

Bundesamt für Gesundheit BAG
Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern

(per E-Mail an: pilotversuchecannabis@bag.admin.ch)

Bern, 25. Oktober 2018

Reg: tsc – 7.324

Vernehmlassung zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes und Verordnung über Pilotversuche mit Cannabis: Stellungnahme der SODK

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 4. Juli 2018 wurde die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zur Stellungnahme zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes und der Verordnung über Pilotversuche mit Cannabis eingeladen. Unter den interkantonalen Konferenzen SODK, KKJPD und GDK wurde vereinbart, dass die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) die Federführung bei diesem Vernehmlassungsverfahren übernimmt.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir bestens. Der Vorstand SODK hat das Geschäft an seiner Sitzung vom 7. September 2018 behandelt und äussert sich gerne wie folgt:

Grundsätzliche Einschätzung

Die Thematik der Cannabisregulierung gewinnt angesichts der gesellschaftlichen Entwicklungen sowie der Legalisierungsbestrebungen in anderen Ländern auch in der Schweiz an Brisanz. Die Erarbeitung wissenschaftlicher Erkenntnisse über die Folgen neuer Cannabisregulierungen sind wichtig und dringend; es besteht politischer Handlungsbedarf. Der Vorstand SODK begrüsst deshalb grundsätzlich die Vorlage.

So befürwortet der Vorstand SODK, dass mit der Änderung des Betäubungsmittelgesetzes die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, um wissenschaftliche Forschungsprojekte über den Cannabiskonsum in der Freizeit zu bewilligen. Er kann dem vorgeschlagenen Experimentierartikel zustimmen. Insbesondere stützt der Vorstand SODK die in der entsprechenden Verordnung festgeschriebene Zielsetzung der Pilotversuche.

Der Vorstand der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat sich an seiner Sitzung vom 21. September 2018 ebenfalls mit der Thematik auseinandergesetzt. Die vorgeschlagenen Pilotversuche mit Cannabis werden vom Vorstand der KKJPD als Schritt in Rich-

tung einer sinnvollen Regulierung ebenfalls unterstützt. Der Vorstand der KKJPD erachtet es als wichtig, dass die Strafverfolgungsbehörden (insbes. Polizei und Staatsanwaltschaften) die Pilotversuche eng begleiten. Diese Behörden müssen bei der Umsetzung der Pilotversuche daher von Anfang an miteinbezogen werden. Zudem muss es das Ziel sein, dass eine mögliche künftige Regulierung des Betäubungsmittelmarktes darauf ausgerichtet wird, dass der illegale Drogenhandel auch auf internationaler Ebene an Attraktivität verliert und der organisierten Kriminalität dadurch entgegengewirkt werden kann.

Zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes

Der Vorstand SODK findet es richtig, dass der Bewilligungsnehmer ein Präventions-, Jugendschutz- und Gesundheitsschutzkonzept für die Durchführung des Pilotversuches haben muss.

Im Weiteren ist der Vorstand SODK damit einverstanden, dass der Preis des Studiencannabis in Anlehnung an die Höhe des Schwarzmarktpreises definiert werden muss, um einem Weiterverkauf vorzubeugen. Gleichzeitig sollen aber die Bewilligungsnehmer weder einen Verlust noch einen Profit erzielen aufgrund einer zu tiefen oder hohen Marge zwischen Einkaufs- und Verkaufspreis des Studiencannabis. Die vorgesehene Besteuerung des Studiencannabis mittels Tabaksteuer als sog. Ersatzprodukte (25 %) und mittels Mehrwertsteuer (8 %) treibt den Preis in die Höhe und verengt damit für Bewilligungsnehmer den Spielraum massiv. Je nach Höhe des Einkaufspreises (der Studiencannabis muss von hoher Qualität sein) und je nach Situation auf dem Schwarzmarkt kann die Besteuerung dazu führen, dass der Verkaufspreis über dem Schwarzmarktpreis zu liegen kommt. Dies würde die Rekrutierung der Probanden unverhältnismässig erschweren und könnte letztlich die Durchführung eines Pilotversuches verhindern.

Im erläuternden Bericht wird auf eine Schätzung der Steuereinnahmen für den Bund verzichtet. Bei einem geschätzten Verkaufspreis von 10 Franken pro Gramm, einer geschätzten Monatsdosis von 30 Gramm Cannabis (1 Gramm Cannabis pro Tag, unabhängig vom THC-Gehalt) pro Proband sowie einer Steuerbelastung von 33 % auf dem Verkaufspreis fliessen dem Bund pro Proband und Jahr rund 1200 Franken zu. Der Bundesrat hat vorgesehen, dass ein Pilotversuch bis zu 5'000 Probanden umfassen kann. In diesem Fall würden die Steuereinnahmen für diesen Pilotversuch pro Jahr ungefähr 6 Millionen Franken betragen. Der Vorstand SODK erachtet es nicht als opportun, dass der Bund sich durch wissenschaftliche Pilotversuche zusätzliche Steuereinnahmen in Millionenhöhe verschafft, die ohne Zweckbindung in die Bundeskasse fliessen.

Weiter ist zu bedenken, dass die Kantone durch Kontrollaufgaben belastet sind, die der Bund an sie delegiert, während er selbst die genannten Steuereinnahmen erhält. Inwiefern dieser zusätzliche Vollzugsaufwand für die Kantone abgemindert wird durch den Rückgang von Strafverfolgungen von Cannabisdelikten, wird im erläuternden Bericht nicht ausgeführt.

Der Vorstand SODK fordert deshalb den Bundesrat auf, eine detaillierte Regulierungsfolgenabschätzung vorzunehmen, um sowohl die Auswirkungen einer Steuerbelastung wie auch einer Steuerbefreiung des Studiencannabis beurteilen zu können. Falls eine Tabaksteuer erhoben wird, plädieren wir dafür, dass 50 % der Steuereinnahmen zweckgebunden den Kantonen für die Suchtprävention und Suchtforschung zur Verfügung gestellt wird. Andernfalls ist auf eine Erhebung der Tabaksteuer zu verzichten und diese Steuerbefreiung ist in Artikel 5 des Tabaksteuergesetzes vorzusehen.

Bei der Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz ist es dem Vorstand SODK ein Anliegen, dass die zahlreichen Vorgaben in der Verordnung nicht prohibitiv wirken und potenzielle Bewilligungsnehmer nicht abschrecken. Trotz der notwendigen örtlichen, zeitlichen und quantitativen Begrenzungen soll der Verordnungsentwurf den Bewilligungsnehmern ausreichenden Gestaltungsspielraum belassen, damit auch unterschiedliche Formen von Pilotversuchen durchgeführt werden. Insgesamt enthält der Verordnungsentwurf 27 Artikel: Die Regulierungsdichte der vorgeschlagenen Verordnung erscheint der SODK grundsätzlich als ausreichend.

Zu einzelnen Artikeln der BetmPV

Artikel 2 BetmPV (Ziel der Pilotversuche): Der Vorstand SODK begrüsst den Katalog von möglichen Erkenntnissen, die dank eines Pilotversuches gewonnen werden können. Skeptisch ist er einzig bezüglich eines Erkenntnisgewinnes über die Auswirkungen eines Pilotversuches auf den Drogenmarkt eines bestimmten Gebiets: Inwiefern die Forschenden anhand der Probanden, die ja keinen Stoff mehr vom Schwarzmarkt beziehen sollen, diese Erkenntnisse gewinnen können, bleibt unklar. Andererseits kann es nicht Aufgabe der kantonalen Polizeiorgane sein, einen Pilotversuch mit Erkenntnissen über die Auswirkungen auf den Drogenhandel zu bereichern.

Artikel 12 BetmPV (Teilnahme): Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass Personen mit ärztlich diagnostizierten psychischen Krankheiten oder verordnungspflichtigen Psychopharmaka von den Pilotversuchen ausgeschlossen werden. Es handelt sich dabei um eine Personengruppe, die THC in grossen Mengen konsumiert, um sich psychisch zu stabilisieren. Aus Sicht des Vorstands SODK sollten deshalb Studien auch mit diesen Probanden möglich sein, falls geprüft werden soll, wie sich der Konsum von THC auf die Psyche auswirkt und ob beispielsweise Begleitmassnahmen negative Auswirkungen auf die Gesundheit verhindern könnten.

Artikel 14 BetmPV (Abgabe): Der Vorstand SODK teilt die Ansicht, dass eine Bezugsgrenze pro Monat für die Probanden festgelegt wird, da ansonsten die Probanden einen Anreiz hätten, das Studiencannabis gewinnbringend auf dem Schwarzmarkt weiter zu verkaufen. Die vorgesehene Bezugsgrenze von 10 Gramm Gesamt-THC pro Monat erscheint dem Vorstand SODK plausibel.

Artikel 15 BetmPV (Konsum): Der Vorstand SODK glaubt, dass die Bestimmung, wonach Cannabis nicht in der Öffentlichkeit konsumiert werden darf, kaum durchsetzbar ist. Mit der Legalisierung von CBD-Hanf-Produkten ist der Konsum von Cannabisprodukten in der Öffentlichkeit eine Realität geworden. Olfaktorisch lassen sich CBD- und THC-Hanf kaum unterscheiden. Ebenso ist der Vorstand skeptisch gegenüber dem Ausschluss von Personen bei Fehlverhalten. Möglicherweise müsste die Verordnung hier mildere Formen der Sanktion mit einer Eskalationsoption vorsehen.

Artikel 18 BetmPV (Gesuche): Skeptisch ist der Vorstand SODK weiter, ob die Pilotversuche mit Cannabis vorgängig durch eine kantonale Ethikkommission geprüft werden sollen. Bei der Bewilligungserteilung durch das BAG können alle Aspekte des Bewilligungsgesuches in genügender Gründlichkeit geprüft werden (Art. 18 und 19 BetmPV). Es bleibt offen, was darüber hinaus eine Prüfung durch eine kantonale Ethikkommission bringen soll. Anscheinend ist es auch für den Ordnungsgeber offen, ob Pilotversuche mit Cannabis überhaupt dem Humanforschungsgesetz unterliegen oder nicht (Art. 18 Abs. 2 Bst. k BetmPV). Um Rechtssicherheit zu schaffen, wäre es allenfalls opportun, dass Pilotversuche mit Cannabis nicht unter das Humanforschungsgesetz fallen. Wir ersuchen deshalb den Bundesrat, eine entsprechende Ausnahmebestimmung in Artikel 2 Absatz 2 des Humanforschungsgesetzes zu prüfen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

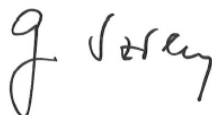
Im Namen des Vorstandes SODK

Der Präsident



Martin Klöti
Regierungsrat

Die Generalsekretärin



Gaby Szöllösy

Beilagen

- Ausgefüllter Fragebogen
- Stellungnahme der KKJPD z. H. der SODK