

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 8. Januar 2019

28

GRG Nr.	16	EA 89	289
---------	----	-------	-----

**Einfache Anfrage von Andrea Vonlanthen, Reto Ammann, Franz Eugster, Daniel Frischknecht und Hans Jörg Haller vom 7. November 2018
„Fragwürdige Pilotversuche mit Cannabis“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Auswirkungen des Cannabiskonsums werden insbesondere in grösseren Städten sichtbar. Cannabis ist die am häufigsten konsumierte illegale Substanz der Schweiz. Rund 3 % der Schweizer Bevölkerung konsumiert mindestens einmal pro Monat Cannabis (Schweizerische Gesundheitsbefragung 2012), im Thurgau waren es 2012 2.4 %. Bei der kantonalen Befragung im Jahr 2014 der 11- bis 15-jährigen Schülerinnen und Schüler im Thurgau gaben 33.1 % der Knaben und 16.2 % der Mädchen an, schon einmal Cannabis konsumiert zu haben. Die Relevanz des Suchtmittels Cannabis ist damit augenscheinlich. Die Bestrebungen anderer Länder, angesichts des verbreiteten Konsums den Zugang zu Cannabis auch zu nicht medizinischen Zwecken gesetzlich zu regeln, bewegten auch Schweizer Städte dazu, Massnahmen zu ergreifen, um im Rahmen von Pilotstudien neue Lösungsansätze für den Umgang mit dem vor allem im urbanen Umfeld spürbaren Problem des Cannabiskonsums zu Genusszwecken zu erforschen.

Die vom Bund vorgeschlagene Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) und der Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (BetmPV) greift diese Stossrichtung auf. Es geht denn explizit auch nicht darum, Cannabis schrittweise zu legalisieren, sondern die kontrovers geführte Diskussion über Cannabis aufgrund wissenschaftlicher Befunde evidenzbasiert und versachlicht führen zu können. Die vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen sollen den örtlich, zeitlich, personell und sachlich eng begrenzten Rahmen für Pilotversuche setzen, um die benötigten wissenschaftlichen Fakten und Daten zu erhalten. In diesem Sinne hat der Regierungsrat in seiner Vernehmlassungsantwort vom 23. Oktober 2018 an den Bund die gesetzlichen Änderungen im Betäubungsmittelrecht begrüsst, gleichzeitig aber explizit darauf hingewie-

sen, dass er erstens einer Liberalisierung von Cannabis skeptisch gegenübersteht und zweitens die klare Erwartung geäussert, dass auf der Basis der Resultate der Pilotversuche auch eine Verschärfung der Gesetzgebung im Umgang mit Cannabis für den nicht medizinischen Bereich in Betracht zu ziehen sei. Auch die Details der Vernehmlassungsantwort des Regierungsrates machen dies klar, fordert er für die Pilotversuche doch ausdrücklich ein Vorgehen, das wissenschaftlichen Standards genügt und zu evidenzbasierten Resultaten führt (vgl. Anträge zu Art. 8a Abs. 1 BetmG und Art. 4 BetmPV). Überdies beantragt der Regierungsrat für die Pilotversuche mit Blick auf den Jugendschutz ein Abgabeverbot von Cannabis an minderjährige Personen (vgl. Antrag zu Art. 8e BetmPV).

Vor diesem Hintergrund beantwortet der Regierungsrat die Fragen wie folgt:

Frage 1

Die Vernehmlassung des Regierungsrates stützte sich usanzgemäss auf interne Mitberichte. In diesem Fall äusserten sich das Departement für Finanzen und Soziales (Amt für Gesundheit, Kantonsarzt, Kantonsapothekerin, Gesundheitsprävention) und das Departement für Justiz und Sicherheit (Kantonspolizei).

Frage 2

Mit Blick darauf, dass die Thematik des Cannabiskonsums und -handels insbesondere im urbanen Raum stark auffällt, erscheint der Kanton Thurgau mit seiner ländlichen Struktur nicht prädestiniert für einen Pilotversuch. Deshalb geht der Regierungsrat nicht davon aus, dass solche Pilotversuche im Kanton Thurgau durchgeführt werden.

Frage 3

Gemäss den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist der Besitz von geringfügigen Mengen an Cannabis straffrei. Der Konsum wird mittels einfachem Ordnungsbussenverfahren geahndet (Busse von Fr. 100.--). Dies stellt in Bezug auf die Einstufung von Cannabis als Betäubungsmittel eine Verharmlosung dar. Die Resultate der Pilotversuche sollen als Grundlage für eine sachliche und evidenzbasierte Diskussion dienen, wie künftig mit dem Betäubungsmittel Cannabis umgegangen werden soll. Sie müssen wissenschaftlich evaluiert und Vorgehensvarianten sachlich gegenübergestellt werden. Das Ziel ist eine klare und konsequente Haltung und Handhabung aufgrund solider Fakten. Insbesondere ist eine Verschärfung der Gesetzgebung im Umgang mit Cannabis für den nicht medizinischen Zweck nicht auszuschliessen. Die Regierung erblickt in den Pilotversuchen somit keinen Schritt zur Legalisierung von Cannabis. Vielmehr sind Grundlagenerkenntnisse für einen effektiven Umgang mit dem Betäubungsmittel Cannabis zu erarbeiten. Weitere Massnahmen müssen aufgrund der kontroversen Diskussion aber faktenbasiert erfolgen, soll die staatliche Handhabung von Cannabis glaubwürdig und wirkungsvoll sein.

Frage 4

Ist ein Suchtmittel gesellschaftlich verbreitet und partiell akzeptiert, hat der Staat stets zwei Möglichkeiten zu reagieren: Er kann die Substanz repressiv verbieten, verbunden mit entsprechenden Präventionsmassnahmen, oder er kann die Substanz legalisieren und einen kontrollierten Markt zulassen. Im Endeffekt muss sich das politische Handeln daran messen lassen, welche Wirkung in der Bevölkerung und unter den betroffenen Personen erzielt wird. Eine dogmatische Entscheidung für den einen oder anderen Weg ist fehl am Platz. Verantwortlich und zielführend ist eine evidenzbasierte, sachliche Einschätzung je Substanz und das Ergreifen entsprechender Massnahmen. Wichtig ist indes auch, dass Vorschriften eingehalten werden und durchgesetzt werden können.

Bezüglich des Betäubungsmittels Cannabis steht der Regierungsrat dem Weg der Legalisierung skeptisch gegenüber. Die in der Einfachen Anfrage angeführten gesundheitlichen und sozialen Auswirkungen des Konsums von Cannabis mögen ausschlaggebend dafür sein. Hingegen erachtet der Regierungsrat die Datenbasis v. a. zu einem kontrollierten Markt und dessen Auswirkungen auf Preis, Gesundheitsrisiken etc. als nicht ausreichend – wissenschaftliche Daten für die Schweiz existieren schlicht keine. Er begrüsst aus diesem Grund eng eingegrenzte Pilotversuche. Die gewonnenen Erkenntnisse werden die Diskussionsqualität erhöhen und zu einem wirkungsvolleren Umgang des Staates mit dem Betäubungsmittel Cannabis führen.

Wie erwähnt, sind dem Regierungsrat die gesundheitlichen Risiken des Cannabiskonsums wohl bewusst. Diese werden durch mehrere Faktoren beeinflusst: Häufigkeit und Gebrauchsdauer, Dosierung, Drogenqualität (THC-Gehalt sowie Verunreinigungen durch Herbizide, Pestizide etc.), Konsumsituation, Gesundheitszustand und psychische Veranlagung der konsumierenden Person. Es ist ein Zusammenhang zwischen Cannabiskonsum und Psychosen sowie Depressionen zu beobachten, vor allem bei häufigem Konsum sowie bei einem frühen Einstieg in den Cannabisgebrauch. Wissenschaftlich ist Ursache und Wirkung allerdings umstritten, d. h., ob die genetische Veranlagung zu Psychosen dazu führt, vermehrt Cannabis zu konsumieren (Selbsttherapieversuch), oder ob der Konsum von Cannabis Psychosen (insbesondere Schizophrenie) auslöst, ist wissenschaftlich noch nicht geklärt. Unbestritten ist, dass der Cannabiskonsum deren Entwicklung beschleunigt und den Krankheitsverlauf verschlechtert.

Frage 5

Für den ambulanten Bereich liegen seitens der Psychiatrische Dienste Thurgau (PDT) keine aussagekräftigen Daten vor. Diese Angaben werden erst seit Juli 2018 erhoben. Die Anzahl Patienten, die mit der Hauptdiagnose "Psychische und Verhaltensstörungen durch Cannabinoide" (ICD10 - GM - 2019 F12) stationär in den PDT behandelt wurden, ist in der Tendenz steigend:

2015: 26;
2016: 25;
2017: 40;

2018: 11 (Daten bis 31. März 2018).

In der Clenia Littenheid AG wurde seit dem 1. Januar 2015 stationär, tagesklinisch und ambulant niemand aufgrund einer Hauptdiagnose ICD10 - GM - 2019 F12 behandelt.

Frage 6

Über die Entwicklung kann aufgrund der vorhandenen Daten noch keine fundierte Aussage gegeben werden. Derzeit liegen zum Cannabiskonsum erst die Daten der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2012 vor, aufgrund derer die Prävalenz des Cannabiskonsums berechnet wurde. Diese lag im Kanton Thurgau mit 2,4 % leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt. 2012 konsumierten 2,9 % der Schweizer Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren mindestens einmal pro Monat Cannabis. Zudem konsumierten wesentlich mehr Männer (4,2 %) als Frauen (1,5 %) mindestens einmal pro Monat Cannabis. Der Anteil Konsumierender nimmt mit zunehmendem Alter ab: 15- bis 19-Jährige: 6,9 %, 20- bis 34-Jährige: 5,5 %, 35- bis 49-Jährige: 1,6 %, 50- bis 59-Jährige: 0,7 %. Personen mit maximal obligatorischer Schulbildung hatten sowohl im letzten Monat als auch in den letzten zwölf Monaten signifikant häufiger Cannabis konsumiert als Personen mit tertiärer Schulbildung. Schweizerinnen und Schweizer konsumierten häufiger (3,1 %) als Ausländerinnen und Ausländer (2,2 %). Erwerbstätige konsumierten gleich oft (2,8 %) wie Erwerbslose (2,9 %). Ergänzend dazu sind die bei der im Kanton Thurgau 2014 durchgeführten Befragung zum Gesundheitsverhalten von 11- bis 15-jährigen Schülerinnen und Schülern erhobenen Zahlen einschlägig: 33.1 % der 15-jährigen Knaben und 16.2 % der 15-jährigen Mädchen gaben an, bereits einmal Cannabis konsumiert zu haben. Bei der Altersgruppe der 14-Jährigen sind die Werte mit 21.5 % (Knaben) und 14.4 % (Mädchen) leicht tiefer.

Frage 7

An den Berufs- und Mittelschulen und durch die Schulgemeinden werden auf verschiedenen Ebenen Massnahmen zur Suchtprävention getroffen.

Primär ist der Konsum von Suchtmitteln auf schulischen Arealen mit wenigen Ausnahmen untersagt. Im Bereich der Volksschule ist diese Massnahme in § 47 des Gesetzes über die Volksschule verankert, die Berufs- und Mittelschulen sehen sie in den jeweiligen Arealordnungen vor. In Fällen von nachgewiesenen Übertretungen werden auf Stufe Mittelschule und Berufsschule Massnahmen ergriffen, die von Disziplinarverfahren über verschärfte Kontrollen (notfalls mit ärztlicher Begleitung) bis zu Ausschlussverfahren reichen.

Zudem steht allen Thurgauer Schulen ein vielfältiges Angebot zur Suchtprävention durch die Perspektive Thurgau zur Verfügung. Dieses umfasst ganzheitliche Konzepte, punktuelle oder projektbezogene Einsätze und ein elektronisches Nachschlagewerk, das aufzeigt, wie bei Verdacht auf Suchtmittelkonsum und entsprechenden Regelverstössen vorzugehen ist und wo Unterstützung angefordert werden kann. Die Angebote im Einzelnen sind:

- Schulnetz21
Im Kanton Thurgau besteht seit 2003 ein Netzwerk der Schulen, die sich im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung besonders engagieren. Diese Schulen erhalten das Label "Netzwerk Gesundheitsfördernder Schulen Thurgau".
(<http://www.schulnetz21.ch/kantone-schulen/kantone-regionen/kantonales-netzwerk-thurgau>)
- freelance
"freelance" ist ein Präventions-Programm für die Sekundarstufe I. Das Unterrichtsmaterial basiert auf den neuesten Erkenntnissen, Zahlen und Fakten zu Konsum- und Risikoverhalten und entspricht den Anforderungen des Lehrplans Volksschule Thurgau. Die Unterrichtseinheiten zu den Themen Tabak, Alkohol, Cannabis und Digitale Medien können von den Lehrpersonen auf ihre Zeit- und Themenbedürfnisse abgestimmt werden. (<http://www.be-freelance.ch/de>)
- Projektwochen und Elternanlässe
Im Rahmen von Projektwochen werden Klasseneinsätze und die Mitwirkung an Elternanlässen in Form von Workshops, Referaten und Gesprächsrunden angeboten. Die Themen werden den Bedürfnissen der Klasse und Lehrpersonen angepasst, wie Werbung und Konsum, Suchtprävention und Suchthilfe, Wirkung von Suchtmitteln auf den Körper, Entstehung und Auswirkungen von Abhängigkeitserkrankungen, Risikokompetenz etc.
- Schuleinsätze der Suchtberatung
Dabei handelt es sich um Gesprächsrunden mit Schülerinnen und Schülern zum Thema Sucht und Substanzmissbrauch, die ca. zwei Schullektionen umfassen.
- Stufenmodell der Früherkennung und Frühintervention
Das Stufenmodell legt den Umgang mit Regelverstössen fest und macht diesen für alle transparent und berechenbar. Das Instrument ist eingebettet in ein Gesamtkonzept (Frühintervention besteht immer aus Regel- und Hilfssystemen) und besteht zudem aus einem Nachschlagewerk über Vorgehensweisen sowie wichtigen Informationen und entsprechenden Anlauf- resp. Fachstellen für gefährdete Jugendliche.
(<http://ff-web.ch>)
- Individuelle Beratung
Für substanzbezogene Interventionen bietet die Suchtberatung die Möglichkeit an, auffälligen Schülerinnen und Schülern zu individuellen Sensibilisierungsgesprächen oder zu Beratungsgesprächen zusammen mit den Eltern zuzuweisen.

Schliesslich ist das Thema Sucht im Schulstoff verschiedentlich verankert. Der Lehrplan Volksschule Thurgau enthält verschiedene Kompetenzstufen zum Thema Sucht: Kompetenzstufe "Die Schülerinnen und Schüler können Merkmale von Abhängigkeiten und Sucht beschreiben und Möglichkeiten der Prävention erkennen." (NMG.1.2 am Ende des 2. Zyklus, also der 6. Klasse); Kompetenzstufe "Die Schülerinnen und Schüler können im Alltag Bedingungen, Situationen und Handlungsweisen erkennen und benennen, die für die Gesundheit eine förderliche bzw. abträgliche Wirkung haben (z. B. Ge-

nuss, Sucht, Bewegung)." (WAH.4.1 in der Sekundarstufe I); Kompetenzstufe "Die Schülerinnen und Schüler kennen Anlaufstellen für Problemsituationen (z. B. Familie, Schule, Sexualität, Belästigung, Gewalt, Sucht, Armut) und können sie bei Bedarf konsultieren." (ERG 5.1 in der Sekundarstufe I). Die kantonalen Schulen der Sekundarstufe II begegnen dem Thema durch Verhaltensprävention und Information: Im Vordergrund stehen Aufklärung, Dialog und ganz allgemein Stärkung der Persönlichkeit. Das geschieht implizit durch die Förderung von Wertschätzung, Partizipation und Respekt im Alltag. Explizit werden Themen der Gesundheitsförderung und Suchtprävention in den Fächern Pädagogik, Psychologie und Biologie behandelt. In regelmässigen Abständen werden ausserdem Arbeitstage und Informationsveranstaltungen zu den Themen Gesundheit, Jugendpsychologie und Suchtprävention organisiert. In den Berufsfachschulen ist Suchtprävention Teil des Lehrplans Allgemeinbildung und wird unter verschiedenen Aspekten thematisiert: Identität/Sozialisation (Gesundheit), Politik, Wirtschaft, Recht. Die Lernenden bearbeiten Fragen und Antworten zum Themenfeld "Kiffen" beispielsweise in Gruppenarbeiten, Projektaufträgen, Präsentationen oder Vorträgen.

Insgesamt schätzt der Regierungsrat die generelle Suchtprävention an Thurgauer Schulen als umfassend, vielfältig und situationsgerecht ein.

Frage 8

Die grosse Anzahl der Minderjährigen im Kanton Thurgau, die angeben, Cannabis bereits einmal konsumiert zu haben (vgl. Antwort zu Frage 6), zeigt, dass es auch für Jugendliche problemlos möglich und erschwinglich ist, Cannabis auf dem Schwarzmarkt zu kaufen. Der Jugendschutz ist derzeit nicht umfassend gewährleistet. Ein solcher setzt eine konsequente Kontrolle durch den Staat voraus. Entweder hat dies durch eine konsequente Bekämpfung des illegalen Markts und Ahndung des Konsums oder durch einen geregelten und beaufsichtigten legalen Verkauf mit den entsprechenden flankierenden Massnahmen zu geschehen (hohe Strafen bei Abgabe und Verkauf von Cannabis an Jugendliche, Testkäufe, Hinweise auf den Verpackungen, Werbeverbote, Verbot für Jugendliche, Material zum Konsum von Cannabis auf sich zu tragen etc.). Es ist zudem insgesamt nicht zielführend, Cannabis nur isoliert als gesundheitliches Risiko zu betrachten. Erfolgsversprechend ist deshalb eine integrale Suchtprävention, die auch Cannabis einschliesst. Primär sind Massnahmen zu treffen, die Jugendliche in ihrer Entwicklung stärken, eine gesunde, sinnerfüllte Lebensgestaltung fördern und eine Partizipation an gesellschaftlichen Entwicklungen ermöglichen. Präventive Massnahmen wie ein Werbeverbot für Suchtmittel, (bestehende) Informations- und Beratungsangebote und gesetzliche Regelungen zur Eindämmung des kriminellen Suchtmittelhandels können die integrale Suchtprävention ergänzen.

Die Präsidentin des Regierungsrates
Cornelia Komposch

Der Staatsschreiber
Dr. Rainer Gonzenbach