

Soll man Cannabis legalisieren?

Von Ambros Uchtenhagen — Der Bundesrat befürwortet Pilotstudien über mögliche Folgen eines freien Cannabiskonsums. Ein Blick in die USA zeigt die Risiken einer Zulassung. Die Schweiz sollte auf ihre bewährte Drogenpolitik setzen.

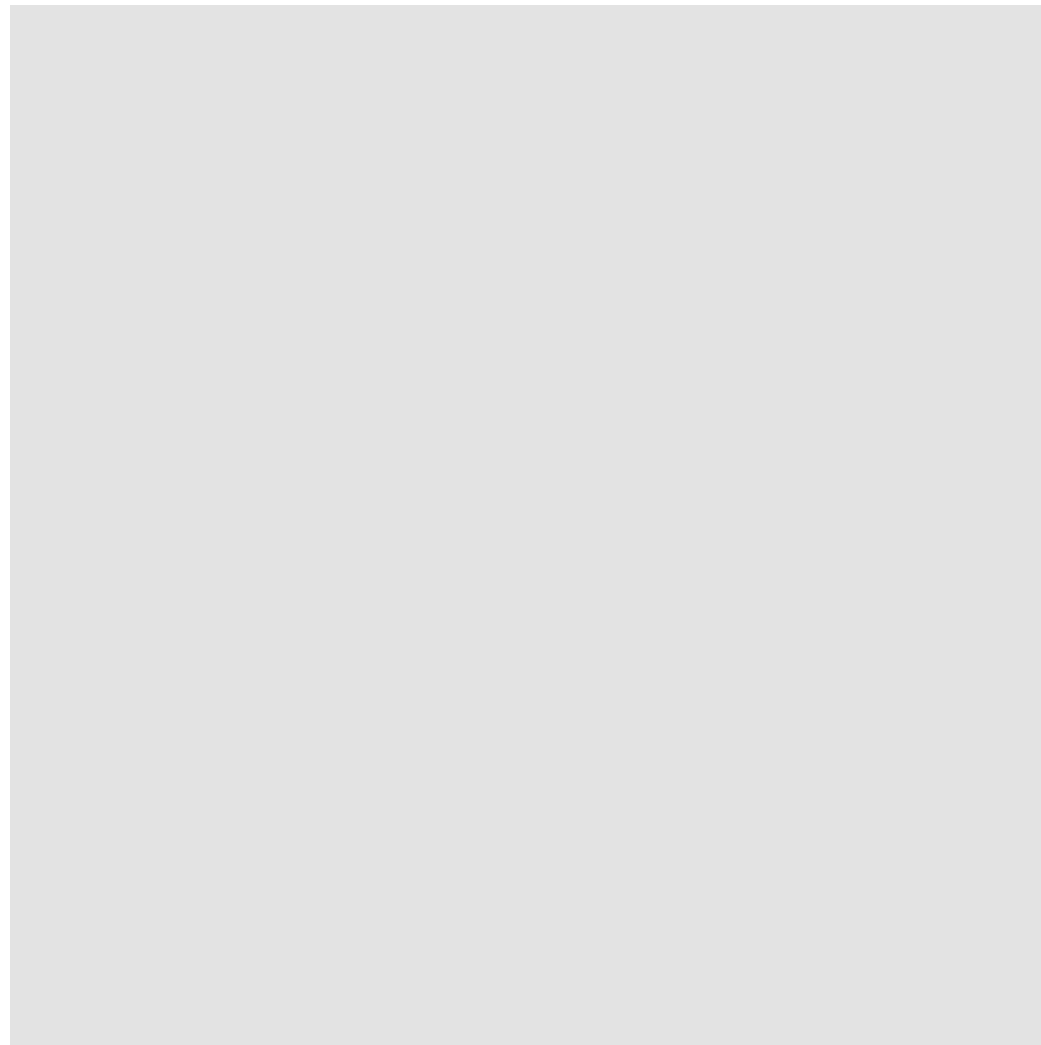
Die Schweiz hat eine ebenso unerfreuliche wie ungelöste Problematik im Umgang mit einem milliardenschweren illegalen Cannabismarkt, einem der grössten in Westeuropa. Was tun? Ein Blick darauf, wie andere Länder damit umgehen, zeigt eine Vielfalt von Varianten. Das im Rahmen dreier Uno-Konventionen eingeführte Verbot von Produktion, Handel, Besitz und Konsum von Cannabis (Prohibition) wird keineswegs einheitlich gehandhabt; Art und Anwendung repressiver Massnahmen weisen grosse Unterschiede auf. Je weniger erfolgreich sie sind, desto mehr ist der «Krieg gegen Drogen» zu einem Krieg gegen Drogenkonsumenten eskaliert.

Die Unzufriedenheit mit dieser Situation ist verbreitet. Eine Aufhebung des Konsumverbots mit administrativen Sanktionen anstelle strafrechtlicher Folgen bei Übertretung hat sich am häufigsten durchgesetzt (in mindestens 21 Ländern). In weiteren 5 Ländern und einigen Bundesländern Deutschlands werden der Konsum und die Vorbereitungshandlungen für den eigenen Konsum nicht mehr bestraft (Entkriminalisierung).

«Cannabis social clubs»

Ein anderer Weg ist derjenige der Ausnahmeregelungen. So ist der Cannabisegebrauch für medizinische Zwecke in mindestens 19 Ländern und 19 Bundesstaaten der USA gesetzlich zugelassen («medical cannabis»), mit unterschiedlichen Krankheitslisten, die eine ärztliche Verschreibung rechtfertigen (Indikationen). Als Voraussetzung für diese Regelung gilt der wissenschaftliche Nachweis der Wirksamkeit von Cannabispräparaten in der Behandlung dieser Krankheiten. Eine andere Ausnahmeregelung betrifft den Freizeitgebrauch von Cannabis für Erwachsene, die Mitglieder einer Vereinigung sind und damit das Recht auf eine bestimmte Menge von Cannabis erwerben, das im Auftrag der Vereinigung unter kontrollierten Bedingungen angebaut wird («cannabis social clubs»). Solche Vereinigungen sind in mindestens 5 Ländern zugelassen, in ein paar weiteren geduldet.

Und die Legalisierung mit Zulassung von Anbau, Handel, Besitz und Konsum? Hier gibt es die Variante «Handels- und Gewerbebefreiung», mit Restriktionen wie im Umgang mit anderen Nahrungs- und Genussmitteln. Es gibt Restriktionen im Sinne des Konsumentenschutzes (Anbau ohne Pestizide, keine Beimengung anderer Substanzen, maximaler



Bildlegende Titel: Bildlegende Text

Gehalt des für die Rauschwirkung verantwortlichen THC-Gehalts, Mengenbeschränkung, Preisgestaltung) oder im Sinne des Jugendschutzes (Mindestalter analog Fahrbewilligung, Verbot der Ab- und Weitergabe an Jugendliche).

Wonach soll man sich richten? Regieren heisst vorausschauen, lautet eine alte politische Devise, die heute unter der Forderung nach einer glaubwürdigen wissenschaftlichen Begleitung weiterlebt (evidenzbasierte Politik). Das bedeutet, sich ein Bild von den Auswirkungen der verschiedenen Varianten von Cannabispolitik zu machen, feststellbare Vor- und Nachteile oder zumindest die zu erwartenden Risiken und Chancen zu kennen.

Was sind die Nachteile der in der Schweiz geltenden Prohibition? In ihrem Buch «Cannabispolitik – Die Fragen, die niemand stellt» haben Michael Herzig, Frank Zobel

und Sandro Cattacin jüngst zusammengetragen und dokumentiert, was sich an Nachteilen der gegenwärtigen Regelung in der Schweiz zeigt. Sie lassen sich vor allem unter den Stichworten Rechtsunsicherheit, Rechtsungleichheit und Rechtswillkür zusammenfassen. Unterschiedliche Interpretation von unklaren Vorschriften von Kanton zu Kanton sowie unklare Kompetenzen der Strafverfolger sind die Ursache dafür. Eine grundlegende Neuorientierung der Cannabispolitik wird gefordert, welche diese Nachteile ausschliesst.

Ideologische SVP

Was hat die Schweiz zur Neuausrichtung ihrer Cannabispolitik unternommen? Schon seit einiger Zeit ist man bestrebt, Klärungen und Verbesserungen in Gang zu bringen. Die vom Eidgenössischen Departement des Innern als beratendes Gremium eingesetzte Eidgenössi-

sche Kommission für Drogenfragen hat in ihrem «Cannabisbericht» von 1999 neben einer umfassenden Darstellung des Wissensstandes eine Reihe von Empfehlungen für eine künftige nationale Cannabispolitik vorgeschlagen. Folgende Empfehlungen stehen im Vordergrund:

— Die Ausarbeitung eines Regulierungsmodells mit starkem Jugendschutz, das nicht nur die Bestrafung von Konsum und Besitz aufhebt, sondern auch einen legalen Zugang zu Cannabis erlaubt. Dieses Modell soll aber nicht einen freien Handel zulassen, sondern alle Voraussetzungen dafür enthalten, den unerwünschten Auswirkungen einer unregulierten Legalisierung vorzubeugen. Konkret müssten Produktvorschriften, ein Werbeverbot sowie allenfalls eine Preisbindung sichergestellt sein. Auf der Konsumentenseite müsste eine Altersbeschränkung vorgesehen werden (Verkaufsverbot an unter 18-Jährige). Zudem wäre, um einem «Drogentourismus» vorzubeugen, ein Wohnortsnachweis unumgänglich. Für die Selbstversorgung wäre der Anbau einer festzulegenden Zahl von Pflanzen zu gestatten, und die gewerbsmässige Produktion wäre klar zu reglementieren.

— Bei wissenschaftlich nachgewiesener Wirkung sollen sowohl Cannabis wie Cannabinoide als Medikamente zugelassen werden.

— Um der Gefahr falscher Signalsetzungen (Bagatellisierung von Cannabis bei legaler Erhältlichkeit) vorzubeugen, wären flankierende Massnahmen nötig. In erster Linie müsste vor allem die Prävention verstärkt werden unter Einschluss einer guten Information über die Risiken des Konsums sowie der Sicherstellung ausreichender Beratungsmöglichkeiten für Risiko- und Problemkonsumenten.

— Die Einführung eines solchen Regulierungsmodells wäre mit dem Wortlaut der ersten Uno-Drogenkonvention von 1951 vereinbar, nicht aber mit der Nachfolgekonvention von 1988, die nur unter Vorbehalt ratifiziert bleiben könnte.

Der Cannabisbericht von 1999 wurde durch ein Update ergänzt unter dem Titel «Cannabis 2008». Dieses fasst in knapper und für interessierte Laien verständlicher Form die wissenschaftlichen Erkenntnisse seit 1999 zusammen, so dass darauf gestützt Empfehlungen für die künftige Cannabispolitik formuliert werden können. Neue Erkenntnisse betrafen den angestiegenen Wirkstoffgehalt von Cannabisprodukten, Konsumverbreitung und Konsumfolgen, Konsumverlauf und Ausstieg aus dem Cannabiskonsum (auch bei Problemkonsum und Abhängigkeit). Neue Daten gibt es zu psychischen Störungen als Risikofaktor oder als Folge von Cannabiskonsum. Verkehrsunfälle unter Cannabiseinfluss nahmen zu. Einzelbefunde betreffen Schul- und Lehrstellenabbrüche, ohne statistische Grundlagen.

Präventionsarbeit betrifft Arbeit mit Risikogruppen sowie Erkennung und Förderung von Schutzfaktoren. Therapieoptionen haben an Bedeutung gewonnen und werden vermehrt genutzt.

Gestützt auf diese Vorarbeiten, hat der Bundesrat in seiner Botschaft vom 9. März 2001 dem Parlament die Einführung einer Strafbefreiung des Cannabiskonsums vorgeschlagen, der vom Ständerat angenommen und vom Nationalrat 2004 abgelehnt wurde. Dabei überwogen ideologische Positionen im rechtsbürgerlichen Lager (namentlich der SVP, die heute unter dem Schlagwort «Vernunft statt Ideologie» gegen eine zeitgemässe Klimapolitik vom Leder zieht). Die Verfassungsinitiative «Für eine vernünftige Hanfpolitik» kam aus Enttäuschung darüber zustande, wurde aber 2008 in einer Volksabstimmung abgelehnt.

Weitere Vorstösse betreffen eine Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG), nachdem aus rechtlichen Gründen ein Forschungsprojekt der Universität Bern über Auswirkungen eines zugelassenen Freizeitkonsums abgelehnt wurde. Derzeit wollen eine Reihe von Städten derartige Pilotstudien durchführen, wozu es eine Ergänzung des BetmG braucht (Experimentierartikel BetmG). Der Bundesrat hat sich positiv dazu geäussert. Um

In Colorado ist die Zahl tödlicher Verkehrsunfälle innert 4 Jahren von 11% auf 21% angestiegen.

in einem Regulierungsmodell Minderjährige nicht ausschliessen zu müssen, wird eine Unterstellung von Cannabis mit einem zu definierenden THC-Gehalt unter das Spirituosen-gesetz vorgeschlagen. Und das Rauchen von niedrigpotenten Cannabisblüten soll im Tabakgesetz reguliert werden.

Mehr Kapitalverbrechen

Wäre eine Legalisierung ohne Risiko? Das jüngste Beispiel liefert Kanada, dessen Parlament im Oktober 2018 die Legalisierung beschloss, aber mit einer Reihe von Einschränkungen, um negativen Auswirkungen einer legalen Erhältlichkeit vorzubeugen. Solche Auswirkungen sind vor allem aus dem US-Bundesstaat Colorado bekannt, wo seit 2012 Cannabis frei produziert und gehandelt werden darf. Der im Oktober 2018 veröffentlichte Bericht «Impacts of Marijuana Legalization in Colorado» des Department of Public Safety gibt detailliert Auskunft. Demnach sind

— die Zahl der gerichtlichen Verurteilungen von Kapitalverbrechen und von organisiertem Verbrechen deutlich angestiegen;

— die Zahl tödlicher Verkehrsunfälle unter Cannabiseinfluss innert 4 Jahren von 11% auf 21% aller tödlichen Verkehrsunfälle angestiegen;

— die Zahl konfiszierter Postpakete mit Cannabis massiv angestiegen;

— Fälle von Vergiftungen sowie Hospitalisierungen wegen Cannabis angestiegen, dann hoch geblieben;

— die Zahl der Schulabschlüsse gestiegen, der Schulabbrüche gesunken, aber Cannabis ist mit 22% der häufigste Grund für disziplinarischen Schulausschluss;

— die Zahl cannabisrauchender Schüler unverändert geblieben.

Einschränkende Regulierungen sind mehrheitlich ein Teil der Cannabislegalisierung. Dazu ist anzumerken, dass solche Regulierungen auch wieder parlamentarisch geändert oder widerrufen werden können, wenn eine auf Gewinnsteigerung ausgerichtete Lobby dafür wirbt, wie im Fall der Alkohol- und Tabaklobby. Ein experimentell eingeführter tolerierter und kontrollierter Markt, dessen Rahmenbedingungen je nach Ergebnissen geändert werden können, bietet da entscheidende Vorteile gegenüber einer Legalisierung, die kaum mehr rückgängig zu machen wäre.

Was sind die Schlussfolgerungen für die Schweiz? Das seit Jahren entwickelte Regulierungsmodell entspricht am besten der Problemlage, hat die geringsten Risiken und stünde in der Tradition der 1991 eingeführten Drogenpolitik, deren Auswirkungen sich im Bereich der damals bedrohlichen Heroinepidemie nachhaltig bewährt hat. Eine formelle Legalisierung von Cannabis ist nicht zu befürworten.



Ambros Uchtenhagen, geboren 1928, ist emeritierter Professor für Sozialpsychiatrie und ehemaliger Direktor der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (Burghölzli). Nationale Bekanntheit erlangte er in den 1980er und 90er Jahren, als er für eine neue Drogenpolitik einstand und Schwere-süchtige in heroingestützten Behandlungen begleitete. Uchtenhagen war Berater der Weltgesundheitsorganisation und leitete bis 2018 die Stiftung für Suchtforschung in Zürich. Seine Frau war die langjährige SP-Nationalrätin Lilian Uchtenhagen, die 2016 verstarb. Ambros Uchtenhagen lebt in Zürich.