

Standesinitiative «Cannabis-Legalisierung»

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 24. Mai 2022, RRB Nr. 2022/823

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Volksauftrag Standesinitiative «Cannabis-Legalisierung»	5
1.2 Parlamentarische Initiative «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz»	5
1.3 BetmG-Änderung: Pilotversuche mit Cannabis	6
1.3.1 Vorabklärungen zu einem Pilotversuch mit Cannabis in der Stadt Olten	6
2. Erwägungen	7
2.1 Gesundheitliche Risiken des Cannabis-Konsums	7
2.2 Haltung des Regierungsrates	7
3. Rechtliches	8
3.1 Institut der Standesinitiative	8
3.2 Zuständigkeit	8
3.3 Referendum	8
4. Antrag	8
5. Beschlussesentwurf	9

Kurzfassung

Mit Beschluss des Kantonsrates vom 12. Mai 2021 (KR.Nr. VA 0098/2020) wurde der am 11. Mai 2020 eingereichte Volksauftrag Standesinitiative «Cannabis-Legalisierung» erheblich erklärt und der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat einen Vorschlag für eine Standesinitiative zu unterbreiten mit folgender Forderung an den Bundesgesetzgeber: «Der Anbau, Handel, Besitz, Konsum und die Abgabe von Cannabis soll legalisiert und analog zur geltenden gesetzlichen Regelung zu alkoholischen Getränken reguliert werden.» Mittels Standesinitiative soll der Kanton Solothurn Druck auf den Bundesgesetzgeber ausüben, entsprechende Schritte in Angriff zu nehmen, um die bestehenden Gesetze dem Wandel der Zeit anzupassen.

Der Konsum von Cannabis mit einem Tetrahydrocannabinol(THC)-Gehalt von mindestens 1% ist in der Schweiz gegenwärtig grundsätzlich verboten. Der Konsum von Cannabis durch erwachsene Personen kann mit einer Ordnungsbusse in der Höhe von 100 Franken bestraft werden. Der Besitz von bis zu 10 Gramm Cannabis für den eigenen Konsum ist jedoch nicht strafbar.

Trotz dieses Verbots konsumieren in der Schweiz rund 222'000 Menschen regelmässig Cannabis mit einem THC-Gehalt von über 1% zu Genusszwecken. Diese Situation wirft mehrere Probleme auf. Sie lässt einen bedeutenden Schwarzmarkt florieren. Die Produktequalität unterliegt keiner Kontrolle, die Repressionskosten sind hoch und es ist schwierig, die Konsumentinnen und Konsumenten mit Präventionsmassnahmen zu erreichen.

Auf nationaler Ebene reichte Nationalrat Heinz Siegenthaler (Die Mitte-Fraktion. Die Mitte. EVP) am 25. September 2020 eine parlamentarische Initiative zur «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz» ein. Diese verlangt eine gesetzliche Neuregelung von Anbau, Produktion, Handel und Konsum von THC-haltigem Cannabis nach den Empfehlungen der eidgenössischen Kommission für Suchtfragen (EKSF). Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) gab der parlamentarischen Initiative Siegenthaler am 28. April 2021 Folge. Am 19. Oktober 2021 stimmte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) diesem Beschluss zu. Die SGK-N ist somit beauftragt, einen Gesetzesentwurf für die Schaffung eines regulierten Marktes für Cannabis auszuarbeiten.

Zusätzlich ist auf eidgenössischer Ebene am 15. Mai 2021 eine Änderung der Betäubungsmittelgesetzgebung in Kraft getreten, die Pilotversuche mit kontrollierter Abgabe von Cannabis zu «Genusszwecken» ermöglicht. Die Ergebnisse der anlaufenden Pilotprojekte sollen eine wissenschaftliche Grundlage für künftige gesetzliche Regelungen liefern und insbesondere bei der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Siegenthaler berücksichtigt werden.

Seit der Einreichung des kantonalen Volksauftrags zur Initiierung einer Standesinitiative im Mai 2020 wurde der politische Prozess auf eidgenössischer Ebene in Bezug auf eine gesetzliche Regelung betreffend Anbau, Handel, Besitz, Konsum und der Abgabe von Cannabis also bereits in Gang gesetzt. Die parlamentarische Initiative Siegenthaler ist inhaltlich deckungsgleich mit dem kantonalen Volksauftrag. Die Forderung des Volksauftrags, mittels Standesinitiative «Druck auf den Bundesgesetzgeber auszuüben, entsprechende Schritte in Angriff zu nehmen, um die bestehenden Gesetze dem Wandel der Zeit anzupassen», ist somit weitgehend obsolet. Nichtsdestotrotz kann durch eine Standesinitiative allenfalls der Druck auf den Bundesgesetzgeber erhöht werden, eine entsprechende Gesetzesvorlage möglichst rasch auszuarbeiten.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Standesinitiative «Cannabis-Legalisation».

1. Ausgangslage

1.1 Volksauftrag Standesinitiative «Cannabis-Legalisation»

Mit Beschluss des Kantonsrates vom 12. Mai 2021 (KR.NR. VA 0098/2020) wurde der am 11. Mai 2020 eingereichte Volksauftrag Standesinitiative «Cannabis-Legalisation» erheblich erklärt und der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat einen Vorschlag für eine Standesinitiative zu unterbreiten mit folgender Forderung an den Bundesgesetzgeber: «Der Anbau, Handel, Besitz, Konsum und die Abgabe von Cannabis soll legalisiert und analog zur geltenden gesetzlichen Regelung zu alkoholischen Getränken reguliert werden.»

Das Anliegen wird damit begründet, dass die aktuell restriktive gesetzliche Regelung dem grossen Potenzial von Cannabis im Bereich der Landwirtschaft, Forschung, Industrie und Gesundheit keine Rechnung trage und die heutige Rechtsanwendung willkürlich sei. Gefordert wird deshalb eine Anpassung der bestehenden Gesetze sowie ein liberalerer Umgang mit dem Anbau, Handel, Besitz, Konsum und der Abgabe aller Cannabis-Produkte, analog der gesetzlichen Regelung von Alkohol.

Zudem verlangt der Volksauftrag eine offene Debatte sowie eine wirksame Präventionskampagne zu Risiken des Cannabis-Konsums, um den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern eine informierte Entscheidung zu ermöglichen.

1.2 Parlamentarische Initiative «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz»

Am 25. September 2020 reichte Nationalrat Heinz Siegenthaler (Die Mitte-Fraktion. Die Mitte. EVP) eine parlamentarische Initiative zur «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz» ein. Diese verlangt eine gesetzliche Neuregelung von Anbau, Produktion, Handel und Konsum von THC-haltigem Cannabis nach den Empfehlungen der eidgenössischen Kommission für Suchtfragen (EKSF) mit folgenden Zielen:

- 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.

Die parlamentarische Initiative wurde insbesondere damit begründet, dass die geltende gesetzliche Regelung im Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (Betäubungsmittelgesetz, BetmG; SR 812.121) mit dem Verbot von Cannabis

den Zweck, die Bevölkerung zu schützen, nur ungenügend erfülle. Trotz Verbot nehme der Konsum nicht ab, der Schwarzmarkt floriere und es gebe keine Qualitätskontrolle und folglich auch keinen Konsumentenschutz. Ein effektiver Jugendschutz, der bei einer psychoaktiven Substanz wie Tetrahydrocannabinol (THC) und auch Alkohol zentral sei, bedinge einen regulierten Markt. Erst eine Gesetzesänderung könne diesen Umständen in allen Punkten Rechnung tragen. Mögliche Steuereinnahmen könnten zudem auch in die Prävention und den Jugendschutz fliessen.

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) leistete dieser parlamentarischen Initiative am 28. April 2021 Folge. Am 19. Oktober 2021 stimmte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) diesem Beschluss zu. Die SGK-N ist somit beauftragt, einen Gesetzesentwurf für die Schaffung eines regulierten Marktes für Cannabis auszuarbeiten.

1.3 BetmG-Änderung: Pilotversuche mit Cannabis

Am 15. Mai 2021 trat der neue Art. 8a BetmG in Kraft, der Pilotversuche mit kontrollierter Abgabe von Cannabis zu «Genusszwecken» ermöglicht. Die Versuche sollen eine wissenschaftliche Grundlage für die Durchführung örtlich und zeitlich begrenzter, wissenschaftlicher Pilotversuchen mit nicht-medizinischem Cannabis schaffen und gleichzeitig auch Grundlagen für eine künftige gesetzliche Regelung liefern. Die Geltungsdauer von Art. 8a BetmG ist auf zehn Jahre befristet.

Die Pilotversuche haben den Konsum von nicht-medizinischem Cannabis zu Genusszwecken durch Erwachsene zum Gegenstand. Der Konsum aus medizinischen Gründen aufgrund von ärztlichen Verschreibungen ist nicht Gegenstand dieser Versuche. Das Ziel der Pilotversuche besteht darin, mehr über die Vor- und Nachteile eines kontrollierten Zugangs zu Cannabis zu erfahren und eine fundierte wissenschaftliche Grundlage für mögliche Entscheide zur Regelung des Umgangs mit Cannabis zu erhalten.

Zusätzlich sollen die Pilotversuche Erkenntnisse über die Auswirkungen eines kontrollierten Zugangs zu Cannabis auf die physische und psychische Gesundheit der Konsumierenden und das Konsumverhalten liefern. Zudem lassen sich sozio-ökonomische Aspekte wie die Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit (Absentismus) oder die Familie und die sozialen Beziehungen der Konsumierenden analysieren. Auch die Auswirkungen auf den lokalen Schwarzmarkt sowie den Jugendschutz und die öffentliche Sicherheit können Gegenstand der wissenschaftlichen Studien sein. Die konkreten Forschungsfragen werden von den jeweiligen Forschungsprojekten festgelegt.

1.3.1 Vorabklärungen zu einem Pilotversuch mit Cannabis in der Stadt Olten

In der Stadt Olten wurde im Mai 2021 ein Postulat von Tobias Oetiker und Laura Schöni (Olten jetzt!) betreffend Pilotversuch mit Cannabis erheblich erklärt und ein Nachtragskredit für ein entsprechendes Vorprojekt genehmigt. Unter der Leitung der Suchthilfe Ost GmbH und der Fachhochschule Nordwestschweiz werden im Rahmen des Vorprojekts Cannabis-Konsumierende angefragt ob und unter welchen Bedingungen sie sich an einem mindestens dreijährigen Pilotversuch zum kontrollierten Verkauf von Cannabis in der Stadt Olten beteiligen würden. Die Befragung erfolgt in Form von anonymen Online-Umfragen sowie persönlichen Gesprächen.

An den verschiedenen Befragungen können alle Konsumentinnen und Konsumenten ab 18 Jahren teilnehmen, die ihren Wohnsitz in Olten haben und bereits Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken konsumiert haben. Die Befragungen sollen namentlich Kenntnisse über die Konsumsituation, die Anzahl der potenziellen Teilnehmenden sowie über mögliche Rekrutierungswege liefern. Die Ergebnisse sollen dem Oltner Stadtrat im Frühling 2022 vorgelegt werden. Sie bilden die Entscheidungsgrundlage für eine allfällige Entwicklung eines Konzepts und Antrags für den kontrollierten Cannabisverkauf in der Stadt Olten im Rahmen eines Pilotversuchs.

Der Pilotversuch müsste anschliessend vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) und der zuständigen kantonalen Ethikkommission für die Forschung genehmigt werden. Start des eigentlichen Pilotversuchs wäre voraussichtlich im Jahr 2023.

2. Erwägungen

Cannabis ist die am häufigsten konsumierte illegale Substanz in der Schweiz. Aufgrund von Bevölkerungsbefragungen kann davon ausgegangen werden, dass mehr als ein Drittel der Personen ab 15 Jahren bereits Erfahrung mit Cannabis gemacht hat. 3.1 % der Bevölkerung geben einen aktuellen Konsum ("in den letzten 30 Tagen") an. Dies entspricht hochgerechnet rund 222'000 Personen, die aktuell Cannabis konsumieren (Suchtmonitoring Schweiz 2020).

2.1 Gesundheitliche Risiken des Cannabis-Konsums

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).

2.2 Haltung des Regierungsrates

Nach Auffassung des Regierungsrates 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.

Eine Standesinitiative des Kantons Solothurn kann allenfalls dazu beitragen, die Ausarbeitung der gesetzlichen Regelung zu beschleunigen. Inhaltlich ist sie deckungsgleich mit der auf nationaler Ebene eingereichten parlamentarischen Initiative zur «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz» von Nationalrat Siegenthaler.

3. Rechtliches

3.1 Institut der Standesinitiative

Nach Art. 160 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung, Initiativen zu unterbreiten. Gegenstand solcher Initiativen können Regelungen sein, die in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fallen. Gemäss Art. 115 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) kann entweder ein Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung oder ein Vorschlag, einen Erlassentwurf auszuarbeiten, Gegenstand einer Standesinitiative bilden. In Frage kommt namentlich der Erlass von gesetzlichen Regelungen (Art. 22 ParlG), was Gegenstand der vorliegenden Standesinitiative bildet. Es wird nämlich verlangt, dass das BetmG insofern geändert wird, als der Konsum von Cannabis künftig nicht mehr verboten ist, jedoch adäquat staatlich geregelt wird.

3.2 Zuständigkeit

Nach Art. 76 Absatz 1 Buchstabe g der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) übt der Kantonsrat die den Kantonen von der Bundesverfassung eingeräumten Mitwirkungsrechte aus. Er ist somit zuständig, die Einreichung einer Standesinitiative zu beschliessen.

3.3 Referendum

Kantonsratsbeschlüsse über die Einreichung von Standesinitiativen unterliegen nicht dem Referendum (Art. 37 Abs. 1 Bst. e i.V.m. Art. 76 Abs. 1 Bst. g KV).

4. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

5. Beschlussesentwurf

Standesinitiative «Cannabis-Legalisierung»

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999¹ und Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe e und 76 Absatz 1 Buchstabe g der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986², nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 24. Mai 2022 (RRB Nr. 2022/823), beschliesst:

I.

Die Bundesversammlung wird ersucht, der nachstehenden Standesinitiative Folge zu leisten:

«Der Bundesgesetzgeber wird aufgefordert, den Anbau, Handel, Besitz, Konsum und die Abgabe von Cannabis im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz» mittels Änderung der eidgenössischen Betäubungsmittelgesetzgebung zu legalisieren und analog zur geltenden gesetzlichen Regelung zu alkoholischen Getränken zu regulieren.»

II.

Die Parlamentsdienste werden beauftragt, diesen Beschluss einschliesslich der Botschaft der Bundesversammlung zu übermitteln.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern
Gesundheitsamt
Kantonale Finanzkontrolle
Parlamentsdienste

¹ SR 101

² BGS 111.1