



19.021

## **Botschaft zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (Pilotversuche mit Cannabis)**

vom 27. Februar 2019

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Betäubungsmittelgesetzes.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

27. Februar 2019

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

---

## Übersicht

***Mit dieser Vorlage soll eine gesetzliche Grundlage für die Durchführung von örtlich, zeitlich und sachlich begrenzten wissenschaftlichen Pilotversuchen mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis geschaffen werden, um Erkenntnisse über die Auswirkungen eines geregelten Umgangs mit Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken zu gewinnen.***

### ***Ausgangslage***

*Ende 2017 wurden fünf identische Motionen Sauter (17.4111), Barrile (17.4112), Rytz (17.4113), Bertschy (17.4114) sowie Zanetti Roberto (17.4210) «Experimentierartikel als Grundlage für Studien zur regulierten Cannabis-Abgabe» eingereicht. Diese Motionen fordern vom Bundesrat, die gesetzlichen Grundlagen für Pilotversuche zur Erprobung neuer Formen des gesellschaftlichen Umgangs mit dem Konsum von Cannabis zu schaffen. Dabei soll dem Gesundheitsschutz und dem Jugendschutz besondere Beachtung geschenkt werden. Ausserhalb der Experimente soll das bestehende Verbot des Freizeitkonsums weiter gelten. Ziel des Experimentierartikels ist es, alternative Regelungsansätze zu prüfen, ohne dass damit ein Entscheid für eine bestimmte Richtung gefällt wird. Die Motionen nehmen Bezug auf Initiativen in verschiedenen Städten und Kantonen betreffend wissenschaftliche Forschungsprojekte, mit denen der geregelte Verkauf von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken analysiert werden soll.*

### ***Inhalt der Vorlage***

*Der Entwurf sieht vor, dass wissenschaftliche Pilotversuche mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis auf entsprechendes Gesuch hin vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) nach Anhörung der betroffenen Kantone und Gemeinden bewilligt werden können. Pilotversuche müssen so durchgeführt werden, dass sie den Gesundheits- und Jugendschutz, den Schutz der öffentlichen Ordnung sowie die öffentliche Sicherheit gewährleisten. Bei der Ausgestaltung der Pilotversuche soll vom Betäubungsmittelgesetz (BetmG) abgewichen werden können. Die entsprechenden Gesetzesbestimmungen betreffen die Artikel 8 Absätze 1 Buchstabe d (Cannabisverbot) und 5 (Ausnahmebewilligung), 11 (Abgabe durch Ärzte), 13 (Abgabe durch Apotheken), 19 Absatz 1 Buchstabe f und 20 Absatz 1 Buchstaben d und e BetmG (Strafbestimmungen). Zudem sollen Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis, die im Rahmen der Pilotversuche abgegeben werden, von der Tabaksteuer nach dem Tabaksteuergesetz befreit werden.*

*Da Pilotversuche im Rahmen eines beschränkten Zeitraums Erkenntnisse liefern sollen, wird die Geltungsdauer von Artikel 8a E-BetmG auf zehn Jahre beschränkt.*

*Die einzelnen Voraussetzungen der Pilotversuche sollen im Ausführungsrecht definiert werden. Die Ausführungsverordnung, welche zusammen mit der Änderung des BetmG in die Vernehmlassung geschickt wurde, wird nach der Verabschiedung der Vorlage durch das Parlament und unter Berücksichtigung der parlamentarischen*

---

*Debatten und der Vernehmlassungsergebnisse angepasst und dem Bundesrat unterbreitet werden. Eckpunkte der Verordnung bilden folgende Elemente:*

- örtliche Begrenzung: Pilotversuche sollen örtlich auf eine oder mehrere Gemeinden begrenzt werden;*
- zeitliche Begrenzung: Die Dauer der Pilotversuche ist wissenschaftlich zu begründen und soll höchstens fünf Jahre betragen (mit Verlängerungsmöglichkeit um 2 Jahre);*
- Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer: Die Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer je Pilotversuch ist auf das für die wissenschaftliche Aussagekraft erforderliche Mass zu begrenzen. Sie soll 5000 Personen nicht überschreiten;*
- Produkteanforderungen: Die im Rahmen von Pilotversuchen zugänglich gemachten Cannabisprodukte sollen bestimmten Anforderungen genügen. Dazu gehören ein Höchstwert des Gesamt-THC-Gehaltes, Vorgaben an die Produktinformation sowie ein Werbeverbot;*
- Teilnehmerkreis: An Pilotversuchen sollen nur Personen teilnehmen können, die über 18-jährig sind, die nachweislich bereits Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis konsumieren und die ihren Wohnsitz in einer Gemeinde haben, die an einem Pilotversuch teilnimmt. Spezifische Personengruppen (z. B. schwangere Frauen oder Personen, die an einer ärztlich diagnostizierten Krankheit leiden, bei der Cannabiskonsum kontraindiziert ist) sind von der Teilnahme auszuschliessen. Die Teilnahme ist in jedem Fall freiwillig und kann jederzeit widerrufen werden;*
- Abgabe: Die Bezugsmenge soll beschränkt werden, und die Produkte sollen registriert werden. Der Bezug soll nicht unentgeltlich erfolgen, und die Produkte dürfen nicht an Dritte weitergegeben werden;*
- Konsum: Die im Rahmen der Versuche zugänglich gemachten Produkte sollen nur zum Eigengebrauch verwendet und nicht im öffentlich zugänglichen Raum konsumiert werden;*
- Öffentliche Sicherheit: Wer Pilotversuche durchführt, muss verschiedene Pflichten zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit einhalten (z. B. Zusammenarbeit mit Vollzugsbehörden und Strafverfolgungsbehörden, Meldung der Verkaufsstellen);*
- Überwachung des Gesundheitszustands: Dieser ist von den Bewilligungsinhabern zu überwachen;*
- Kontrolle der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben: Das BAG als Bewilligungsbehörde stellt diese Kontrolle sicher.*

*Nicht Gegenstand des vorliegenden Entwurfs ist der Bereich des «Medizinalcannabis». Die medizinische Verwendung von Cannabis, wie die Prüfung einer vereinfachten Zulassung von Cannabisarzneimitteln für schwerwiegende Krankheitsbilder und deren Vergütung, wird im Bericht des Bundesrates zur Motion Kessler (14.4164) «Cannabis für Schwerkranken» geklärt.*

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2530</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>2533</b>
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	2533
1.2 Regelung von Cannabis in der Schweiz	2536
1.3 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	2538
1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	2539
1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	2539
<b>2 Vernehmlassungsverfahren</b>	<b>2539</b>
<b>3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht</b>	<b>2541</b>
3.1 Mitgliedstaaten der Europäischen Union	2541
3.2 Weitere Staaten	2543
3.3 Internationales Recht: UNO-Übereinkommen	2543
<b>4 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>2544</b>
4.1 Die beantragte Neuregelung	2544
4.2 Umsetzungsfragen	2546
4.2.1 Ausführungsverordnung	2546
4.2.2 Verhältnis zum Humanforschungsrecht	2553
<b>5 Erläuterungen zu Artikel 8a</b>	<b>2554</b>
<b>6 Auswirkungen</b>	<b>2556</b>
6.1 Auswirkungen auf den Bund	2556
6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	2557
6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	2557
6.4 Auswirkungen auf die Konsumentinnen und Konsumenten	2557
6.5 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen	2558
<b>7 Rechtliche Aspekte</b>	<b>2558</b>
7.1 Verfassungsmässigkeit	2558
7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	2559
7.3 Erlassform	2559
7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	2559
7.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	2559
<b>Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG) (Entwurf)</b>	<b>2561</b>

---

## Botschaft

### 1 Ausgangslage

#### 1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die Auswirkungen des Konsums von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis auf die Öffentlichkeit werden insbesondere in grösseren Städten sichtbar. Der Konsum und vor allem der illegale Handel im öffentlichen Raum werden von der Bevölkerung zunehmend als störend und verunsichernd empfunden. Gleichzeitig muss aufgrund der Verbreitung des Cannabiskonsums festgestellt werden, dass das aktuelle Gesetz bzw. das umfassende Cannabisverbot mit vertretbarem Aufwand nicht durchgesetzt werden kann.

Die Bestrebungen anderer Länder, vor diesem Hintergrund den Zugang zu Cannabis auch zu nicht medizinischen Zwecken gesetzlich zu regeln, bewegten auch Zürich, Bern, Genf und Basel dazu, eine interurbane Arbeitsgruppe Cannabis einzusetzen mit dem Ziel, im Rahmen von Pilotstudien neue Lösungsansätze für den Umgang mit dem vor allem im urbanen Umfeld spürbaren Problem des Cannabiskonsums zu Genuszzwecken zu erforschen. Die Universität Bern hat im Mai 2017 beim BAG gestützt auf Artikel 8 Absatz 5 des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1951<sup>1</sup> (BetmG) eine Ausnahmebewilligung für die *Abgabe von Cannabis zu Genusszwecken* an erwachsene Cannabiskonsumierende im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie beantragt. Die Studie sah vor, dass erwachsene Cannabiskonsumierende in der Stadt Bern Cannabis ohne medizinische Indikation straffrei in Apotheken kaufen, besitzen und konsumieren dürfen. Damit sollten individuelle und gesellschaftliche Folgen eines legalen, kontrollierten Zugangs zu Cannabis untersucht werden. Die Studie hatte nicht bewilligt werden können, weil das geltende BetmG den Konsum von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken auch im Rahmen von wissenschaftlichen Studien nicht zulässt. Zudem ist auch der Verkauf von Cannabis in Apotheken ohne ärztliche Verordnung verboten.

Der Bundesrat vertritt die Ansicht, dass Studien wie das «Berner Projekt» dazu beitragen könnten, evidenzbasierte wissenschaftliche Entscheidungsgrundlagen für mögliche spätere Gesetzesänderungen zu erhalten. Zudem könnten sie zur Versachlichung der Diskussion beitragen. Im Ausland existieren zwar entsprechende Studien, deren Aussagekraft jedoch begrenzt ist. Insbesondere fehlen Studien zu den mittel- und langfristigen Auswirkungen auf das Verhalten der Konsumierenden sowie auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Aspekte. Um solche Projekte zu ermöglichen, ist es jedoch erforderlich, das BetmG mit einem «Experimentierartikel» zu ergänzen, wie dies in der Folge der Ablehnung des Berner Projektes fünf gleichlautende Motionen sowie eine Kommissionsinitiative der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) (18.402) fordern (vgl. Ziff. 1.5). Vor dem Hintergrund der verschiedenen Initiativen in den Städten, aber auch des breit manifestierten politischen Willens im Parlament, erkennt der Bundesrat in der Suche nach neuen Formen des Umgangs mit Cannabis ein gesellschaftliches und gesund-

<sup>1</sup> SR 812.121

heitspolitisches Anliegen und erachtet es für angezeigt, eine rechtliche Grundlage für Forschungsprojekte zum rekreativen Konsum von Cannabis zu schaffen.

Gemäss Bevölkerungsbefragungen hat mehr als ein Drittel der über 15-Jährigen Erfahrungen mit Cannabis. Drei Prozent haben in den letzten 30 Tagen Cannabis konsumiert. Dies entspricht rund 222 000 Personen, die aktuell Cannabis konsumieren.<sup>2</sup>

Für Pilotversuche mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis sollen folgende Rahmenbedingungen gelten:

- Pilotversuche sollen befristet und örtlich begrenzt sein.
- Pilotversuche sollen ergebnisoffen sein, d. h. eine Ergebnispräjudizierung durch die Versuchsanordnung ist zu vermeiden, und diese darf deshalb grundsätzlich keine dauerhaft irreversiblen Rechts- und Sachlagen schaffen.
- Pilotversuche sollen zweckmässig sein, d. h. sie müssen geeignet sein, dem Gesetzgeber für die definitiv gedachte Regelung die entscheidenden Informationsgrundlagen zu liefern. Das beinhaltet, dass die Studien auf relevante Fragen im Zusammenhang mit der Cannabisregelung eingehen, methodisch einwandfrei sind und zu wissenschaftlich fundierten Erkenntnissen führen. Es ist für eine sachverständige und objektive Auswertung zu sorgen. Dazu gehört auch, dass die Studien realitätsnah zu gestalten sind.
- Die Risiken der Pilotversuche dürfen angesichts der erhofften Erkenntnisse nicht unverhältnismässig gross sein.
- Der Jugendschutz, der Schutz der Probandinnen und Probanden, ihrer Angehörigen und Dritter sowie der öffentlichen Ordnung sollen gewährleistet werden. Dazu gehört auch die Definition von Abbruchkriterien bei einer Gefährdung der Sicherheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer oder der Öffentlichkeit.
- Pilotversuche sollen im öffentlichen Interesse begründet sein. Die massgebenden öffentlichen Interessen ergeben sich aus der Zweckbestimmung des BetmG. Dieses bezweckt die Förderung der Abstinenz, den Schutz vor negativen gesundheitlichen und sozialen Folgen suchtbedingter Störungen, den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie der Bekämpfung von kriminellen Handlungen (Art. 1 BetmG). Dieser umfassende Regelungsansatz findet in der gesetzlichen Verankerung des Vier-Säulen-Prinzips der Schweizer Drogenpolitik seinen Ausdruck.

Die Pilotversuche sollen die bisherigen internationalen Erfahrungen mit der Cannabisregelung einbeziehen und Regelungen testen, welche mit dem Zweck des BetmG sowie mit den Zielen der Nationalen Strategie Sucht 2017–2024<sup>3</sup> übereinstimmen, das notwendige Wissen generieren, um die Suchtpolitik den aktuellen

<sup>2</sup> Suchtmonitoring Schweiz 2016, abrufbar unter [www.suchtmonitoring.ch/de.html](http://www.suchtmonitoring.ch/de.html) (Stand 21. Januar 2019).

<sup>3</sup> Abrufbar unter [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien & Programme > Sucht (Stand 21. Januar 2019).

Gegebenheiten anzupassen und mögliche gesetzlichen Rahmenbedingungen bezüglich ihrer Wirkung auf die Gesundheit zu überprüfen.

Die in der Drogenpolitik der Schweiz bestehende Vier-Säulen-Politik<sup>4</sup> nach Artikel 1a BetmG besteht aus den vier Elementen: Prävention (1. Säule), Therapie und Wiedereingliederung (2. Säule), Schadensverminderung und Überlebenshilfe (3. Säule) sowie Repression und Regulierung (4. Säule). Die vier Säulen sind auch die zentralen Handlungsfelder der Nationalen Strategie Sucht 2017–2024. Die Pilotversuche müssen sich am 4-Säulen-Prinzip orientieren:

- *Prävention:* Die Konsumentin oder der Konsument kann durch den bewilligten Verkauf direkt und einfacher angesprochen werden, weil er nicht befürchten muss, strafrechtlich verfolgt zu werden, wenn sein Konsum bekannt wird. Das erleichtert auch die frühzeitige Inanspruchnahme von Hilfe. Im Rahmen des Versuchs kann zudem die verbindliche Teilnahme an einer Präventionsmassnahme vorgeschrieben werden.
- *Therapie:* Bei problematischem Konsum besteht über die Abgabestelle die Möglichkeit der Früherkennung und Frühintervention. Das erleichtert im Bedarfsfall den Kontakt mit einer Suchtberatungsstelle bzw. verbessert die Aussichten, den Konsumenten frühzeitig für eine Therapie zu gewinnen.
- *Schadensminderung:* Die Qualität des Cannabisproduktes wird durch den bewilligten Cannabisverkauf kontrolliert und überwacht. Durch den Verkauf in besonderen Verkaufsstellen kann eine bessere soziale Integration der Konsumierenden erreicht werden, da sie nicht als Kriminelle ausgegrenzt werden. Durch den kontrollierten Zugang zu Cannabis soll eine Distanzierung zum illegalen Drogenmarkt mit seinem umfassenden Angebot an illegalen Drogen sowie dessen kriminellen Begleiterscheinungen erzielt werden. Zudem bieten allfällige Pilotversuch einen geeigneten Rahmen, um Konsumenten und Konsumentinnen zu motivieren, auf weniger schädliche Konsumformen (z. B. verdampfen statt rauchen oder orale Einnahme statt rauchen) umzusteigen.
- *Repression und Regulierung:* Nur Erwachsene werden Zugang zum regulierten Verkauf haben. Cannabisprodukte sollen nur zum Eigengebrauch verwendet und nicht im öffentlich zugänglichen Raum konsumiert werden. Beim Fahren eines Fahrzeugs unter Einfluss von Cannabis soll das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958<sup>5</sup> (SVG) wie heute unbeschränkt zur Anwendung kommen.

<sup>4</sup> BBl 2006 8573 8592 f.

<sup>5</sup> SR 741.01

## 1.2 Regelung von Cannabis in der Schweiz

### Entwicklung der Rechtslage in den letzten 20 Jahren

Der Entwurf des Bundesrates über die Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) vom 9. März 2001<sup>6</sup> stellte in weiten Teilen die Nachschreibung bzw. Legitimierung dessen dar, was sich in der nationalen Praxis entwickelt und bewährt hatte. Es ging in erster Linie darum, bewährte und wirksame Massnahmen zu konsolidieren, Lücken zu schliessen und die seit der Revision von 1975 neu geschaffenen Interventionsmöglichkeiten, insbesondere die heroingestützte Behandlung und die Entkriminalisierung des Cannabiskonsums gesetzlich zu verankern. Die Argumente für die Entkriminalisierung des Cannabiskonsums waren der Jugendschutz, der Kampf gegen den Schwarzmarkt und die Gleichbehandlung der verschiedenen Suchtmittel durch das Gesetz. Der vom Bundesrat vorgestellte Entwurf für ein revidiertes Betäubungsmittelgesetz sah Straffreiheit vor, wenn Cannabis in geringen Mengen unter gesetzlich festgelegten Bestimmungen an Personen über 18 Jahren verkauft wird.

Der Revisionsentwurf aus dem Jahre 2001 scheiterte jedoch. Im Juni 2004 lehnte es der Nationalrat zum zweiten Mal ab, auf die Revisionsvorlage einzutreten. Grund hierfür war primär die kontrovers diskutierte Problematik des Umgangs mit Cannabis<sup>7</sup>.

Um die mehrheitsfähigen Elemente der gescheiterten Vorlage zu retten, reichte die SGK-N eine parlamentarische Initiative für eine Teilrevision des BetmG<sup>8</sup> ein. Diese beinhaltete insbesondere die gesetzliche Verankerung der bewährten Vier-Säulen-Politik, der heroingestützten Behandlung und das Schaffen einer rechtlichen Grundlage für die beschränkte medizinische Anwendung von Cannabis und anderen illegalen Betäubungsmitteln. Die Teilrevision des überarbeiteten BetmG wurde im März 2008 vom Parlament verabschiedet. Das revidierte Gesetz wurde 2008 in einer Referendumsabstimmung angenommen, hingegen wurde die gleichzeitig zur Abstimmung unterbreitete Volksinitiative «für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz» zur Legalisierung von Hanfprodukten von Volk und Ständen klar verworfen. Die Volksinitiative verlangte eine Legalisierung des Cannabiskonsums sowie Straffreiheit für Besitz, Erwerb sowie Anbau von Cannabis zum Eigenbedarf. Die Änderung des BetmG trat am 1. Juli 2011 in Kraft.

Anfang 2009 griff die SGK-N die Frage der Sanktionen für den Cannabiskonsum auf. Sie legte im September 2011 einen Entwurf vor, der den Konsum von Cannabis einem Ordnungsbussenverfahren unterstellen sollte.<sup>9</sup> Die Vorlage wurde 2012 von National- und Ständerat angenommen und am 1. Oktober 2013 in Kraft gesetzt.

<sup>6</sup> BBl **2001** 3812, Botschaft BBl **2001** 3715

<sup>7</sup> BBl **2006** 8580

<sup>8</sup> BBl **2006** 8573

<sup>9</sup> BBl **2011** 8195



## Geltendes Recht

Gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d BetmG gelten als verbotene Betäubungsmittel unter anderem solche des Wirkungstyps Cannabis. Das bedeutet, dass Anbau, Einfuhr, Herstellung, Inverkehrbringen und Konsum grundsätzlich verboten und strafbar sind. Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) führt ein Verzeichnis der einzelnen Betäubungsmittel, psychotropen Stoffe sowie Vorläuferstoffe und Hilfschemikalien und bestimmt, welchen Kontrollmassnahmen diese unterliegen. Das EDI erstellt dazu Verzeichnisse (Art. 2a BetmG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Betäubungsmittelkontrollverordnung vom 25. Mai 2011<sup>10</sup> [BetmKV]). In Ausführung dieser Bestimmung legte das EDI in der Betäubungsmittelverzeichnisverordnung vom 30. Mai 2011<sup>11</sup> (BetmVV-EDI) fest, dass als Cannabis Hanfpflanzen oder Teile davon gelten, welche einen durchschnittlichen Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1,0 Prozent aufweisen. Ebenfalls erfasst werden sämtliche Gegenstände und Präparate, welche einen Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1,0 Prozent aufweisen oder aus Hanf mit einem Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1,0 Prozent hergestellt werden. Dies ergibt sich aus dem Verzeichnis d gemäss Anhang 5 BetmVV-EDI. Grundsätzlich unterliegt damit Cannabis mit einem durchschnittlichen Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1,0 Prozent dem Verbot gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d BetmG.

Der Konsum von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis durch Erwachsene kann mit einer Ordnungsbusse von 100 Franken bestraft werden (Art. 28b BetmG). Zudem bleibt straflos, wer nur geringfügige Mengen eines Betäubungsmittels für den eigenen Konsum vorbereitet oder zur Ermöglichung des gleichzeitigen und gemeinsamen Konsums einer erwachsenen Person abgibt (Art. 19b BetmG). Anbau, Produktion und Vertrieb von Cannabis sind jedoch grundsätzlich verboten (Art. 19 BetmG).

Gemäss Artikel 8 Absatz 5 BetmG kann das BAG den Anbau, die Einfuhr, die Herstellung oder das Inverkehrbringen von verbotenen Betäubungsmitteln zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung, der Arzneimittelentwicklung oder der beschränkten medizinischen Anwendung ausnahmsweise bewilligen, sofern kein internationales Abkommen entgegensteht. Mit Artikel 8 Absatz 5 BetmG hat der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, die gesetzliche Regelordnung (d. h. das grundsätzliche Verbot von Cannabis) im Einzelfall so zu gestalten, dass ungewollte Härten und offensichtliche Unzweckmässigkeiten vermieden werden. Abgesehen davon sind Eingriffe in den Markt oder die Produktion aufgrund des Cannabisverbots nicht möglich, die Angebotsseite bleibt weitgehend in der Hand von kriminellen Organisationen.

## Erleichterung des Zugangs zu Medizinalcannabis

Seit 2011 anerkennt der Gesetzgeber eine beschränkte medizinische Nutzbarkeit von Cannabis. Bis heute ist jedoch nur ein einziges Cannabisarzneimittel bei einem bestimmten Krankheitsbild zugelassen. Für alle anderen Präparate und Indikationen

<sup>10</sup> SR 812.121.1

<sup>11</sup> SR 812.121.11

ist eine Ausnahmegewilligung im Einzelfall notwendig. Keines dieser Präparate wird von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) vergütet.

Basierend auf dem Bericht in Erfüllung der Motion Kessler (14.4164) «Cannabis für Schwerkranke» ist der Bundesrat zum Schluss gekommen, dass die rechtlichen Grundlagen zur medizinischen Anwendung von Cannabis nicht mehr adäquat sind und deshalb revidiert werden müssen. Der Bundesrat hat deshalb mit Beschluss vom 4. Juli 2018 das EDI beauftragt, den Zugang zu zulassungsbefreiten Cannabisarzneimitteln zu vereinfachen und zu erweitern. Bis Ende Juni 2019 soll dem Bundesrat eine Vernehmlassungsvorlage unterbreitet werden, die folgende Eckwerte umfasst:

- eine Aufhebung des Verkehrsverbots für Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis für medizinische Anwendungen und einer Aufhebung des Ausnahmegewilligungssystems für Cannabis im Betäubungsmittelrecht, einschliesslich einer Anpassung des Kontrollsystems unter Berücksichtigung der völkerrechtlichen Verpflichtungen;
- falls nötig, weitere rechtliche Anpassungen zur Vereinfachung und Erweiterung des Umgangs mit zulassungsbefreiten Cannabisarzneimitteln;
- die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für eine systematische Datenerhebung, welche eine auf Evidenz ausgerichtete Begleitforschung ermöglicht.

Zudem beauftragt der Bundesrat das EDI, eine Vergütung von zulassungsbefreiten Cannabisarzneimitteln über die OKP bzw. eine allfällige alternative Finanzierung zu prüfen. Die Voraussetzungen und die Ausgestaltung einer möglichen zukünftigen Finanzierung soll dazu vertieft abgeklärt werden.

### 1.3 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Das geltende BetmG bietet keine Möglichkeit, den Konsum von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken im Rahmen von wissenschaftlichen Studien zu ermöglichen. Die dazu notwendige gesetzliche Grundlage soll in Übereinstimmung mit den parlamentarischen Vorstössen geschaffen werden. Im Rahmen der Vorarbeiten zu diesem Entwurf wurde auch geprüft, ob die Zuständigkeit für die Durchführung von Pilotversuchen beim Bund selber liegen soll. Diese Variante sah vor, die Erprobung von neuen Formen des Zugangs zu Cannabis als staatliche Aufgabe zu definieren. Damit hätte der Bund in eigener Verantwortung Pilotversuche durchgeführt und dazu Dritte beigezogen (Forschungsinstitutionen etc.). Die Anforderungen an die Pilotversuche wären ebenfalls in einer Bundesratsverordnung festgelegt worden. Diese Variante wurde verworfen, weil der Anstoss für solche Studien aus den Städten kommt und sie besser in der Lage sind, konkrete Problemlagen und Fragestellungen mittels Studien zu erforschen. In der nun gewählten Variante führen Dritte gestützt auf eine Bewilligung des BAG in eigener Verantwortung Studien durch (Bewilligungssystem). Eine staatliche Behörde beurteilt und bewilligt dabei die Gesuche von Dritten. Die Anforderungen an die Pilotversuche werden in einer Verordnung des Bundesrates festgelegt. Damit wird eine möglichst enge örtliche und sachliche Nähe zu den konkreten Projekten geschaffen.

## **1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016<sup>12</sup> zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016<sup>13</sup> über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

Anlass für die vorliegende Änderung des Betäubungsmittelgesetzes bilden die Motionen Sauter (17.4111), Barrile (17.4112), Rytz (17.4113) sowie Bertschy (17.4114) «Experimentierartikel als Grundlage für Studien zur regulierten Cannabis-Abgabe» (vgl. Ziff. 1.5).

## **1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse**

Die gleichlautenden Motionen Sauter (17.4111), Barrile (17.4112), Rytz (17.4113), Bertschy (17.4114) sowie Zanetti Roberto (17.4210) «Experimentierartikel als Grundlage für Studien zur regulierten Cannabis-Abgabe» fordern vom Bundesrat, die gesetzlichen Grundlagen für Pilotversuche zur Erprobung neuer Formen des gesellschaftlichen Umgangs mit dem Konsum von Cannabis zu schaffen. Dabei sei dem Gesundheitsschutz und dem Jugendschutz besondere Beachtung zu schenken. Ausserhalb der Experimente solle das bestehende Verbot des Freizeitkonsums weiter gelten. Ziel sei es, alternative Regelungsansätze zu prüfen, ohne dass damit ein Entscheid für eine bestimmte Richtung gefällt werde.

Der Bundesrat hat die Motionen zur Annahme empfohlen. Die Motion Zanetti Roberto (17.4210) wurde am 15. März 2018 im Ständerat angenommen und am 11. Juni 2018 vom Nationalrat mit 96 zu 93 Stimmen und 2 Enthaltungen knapp abgelehnt. Die vier anderen identischen Motionen aus dem Nationalrat (Sauter, Barrile, Rytz, Bertschy) wurden am 19. September 2018 vom Nationalrat mit 98 zu 92 Stimmen und 2 Enthaltungen angenommen.

Der gleichlautenden Parlamentarischen Initiative (Pa. Iv.) der SGK-N (18.402, «Experimentierartikel als Grundlage für Studien zur regulierten Cannabis-Abgabe») wurde am 22. März 2018 von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) Folge gegeben.

## **2 Vernehmlassungsverfahren**

Das EDI hat im Auftrag des Bundesrates vom 4. Juli 2018 bis zum 25. Oktober 2018 das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.<sup>14</sup> Bestandteil des Vernehmlassungsverfahrens waren sowohl die Änderung des BetmG als auch die Ausführungsverordnung dazu.

<sup>12</sup> BBl 2016 1105

<sup>13</sup> BBl 2016 5183

<sup>14</sup> BBl 2018 4224

Es wurden 142 Stellen zur Vernehmlassung eingeladen: die Regierungen der 26 Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Kantonsapothekervereinigung (KAV), dreizehn politische Parteien, drei Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, acht Dachverbände der Wirtschaft sowie 33 weitere Organisationen und Verbände.

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen insgesamt 126 Stellungnahmen ein. Im Allgemeinen stehen die Vernehmlassungsteilnehmenden der Änderung des BetmG und der Ausführungsverordnung zustimmend gegenüber.

Drei Kantone sprechen sich ohne Vorbehalte für die Vorlage aus, 18 Kantone heissen den Vorentwurf zwar gut, haben aber eine oder mehrere Vorbehalte oder Änderungswünsche. Vier Kantone lehnen die Vorlage ab. Ein Kanton fordert eine grundsätzliche Überarbeitung.

Bei den politischen Parteien heisst die Piratenpartei den Vorentwurf gut. BDP, FDP, Grüne, Grünliberale, SP und Unabhängigkeitspartei sind mit Vorbehalten einverstanden, während sich SVP, CVP, EDU und EVP dagegen aussprechen. Zehn Gemeinden sind mit Vorbehalten und Änderungswünschen einverstanden. Die Vertreterinnen und Vertreter des Bereichs Gesundheit, Sucht und Wissenschaft sind grossmehrheitlich mit Vorbehalten dafür (31), vier sind ausdrücklich dafür (RADIX, Le Carré de Jane, Vereinigung Cerebral Schweiz, Infodrog) und drei dagegen (Centre Patronal, Jugend ohne Drogen, Eltern gegen Drogen). Weitere Gruppierungen (Wirtschaft, Cannabisverbände, diverse Organisationen und Private) verteilen sich wie folgt: Zwei ohne Vorbehalte dafür, 33 mit Vorbehalten und zwei dagegen.

Die Änderung des BetmG wird von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden, die der Vorlage ganz oder mit Vorbehalten zustimmen, positiv beurteilt. Verschiedene Teilnehmer fordern, dass der Gesundheits- und Jugendschutz sowie der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit lediglich «beachtet» und nicht «gewährleistet» werden solle. Die Kantone LU und SO schlagen vor, dass die Kantone zu Pilotversuchen auf ihrem Gebiet nicht nur angehört werden. Vielmehr sollte die Durchführung allfälliger Pilotprojekte nur mit Zustimmung der betreffenden Kantone möglich sein.

Der grösste Teil der Stellungnahmen, Kommentare und Änderungswünsche bezieht sich auf den Vorentwurf der Verordnung, insbesondere auf die Besteuerung der Cannabisprodukte, die Teilnahmekriterien sowie Fragen hinsichtlich des Vollzugs.

Seitens der Fach- und Wissenschaftsorganisationen wird befürchtet, dass eine Besteuerung dazu führen könne, dass der Preis über dem Schwarzmarktpreis zu liegen käme. Dies würde es verunmöglichen, so die Kritik, Pilotversuche unter regulären Bedingungen durchzuführen. Damit würde die Aussagekraft wissenschaftlicher Studien erheblich beeinträchtigt.

Bei den Teilnahmekriterien wird insbesondere dem Ausschluss von psychisch Kranken und Personen, die Psychopharmaka einnehmen, von rund der Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmenden als nicht zielführend kritisiert. Wichtige Forschungsfragen für einen Teil der Zielgruppe könnten nicht untersucht werden. Ausserdem gelte eine Cannabisabhängigkeit als psychische Störung. Verschiedene Organisatio-

nen aus den Bereichen Gesundheit und Sucht, Wissenschaft, Soziale Arbeit und Jugend sprechen sich zudem dafür aus, dass nach sorgfältiger Abwägung auch Minderjährige in spezielle Versuche, die jugendspezifische Fragestellungen befor-schen, einbezogen werden sollten.

Fragen zum Vollzug sind vor allem für die Kantone und Vollzugsbehörden von Bedeutung, entsprechende Überlegungen machen sie in den Stellungnahmen. So fordern verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende verschweisste Verpackungen sowie eine Mengenangabe auf der Verpackung. Ein weiteres Anliegen von Seiten der Kantone, Vollzugsbehörden und Städte ist der frühzeitige Informationsaustausch zwischen (Strafvollzugs-)Behörden und Inhaberinnen und Inhabern von Bewilligungen für Pilotversuche, aber auch zwischen Kantonen und BAG, beispielsweise in Bezug auf die autorisierten Verkaufsstellen, die Sanktionen oder die Teilnehmenden.

Eine ausführliche Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens ist im Vernehmlassungsbericht zu finden<sup>15</sup>.

Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung wurden in Artikel 8a E-BtmG folgende Anpassungen vorgenommen:

- Es wurde präzisiert, dass nur «wissenschaftliche» Pilotversuche bewilligt werden können.
- Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis, die im Rahmen der Pilotversuche abgegeben werden, sollen von der Tabaksteuer nach dem Tabaksteuergesetz vom 21. März 1969<sup>16</sup> (TStG) befreit werden.

### **3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht**

#### **3.1 Mitgliedstaaten der Europäischen Union**

In Bezug auf die Verwendung von Betäubungsmitteln, so auch Cannabis, gibt es kein harmonisiertes EU-Recht. Es liegt in der Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten, wie sie den Konsum von Betäubungsmitteln regeln. Die EU hat jedoch gestützt auf Artikel 83 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>17</sup> (AEUV) legislative Kompetenzen im Bereich des grenzüberschreitenden Drogenhandels. Gestützt auf diese Kompetenz hat der Europäische Rat 2004 einen Rahmenbeschluss 2004/757/JI<sup>18</sup> erlassen. Dieser legt Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen und Grundstoffen fest. Massnahmen in Bezug auf den persönlichen Konsum wurden explizit ausgeklammert. Ferner kann die EU ergänzende Vorschriften in

<sup>15</sup> Der Vernehmlassungsbericht ist auf der Website der Bundesbehörden abrufbar unter [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2018 > Eidgenössisches Departement des Innern (Stand 21. Januar 2019).

<sup>16</sup> SR **641.31**

<sup>17</sup> Konsolidierte Fassung 2016: ABl. C 202 vom 7.6.2016

<sup>18</sup> Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels, ABl. L 335 vom 11.11.2004, S. 8

Bezug auf die Massnahmen der Mitgliedstaaten zur Verringerung drogenkonsumbedingter Gesundheitsschäden einschliesslich der Informations- und Vorbeugungsmaßnahmen erlassen (Art. 168 AEUV). Alle EU-Mitgliedstaaten haben das Einheits-Übereinkommen von 1961 über die Betäubungsmittel<sup>19</sup> ratifiziert.

Wie die Mitgliedstaaten Besitz und Konsum von Cannabis bestrafen, ist jedoch in den jeweiligen Ländern unterschiedlich.<sup>20</sup> Grundsätzlich lassen sie sich in zwei Gruppen einteilen: In der ersten Gruppe wird Cannabis im Vergleich mit anderen Betäubungsmitteln unterschiedlich, entsprechend dem Ausmass des möglichen Schadens auf die Gesundheit, behandelt. Beispielsweise sind in Italien, den Niederlanden, Portugal und Grossbritannien die Strafen bei Cannabis weniger schwerwiegend als im Zusammenhang mit anderen Stoffen. In der zweiten Gruppe sind die rechtlichen Sanktionen für alle Betäubungsmittel, einschliesslich Cannabis, gleich, wobei die Praxis gestützt auf Anweisungen an die Strafverfolgungsbehörden trotzdem unterschiedliche Sanktionen kennt. In 17 Staaten darf Cannabis geraucht werden, der Konsum zum Eigenbedarf an sich ist nicht verboten (z. B. Grossbritannien, Belgien, Deutschland, Italien, Spanien). In nur wenigen Staaten der EU (z. B. Frankreich, die skandinavischen Staaten, Litauen, Estland, Griechenland und Ungarn) ist der Konsum eine Straftat, die mit einer Freiheitsstrafe sanktioniert wird.

Einige Staaten kennen liberalere Regimes im Umgang mit nicht medizinischem Cannabiskonsum als die Schweiz: In Portugal wurde 2000 der Konsum und Besitz kleiner Mengen von sämtlichen Drogen entkriminalisiert. In Spanien haben sich in einigen Regionen nicht-gewinnorientierte Vereine – sogenannte «Cannabis Social Clubs» – etabliert, in denen Mitglieder zum Eigenkonsum Cannabis beziehen und konsumieren können. Diese Vereine bewegen sich in einer rechtlichen Grauzone und stützen sich auf eine Rechtsprechung, welche nahelegt, dass Handlungen im privaten Raum (Konsum, Produktion, Weitergabe ohne Profit) nicht strafrechtlich verfolgt werden. In den Niederlanden ist seit 1976 der Verkauf, Besitz und Konsum von Kleinmengen an Cannabis de facto legalisiert, d. h. dass dieser Handel in sogenannten «Coffeeshops» toleriert wird.

2017 hat das Parlament in den Niederlanden ein Gesetz zur Legalisierung des Anbaus von Cannabis angenommen. Der Gesetzesvorschlag ist ein «Experimentiergesetz», da für die Dauer des Experiments von der bestehenden Gesetzeslage abgewichen werden soll. Während des Experiments fallen das Züchten und der Handel von Cannabis nicht unter das niederländische Betäubungsmittelgesetz. In die Rechtsverordnung werden die Rahmenbedingungen über die Anforderungen an die Hanfzucht und den Verkauf an Coffeeshops aufgenommen. Das Experiment sieht vor, dass die Regierung während vier Jahren testweise in maximal zehn Gemeinden legal Cannabis produziert und an die «Coffeeshops» liefert. Mit dieser Versuchsgesetzgebung beschreiten die Niederlanden den Weg der wissenschaftlichen Erprobung einer neuen Cannabisregelung.

<sup>19</sup> Einheits-Übereinkommen von 1961 über die Betäubungsmittel in der durch das Protokoll vom 25. März 1972 geänderten Fassung, SR **0.812.121**

<sup>20</sup> European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Cannabis legislation in Europe, Luxemburg 2018, abrufbar unter: [www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4135/TD0217210ENN.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4135/TD0217210ENN.pdf) (Stand 21. Januar 2019).

Wenn man von den Graumärkten in den Niederlanden und Spanien absieht, gibt es in Europa bis heute keine Legalisierung des Cannabiskonsums zu nicht medizinischen Zwecken. Allerdings ist aufgrund aller Entwicklungen in Nordamerika auch die Diskussion in den Nachbarländern der Schweiz neu entfacht worden, und derzeit sind in zahlreichen europäischen Staaten verschiedene politische Vorstösse dazu hängig.

### **3.2 Weitere Staaten**

Seit 2014 haben zehn US-amerikanische Bundesstaaten und Washington, DC Cannabis für den nicht-medizinischen Konsum legalisiert, obwohl dies potenziell in Konflikt mit Bundesrecht steht. Bislang toleriert die Bundesregierung diese gliedstaatlichen Regelungen. Die Regelung dieser legalen Cannabismärkte ist an die Regelung des Alkoholmarktes in den USA angelehnt, das heisst die Produktion und der Vertrieb des Cannabis ist marktwirtschaftlich organisiert, wobei strenge gesundheitspolizeiliche und wettbewerbsrechtliche Vorgaben bestehen.

Als erster souveräner Staat hat Uruguay Cannabis legalisiert. Seit 2014 findet eine schrittweise Umsetzung der strengen Regulierung mit umfassender staatlicher Kontrolle statt. Diese beinhaltet ein Konsumentenregister, ein staatliches Anbaumonopol, die Möglichkeit des Eigenanbaus und eine kontrollierte Abgabe über lizenzierte Apotheken.

Kanada hat im April 2017 ein Gesetz zur Legalisierung von Cannabis vorgelegt, welches am 17. Oktober 2018 in Kraft getreten ist. Die Regelung legt einen starken Fokus auf die öffentliche Gesundheit und den Gesundheitsschutz, mit Werbeeinschränkungen wie beim Tabak und einer strengen Jugendschutzgesetzgebung. Der Anbau und Verkauf ist marktwirtschaftlich organisiert, aber die privaten Firmen müssen eine staatliche Lizenz beantragen. Der Handel ist föderalistisch geregelt, so dass jede Provinz ihre eigenen Regelungen aufstellen kann.

### **3.3 Internationales Recht: UNO-Übereinkommen**

Grundlage der internationalen Kontrolle von Cannabis ist das Einheits-Übereinkommen von 1961 über die Betäubungsmittel. Dieses Übereinkommen hat in erster Linie die Kontrolle des Anbaus und Handels von Betäubungsmitteln auf pflanzlicher Basis zum Gegenstand. Im Übereinkommen wird zwar die Unentbehrlichkeit der psychotropen Stoffe für medizinische und wissenschaftliche Zwecke betont, dennoch werden strenge Kontrollmassnahmen für die Missbrauchskontrolle verlangt.

Gemäss Artikel 4 Buchstabe c des Einheits-Übereinkommens sind die Vertragsparteien verpflichtet, «die notwendigen Gesetzgebungs- und Verwaltungsmassnahmen» zu treffen, «um unter Vorbehalt der Bestimmungen dieses Übereinkommens die Gewinnung, Herstellung, Aus- und Einfuhr, Verteilung, Verwendung und den Besitz von Betäubungsmitteln sowie den Handel damit auf ausschliesslich ärztliche und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken». Das Abkommen belässt dem nationalen Gesetzgeber eine gewisse Flexibilität bei der Festlegung der erforderlichen Mass-

nahmen<sup>21</sup>. Die vorliegende Teilrevision des BetmG hält sich an diese Vorgaben. Es ist davon auszugehen, dass die wissenschaftlichen Pilotversuche gemäss Artikel 8a E-BetmG im Begriff der wissenschaftlichen Zwecke des Übereinkommens enthalten sind.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen vom 20. Dezember 1988<sup>22</sup> verschärft die Verpflichtung zum Erlass von Strafnormen, zur Einziehung und zur Rechtshilfe bezüglich Konventionsverletzungen. Die Ziele des Übereinkommens gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln von 1988 sind in erster Linie die umfassende Strafverfolgung des illegalen Betäubungsmittelverkehrs, die Bekämpfung der Geldwäscherei und Massnahmen gegen den Missbrauch der Vorläuferstoffe. Es geht vor allem um die weltweite Zusammenarbeit im Kampf gegen den unerlaubten Handel und Schmuggel mit Betäubungsmitteln. Das Übereinkommen ist folglich auf die vorliegende Änderung des BetmG nicht anwendbar.

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass die einschlägigen internationalen Abkommen im Betäubungsmittelbereich wissenschaftliche Pilotversuche mit Cannabis erlauben und daher der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Pilotversuche mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken nicht entgegenstehen.

## **4 Grundzüge der Vorlage**

### **4.1 Die beantragte Neuregelung**

Die vorliegende Änderung des BetmG soll es ermöglichen, die Grundordnung des BetmG, d. h. das Verbot von Cannabis, während einer bestimmten Zeit und beschränkt auf bestimmte Orte im Rahmen von wissenschaftlichen Pilotversuchen ausser Kraft zu setzen. Es soll ein rechtlicher Raum gebildet werden, in welchem Regelungsversuche in Abweichung vom BetmG zulässig sind. Die Pilotversuche mit Cannabis bezwecken, evidenzbasierte Entscheidungsgrundlagen im Hinblick auf eine mögliche spätere Gesetzesänderung zu erhalten. Ein anerkannter Testbedarf besteht, wenn der Gesetzgeber nicht über die – für eine dauerhaft gedachte Regelung – essenziellen Entscheidungsgrundlagen, insbesondere nicht über verwertbare Erfahrungen, verfügt. Mit Pilotversuchen soll eine mögliche dauerhafte Lösung in kleinem Massstab real getestet werden. Ausserhalb der Pilotversuche gilt das bestehende Cannabisverbot mit den dazugehörigen Strafbestimmungen weiter.

Mit der vorliegenden Teilrevision des BetmG werden die gesetzlichen Grundlagen entsprechend angepasst. Artikel 8a E-BetmG ermöglicht die Durchführung von örtlich, zeitlich und sachlich begrenzten wissenschaftlichen Pilotversuchen, um die Auswirkungen eines geregelten Umgangs mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken zu erforschen. Pilotversuche können auf

<sup>21</sup> Vgl. Hans-Jörg Albrecht, Internationales Betäubungsmittelrecht und internationale Betäubungsmittelkontrolle, in: A. Kreuzer [Hrsg.], Handbuch des Betäubungsmittelstrafrechts, München 1998, § 10 N 49.

<sup>22</sup> SR **0.812.121.03**



entsprechendes Gesuch hin vom BAG nach Anhörung der betroffenen Kantone und Gemeinden bewilligt werden. Bei Bedarf soll die Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten zur Beratung beigezogen werden. Pilotversuche sollen so durchgeführt werden, dass der Gesundheits- und Jugendschutz, der Schutz der öffentlichen Ordnung sowie die öffentliche Sicherheit gewährleistet sind. Bei der Ausgestaltung der Pilotversuche kann vom BetmG abgewichen werden. Die entsprechenden Gesetzesbestimmungen betreffen die Artikel 8 Absätze 1 Buchstabe d (Cannabisverbot) und 5 (Ausnahmebewilligung), 11 (Abgabe durch Ärzte), 13 (Abgabe durch Apotheken), 19 Absatz 1 Buchstabe f und 20 Absatz 1 Buchstaben d und e BetmG (Strafbestimmungen). Eine Abweichung ist ebenfalls im Bereich der Tabaksteuerpflicht vorgesehen. Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis, die im Rahmen der Pilotversuche abgegeben werden, sollen von der Tabaksteuer nach dem TStG befreit werden.

Bei der Durchführung solcher Pilotversuche wird aus Sicht der Kantone und Vollzugsbehörden der öffentlichen Sicherheit sowie dem Vollzug ein besonderer Stellenwert eingeräumt. Im Vordergrund steht dabei der frühzeitige Informationsaustausch zwischen (Strafvollzugs-)Behörden und Inhaberinnen und Inhabern von Bewilligungen für Pilotversuche, aber auch zwischen Kantonen und dem BAG, beispielsweise in Bezug auf die Verkaufsstellen, die Sanktionen, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer oder den Ablauf der Studien. Zudem ist sicherzustellen, dass vor der Gesuchseinreichung Abklärungen mit den Vollzugsbehörden und Strafverfolgungsbehörden in Bezug auf Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und den Jugendschutz vorgenommen werden.

Pilotversuche unterliegen in der Regel den Anforderungen des Humanforschungsrechts. Es obliegt der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller zu prüfen, ob eine Studie in den Geltungsbereich des Humanforschungsgesetzes vom 30. September 2011<sup>23</sup> (HFG) fällt. Falls erforderlich, muss gestützt auf Artikel 45 HFG eine Bewilligung der zuständigen Ethikkommission eingeholt werden. Die Prüfung der Gesuche durch die Ethikkommissionen für die Forschung einerseits sowie die Prüfung durch das BAG andererseits sollen soweit möglich harmonisiert beziehungsweise koordiniert werden, damit unnötige Doppelprüfungen und daraus allenfalls entstehende widersprechende Einschätzungen der Bewilligungsbehörden verhindert werden (vgl. Ziff. 4.2.2).

Die Versuchsregelung ist zudem befristet. Da Pilotversuche im Rahmen eines beschränkten Zeitraums Erkenntnisse liefern sollen, wird die Geltungsdauer von Artikel 8a E-BetmG auf zehn Jahre beschränkt. Nur in diesem Zeitraum können Pilotversuche durchgeführt werden.

## **4.2 Umsetzungsfragen**

### **4.2.1 Ausführungsverordnung**

Die gesetzliche Regelung bedarf einer Ausführungsverordnung des Bundesrates (vgl. Art. 8a Abs. 2 E-BetmG). Diese soll die Voraussetzungen für die Durchführung von wissenschaftlichen Pilotversuchen mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis nach Artikel 8a E-BetmG (im Folgenden «Pilotversuche» genannt) konkretisieren. Sie regelt die Anforderungen an Pilotversuche, das Bewilligungsverfahren, den Vollzug sowie die Berichterstattung und Auswertung der Pilotversuche. Nicht Gegenstand der Ausführungsverordnung sind Studien mit weiteren Betäubungsmitteln und medizinische Studien mit Cannabis, die nicht unter Artikel 8a E-BetmG fallen.

Im Folgenden werden die zentralen Regelungsaspekte dieser Verordnung beschrieben:

#### **Ziele der Studien**

In der Verordnung des Bundesrates werden die Ziele der Pilotversuche konkretisiert. Pilotversuche sollen wissenschaftliche Erkenntnisse über die Auswirkungen der Massnahmen, Instrumente oder Vorgehensweisen betreffend den Umgang mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken gewinnen. Sie sollen insbesondere Erkenntnisse liefern zu den Auswirkungen auf die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten, das Konsumverhalten, sozioökonomische Aspekte wie Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit (Fehlen am Arbeitsplatz), die Familie und das soziale Umfeld der Konsumierenden, den illegalen Drogenmarkt eines bestimmten Gebiets oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit.

#### **Geltung des BetmG**

Die Verordnung präzisiert, welche inhaltlichen Elemente des BetmG im Rahmen von Pilotversuchen keine Anwendung finden (vgl. Art. 8a Abs. 2 E-BetmG).

#### **Örtliche Begrenzung**

Pilotversuche sollen örtlich auf eine oder mehrere Gemeinden begrenzt werden. Das Einzugsgebiet der Teilnehmenden soll gerade so gross sein, dass aussagekräftige Ergebnisse gewonnen werden können. Es ist deshalb vorgesehen, dass nur eine Gemeinde oder allenfalls mehrere Gemeinden zusammen einen Pilotversuch durchführen können. Dies erlaubt, wenn nötig, auch die Durchführung von aussagekräftigeren Multi-Site-Studien. Mit der örtlichen Begrenzung sollen flächendeckende Studien ausgeschlossen werden.

#### **Zeitliche Begrenzung**

Die Dauer der Pilotversuche ist wissenschaftlich zu begründen und soll höchstens fünf Jahre betragen. Eine einmalige Verlängerung um höchstens zwei Jahre soll möglich sein. Der Umstand, dass die Geltungsdauer der gesetzlichen Regelung nach Artikel 8a E-BetmG und entsprechend auch die Ausführungsverordnung auf zehn

Jahre beschränkt ist, hat zur Folge, dass Studien nur während zehn Jahren möglich sind.

### **Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer**

Die Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer je Pilotversuch soll auf das für die wissenschaftliche Aussagekraft erforderliche Mass begrenzt werden. In jedem Fall soll ein Pilotversuch nicht mehr als 5000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aufnehmen dürfen. Diese Beschränkung ist nicht wissenschaftlich begründet, sondern soll verhindern, dass Pilotversuche ohne Teilnehmerbegrenzung durchgeführt werden können. Eine solche Stichprobengrösse erlaubt es jedoch grundsätzlich, auch umfangreichere Fragestellungen zu untersuchen.

### **Produkteanforderungen**

Bei der Betrachtung der gesundheitlichen Folgen des Konsums von Cannabis ist die Qualität des Produktes von erheblicher Bedeutung. Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis, die im Rahmen von Pilotversuchen zugänglich gemacht werden, sollen deshalb bestimmten Anforderungen genügen. Grundsätzlich sollen sowohl Cannabisblüten, Cannabisharz (Haschisch), Cannabisöl, als auch essbare Produkte («Edibles») wie Cannabiskekse, Cannabiskuchen usw. im Rahmen von Pilotversuchen zugänglich gemacht werden können. Aufgrund der gesundheitlichen Risiken soll der Gesamt-THC-Gehalt der Produkte auf maximal 20 Prozent limitiert werden.

Der Anbau der Produkte für die Pilotversuche soll ohne die Verwendung von Pestiziden erfolgen. Die Verordnung regelt zudem die Anforderungen an die Verpackung. Diese muss versiegelt sein, und essbare Produkte müssen zusätzlich kinder sicher verpackt werden. Die Verpackung muss mit verschiedenen Angaben versehen werden. Dazu gehören eine neutrale Produktinformation, eine Deklaration der Inhaltsstoffe (THC- und CBD-Gehalt), eine Angabe zum Gewicht des Produkts, ein Hinweis auf den konkreten Pilotversuch, ein Warnhinweis bezüglich der gesundheitlichen Risiken, ein Hinweis zur Suchtprävention, ein Hinweis zu allenfalls weniger schädlichen Konsumformen und ein Hinweis zur Beeinträchtigung der Fahrfähigkeit. Ebenfalls soll auf das Verbot der Weitergabe an Dritte beziehungsweise das Verbot der Abgabe an unter 18-jährige Personen hingewiesen werden. Die Werbung für Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis, die im Rahmen von Pilotversuchen zugänglich gemacht werden, soll verboten werden.

### **Teilnehmerkreis**

An Pilotversuchen sollen nur Personen teilnehmen, die über 18-jährig sind. Aus fachlicher Sicht wären zwar Studien mit einem kontrollierten Zugang zu Cannabis gerade auch für Jugendliche, welche problematisch Cannabis konsumieren, wünschenswert. Dies insbesondere auch deshalb, weil in dieser Altersgruppe der Cannabiskonsum mitunter am stärksten verbreitet ist. Es ist jedoch zu beachten, dass der Konsum von psychoaktiven Substanzen ein erhöhtes Risiko für Jugendliche darstellt. Die Altersgrenze für Cannabis orientiert sich an derjenigen für Tabak und hochprozentigen Alkohol und entspricht auch den international gebräuchlichen Normen.

Spezifische Personengruppen wie schwangere Frauen, Urteilsunfähige und Personen, die an einer ärztlich diagnostizierten Krankheit leiden, bei welcher Cannabiskonsum kontraindiziert wäre, sollen von der Teilnahme ausgeschlossen werden. Die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber muss mit geeigneten Massnahmen sicherstellen, dass diese Voraussetzungen überprüft werden können. Die Überprüfung kann angepasst auf die jeweilige Studie durch eine validierte Selbstdeklaration, ein durch die Teilnehmer vorgelegtes ärztliches Attest oder durch eigene medizinische Abklärungen durch eine Studienärztin oder einen Studienarzt erfolgen. Nicht alle Personen mit einer allfälligen psychischen Störung haben eine ärztliche Diagnose oder sind in Behandlung. Im Verlauf der Studie müssen die Teilnehmenden begleitet und ihr Gesundheitszustand beobachtet werden, damit bei unerwünschten Veränderungen rechtzeitig eingegriffen werden kann (vgl. *Überwachung des Gesundheitszustands*).

Als Teilnehmerinnen und Teilnehmer kommen nur Personen in Frage, die nachweislich bereits Cannabis konsumieren. Für eine wissenschaftliche Entscheidungsgrundlage wäre es zwar zentral zu wissen, ob durch einen legalen Zugang zu Cannabis mehr Personen mit dem Konsum beginnen. Diese Frage muss aber auf eine andere Weise untersucht werden, denn es sollen durch die Pilotversuche keine Neukonsumentinnen und Neukonsumenten angesprochen werden. Diese Vorgabe ist im Rahmen der Rekrutierung von Studienteilnehmenden entsprechend mit einem validierten Screening zu überprüfen, wie einem standardisierten Test oder einer Haarprobe. Es wird gewährleistet, dass aufgrund des Nachweises zu vorausgegangenem Cannabiskonsum (z. B. Auswertung von Haaranalysen) keine strafrechtliche Verfolgung droht. Ausgenommen sind noch nicht rechtskräftig erledigte Verfahren im Zusammenhang mit dem Konsum von Cannabis vor und während der Rekrutierungsphase.

Teilnehmende Personen müssen zudem ihren Wohnsitz in einer Gemeinde haben, die an einem Pilotversuch teilnimmt.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind über Inhalt und Umfang des Pilotprojekts sowie die Teilnahmebedingungen zu informieren und über mögliche Risiken aufzuklären. Die Teilnahme an einem Pilotversuch ist in jedem Fall freiwillig. Die schriftliche Einwilligung in die Teilnahme ist deshalb vorgeschrieben. Die Einwilligung kann jederzeit widerrufen werden. Es besteht kein Anspruch auf Teilnahme an Pilotversuchen.

### **Verkaufsstellen**

Die Verkaufsstellen sollen über fachkundiges und entsprechend ausgebildetes Personal verfügen. Die Bewilligungsinhaberinnen und Bewilligungsinhaber müssen sicherstellen, dass das Verkaufspersonal qualifiziert ist, d. h. entsprechend ausgebildet ist, um die gesundheits- und sicherheitsspezifischen Auflagen zu gewährleisten.

Die Verkaufsstellen müssen zudem über eine adäquate Infrastruktur verfügen. Die Lagerung soll diebstahlsicher unter Verschluss erfolgen. Zugang dürfen nur autorisierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Verkaufsstelle haben. Die einzelnen Studienanordnungen sollen die Möglichkeit haben, die Verkaufsstellen je nach der gewählten Forschungsanlage selber zu bestimmen. Grundsätzlich ist denkbar, dass der Verkauf in Apotheken, in besonderen dafür bezeichneten Verkaufsstellen, in

Cannabis Social Clubs<sup>24</sup> usw. erfolgen kann. Die Verkaufsstellen sind im Rahmen des Bewilligungsgesuchs zu nennen.

### **Bezug**

Die Bezugsmenge der Cannabisprodukte pro Teilnehmerin und Teilnehmer soll auf eine sich am persönlichen Bedarf orientierende bestimmte Menge pro Monat beschränkt werden. Bei der Festlegung der Bezugsmenge an THC-Wirkstoff dürfen die Grenzen nicht zu tief gelegt werden, damit die Forschungsfreiheit nicht zu stark beschränkt wird, denn es handelt sich gerade um eine der zentralen Forschungsfragen, ob bei einem kontrollierten Zugang zu Cannabis mehr konsumiert wird und der problematische Konsum zunimmt. Durch eine künstliche Deckelung des Bezugs im Rahmen der Pilotversuche würden ansonsten Bedingungen geschaffen, welche sich nicht auf einen legalen Markt übertragen liessen. Zudem interessiert auch, welche Grenzwerte von den Konsumentinnen und Konsumenten akzeptiert werden. Weiterhin sollen Konsumentinnen und Konsumenten mit einem hohen Konsum ebenfalls durch die Studien abgedeckt werden können. Diese würden bei einer zu tiefen Bezugslimite womöglich auf den Schwarzmarkt ausweichen, wodurch die Studienergebnisse verzerrt würden. Es sollen maximal 10 Gramm reines THC pro Monat bezogen werden können.

Pro Abgabe sollen höchstens 10 Gramm eines Betäubungsmittels des Wirkungstyps Cannabis abgegeben werden. Dies steht in Übereinstimmung mit der Regelung des straflosen Besitzes von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis nach Artikel 19b Absatz 2 BetmG. Je nach Konsumbedarf kann die Abgabestelle die Dauer zwischen den Abgaben kürzer halten oder verlängern. So kann verhindert werden, dass die Teilnehmenden zusätzlich auf den Schwarzmarkt ausweichen.

Cannabisprodukte sollen zudem zu einem Marktpreis an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer verkauft werden. Eine unentgeltliche Abgabe ist nicht zulässig. Bei der Festlegung des Preises soll der Wirkstoffgehalt sowie der ortsübliche Schwarzmarktpreis berücksichtigt werden. Um die lückenlose Kontrolle der Cannabisprodukte sicherzustellen, ist die Bezugsmenge zu registrieren, und die Produkte dürfen nicht an Dritte weitergegeben werden.

### **Konsum**

Die im Rahmen der Pilotversuche zugänglich gemachten Cannabisprodukte sollen nur zum Eigengebrauch verwendet und nicht im öffentlich zugänglichen Raum konsumiert werden. Ausgeschlossen werden soll damit der Konsum insbesondere in Restaurants, Bars, Bahnhöfen oder Parks. Nicht zum öffentlich zugänglichen Raum gehören Cannabis Social Clubs oder private Bars, welche nur einem bestimmten geschlossenen Kreis von Personen zugänglich sind. Wer als Teilnehmerin und Teilnehmer einer Studie Produkte im öffentlichen Raum konsumiert, kann sich strafbar machen (vgl. Art. 19a BetmG). Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die Cannabisprodukte weitergeben, sollen von der Studienleitung mit geeigneten Massnahmen sanktioniert und im Wiederholungsfall vom Pilotversuch ausgeschlossen werden.

<sup>24</sup> Unter dem Begriff *Cannabis Social Clubs* versteht man private Organisationen, die Cannabis für Erwachsene zur Erfüllung der persönlichen Bedürfnisse zugänglich machen, sodass die Beschaffung auf dem Schwarzmarkt wegfällt.

Wer Produkte unbefugt weitergibt, kann sich zudem strafbar machen (vgl. Art. 19 Abs. 1 Bst. c BetmG).

Die Studienleitung muss die Studienteilnehmenden über diese Vorschriften informieren. Die Strafverfolgung obliegt im Rahmen der Pilotversuche weiterhin den Strafverfolgungsbehörden.

### **Öffentliche Sicherheit**

Die Durchführung von Pilotversuchen ist mit einer Reihe von Pflichten verbunden. Vor der Gesuchseinreichung sind Abklärungen mit den Vollzugs- und Strafverfolgungsbehörden in Bezug auf den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vorzunehmen. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern ist ein Ausweis auszustellen, der sie als Studienteilnehmerin oder Studienteilnehmer erkennbar macht. Schliesslich müssen die Verkaufsstellen den betroffenen kantonalen Behörden und Gemeindebehörden gemeldet werden.

### **Überwachung des Gesundheitszustands**

Die Inhaberinnen und Inhaber von Bewilligungen für Pilotversuche sollen den Gesundheitszustand der Teilnehmerinnen und Teilnehmer überwachen und die therapeutische Behandlung im Falle von studienbedingten gesundheitlichen Beeinträchtigungen sicherstellen. Sie sollen zu diesem Zweck eine verantwortliche Ärztin oder einen verantwortlichen Arzt bezeichnen. Es sollen Präventionsmassnahmen getroffen werden, die es ermöglichen, den problematischen Konsum und die Abhängigkeit sowie den sozialen und gesundheitlichen Problemen, die damit einhergehen, vorzubeugen und letztendlich die Abstinenz zu fördern (Art. 3 Bst. a–c Betäubungsmittel-suchtsverordnung vom 25. Mai 2011<sup>25</sup> [BetmSV]). Pilotversuche sollen sich im Rahmen des im Betäubungsmittelrecht genannten Ziels der therapeutischen Einbindung der betroffenen Personen (Art. 3d Abs. 2 BetmG; Art. 6 Bst. a BetmSV) und dem Grundsatz der Früherkennung und Frühintervention bei einem problematischen Konsum (Art. 3b Abs. 2 und 3c BetmG) bewegen. Die Überwachung des Gesundheitszustands soll auch eine gewisse Zeit nach Versuchsende weitergeführt werden, um die medizinisch-psychologische Nachsorge der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sicherzustellen.

Ausserordentliche Probleme, die sich bei einem Pilotversuch ergeben können, sind von der Studienleitung zu melden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Sicherheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gefährdet ist und unverzügliche Sicherheits- und Schutzmassnahmen getroffen werden müssen, die Studie abgebrochen oder unterbrochen werden muss oder wenn die Teilnehmerzahl zu gering ist. Diese Meldepflicht ermöglicht es dem BAG als Aufsichtsbehörde über die Pilotversuche, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen (z. B. Auflagen, Abbruch des Versuchs, Widerruf der Bewilligung).

<sup>25</sup> SR 812.121.6

## **Anbau, Einfuhr und Herstellung von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis**

Anbau, Einfuhr und Herstellung von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis sollen nach den Vorschriften für Ausnahmebewilligungen nach Artikel 8 Absatz 5 BetmG erfolgen. Unter dem Aspekt der Gewährleistung des Schutzes der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vor den Gefahren, die von Betäubungsmitteln ausgehen (Art. 1 Bst. d BetmG), ist das dem Betäubungsmittelgesetz zugrunde liegende Konzept der lückenlosen Kontrolle der Betäubungsmittel vom Anbau bis zum Konsum von zentraler Bedeutung. Die Kontrolle des Anbaus des Cannabis richtet sich nach den diesbezüglichen Spezialbestimmungen (vgl. Art. 18 BetmG; Art. 29 BetmSV). Allfällige Bedingungen und Auflagen werden insbesondere durch periodische Inspektionen der zuständigen Bundes- und Kantonsbehörden sichergestellt. Die Kontrollpflichtigen müssen dabei Örtlichkeiten, Räumlichkeiten und Gebäude zugänglich machen. Dies betrifft sämtliche Bereiche, in welchen ein Umgang mit Betäubungsmitteln stattfinden kann, d. h. Anbauflächen, Fabrikations-, Verkaufs- und Lagerräume. Den Kontrollorganen sind die betreffenden Bestände und alle dazu gehörenden Unterlagen vorzuweisen. Ganz allgemein dient die gegenständliche Kontrolle der Überprüfung, ob nicht im Übermass Betäubungsmittel produziert oder an Lager gehalten werden. Darüber hinaus müssen die Kontrollpflichtigen den Kontrollorganen sachbezogene Auskünfte erteilen. Entsprechend können die Kontrollorgane Informationen verlangen. Durch diese Kontrollmassnahmen soll sichergestellt werden, dass im Rahmen der Pilotversuche nur gerade so viel Betäubungsmittel produziert wird, wie für die Pilotversuche benötigt wird. Die lückenlose Kontrolle der bezogenen, abgegebenen und gelagerten Mengen von im Rahmen des Pilotversuchs verwendetem Betäubungsmittel obliegt den Bewilligungsinhaberinnen und Bewilligungsinhabern von Pilotversuchen. Die Identität der Studienteilnehmenden muss dem BAG deshalb nicht bekannt gegeben werden.

Cannabis, das am Studienende nicht verkauft ist, muss von den Verkaufsstellen an die zuständige kantonale Vollzugsbehörde, in der Regel an den Kantonsapotheker, retourniert werden. Die Produkte werden anschliessend entsorgt.

### **Anforderungen an die Gesuche**

Die Ausführungsverordnung regelt die Einzelheiten des Gesuchsverfahrens zur Durchführung von Pilotversuchen. Es liegt im Ermessen des BAG zu entscheiden, welche Studien sich eignen, die angestrebten wissenschaftlich basierten Entscheidungsgrundlagen im Hinblick auf eine mögliche Gesetzesänderung beizubringen.

Lediglich öffentliche oder private Organisationen können ein Bewilligungsgesuch für die Durchführung eines Pilotversuchs mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis einreichen. Im Fokus stehen primär wissenschaftliche Institutionen, öffentlich-rechtliche Körperschaften, gemeinnützige Institutionen oder Vereine. Im Gesuch müssen Angaben über die Tätigkeit der gesuchstellenden öffentlichen oder privaten Organisation gemacht werden, und es muss eine für die Durchführung des Pilotversuchs verantwortliche Person bezeichnet werden.

Das Gesuch soll Ziel und Nutzen des Pilotversuchs aufzeigen und eine konkrete Beschreibung des Versuchs enthalten, namentlich Angaben zum Inhalt und zur Fragestellung. Es ist aufzuzeigen, welche wissenschaftlichen Fakten für den Um-

gang mit dem Betäubungsmittel Cannabis generiert werden sollen, inwiefern der Pilotversuch mit anderen laufenden oder geplanten Projekten koordiniert ist und welche Methodik dem konkreten Pilotversuch zugrunde liegt. Ebenfalls sind Angaben zu machen zum Studienablauf, zur Finanzierung des Pilotversuchs, zur Forschung sowie zum Zeitplan. Das Gesuch soll auch Auskunft geben über die Art der Produkte, welche zugänglich gemacht werden sollen (Cannabisblüten, Harz, Öl, essbare Produkte), sowie über deren THC-Gehalt. Das Gesuch soll Angaben zum Einbezug der betroffenen kantonalen Behörden und Gemeindebehörden enthalten. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat darzulegen, wo die Cannabisprodukte abgegeben werden sollen (in besonderen Verkaufsstellen, in Apotheken, in Cannabis Social Clubs etc.). Zudem hat sie oder er das Einverständnis der betroffenen Gemeinde zu den vorgesehenen Verkaufsstellen nachzuweisen. Die vorgesehenen Abgabemengen sowie der Abgabepreis sind ebenfalls darzulegen.

Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller muss belegen, woher sie oder er das Cannabis, welches im Rahmen des Pilotversuchs den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zugänglich gemacht werden soll, bezieht. Es ist zudem darzulegen, welche Vorkehrungen zur Gewährleistung der Sicherheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vorgenommen werden. Es ist in Bezug auf die Überwachung der gesundheitlichen Auswirkungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer anzugeben, wie die Studienteilnehmer an der Verkaufsstelle kontrolliert werden und ob eine Beratung durch eine Ärztin oder einen Arzt oder eine geeignete Fachstelle angeboten wird. Auch ist darzulegen, ob den Teilnehmenden während des Pilotversuchs weitere, z. B. präventive Massnahmen im Hinblick auf ihren Cannabis-Konsum angeboten werden. Diese Aspekte sollen in einem Präventions-, Jugendschutz- sowie Gesundheitsschutzkonzept aufgeführt werden.

### **Bewilligungserteilung**

Als Bewilligungsbehörde sieht Artikel 8a E-BtmG das BAG vor. Dem BAG soll bei der Beurteilung, welche Studien sich am besten eignen, um die angestrebten Entscheidungsgrundlagen im Hinblick auf eine mögliche Gesetzesänderung zu erhalten, ein Ermessen eingeräumt werden. Das BAG soll Gesuche ablehnen können, wenn ein Pilotversuch keine zusätzlichen Erkenntnisse erbringen kann oder wenn bereits ein gleichartiger Pilotversuch bewilligt wurde. Die betroffenen Kantone und Gemeinden werden vor der Bewilligungserteilung angehört.

Die Bewilligung kann widerrufen werden. Dies kann aus Gründen der Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit erfolgen, oder wenn festgestellt wird, dass die Gesundheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erheblich gefährdet ist. Ein Widerruf ist auch möglich, wenn sich die Inhaberin oder der Inhaber der Bewilligung nicht an die Vorgaben, die mit der Bewilligung verbunden sind, hält oder wenn die Voraussetzungen für die Durchführung von Pilotversuchen nicht mehr erfüllt sind.

### **Berichterstattung und Auswertungen der Pilotversuche**

Ein zentrales Element der Ausführungsverordnung betrifft die Berichterstattung und die Auswertungen der Pilotversuche. Die Inhaberinnen und Inhaber von Bewilligung-



gen für Pilotversuche sollen das BAG jährlich über den Studienverlauf sowie über die bezogenen, abgegebenen und gelagerten Mengen der Produkte informieren und die Ergebnisse des Pilotversuchs in einem Forschungsbericht dokumentieren. Eine periodische Information zu laufenden Pilotversuchen soll sicherstellen, dass die Öffentlichkeit über den Ablauf und die diesbezüglichen Erfahrungen in Kenntnis gesetzt wird. Die Informationsaufgabe obliegt dem BAG. Das BAG soll verpflichtet werden, die Forschungsberichte laufend zu veröffentlichen und im Hinblick auf den Erlass einer möglichen Gesetzesänderung für die Regelung des Umgangs mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis auszuwerten. Dazu gehören insbesondere die Auswirkungen auf die individuelle und öffentliche Gesundheit, das Konsumverhalten, die öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie die Eignung der untersuchten Massnahmen, Instrumente oder Vorgehensweisen im Hinblick auf den Erlass einer möglichen Gesetzesänderung. Spätestens nach Abschluss der Auswertung sämtlicher Pilotversuche soll ein Bericht zuhanden des Bundesrates erstellt werden. Gestützt auf diesen Bericht soll der Bundesrat die Bundesversammlung über die Ergebnisse der Pilotversuche informieren.

#### 4.2.2 Verhältnis zum Humanforschungsrecht

Es ist davon auszugehen, dass in den meisten Pilotversuchen Erkenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen des Zugangs zu Cannabis und dessen Konsum angestrebt werden oder die Versuche mit Einwirkungen auf den menschlichen Körper einhergehen (vgl. Art. 2 und 3 HFG). Die Humanforschungsgesetzgebung wird deshalb auf Pilotversuche nach Artikel 8a E-BtmG in der Regel anwendbar sein. Der vorliegende Entwurf sowie die Ausführungsverordnung sind dabei mit den Regelungen des HFG und den diesbezüglichen Schutzziele vereinbar. So ist etwa der Umstand, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein Entgelt für den abgegebenen Cannabis entrichten sollen, mit dem Grundsatz der Unentgeltlichkeit nach Artikel 14 Absatz 1 HFG vereinbar; nach dieser Bestimmung darf lediglich die Teilnahme bzw. der Zugang zu einem Forschungsprojekt nicht entgolten werden. Auch steht die geplante Regelung, die gewisse Personenkategorien wie schwangere Frauen oder an einer Krankheit leidende Personen, bei welcher Cannabiskonsum kontraindiziert ist, von Pilotversuchen ausschliesst, dem Diskriminierungsverbot nach Artikel 6 Absatz 2 HFG nicht entgegen. Sachlich begründete Einschränkungen des Teilnehmerkreises sind auch unter dem Gesichtspunkt der Forschungsfreiheit und des Diskriminierungsverbots zulässig. In Bezug auf allfällige haftungsrechtliche Ansprüche werden grundsätzlich die entsprechenden spezialgesetzlichen Haftungsregeln anwendbar sein (vgl. Art. 19 HFG). Soweit es jedoch um die üblichen, mit dem rekreativen Konsum von Cannabis einhergehenden Schadensrisiken geht, sollen in Analogie zu den Haftungsregeln des Humanforschungsrechts (vgl. Art. 10 Verordnung vom 20. September 2013<sup>26</sup> über klinische Versuche) die Haftungsregeln des privaten oder öffentlichen Rechts gelten.

In prozeduraler Hinsicht besteht eine Schnittstelle im Bereich des Bewilligungsverfahrens und der Aufsicht. Die Prüfung der Gesuche durch das BAG sowie die Prü-

<sup>26</sup> SR 810.305

fung der Prüfbereiche der Ethikkommissionen für die Forschung sollen soweit möglich harmonisiert beziehungsweise koordiniert werden, damit unnötige Doppelprüfungen und daraus allenfalls entstehende widersprechende Einschätzungen der Bewilligungsbehörden verhindert werden. Eine enge Koordination soll auch im Bereich der Aufsicht erfolgen. Das BAG und die zuständige Ethikkommission sollen sich gegenseitig informieren und ihre Massnahmen koordinieren.

## 5 Erläuterungen zu Artikel 8a

In Artikel 8a E-BetmG wird die notwendige formell-gesetzliche Grundlage für die Durchführung von örtlich, zeitlich und sachlich begrenzten wissenschaftlichen Pilotversuchen geschaffen, um die Auswirkungen eines geregelten Umgangs mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken zu erforschen. Pilotversuche mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis bezwecken nach *Absatz 1*, im Hinblick auf eine mögliche Gesetzesänderung wissenschaftlich abgestützte Entscheidungsgrundlagen zu liefern. Pilotversuche können auf entsprechendes Gesuch hin vom BAG nach Anhörung der betroffenen Kantone und Gemeinden bewilligt werden. Bei Bedarf soll die Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten zur Beratung beigezogen werden. Die vorgeschlagene Lösung beabsichtigt nicht die Legalisierung des Cannabiskonsums zu nicht medizinischen Zwecken. Die Regelung hat somit nicht präjudizierenden Charakter. Pilotversuche mit Cannabis müssen örtlich, zeitlich und sachlich begrenzt sein (*Bst. a*). Sie müssen zudem Erkenntnisse darüber liefern, wie sich neue Regelungen auf den Umgang mit diesen Betäubungsmitteln zu nicht medizinischen Zwecken auswirken (*Bst. b*). Pilotversuche sollen so durchgeführt werden, dass der Gesundheits- und Jugendschutz, der Schutz der öffentlichen Ordnung sowie die öffentliche Sicherheit gewährleistet sind (*Bst. c*). So dürfen beispielsweise nur Personen ab 18 Jahren, die nachweislich bereits Cannabis konsumieren, an solchen Studien teilnehmen und das abgegebene Cannabis darf nicht im öffentlichen Raum konsumiert werden.

Grundsätzlich soll jede Organisation, die einen Pilotversuch durchführen will, die notwendigen Abklärungen mit den Vollzugs- und Strafverfolgungsbehörden in Bezug auf den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vornehmen.

*Absatz 2:* Der Bundesrat definiert die einzelnen Voraussetzungen der Pilotversuche im Ausführungsrecht (vgl. Ziff. 4.2.1). Bei der Ausgestaltung der Pilotversuche kann der Bundesrat von den Artikeln 8 Absätze 1 Buchstabe d und 5, 11, 13, 19 Absatz 1 Buchstabe f und 20 Absatz 1 Buchstaben d und e BetmG abweichen. Im Einzelnen:

- Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d BetmG verbietet es, Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis anzubauen, einzuführen, herzustellen oder in Verkehr zu bringen. Im Rahmen von Pilotversuchen soll das Verbot, Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis in Verkehr zu bringen, keine Anwendung finden. Gestützt auf eine Bewilligung gemäss Artikel 8a Absatz 1 E-BetmG können im Rahmen der wissenschaftlichen Pilotversuche Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis strafflos in Verkehr gebracht werden.

- Ausnahmebewilligungen nach Artikel 8 Absatz 5 BetmG für Anbau, Einfuhr und Herstellung sind auch in Zusammenhang mit Pilotversuchen erforderlich. Sie können durch das BAG erteilt werden, damit überhaupt Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis für die Pilotversuche angebaut und hergestellt werden können. Während für den Anbau, die Einfuhr und die Herstellung das Verbot weiterhin gilt und für diese Tätigkeiten in Zusammenhang mit den Pilotversuchen Ausnahmebewilligungen erteilt werden können (vgl. Art. 8 Abs. 5 BetmG), wird das Verbot betreffend Inverkehrbringen im Rahmen der Pilotversuche aufgehoben.
- Im Rahmen von Pilotversuchen sollen allenfalls Ärztinnen und Ärzte Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis entgegen den in Artikel 11 BetmG aufgestellten Rahmenbedingungen abgeben können. Die vorliegende Vorlage regelt zwar ausschliesslich die nicht medizinische Anwendung von Cannabis. Da in den Pilotversuchen die Abgabe aber möglicherweise auch durch Ärztinnen und Ärzte erfolgt, sollen sie gleichwohl vorsorglich von den diesbezüglichen Verpflichtungen entbunden werden.
- Da es im Rahmen von Pilotversuchen keiner ärztlichen Verschreibung für die Abgabe von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis durch Apotheken bedarf, kann auch von der Anwendung von Artikel 13 BetmG im Rahmen von Pilotversuchen abgesehen werden. Für den Verkauf von Cannabisprodukten an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Pilotversuchen sollen auch andere als die in den Artikeln 11 und 13 BetmG bezeichneten Stellen vorgesehen werden. Welche Stelle konkret Cannabisprodukte im Rahmen einer Studie verkauft, wird in der konkreten Versuchsanlage definiert.
- Der studienkonforme Umgang mit Cannabisprodukten ist straflos. Sanktioniert werden gemäss den Strafbestimmungen des BetmG (Art. 19 ff. BetmG) jeweils nur der unbefugte Anbau, Konsum usw. Dieser Grundsatz ergibt sich aus Artikel 14 Strafgesetzbuch<sup>27</sup> (StGB). Hingegen sind beispielsweise der Anbau von im Rahmen von Pilotversuchen abgegebenem Cannabis, welcher nicht gestützt auf eine Ausnahmebewilligung des BAG gemäss Artikel 8 Absatz 5 BetmG erfolgt oder der Konsum von im Rahmen von Pilotversuchen abgegebenen Produkten im öffentlich zugänglichen Raum strafbar. Ebenfalls strafbar ist die Weitergabe von Studiencannabis an Dritte. Die Straflosigkeit gilt somit nur für Handlungen, welche im Rahmen einer bewilligten Studie vorgenommen werden und im Einklang stehen mit den Vorgaben dieser Studie.
- Da für Ärztinnen und Ärzte die Verpflichtung, wonach sie Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis nur nach den anerkannten Regeln der medizinischen Wissenschaften abgeben dürfen (Art. 11 BetmG), sowie die Verpflichtung für Apotheken, Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis nur auf ärztliche Verordnung hin abzugeben (Art. 13 BetmG), keine Anwendung finden, entfällt auch die entsprechende Strafbestimmung (vgl. Art. 20 Abs. 1 Bst. d und e BetmG).

*Absatz 3:* Eine Abweichung soll auch im Bereich der Tabaksteuerpflicht eingeführt werden. Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis, die im Rahmen der Pilotversuche abgegeben werden, sollen von der Tabaksteuer nach Artikel 4 TSStG befreit werden. Dies aus zwei Gründen: Einerseits ist es nicht opportun, dass der Bund sich durch Pilotversuche zusätzliche Steuereinnahmen verschafft. Pilotversuche haben einen wissenschaftlichen Fokus und sollen die Auswirkungen eines geregelten Umgangs mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken erforschen. Andererseits könnte eine Besteuerung des Studiencannabis mittels Tabaksteuer zu einer starken Erhöhung des Verkaufspreises führen. Je nach Höhe des Einkaufspreises (der Studiencannabis muss von hoher Qualität sein und ist deshalb in der Produktion erheblich teurer als illegal angebauter Cannabis) und je nach Situation auf dem Schwarzmarkt kann die Besteuerung dazu führen, dass der Verkaufspreis über dem Schwarzmarktpreis zu liegen kommt. Dies würde die Rekrutierung der Probandinnen und Probanden unverhältnismässig erschweren und könnte letztlich die Durchführung eines Pilotversuches verhindern. Der Verzicht auf die Erhebung einer Tabaksteuer im Rahmen von Pilotversuchen stellt kein Präjudiz dar für allfällige spätere Regelungen.

Keine Abweichung erfolgt im Bereich des Strassenverkehrsrechts. Beim Fahren eines Fahrzeugs unter Einfluss von Cannabis kommt das SVG auch bei Personen, die an Pilotversuchen teilnehmen, unbeschränkt zur Anwendung. Auch bezüglich der Geltung des HFG ist keine Abweichung notwendig. Die Humanforschungsgesetzgebung wird auf Pilotversuche nach Artikel 8a E-BetmG in der Regel anwendbar sein (vgl. Ziff. 4.2.2).

Da Pilotversuche im Rahmen eines beschränkten Zeitraums Erkenntnisse liefern sollen, wird die Geltungsdauer von Artikel 8a E-BetmG auf zehn Jahre beschränkt. In dieser Zeit sollte es möglich sein, Pilotversuche zu initiieren, zu finanzieren und durchzuführen, sodass wissenschaftlich abgestützte Ergebnisse auch zu mittelfristigen Auswirkungen gesammelt werden können.

## **6 Auswirkungen**

### **6.1 Auswirkungen auf den Bund**

Die Finanzierung der Pilotversuche soll durch Dritte erfolgen (Kantone, Gemeinden, Universitäten etc.). Seitens des Bundes sind im Rahmen der Pilotphase die verschiedenen Forschungsprojekte zu koordinieren und mit Ressortforschung zu begleiten, um sicherzustellen, dass ausreichende wissenschaftliche Entscheidungsgrundlagen für eine allfällige Neuausrichtung der Cannabispolitik zuhanden des Gesetzgebers geschaffen werden. Die Forschungsberichte sind zudem mit Blick auf die Weiterentwicklung der Gesetzgebung auszuwerten.

Während der zehnjährigen Gültigkeit von Artikel 8a E-BetmG ist mit jährlichen zusätzlichen Aufwendungen von rund 500 000 Franken zu rechnen. Diese ergeben sich aus den Kosten für ergänzende Ressortforschung zu einer allfälligen Neuregelung von Cannabis, der Koordination der Forschungsgesuche und der Auswertung der verschiedenen Pilotprojekte. Weitere Aufwände können sich im Bereich der

Kontrolltätigkeit ergeben. Diese Vollzugskosten fallen beim BAG an. Der finanzielle und personelle Mehraufwand wird haushaltsneutral im Rahmen der bestehenden Ressourcen des BAG aufgefangen.

## **6.2                    Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Bergebiete**

Die Kantone sind im Vollzug vorwiegend von einer Delegation der Kontrollaufgaben des BAG an die kantonalen Vollzugsbehörden tangiert. Dabei wird zu prüfen sein, ob die gesetzlichen Auflagen gemäss den Bestimmungen der Ausführungsverordnung eingehalten werden. Dies betrifft insbesondere die Einhaltung der Anforderungen hinsichtlich der Herstellung, Zusammensetzung, Kennzeichnung, Werbung und Abgabe der zugänglich gemachten Cannabisprodukte sowie des Schutzes der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Die Kontrollen erfolgen durch Laboranalysen (sog. Produktanalytik) oder Inspektionen zur Überprüfung der Selbstkontrolle.

Neben diesem zusätzlichen Vollzugsaufwand ist in den betroffenen Kantonen und Gemeinden allenfalls mit einem gewissen Rückgang der Kosten im Zusammenhang mit der Strafverfolgung von Cannabis-Delikten zu rechnen. Dabei dürfte es sich vorwiegend um kleinere Delikte betreffend den Konsum von Cannabis handeln, welche mit einer Ordnungsbusse geahndet oder verzeigt werden.

Aufgrund der räumlich, zeitlich und von der Teilnehmerzahl her eng begrenzten Pilotversuche dürften die Vollzugskosten für die Kantone insgesamt aber gering ausfallen.

## **6.3                    Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Aufgrund der eingeschränkten Gültigkeit und Befristung der vorliegenden Bestimmungen wurde auf eine Regulierungsfolgenabschätzung verzichtet. Die aus den Pilotversuchen resultierenden volkswirtschaftlichen Effekte dürften wegen deren enger örtlicher und zeitlicher Begrenzung vernachlässigbar sein.

## **6.4                    Auswirkungen auf die Konsumentinnen und Konsumenten**

Die Auswirkungen der vorliegenden Bestimmungen wirken sich direkt nur auf diejenigen Konsumentinnen und Konsumenten aus, welche an den Pilotversuchen partizipieren. Die Gesamtheit der Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz ist dadurch nur zu einem kleinen Teil betroffen.

Da die Teilnahme auf Personen beschränkt ist, welche bereits Cannabis konsumieren, ist grundsätzlich nicht von einer Zunahme der Anzahl Konsumentinnen und Konsumenten in Folge dieser Bestimmungen auszugehen. Möglich ist, dass die teilnehmenden Personen durch den legalen Zugang zu Cannabis sowohl mehr und/oder

häufiger, weniger und/oder seltener oder gleich viel und/oder gleich häufig konsumieren. Durch die Anforderungen an den Gesundheitsschutz und die Produktequalität kann davon ausgegangen werden, dass der Cannabiskonsum im Rahmen der Pilotversuche risikoärmer ist als wenn das Produkt auf dem Schwarzmarkt beschafft werden muss. Durch die Überwachung der gesundheitlichen Auswirkungen ist die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Personen mit einem problematischen Cannabiskonsum einer Behandlung zugeführt werden.

## **6.5 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen**

Die vorliegenden Bestimmungen haben potenziell Auswirkungen auf die sozialen Kosten von Cannabis: So dürften die Repressionskosten bei Polizei- und Justizbehörden aufgrund des legalen Bezugs von Cannabis abnehmen, wohingegen die Kosten für Präventionsarbeit oder Behandlung kurzfristig zunehmen könnten, da Cannabiskonsumtinnen und -konsumenten mit Präventionsangeboten besser erreicht werden können. Die potenziellen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen umfassen darüber hinaus Effekte entlang der Wertschöpfungskette, insbesondere Einkommenseffekte durch den Anbau und die Herstellung der Produkte, etwa in der Landwirtschaft oder der Laboranalytik. Solche wirtschaftlichen Auswirkungen dürften jedoch höchstens lokal beschränkt auftreten und volkswirtschaftlich nicht ins Gewicht fallen.

## **7 Rechtliche Aspekte**

### **7.1 Verfassungsmässigkeit**

Die Verfassungsgrundlagen für die Änderung des BetmG finden sich in den Artikeln 118 und 123 der Bundesverfassung<sup>28</sup> (BV).

Für die hier vorgeschlagene Änderung des BetmG ist Artikel 118 Absatz 2 BV (Schutz der Gesundheit) massgebend. Gestützt auf diese Bestimmung erlässt der Bund Vorschriften u. a. über den Umgang mit Betäubungsmitteln. Damit verfügt er über eine ausdrückliche umfassende Kompetenz im Bereich der Betäubungsmittel. Er kann somit Herstellung, Verarbeitung, Handel (einschliesslich Ein- und Ausfuhr, Aufbewahrung, Abgabe und Bezug) sowie Verwendung von Betäubungsmitteln regeln.

Neben der grundsätzlichen Kompetenz des Bundes im Bereich der Betäubungsmittel und Suchtkrankheiten nach Artikel 118 BV stützt sich das BetmG auf Artikel 123 BV. Nach Artikel 123 Absatz 1 BV ist der Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts befugt. Von dieser Kompetenz hat er mit Erlass von Artikel 19 ff. BetmG Gebrauch gemacht. Mit der vorliegenden Vorlage sollen die Strafbestimmungen im Rahmen von Pilotversuchen teilweise keine Anwendung finden.

<sup>28</sup> SR 101

## **7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Einen Teil des Betäubungsmittelrechts der EU hat die Schweiz im Rahmen der Assoziierung an Schengen zu übernehmen. Der sogenannte Schengen-Besitzstand setzt dabei allerdings nur einige wenige Akzente zur Harmonisierung der nationalen Drogenpolitiken. Neben den bereits genannten UNO-Konventionen, welche Kraft Verweisung integrierender Bestandteil des Schengen-Besitzstandes sind, bestehen materiell nur sehr punktuelle Vorgaben. Die hier vorgeschlagenen Gesetzesänderungen stehen mit den in diesem Rahmen übernommenen Verpflichtungen im Einklang. Alle vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

## **7.3 Erlassform**

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Diese Vorlage enthält insbesondere wichtige Bestimmungen zum Umgang mit Betäubungsmitteln. Die technischen oder detaillierten Bestimmungen werden auf Stufe des Ausführungsrechts geregelt.

## **7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen, die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen, geschaffen noch neue Verpflichtungskredite bzw. Zahlungsrahmen mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte beschlossen.

## **7.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Der vorliegende Entwurf enthält in Artikel 8a Absatz 2 E-BetmG eine Bestimmung, mit der Gesetzgebungskompetenzen übertragen werden. Damit erhält der Bundesrat die Möglichkeit, auf dem Verordnungsweg die konkreten Ausführungsbestimmungen zu erlassen, die für die Umsetzung des Gesetzes erforderlich sind. Diese Delegationsnorm ist ausreichend konkret.







# Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG)

*Entwurf*

## Änderung vom ...

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf die Artikel 118 und 123 der Bundesverfassung<sup>1</sup>,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 27. Februar 2019<sup>2</sup>,  
beschliesst:*

I

Das Betäubungsmittelgesetz vom 3. Oktober 1951<sup>3</sup> (BetmG) wird wie folgt geändert:

### *Art. 8a* Pilotversuche

<sup>1</sup> Das Bundesamt für Gesundheit kann nach Anhörung der betroffenen Kantone und Gemeinden wissenschaftliche Pilotversuche mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis bewilligen, die:

- a. örtlich, zeitlich und sachlich begrenzt sind;
- b. es erlauben, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie sich neue Regelungen auf den Umgang mit diesen Betäubungsmitteln zu nicht medizinischen Zwecken auswirken; und
- c. so durchgeführt werden, dass der Gesundheits- und Jugendschutz, der Schutz der öffentlichen Ordnung sowie die öffentliche Sicherheit gewährleistet sind.

<sup>2</sup> Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen für die Durchführung von Pilotversuchen. Dabei kann er von den Artikeln 8 Absätze 1 Buchstabe d und 5, 11, 13, 19 Absatz 1 Buchstabe f und 20 Absatz 1 Buchstaben d und e abweichen.

<sup>3</sup> Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis, die im Rahmen der Pilotversuche abgegeben werden, sind von der Tabaksteuer nach Artikel 4 des Tabaksteuergesetzes vom 21. März 1969<sup>4</sup> befreit.

1 SR 101  
2 BBI 2019 2529  
3 SR 812.121  
4 SR 641.31

II

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Es gilt während der Dauer von zehn Jahren.

<sup>3</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.