

Jugendschutz im regulierten Cannabismarkt

Grundlagenpapier

Mai 2015

1. EINLEITUNG	2
2. CANNABISKONSUM JUGENDLICHER IN DER SCHWEIZ	3
3. ZUM BEGRIFF DES JUGENDSCHUTZES	4
3.1 Jugendschutz, Jugendförderung und Jugendhilfe	4
3.2 Jugendschutz als gesetzlicher Jugendschutz	5
3.3 Jugendschutz als Jugendförderung resp. als Förderung der Risikokompetenz	5
3.4 Jugendschutz als Jugendhilfe	6
4. JUGENDSCHUTZ IM REGULIERTEN CANNABISMARKT	6
4.1 Gesetzlicher Jugendschutz	6
4.2 Jugendschutz als Jugendförderung resp. Förderung der Risikokompetenz	9
4.3 Jugendschutz als Jugendhilfe	11
5. ZIELE DER REGULIERUNG DES CANNABISMARKTES AUS JUGENDSCHUTZ-SICHT	11

Vorliegendes Papier wurde erarbeitet von der interdisziplinären «Arbeitsgruppe Jugendschutz im regulierten Cannabismarkt» des Dachverbands der offenen Jugendarbeit DOJ, des Fachverbands Sucht FS und der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV, in der folgende Personen und Organisationen mitgewirkt haben:

- Petra Baumberger, Fachverband Sucht
- Alexander Bücheli, Jugendberatung Streetwork Zürich
- Annina Grob, Schweizerischer Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV
- Rita Hubrich, Berner Gesundheit
- Beni Rindlisbacher, Dachverband der Offenen Kinder- und Jugendarbeit DOJ
- Urs Rohr, Suchtpräventionsstelle der Stadt Zürich

JUGENDSCHUTZ IM REGULIERTEN CANNABISMARKT

Derzeit gibt es verschiedene Bestrebungen, den Cannabismarkt für erwachsene Cannabis Konsumierende zu regulieren. Da es auch in einem regulierten Cannabismarkt Cannabis konsumierende Minderjährige geben wird, ist es unabdingbar, diesen Paradigmenwechsel mit einer Reihe flankierender Jugendschutzmassnahmen zu begleiten. Dabei gilt es insbesondere, die Balance zu wahren zwischen repressiven Jugendschutzmassnahmen, Massnahmen der Jugendhilfe und Massnahmen zur Förderung Jugendlicher im Umgang mit Risiken, wie sie von psychotropen Substanzen ausgehen können. Vorliegendes Papier ist kein Patentrezept dafür, sondern will einen Beitrag zur Diskussion der damit verbundenen Fragestellungen leisten.

1. EINLEITUNG

In der Schweiz konsumieren 2.7% der Gesamtbevölkerung ab 15 Jahren Cannabis^{1 2}, obwohl Anbau resp. Herstellung und Handel, Besitz und Konsum von Cannabis mit wenigen Ausnahmen verboten sind.^{3 4} Dieses «Verbotsmodell», das mit repressiven Massnahmen durchgesetzt wird, führt für Individuum und Gesellschaft, Prävention und Suchthilfe, Justiz und Polizei, zu einer Reihe von Problemen, die mit der Regulierung des Cannabismarktes erheblich reduziert werden könnten.⁵ Verschiedene Schweizer Kantone und Städte (Kanton Basel Stadt, Stadt Bern, Kanton Genf, Stadt Winterthur, Stadt Zürich) sind deshalb seit einigen Monaten daran, ein Modell zur Regulierung des Cannabismarktes zu entwickeln. Und ein Blick über die Landesgrenzen zeigt, dass in einigen Ländern Europas (Baskenland und Katalonien, Niederlande) sowie in vier Staaten der USA und Uruguay bereits ein regulierter Cannabismarkt eingeführt wurde resp. konkrete Bestrebungen zur Regulierung des Marktes unternommen werden.⁶

Diese heute existierenden resp. diskutierten Modelle zeigen zum Teil sehr unterschiedliche Herangehensweisen an die Frage der Marktregulierung. Aber sie haben alle eine wichtige Gemeinsamkeit: Der regulierte Cannabismarkt steht nur Volljährigen offen und schliesst damit eine wichtige Gruppe Cannabiskonsumierender, die unter 21-jährigen (USA) bzw. unter 18-jährigen Jugendlichen (übrige Länder), aus. Diese kaufen Cannabis also weiterhin auf dem Schwarzmarkt und sind damit weiterhin den Risiken ausgesetzt, welche die Verbotsmodelle mit sich bringen. Sollte der Cannabismarkt in der Schweiz dereinst reguliert werden, muss dieser Ausgangslage deshalb ein besonderes Augenmerk geschenkt werden.

¹ Dabei handelt es sich um eine 30 Tage Prävalenz d.h. die Betreffend haben mindestens einmal während der letzten 30 Tage Cannabis konsumiert.

² vgl. <http://www.suchtmonitoring.ch/de/4/1-2.html?cannabis-pravalenz-gebrauch-in-der-gesamtbevölkerung> (Zugriff 18.11.2014). Zu den aktuellen Konsumzahlen in der Schweiz vgl. zudem: Suchtmonitoring Schweiz. Konsum von Alkohol, Tabak und illegalen Drogen in der Schweiz im Jahr 2012. Lausanne 2013

³ vgl. Betäubungsmittelgesetz (BetmG). <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19981989/index.html> (Zugriff 16.09.2014)

⁴ vgl. Eidgenössische Kommission für Drogenfragen EKDF: Übersicht über Regulierungsmodelle für psychoaktive Substanzen. <http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/00625/00791/> (Zugriff 16.09.2014)

⁵ vgl. Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik NAS: Marktregulierung in der Drogenpolitik. Grundposition der Nationalen Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik NAS-CPA. http://www.nas-cpa.ch/fileadmin/documents/grundpositionen/NAS_Grundlagenpapier_ueberarbeitet.pdf (Zugriff 16.09.2014)

⁶ vgl. Sucht Schweiz: Vom Rio de la Plata bis zum Genfersee. Regulierung des Cannabismarktes – neue Entwicklungen. Lausanne 2014

Im vorliegenden Grundlagenpapier werden deshalb die wichtigsten Punkte dargelegt, die bei der Bearbeitung dieser Problematik berücksichtigt werden müssen, Lösungsansätze zum Jugendschutz im regulierten Cannabismarkt werden aufgezeigt, und Forderungen an ein Modell zur Regulierung des Cannabismarktes in der Schweiz werden formuliert.

2. CANNABISKONSUM JUGENDLICHER IN DER SCHWEIZ

Das Schweizerische Cannabismonitoring der Jahre 2004 bis 2010 zeigt, dass Schweizer Jugendliche (13- bis 18-Jährige) durchaus Cannabis konsumieren: Während er bei den jüngeren Jugendlichen (13- bis 15-Jährige) mit 3.2% noch relativ gering ist, erreicht er in der Alterskategorie der 16- bis 18- beziehungsweise 19- bis 24-Jährigen mit circa 13% die höchsten Werte. Ab 25 Altersjahren gehen diese Konsumprävalenzen jeweils wieder zurück.^{7 8} Das etwas aktuellere Suchtmonitoring aus dem Jahr 2013 beschreibt für die Altersgruppe der 15- bis 19-Jährigen Konsumzahlen von 9% (30 Tage-Prävalenz) und 20.1% (12 Monats-Prävalenz).^{9 10} Das Schweizerische Cannabismonitoring, das die Konsumententwicklung über mehrere Jahre (2004 – 2010) beobachtete, zeigte dabei, dass die Konsumzahlen relativ stabil sind und sich über die Jahre analog entwickelten: Das durchschnittliche Einstiegsalter beträgt rund 16 Jahre.¹¹ Anschliessend nimmt der Konsum zu, erreicht bei einem Durchschnittsalter von rund 17 Jahren einen «Peak» und nimmt anschliessend wieder ab.¹² Im Suchtmonitoring 2013 wird zudem aufgezeigt, dass in der Gruppe der 18- bis 19-Jährigen Cannabiskonsumierenden 32.3% angaben, beim Erstkonsum jünger als 18 Jahre gewesen zu sein.¹³

Der grösste Teil der jugendlichen Cannabiskonsumierenden konsumiert diese Substanz in einer unproblematischen Weise. Unter ihnen finden sich aber auch so genannte «problematisch Konsumierende», wobei die statistischen Angaben hierzu je nach Studie bzw. je nach Definition des problematischen Konsums variieren. Das Schweizerische Cannabismonitoring und das Suchtmonitoring erheben den problematischen Konsum anhand des «CUDIT-Tests»¹⁴. Diesem zufolge geht das Suchtmonitoring davon aus, dass eine von 20 Personen im Alter von 15 bis 29 Jahren resp. 3.2% bis 3.7% aller 15- bis 19-Jähriger einen problematischen Cannabisgebrauch aufweisen (Konsumzahlen 2012).¹⁵

⁷ Bei diesen Zahlen handelt es sich um die 6 Monats-Prävalenz d.h. es wurde gefragt, ob in den letzten 6 Monaten vor der Befragung Cannabis konsumiert wurde.

⁸ vgl. Sucht Schweiz: Ergebnisse des Schweizerischen Cannabismonitorings. Kohortenstudie cmo3. Lausanne 2012. S. 9

⁹ vgl. Sucht Schweiz: Suchtmonitoring Schweiz. Konsum von Alkohol, Tabak und illegalen Drogen in der Schweiz im Jahr 2013. Lausanne 2014. S. 72

¹⁰ 2012 wurde das Schweizerische Cannabismonitoring vom Suchtmonitoring abgelöst. Die Zahlen ab 2012 sind mit denjenigen bis 2010 deshalb nur noch bedingt vergleichbar. So wurden z.B. andere Prävalenzraten (6 Monats-Prävalenz vs. 12 Monats- und 30 Tage-Prävalenz) verwendet.

¹¹ vgl. Sucht Schweiz: Ergebnisse des Schweizerischen Cannabismonitorings. Kohortenstudie cmo3. Lausanne 2012. S. 26

¹² vgl. Sucht Schweiz: Ergebnisse des Schweizerischen Cannabismonitorings. Kohortenstudie cmo3. Lausanne 2012. S. 9

¹³ vgl. Sucht Schweiz: Suchtmonitoring Schweiz. Konsum von Alkohol, Tabak und illegalen Drogen in der Schweiz im Jahr 2013. Lausanne 2014. S. 77

¹⁴ Beim CUDIT-Test (Cannabis Use Disorders Identification Test) werden Personen zu ihrem Cannabisgebrauch in den letzten 6 Monaten befragt. Der Test umfasst 10 Items, die mit 0 bis 4 Punkten bewertet werden und umfassen z.B. die Häufigkeit des Gebrauchs, die Dauer des Rausches, Schuldgefühle, Erinnerungs- und Konzentrationsprobleme, Schwierigkeiten, dem sozialen Umfeld gerecht zu werden sowie negative oder soziale Folgen des Cannabisgebrauchs. Auf der Gesamtskala kann ein Minimalwert von 0 und ein Maximalwert von 40 Punkten erreicht werden. Werden acht oder mehr Punkte erreicht, wird von einem problematischen Cannabisgebrauch ausgegangen. Der Test ist beispielsweise zu finden unter:

<http://www.fosumos.ch/coroma/images/stories/pdf/cudit.pdf> (Zugriff 18.11.2014)

¹⁵ vgl. <http://www.suchtmonitoring.ch/de/4/1-3.html?cannabis-pravalenz-problematischer-gebrauch> (Zugriff 09.02.2015)

Unter den regelmässig Cannabis Konsumierenden in der Altersgruppe der 13- bis 19-Jährigen finden sich 26% bis 31.4% problematisch Konsumierende¹⁶, bei den 15- bis 19-Jährigen sind es gemäss Suchtmonitoring 22.4%.¹⁷ Diese statistischen Werte sind indes relativ hoch und decken sich nicht unbedingt mit den Erfahrungen der Arbeitsgruppenmitglieder in deren Alltagspraxis.

3. ZUM BEGRIFF DES JUGENDSCHUTZES

Vorliegendes Papier hat zum Ziel, Lösungsansätze zum Jugendschutz im regulierten Cannabismarkt aufzuzeigen. Da der Begriff des Jugendschutzes oft sehr unterschiedlich verstanden wird, wird im Folgenden geklärt, welches Begriffsverständnis für dieses Grundlagenpapier Gültigkeit hat.

3.1 Jugendschutz, Jugendförderung und Jugendhilfe¹⁸

Jugendschutz wird oft gleichgesetzt mit der Durchsetzung gesetzlich verankerter Vorschriften mit polizeilichen und juristischen Mitteln. Im Kontext des Substanzkonsums sind das Mindestalter für den Verkauf von Alkohol und Tabak und das Verbot des Handels, Besitzes und Konsums illegaler Drogen Beispiele für entsprechende gesetzliche Vorgaben. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird polizeilich geprüft, und ihre Nicht-Einhaltung mit strafrechtlichen und/oder verwaltungsrechtlichen Sanktionen geahndet. Derartige Jugendschutzmassnahmen haben zwar durchaus Berechtigung: Auf der einen Seite, weil sich der Körper im jugendlichen Alter noch im Wachstum befindet, und durch Alkohol, Tabak wie auch illegalen Drogen erheblich schwerwiegender geschädigt werden kann als ein erwachsener Körper. Und auf der anderen Seite, weil bei Kindern und Jugendlichen auch die psychische Stabilität verletzlicher ist als bei Erwachsenen und ihre gelingende soziale Integration in die Gesellschaft durch den übermässigen Substanzkonsum gefährdet werden kann. Aus Sicht der Arbeitsgruppe, die vorliegendes Papier erarbeitet hat, wird der Jugendschutz damit aber zu einseitig strafrechtlich ausgelegt. Wenn es in einem gesundheits- und sozialpolitischen Kontext, in dem die Sucht- und Drogenpolitik auch angesiedelt ist, um den Schutz von Jugendlichen geht, müssen der Erhalt und die Förderung der physischen, psychischen und sozialen Gesundheit dieser Altersgruppe oberstes Ziel sein. So will es auch die UN-Kinderrechtskonvention, welche von den Vertragsstaaten, zu denen auch die Schweiz gehört, verlangt, dass sie das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit anerkennen.¹⁹

Mit einem Jugendschutz, der einzig verstanden wird als Durchsetzung gesetzlich verankerter Verbote mit repressiven Mitteln, wird dieses Ziel aber nicht erreicht. Denn Jugendliche sind nicht einfach willenlose, per Gesetz zu schützende Objekte, sondern handelnde Subjekte, die fähig sind, Entscheidungen zu treffen. Entscheidungen auch in Bezug auf den Konsum oder den Nicht-Konsum einer Substanz und vielfach auch Entscheidungen, die in Widerspruch stehen zum geltenden Gesetz. Entsprechend zeigen die Statistiken zum Konsum legaler und illegaler Substanzen in der Schweiz, dass in der Altersgruppe der unter 18-Jährigen resp. unter 16-Jährigen trotz erheblicher Bemühungen, die bestehenden gesetzliche Jugendschutzbestimmungen durchzusetzen, Tabakprodukte, alkoholische

¹⁶ vgl. Sucht Schweiz: Ergebnisse des Schweizerischen Cannabismonitorings. Kohortenstudie cmo3. Lausanne 2012. S. 25

¹⁷ vgl. Sucht Schweiz: Suchtmonitoring Schweiz. Konsum von Alkohol, Tabak und illegalen Drogen in der Schweiz im Jahr 2012. Lausanne 2013. S. 16

¹⁸ Unter «Jugendhilfe» werden im vorliegenden Papier Unterstützungs- und Hilfsangebote für Jugendliche, primär im Sinne von Jugend-, Familien-, Prävention- und Suchtberatungsstellen verstanden.

¹⁹ vgl. http://www.unicef.ch/sites/default/files/attachements/un_konvention_ueber_die_rechte_des_kind.pdf (Zugriff 14.11.2014)

Getränke, Cannabis und andere illegale Drogen konsumiert werden.²⁰ Es gilt daher, einen gesetzlichen Jugendschutz mit zusätzlichen Massnahmen zu ergänzen und konsumierende Jugendliche beim Umgang mit Risiken, die mit dem Konsum psychoaktiver Substanzen in Verbindung stehen, zu unterstützen (Jugendförderung resp. Förderung der Risikokompetenz Jugendlicher). Und nicht zuletzt sind die Jugendlichen, denen der risikoarme Umgang mit einer Substanz (noch) nicht gelingt, und denen Schwierigkeiten mit der Familie, im Freundeskreis, in der Schule oder am Arbeitsplatz daraus erwachsenen und/oder deren psychisches und körperliches Wohlbefinden unter dem Konsum leidet, mit altersadäquaten, unkomplizierten und niederschweligen Hilfe- und Beratungsangeboten zu unterstützen (Jugendhilfe).

Im vorliegenden Grundlagenpapier wird Jugendschutz entsprechend triangulär verstanden als gesetzlicher Jugendschutz, Jugendförderung und Jugendhilfe, wobei aus fachlicher Sicht keiner dieser Bereiche über die anderen zu stellen ist, sondern alle drei als gleichwertige und gleichzeitig notwendige Teile eines Ganzen zu begreifen sind. Diese drei Bereiche können auch nicht trennscharf voneinander abgegrenzt werden, sondern gehen fliessend in einander über. Nichtsdestotrotz sind in jedem dieser Bereiche je andere FunktionsträgerInnen als HauptakteurInnen tätig, die auf einer je unterschiedlichen gesetzlichen Grundlage agieren und mit je unterschiedlichen Instrumenten und Methoden arbeiten.

3.2 Jugendschutz als gesetzlicher Jugendschutz

Gesetzlicher Jugendschutz umfasst in Zusammenhang mit Cannabis die gesetzlichen Bestimmungen zum Handel, Besitz und Konsum mit resp. durch Jugendliche. Primäre AkteurInnen in diesem Bereich sind Polizei und Justiz, welche mit der Durchsetzung des geltenden Gesetzes resp. mit der strafrechtlichen Verfolgung von gesetzlichen Übertretungen beauftragt sind. Sie arbeiten vornehmlich mit repressiven Mitteln wie Kontrolle, Busse, Verzeigung, Urteilssprechung und Massnahmenvollzug.

3.3 Jugendschutz als Jugendförderung resp. als Förderung der Risikokompetenz

Massnahmen zur Jugendförderung setzen im vorliegenden Kontext dort an, wo Jugendliche trotz bestehender Verbote Cannabis konsumieren. Sie haben zum Ziel, die betreffenden Jugendlichen zu befähigen, Cannabis auf eine Weise zu konsumieren, die mit möglichst geringen Risiken für die physische, psychische und soziale Gesundheit d.h. auch für die Beziehung zu Eltern, FreundInnen und KollegInnen sowie für die schulische oder berufliche Laufbahn einhergeht. Die zentralen AkteurInnen in diesem Bereich sind die verbandliche und die offene Jugendarbeit, Präventionsfachleute, die Schulsozialarbeit, LehrerInnen und SchulleiterInnen, LeiterInnen von Jugendverbänden und TrainerInnen von Sportclubs sowie weitere wichtige Bezugspersonen, welche mittels sachlicher neutraler Information und mit Methoden und Instrumenten wie dem «Risreflecting» zur Förderung der Risikokompetenz²¹, der Motivierenden Gesprächsführung²² oder so genannten «Kifferforen»²³ arbeiten. Eine zunehmend wichtige Rolle auf diesem Gebiet nehmen auch Online-Tools ein, welche Jugendliche über die Risiken des Cannabiskonsums und über Möglichkeiten der Risikominimierung informieren.

²⁰ vgl. dazu zum Beispiel Sucht Schweiz: Konsum psychoaktiver Substanzen Jugendlicher in der Schweiz – Zeitliche Entwicklungen und aktueller Stand. Resultate der internationalen Studie «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC). Lausanne 2011 sowie Suchtmonitoring Schweiz. Konsum von Alkohol, Tabak und illegalen Drogen in der Schweiz im Jahr 2012. Lausanne 2013.

²¹ vgl. dazu www.risreflecting.at (Zugriff 14.11.2014)

²² vgl. dazu zum Beispiel <http://www.motivationalinterviewing.ch/> (Zugriff 14.11.2014)

²³ Bei einem «Kiffer-Forum» werden Jugendliche ab 14 Jahren an drei bis vier Sitzungen mit Fachpersonen der Suchtprävention für das Thema sensibilisiert, und es wird auf die Problematik und die Gefahren des Cannabis-Konsums aufmerksam gemacht. Am wichtigsten sind den Jugendlichen dabei jeweils das Darüber-Reden und der Erfahrungsaustausch. Vgl. dazu auch http://www.akzent-luzern.ch/verein/rz_a_m_2013_web.pdf, S. 9 (Zugriff 12.01.2015)

Im Hinblick auf die Förderung eines risikobewussten Umgang mit illegalen wie legalen Substanzen sowie mit Internet, Smartphones, Glücksspielen usw., die ebenfalls eine Abhängigkeit erzeugen können, ist es darüber hinaus notwendig, in die Stärkung der Schutzfaktoren aller, auch nicht konsumierender Jugendlicher zu investieren. Relevante AkteurInnen sind dabei die schulische und ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit, aber auch die Eltern.

3.4 Jugendschutz als Jugendhilfe

Jugendschutz im Sinne der Jugendhilfe kommt dann zum Zug, wenn einer/m Jugendlichen der risikoarme Umgang mit der Substanz nicht gelingt und Probleme entstehen mit dem sozialen Umfeld, in Schule oder Beruf und/oder sein/ihr psychisches Wohlbefinden beeinträchtigt wird. Davon betroffene Jugendliche brauchen mehr und andere Hilfeleistungen als ihre nicht oder noch nicht problematisch konsumierende KollegInnen. Die wichtigsten AkteurInnen in diesem Bereich sind Jugend- und Familien- sowie Suchtberatungsstellen, welche mit den Methoden und Instrumenten der Früherkennung und Frühintervention²⁴, der psychosozialen Diagnostik zur Erfassung des Gefährdungsgrades einer Person, der Kurzintervention²⁵, mit Ansätzen zur Konsumreduktion²⁶ und Schadenminderung resp. zur Förderung risikoarmer Konsumformen sowie weiteren beraterischen und therapeutischen Ansätzen wie z.B. den so genannten «Kifferkursen» arbeiten. Eine zunehmend wichtige Rolle auf diesem Gebiet nehmen auch Online-Tools wie zum Beispiel Can Reduce²⁷ oder Quit the Shit²⁸ ein, welche Jugendliche bei der Reduktion ihres Konsums bzw. beim Aufhören unterstützen.

4. JUGENDSCHUTZ IM REGULIERTEN CANNABISMARKT

In diesem Kapitel wird beschrieben, wie nach Ansicht der Arbeitsgruppe der Jugendschutz in einem regulierten Cannabismarkt in den drei Bereichen 1) gesetzlicher Jugendschutz, 2) Jugendschutz verstanden als Jugendförderung resp. als Förderung der Risikokompetenz und 3) Jugendschutz verstanden als Jugendhilfe ausgestaltet sein müsste. Damit soll ein Beitrag zur Klärung der Frage geleistet werden, was bei einer Regulierung des Cannabismarktes eingefordert werden muss, damit diese auch für die Mitglieder der Gesellschaft verträglich ist, die das gesetzliche Mindestalter für den Erwerb und den Konsum von Cannabis noch nicht erreicht haben.

4.1 Gesetzlicher Jugendschutz

1. Mindestalter für die Abgabe von Cannabis

Im Sinne einer kohärenten Suchtpolitik für alle Substanzen soll auch für die Abgabe von Cannabis ein Mindestalter eingeführt werden. Ein solches ist in der Schweiz für Alkohol in allen Kantonen bekannt, für Tabak wird mit dem Tabakproduktegesetz, das derzeit in Erarbeitung ist²⁹, eine analoge Regelung

²⁴ vgl. dazu beispielsweise Fachverband Sucht und Bundesamt für Gesundheit: Jugendliche richtig anpacken – Früherkennung und Frühintervention bei gefährdeten Jugendlichen. Bern 2008. Bundesamt für Gesundheit. Die Broschüre kann bezogen werden unter: <http://www.bag.admin.ch/shop/00010/00252/index.html?lang=de> (Zugriff 14.11.2014)

²⁵ vgl. dazu beispielsweise das Programm realize it!: <http://www.realize-it.org/index.php?id=67> (Zugriff 12.01.2015)

²⁶ Ein Beispiel hierfür ist der Ansatz «Kompetenz im selbstbestimmten Substanzkonsum (KISS)». KISS ist ein verhaltenstherapeutisches Selbstmanagementprogramm (Behavioral Self-Control Training) zur gezielten Reduktion des Konsums legaler und illegaler Drogen. vgl. dazu beispielsweise: <http://www.kiss-heidelberg.de/kiss-heidelberg/de/2/0/programm/kiss.aspx> (Zugriff 12.01.2015)

²⁷ vgl. <http://www.canreduce.ch/> (Zugriff 12.01.2015)

²⁸ vgl. <https://www.quit-the-shit.net> (Zugriff 09.02.2015)

²⁹ Zum aktuellen Stand des Gesetzgebungsprozesses siehe <http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00041/14741/index.html?lang=de> (Zugriff 12.01.2015)

angestrebt (Abgabe in allen Kantonen nur an Jugendliche ab 18 Jahren).³⁰ Aus Sicht der Arbeitsgruppe stellt sich daher weniger die Frage, ob ein Mindestalter eingeführt werden soll, als bei welchem Lebensjahr die Alterslimite festgelegt werden soll. Folgende Überlegungen sollten in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen werden:

Politisch scheint derzeit einzig das Abgabesalter 18 mehrheitsfähig zu sein. Da aber die Konsumzahlen in der Altersgruppe der 16- bis 24-Jährigen am höchsten sind (rund 13% der Befragten in dieser Altersgruppe konsumierten zum Zeitpunkt der Befragung Cannabis; siehe dazu auch Kapitel 2), wäre aus fachlicher Sicht das Mindestalter 16 Jahre für die Abgabe von Cannabis zu befürworten. Die Arbeitsgruppe fordert deshalb dazu auf, im Hinblick auf die Regulierung des Cannabismarktes auch Modelle zu prüfen, welche Jugendlichen unter bestimmten Bedingungen bereits ab 16 Jahren den Zugang zu Cannabis ermöglichen würden. Zu diesen Bedingungen könnten beispielsweise gehören:

- Erwerb, Besitz und Konsum sind bereits ab 16 Jahren erlaubt. Die Menge Cannabis, welche 16- und 17-Jährige erwerben dürfen, ist aber gegenüber der Menge, die Erwachsene ab 18 Jahren erwerben dürfen, erheblich eingeschränkt.
- Konsum, ev. sogar Erwerb und Besitz von Cannabis, dessen Hauptwirkstoffgehalt THC unter einem bestimmten Grenzwert liegt, ist ab 16 Jahren erlaubt. Damit würde der Erwerb von Cannabis ähnlich dem Erwerb von Alkohol geregelt.
- Voraussetzung für den Erwerb von Cannabis durch 16- und 17-Jährige ist, dass sie – beispielsweise mindestens zwei Mal pro Jahr – an einer Cannabis-Gesprächsgruppe, die von anerkannten Fachstellen und/oder der lokalen Jugendarbeit angeboten werden, teilnehmen.
- Der Konsum von Cannabis ist ab 16 Jahren erlaubt, nicht aber der Erwerb und der Besitz. Dafür soll das Mindestalter 18 gelten. Das würde umgekehrt bedeuten, dass der Verkauf sowie die Weitergabe von Cannabis an Jugendliche unter 18 Jahren verboten ist. Mit einer solchen Regelung würde verhindert, dass probierkonsumierende Jugendliche unter 18 Jahren unnötig kriminalisiert werden.

In Zusammenhang mit der Frage nach der Einführung eines Mindestalters für die Abgabe von Cannabis gilt es auf jeden Fall ein Regulierungsmodell zu definieren, das den Handel von Volljährigen, welche Zugang zum regulierten Markt haben, mit jüngeren Jugendlichen möglichst verhindert. Auf Gesetzebene könnte hierfür eine Analogie geschaffen werden zur Regelung, wie sie im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes, die derzeit im Parlament diskutiert wird, beschlossen wurde: Das Gesetz sieht vor, dass nicht nur die entgeltliche, sondern auch die unentgeltliche Weitergabe von alkoholischen Getränken mit dem unmittelbaren Zweck, die Bestimmungen über das Abgabesalter zu umgehen, strafbar ist.³¹

2. Verzicht auf die Kriminalisierung jugendlicher Cannabiskonsumierender

Die Festlegung eines Mindestalters für die Abgabe von Cannabis macht nicht nur aus Gründen suchtpolitischer Kohärenz und aus medizinischen Gründen (siehe dazu Kapitel 3.1.) Sinn, sondern auch im Hinblick auf die Früherkennung problematisch konsumierender Jugendlicher: Die Beratungspraxis zeigt zwar immer wieder, dass eine strafrechtliche Verzeigung, wie sie heute bei minderjährigen Cannabiskonsumierenden gemacht wird, einen verbindlichen Zugriff auf problematisch konsumierende Minderjährige ermöglicht und dabei helfen kann, diese bereits früh einer Beratung zuzuführen. Inso-

³⁰ Zur Regulierung von Alkohol und Tabak in der Schweiz siehe Eidgenössische Kommission für Drogenfragen EKDF: Übersicht über Regulierungsmodelle für psychoaktive Substanzen. Bern 2013.

³¹ vgl. dazu Art. 18 des Entwurfes zum Alkoholhandelsgesetzes AlkHG. Die aktuellste Version des Entwurfes findet sich jeweils unter http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/ratsunterlagen.aspx?gesch_nr=20120020 (Zugriff 12.01.2015)

fern ist ein verbindlicher Zugriff auf Cannabis konsumierende Jugendliche, die jünger sind als das gesetzlich festgelegte Mindestalter, grundsätzlich, auch in einem regulierten Cannabismarkt, wünschenswert.

Aber es ist fraglich, ob eine strafrechtliche Verzeigung hierfür zielführend ist. Dem vorzuziehen wäre stattdessen die verbindliche Zuweisung minderjähriger Cannabiskonsumierender an eine weiterführende Fach- oder Beratungsstelle (Suchtfachstelle, Jugend- und Familienberatungsstelle oder gegebenenfalls auch SchulsozialarbeiterIn usw.) zwecks Durchführung eines oder mehrerer Beratungsgespräche/s. Für die Implementierung entsprechender Prozesse sowie die Festlegung der möglichen zuweisenden und beratenden Personen und Stellen bieten Art. 3c des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) sowie die Regelung zu Melderecht und Meldebefugnis gemäss Zivilgesetzbuch ZGB.³² Voraussetzungen dafür, dass bei diesem Vorgehen die gewünschte Verbindlichkeit erreicht wird, problematisch Cannabis konsumierende Minderjährige als solche erkannt und die Triage an eine geeignete Fach- oder Beratungsstelle funktioniert sind:

- die sorgfältige Klärung und verbindliche Festlegung der dazugehörenden Prozesse (in welchen Fällen werden welche Beobachtungen und Vorkommnisse von wem an wen gemeldet?) sowie eine flächendeckende Information und Schulung der meldenden Personen und Stellen (Lehrerschaft, Schulsozialarbeitende, Polizei sowie weitere Fachpersonen aus dem Erziehungs-, Sozial-, Gesundheits- und Justizwesen die mit dem/r betroffenen Jugendlichen in professioneller Beziehung stehen) in der Früherkennung und Frühintervention bei problematischem Cannabiskonsum.
- eine gute und aktive Vernetzung der Suchtfachstellen mit oben genannten Fachpersonen und Organisationen sowie mit der ausserschulischen Jugendarbeit und allfälligen weiteren AkteurInnen.

Ergänzend dazu ist es zudem denkbar, runde Tische, bestehend aus VertreterInnen von Jugendarbeit, Schule, Schulsozialarbeit, Familien- und Jugendberatungsstellen, Suchtberatungsstellen, Jugend- und Präventionsdienste der Polizei, Elternvereinigungen usw.) einzurichten, welche über Fach- und Erfahrungswissen sowie über eine hohe Sensibilität gegenüber dem Thema verfügen und Veränderungen im Umgang mit Cannabis auf einer allgemeinen Ebene erkennen (z.B.: hat sich das Image des Cannabiskonsums bei den Jugendlichen positiv verändert?) und entsprechende Interventionen lancieren können.

Werden im Zuge der Regulierung des Cannabismarktes Handel, Besitz und Konsum von Cannabis durch Erwachsene entkriminalisiert, besteht die Gefahr einer verstärkten Kriminalisierung des Cannabiskonsums Jugendlicher. Ähnliche Entwicklungen lassen sich heute beim Konsum von Alkohol bereits beobachten: In den letzten Jahren haben beispielsweise verschiedene Gemeinden Alkoholkonsumverbote für unter 16-Jährige resp. unter 18-Jährige im öffentlichen Raum erlassen.³³ Damit wurde die ursprüngliche Idee des Jugendschutzes, nämlich zu verhindern, dass Jugendliche zum Alkoholkonsum verleitet werden, ins Gegenteil verkehrt, und der Alkoholkonsum Jugendlicher wird als deren Fehlverhalten interpretiert. Bei der Regulierung des Cannabismarktes ist deshalb besonders darauf zu achten, dass eine vermehrte Kriminalisierung Cannabis konsumierender Jugendlichen ver-

³² Die meisten Kantone der Schweiz haben – in Zusammenhang mit der Einführung des neuen Art. 3c BetmG – im Sinne der Früherkennung und Frühintervention bei einem drohenden resp. vorliegenden Missbrauchs illegaler Drogen durch Minderjährige bereits entsprechende Prozesse und Stellen definiert. Eine Übersicht über den Stand der Dinge in den Deutschschweizer Kantonen sowie über die gewählten Modelle finden sich hier: <http://www.bag.admin.ch/jugendprogramme/10043/10045/index.html?lang=de> (Zugriff 12.01.2015)

³³ Eine Übersicht über die entsprechende Regelung in den betreffenden Gemeinden der Schweiz findet sich auf diesem Faktenblatt des Netzwerks Kinderrechte Schweiz: <http://www.netzwerk-kinderrechte.ch/fileadmin/nks/aktuelles/Freizeit/Ausgehverbote.pdf> (Zugriff 12.01.2015)

mieden wird. Dies wird insbesondere dadurch erreicht, indem die Mittel, die bei Justiz und Polizei infolge der Regulierung des Cannabismarktes frei werden, nicht in die umso intensivere Verfolgung und Sanktionierung jugendlicher Konsumierender, sondern vielmehr in die Umsetzung des Verkaufs- und Weitergabeverbots von Cannabis an Jugendliche, in die Cannabisprävention sowie in die Stärkung der Schutzfaktoren Jugendlicher investiert werden.

4.2 Jugendschutz als Jugendförderung resp. Förderung der Risikokompetenz

1. Information Jugendlicher

Voraussetzung für den risikoarmen Konsum oder den Verzicht auf den Konsum psychoaktiver Substanzen ist das Wissen um deren Wirkungen, Nebenwirkungen und Langzeitfolgen. Damit Jugendliche, die Cannabis konsumieren, dies möglichst sicher tun, gilt es also, sie gut zu informieren. Dabei ist Folgendes zu beachten:

- Sachliche und wertfreie Information: Es sind spezifische Informationen zu den Wirkungen und Risiken von Cannabis zur Verfügung zu stellen: Diese Informationen müssen sachlich aufbereitet und wertfrei sein (keine Verharmlosung und keine Verteufelung des Cannabiskonsums), dem jeweils aktuellsten Stand des Wissens entsprechen und punkto Optik und Ausdruckswese jugendgerecht gestaltet sein.
- Kohärente Information: Alle Stellen, Institutionen und Personen, die über die Wirkung von Cannabis und die Konsumrisiken informieren, sollten nach Möglichkeit dieselben Informationen vermitteln. Dies gibt den Jugendlichen Sicherheit, über die nötigen und richtigen Informationen zu verfügen.
- Information zu Safer Use: Konsumierende Jugendliche sollen dabei unterstützt werden, einen möglichst risikoarmen Konsum von Cannabis zu entwickeln, der ihr physisches, psychisches und soziales Wohlbefinden möglichst nicht beeinträchtigt. Dazu müssen ihnen auch Informationen über weniger schädliche Konsumformen (z.B. Cannabiskonsum mittels Vaporizern³⁴ anstatt zusammen mit Tabak gedreht als Joint) oder andere Cannabisprodukte (z.B. Sorten mit CBD³⁵) zur Verfügung gestellt werden.
- Unterstützung der Peers: Jugendliche sollen rasch und unkompliziert an Informationen darüber gelangen, an wen sie sich wenden können, wenn sie sich um den/die Kollegen/in sorgen, dessen / deren Cannabiskonsum beispielsweise in den letzten Wochen stark zugenommen hat, der/die sich aus dem Freundeskreis zurückzieht usw.
- Gesundheitschecks: Mit Gesundheitschecks (z.B. Lungentests), die speziell die Altersgruppe der Jugendlichen adressieren und der Zugang möglichst niederschwellig ist, soll diese Zielgruppe für die Nebenwirkungen und mögliche Langzeitfolgen des Cannabiskonsums sensibilisiert werden.

Zur Vermittlung von Informationen zur Wirkung von Cannabis, zu den Konsumrisiken und zum Safer Use eignen sich grundsätzlich alle Personen, Stellen und Organisationen, die mit Jugendlichen in Kontakt stehen, wobei die Möglichkeiten und Grenzen dieser verschiedenen AkteurInnen sehr unterschiedlich sind: Während die eine Stelle aber zum Beispiel über das Wissen verfügt, vertieft zu infor-

³⁴ Vaporizer oder Verdampfer werden meistens in der Aromatherapie verwendet, um Öle und Blüten zu verdampfen. Im Sinne der Schadenminderung werden sie aber mehr und mehr auch angewandt, um Cannabis zu verdampfen: Wird Cannabis mittels Vaporizer konsumiert, können der Schaden, der durch das Rauchen von Cannabis an den Lungen entsteht, sowie die Gefahr der Nikotinabhängigkeit ausgeschlossen werden.

³⁵ Traditionell ist der THC-Gehalt der Indikator für Stärke und Qualität einer Cannabissorte, da THC das Cannabinoid ist, das weitgehend für die psychoaktive Wirkung von Cannabis verantwortlich ist. Wegen seiner berauschenden Eigenschaften sind diese Cannabissorten bei FreizeitkonsumentInnen am gefragtesten. Bei der medizinischen Anwendung von Cannabis hingegen nehmen CBD-reiche Sorten eine immer wichtigere Rolle ein. Im Unterschied zu THC ist CBD weniger stark psychoaktiv, weist dafür aber eine Reihe medizinischer Eigenschaften auf. Zu den wichtigsten gehören die Linderung chronischer Schmerzen, Entzündungen, Migräne, Arthritis, Krämpfe und Epilepsie.

mieren (z.B. Suchfachstelle, Jugendberatung), hat eine andere Organisation oder Berufsgattung vielleicht den besseren Zugang zur Zielgruppe (z.B. Jugendverband, Jugendarbeit, aufsuchende Jugendarbeit, Streetwork, Schulsozialarbeit). Deshalb ist es auf der einen Seite wichtig, dass alle AkteurInnen ihre Möglichkeiten ausschöpfen, damit die Zielgruppe möglichst umfassend informiert ist, und auf der anderen Seite, dass kohärente und verlässliche Informationen weitervermittelt werden. Bei der Zielgruppe der Jugendlichen ist zudem zunehmend auch das Internet als Ort der Informationsvermittlung zu berücksichtigen. Online-Tools zur Einschätzung des eigenen Konsumverhaltens sind dabei besonders beliebt. Die Qualitätsentwicklung dieser Angebote sollte deshalb gefördert, und die Kohärenz der bereitgestellten Informationen sollte auch in diesem Bereich angestrebt werden.

Zur Förderung der Risikokompetenz Cannabis konsumierender Jugendlicher sind ferner folgende Massnahmen denkbar:

- Jugendlichen werden Informationen zu Cannabis, zur dessen Wirkung, zu unerwünschten Nebenwirkungen sowie zu den Konsumrisiken dort zur Verfügung gestellt, wo sie sich aufhalten und Cannabis konsumieren (z.B. an Festivals, Open Airs usw.).
- Jugendlichen werden nicht nur Informationen zum Safer Use vermittelt, sondern der Safer Use wird ihnen mit Hilfe konkreter Massnahmen vereinfacht. So könnte beispielsweise an den Verkaufsstellen, an denen das Zigarettenpapier verkauft wird, aus denen die Joints gedreht werden, gleichzeitig auch verbesserte Filter (z.B. Aktivkohlefilter) angeboten werden. Es ist auch denkbar, die Nutzung der schadenmindernden Vaporizern zu fördern, rauchbare Tabak-Ersatzprodukte ohne Nikotin anzubieten oder das Zigarettenpapier, das zum Drehen der Joints verwendet wird, mit Safer Use-Botschaften zu bedrucken.
- Die Förderung der Risikokompetenz Jugendlicher im Umgang mit Cannabis erfolgt nach dem Peer Group-Approach das heisst durch Gleichaltrige und/oder Gleichgesinnte der betreffenden Jugendlichen. Hierzu gibt es bereits erfolgreiche Beispiele aus verwandten Bereichen wie z.B. die «Aware Dance Company» und «Eve&Rave» im Bereich der Partydrogen.

2. Information und Einbezug der Eltern

Der aktuelle Legalstatus der Substanz Cannabis ist für viele Familiensysteme sehr belastend: Er führt zu einer extremen Polarisierung der Diskussion innerhalb von Familien und oft zu Extremmassnahmen der Erziehungsberechtigten (Urintest, Durchsuchen des Zimmers der Kinder usw.). Dies belastet das Eltern-Kind-Klima sehr, und andere wichtige Familien- / Entwicklungsthemen geraten in den Hintergrund. Eine gute Eltern-Kind-Beziehung ist aber für die gesunde Persönlichkeitsentwicklung des Kindes sehr wichtig. Eltern von Cannabis konsumierenden Jugendlichen sind deshalb eine wichtige Zielgruppe, der im Kontext auch eines regulierten Cannabismarkts besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist. Das heisst:

- Eltern müssen ebenso sachlich und wertfrei mit verlässlichen und aktuellen Informationen zur Wirkung von Cannabis und zu den Konsumrisiken bedient werden wie die Jugendlichen. Dabei ist wiederum auf die Kohärenz der Information zu achten.
- Es braucht spezifische Beratungsangebote für Eltern zum Umgang mit Cannabis konsumierenden Jugendlichen (z.B. individuelle Beratung von Eltern oder Elterngruppen oder Online-Informations- und Beratungsangebote, die sich speziell an Eltern richten) sowie spezifische Unterstützungsangebote für Eltern, die sich aufgrund des Cannabiskonsums ihrer Kinder Sorgen machen.
- Insbesondere bei jüngeren Jugendlichen sollten Eltern in die Beratung der konsumierenden Jugendlichen einbezogen werden.
- Es braucht spezifische Massnahmen, damit alle Eltern die Möglichkeit haben, Informations- und Beratungsangebote in Anspruch zu nehmen. Informationen sollten beispielsweise in verschiede-

nen Sprachen vorhanden sein, für die Elternberatung sollten interkulturelle VermittlerInnen und/oder DolmetscherInnen zur Verfügung stehen, und die Öffnungszeiten von Fachstellen sollten so erweitert werden, dass diese auch von berufstätigen Eltern besucht werden können.

Die Information und der Einbezug der Eltern ist nicht nur im Hinblick auf die Jugendförderung resp. die Förderung der Risikokompetenz Jugendlicher relevant, sondern auch in der Jugendhilfe, die im Folgenden beschrieben wird.

4.3 Jugendschutz als Jugendhilfe

Für Cannabis konsumierende Jugendliche, denen der risikoarme Konsum nicht gelingt, braucht es einen flächendeckenden Zugang zu niederschweligen Beratungs- und Therapieangeboten. Dieser ist heute nicht in allen Kantonen und Sprachregionen gegeben. Oft müsste dazu keine neue Stelle geschaffen, sondern die Hilfeangebote bestehender Stellen niederschwelliger d.h. jugendnaher gestaltet und Ansätze der Konsumreduktion und der Konsumstabilisierung in das Beratungsangebot integriert werden. Ergänzend dazu müsste – wie in Kapitel 4.1 unter Punkt 2 beschrieben – verbindlich auf risikoreich konsumierende Jugendliche zugegriffen werden können, die trotz niederschweligen Angeboten den Weg in eine Beratung nicht von sich aus finden. Und schliesslich besteht bei selbst- oder fremdschädigendem Verhalten (oder bei Verweigerung eines Kontakts mit einer Hilfsstelle) einzelner Jugendlicher auch die Möglichkeit einer Gefährdungsmeldung an die KESB, welche adäquate fürsorgische oder therapeutische Massnahmen anordnen kann.

5. ZIELE DER REGULIERUNG DES CANNABISMARKTES AUS JUGENDSCHUTZ-SICHT

Im Hinblick auf die Regulierung des Cannabismarktes werden meistens folgende Ziele genannt:³⁶

- Verbesserung der körperlichen und seelischen Gesundheit der Konsumierenden durch Kontrolle von Qualität resp. Schädlichkeit der Produkte,
- Verbesserung der Präventionsmöglichkeiten und Minimierung des problematischen Cannabiskonsums,
- Erhöhung der Sicherheit im öffentlichen Raum,
- Steuerung und Eingrenzung der Erhältlichkeit von Cannabis
- Verminderung der negativen Folgen des Zugangs zum illegalen Cannabismarkt für Konsumierende,
- Erhebung von Steuern und Reduktion der Kosten, die durch die Repression entstehen.

Diese Ziele sind aus der Perspektive des Jugendschutzes zu ergänzen. Ziele der Regulierung des Cannabismarktes in der Schweiz sind:

- Die Einschränkung der Anzahl problematisch Cannabiskonsumierender Jugendlicher.
- Die Erhöhung der Anzahl Jugendlicher, die wegen ihres problematischen Cannabiskonsums eine Beratungsstelle aufsuchen.
- Die Reduktion der Anzahl Jugendlicher, die infolge ihres Cannabiskonsums kriminalisiert werden.

³⁶ vgl. dazu Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik: Marktregulierung in der Drogenpolitik. Grundposition der Nationalen Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik NAS-CPA. Zofingen 2013. http://www.nas-cpa.ch/fileadmin/documents/grundpositionen/NAS_Grundlagenpapier_ueberarbeitet.pdf (Zugriff 12.01.15) sowie das Papier der Konferenz der Kantonalen Konferenz der Beauftragten für Suchtfragen (KKBS), der Städtischen Konferenz der Beauftragten für Suchtfragen (SKBS) und der Nationalen Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik (NAS): Überlegungen der Arbeitsgruppe Cannabi der Koordinations- und Dienstleistungsplattform Sucht (KDS) zu Gründen, Zielen und Massnahmen der Regulierung von Cannabis. (Unveröffentlichtes Papier).

- Die Schaffung gesetzlich legitimer Leitplanken (Mindestalter für den Erwerb und den Konsum von Cannabis), die Eltern und anderen erwachsenen Bezugspersonen den Umgang mit Cannabis konsumierenden Jugendlichen erleichtern.
- Die Förderung der Risikokompetenzen Jugendlicher in Bezug auf den Konsum von Cannabis.
- Die Entstigmatisierung des Cannabiskonsums durch Veränderung von dessen Legalstatus, die:
 - einen offenen Diskurs mit Jugendlichen (und Erwachsenen) über dieses Thema resp. über die Risiken des Cannabiskonsums ermöglicht,
 - die Früherkennung problematischer Konsumformen erleichtert ,
 - zu einer Senkung der Hemmschwelle für betroffene Jugendliche, aber auch für Eltern und andere Bezugspersonen führt, eine Beratungsstelle aufzusuchen,
 - zu einer besseren Information der Konsumierenden führt,
 - die Präventionsmöglichkeiten z.B. an Schulen erheblich verbessert.

Zur Überprüfung der Zielerreichung ist ein Monitoring resp. eine wissenschaftliche Begleitstudie wünschenswert, welche die Auswirkungen der Entkriminalisierung auf die oben genannten Zielbereiche überprüft. Eine derartige Studie könnte ergänzt werden mit einer systematischen Auswertung der polizeilichen Statistiken zwecks Erfassung von allfälligen Veränderungen erstens im Cannabiserwerb durch Jugendlichen und zweitens in der Strafverfolgungspraxis von Polizei und Justiz.