind Ihrer Meinung nach die möglichen Vor- und Nachteile einer Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken»? *Bitte geben Sie mindestens drei Vor- und drei Nachteile an.*

Vorteile	Nachteile
FR: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entkriminalisierung der Konsumenten und Konsumentinnen</li> <li>- Eindämmung des Schwarzmarktes</li> </ul>	FR: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesundheitsgefährdung der Jugendlichen</li> </ul>
VS: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mit Entkriminalisierung verliert es den Reiz</li> <li>- Gefahrenreduktion</li> <li>- Qualitätskontrolle möglich</li> </ul>	VS: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einfacherer Zugang</li> <li>- Konsum verbreitet sich evtl.</li> </ul>
TG: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Genauere Zahlen zum effektiven Konsum</li> <li>- Besteuerung des Handels</li> <li>- Eindämmung des Schwarzmarktes</li> </ul>	TG: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geringere Hürden für den Einstiegskonsum bei Jugendlichen</li> <li>- Gesundheitliche Risiken</li> <li>- Hohe direkte und indirekte Folgekosten zulasten der Allgemeinheit (Krankenkassenprämien, Steuern) und Bindung von staatlichen Ressourcen für die Kontrolle des Vollzugs</li> </ul>
Zug: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entkriminalisierung</li> <li>- Qualitätskontrolle</li> </ul>	Zug: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jugendschutz (je nach Art der Regulierung)</li> </ul>

- Besteuerung	
VD: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrôle de l'offre</li> <li>- Intervention précoce en cas de consommation problématique</li> <li>- Qualité des produits</li> <li>- Lutte contre le marché noir</li> </ul>	VD: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Normalisation de la consommation</li> <li>- Report du marché noir sur des produits plus dangereux et une déstabilisation de marchés déjà existants avec un risque d'augmentation de la criminalité</li> <li>- Accidents</li> <li>- Tourisme de la consommation engendrant une hausse du marché noir</li> </ul>

g) Wie sollte eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken» reguliert werden?

FR: Genauso wie dies auch für Alkohol und Tabak geschieht (nur bestimmte Verkaufsstellen, Jugendschutz etc.).

VS: z.B. bestimmte Menge pro Zeitraum.

SO: Siehe Empfehlungen der eidgenössischen Kommission für Suchtfragen (EKSF):

- Das Säulenmodell der schweizerischen Drogenpolitik wird berücksichtigt;
- Kontrolle der Produktion und des Handels durch staatliche Organe, insbesondere betreffend Jugendschutz, Konsumentenschutz und Information;
- Trennung von medizinischem und nicht-medizinischem Markt;
- Austrocknung des Schwarzmarktes durch Aufhebung der Prohibition;
- Regelung der Besteuerung und Bewerbung;
- Regelung des Anbaus für den persönlichen Gebrauch.

TG: Wie bereits erwähnt, unterstützen wir keinerlei Bestrebungen der Legalisierung / Regulierung.

Zug:

- Verkauf nur in staatlich geprüften Verkaufsstellen mit Beratungsangebot
- Werbeverbot
- Jugendschutz / Prävention
- Besteuerung (muss für Jugendschutz und Prävention eingesetzt werden)

VD: Le modèle de marché doit être orienté par des objectifs de santé publique et non par la recherche de profits. A cet égard, l'État doit être en mesure de contrôler l'offre (prix, nombre de lieux de vente, publicité, interdiction de vente à certains publics, etc.).

- h) Welche Auswirkungen könnte eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken» auf die öffentliche Gesundheit haben?

FR: Das kann erst durch entsprechende Studien beurteilt werden.

VS: Cannabis-Suchtpatienten könnten besser betreut werden, weniger Komplikation von unsauberer Ware.

SO: Siehe Antwort 1 zu den Risiken des Cannabiskonsums.

TG: Cannabis zu «Genusszwecken» auf die öffentliche Gesundheit haben?

Vermehrtes Auftreten gesundheitlichen Probleme (analog zu den Folgen des Zigarettenrauchens), vermehrtes Auftreten psychischer Probleme (insbesondere Auslösung von Psychosen durch starken Cannabiskonsum, v.a. im Jugendalter).

ZG: Wahrscheinlich keine grossen Auswirkungen (Ausnahme: bei einem sehr liberalen Modell).

VD: Cette dimension doit encore être évaluée dans les pays ayant expérimenté la légalisation du cannabis. Cela étant, une normalisation du cannabis non maîtrisée pourrait augmenter la consommation chez les jeunes, augmenter le risque d'intoxications aiguës, augmenter le risque d'accidents de la route ou des risques de troubles mentaux pour les consommateurs vulnérables.

- i) Wie sollte die Besteuerung von Cannabis geregelt werden, wenn die Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken» gesetzlich erlaubt wird?

FR: Diese Frage liegt ausserhalb meiner Kompetenzen.

SO: Cannabis (admin.ch).

TG: Analog zur Besteuerung von Tabak- oder Alkoholprodukten.

ZG: Mittel müssen für Prävention und Jugendschutz verwendet werden.

VD: Une taxe sur la vente de cannabis sera nécessaire pour financer les mesures de prévention et de prise en charge.

- j) Welche Auswirkungen könnte eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken» aus Ihrer Sicht auf die öffentliche Sicherheit haben?

FR: Diese Frage liegt ausserhalb meiner Kompetenzen.

VS: Keine Ahnung, nicht mein Gebiet, ähnlich wie Alkohol und Tabak?

SO: Cannabis (admin.ch).

TG: Anstieg von Delikten im Umfeld der Beschaffungskriminalität, wenn der Anteil Cannabis konsumierender Menschen stark ansteigt. Gefahr im Strassenverkehr.

ZG: Allenfalls positiv durch Eindämmung des Schwarzmarktes.

VD: Une réduction de la criminalité en particulier chez les jeunes qui participent au microdeal.

- k) Welche Auswirkungen könnte eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken» auf die Wirtschaft haben?

FR: Diese Frage liegt ausserhalb meiner Kompetenzen.

VS: Verbesserung da Entkriminalisierung.

SO: Cannabis (admin.ch).

TG: Uneindeutig. Positive Auswirkungen denkbar durch legalen Anbau und Handel. Negative Auswirkungen denkbar durch individuelle Probleme bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern infolge Cannabiskonsums.

ZG: Förderung der Landwirtschaft durch einheimische Produktion.

- l) Welche Art von Kontrolle und Regulierung sollte es geben, um sicherzustellen, dass Cannabisprodukte zu «Genusszwecken» den Qualitätsansprüchen, welche vom Gesetzgeber vorgegeben wurden, entsprechen?<sup>251</sup>

FR: Diese Frage liegt ausserhalb meiner Kompetenzen.

VS: ?

SO: Cannabis (admin.ch).

---

<sup>251</sup> Artikel 9 und 10 der BetmPV.

TG: Risikoorientierte Stichproben durch die kantonalen Laboratorien, analog zu Kontrollen im Lebensmittelbereich. Die Regulierung ist grundsätzlich durch die BetmPV gegeben.

ZG: Staatliche Qualitätskontrolle.

VD: Les essais pilotes nous permettront de voir si les mesures prévues par la Confédération dans ce domaine sont efficaces.

- m) Wie sollte die Werbung für legalisiertes/reguliertes Cannabis zu «Genusszwecken» reguliert werden?

FR: Werbeverbot wie für Alkohol und Tabak.

VS: Wie bei Alkohol und Tabak

TG: Verbot der Werbung für Cannabisprodukte zu Genusszwecken. Vgl. zunehmende Werbeverbote für Tabakprodukte in der EU.

ZG: Werbeverbot.

VD: La publicité devrait être interdite.

- n) Wie wichtig ist es, die Öffentlichkeit über die potenziellen Risiken und Vorteile von Cannabis aufzuklären?

FR: Sehr wichtig.

VS: Sehr wichtig, wie bei Alkohol und Tabak.

SO: Cannabis (admin.ch).

TG: Unabdingbar.

ZG: Wie bei allen Suchtmitteln ist Aufklärung und Prävention wichtig.

VD: La population devra être informée des risques exclusivement. Les allégations thérapeutiques en dehors d'une prescription médicale devront être interdites.

- o) Wie sollten Schulen und Universitäten aus Ihrer Sicht auf eine mögliche Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken» reagieren?

FR: Aufklärung von Schülern und Studierenden über die Risiken des Konsums.

VS: Wie bei Alkohol und Tabak.

SO: In den Schulen braucht es – wie das bisher auch schon der Fall ist – Aufklärung über Risiken und Folgen des Cannabiskonsums.

TG: Durch zielgruppenorientierte Aufklärung zu den Risiken des Cannabiskonsums.



ZG: Keine speziellen Massnahmen nötig.

VD: La consommation de cannabis demeure incompatible avec les apprentissages. Il n'y a pas lieu de modifier les règles existantes à ce regard.

## Anhang B

Fragen an die Strafverfolgungsbehörden und die Polizei

---

Schwyz: Vorbemerkung: Die Antwort beinhaltet die derzeitige Polizeisicht im Kanton Schwyz, stützt sich aber insbesondere auf persönliche Erfahrungswerte des Beantwortenden. Die Herausforderungen im Cannabis sind vielschichtig. Es betrifft den einfachen Kiffer mit einer guten Konsumkompetenz, es betrifft Kinder/Jugendliche/junge Erwachsene, welche ohne Hintergrundwissen ihre ersten Erfahrungen mit Cannabis machen und hineinrutschen und es betrifft Dealer und Hersteller, welche das grosse Geld machen und die vorherrschende Situation vorsätzlich ausnutzen.

1. Sehen Sie den Cannabis-Konsum zurzeit als ein Problem an?

OW: Nein. Der Konsum bei Erwachsenen sehe ich nicht weiter tragisch. Bei den Minderjährigen schon eher. Es kann die Entwicklung stark beeinträchtigen.

OW-StA: 5.

Uri: Der Cannabis-Konsum ist – aus strafrechtlicher Optik – seit jeher ein Problem.

ZG: Nein, solange es volljährige Konsumierende betrifft. In Bezug auf jugendliche Konsumierende besteht eine Problematik.

Schwyz: Ja (7). Aufgrund dessen, dass der Konsument nicht weiss, was er konsumiert (siehe auch Antwort-3).

SH: Nicht zwingend. Es wird jedoch sicher sehr viel Cannabis konsumiert. Ich bin der Meinung, dass der Konsum von Cannabis, insbesondere von Hochprozentigem Cannabis, schädlich ist, insbesondere für Jugendliche.

BS: Die Frage ist hier, wie ein «Problem» definiert wird. In Frage kommen folgende Auswirkungen: Schwarzmarkt, erhöhter Konsum in der Öffentlichkeit sowie Fahren unter Einfluss von Cannabis, allgemeine Beschaffungskriminalität, etc.

FR: A l'heure actuelle, la consommation de cannabis constitue une infraction pénale.

a. Wenn ja, in welchem Ausmass:<sup>252</sup>

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		Jura		Zug	AG OW- StA SH:	JU	SZ GL			

Uri: Eine Einreihung ist schwierig vorzunehmen. Tendenziell wäre sie wohl im Bereich 6-8 anzusiedeln.

2. Hat sich die Problematik seit der letzten Revidierung des BetmG im Jahre 2011 verschärft?

OW: Ich würde sagen «Nein».

OW-StA: Nein.

Uri: Dafür gibt es im Kanton Uri zu wenig Referenzfälle. Tendenziell lässt sich eine Verschärfung eher nicht feststellen.

ZG: Nein.

Schwyz: Ja (7); dito Frage-1. Zusätzlich hat die Revision teilweise zu einer Rechtsunsicherheit geführt (Konsument und Polizei). Kiffer äussern der Polizei gegenüber, dass je nach Kanton bzw. Polizeikorps unterschiedlich gehandelt werde. Gemäss unserer internen Statistik stieg die Anzahl an Kiffer-Ordnungsbussen bei Erwachsenen anfänglich, seit 2017 ist die Anzahl rückläufig. Die Sicherstellungen und Verzeigungen im Zusammenhang mit der illegalen Substanz Cannabis (THC / synthetische Cannabinoide) befinden sich seit Jahren im Kanton Schwyz auf einem hohen Niveau (siehe Polizeiliche Kriminalstatistik SZ). Eine, in den letzten Monaten unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen durchgeführte Umfrage im Kanton Schwyz zeigt, dass gut 5% dieser befragten Zielgruppe Cannabis widerrechtlich konsumieren. Diese Konsumgruppe bereitet nicht nur der Polizei Sorge.

SH: Nein.

BS: Kann nicht beurteilt werden.

FR: Grundsätzlich, nein. Nach Meinung der Kantonspolizei wurde die Sachlage seit der Revidierung konfus. Einerseits wird Cannabis mit und über 1% THC-

<sup>252</sup> 0 = gar nicht, 10 = sehr fest.

Gehalt als Betäubungsmittel angesehen und andererseits wird der Besitz von bis zu 10 Gramm dieser Droge laut Art. 19 b nicht geahndet. Diese zwei Gesetzesänderungen führten zu den Anpassungen einiger Arbeitsabläufe, aber das Ziel der Polizei bleibt die Reduzierung des Drogenhandels.

a. Wenn ja, in welchem Ausmass?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		Jura			AG		SZ GL			

JU: Je ne suis pas en mesure d'y répondre

3. Hat die Einführung des Grenzwertes von 1 % THC ihre Arbeit in diesem Bereich vereinfacht?

OW: Nein.

OW-StA: Mit der Revision der Betäubungsmittelgesetzgebung ist der THC-Grenzwert von 1% bereits im Jahr 2008 festgesetzt worden. Mangels einschlägiger Erfahrung vor dieser Zeit kann die Frage nicht schlüssig beantwortet werden. Festgehalten werden kann, dass im Zweifels- bzw. Bestreitungsfall der THC-Gehalt mittels Gutachten bestimmt werden muss.

AG: Nein, das Gegenteil ist der Fall.

Uri: Nein.

JU: Non, pas du tout.

Jura Polizei: Oui.

ZG: Einerseits hat die Einführung Rechtssicherheit gebracht, andererseits führt der Grenzwert gerade in Fällen von Behandlung von legalem Hanf mit synthetischen Cannabinoiden zu sehr grossen Testaufwänden. Synthetische Cannabinoide können nicht mit herkömmlichen THC-Schnelltests erkannt werden und müssen im Labor instrumental-analytisch untersucht werden. Hinzu kommt die Tatsache, dass es eine Vielzahl an synthetischen Cannabinoiden gibt und dieser Markt auch stetig wächst. In Europa wurden bereits Todesfälle in Zusammenhang mit dem Konsum von synthetischen Cannabinoiden registriert.

SZ: Nein!

GL: Eher erschwert. Das Cannabis muss auf den Grenzwert geprüft werden (das geht vom Vortest auf der Strasse bis hin zur Laboranalyse).

SH: Ja.

BS: Keine Aussage möglich.

FR: Nein. Die Polizei muss immer zuerst den THC-Gehalt kennen, um handeln zu können.

- a. Wenn nein, wie könnte aus Ihrer Sicht eine Verbesserung der Unklarheiten erreicht werden?

OW: Es müssen mühsam Tests durchgeführt werden. Zudem kann das CBD-Hanf auch mit Cannabinoiden getränkt werden. Dies erschwert das ganze zusätzlich.

AG: Problematik von CBD, das mit synthetischem Cannabinoid besprüht ist (lässt sich nur mit sehr aufwändigen Test bestimmen)

Problematik von Umwandlung von CBD in THC

Produktion von THC-Marihuana in angeblichen CBD-Anlagen (keine Meldepflicht, keine Rechtsgrundlage für Kontrollen)

StA stellt kaum mehr HD-Befehle aus bei Verdacht auf THC-Indooranlagen (mit Begründung, dass es ja CBD sein könnte)

Infrastruktur von THC-Anlagen kann kaum mehr eingezogen und vernichtet werden (da diese auch für legale Zwecke verwendet werden kann)

Fazit: Es bräuchte mindestens eine Meldepflicht für CBD-Anlagen und eine Rechtsgrundlage für verdachtsfreie Kontrollen.

Uri: Die Testmöglichkeiten vor Ort, sprich im täglichen Einsatz der Polizei, müssten verbessert werden.

JU: Il faudrait interdire la consommation du CBD. Le trafic de cannabis illégal peut se cacher derrière une exploitation de CBD.

ZG: Die Testverfahren für den Nachweis von synthetischem THC müssen verbessert werden.

SZ: Industriehanf oder CBD will der Kiffer zwischenzeitlich nicht mehr konsumieren. Die berauschende Wirkung fehlt. Polizeiliche Ermittlungen zeigen, dass gut organisierte Gruppierungen CBD heute einzig dazu anpflanzen, ernten, beziehen, verwenden, um dieses mit synthetischen Cannabinoiden zu besprühen bzw. anzureichern. Dieser gefährliche, stark berauschende Drogenhanf wird danach mit einer grossen Gewinnmarge in Umlauf gebracht.

Bei einer Legalisierung von pflanzlichem Cannabis ist fraglich, ob damit den synthetischen Cannabinoiden begegnet werden kann. Sowohl beim Konsumenten als auch bei der Polizei fehlt es aktuell an fronttauglichen Cannabis-Vortests, um synthetische Cannabinoide zu erkennen. Dies ist im Grundsatz nur im Labor möglich.

FR: Der Grenzwert könnte den europäischen Grenzwerten angepasst werden. Zudem wäre eine einheitliche Handhabung, in Bezug auf den Besitz und den Konsum, zu befürworten. So wird beispielsweise der Konsum dieser Droge (0,2 Gramm pro Joint) mit einer Ordnungsbusse belegt, wobei im Gegenzug der Besitz dieser Droge (weniger als 10 Gramm) für den Betroffenen straffrei bleibt.

4. Verfolgen Sie Straftaten betreffend Cannabis, sprich den Besitz und Konsum, aktiv oder gehen Sie den Straftaten nur nach, wenn diese zufällig entdeckt werden?

OW: Nein.

AG: Kaum mehr aktive Verfolgung.

Uri: Diese Frage müsste die Polizei beantworten.

JU: Oui nous poursuivons le trafic de cannabis lorsqu'il concerne des quantités importantes.

JU-Polizei: Poursuite des délits liés au cannabis – également chez les mineurs.

ZG: In Bezug auf den Eigenkonsum von volljährigen Personen wird passiv gehandelt, bei Konsum von Jugendlichen hingegen wird aktiver gehandelt.

SZ: JA. Cannabis riecht man bekanntlich sehr schnell. Dieser Indikator veranlasst die Polizeifunktionäre dazu, hinzuschauen und abzuklären, wie es das BetmG vorgibt. Der Geruch wird nicht nur durch die Polizei wahrgenommen, sondern auch durch Drittpersonen, welche hinschauen und uns sogar darauf aufmerksam machen. Für die Unterscheidung stehen uns Typisierungstests zur Verfügung (THC oder CBD!).

NEIN. Die Kantonspolizei Schwyz führt keine Schwerpunktaktionen gegen Cannabis-Konsumenten durch. Gegen Dealer werden Ermittlungen geführt, wenn Verdachtslagen vorliegen (insbesondere hinsichtlich synthetischen Cannabinoide).

GL: Aus polizeitaktischen Gründen - keine Antwort auf diese Frage.

SH: Konsumdelikte (Übertretungen) im Cannabis-Bereich werden bei Feststellung durch die Schaffhauser Polizei jederzeit geahndet, da es sich bei Betäubungsmittel-Delikten um Offizialdelikte handelt. Durch die Kriminalpolizei werden Konsumdelikte nicht gezielt verfolgt. Je nach Situation und Lage (insb. Schwerpunkte) kann durch die Grundbereitschaft (Uniformpolizei) gezielt den Cannabis-Besitz und -Konsum verfolgen. Finanzielle Mittel können hierzu nicht bestimmt werden. Durch die Kriminalpolizei (Kommissariat Betäubungsmittel-delikte) wird mit Schwergewicht der Drogenhandel verfolgt, dies beinhaltet auch den Handel mit Cannabis-Produkten.

BS: Es kommt auf die sicherheitspolizeiliche Gesamtlage sowie die vorhandenen Kapazitäten an. Je nach Umständen erfolgt eine aktive oder passive Verfolgung.

FR: Le Ministère public poursuit les auteurs d'infractions, ce qui comprend les actes punissables en lien avec le cannabis. La politique criminelle fribourgeoise ne tend toutefois pas à être particulièrement proactive en ce qui concerne la poursuite des simples consommateurs de cannabis. Il s'agit davantage de lutter contre l'ensemble des trafics de stupéfiants.

- a. Wenn eine aktive Verfolgung geschieht, wie viele finanzielle Mittel haben Sie dazu im vergangenen Jahr ausgegeben/bereitgestellt?

OW: Kaum etwas ausgegeben.

Uri: Diese Frage müsste die Polizei beantworten.

JU: Nous n'avons pas de budget affilié et je ne suis pas en mesure de vous indiquer les montants.

JU-Polizei: Pas chiffrable.

ZG: Kann aufgrund zu genereller Fragestellung nicht beantwortet werden.

SZ: Präventivaktionen führt die Kantonspolizei Schwyz vereinzelt im Jugendbereich durch. Dafür sind keine finanziellen Mittel bereitgestellt (Strafverfolgungsbehörde).

GL: Aus polizeitaktischen Gründen - keine Antwort auf diese Frage.

BS: Keine Aussage möglich.

5. Besteht aus Ihrer Sicht ein Unrechtsbewusstsein bei «überführten» Cannabis-Konsument\*innen?

OW: Schlussendlich weiss jeder, was man darf und was nicht. Ob ich das gut finde, hat hier keine Relevanz. Wir setzten die Gesetze durch, welche bestimmen wurden.

OW-StA: Teilweise.

AG: Bedingt. Ist unterschiedlich.

Uri: Diese Frage lässt sich durch die Strafverfolgungsbehörden nicht schlüssig beantworten. Gewisse Zweifel am Unrechtsbewusstsein sind jedoch mehr als nur angebracht.

JU: Oui, ils savent que la consommation est illégale d'ailleurs, il n'en consomme que très rarement dans les lieux publics.

JU-Polizei: Pas nécessairement.

ZG: Kann nicht generell beantwortet werden.

SZ: Teilweise. Vereinzelte Kiffer stellen ihre persönliche Meinung über das geltende BetmG. Interessanterweise bekennen Jugendliche oftmals, dass sie Drogenhanf und nicht CBD konsumieren.

GL: Nein.

SH: Nein.

BS: Kann so nicht beurteilt werden. Kommt auch auf die Art der Sanktion: Eine blosser Sicherstellung ohne strafrechtliche Sanktionen, eine Ordnungsbusse oder strafrechtliche Konsequenzen.

FR: C'est une possibilité, au même titre que d'autres auteurs d'infractions dans différents domaines, par exemple l'auteur d'un excès de vitesse sur un tronçon rectiligne et sans mise en danger des autres usagers de la route...

En définitive, il n'appartient ni à un Exécutif cantonal ni aux autorités de poursuites pénale de se prononcer sur cette problématique, mais bien au législateur.

6. Würden Sie grundsätzlich eine Legalisierung, resp. Dekriminalisierung, des privaten Konsums von Cannabis begrüssen?

OW: Ja, jedoch strenge Kontrollen bei Jugendlichen. Kein Verkauf an unter 18-Jährige.

OW-StA: Die Staatsanwaltschaft arbeitet mit der geltenden Gesetzgebung. Wie die gestaltet ist, ist Sache des Gesetzgebers.



AG: Ja, aber mit Rahmenbedingungen (insb. Jugendschutz und Präventionsmassnahmen).

Uri: Diese Frage betrifft die Legislative und kann durch die Strafverfolgungsbehörden nicht beantwortet werden.

ZG: Ja, in Bezug auf volljährige Personen. Weiter bestehen müssen die Vorschriften des SVG.

SZ: Es ist im Grundsatz nicht Aufgabe der Polizei / Strafverfolgungsbehörde diesbezüglich eine Meinung abzugeben. Faktum ist, dass die Gegenseite mit synthetischen Cannabinoiden laboriert, was gesundheitspolitisch als bedenklich eingestuft werden muss.

GL: Nein.

SH: Nein. Wie schon eingangs erwähnt, ist der Konsum von Cannabis – insb. bei Personen im Wachstum (Jugendliche, junge Erwachsene) – für die körperliche und geistige Entwicklung nicht geeignet.

JU-Polizei: Dans l'attente des résultats du projet pilote.

BS: Die Kantonspolizei Basel-Stadt hat den Auftrag des Gesetzgebers zu vollziehen.

FR: Il appartient au législateur de se pencher sur cette question. Le Conseil d'État n'a pour l'heure pas eu à se prononcer sur cette question.

a. Wenn nein, weshalb nicht?

JU: Car il s'agit d'une question de santé publique. La dépénalisation du cannabis risque fortement de créer du marché illégal parallèle en raison des prix du produit. L'exemple des Pays-Bas démontre que le contrôle du cannabis n'a pas eu d'effets positifs sur le trafic.

GL: Durch die Legalisierung wird der Bedarf nach Cannabis in der Bevölkerung erhöht. Dieser Bedarf kann nur durch den Schwarzmarkt gedeckt werden (siehe Kalifornien). Schwarzmarkt im Betäubungsmittelbereich generiert automatisch weitere Delikte (wie z.B. Vermögensdelikte, Delikte gegen Leib und Leben, etc.).

7. Annahme: In Ihrer Gemeinde wird ein Pilotprojekt durchgeführt und eine teilnehmende Person wird beim Cannabis-Konsum im öffentlichen Raum erwischt, trägt dabei 10 Gramm des Studiencannabis bei sich. Werden Sie das Studien-cannabis beschlagnahmen?

OW: Kann ich nicht sagen. Da mir die genauen Bestimmungen des Pilotprojektes bekannt sind.

OW-StA: Gemäss Art. 17 Abs. 1 BetmPV dürfen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Cannabisprodukte, die sie erwerben, nur zum Eigengebrauch verwenden und nicht im öffentlich zugänglichen Raum konsumieren. Nachdem ein Verstoss vorliegt, würde es beschlagnahmt.

AG: Ja.

Uri: Betäubungsmittel werden in jedem Fall von der Polizei sichergestellt.

JU: Très probablement.

ZG: Art. 15 ff der BetmPV gibt die gesetzlichen Grundlagen zum Handeln von Teilnehmenden vor. Über die Beschlagnahme von Tat- und Beweismitteln entscheidet die Staatsanwaltschaft nicht die Polizei.

SZ: Noch gibt es im Kanton Schwyz keine solche Pilotprojekte. Im Eintretensfall würde eine Kommandoweisung das polizeiliche Handeln steuern. Die Kantons-polizei Schwyz führt bereits eine Kommandoweisung «Cannabiskonsum», in welcher die Polizeimassnahmen «THC weniger 1%, max. 10 Gramm Besitz, das Ausstellen von Ordnungsbussen bei Erwachsenen, Anzeige an Staatsanwaltschaft und Vernichtung von sichergestellten Betäubungsmitteln» geregelt wird.

GL: Ja, öffentlicher Konsum stellt eine Widerhandlung gegen das BetmG dar. Dem Studienteilnehmenden ist bewusst, dass er in der Öffentlichkeit sein Studien-Cannabis nicht konsumieren darf. Zudem erfolgt eine Meldung an die Projektleitung.

SH: Das detaillierte Vorgehen müsste zuerst mit der Staatsanwaltschaft Schaffhausen abgesprochen werden.

BS: Hier kommt es auf die definierten Prozesse (studienbezogen, polizeilich, ver-fahrensbezogen) an, ob das Cannabis sichergestellt wird. Das Mitführen von «normalem» Cannabis  $\geq 10\text{g}$  ist verboten, aber nicht strafbar. Der Konsum wird grundsätzlich sanktioniert. Informationen zur Studie zum regulierten Cannabis-verkauf in Basel finden Sie unter: <http://www.weedcare-basel.ch/>.

FR: Cette question devrait manifestement être examinée avant d'effectuer de tels essais sur le cannabis en définissant en particulier si les utilisateurs pilotes ont le droit de se promener avec du cannabis et jusqu'à quelle quantité.

- a. Variante: Die Person wird anlässlich einer Demonstration einer Personenkontrolle unterzogen und Sie finden dabei 10 Gramm Studiencannabis, werden Sie diese beschlagen?

OW: Kann ich nicht sagen. Da mir die genauen Bestimmungen des Pilotprojektes bekannt sind.

OW-StA: Nein.

AG: Ja.

Uri: Betäubungsmittel werden in jedem Fall von der Polizei sichergestellt.

JU: Très probablement.

JU-Polizei: À évaluer.

ZG: Art. 15 ff der BetmPV gibt die gesetzlichen Grundlagen zum Handeln von Teilnehmenden vor. Über die Beschlagnahme von Tat- und Beweismitteln entscheidet die Staatsanwaltschaft nicht die Polizei.

SZ: Dito oben.

GL: Siehe Antwort 7.

BS: gleiche Antwort wie unter 7.

FR: Sous réserve de ce qui a été avancé plus haut, si ledit cannabis est destiné à la seule consommation de cette personne et que celle-ci dispose d'une autorisation pour consommer dans le cadre d'un essai pilote, il apparaît a priori surprenant de séquestrer son cannabis, peu importe la présence de cette personne dans une manifestation.

8. Wie würde vorgegangen werden, wenn es sich dabei nicht um «legales» Studien-cannabis, sondern um Cannabis welches auf dem Schwarzmarkt gekauft wurde, handeln würde?

OW: Beschlagnahmen.

OW-StA: Solches Cannabis wird beschlagnahmt.

AG: Einzug des Marihuanas.

Uri: Betäubungsmittel werden in jedem Fall von der Polizei sichergestellt.

JU: La même chose. La consommation doit avoir lieu dans les lieux privés.

JU-Polizei: Poursuite pénale standard.

ZG: Dieses wird sichergestellt, eingezogen und durch die hierfür zuständige Stelle vernichtet. Sind die Voraussetzungen von Art. 19b BetmG erfüllt, bleibt die betroffene Person straffrei.

SZ: Siehe Frage 7.

GL: Ebenfalls Verzeigung, resp. Ordnungsbusse, wegen Konsum von Cannabis sowie Beschlagnahme des Cannabis.

SH: Cannabis-Produkte bis zu 10 Gramm werden straflos mit einem Formular eingezogen und durch die Schaffhauser Polizei fachgerecht entsorgt. Ist die betreffende Person (Besitzer des Cannabis-Produktes) nicht mit dem Einzug und der Vernichtung einverstanden, entscheidet die Staatsanwaltschaft Schaffhausen über den Verbleib des Asservats.

FR: Ce cannabis serait manifestement séquestré.

BS: Das Mitführen von «normalem» Cannabis  $\geq 10g$  ist verboten, aber nicht strafbar. Der Konsum wird grundsätzlich sanktioniert.

Spezifische Fragen aufgrund kantonaler Einzelercheinungen:

9. Laut der Statistik «Ordnungsbussen wegen Konsums eines Betäubungsmittels» des BFS aus dem Jahr 2021 wurde ausschliesslich eine einzige Ordnungsbusse wegen Konsum von Cannabisprodukten erlassen. Wie kam es zu diesem Umstand? Wird der Konsum von Cannabis im Kanton Basel-Stadt nicht mehr geahndet? *Im Vergleich dazu wurden in Bern 191 und in Zürich 303 Ordnungsbussen erlassen.*

BS: Kann nicht beurteilt werden. Allenfalls haben äussere Einflüsse wie die Pandemie und Setzen der polizeilichen Schwerpunkte auf gewichtigere Themen zu dieser Zahl geführt. Der Konsum wird ansonsten wie überall sonst geahndet.

10. Spüren Sie seit dem Beginn des Pilotprojektes «Weed Care» Veränderungen in den folgenden Bereichen:
- Konsum im öffentlichen Raum?
  - Fahrfähigkeit von Studienteilnehmenden?
  - Minderjährige, welche unbefugte Studiencannabis konsumieren?
  - Schwächung des Schwarzmarktes?

BS: Zurzeit keine relevanten erkennbaren Änderungen.

Bern:

11. Angesichts des Rückgangs um etwa ein Drittel bei den registrierten Straftaten gegen das Betäubungsmittelgesetz im Jahr 2022 gemäss der PKS 2023, stellt sich die Frage, welche Rolle die Polizei dabei gespielt hat. Gab es möglicherweise weniger Kontrollen?

## Anhang C

Fragen an die Verantwortlichen des Pilotprojekts «Weed Care» in Basel:

---

1. Ist es aus Ihrer Sicht sinnvoll Personen welche soeben erst 18 Jahre alt wurden in den Pilotversuch einzubinden? *Dies vor dem Hintergrund, dass die Teilnehmenden bereits Cannabis-Konsument\*innen sein mussten und nachweisbar ist, dass Cannabis-Konsum im Jugendalter das grösste Schädigungspotential aufweist.*<sup>253</sup>  
*Ja*
2. Welchen Einfluss hatten die beiden Kriterien «Gender» und «Sex» auf die Auswahl der teilnehmenden Personen? Wurde versucht die Gesellschaft als Ganzes oder die Bevölkerungsgruppe welche Cannabis konsumiert abzubilden?  
Conveniencesample. Auswahl nach Zeitpunkt der Anmeldung anhand der Einschluss- und Ausschlusskriterien.
3. Wie viele nicht-binäre Personen nehmen zurzeit an dem Pilotprojekt teil? Wurde hier aktiv die Berücksichtigung beachtet? *0.5 bis 3% der schweizerischen Bevölkerung werden laut dem «Verein Transgender Network Switzerland» nicht-binär sein.*<sup>254</sup>  
6 Personen haben angegeben nicht-binär zu sein.
4. Weshalb haben Sie sich dafür entschieden ausschliesslich 370 Personen in das Pilotprojekt einzubinden und nicht deutlich mehr?  
Die wissenschaftliche Power-Berechnung hat eine Mindestanzahl von 370 Personen berechnet.
5. Befinden sich unter den Teilnehmenden gleichermassen «People of Colour» wie «weisse Personen»?  
Die Hautfarbe wird innerhalb der Studie nicht erhoben.

---

<sup>253</sup> U.a.: <<https://jamanetwork.com/journals/jamapsychiatry/fullarticle/2781289>>.

<sup>254</sup> <<https://www.beobachter.ch/gesellschaft/der-bundesrat-will-kein-drittes-geschlecht-einfuehren-so-geht-es-transpersonen-und-non-binaren-558070>>.

6. Ist die Teilnahme von blinden Personen an dem Pilotprojekt möglich? Sind die Informationen ebenfalls in Blindenschrift zugänglich? *So z.B. der THC-Gehalt auf der Verpackung des Studiencannabis?*

Die Cannabisprodukte müssen in einer versiegelten Verpackung abgegeben werden und eine neutrale Produkteinformation enthalten (Art. 11, Abs.1, Abs. 2, Bst. a, BetmPV). Die Verpackung des Studienproduktes enthält alle gesetzlichen Vorgaben (Art. 11, Abs. 2, lit. b-g, BetmPV) sowie den Kontakt des Studienarztes. Zudem wird die Verpackung mit einer einfach verständlichen Skalierung (vgl. Snus) ergänzt, da gerade junge Erwachsene, die Stärke des Cannabis schlecht anhand des THC-Gehaltes in Prozent einschätzen können (Leo-Toro et al., 2020).

Die Angaben sind nicht in Blindenschrift. Eine Teilnahme von sehbeeinträchtigten Personen ist möglich.

7. Wurde die Verträglichkeit von Cannabis der teilnehmenden Personen medizinisch überprüft vor Beginn des Projekts? *Dies vor dem Hintergrund, dass die Nachweisbarkeit des Konsums auf sehr einfache Art und Weise geschehen kann und eine Haarprobe bereits positiv sein könnte bei einmaligem Cannabis-Konsum, sprich nicht für einen regelmässigen Konsum sprechen muss.*

Da nachweislicher Cannabiskonsum eine Voraussetzung für die Teilnahme an der Studie ist und die gesundheitlichen Folgen einer regulierten Cannabisabgabe im Vergleich zum illegalen Markt untersucht werden, bestehen wenig zusätzliche Risiken für das Individuum. Falls gesundheitliche Probleme auftreten, hat die betroffene Person einen einfachen Zugang zu Unterstützungsangeboten – sei dies durch den Studienarzt oder durch das Verkaufspersonal in den Apotheken, die an Beratungs- und Behandlungsangebote in Basel triagieren können.

Im Falle einer Serious Adverse Event SAE wird die Person aufgefordert, den Studienarzt oder das Studienpersonal zu kontaktieren. Auch die Apotheken können ein SAE wahrnehmen und müssen den Studienarzt informieren. Der Studienarzt meldet den Vorfall dem Principle Investigator der Studie innerhalb von 24 Stunden.

8. Was geschieht, wenn teilnehmende Personen aus dem Pilotprojekt aussteigen? Wird eine neue Person aufgenommen oder verkleinert sich dadurch die Anzahl der Teilnehmenden der Studie?

Drop-outs werden erwartet und sind in der Powerberechnung berücksichtigt. Es werden keine Teilnehmenden nachrekrutiert.

9. Bedeutet eine Schwangerschaft einer Teilnehmerin während dem Pilotprojekt der Ausschluss? Wie wird in einer solchen Situation vorgegangen?

Der Studienarzt klärt im Rahmen des Gesprächs die Ein- und Ausschlusskriterien. Ausserdem informiert er die weiblichen Studienteilnehmenden, dass eine Schwangerschaft während der Studie unverzüglich dem Studienteam gemeldet werden muss und legt ihnen die Verhütung nahe. Schwangere Frauen werden vom Cannabisverkauf ausgeschlossen, aber nicht von den Online-Befragungen sowie der Möglichkeit die Beratung des Studienarztes in Anspruch zu nehmen. Die Schwangerschaft wird bis zur Geburt beobachtet, der Gesundheitszustand des Neugeborenen wird dokumentiert und falls nötig als SAE gemeldet.

10. Kann es durch einen Umzug, sprich einem Wechsel der Gemeinde zu einem Ausschluss der betroffenen teilnehmenden Person kommen?

Ja.

11. Eine zentrale Frage der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (Pilotversuche mit Cannabis)<sup>255</sup> lautet: «Es soll erörtert werden, ob bei legalem Konsum mehr konsumiert wird und dadurch der kritische Konsum zunimmt?»

Handelt es sich dabei auch um eine zentrale Frage Ihres Pilotprojektes?

Ja.

12. Laut derselben Botschaft<sup>256</sup> sei es so, dass «Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die Cannabisprodukte weitergeben, (...) von der Studienleitung mit geeigneten Massnahmen sanktioniert und im Wiederholungsfall vom Pilotversuch ausgeschlossen werden.» sollen.

---

<sup>255</sup> Botsch. 2019.

<sup>256</sup> Botsch. 2019.



- I. Welche Sanktionen können im Rahmen Ihres Pilotprojektes gegenüber Teilnehmenden verhängt werden?

Die Teilnehmenden haben sich an die Vorgaben des jeweiligen Pilotversuches zu halten. Im Rahmen dieser wissenschaftlichen Studien können die Konsumierenden auf legalem Weg verschiedene Produkte auf Cannabisbasis erwerben. Die von ihnen erworbenen Cannabisprodukte dürfen nur zum Eigengebrauch verwendet werden. Die Weitergabe an Dritte und der Konsum im öffentlich zugänglichen Raum sind verboten und können zum Ausschluss aus der Studie führen.

- II. Wie geschieht die Kontrolle der Teilnehmenden? Ist die Studienleitung

a) dazu befugt Kontrollen durchzuführen? und/oder

b) dazu verpflichtet solche Kontrollen durchzuführen?

Nein.

- III. Sofern eine Kontrolle durch die Studienleitung geschieht: Handelt es sich dabei nicht eigentlich um eine polizeiliche Aufgabe?

Ja.

- IV. Mussten Sie bereits Massnahmen ergreifen oder eine teilnehmende Person sanktionieren/ausschliessen?

Nein.

13. Was ist Ihre Reaktion auf das Video von CH Media welches einen Studienteilnehmenden zeigt, welcher auf einem öffentlich gelegenen Platz am ersten Tag der Studie einen Joint raucht?<sup>257</sup>

Konsum im öffentlichen Raum ist auch innerhalb der Studie verboten. Die Medienschaffenden wie auch die Teilnehmenden wurden darüber vorgängig informiert.

---

<sup>257</sup> <<https://www.bzbasel.ch/news-service/vermishtes-people/weed-care-regulierte-cannabis-abgabe-in-basel-koennen-ab-heute-180-personen-legal-kiffen-ld.2408045>>.

14. Laut Studien in Kanada sei es förderlich Cannabis in neutralen Verpackungen anzubieten, dies da somit Personen weniger angesprochen werden und von der Verpackung selbst keine Attraktivität ausgeht. Wurde dies bei der Verpackungswahl berücksichtigt?

Die Verpackung ist gemäss Verordnung über Pilotversuche gestaltet (vgl. Art 11). Aufgrund der Verwechslungsgefahr wurden unterschiedliche Farben der Verpackung gewählt.

15. Sind die «trendigen» Namen<sup>258</sup> der Cannabisprodukte, die farbigen Verpackungen sowie der Name des Pilotprojektes «Weed Care» vereinbar, respektive förderlich was das Ziel der Abstinenz im Sinne des BetmG anbelangt?

Ja, die Teilnehmenden sind bestehende Cannabis-Konsumierende und erhalten im Rahmen der Studie die Möglichkeit bewusst aus unterschiedlichen Produkten mit unterschiedlichem THC/CBD Ratio zu wählen, werden auf risikoärmere Konsumformen hingewiesen, bei Abstinenzwunsch an Beratungsstellen triagiert. Ausserdem sollen die wissenschaftlichen Studien eine sachliche Grundlage für eine Diskussion zur Weiterentwicklung der Cannabispolitik liefern, was der Bund mit der Inkraftsetzung des Experimentierartikels zum Betäubungsmittelgesetz ermöglichen wollte.

---

<sup>258</sup> Zitat aus einem Beitrag des SRF zu dem Pilotprojekt «Weed Care».

16. Welches konkrete Resultat des Pilotprojektes würde aus Ihrer Sicht (mit grosser Wahrscheinlichkeit) zu einer Legalisierung von Cannabis auf Gemeinde-, respektive Bundesebene führen?

Die gesundheitlichen Auswirkungen eines regulierten Cannabisverkaufs im Vergleich zur aktuellen Situation, in welcher Cannabis illegal erhältlich ist, sollen untersucht werden und die gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnisse sollen eine Diskussionsgrundlage für eine künftige verantwortungsvolle Cannabispolitik liefern. In der Schweiz werden seit einigen Jahren die gesetzlichen Regulierungsmöglichkeiten für Cannabis intensiv diskutiert. Einerseits zeigt sich, dass der Cannabiskonsum nach wie vor eine gesellschaftliche Realität in der Schweiz darstellt. Das langjährige Verbot vermochte diesen nicht nachhaltig einzuschränken, geht jedoch mit erheblichen gesundheitlichen und sozialen Kosten einher. Ausserdem befürworten mehr als 70% der Schweizer Bevölkerung eine Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken (Bosshard, 2021). Andererseits besteht die Befürchtung, dass eine Cannabisregulierung zu einer Zunahme des Cannabiskonsums in der Schweizer Bevölkerung sowie als Folge zu vermehrten gesundheitlichen Problemen führen könnte. Für eine Versachlichung dieser gesundheitspolitischen Diskussion sind wissenschaftliche Erkenntnisse notwendig. Mit der Änderung des Betäubungsmittelgesetzes und der Einführung des Experimentierartikels im Mai 2021 wurde die rechtliche Grundlage für solche Studien gelegt. Die Studie untersucht die Auswirkungen des regulierten Cannabisverkaufs auf das Konsumverhalten und die Gesundheit von Cannabis-konsumierenden im Kanton Basel-Stadt. Studiendesign und Instrumente sind mit den Studien in Zürich, Bern, Genf und Lausanne bestmöglich abgestimmt, sodass die Ergebnisse verglichen werden können und an Aussagekraft gewinnen, gleichzeitig aber ein breites Spektrum an unterschiedlichen Fragestellungen abgedeckt werden kann.

17. Gibt es aus Ihrer Sicht ein gewünschtes, respektive ein unerwünschtes Resultat?

Dies ist eine Überlegenheitsstudie («superiority trial») mit dem Ziel zu testen, ob der regulierte Cannabisverkauf in den ausgewählten basel-städtischen Apotheken Auswirkungen auf das Konsumverhalten und die Gesundheit der Teilnehmenden hat.

18. Wann wird die erste (Online-) Befragung der Teilnehmenden zu Ihren Erfahrungen, Ihrem Gesundheitszustand und Ihrem Konsumverhalten geschehen?

- a) Sofern dies im nächsten Monat geschehen sollte (April/Mai), wäre es Ihnen möglich mir die anonymisierten Ergebnisse der ersten Befragung zukommen zu lassen?

Die erste Befragung ist im Januar vor Verkaufsstart erfolgt, eine zweite Befragung ist aktuell am Laufen. Weitere erfolgen alle zwei Monate. Die anonymisierten Ergebnisse stehen ausschliesslich den Studienleitungen sowie den Sponsoren (UPK, GD, USB) zur Verfügung und werden nicht herausgegeben.

## Anhang D

### Kriterienkatalog Teilnahme am Pilotprojekt des Kanton Basel-Stadt «Weed Care»<sup>259</sup>

---

Die Auswahl der Teilnehmenden erfolgt nach Zeitpunkt der Anmeldung.

Folgende Einschluss- und Ausschlusskriterien wurden angewandt:

- Einschlusskriterien:
  - Mindestens 18 Jahre alt.
  - Cannabiskonsum, d.h. mind. einmal im Monat während den letzten sechs Monaten (inkl. positive THC-Urinprobe).
  - Wohnhaft im Kanton Basel-Stadt.
  - Deutsch-Grundkenntnisse.
  - Unterschriebene Einwilligungserklärung.
  
- Ausschlusskriterien:
  - Schwangere oder stillende Frauen.
  - Aktuelle psychiatrische stationäre Behandlung.
  - Aktuelle schwerwiegende Psychose.
  - Akute Selbstgefährdung.
  - Schwere kognitive Beeinträchtigung.
  - Ausfüllen der Hauptbefragungen nicht möglich.
  - Geplanter Wegzug vom Kanton Basel-Stadt innerhalb der ersten zwölf Monate.

---

<sup>259</sup> Erhalten am 5. April 2023 von Frau Regine Steinauer, Leiterin Abteilung Sucht, Gesundheitsdepartement Kanton Basel-Stadt.

## Anhang E

### Fragebogen an die Adresse des BAG

---

Gerne möchte ich Sie anfragen, ob Sie mir folgende Informationen zukommen lassen können:

1. Welche Schweizer Städte oder Gemeinden haben zurzeit ein Gesuch zur Erteilung einer Bewilligung eines Pilotprojektes bei Ihnen eingereicht?

Zu laufenden oder hängigen Verfahren und Gesuchen im Bewilligungsverfahren können wir keine Auskunft erteilen. Eine Übersicht über alle bewilligten Pilotversuche befindet sich hier: [Übersicht über die bewilligten Pilotversuche \(admin.ch\)](#)

2. Ist es Ihnen zudem möglich mir die Unterlagen der Gesuche zugänglich zu machen?

Vgl. Antwort oben

3. Wenn dies nicht möglich sein sollte, können Sie mir die Kontaktangaben der verantwortlichen Personen zukommen lassen?

Vgl. Antwort oben

4. In welchem Zeitrahmen ist mit einer definitiven Entscheidung, betreffend die Gesuche, Ihrerseits zu rechnen?

Aufgrund des Umfangs der Gesuche und der Komplexität des Prüfungsprozesses gehen wir von einer ungefähren Dauer für die Bearbeitung von 3 Monaten aus. Es ist jedoch zu beachten, dass die gesamte Dauer dabei sehr stark davon abhängt, wie vollständig die Gesuche im Moment der Einreichung sind und wie schnell die Gesuchsteller auf entsprechende Nachforderungen reagieren.

5. Verfügen die zurzeit hängigen Gesuche bereits über die Bewilligungserteilung der Ethikkommission?

Vgl. Antwort oben und Art. 23 Abs. 1 lit. b BetmPV.

6. Müssen sich die Pilotprojekte in der Art und Weise (Vertriebsart) wie Cannabis abgegeben wird unterscheiden?  
Siehe dazu Art. 23 Abs. 2 BetmPV.
7. Ist momentan ein Gesuch hängig welches den Vertrieb von sogenannten «Edibles» vorsehen würde?  
Vgl. Antwort oben
8. Laut einem Zeitungsbericht der «Südostschweiz» plant die Bergblüten AG im Wallis einen Vertrieb von Cannabisprodukten über eine Online-Apotheke. Ist dies im Rahmen von Pilotprojekten aus Ihrer Sicht ein möglicher Vertriebskanal?  
Vgl. Antwort oben
9. Gibt es von Seiten des Bundes, BAG, eine Roadmap was die Regulierung von Cannabis anbelangt?  
Zu Perspektiven der Drogenpolitik bis 2030 siehe Postulatsbericht Rechsteiner:  
<<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/drogenpolitik/perspektiven-drogenpolitik.html>>.
- Wenn ja, wie sieht diese aus?
  - Wenn nein, wie sieht das weitere Vorgehen aus?
10. Artikel 7 der BetmPV hält fest, dass das Studiencannabis für die Pilotprojekte, wenn möglich aus der Schweiz stammen sollte. In welchem Fall wäre dieses Prinzip allenfalls nicht anzuwenden? *In Basel wurde der Projektstart gerade deswegen (Unreinheit des schweizerischen Cannabis) verschoben, die Ausnahmeregelung fand keine Anwendung. Vgl. Art. 7 Abs. 2 BetmPV*
11. Handelt es sich beim Gesuch der «Sanity Group» bisher um das einzige Gesuch einer privaten Organisation?  
Vgl. Antwort oben

12. Spätestens im Jahr 2031 werden Sie zuhänden des Bundesrates einen Bericht erstellen und über die Erkenntnisse der Pilotprojekte berichten, denken Sie nicht, dass dies in der heutigen, schnellelebenden Zeit etwas spät ist? *Colorado wird zu diesem Zeitpunkt bereits auf 19 Jahre Legalisierung zurückblicken können.*  
Vgl. Bericht Rechsteiner.



## Anhang F

Fragebogen zur Legalisierung/Regulierung des Cannabis-Konsums zu «Genusszwecken» in der Schweiz, respektive zur Legalisierung/Regulierung des Cannabis-Konsums zu «Genusszwecken», z.H. der Subkommission SGK-N, Barbara Gysi, Nationalrätin der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz.

---

### Allgemeine Fragen zu Cannabis-Konsum

---

1. Gehen Sie im Allgemeinen davon aus, dass Cannabis-Konsum schädlich ist?

In geringen Mengen genossen nicht, da ist es auch ein Heilmittel. im Übermass ja. Es ist aber auch eine Frage der Konsumform; oft ist es auch das Rauchen und der beigemischte Tabak, die problematisch sind.

- I. Wenn ja, schädlicher als der Konsum von Tabak und/oder Alkohol?

Nein

2. Gehen Sie davon aus, dass Cannabis-Konsumierende für Mehrkosten im Gesundheitswesen verantwortlich sind?

Nur in geringerem Mass. Ein Teil der Problematik ist aber auf Grund der Verbotspolitik und immer höheren THC-Gehalts und synthetischen Cannabinoiden verursacht.

- II. Unterstützen Sie die Aussage von Pierre Alain Schnegg, Regierungsrat, Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektor (SVP/BE), welche besagt, dass Cannabiskonsumierende Personen mitverantwortlich seien für volle Psychiatrien?<sup>260</sup>

---

<sup>260</sup> <<https://www.bernerzeitung.ch/schnegg-macht-kiffer-fuer-ueberbelastung-der-psychiatrie-mitverantwortlich-614447805869>>.

Nein. Cannabis kann zu Psychosen führen, aber oft wird Cannabis auch als Selbstmedikation eingesetzt; und dann ist unklar welche Diagnose zuerst war. Ein Problem sind aber die Synthetischen Cannabinoide. Aber sicherlich auch ein früher Konsum Jugendlicher von zu starken Substanzen.

III. Wenn Sie diese Aussage unterstützen, weshalb?

3. Verschiedene Studien belegen das Cannabis, als Substanz, per se nicht in selbem Ausmass Abhängigkeitsfolgen hervorrufe, wie dies z.B. bei Tabak der Fall sei. Erachten Sie diese Erkenntnis als wahr, respektive als richtig?

JA.

- I. Sofern Sie diesen Erkenntnissen nicht zustimmen: Aus welchen Gründen tun Sie dies nicht?

4. Würde aus Ihrer Sicht eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken» eine Normalisierung des Cannabiskonsums mit sich bringen?

Ja, auf jeden Fall. Zudem wäre ein risikoärmerer Konsum möglich, durch klare Deklaration und andere Genussformen.

5. Sollte sich eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken» in den nächsten Jahren ergeben, würden Sie sich dafür einsetzen, dass sämtliches Cannabis, egal in welcher Form, aus schweizerischer Bio-Landwirtschaft stammen sollte?<sup>261</sup>

Nicht zwingend, sicher ist es wünschenswert einen möglichst hohen Bio-Anteil zu haben.

---

<sup>261</sup> Art. 8 Abs. 1 lit. a BetmPV.

6. Können Sie sich grundsätzlich eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken» vorstellen?

Ja.

7. Unterstützen Sie die aktuell geplanten oder bereits laufenden Pilotprojekte?

Im Grundsatz ja, aber es verzögert auch die gesetzliche Regulierung.

- I. Wenn Sie diese Pilotprojekte nicht unterstützen, was ist aus Ihrer Sicht problematisch an diesen?

8. Was spricht aus Ihrer Sicht am Ehesten gegen eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken»

- |  |
|--|
| <p>I. Der Jugendschutz</p> <p>II. Die Volksgesundheit</p> <p>III. Die Gefahr des Missbrauchs, welche zu einer Zunahme von Cannabis-Konsumierenden führen könnte</p> <p>IV. Verstoss gegen internationale Vereinbarungen und Konventionen</p> |
|--|

*Mehrere Optionen auswählbar*

Für mich spricht nichts dagegen. Die internationale Komptabilität ist eine grössere Herausforderung und die Umsetzung des Jugendschutzes.

9. Was spricht aus Ihrer Sicht am Ehesten für eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken»?

I. Eindämmung des Schwarzmarktes	x
II. Entkriminalisierung der Konsumierenden	
III. Gefahrenärmerer Konsum von Cannabis	x
IV. Besteuerung des Handels	x
V. Andere Gründe: .....	

*Mehrere Optionen auswählbar*

I, III und IV

10. Sollte sich Ihrer Ansicht nach die Legalisierung/Regulierung von Cannabis ausschliesslich auf die medizinisch-indizierte Anwendung erstrecken?

Nein.

- I. Sofern Sie eine Legalisierung/Regulierung von Cannabis für «Genusszwecke» unterstützen, in welchem Ausmass unterstützen Sie die Legalisierung/Regulierung?

I. Wir unterstützen diese vollkommen, ohne zusätzliche Bedingungen
II. Wir unterstützen eine Legalisierung/Regulierung, aber nur unter bestimmten Bedingungen (Bitte um Angabe unten)
III. Wie bereits erwähnt unterstützen wir keinerlei Bestrebungen der Legalisierung/Regulierung
IV. Andere Gründe: .....

*Sofern Sie die Antwortmöglichkeit II. ausgewählt haben, können Sie Ihre Bedingungen hier notieren:*

II: Klare Vorgaben für den Jugendschutz – eine kontrollierte Abgabe an unter 18-Jährige wäre möglich, wenn bereits ein Suchtpotenzial vorhanden ist.

11. Was sind Ihrer Meinung nach die möglichen Vor- und Nachteile einer Legalisierung/Regulierung von Cannabis zu «Genusszwecken»? *Bitte geben Sie mindestens drei Vor- und drei Nachteile an.*

Vorteile	Nachteile
Einschränkung Schwarzmarkt	In einer ersten Phase leichte Zunahme der Nutzenden
Deklarierte Produkte	Schwarzmarkt wird kaum vollständig ausgetrocknet
Besteuerung bringt Mittel für mehr Prävention	Internationaler Handel ist nicht ganz einfach
Ehrlicherer Umgang mit Cannabis und bessere Prävention	

## Selbstständigkeitserklärung

«Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls die Arbeit mit der Note 1 bewertet wird und der Senat gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe r des Gesetzes über die Universität vom 5. September 1996 und Artikel 69 des Statuts der Universität Bern vom 7. Juni 2011 zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Für die Zwecke der Begutachtung und der Überprüfung der Einhaltung der Selbstständigkeitserklärung bzw. der Reglemente betreffend Plagiate erteile ich der Universität Bern das Recht, die dazu erforderlichen Personendaten zu bearbeiten und Nutzungshandlungen vorzunehmen, insbesondere die schriftliche Arbeit zu vervielfältigen und dauerhaft in einer Datenbank zu speichern sowie diese zur Überprüfung von Arbeiten Dritter zu verwenden oder hierzu zur Verfügung zu stellen.» [Fassung vom 22.5.2014]<sup>262</sup>

Ort, Datum

Bern, 12. Juni 2023

Unterschrift



---

<sup>262</sup> Art. 42 Abs. 2 RSL RW.