

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betr. Cannabis Pilotversuch umsetzen, eingereicht von Gemeinderäten/innen M. Wäckerlin (PP), K. Cometta (GLP) und R. Keller (SP)

---

### **Antrag:**

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Cannabis Pilotversuch umsetzen wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

### **Bericht:**

Am 27. Mai 2019 reichten Gemeinderat M. Wäckerlin (PP) sowie die Gemeinderätinnen K. Cometta (GLP) und R. Keller (SP) namens der SP-Fraktion mit 34 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 27. Mai 2019 überwiesen wurde:

*«Der Stadtrat wird eingeladen die Umsetzung eines Cannabis Pilotversuchs in Winterthur unter wissenschaftlichen Beteiligung der ZHAW zu prüfen. Um Aufwand und Kosten zu begrenzen und Synergien zu nutzen, soll die Kooperation mit der Stadt Zürich und anderen Städten angestrebt werden: Winterthur soll sich nach Möglichkeit am geplanten Zürcher Projekt beteiligen und weiterhin über den Bund mit anderen Städten aktiv Erfahrungen austauschen.*

*Insbesondere sind folgende Fragestellungen in die Überlegungen für den Pilotversuch einzubeziehen:*

- *Auswirkungen der kontrollierten Abgabe auf die Gesundheit der Konsumenten*
- *Auswirkungen auf Qualität und Sicherheit der Cannabisprodukte*
- *Auswirkungen auf den lokalen Cannabishandel und die Beschaffungskriminalität*
- *Sicherstellung des Jugendschutzes*
- *Auswirkungen auf die gesundheitliche Befindlichkeit von Menschen mit Beschwerden (Cannabis als Medizin)*
- *Volkswirtschaftliche Auswirkungen der kontrollierten Abgabe und Auswirkungen auf Steuereinnahmen, Kosten im Gesundheitssystem und bei der Polizei und Justiz*

*Die benötigten Hanfpflanzen sollen nach Möglichkeit von lokalen Landwirten produziert werden. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse zur Hanfbewirtschaftung sollten in die Studie einfließen.*

### **Begründung:**

*In der Antwort auf das Postulat GGR Nr. 2013.018 betreffend «Cannabis Pilotversuch» zeigte sich der Stadtrat offen. Zu dem Zeitpunkt fehlten noch die Instrumente des Bundes, um einen solchen Versuch zu ermöglichen. Diese werden nun erarbeitet. Andere Städte bereiten sich bereits auf solche Versuche*

*vor, unter anderen auch Zürich. Da soll sich Winterthur aktiv beteiligen und seine spezifische Ausgangslage als kleinste, aber auch sicherste Grossstadt der Schweiz einbringen. Dabei soll Winterthur Erfahrungen sammeln, um später eine allfällige Liberalisierung oder eine Ausdehnung und Etablierung der kontrollierten Abgabe erfolgreich umsetzen zu können. »*

## **Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

### **1. Einleitung**

Cannabis ist die in der Schweiz mit Abstand am häufigsten konsumierte illegale Substanz. 2016 wurde sie von rund 500 000 Menschen konsumiert. Rund ein Drittel der Personen ab 15 Jahren hat bereits Erfahrungen mit Cannabis gemacht. Der Konsum ist bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen am weitesten verbreitet. Der dauerhafte, intensive Gebrauch von Cannabis kann zu psychischen, sozialen und körperlichen Problemen führen. Grundsätzlich kann aber gesagt werden, dass das Schadens- und Risikopotential von Cannabis eindeutig tiefer ist als bei Alkohol.

Seit 1951 ist Cannabis in der Schweiz als verbotenes Betäubungsmittel eingestuft und darf weder angebaut, hergestellt noch verkauft werden. 1975 wurde auch der Konsum unter Strafe gestellt. Trotz des Verbots bleiben die Konsumzahlen seit Jahren auf dem gleichen, im europäischen Vergleich, relativ hohen Niveau stabil. Der Strassendeal kann nicht eingedämmt werden und der THC-Gehalt steigt auf dem Schwarzmarkt seit Jahren an, was vor allem für psychisch vorbelastete Konsumente und Jugendlichen mit hohen Risiken verbunden ist. Viele Experten sind sich deshalb einig: Bei einer Regulation von Cannabis könnten – vergleichbar mit Alkohol – Qualitätskriterien und klare Jugendschutzmassnahmen durchgesetzt und schädliche Folgen gemindert werden. Ein Verbot von Cannabis verhindert solche notwendigen Massnahmen.

Studien und Erfahrungen aus anderen Ländern, insbesondere die Legalisierung und Regulierungen in den USA, in Uruguay oder Kanada weisen ebenfalls darauf hin, dass gegenüber dem vollständigen Verbot eine Entkriminalisierung des Konsums und die Regulierung des Verkaufs von Cannabisprodukten eine Verbesserung der Prävention und Kontrollen im Umgang mit Cannabis zulassen würden. In mehreren Schweizer Städten bzw. Stadtkantonen, insbesondere Basel, Bern, Genf und Zürich, wurden zwischen 2010 und 2014 politische Vorstösse überwiesen, die die Durchführung von Pilotversuchen im Bereich Cannabisregulierung fordern, so auch in Winterthur (Postulat GGR Nr. 2013.018).

### **2. Experimentierartikel als Voraussetzung für Cannabis Pilotversuche**

Weil der repressive Umgang mit Cannabis vor allem in den grösseren Schweizer Städten zunehmend als unbefriedigend erachtet wurde, haben sich 2012 Vertreterinnen der Städte Basel, Bern, Genf und Zürich zur interurbanen Arbeitsgruppe Cannabisregulierung zusammengeschlossen. Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag, die nötigen Abklärungen für die Realisierung von wissenschaftlichen Pilotversuchen vorzunehmen und einen oder mehrere Pilotversuche zur Cannabisregulierung in verschiedenen Schweizer Städten bzw. Kantonen im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) durchzuführen. Ziel dieser Pilotversuche ist, herauszufinden, ob und unter welchen Bedingungen ein staatlich regulierter Umgang mit Cannabis Vorteile gegenüber der heutigen Verbotslösung und dem damit verbundenen Schwarzmarkt aufweist. Winterthur ist seit 2015 zusammen mit Thun, Biel, Lausanne und Luzern ebenfalls Mitglied der interurbanen Arbeitsgruppe Cannabisregulierung.

Die Mitglieder der interurbanen Arbeitsgruppe Cannabis arbeiten seit 2012 zusammen mit den Universitäten Bern, Basel und Genf an der Entwicklung von Forschungsprojekten. Jede der drei Universitäten verfolgt dabei einen etwas anderen Ansatz. Die Universität Bern konzentriert sich auf die Genuss-Konsumentinnen und -Konsumenten, die Universität Basel-Stadt v.a. auf

den Konsum zur Selbstmedikation und die Universität Genf auf jugendliche Konsumentinnen und Konsumenten.

Als erste reichte die Universität Bern im September 2016 ein Studienprotokoll «SCRIPT – Cannabisverkauf in Berns Apotheken» bei der Ethikkommission des Kantons Bern zur Prüfung ein und erhielt im Februar 2017 die Bewilligung zur Umsetzung. Gleichzeitig stellte sie auch ein Finanzierungsgesuch an den Schweizerischen Nationalfonds (SNF), welches ebenfalls bewilligt wurde. Angesichts dieser Ausgangslage entschied die Stadt Zürich, sich dem Berner Forschungsprojekt anzuschliessen und dieses in Zusammenarbeit mit der Universität Zürich mit einem zusätzlichen Studienprotokoll zum «problematischen Konsum» zu ergänzen. Ebenso wie Zürich entschieden sich auch die Städte Luzern, Biel und Köniz für eine Beteiligung am Berner Projekt.

Im Mai 2017 hat die Universität Bern dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) das Forschungsgesuch zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung für die Durchführung eines Pilotprojektes eingereicht. Das BAG hat das Gesuch im November 2017 mit der Begründung abgelehnt, dass der Cannabiskonsum zu nicht medizinischen Zwecken, wie ihn die städtischen Pilotprojekte vorsehen, nach dem geltenden Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (Betäubungsmittelgesetz, BetmG, SR 812.121) auch im Rahmen von wissenschaftlichen Studien nicht bewilligungsfähig sei. Um eine solche Studie bewilligen zu können, müsste das Betäubungsmittelgesetz geändert werden. Das BAG betonte dabei, dass das gesundheitspolitische Anliegen, mit solchen Studien neue Formen des gesellschaftlichen Umgangs mit Cannabis erforschen und neue Regulierungsmodelle wissenschaftlich analysieren zu können, grundsätzlich zu begrüssen sei. Um solche städtischen Pilotprojekte bewilligen zu können, müsste das Betäubungsmittelgesetz aber mit einem Experimentierartikel ergänzt werden.

Um einen solchen Experimentierartikel im Betäubungsmittelgesetz zu verankern, hat der Bundesrat von Juli bis Oktober 2018 die Vorlage «Änderung des Betäubungsmittelgesetzes und Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (Pilotversuche mit Cannabis)» in die Vernehmlassung gegeben. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden hat sich für die Gesetzesänderung ausgesprochen, so auch Winterthur. Am 27. Februar 2019 hat der Bundesrat die entsprechende Botschaft zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes ans Parlament überwiesen.

Die Vorlage des Bundesrates hat das Ziel, die Durchführung von befristeten und streng reglementierten wissenschaftlichen Studien zum legalen Cannabisverkauf zu Genusszwecken zu erlauben, um so evidenzbasierte Erkenntnisse zu möglichen Cannabisregulierungen zu erhalten und damit zu einer Versachlichung der Diskussion beizutragen. Das allgemeine gesetzliche Cannabisverbot soll weiterhin bestehen bleiben. Die Geltung des neu einzuführenden Experimentierartikels und der dazugehörigen Verordnung soll auf zehn Jahre befristet werden.

Die Vorlage enthält folgende zentrale Regelungen:

- **Örtliche und zeitliche Begrenzung:** Die Pilotversuche sollen örtlich auf eine oder mehrere Gemeinden begrenzt sein sowie höchstens fünf Jahre dauern (mit Verlängerungsmöglichkeit um zwei Jahre).
- **Studienpopulation:** An den Pilotversuchen sollen nur Personen im Erwachsenenalter teilnehmen können, welche nachweislich bereits Cannabis konsumieren und ihren Wohnsitz in der am Pilotversuch beteiligten Gemeinde haben. Von einer Teilnahme ausgeschlossen sind schwangere Frauen sowie Personen, die an einer ärztlich diagnostizierten Krankheit leiden, bei der Cannabis kontraindiziert ist. Die Teilnehmerzahl soll wissenschaftlich begründet sein, jedoch soll sie 5000 Personen nicht überschreiten.

- **Abgabeprodukt:** Die im Rahmen der Pilotversuche zugänglichen Cannabisprodukte unterliegen einem Höchstwert des Gesamt-THC-Gehalts, den Vorgaben an die Produkteinformation, dem Werbeverbot sowie einer maximalen monatlichen Bezugsmenge. Das abgegebene Cannabisprodukt ist von der Tabaksteuer befreit.
- **Konsum:** Die abgegebenen Cannabisprodukte dürfen nur für den Eigengebrauch verwendet, nicht im öffentlichen Raum konsumiert und auch nicht an Dritte weitergegeben werden. Zuwiderhandlungen sollen mit angemessenen Massnahmen sanktioniert werden.
- **Gesundheitsschutz und Schutz der öffentlichen Ordnung:** Der Gesundheitszustand der Teilnehmenden soll von einer Studienärztin bzw. einem Studienarzt oder von einer geeigneten Fachstelle überwacht werden. Neben dem Schutz der Teilnehmenden soll auch der Schutz ihrer Angehörigen und Dritter sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung z.B. durch die Zusammenarbeit mit Vollzugs- oder Strafverfolgungsbehörden gewährleistet werden.

Der Nationalrat hat den Experimentierartikel bereits im Dezember 2019 als erstbehandelnder Rat im Grundsatz beschlossen. Am 2. Juni 2020 hat er nach dem Grundsatzentscheid auch den oben genannten Rahmenbedingungen für die Pilotversuche mit einer Mehrheit von 113 zu 81 Stimmen zugestimmt. Auf Vorschlag der vorberatenden Kommission neu aufgenommen wurde zudem die Vorgabe, für die Pilotversuche nur einheimischen Biohanf zu verwenden. Weitere von der SVP und der CVP eingebrachte Forderungen wie z.B. die Verpflichtung, Arbeitgeber und Schulen über eine Studienteilnahme zu informieren oder die Forderung, der Bund dürfe sich nicht an der Finanzierung von Pilotversuchen beteiligen, fanden keine Mehrheit. Das Geschäft geht nun an den Ständerat.

### **3. Forschungsprojekt SCRIPT der Universität Bern**

#### **a) Grundanlage des Projekts SCRIPT**

Ziel der Studie der Universität Bern ist es, die Auswirkungen eines regulierten Cannabisverkaufs in Apotheken zu untersuchen, insbesondere dessen Auswirkungen auf das Konsumverhalten und Befinden der Studienteilnehmerinnen und -teilnehmer. Im Rahmen einer sechsmonatigen randomisierten kontrollierten Studie erhält eine Gruppe von Cannabiskonsumenten die Möglichkeit, Cannabis legal in zuvor festgelegten Apotheken zu erwerben, während eine (Kontroll-) Gruppe diese Möglichkeit nicht hat und erst nach den ersten sechs Monaten Cannabis ebenfalls legal über die Apotheken erwerben kann. Die Studienteilnehmer werden zufällig zugeteilt. Zudem gibt es eine internetbasierte präventive Intervention, SMS-Botschaften und ein medizinisches und psychosoziales Beratungsangebot.

Der Verkauf des Produktes erfolgt nur in dafür ausgewählten Apotheken. Die Apotheken stehen in einem direkten Kontakt mit den Studienteilnehmenden, wodurch Teilnehmende mit einem potenziell gefährdenden Konsum identifiziert werden können. Ihnen wird eine Beratung angeboten. In Einzelfällen kann die weitere Beteiligung auch von einer Beratung abhängig gemacht werden.

Die in der Studie festgelegten Rahmenbedingungen (u.a. Voraussetzungen für Teilnahme, Vorgaben zum Konsum und zum Cannabisprodukt) entsprechen in weiten Teilen den beim Experimentierartikel vorgesehenen Kernregelungsaspekten.

#### **b) Gründe für eine Teilnahme von Winterthur am Projekt SCRIPT**

Als Mitglied der interurbanen Arbeitsgruppe Cannabisregulierung hat sich die Stadt Winterthur seit längerem mit den unterschiedlichen Forschungsprojekten der Universitäten Basel, Genf und Bern auseinandergesetzt. Aufgrund der Anlage des Projekts – Konzentration auf Genusskonsumentinnen und -konsumenten – und der politischen Zielsetzungen – Entkriminalisierung des Genusskonsums – macht eine Teilnahme am Forschungsprojekt SCRIPT der Universität Bern am meisten Sinn. Für eine Teilnahme am Berner Projekt spricht zudem, dass sich auch die Stadt Zürich wie bereits erwähnt für das Berner Projekt entschieden hat. Es wäre

wenig zielführend, wenn im gleichen Kanton zwei unterschiedliche Projekte durchgeführt würden.

Deshalb und aufgrund der bestehenden Vorarbeiten der Universität Bern würde ein Einbezug der ZHAW bei der Durchführung des Pilotprojekts in Winterthur – wie dies von den Postulantinnen und Postulanten vorgeschlagen wird – keinen Sinn machen.

Die Durchführung des Pilotprojekts SCRIPT gemäss der oben beschriebenen Anlage hängt wie ausgeführt davon ab, ob auch der Ständerat dem vom Nationalrat verabschiedeten Experimentierartikel und den dazugehörigen Rahmenbedingungen zustimmen wird. Zurzeit ist deshalb unklar, ob das Berner Projekt in der geplanten Form durchgeführt werden kann. Unklar ist namentlich auch die Finanzierung. Die Fachleute gehen davon aus, dass die Forschungsprojekte und deren Finanzierung nach einer parlamentarischen Entscheidung noch einmal neu aufgelegt werden müssten.

Falls gestützt auf den Experimentierartikel das eben beschriebene Studiendesign des Pilotprojekts SCRIPT zur Anwendung käme und der Nationalfonds sich an der Finanzierung wie geplant beteiligen würde, müsste – ausgehend von entsprechenden Schätzungen der Stadt Luzern – ungefähr von Kosten in der Grössenordnung zwischen rund 140 000 und 160 000 Franken ausgegangen werden. Diese setzen sich im Wesentlichen zusammen aus Kosten für eine Projektleitung und eine Begleitung durch eine Studienärztin oder einen Studienarzt sowie aus Kosten für die Rekrutierung und Begleitung der Testpersonen und für die Schulung der Apotheken.

Die Hauptabteilung Prävention und Suchthilfe hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit dem Postulat bereits auch erste Abklärungen bezüglich der Beteiligung der Winterthurer Apotheken getroffen. Diese haben ein grundsätzliches Interesse an einer Studienbeteiligung signalisiert. Auch die Stadtpolizei Winterthur kann sich eine Unterstützung des Projektes vorstellen, wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen klar sind und es eine koordinierte Praxis innerhalb des Kantons gibt.

#### **4. Einschätzung Stadtrat und weiteres Vorgehen**

Der Stadtrat begrüsst es, wenn für gesellschafts- und gesundheitspolitische Fragestellungen neue Wege und Lösungen im Rahmen von wissenschaftlichen Pilotversuchen getestet werden. Ein gutes Beispiel dafür sind die Heroinprogramme, die vor über 20 Jahren auf diesem Weg entstanden sind und bis heute die Lebenssituation der Konsumierenden und die Sicherheit im öffentlichen Raum stark verbessert haben.

Der Stadtrat ist deshalb an einer Weiterverfolgung des Themas und an der Durchführung von Pilotversuchen in Winterthur interessiert. Bis das eidgenössische Parlament den neuen Experimentierartikel mit Rahmenbedingungen definitiv verabschiedet hat, ist es allerdings zu früh, sich auf ein bestimmtes Vorgehen festzulegen.

Es ist im Moment ungewiss wann, auf welcher Basis und mit welchen Rahmenbedingungen die städtischen Forschungsprojekte zur kontrollierten Abgabe von Cannabis umgesetzt werden können. Die Diskussionen im Nationalrat haben gezeigt, dass das Thema und vor allem auch die Hürden und Rahmenbedingungen für Pilotversuche sehr kontrovers diskutiert werden. Angesichts des polarisierenden Themas muss allenfalls sogar damit gerechnet werden, dass gegen den Experimentierartikel das Referendum ergriffen wird.

Dies führt dazu, dass der Stadtrat zum jetzigen Zeitpunkt weder Informationen zum genauen Studiendesign noch zu den Kosten der Projekte vorlegen kann. Forschungsinhalte und Kosten hängen stark davon ab, welche zentralen Regelungen letztendlich vom nationalen Parlament

verabschiedet werden. Je nachdem müssen die aktuell vorliegenden Studiendesigns überarbeitet oder ganz neu aufgestellt werden. Zudem muss auch die von der Universität Bern eingeholte Nationalfondsfinanzierung neu beantragt werden.

Die interurbane Arbeitsgruppe Cannabisregulierung ist sich deshalb einig darüber, dass über das weitere Vorgehen erst nach einer Annahme des Experimentierartikels entschieden werden kann und dass es zwischen den einzelnen Städten koordiniert werden muss. Die Arbeitsgruppe hat deshalb im Februar beim Bundesamt für Gesundheit BAG angefragt, ob es bei der Umsetzung des Experimentierartikels eine Koordinationsrolle übernehmen könnte. Das BAG ist bereit, eine solche Rolle zu prüfen und betont in seiner Antwort, dass es sinnvoll wäre, die Forschungsmethodik abzustimmen, um vergleichbare Ergebnisse zu erhalten. Weiter hält das BAG fest, dass auch aus Kostengründen die Nutzung von Synergien bei der Umsetzung solcher Versuche wichtig wäre, etwa bei der Produktion von Studiencannabis, welcher die gesetzlichen Auflagen erfüllt. Aus diesem Grund hält es der Stadtrat für sinnvoll, wenn die interurbane Arbeitsgruppe Cannabisregulierung auch bei der Umsetzung von Pilotversuchen eine aktive Rolle übernehmen würde.

Die Stadt Winterthur wird Mitglied der interurbanen Arbeitsgruppe Cannabis bleiben. Die Arbeitsgruppe trifft sich aktuell zweimal jährlich. Sobald der Experimentierartikel inklusive Rahmenbedingungen vom Bundesparlament verabschiedet wird und klar ist, dass dagegen kein Referendum ergriffen wird, werden die Forschungsprojekte durch die Arbeitsgruppe überarbeitet und den jeweils zuständigen städtischen bzw. kantonalen Stellen zur Bewilligung vorgelegt werden. Das für das Thema zuständige Departement Soziales wird den Grossen Gemeinderat in geeigneter Form über den Fortgang informieren und ihn einbeziehen.

Sofern aufgrund der gesetzlichen Voraussetzungen Pilotversuche durchgeführt werden können, ist es aus Sicht des Stadtrats unabdingbar, dass die Städte bei diesem Thema eng zusammenarbeiten und insbesondere auch eine enge Kooperation zwischen den Städten Winterthur und Zürich anzustreben ist.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Soziales übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon