

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betr. Cannabis Pilotversuch, eingereicht von Gemeinderat M. Wäckerlin (PP) und Gemeinderätin K. Cometta (GLP)

---

### Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Cannabis Pilotversuch wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

### Bericht:

Am 25. Februar 2013 reichten Gemeinderat Marc Wäckerlin und Gemeinderätin Katrin Cometta namens der GLP/PP-Fraktion mit 23 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 17. März 2014 überwiesen wurde:

*«Der Stadtrat wird eingeladen sich mit anderen Städten abzusprechen und sich nach Möglichkeit an einem nationalen Forschungsprojekte für einen wissenschaftlich begleiteten Pilotversuch zum kontrollierten Verkauf von Cannabis aktiv zu beteiligen. Zudem wird der Stadtrat eingeladen, sich auf nationaler Ebene gemeinsam mit anderen Städten für eine kontrollierte Legalisierung von Cannabis einzusetzen.»*

#### Begründung:

*Eine grosse Mehrheit der Gemeinderäte der Stadt Zürich hat sich kürzlich für eine kontrollierte Drogenliberalisierung mit Jugendschutz ausgesprochen und den Stadtrat beauftragt, an einer entsprechenden nationalen Studie teilzunehmen (StZH StRB 2012 1226). Ähnliche Vorstösse wurden in Basel, Bern und Luzern eingereicht.*

*Zitat aus dem Zürcher Postulat: «Das Verbot des Cannabiskonsums ist Ausdruck einer blockierten schweizerischen Drogenpolitik und kriminalisiert tausende von Menschen, statt sie zu vernünftigem Genusskonsum zu leiten. Diese verkehrte Politik kostet viel Geld, welches besser für die Prävention ausgegeben würde. Die Städte sind von dieser fehlgeleiteten Politik besonders betroffen.» Dies trifft für Winterthur genauso zu.*

*Ein entspannter Umgang mit Cannabis mit einem staatlich kontrollierten Cannabisverkauf könnte einen effizienteren Jugendschutz ermöglichen, die Polizei und Justiz entlasten, dadurch Kosten einsparen. Das eingesparte Geld kann in Aufklärung, Prävention und Suchthilfe investiert werden. Durch den legalen Erwerb ergibt sich eine kontrollierbare Qualität, was der Gesundheit der Konsumenten zugutekommt. Ein legalisierter Handel entzieht internationalen Verbrecherorganisationen die Erwerbsgrundlage und trägt so international zur Sicherheit bei. Bei einer Entkriminalisierung fallen zudem gesellschaftliche Hürden für Gelegenheitskonsumenten.*

*Winterthur soll daher seine Kräfte mit denen der anderen Städte bündeln und sich gemeinsam für eine offenere Cannabis-Politik einsetzen. Dazu sind wissenschaftlich begleitete Studien, mit denen versuchsweise eine Liberalisierung erprobt werden kann, ein probates Hilfsmittel, um die Diskussion zu versachlichen.*

Quelle: (z.B.) <http://www.20min.ch/schweiz/zuerich/story/29334620>»

## **Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:**

### **Das Wichtigste in Kürze**

#### *Ausgangslage*

Die Regulierung von Cannabis wird zurzeit in der Schweiz breit diskutiert. Im Zentrum stehen rechtliche und gesundheitliche Fragestellungen. Rechtlich ist klar, dass es sich bei Cannabis um eine illegale Droge handelt und somit Konsum und Handel verboten sind, wobei erwachsene Cannabiskonsumierende lediglich mit einer Ordnungsbusse belangt werden. Bezüglich der gesundheitlichen Folgen von Cannabis weisen Fachleute darauf hin, dass das Schadens- und Risikopotential von Cannabis eindeutig tiefer ist als bei Alkohol. Allgemein und für den Stadtrat insbesondere unbestritten ist, dass eine Regulierung von Cannabis auch einen wirk-samen Jugendschutz beinhalten muss.

Vorbild für das Vorgehen zur Regulierung von Cannabis sind die Pilotversuche einzelner Städ-te bei der kontrollierten Heroinabgabe. Das Bundesamt für Gesundheit hat jedoch klar signali-siert, dass es aufgrund der bestehenden gesetzlichen Grundlagen nicht aktiv sein kann bezie-hungsweise will.

Die Befürworter einer Regulierung von Cannabis setzen vor allem auf Pilotversuche in Städ-ten. Am weitesten fortgeschritten ist Genf, gefolgt von Basel. Für die organisatorische Umset-zung stehen dabei so genannte „Social Clubs“ im Vordergrund (kontrollierter Zugang für Clubmitglieder).

Hauptproblem einer regulierten Abgabe ist jedoch nicht der Verkauf von Cannabis, bei dem grundsätzlich auch andere organisatorische Lösungen denkbar wären (zum Beispiel Abgabe in Apotheken), sondern die Sicherstellung und Kontrolle einer von der Produktion bis zum Verkauf geschlossenen Kette (kein illegaler Handel, Schutz der Gesundheit).

#### *Einschätzung des Stadtrates*

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass Konsum, Handel und Produktion von Cannabis eine ge-sellschaftliche Realität sind. Er kann daher nachvollziehen, dass die mit dem generellen Ver-bot verbundenen Folgen zum Teil als stossend wahrgenommen werden. Er stellt allerdings auch fest, dass zum aktuellen Zeitpunkt für die Umsetzung des vorliegenden Postulats we-sentliche Hindernisse bestehen. Diese sind insbesondere rechtlicher Art. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Durchführung eines wissenschaftlich begleiteten Pilotversuches zu ent-sprechenden finanziellen Aufwendungen führen und Personalressourcen bei den hauptbe-troffenen Departementen DSO, DSU und DSS in Anspruch nehmen dürfte.

Nach Abwägen der Vorteile (Winterthur als Pionierstadt, eigene Erfahrungsbasis) und Nachtei-le (unklare rechtliche Situation beziehungsweise Handeln nahe / in der Illegalität, Kosten) kommt der Stadtrat zum Schluss, dass zurzeit die Nachteile und Risiken überwiegen.

#### *Weiteres Vorgehen*

Aufgrund der gesellschaftlichen Bedeutung des Themas ist der Stadtrat der Meinung, dass die Stadt Winterthur, entsprechend ihren suchtpolitischen Grundsätzen, pragmatisch und nur in Koordination mit den verschiedenen Akteuren die aktuellen Entwicklungen aktiv mitverfolgen sollte. Dafür sieht der Stadtrat folgendes Vorgehen vor:

- Die Stadt Winterthur wird Mitglied der Cannabis-Arbeitsgruppe, an der unter anderem die Städte Genf, Basel, Bern und Zürich teilnehmen und ihre Erfahrungen austauschen. Damit erhält die Stadt Winterthur die Informationen aus erster Hand (zum Beispiel über rechtliche Lösungsansätze und den finanziellen Aufwand für einen Pilotversuch) und kann so auch schnell reagieren.
- Die Stadt Winterthur verfügt mit der „Suchtpolitik Winterthur 2012 – 2016“ (<http://soziales.winterthur.ch/soziale-dienste/berichte-und-konzepte/>) im Suchtbereich über ein ganzheitliches Strategiepapier. Im Rahmen der Vorbereitung der „Suchtpolitik Win-

terthur 2017 – 2021“ soll – unter Einbezug der Departemente DSO, DSU und DSS – auch das Thema Cannabis vertiefter einfließen.

### Hintergrundinformationen über den aktuellen Wissensstand zu Konsum, Wirkung und Regulierung von Cannabis in der Schweiz

Ist Cannabis ein Abhängigkeit erzeugendes Rauschgift oder ein harmloses Genussmittel? Die Meinungen gehen auseinander. Seit Anfang des Jahres sind im US-Bundesstaat Colorado die Produktion, der Handel und der Konsum von Cannabis legal. Im Verlauf des Jahres wird Washington folgen und Uruguay wird dieses Jahr als erstes Land der Welt Cannabis legalisieren. Die Diskussion über neue Regulierungsmodelle findet auch in der Schweiz statt. Seit einigen Jahren signalisieren verschiedene Städte (Zürich, Basel, Bern, Genf) ihre Bereitschaft, über neue Ideen für Produktion und Verkauf von Cannabis nachzudenken. Aktuell ist die Diskussion in Genf über ein zeitlich befristetes Pilotprojekt mit Cannabis Social Clubs am weitesten fortgeschritten. Die folgenden Ausführungen geben einen kurzen Überblick über den aktuellen Wissensstand zu Konsum, Wirkung und Regulierung von Cannabis in der Schweiz.

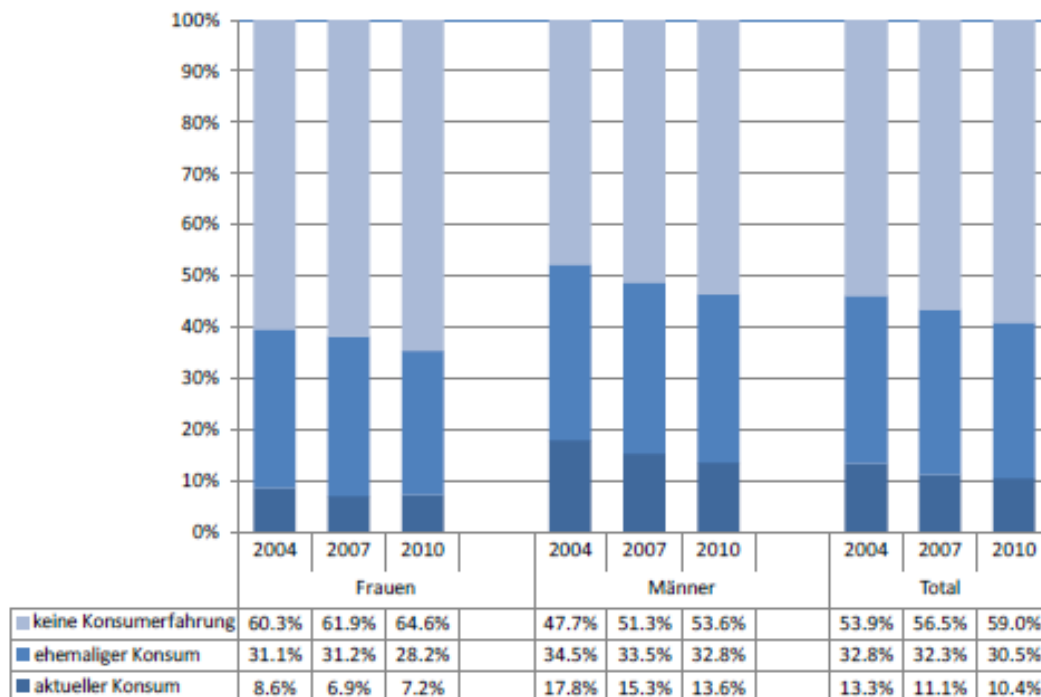
### Cannabiskonsum in der Schweiz

Cannabis ist diejenige illegale Droge, die in der Schweiz am weitesten verbreitet ist. Das vom BAG durchgeführte Suchtmonitoring (2011/2012) zeigt, dass knapp 30% der Schweizer Bevölkerung zumindest einmal im Leben Cannabis konsumiert hat. Die überwiegende Mehrheit der aktuellen Cannabiskonsumanten findet sich in den Altersstufen unter 35 Jahren. Die höchsten Anteile werden bei den 15- bis 19-Jährigen und den 20- bis 24-Jährigen mit 9.1% respektive 9.6% beobachtet. Es fällt auf, dass der aktuelle Gebrauch bei Männern fast viermal so häufig ist wie bei Frauen (Männer 5.1%, Frauen 1.5%). Werden die Ergebnisse der Schülerbefragung HBSC 2010 herangezogen, so zeigt sich, dass 8.3% der 14-Jährigen und 13.2% der 15-Jährigen während der letzten 30 Tage vor der Befragung Cannabis konsumiert haben.

|                            | <b>Alter</b> |              |              |              |              |              |              |            | <b>Ø</b> |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|----------|
|                            | <b>15-19</b> | <b>20-24</b> | <b>25-34</b> | <b>35-44</b> | <b>45-55</b> | <b>55-64</b> | <b>65-74</b> | <b>75+</b> |          |
| <b>Lebenszeitprävalenz</b> |              |              |              |              |              |              |              |            |          |
| 2011                       | 27.9%        | 46.4%        | 50.2%        | 37.6%        | 27.5%        | 15.9%        | 4.7%         | 0.8%       | 27.9%    |
| 2012                       | 30.9%        | 48.3%        | 51.8%        | 37.3%        | 32.6%        | 17.7%        | 6.8%         | 1.4%       | 29.6%    |
| <b>12-Monatsprävalenz</b>  |              |              |              |              |              |              |              |            |          |
| 2011                       | 17.1%        | 17.4%        | 10.2%        | 3.3%         | 2.1%         | 0.5%         | 0.0%         | 0.0%       | 5.1%     |
| 2012                       | 21.0%        | 19.7%        | 12.7%        | 4.4%         | 2.8%         | 1.0%         | 0.6%         | 0.0%       | 6.3%     |
| <b>30-Tageprävalenz</b>    |              |              |              |              |              |              |              |            |          |
| 2011                       | 8.5%         | 9.3%         | 5.9%         | 1.6%         | 0.9%         | 0.4%         | 0.0%         | 0.0%       | 2.7%     |
| 2012                       | 9.1%         | 9.6%         | 6.2%         | 2.4%         | 1.9%         | 0.8%         | 0.6%         | 0.0%       | 3.2%     |

Aus: Suchtmonitoring BAG 2011/2012

Betrachtet man den Cannabiskonsum von 2004 bis 2010 zeigt sich ein kontinuierlicher Rückgang.



Aus: Cannabismonitoring Sucht Schweiz, 2012

Wie bei Alkohol auch ist nicht jeder Konsum von Cannabis an sich problematisch. Ein grosser Teil der Cannabiskonsumierenden nimmt Cannabis nur gelegentlich oder experimentell und erfährt dadurch keine bis wenig Probleme. Ein exzessiver Cannabiskonsum kann aber zu Problemen im sozialen und gesundheitlichen Bereich führen. Häufig ist der Cannabis-Konsum auch mit einer Lebensphase verbunden. Deshalb gibt es mit zunehmendem Alter immer mehr Personen, die früher konsumiert haben, aktuell aber nicht mehr konsumieren.

### Risiken des Cannabiskonsums

Die gesundheitlichen Risiken des Cannabiskonsums werden durch mehrere Faktoren beeinflusst: Häufigkeit und Gebrauchsdauer, Dosierung, Drogenqualität, Konsumsituation, Gesundheitszustand und psychische Veranlagung der konsumierenden Person.

Das Rauchen von Cannabis kann eine beeinträchtigte Lungenfunktion zur Folge haben und das Risiko für Atemwegserkrankungen (chronischer Husten, Entzündungen, Krebs) erhöhen. Es sind leichte Beeinträchtigungen kognitiver Fähigkeiten wie Gedächtnis- und Aufmerksamkeitsleistungen bei Langzeitkonsumierenden nachgewiesen worden.

Untersuchungen haben gezeigt, dass bei Langzeitkonsumierenden die Gedächtnis- und Aufmerksamkeitsleistungen leicht beeinträchtigt sind. Nach heutigem Kenntnisstand geht man davon aus, dass diese Beeinträchtigungen wahrscheinlich wieder verschwinden, wenn der Konsum eingestellt wird. Bei Jugendlichen sind die Risiken grösser, weil sich ihr Gehirn in einem Reifeprozess befindet.

Es ist nicht bestätigt, dass Cannabiskonsum zu einem so genannten „amotivationalen Syndrom“ führt. Symptome wie Apathie und Zurückgezogenheit bei chronisch Konsumierenden sind vermutlich eher die Folge von bestehender Depressivität und chronischen Rauschzuständen.

Es besteht ein Zusammenhang zwischen Cannabisgebrauch und Psychosen sowie Depressionen, vor allem bei häufigem Konsum sowie bei einem frühen Einstieg in den Cannabisgebrauch. Es ist aber wissenschaftlich umstritten, ob dieser Zusammenhang ursächlich ist. Weitgehend unumstritten ist, dass Cannabis bei Personen mit entsprechender Veranlagung Psychosen (insbesondere Schizophrenie) auslösen resp. deren Entwicklung beschleunigen und den Krankheitsverlauf verschlechtern kann.

Cannabis kann bei häufigem Konsum psychisch und körperlich abhängig machen. Typisch für eine körperliche Abhängigkeit sind Entzugerscheinungen beim Reduzieren oder Absetzen des Konsums, so z.B. Veränderungen der Herzfrequenz, Ruhelosigkeit, Schlaflosigkeit. Eine psychische Abhängigkeit äussert sich insbesondere in einem kaum kontrollierbaren Verlangen, eine Droge zu konsumieren. Während die körperliche Abhängigkeit relativ rasch verschwindet, kann die psychische Abhängigkeit auch längerfristig zu Rückfällen führen. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass das Schadenspotential von Cannabis deutlich geringer ist als dasjenige von Alkohol. Im Gegensatz zu Alkohol kennt die schweizerische Gesellschaft aber keinen ritualisierten Konsum von Cannabis.

### **Rechtliche Bestimmungen**

- Cannabis ist in der Schweiz verboten (§ 8, BetmG).
- Anbau, Verkauf, Besitz und Konsum sind strafbar.
- Der Konsum sowie dessen Vorbereitungshandlungen in geringer Menge (10g) können seit 2012 nur noch mit einer Ordnungsbusse geahndet werden.

### **Aktuelle Strafpraxis**

#### *Besitz, Anbau, Handel und Kauf*

- Freiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren

#### *Konsum bei Erwachsenen*

- Ahndung via Ordnungsbussensystem, keine Anzeige.
- Konkret: Sofern die Person nicht mehr als 10 g Cannabis bei sich hat, erfolgt eine Geldbusse. Wer mehr als 10g Cannabis auf sich trägt, wird strafrechtlich belangt.
- Anzahl Ordnungsbussen in den Kantonen: Noch keine vergleichbaren Zahlen. Hinweise auf kantonal unterschiedlich strikte Handhabung.

#### *Konsum bei Minderjährigen*

- Keine Ordnungsbussen
- Ordentliches Verfahren nach der Jugendstrafprozessordnung
- Benachrichtigung der Jugendanwaltschaft und der Eltern
- Oft Bussen und verordnete Massnahmen bei Suchtberatungsstellen

#### *Strassenverkehr*

- Das Führen eines Fahrzeugs unter dem Einfluss von Cannabis ist verboten.
- Null-Toleranz: Wer mit erhöhtem THC-Wert Auto fährt, verliert seinen Führerschein für unbestimmte Zeit, muss diverse Auflagen erfüllen (z.B. Abstinenz / Haarproben über gewisse Zeit) und wird strafrechtlich belangt.

### **Aktive Marktregulierung vs. Repression**

Im März 2014 hat die Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik NAS-CPA ein Grundlagenpapier zu Thema Marktregulierung in der Drogenpolitik verfasst und sich darin klar für ein Marktregulierungsmodell von Cannabis ausgesprochen, weil sich aus ihrer Sicht die Ziele der schweizerischen Drogenpolitik dadurch besser erreichen lassen und zwar aus folgenden Gründen:

- Wirkstoffgehalt und Reinheit von Cannabis können durch eine staatliche oder staatlich lizenzierte Abgabe kontrolliert werden, was auf dem Schwarzmarkt unmöglich ist.
- Mit einer Marktregulierung ist es möglich, zeitliche und örtliche Verkaufseinschränkungen zu erlassen und aktiv Präventions- und Beratungsarbeit zu leisten.
- Durch die Tolerierung des Cannabisanbaus für den Eigenbedarf kann der Cannabishandel besser aus dem öffentlichen Raum verdrängt werden, da es eine Alternative zum Erwerb auf dem Schwarzmarkt gibt.

- Durch eine konsequente Regulierung entstehen wirtschaftliche Vorteile, da Ressourcen bei der polizeilichen und justiziellen Verfolgung des Strassenhandels eingespart und an anderer Stelle eingesetzt werden können, vor allem in den Bereichen Prävention, Früherkennung und Frühintervention und Umsetzung von Jugendschutzmassnahmen. Auch können mithilfe staatlicher Verkaufsmonopole Steuereinnahmen generiert und Arbeitsplätze geschaffen werden.

### **Pilotversuche für einen kontrollierten Verkauf von Cannabis**

Nach der im November 2008 klar gescheiterten Volksinitiative zur Legalisierung von Hanfprodukten ist zuerst eine neue Debatte über die Strafverfolgung von Cannabiskonsumierenden entstanden. Es wurde ein Ordnungsbussenmodell entwickelt, das seit dem 1. Oktober 2013 in Kraft ist. Parallel dazu wurden ab 2010 in mehreren Schweizer Städten Postulate zur Entwicklung und Prüfung neuer Regulierungsmodelle für Produktion, Handel und Konsum von Cannabisprodukten eingereicht.

Ein Rechtsgutachten von Professor Killias machte 2011 deutlich, dass es im bestehenden Betäubungsmittelgesetz keine rechtlichen Grundlagen für eine neue Regulierung von Cannabis gibt. Zürich und Basel wurden daraufhin beauftragt, trotz des vorliegenden Rechtsgutachtens weitere Alternativen zu prüfen.

Aktuell besteht eine städtische Cannabis-Arbeitsgruppe, an der sich Zürich, Basel, Bern und Genf beteiligen. Am weitesten fortgeschritten ist die Diskussion in Genf, wo man im Rahmen eines dreijährigen Pilotprojekts Cannabis Social Clubs (CSC) zulassen möchte. Das Projekt wird von einer parteiübergreifenden Arbeitsgruppe (Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève; 2013) unterstützt. Auslöser dafür ist unter anderem das zunehmende Gefühl von Unsicherheit in der Bevölkerung. Die Arbeitsgruppe glaubt, dass eine Regulierung durch CSC den Schwarzmarkt und den illegalen Strassenhandel reduzieren wird und sich die Ordnungskräfte dann gezielter der Bekämpfung anderer Drogen wie Kokain und Heroin widmen können. Das Genfer Modell übernimmt die wesentlichen Regeln der CSC wie man sie anderswo in Europa bereits kennt. Es handelt sich um gemeinnützige Vereine, die als Clubs geführt werden und nicht öffentlich zugänglich sind. Die CSC produzieren Cannabisprodukte und verteilen sie ausschliesslich an ihre Mitglieder. Die Genfer Arbeitsgruppe sieht in solchen Strukturen eine gute Gelegenheit, Menschen mit problematischem Konsum zu erfassen oder die Qualität und den THC-Gehalt ihrer Produkte zu kontrollieren. Wann und auf welcher gesetzlichen Grundlage das Modell in Genf umgesetzt werden kann, ist im Moment noch unklar.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Soziales übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder