



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Beantwortung der Interpellation von Landrat Stefan Zemp, SP Fraktion, 27. März 2014: "Wie geht der Kanton Basel-Landschaft um mit den sich ändernden Verhältnissen in der globalen und nationalen Cannabis-Politik?" ([2014/107](#))

Datum: 26. August 2014

Nummer: 2014-107

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation von Landrat Stefan Zemp, SP Fraktion, 27. März 2014: "Wie geht der Kanton Basel-Landschaft um mit den sich ändernden Verhältnissen in der globalen und nationalen Cannabis-Politik?" ([2014/107](#))

vom 26. August 2014

1. Text der Interpellation

Am 27. März 2014 reichte Landrat Stefan Zemp die Interpellation "Wie geht der Kanton Basel-Landschaft um mit den sich ändernden Verhältnissen in der globalen und nationalen Cannabis-Politik" ([2014/107](#)) ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Seit der Einreichung der Standesinitiative des Kanton Baselland im Jahre 1997 fand in der Schweiz eine Diskussion statt, die 2008 in der Ablehnung der Legalisierungsinitiative ein vorläufiges Ende fand. Mittlerweile ist in der Cannabisdiskussion in Amerika eine deutliche Liberalisierungstendenz in Gange gesetzt worden, die in mehreren Bundesstaaten zu einer Legalisierung des Cannabiskrauts geführt hat. In der Schweiz haben vor allem die Städte Genf, Basel, Winterthur, und Bern die Diskussion neu belebt und eine eidgenössische Kommission für Drogenfragen befasst sich inhaltlich mit der Cannabisproblematik und prüfen die Einführung eigener Regulierungskonzepte. Geschätzte 500000 Konsumenten in der Schweiz greifen regelmässig zu dieser "Genussdroge" und besorgen sich ihre Materialien auf dem illegalen Markt. Durch die Illegalen Handlungen, dessen Reingewinne in Milliardenhöhe in fragwürdige Strukturen, wie Mafia oder Schattenorganisationen fliessen, werden grosse Teile unserer Bevölkerung kriminalisiert. Ebenso kann keine sinnvolle Aufklärung oder Prävention stattfinden. Die eingeführte kontrollierte Heroinabgabe vor 20 Jahren hat in der Schweiz zu einem Rückgang der Suchtproblematik auf hohem Niveau geführt und wird heute als weltweites Erfolgsmodell angesehen.

Ich bitte die Regierung folgende Fragen zu beantworten:

- Was gedenkt unser Kanton zu unternehmen, um in der Tendenz der Cannabispolitik den Anschluss an die benachbarten Kantone nicht zu verlieren?*
- Wie hoch schätzt die Regierung die entgangenen Steuereinnahmen durch die Kriminalisierung der Cannabisprodukte in unserem Kanton ein?*
- Wie könnte der eingeschlagene Weg aussehen, um zusammen mit Baselstadt ein einheitliches Konzept zu verwirklichen um allfälligen "Tourismus" in die Stadt zu vermeiden?*

2. Einleitende Bemerkungen

„Cannabis“ ist ein Sammelbegriff für Rauschmittel, die aus Hanfsorten der Gattung *Cannabis* gewonnen werden. Die getrockneten, meist zerkleinerten harzhaltigen Blütentrauben und blüthenahen, kleinen Blätter der weiblichen Pflanze werden *Marihuana* oder umgangssprachlich *Gras* genannt und nach dem Trocknen konsumiert. Das extrahierte Harz wird auch zu *Haschisch* oder *Haschischöl* weiterverarbeitet. Hauptsächlich psychoaktiv ist das Cannabinoid Tetrahydrocannabinol (THC). THC beeinflusst unter anderem das Zentralnervensystem des Menschen. Es ist vorrangig für relaxierende und sedierende Wirkungen verantwortlich.

Internationale Politik

Die Drogenpolitik hat in den letzten Jahren ganz allgemein einige Änderungen erfahren. Staaten wie Portugal, die Tschechische Republik, Griechenland und Kroatien haben den Drogenkonsum grundsätzlich entkriminalisiert. Mit der Einführung der Ordnungsbusse im schweizerischen Betäubungsmittelgesetz hat das eidgenössische Parlament im Herbst 2013 de facto den Cannabis-Konsum bei erwachsenen Personen, so diese nicht mehr als 10 Gramm Cannabis auf sich tragen, entkriminalisiert, nicht aber den Besitz.

In den Niederlanden ist der Besitz und Verkauf kleiner Cannabismengen grundsätzlich verboten, de facto seit 1976 aber toleriert, ebenso wie der Besitz einer kleinen Anzahl Pflanzen zur Selbstversorgung. Die Politik bezweckt die Trennung der Märkte für die „weiche Droge“ Cannabis und die „harten Drogen“ wie Kokain, Heroin, Amphetamin etc. Die sogenannten „Coffeeshops“ dürfen an Personen über 18 Jahre (In- und Ausländer) bis zu 5 gr Cannabis verkaufen. Da der Anbau von Cannabis illegal ist und eine Straftat darstellt, müssen die Produkte von den Coffeeshops aber paradoxerweise auf dem Schwarzmarkt erworben werden. Die Prävalenz für Cannabis-Konsum in den Niederlanden ist höher als der europäische Schnitt, jedoch tiefer als in Frankreich oder der Schweiz. Da Cannabis ein illegales Produkt ist, kann keine Mehrwertsteuer erhoben werden, die Coffeeshops versteuern aber ihren Umsatz. Zurzeit wird beraten, ob Cannabis mit einem THC-Gehalt von mehr als 15 % neu als „harte“ Drogen zu behandeln sei. In den Niederlanden leben 16,8 Mio Einwohner, die staatlichen Einnahmen wurden von einem niederländischen TV-Sender auf 300 bis 400 Mio Euro jährlich geschätzt.

In Spanien und Belgien haben sich „Cannabis Social Clubs“ entwickelt, also Vereine von Cannabiskonsumern, welche gemeinsamen Anbau betreiben. Diese bewegen sich aber allesamt in rechtlichen Grauzonen, es gibt unterschiedliche und widersprüchliche gerichtliche Urteile.

In Bezug auf Cannabis weiter gehen zwei Bundesstaaten der USA (Colorado und Washington, weitere 10 Bundesstaaten prüfen ähnliche Gesetze) sowie Uruguay.

Die genannten Bundesstaaten der USA haben eine Marktregulierung für Cannabis eingeführt, das heisst, von privaten Firmen betriebener, aber staatlich lizenzierter und überwachter Cannabismarkt in drei Teilen: Anbau, Verpackung und Vertrieb und Verkauf von Cannabis-Produkten an Personen ab Alter 21 mit gewissen Einschränkungen und Variationen. So unterscheiden sich die erlaubte Verkaufsmenge oder Anzahl Pflanzen zum Selbstanbau, der Steuersatz, die Verwendung der Steuermittel etc. In Colorado dürfen z.B. pro Einkauf (sic) 28,4 Gramm Cannabis gekauft werden, unabhängig vom Wirkstoffgehalt. Zudem ist es in Colorado für einzelne Gemeinden oder Bezirke möglich, den Handel im eigenen Gebiet zu verbieten oder selber zu regulieren. Rund 20 örtliche Behörden haben den Handel bereits verboten. Der Konsum von Cannabis selber ist nach wie vor nicht legal, wird aber nur verfolgt, wenn er in der Öffentlichkeit vor sich geht. Die Steuereinnahmen (auf allen Teilen der Kette erhoben) sollen sehr hoch sein, genaue Zahlen liegen aber noch nicht vor.

Unklar ist, ob diese Regelung (Bundesstaatengesetz) im Konflikt zur Bundesgesetzgebung der USA steht und ob die Zentralregierung der USA bei veränderter politischer Lage (z.B. Wechsel Präsidium zurück zu den Republikanern) gegen diese Regulierung vorgehen könnte.

In Uruguay ist Cannabis effektiv legalisiert worden. Jede Person ab 18 Jahren darf Cannabis in gewissen Apotheken kaufen, Pflanzen selber anbauen und/oder Mitglied eines Clubs werden, in welchem eine Personengruppe gemeinsam Pflanzen anbauen. In jedem Fall muss sich jedoch jede Person beim Institut für die Regulierung und die Kontrolle von Cannabis registrieren lassen. Damit soll nicht nur der Markt kontrolliert und reguliert werden, es sollen auch Menschen mit problematischem Konsum erkannt werden. Die maximale Einkaufsmenge pro Person liegt bei 40 gr pro Monat. Uruguay hat eine Bevölkerung von 3,3 Mio Einwohnern, der Staat rechnet mit Steuereinnahmen von 10 Mio Dollar jährlich.

Die Modelle USA und Uruguay haben gemeinsam, dass die Produkte Qualitätsmerkmalen entsprechen (keine gesundheitsschädliche Beistoffe oder andere beigemischte Drogen) und der THC-Anteil deklariert ist.

Einen vertieften Überblick gibt der Bericht „Von den Rocky Mountains bis zu den Alpen: Regulierung des Cannabismarktes – neue Entwicklungen“ von Sucht Schweiz vom März 2014.

Nationale Politik

In der Schweiz ist nach der Volksabstimmung von 2008 das revidierte Betäubungsmittelgesetz per Sommer 2011 in Kraft gesetzt worden (BetmG, SR 812.121). Dieses hält fest, dass der Wirkungstyp Cannabis weder angebaut, eingeführt, hergestellt noch in Verkehr gebracht werden darf (auch Samen und Stecklinge), sofern der THC-Gehalt mindestens 1 % beträgt. Im Jugendbereich wurde aus guten Gründen von einem Ordnungsbussenverfahren abgesehen. So ist es der Polizei möglich, aufgrund griffiger Gesetze bei Jugendlichen einzugreifen. Von grosser Bedeutung bleibt gerade bei Jugendlichen die Früherkennung, da Suchtmittelkonsum verschiedentlich als Flucht vor Problemen genutzt wird. Mit einer rechtzeitigen Wahrnehmung solcher Probleme und geeigneter Unterstützung, kann vielen Kindern und Jugendlichen in dieser Phase geholfen werden. Wird dies unterlassen (und stattdessen zum Beispiel ein wesentlich unverbindlicheres Ordnungsbussenverfahren durchgeführt) ist mit einer Zunahme gesundheitlicher und sozialer Probleme zu rechnen.

In verschiedenen Kantonen oder Städten (Basel, Bern, Zürich, Luzern etc.) bestand die Bestrebung, Cannabis im Rahmen wissenschaftlicher oder medizinischer Projekte zugänglich zu machen, was aber aufgrund des Bundesrechtes nicht zulässig ist. Die in Art. 3e Abs. 1 BetmG genannte kantonale Bewilligung für die Verschreibung, die Abgabe und die Verabreichung von Betäubungsmitteln zur Behandlung bezieht sich nur auf diejenigen Betäubungsmittel, die das Gesetz für eine betäubungsmittelgestützte Behandlung ausdrücklich gestattet, wie z.B. in Art. 3e Abs. 3 BetmG das Heroin. Nach Art. 8 Abs 5 BetmG wären für klinische, wissenschaftliche Pilotversuche Ausnahmegewilligungen des Bundes möglich, diese Voraussetzungen qualifizieren sich jedoch nicht für ein Vorhaben, welches eine Marktregulierung anstrebt.

Insbesondere in Genf wird nach wie vor die Idee der „Social Clubs“ weiterverfolgt. Die Situation in Genf ist insofern speziell, als dass die Diskussion in der Calvinstadt unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit stattfindet, weil sich hier – im Gegensatz zur Restschweiz- eine Vermischung der Märkte für „weiche“ und „harte“ Drogen ergeben hat und sich die Bevölkerung in einzelnen Stadtteilen stark bedroht fühlt.

Aufgrund der klaren bundesrechtlichen Einschränkungen, die auch durch das Rechtsgutachten von Prof. Killias im Auftrag des Kantons Basel-Stadt und der Stadt Zürich bestätigt wurden, bestehen in der Schweiz keine konkreten Projekte hinsichtlich einer Regulierung oder gar Legalisierung von Cannabis. Zudem hat die Debatte in den eidgenössischen Räten im Herbst 2013 zur Ordnungsbusse bei Cannabis klar aufgezeigt, dass Abweichungen vom heutigen BetmG politisch nicht mehrheitsfähig sind.

Aufgrund der verdeckten Natur des Schwarzmarktes gibt es grundsätzlich zu wenige und auch zu wenig verlässliche Daten, um die Absatzmenge an Cannabisprodukten in der Schweiz Allgemein oder in Basel-Landschaft im Speziellen zu bestimmen. Nach Angaben des Bundesamtes für Polizei Fedpol ging eine – sehr konservative – Schätzung aus dem Jahre 2010 von einer jährlich

konsumierten Menge von 25 bis 37 Tonnen aus. Die Menge könnte jedoch durchaus doppelt so hoch sein. Nicht als realistisch betrachtet werden von Fedpol hingegen Annahmen, dass es sich um jährlich 100 Tonnen handeln könne. Weiter wird davon ausgegangen, dass der grösste Anteil des Cannabis auf dem Schweizer Markt auch in der Schweiz produziert wird, man geht von bis zu 75 % aus. Wie gross der Anteil Kleinanbau für den Eigengebrauch ist, kann nicht abgeschätzt werden. Es darf davon ausgegangen werden, dass Eigenanbau sehr häufig vorkommt, entsprechendes Material (Semi-professionelle Anbau-Boxen inklusive Wärmelampen und Dünger) können legal im Internet gekauft werden und es scheint eine sehr grosse Nachfrage nach diesen Produkten zu bestehen.

Im Rahmen einer Studie von Annaheim & Gmel (2009) wurden basierend auf einem Vergleich der beiden Wellen des Cannabismonitorings Schweiz (2004 und 2007) die Bezugsquellen von Cannabis bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen analysiert. 2007 gaben nur 13 % an, ihr Konsumgut bei einem Dealer erstanden zu haben. 8.7 % gaben Selbstanbau an, 57.7 % erhalten die Produkte von Freunden geschenkt und 33.6 % kaufen die Produkte von Freunden.

Die Sicherstellungen von Marihuana bewegten sich in der Schweiz bis 1995 auf verhältnismässig tiefem Niveau, 1996 bis 2003 erfolgte ein sehr starker Anstieg, seit 2004 blieben die Sicherstellungen auf dem Niveau von 1992 stabil. Untersuchungen ergaben im eingezogenen Marihuana in 25 % der Fälle eine leichte Konzentration von THC (bis 6,8 %), in 50 % eine mittlere bis hohe Konzentration von THC (6,81 bis 15 %) und bei 25 % eine hohe bis sehr hohe Konzentration von THC (über 15 % bis teilweise 34 %). Im Jahre 2013 erfolgten schweizweit 30 935 Verzeigungen wegen Konsum von Hanfprodukten, das entspricht 67,4 % aller Anzeigen wegen Konsum von illegalen Betäubungsmitteln. Bei den Anzeigen wegen Handel waren es in Bezug auf Cannabis hingegen lediglich 2 800 oder 36.3 %. Nach Einschätzung der Fedpol ist die Rolle des organisierten Verbrechens im Cannabis-Handel in der Schweiz weniger bedeutend und wohl primär bei den 25 % Hanfprodukten aus dem Ausland (Marokko, Albanien). Die Romandie scheint mehr betroffen als die Deutschschweiz. Es sind eher Einzelpersonen und kleinere Gruppen, welche diesen Handel betreiben, vor allem bei dem 75 % inländisch produzierten Marktanteil.

Handhabung im Kanton Basel-Landschaft

Im Kanton Basel-Landschaft wurden durch die Kantonspolizei zwischen 2010 und 2012 jährlich 13 bis 14 Indoor-Anlagen beschlagnahmt, 2013 waren es 21 Anlagen, bis Ende Mai 2014 waren es bereits 9 Anlagen.

In den letzten Jahren konnte die Jugendanwaltschaft im Jugendbereich wieder eine Zunahme der beanzeigten Fälle feststellen. Diese Polizeirapporte sind die Voraussetzung für Aktivitäten der Jugendanwaltschaft in diesem Bereich. Die seit Jahren praktizierten Präventionsaktivitäten führen zu keiner Kriminalisierung, sondern tragen dazu bei, den Jugendlichen die Risiken eines Cannabiskonsums vor Augen zu führen und im konkreten Einzelfall rechtzeitig individuelle Schutzmassnahmen einzuleiten. Daran muss festgehalten werden. Die Jugendanwaltschaft des Kantons Basel-Landschaft führt seit über 10 Jahren – zeitweise in Zusammenarbeit mit dem Ambulatorium für Abhängigkeitserkrankungen und der Gesundheitsförderung BL - mit grossem Erfolg sogenannte [Cannabis-Präventionskurse](#) für 15 bis 17jährige durch. Das Vorgehen wird mittlerweile - teilweise in abgeänderter Form - auch in anderen Kantonen durchgeführt: Zunächst findet im Rahmen einer Kurzabklärung durch eine/n Mitarbeiter/in des Sozialbereichs eine Triage statt. Anhand einer telefonischen Besprechung mit den Eltern der betroffenen Minderjährigen (oder anderen wichtigen Bezugspersonen) wird abgeklärt, ob es sich um einen Gelegenheitskonsumenten handelt oder ob ein größeres Suchtmittelproblem vorliegen könnte. Je nach Ergebnis wird dann bei den Letzteren eine Kurzabklärung beim AfA veranlasst oder im anderen Fall die Jugendlichen zu einem Cannabis-Präventions-Kurs aufgeboten. Beim zweimal zweistündigen Kurs wird von je einem Vertreter der Jugendanwaltschaft und einer anderen Fachperson mit den Jugendlichen ihre jeweilige 'Kiffer-Geschichte' besprochen und in geeigneter Form über die Auswirkungen von Cannabis-Konsum gesprochen. Seit vier Jahren wird parallel

dazu für die Eltern der teilnehmenden Jugendlichen ein Informationsabend angeboten, der recht gut (von ca. 40 % der Eltern) besucht wird.

Entgegen der in der Interpellation vertretenen Meinung sind Aufklärung und Prävention bei der jetzigen Rechtslage absolut möglich. Die Sicherheitsdirektion vertritt die Meinung, dass der Umstand, dass Heroin und Cannabis nicht legal sind, im Gegenteil erst sinnvolle Präventionsaktivitäten und individuelle verbindliche Schutzmassnahmen ermöglicht.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Was gedenkt unser Kanton zu unternehmen, um in der Tendenz der Cannabispolitik den Anschluss an die benachbarten Kantone nicht zu verlieren?*

Antwort des Regierungsrats:

Die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion sowie die Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft verfolgen die internationale und nationale Entwicklung aufmerksam. Vertreterinnen und Vertreter unseres Kantons sind auch in verschiedenen Gremien zu Suchtfragen allgemein oder Cannabis im Speziellen tätig, so zum Beispiel in der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Suchtfragen KKBS, präsiert vom Beauftragten für Drogenfragen, welche sich wie die eidgenössische Drogenkommission mit der Regulierungsfrage beschäftigt oder durch den Einsitz unseres Kantons im Expertengremium Nationale Strategie Sucht. Die gesamtpolitische Lage wird jedoch so beurteilt, dass derzeit keine weiteren handlungsorientierten Aktivitäten angezeigt sind. Auch die Regierung des Kantons Basel-Stadt schreibt am 14. Mai 2014 in Beantwortung eines Vorstosses an den grossem Rat, dass man weiterhin mit interessierten anderen Kantonen und Städten die Entwicklung im Zusammenhang mit Cannabis verfolgen werde, alles Weitere aber von den politischen Entscheidungsträgern und gesetzlichen Rahmenbedingungen (gemeint national) abhängt.

2. *Wie hoch schätzt die Regierung die entgangenen Steuereinnahmen durch die Kriminalisierung der Cannabisprodukte in unserem Kanton ein?*

Antwort des Regierungsrats:

Diese Frage kann nicht schlüssig beantwortet werden. Zum einen ist die Frage einer Besteuerung abhängig von der gewählten Regulierungs- oder Legalisierungsform, nach welcher Cannabis besteuert werden könnte. Im Falle der Niederlande kann wie aufgezeigt nur der Umsatz der Coffeeshops versteuert werden, in den USA wird sowohl der Umsatz bei Anbau, Vertrieb und Verkauf wie auch der Käufer selber (Mehrwertsteuer) besteuert. Weitere Variablen für eine hypothetische Berechnung der Steuereinnahmen wäre die Anbaumenge (diese könnte weit über dem eigentlichen Verbrauch in unserem Kanton liegen), das Vorhandensein einer Vertriebsfirma, die eigentliche Absatzmenge in Verkaufsstellen mit Steuerdomizil in Basel-Landschaft sowie die Höhe des Mehrwertsteuersatzes auf den Produkten. Aufgrund dieser unklaren Voraussetzungen verzichtet der Regierungsrat auf ziffermässige Aussagen zu potenziellen Steuereinnahmen.

Möglich ist lediglich eine Aussage zum angenommenen Marktvolumen. Ausgehend von der Bandbreite der Schätzungen, nach denen das Marktvolumen in der ganzen Schweiz zwischen 35 und 100 Tonnen liegen kann, ergäbe sich aufgrund einer blossen Umrechnung von der Gesamtbevölkerung 2012 der Schweiz (8 039 000 Einwohner) auf Basel-Landschaft (277'000 Einwohner) ein hypothetischer jährlicher Cannabis-Markt im Bereich zwischen 1 200 Kg und 3 445 Kg, was bei einem derzeitigen Marktpreis von etwa Fr. 10.00 pro Gramm einem Gesamtwert von CHF 12 Millionen bis 34,45 Millionen entsprechen würde. Allerdings ist hierbei unsicher, wie viel dieser Menge effektiv auf dem Markt verkauft würde und wie viel davon durch Eigenanbau abgedeckt ist, welcher in allen Regulierungsmodellen steuerfrei ist.

Ob es andererseits bei einer Legalisierung oder Regulierung zu vermehrtem Konsum und damit verbunden zu steigenden Kosten im Gesundheits- und Sozialbereich kommen könnte, kann nicht beurteilt werden. Allenfalls werden zu einem späteren Zeitpunkt Rückschlüsse aus den USA und Uruguay möglich sein.

3. *Wie könnte der eingeschlagene Weg aussehen, um zusammen mit Basel-Stadt ein einheitliches Konzept zu verwirklichen, um allfälligen „Tourismus“ in die Stadt zu vermeiden?*

Antwort des Regierungsrats:

Wie bereits ausgeführt, bewegt sich die öffentliche Diskussion um die Regulierung von Cannabis in der Schweiz derzeit auf theoretischer Ebene. Es gibt weder in Basel-Stadt noch in anderen Kantonen oder Städten konkrete Handlungsvorhaben. Vorhaben, welche einer breiten Öffentlichkeit Zugang zu Cannabis ermöglichen würden, wären ohnehin nicht von einem einzelnen Kanton durchführbar. Die Frage des Interpellanten kann daher nicht konkret beantwortet werden. Gerne möchte die Regierung aber festhalten, dass in der Suchtpolitik generell seit über 20 Jahren eine sehr gute Zusammenarbeit und Absprache zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt gepflegt wird.

Liestal, 26. August 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Isaac Reber

Der Landschreiber:

Peter Vetter