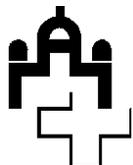


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



20.473 n Pa. Iv. Siegenthaler. Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 31. August 2023

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 31. August 2023 über die Frage der Fristverlängerung oder Abschreibung nach Artikel 113 Absatz 1 Parlamentsgesetz beraten.

Die parlamentarische Initiative verlangt, Anbau, Produktion, Handel und Konsum von THC-haltigem Cannabis nach den Empfehlungen der damaligen Eidgenössischen Kommission für Suchtfragen gesetzlich neu zu regeln.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 15 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen, die Behandlungsfrist für die parlamentarische Initiative um zwei Jahre (bis zur Herbstsession 2025) zu verlängern. Eine Minderheit (Herzog Verena, Aeschi Thomas, Amaudruz, Bircher, de Courten, Glarner, Schläpfer) beantragt, die parlamentarische Initiative abzuschreiben.

Berichterstattung: Gysi Barbara

Im Namen der Kommission
Die Präsidentin:

Céline Amaudruz

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stand der Vorprüfung
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Anbau, Produktion, Handel und Konsum von THC-haltigem Cannabis ist nach den Empfehlungen der eidgenössischen Kommission für Suchtfragen EKSF gesetzlich neu zu regeln. Dies mit folgenden Zielen:

- Das 4 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.

1.2 Begründung

In der Schweiz konsumieren 300 000 Personen regelmässig Cannabis als psychoaktive Substanz. Wie der Bundesrat bereits in einer Stellungnahme vom 23. Mai 2018 feststellte, hat das geltende Verbot von Cannabis im BetmG den Zweck, die Bevölkerung zu schützen, nur ungenügend erfüllt. Trotz Verbot nimmt der Konsum nicht ab, der Schwarzmarkt floriert und es gibt keine Qualitätskontrolle und folglich auch keinen Konsumentenschutz. Zudem bedingt ein effektiver Jugendschutz einen regulierten Markt. Da es sich bei THC, wie bei Alkohol, um psychoaktive Substanzen handelt, ist der Schutz der Minderjährigen von zentraler Bedeutung. Die geforderte Gesetzesänderung muss diesen Umständen in allen Punkten Rechnung tragen. So müssen mögliche Steuereinnahmen auch in die Prävention und den Jugendschutz fliessen. Nur eine sinnvolle gesetzliche Regelung wird diesen allgemein bekannten Problemen begegnen können. Anstatt sich diesen Problemen zu stellen, überlässt der Staat derzeit jedoch die Kontrolle über diesen, bereits bestehenden Markt, illegalen Akteuren. Dies führt zu einer ganzen Reihe negativer Effekte. Z.B. werden natürliche Hanfpflanzen mit künstlichen und giftigen Substanzen "gestreckt". Zum inexistenten Konsumentenschutz und der fehlenden Rückverfolgbarkeit, kommt die fehlende Konsumenteninformation (insb. THC-Wert) dazu.

Hanf ist ausserdem eine der umweltfreundlichsten und vielseitigsten Nutzpflanze, welche sich zur medizinischen Anwendungen, aber auch als nachwachsender Rohstoff einsetzen lässt. Das umweltschonende und wirtschaftliche Potenzial ist daher beachtenswert.

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.

2 Bisherige Arbeiten

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) gab der parlamentarischen Initiative am 28. April 2021 mit 13 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung Folge. Am 19. Oktober 2021 stimmte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) diesem Entscheid mit 9 zu 2 Stimmen zu. Anschliessend entschied sich die SGK-N am 6. April 2022 mit 13 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen dafür, eine Subkommission mit den Arbeiten



am Erlassentwurf zu betrauen. Das Mandat der Subkommission verabschiedete sie einstimmig am 20. Mai 2022: Demnach soll eine Subkommission bestehend aus neun Mitgliedern einen Erlassentwurf in Umsetzung der parlamentarischen Initiative erarbeiten. Die Subkommission soll dabei die bisherigen Ergebnisse der Pilotversuche berücksichtigen und Erkenntnisse aus anderen Ländern, Forschungsergebnisse sowie weitere Grundlagen in ihre Arbeiten einbeziehen.

Die Subkommission hielt seit ihrer Einsetzung insgesamt fünf ordentliche Sitzungen ab. An der ersten Sitzung im August 2022 liess sie sich zum Auftakt eine detaillierte Auslegeordnung der Verwaltung zu verschiedenen möglichen Modellen zur Regulierung von Cannabis präsentieren. Daneben hörte sie Fachverbände im Bereich der Drogen- und Suchtpolitik zum zentralen Thema des Jugendschutzes an. Aufbauend auf der Auslegeordnung befasste sich die Subkommission an der zweiten Sitzung im November 2022 dann mit ausgewählten Regulierungsmodellen. Sie hörte Fachpersonen aus der Provinz Québec in Kanada sowie aus Deutschland an, um ausführliche Informationen über die bereits umgesetzte beziehungsweise geplante Regelung zu erlangen. Weiter liess sie sich eine vergleichende Studie im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Suchtfragen und nichtübertragbare Krankheiten (EKSU) zu den bisherigen Erkenntnissen der Legalisierung von Cannabis in den USA, Kanada sowie Uruguay präsentieren.

An den darauffolgenden drei Sitzungen im Januar, März und August 2023 diskutierte und verabschiedete die Subkommission die Ziele und grundlegenden Eckwerte einer zukünftigen Regelung von Cannabis für rekreative Zwecke. Generell strebt die Subkommission eine umfassende Regelung an, die konsequent im Sinne der öffentlichen Gesundheit ausgerichtet ist. Cannabisprodukte sollen legalisiert, aber weiterhin als Betäubungsmittel behandelt und nicht gefördert werden. Der Eigenanbau und die Produktion durch staatlich bewilligte Unternehmen oder Organisationen sollen erlaubt werden. Cannabisprodukte sollen in staatlich bewilligten Unternehmen oder Organisationen erworben werden können. Um den Jugend- und Gesundheitsschutz zu gewährleisten, sollen Produktion, Vertrieb und Verkauf stark staatlich kontrolliert werden. Es soll zudem eine Lenkungsabgabe erhoben werden. Schliesslich soll die neue Regelung an die bisherige, evidenzbasierte schweizerische Drogenpolitik anknüpfen. Auch sind die internationalen Verpflichtungen zu berücksichtigen.

Die neue Regelung soll insgesamt bezwecken, dass der Schutz der Konsumierenden und der Bevölkerung sowie besonders der Jugendlichen gewährleistet ist. Der problematische Cannabiskonsum soll reduziert werden. Ein Teil der Subkommission lehnt eine Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken weiterhin grundsätzlich ab.

Aufbauend auf diesen Zielen und Eckwerten gibt es diverse nachgelagerte Fragen zu klären, damit die gesetzlichen Bestimmungen ausgearbeitet werden können. Die Subkommission hat bereits einige solcher nachgelagerten Fragen diskutiert. Um die Diskussionsgrundlagen für die komplexeren Fragen zu erstellen, sind weitere Abklärungen der verschiedenen, involvierten Stellen in der Verwaltung und auch der Einbezug externer Expertise notwendig. Als nächste Schritte sollen diese Abklärungen erfolgen, die weiteren nachgelagerten Fragen beantwortet und danach ein Erlassentwurf zuhanden der SGK-N ausgearbeitet werden. Die Subkommission plant, den Erlassentwurf im vierten Quartal 2024 zu beraten.

3 Erwägungen der Kommission

Die Kommission begrüsst die Arbeiten der Subkommission und die unterstützenden Arbeiten der Verwaltung. Sie stellt fest, dass es sich bei der umfassenden Neuregelung von Cannabis um ein äusserst komplexes Rechtsetzungsprojekt handelt. Es betrifft nicht nur Fragen des



Gesundheitsschutzes, sondern tangiert auch diverse Bereiche wie das Wirtschafts- und Steuerrecht, das Strassenverkehrsrecht, das Strafrecht oder auch das Völkerrecht. Darüber hinaus gibt es erst wenige Erfahrungen aus dem Ausland, die herangezogen werden können. Auch entwickeln sich die zu regelnden Cannabisprodukte laufend weiter.

Damit die Subkommission und die Verwaltung genügend Zeit haben, diese vielschichtigen und komplexen Fragen eingehend zu prüfen und anschliessend einen Vorentwurf vorzulegen, soll die Frist zur Erarbeitung des Erlassentwurfs um zwei Jahre verlängert werden.

Die Kommissionsminderheit beantragt, die parlamentarische Initiative abzuschreiben, da sie eine Legalisierung von Cannabis zu rekreativen Zwecken weiterhin ablehnt. Sie ist der Überzeugung, dass stattdessen auf systematische Prävention, Informationsarbeit und wirksamere Repression gesetzt werden muss. Eine glaubwürdige Prävention zu den Risiken des Konsums von Cannabisprodukten werde verunmöglicht, wenn diese einfach zugänglich werden. Zudem stellt die Minderheit in Frage, ob der Schwarzmarkt durch die Legalisierung effektiv verdrängt werden könne. Schliesslich weist sie darauf hin, dass sich auch der Internationale Suchtstoffkontrollrat gegen eine Legalisierung ausspricht.