



An den Grossen Rat

14.5271.02

GD/P145271

Basel, 19. Oktober 2016

Regierungsratsbeschluss vom 18. Oktober 2016

## Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend soziale Kosten des illegalen Cannabiskonsums

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. September 2014 den nachstehenden Anzug Tanja Soland und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat am 21.11.2012 einen Vorstoss betreffend eines Pilotversuchs zum kontrollierten Verkauf von Cannabis stehen gelassen. Daher konnte man davon ausgehen, dass die Regierung sich weiter für einen solchen Pilotversuch einsetzen würde. Selbst Genf prüft die Regulierung der Abgabe von Cannabis, indem in ausgewählten Klubs Cannabis verkauft und konsumiert werden soll. Nach den neusten Aussagen von Seiten der Regierung in der Beantwortung einer Schriftlichen Anfrage (14.5062.02), muss aber davon ausgegangen werden, dass die Bemühungen wieder eingestellt werden. Dies ist jedoch keine Option, denn der illegale Konsum von Cannabis ist und bleibt ein Thema: Gemäss der Kriminalstatistik 2013 aus Basel-Stadt konsumiert die Basler Bevölkerung mit Abstand am häufigsten Hanfprodukte wie Gras und Haschisch. 65 Prozent aller Fälle der Strafverfolgungsbehörden drehten sich um diese Substanzen. Darum müssen zukünftig die Frage des Gesundheitsschutzes und der Kosten eingehender betrachtet werden.

Die sozialen Kosten, verursacht durch den illegalen Konsum von Cannabis, sind nicht bekannt. Dazu zählen die direkten Kosten, welche durch den Cannabiskonsum verursacht werden, aber auch die gesellschaftlichen Kosten. Darunter fallen vor allem die finanziellen Aufwendungen des Staates für die Repression, Behandlung und Prävention. Zudem stellt sich auch die Frage nach den entgangenen Kosten aufgrund des Schwarzmarktes. Es gibt diesbezüglich nur eine Gesamtstudie zu den sozialen Kosten der illegalen Drogen aus dem Jahr 2005 (Le coût social de la consommation de drogues illicites en Suisse). Dort wurde aufgezeigt, dass der grösste Teil der Kosten auf die Repression falle und nur ein geringer Teil für die Prävention eingesetzt wird. Aber wie sich diese Kosten durch den Cannabiskonsum konkret auswirken, ist nicht bekannt. Daher ist auch nicht klar, wie stark der finanzielle Druck ist, um eine Regulierung anzustreben.

Damit die Diskussion um die Regulierung von Cannabis sinnvoll weitergeführt werden kann, benötigt es mehr konkrete Hintergrundinformationen. Die Bevölkerung muss wissen, welche Kosten sie aufgrund des illegalen Konsums tragen muss und welche Konsequenzen diesbezüglich eine mögliche Entkriminalisierung und bessere Prävention hätten.

Daher soll der Regierungsrat prüfen und berichten, ob er bereit ist - ev. zusammen mit den Städten Bern, Genf, Winterthur und Zürich - eine Studie in Auftrag zu geben, die die sozialen Kosten für die Gesellschaft des illegalen Cannabiskonsums untersucht und darlegt.

Tanja Soland, Otto Schmid, Elias Schäfer, Eric Weber, Mark Eichner, Dominique König-Lüdin, Mirjam Ballmer, Brigitta Gerber, Emmanuel Ullmann, Dieter Werthemann, Martin Lüchinger, Michael Koechlin, Philippe P. Macherel“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt und beziehen dabei den aktuellen Stand der Arbeiten zu den verschiedenen laufenden Pilotprojekten einer regulierten Cannabisabgabe ein.

## **1. Ausgangslage**

### **1.1 Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend Pilotversuch zum kontrollierten Verkauf von Cannabis**

Der Grosse Rat hatte in seiner Sitzung vom 17. November 2010 den Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend Pilotversuch zum kontrollierten Verkauf von Cannabis dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen.

Im Zuge der Abklärung zu einem Pilotversuch zur kontrollierten Abgabe von Cannabis wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe des Kantons Basel-Stadt und der Stadt Zürich mit Vertretungen der zuständigen Behörden eingesetzt (für den Kanton Basel-Stadt: Abteilung Sucht des Gesundheitsdepartements und Kantonspolizei; für die Stadt Zürich: Städtische Gesundheitsdienste, Stadtpolizei, Suchtpräventionsstelle, Soziale Einrichtungen und Betriebe), welche u.a. eine Projektskizze erarbeitet und die Erstellung eines Gutachtens zur rechtlichen Zulässigkeit eines Versuchs zur kontrollierten Cannabisabgabe in Auftrag gegeben hat. Zum Stand der Arbeiten der Arbeitsgruppe und den Ergebnissen des Gutachtens berichtete der Regierungsrat dem Grossen Rat mit Schreiben vom 26. September 2012. Entgegen dem Antrag der Regierung beschloss der Grosse Rat an seiner Sitzung vom 21. November 2012, den Anzug stehen zu lassen.

Aufgrund des erneuten Auftrags zur Berichterstattung nahm die Abteilung Sucht des Gesundheitsdepartements in Zusammenarbeit mit der nun erweiterten Arbeitsgruppe „Cannabis“ (neben dem Kanton Basel-Stadt und der Stadt Zürich auch Vertretungen des Kantons Genf sowie der Städte Bern, Biel und Winterthur) weitere Abklärungen zur Umsetzung des Anliegens der Anzugstellenden vor. Mit Schreiben vom 10. Dezember 2014 berichtete der Regierungsrat dem Grossen Rat erneut und beantragte die Abschreibung des Anzugs.

An seiner Sitzung vom 18. März 2015 beschloss der Grosse Rat wiederum entgegen dem Antrag des Regierungsrates, den Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend Pilotversuch zum kontrollierten Verkauf von Cannabis erneut stehen zu lassen und dem Regierungsrat zur nochmaligen Berichterstattung mit Frist bis zum 18. März 2017 zu überweisen.

### **1.2 Aktivitäten der überkantonalen Arbeitsgruppe „Cannabis“**

Infolge der Einreichung politischer Vorstösse zur Prüfung des kontrollierten Cannabisverkaufs im Rahmen eines Pilotversuches im Kanton Basel-Stadt (17. November 2010) und in der Stadt Zürich (16. Juni 2010) haben der Kanton Basel-Stadt und die Stadt Zürich eine gemeinsame Arbeitsgruppe „Cannabis“ eingesetzt, um die Machbarkeit eines Pilotversuches zu prüfen.

In den nachfolgenden Jahren kam es auch in verschiedenen anderen Städten und Kantonen zu weiteren parlamentarischen Vorstössen bezüglich Pilotprojekten zur regulierten Cannabisabgabe, so in den Städten Bern (10. Januar 2013) und Winterthur (25. Februar 2013), im Kanton Basel-Landschaft (27. März 2014) sowie in den Städten Biel (5. Mai 2014), St. Gallen (7. Oktober 2014), Thun (23. Oktober 2014) und Luzern (17. März 2016).

Der Kanton Genf hatte bereits im Jahr 2013 begonnen, sich ausführlicher mit der Cannabisproblematik zu beschäftigen. Dies unter anderem zwecks Bekämpfung des Schwarzmarkthandels. Die Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève, eine Gruppierung von Parlamentarierinnen und Parlamentariern aller im Genfer Stadtparlament vertretenen Parteien, entwarf ein Po-

sitionspapier „Pour plus de sécurité dans la ville“ (5. Dezember 2013), das als Ausgangspunkt für einen intensiven parlamentarischen Prozess diente. In dessen Verlauf traten 2014 auch Vertreter der Stadt Genf der Arbeitsgruppe „Cannabis“ bei.

In der Arbeitsgruppe „Cannabis“, welche zwecks Etablierung eines wissenschaftlichen Pilotprojektes zur Cannabisregulierung entstanden ist, arbeiten derzeit nebst dem Kanton Basel-Stadt und – nach dessen Beitritt – dem Kanton Genf die Städte Bern, Zürich, Winterthur, Thun, Luzern und Biel mit. Die Vertretung des Kantons Basel-Stadt in der schweizweiten Arbeitsgruppe wird durch Mitarbeitende der Abteilung Sucht des Gesundheitsdepartements wahrgenommen.

Im Verlauf der letzten Monate hat die Arbeitsgruppe „Cannabis“ umfangreiche Vorarbeiten geleitet, um ein wissenschaftliches Forschungsprojekt zur regulierten Cannabisabgabe und deren Auswirkungen zu konzipieren. Hierbei wurden zwei neue Rechtsgutachten und wissenschaftliche Forschungsdesigns einbezogen. In den beiden neuen Rechtsgutachten kommen sowohl Prof. em. Dr. iur. Peter Albrecht, Extraordinarius für Strafrecht und Strafverfahrensrecht der Universität Basel, als auch die Fürsprecherin Franziska Slongo, Pharmalex GmbH, Bern, zum Schluss, dass sich Projekte eines regulierten Umgangs mit Cannabis als wissenschaftliche Forschung konzipieren lassen und unter Anwendung von Art. 8 Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG [SR 812.121]) beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) zur Bewilligung einzureichen wären.

### **1.3 Wissenschaftliche Forschungsprojekte zur regulierten Cannabisabgabe**

Derzeit ist vorgesehen, dass sich die Städte Bern und Zürich sowie die Kantone Basel-Stadt und Genf an einem überregionalen Forschungsprojekt beteiligen. Die teilnehmenden Städte und Kantone werden hierbei sowohl die überregionalen Fragestellungen des Forschungsdesigns als auch spezielle, auf die örtlichen Gegebenheiten und die spezifischen Zielgruppen zugeschnittenen Fragestellungen evaluieren. Da für eine regulierte Cannabisabgabe gemäss Betäubungsmittelgesetz zwingend eine Ausnahmewilligung des BAG für ein medizinisch-wissenschaftliches Forschungsprojekt nötig ist, haben die Städte Bern und Zürich sowie die Kantone Basel-Stadt und Genf entschieden, entsprechende Forschungsprojekte mit unterschiedlichen Zielgruppen auszuarbeiten und jeweils beim BAG gleichzeitig eine Ausnahmewilligung gemäss Art. 8 Abs. 5 BetmG zu beantragen.

Das Gesundheitsdepartement hat die Rahmenbedingungen für das baselstädtische Forschungsprojekt folgendermassen festgelegt: Im Kanton Basel-Stadt stehen Erwachsene im Fokus, die Cannabis aus medizinischen Gründen zur Selbstmedikation konsumieren. Hintergrund ist, dass Cannabis von Personen auch gezielt zur Linderung von Krankheitssymptomen konsumiert wird. Die Auswirkungen des Cannabiskonsums bei den Konsumentinnen und Konsumenten, die Cannabisprodukte zur Selbstmedikation einnehmen, sind jedoch weitgehend unerforscht. Die Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UPK) wurden vom Gesundheitsdepartement mit der Ausarbeitung eines detaillierten Forschungsprojektes beauftragt. Ebenfalls haben die Stadt Zürich und der Kanton Genf entschieden, für die Zielgruppe der Erwachsenen, die Cannabis zur Selbstmedikation konsumieren, entsprechende Forschungsprojekte zu skizzieren. Im Rahmen der Ausarbeitung werden inhaltliche Kriterien und die Evaluation zwischen den Beteiligten abgestimmt.

Auf dieser Basis kann dann über die Lancierung eines Forschungsprojekts im Kanton Basel-Stadt entschieden werden und gegebenenfalls beim BAG eine Ausnahmewilligung gemäss Art. 8 Abs. 5 BetmG beantragt werden. Voraussichtlich wird dies gegen Ende 2016 der Fall sein.

Die geplanten Forschungsprojekte, die in den Städten Bern und Zürich sowie den Kantonen Basel-Stadt und Genf ausgearbeitet werden, unterscheiden sich in Bezug auf die Zielgruppen und die Umsetzung wie in der nachstehenden Übersicht dargestellt.

Kanton Basel-Stadt	- Erwachsene, die Cannabis zur Selbstmedikation konsumieren
Stadt Bern	- Erwachsene Cannabiskonsumierende
Stadt Zürich	- Erwachsene, die Cannabis zu rekreativen Zwecken konsumieren - Erwachsene, die Cannabis in problematischem Ausmass konsumieren - Erwachsene, die Cannabis zur Selbstmedikation konsumieren
Kanton Genf	- Erwachsene, die Cannabis zu rekreativen Zwecken konsumieren - Erwachsene, die Cannabis in problematischem Ausmass konsumieren - Erwachsene, die Cannabis zur Selbstmedikation konsumieren - Jugendliche mit problematischem Konsum (16-18 Jahre, sozialarbeiterische Begleitung obligatorisch)

Das unter der Federführung der UPK stehende Forschungsprojekt im Kanton Basel-Stadt wird in Zusammenarbeit mit der Abteilung Sucht des Gesundheitsdepartements ausgearbeitet. Als potenzielle Teilnehmende soll das baselstädtische Forschungsprojekt ausschliesslich Erwachsene mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt berücksichtigen, die Cannabis zur Selbstmedikation konsumieren. Im Rahmen dieses Forschungsprojekts soll geprüft werden, ob eine Abgabe über Apotheken möglich wäre und ob risikoärmere Konsumformen (z.B. Vaporizer, Cannabistinktur usw.) als Alternative angeboten werden könnten.

Mit der Stadt Zürich und dem Kanton Genf, die ebenfalls ein Forschungsprojekt mit der gleichen Zielgruppe wie der Kanton Basel-Stadt planen, findet ein regelmässiger Austausch statt.

## 2. Ermittlung der sozialen Kosten des illegalen Cannabiskonsums

Gemäss dem Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend soziale Kosten des illegalen Cannabiskonsums soll der Regierungsrat prüfen und berichten, ob er bereit ist, „ev. zusammen mit den Städten Bern, Genf, Winterthur und Zürich“, eine Studie in Auftrag zu geben, die die sozialen Kosten des illegalen Cannabiskonsums für die Gesellschaft untersucht und darlegt. Im Rahmen der Anzugsbeantwortung wurden dazu bestehende Studien untersucht, die Durchführbarkeit einer neuen Studie beurteilt sowie eine mögliche Zusammenarbeit mit den anderen Städten und dem Kanton Genf geprüft.

### 2.1 Arten der sozialen Kosten

Die Ermittlung sozialer Kosten ist mit komplexen und aufwendigen Fragestellungen verbunden. In der Literatur wird üblicherweise auf die Kategorisierung der sozialen Kosten in direkte, indirekte und intangible Kosten zurückgegriffen.

#### 2.1.1 Direkte Kosten

Direkte Kosten bezeichnen finanzielle Ausgaben, die der Gesellschaft durch Ressourcenverbrauch entstehen. Auf Cannabis bezogen zählen dazu beispielsweise die Ausgaben für die Behandlung einer Cannabisabhängigkeit wie auch die Behandlung cannabisbedingter Krankheiten (beispielsweise Lungenerkrankungen) und Unfälle. Eine fundierte Abschätzung dieser Kosten stösst oft auf methodische Schwierigkeiten, da sich z.B. selten genügend klar trennen lässt, ob bestimmte Krankheiten einzig auf den Cannabiskonsum zurückzuführen sind oder nicht.

Zu den direkten Kosten zählen im Weiteren auch die Kosten der Strafverfolgung, da Polizei, Justiz und Strafvollzug mit den Folgen des Cannabiskonsums belastet werden.

#### 2.1.2 Indirekte Kosten

Indirekte Kosten enthalten volkswirtschaftliche Produktivitätsverluste; der Volkswirtschaft gehen Ressourcen (hauptsächlich in Form von Zeit) verloren. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Menschen mit einer Cannabisabhängigkeit zeitweise ihrer Erwerbsarbeit nicht nachkommen können.

nen oder wenn sie dauerhaft arbeitsunfähig sind. Hierzu liegen keine offiziellen Statistiken vor. Die Kosten müssten beispielsweise durch Befragungen erhoben und hochgerechnet werden. Eine fundierte Abschätzung dieser Kosten ist mit hohen methodischen Herausforderungen verbunden.

### **2.1.3 Intangible Kosten**

Als intangible Kosten werden Kosten bezeichnet, die gar nicht oder nur schwer gemessen und in einem Geldwert ausgedrückt werden können. Dazu zählen beispielsweise physische und psychische Beeinträchtigungen wie Leid, Schmerz oder allgemein der resultierende Verlust an Lebensqualität aufgrund einer Abhängigkeit. Dies betrifft nicht zuletzt auch Angehörige, da diese infolge der Suchterkrankung der direkt Betroffene unter einer Einbusse ihrer Lebensqualität leiden. In der Regel werden diese Kosten nicht berücksichtigt, da sie keine direkten Auswirkungen auf den Ressourcenverbrauch in der Volkswirtschaft haben.

## **2.2 Ergebnisse bisheriger Studien und mögliche Studie im Kanton Basel-Stadt**

Die einzige für die Schweiz veröffentlichte Studie zu den sozialen Kosten im Bereich illegaler Drogen wurde von Prof. Claude Jeanrenaud vom Institut de recherches économique et régionales der Universität Neuchâtel im Jahr 2005 publiziert und bezieht sich auf Daten aus dem Jahr 2000<sup>1</sup>. Eine Differenzierung nach Drogenarten wird in dieser Studie jedoch nicht vorgenommen, so dass diese Veröffentlichung keine Aussage bezüglich der Kosten spezifisch des Cannabiskonsums zulässt.

Jeanrenaud et al. beziffern die direkten Kosten des Konsums illegaler Drogen im Jahr 2000 auf 1.4 Mrd. Franken, die indirekten Kosten auf 2.3 Mrd. Franken und die intangiblen Kosten auf 0.4 Mrd. Franken. Die Studie beziffert damit die sozialen Kosten des Konsums illegaler Drogen auf insgesamt 4.1 Mrd. Franken.

Ähnlich hoch liegen mit 4.2 Mrd. Franken im Jahr 2010 die durch Alkoholkonsum verursachten sozialen Kosten in der Schweiz. Zu diesem Schluss kommt die vom BAG in Auftrag gegebene Studie „Alkoholbedingte Kosten in der Schweiz“, die seit März 2014 vorliegt. Dabei fallen neben Ausgaben im Gesundheitswesen oder bei der Polizei die Ausfälle an Produktivität in der Wirtschaft mit rund 80% (3.4 Mrd. Franken) am stärksten ins Gewicht. Im Gesundheitssektor belaufen sich die direkten Kosten auf 613 Mio. Franken, in der Strafverfolgung auf 251 Mio. Franken.

Um die sozialen Kosten des Cannabiskonsums im Kanton Basel-Stadt präzise zu ermitteln, wäre die Durchführung einer differenzierten Studie notwendig. Dies wäre mit einem hohen organisatorischen und finanziellen Aufwand verbunden. Betrachtet man als Referenz die obgenannte, vom BAG in Auftrag gegebene Studie, so belaufen sich deren Kosten auf rund 220'000 Franken (exkl. Vorstudie).

## **3. Einbezug sozialer Kosten im Rahmen des überkantonalen wissenschaftlichen Forschungsprojektes zur Cannabisregulierung**

Eine Studie betreffend die sozialen Kosten im Zusammenhang mit dem Cannabiskonsum wird grundsätzlich als wichtig erachtet.

Die Aufnahme gewisser Fragestellungen in Bezug auf die Ermittlung der sozialen Kosten des illegalen Cannabiskonsums könnte im Rahmen des geplanten überkantonalen wissenschaftlichen Forschungsprojektes zur Cannabisregulierung erfolgen.

---

<sup>1</sup> Jeanrenaud et al.: Le coût social de la consommation de drogues illegales en Suisse, einsehbar unter [http://www.suchtmonitoring.ch/docs/library/jeanrenaud\\_hroednb2xaa8.pdf](http://www.suchtmonitoring.ch/docs/library/jeanrenaud_hroednb2xaa8.pdf).

Übereinstimmend mit der überkantonalen Arbeitsgruppe „Cannabis“ erachtet es der Regierungsrat derzeit nicht als prioritär, dass von den verschiedenen Städten und Kantonen gemeinsam eine Studie zu den sozialen Kosten in Auftrag gegeben wird. Eine solch umfassende und komplexe Studie sollte vielmehr federführend vom BAG veranlasst werden. Die überkantonale Arbeitsgruppe „Cannabis“ hat jedoch beschlossen, dass geprüft werden soll, in wieweit Fragestellungen zu den sozialen Kosten des Cannabiskonsums im Rahmen der geplanten wissenschaftlichen Forschungsprojekte zur Cannabisregulierung in das übergeordnete, für alle teilnehmenden Städte und Kantone verbindliche Forschungsdesign aufgenommen werden.


#### 4. Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist die Durchführung einer Studie „soziale Kosten des illegalen Cannabiskonsums“ im Verbund mit anderen Städten und Kantonen nicht umsetzbar. Eine solche Studie müsste vielmehr vom Bundesamt für Gesundheit in Auftrag gegeben werden. Im Rahmen der Ausarbeitung der verschiedenen wissenschaftlichen Forschungsprojekte zur Cannabisregulierung wird jedoch geprüft, inwieweit Fragen zu den sozialen Kosten des Cannabiskonsums in das Forschungsdesign und in die Evaluation aufgenommen werden können.

#### 5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend soziale Kosten des illegalen Cannabiskonsums abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin