

Cannabispolitik: eine unendliche Geschichte?!

Die Schweizer Cannabis-Politik verwaltet den Graben zwischen Gesetzesbuchstabe und gesellschaftlicher Wirklichkeit. Alle Versuche, ihn zuzuschütten, sind bisher gescheitert; die fachliche Position ist parlamentarisch nicht mehrheitsfähig. Mit der Abstimmung über die «Hanfinitiative» gibt jetzt erstmals die Stimmbevölkerung ihr Votum ab. Dieser Artikel zeichnet anhand des Wandels der bundesrätlichen Haltungen die neuere Geschichte der Cannabis-Debatten nach.

MARKUS THEUNERT*

Am 30. November 2008 wird die «Volksinitiative für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz» dem Souverän vorgelegt. Im vorhergehenden Abstimmungskampf werden uns im Wesentlichen zwei

* Markus Theunert, Generalsekretär des Fachverbands Sucht (www.fachverbandsucht.ch), ehrenamtlich Präsident des Dachverbands Schweizer Männer- und Väterorganisationen (www.maenner.ch) und Herausgeber der Schweizer Männerzeitung (www.maennerzeitung.ch). Kontakt: theunert@fachverbandsucht.ch

Grundpositionen begegnen, die eine gemeinsame Ausgangslage («Cannabis-Konsum birgt Risiken») kennen, aber sehr verschiedene Schlussfolgerungen ziehen: Die konservativ-warnenden Stimmen wollen dem Risiko mittels Verbot begegnen und würden dieses trotz immensen Aufwands und mageren Erfolgsaussichten am liebsten auch effektiv durchsetzen. Die liberal-fortschrittlichen Stimmen fordern demgegenüber, das Risiko zu minimieren, indem Entkriminalisierung und Marktregulierung gemeinsam jene Leitplanken setzen sollen, welche mit realistischem Aufwand durchsetzbar sind und eine möglichst ideale Balance zwischen Konsumentenschutz, Freiheitsbedürfnissen des Einzelnen und Sicherheitsbedürfnissen der Gesellschaft herstellen.

Komplexe Regelungsvariationen

Im Detail ist die Geschichte der Cannabis-Gesetzgebung simpel und komplex zugleich. Simpel ist sie insofern, als dass Cannabis seit über 50 Jahren eine verbotene Substanz ist. Komplex ist sie, weil sich das Verbot als untaugliches Mittel zur Senkung der Konsumrate erwiesen hat und in der Praxis nicht durchsetzbar ist: Bundesrat, Kommissionen und NGOs haben in den letzten Jahren und Jahrzehnten deswegen etliche Varianten zur Aufweichung des Generalverbots vorgelegt. Diese Versuche unterscheiden sich in der technischen Umsetzung: Die Aufweichung des Rundumverbots wird durch Entkriminalisierung, Opportunität, Toleranz, Priorisierung oder andere Kunstkniffe innerhalb des engen Rahmens angestrebt, welchen die internationalen Abkommen vorgeben. Im Kern geht es aber seit über einem halben Jahrhundert um die gleiche Frage: Kann Risiko angemessener mit Abschreckung oder mit Offenheit begegnet werden? (In dieser Abstraktion wird auch deutlich, wa-

rum die drogenpolitischen Fragestellungen eben immer auch als symbolisches Feld zur Absteckung der eigenen politischen Weltanschauungen dienen.) Im Folgenden soll anhand der bundesrätlichen Verlautbarungen nachgezeichnet werden, wie das Pendel mal stärker, mal schwächer in die eine oder andere Richtung des Offenheits- vs. Abschreckungsdilemmas ausschlägt, ohne dass sich bis heute eine stabile und deutliche Mehrheit für das eine oder andere Paradigma gebildet hat.

Vier Mal in der neueren Geschichte hat der Bundesrat mittels Botschaft¹ zur Cannabis-Politik Stellung genommen:

1. Einführung des Cannabis-Verbots (1951)
2. Bestätigung des Cannabis-Verbots (1973)
3. Versuch der Entkriminalisierung auf parlamentarischem Weg (2001)
4. Versuch der Entkriminalisierung mittels Volksinitiative (2006)

Das Verbot 1951

Das Cannabis-Verbot ist ein Erbe des zweiten Weltkriegs. «Der Verkehr mit indischem Hanf wird bei uns seit Jahren vorsorglicherweise und provisorisch behördlich überwacht. Mit der entsprechenden Ergänzung des Betäubungsmittelgesetzes wurde jedoch wegen der geringen Bedeutung, welche diesem Produkte in unserem Lande zufällt, zugewartet», schreibt der Bundesrat am 9. April 1951 in seiner Botschaft über die Revision des Betäubungsmittelgesetzes.² «Seit dem Krieg besteht jedoch die Möglichkeit, dass Haschisch oder Marihuana (blühende Spitzen und Blätter von Hanfkraut) durch fremde Truppen etc. nach unsern Nachbarstaaten und von dort aus auch in unser Land gelangen. Es ist daher angezeigt, den indischen Hanf in die Liste der Betäubungsmittel aufzunehmen.» Und weil «auch die

europäische und amerikanische Droge sehr wirksam sein kann», soll sich das Verbot gleich auf das «Hanfkraut» als solches erstrecken.³

Das Bundesparlament ist dem Bundesrat gefolgt: Seit dem 3. Oktober 1951 gilt Cannabis deshalb in der Schweiz rechtlich als Betäubungsmittel. Die Verbreitung von Cannabis im Zuge der 68er-Bewegung hat die Repressionsbemühungen politisch verschärft.

Verbot bestätigt 1973

In seiner Botschaft vom 9. Mai 1973 gab der Bundesrat den Tarif klar durch: «Der Gesetzesentwurf hält am Grundsatz des geltenden Rechtes fest, dass bei den Strafandrohungen kein Unterschied zwischen «harten» und «weichen» Drogen gemacht wird. Es fehlen für solche Unterscheidungen wissenschaftlich fundierte Anhaltspunkte, so dass sich eine Änderung in dieser Richtung dem Vorwurf der Willkür aussetzen würde. Für die einen ist nur das Hanfkraut eine «weiche» Droge, für andere sind es auch Haschisch, LSD und sogar Opium.»⁴ Der Bundesrat spielt zu dieser Zeit in einem Feld, das aus heutiger Perspektive nach kreativer Beweisführung klingt: «Öfters werden die schädlichen Auswirkungen des Alkoholgenusses als Argument für die Freigabe des Hanfkrautes und seines Harzes herangezogen. Hier bestehen jedoch wichtige Unterschiede. Es sei hier lediglich erwähnt, dass die Alkoholabhängigkeit meist erst in fortgeschrittenem Alter auftritt. Zum Hanfkraut und zu seinem Harz greifen

jedoch erfahrungsgemäss schon Kinder im Alter von 13 oder 14 Jahren.» Auch die mittlerweile widerlegte These, wonach Cannabis als «Einstiegsdroge» fungiere, wird bemüht: «Bei Cannabis treten anscheinend keine Entziehungssymptome auf und es besteht nur eine geringe Tendenz, die Dosis zu erhöhen. Dagegen wird immer wieder festgestellt, dass Cannabis eine Schrittmacherfunktion ausübt und besonders bei jungen Menschen eine Neigung zum «Umsteigen», zum Beispiel auf Opiate oder Amphetazine, hervorruft.» Immerhin wird die Option Liberalisierung erwähnt – aber gleich wieder verworfen: «Beim gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis wäre es aus gesundheitlichen Gründen nicht zu verantworten, sie dem Kontrollsystem des Betäubungsmittelgesetzes zu entziehen und als Genussmittel für den freien Verkehr zuzulassen, wie dies verschiedentlich gefordert wird. Die als Folge einer Freigabe mit Sicherheit zu erwartende Werbung würde die Verwendung der Droge derart fördern, dass alle ihrer Veranlagung wegen besonders gefährdeten Menschen erreicht würden. Der Schaden, der mit der Massenverwendung des Präparates für die Allgemeinheit verbunden wäre, lässt sich bei den jetzigen wissenschaftlichen Kenntnissen zwar nicht im voraus berechnen, ist aber als hoch zu veranschlagen.»

Umdenken Anfang des Jahrtausends

Der Konsum von Cannabis hat sich in den 80er- und 90er-Jahren des letzten

Jahrtausends massiv verbreitet und eine gewisse gesellschaftliche Akzeptanz und kulturelle Integration gefunden. In vielen Städten wurden Hanfläden toleriert.

Diese Veränderungen spiegeln sich in der Haltung des Bundesrats wieder, der 2001 mit einem offensiven Vorschlag ans Parlament tritt: Der Konsum soll strafbefreit, Anbau und Handel mit Augenmass begegnet werden. Er schreibt in seiner Botschaft vom 9. März 2001: «Bei der Bekämpfung des Anbaus von Drogenhanf sowie der Herstellung und des Verkaufs von Cannabisprodukten zeigen sich die Schwächen des geltenden Gesetzes mit aller Deutlichkeit. Die Folgen sind ein sehr uneinheitlicher und aufwändiger Vollzug sowie ein kaum zu kontrollierender Graumarkt, der sich mittlerweile über unsere Landesgrenzen hinaus etabliert hat. Der gesetzgeberische Handlungsbedarf in diesem Bereich ist denn auch praktisch unbestritten. Mit der vorgeschlagenen Revision des BetmG soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, anhand der im Gesetz abgesteckten Rahmenbedingungen klare Prioritäten für die Strafverfolgung festzulegen. Konkret bedeutet dies, dass der Bundesrat mittels Verordnung und innerhalb des gesetzlichen Rahmens bestimmen kann, ob und allenfalls unter welchen Voraussetzungen auf eine Strafverfolgung zu verzichten ist. Dies würde erlauben, dass eine gewisse Zahl von Verkaufsstellen ebenso toleriert werden könnte wie der Anbau von Drogenhanf und die Herstellung von Cannabisprodukten (...).»⁵



Die Einschätzung der Folgen einer solcherart faktisch vollzogenen Entkriminalisierung hatte sich seit 1971 radikal geändert: «Die Strafbefreiung des Cannabiskonsums sowie die beschränkte Tolerierung von Anbau und Verkauf bezüglich Cannabis-Produkte dürften trotz der im Gesetzesentwurf vorgesehenen klaren Rahmenbedingungen eine Erhöhung des Probierkonsums bei Adoleszenten und jungen Erwachsenen mit sich bringen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass dieser Probierkonsum bei der überwiegenden Mehrheit eine temporäre Erscheinung ist und weder erhöhte Gesundheitschädigungen mit sich bringt noch zu Abhängigkeit führt. Der Anteil des dauerhaften Missbrauchs bei Cannabis-Konsumenten ist schon heute gering.»⁶

Mit der neuen Positionierung des Bundesrates ging ein veränderter öffentlicher Umgang mit Cannabis einher. Innert weniger Jahre hatte sich die Sichtbarkeit der Cannabiskonsumierenden und des Cannabishandels massiv verändert. Gab es bis anfangs der 90er-Jahre allenfalls in städtischen Zentren bestimmte Areale geduldeten THC-Konsums, entwickelten die KifferInnen um die Jahrtausendwende in ihrem Konsumverhalten eine zusehends grössere Selbstverständlichkeit – man könnte es auch Dreistheit nennen. Am deutlichsten wurde dieser Paradigmenwechsel im öffentlichen Verkehr. Was vor und nach Einführung des allgemeinen Rauchverbots in der SBB undenkbar war, wurde für kurze Zeit zur Normalität: der süssliche Cannabis-Rauch im Zugabteil. Ähnliches geschah mit den Hanfläden, die im gleichen Zeitraum boomten. In beiden Fällen zeigte sich eine grosse Rechtsunsicherheit: Auf Seiten der Konsumierenden war das Unwissen über das immer noch geltende Verbot des Kiffens weit verbreitet. Auf Seiten

Initiativtext

Für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz
Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 105a (neu) Hanf

1. Der Konsum psychoaktiver Substanzen der Hanfpflanze sowie ihr Besitz und Erwerb für den Eigenbedarf sind straffrei.
2. Der Anbau von psychoaktivem Hanf für den Eigenbedarf ist straffrei.
3. Der Bund erlässt Vorschriften über Anbau, Herstellung, Ein- und Ausfuhr von sowie Handel mit psychoaktiven Substanzen der Hanfpflanze.
4. Der Bund stellt durch geeignete Massnahmen sicher, dass dem Jugendschutz angemessene Rechnung getragen wird. Werbung für psychoaktive Substanzen der Hanfpflanze sowie Werbung für den Umgang mit diesen Substanzen sind verboten.

der Strafverfolgung herrschte Unsicherheit, mit welcher Ernsthaftigkeit dem «Bagatelldelikt» begegnet werden sollte. Ergebnis waren (und sind immer noch) grosse kantonale Unterschiede. Hand in Hand mit der besseren Sichtbarkeit artikulierten sich in der Bevölkerung ein Gefühl des «Gestört-Werdens» und die verunsicherte Frage, wie dieser Problematik zu begegnen sei. Zentral widerspiegelte dies die Debatte um die «bekifften Schüler».

Die Mühlen der Politik mahlen zu langsam als dass sie von diesen Entwicklungen nicht eingeholt worden wären. Der mutige Vorschlag des Bundesrates überwand bis 2003 den Weg durch die vorbereitenden Kommissionen und den erstbehandelnden Ständerat. Im Nationalrat war aber 2004 Schluss: Am 14. Juni 2004 bodigte eine Allianz aus SVP und CVP sowie grossen Teilen der FDP wegen der vorgesehenen Cannabis-Entkriminalisierung die Revision mit ihrem Nicht-Eintretens-Entscheid. Damit war die Vorlage nicht nur gebremst, sondern politisch zu Grabe getragen. Zurück auf Feld 1...

Argumentativer Slalom

In der Folge wurde das Revisionspaket aufgeschnürt und neu verpackt: Im leichteren Paket wurden die «un-

bestrittenen Elemente» der gescheiterten Revision (Vier-Säulen-Politik) eingebracht (vgl. Artikel von Ueli Simmel in diesem SuchtMagazin), im schwereren die ungelöste Cannabis-Frage. Zur Lösung der Cannabis-Problematik entwickelten sich zwei Optionen. Einerseits begann das «Komitee Pro Jugendschutz – gegen Drogenkriminalität»⁷ mit der Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative, welche die Entkriminalisierung des Konsums und die Regulierung von Anbau und Handel fordert. Andererseits bildete sich eine überparteiliche ParlamentarierInnengruppe mit Mitgliedern aus FDP, CVP, SP und Grünen, welche – zeitlich gestaffelt nach der Verankerung der «unbestrittenen Elemente» der gescheiterten Revision – auf parlamentarischem Weg neue Cannabis-Modelle verankern wollten.

Die Unterschriftensammlung gelang, die Suche nach einem Gegenvorschlag scheiterte. Und somit hat am 30. November 2008 nun erstmals das Volk in Sachen Cannabis-Politik das Wort.

Der Bundesrat selbst lehnt die Hanfinitiative ab, obwohl sie materiell die Realisierung der bundesrätlichen Forderung von 2001 ermöglichen würde. Seine Argumentation in der Botschaft vom 15. Dezember 2006 ist kurvig: «Obschon die Hanfinitiative Forderungen

gen enthält, die in wesentlichen Teilen der bisherigen Haltung des Bundesrates in der Cannabisfrage entsprechen, empfiehlt der Bundesrat die Ablehnung der Initiative. Diese ablehnende Empfehlung bedeutet keine Haltungsänderung. Die Gesundheitskommission des Nationalrates hat entschieden, dem Parlament einen Vorschlag zur Hanffrage zu unterbreiten. Diesem Vorschlag will der Bundesrat nicht vorgreifen. Zudem sollte die Cannabisproblematik nicht losgelöst von der restlichen Suchtpolitik geregelt werde. Aufgrund der erwähnten politischen Überlegungen (das Parlament ist gesetzgebende Instanz und hat signalisiert, sich der Problematik anzunehmen), gestützt auf verfassungsrechtliche Erwägungen (Cannabisregelungen gehören auf Gesetzes-, nicht auf Verfassungsstufe) und aus fachlichen Gründen (die Cannabisproblematik soll nicht als Teilaspekt losgelöst von der Suchtpolitik betrachtet werden) empfiehlt der Bundesrat die Volksinitiative «für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz» abzulehnen.»⁸

Zukunftsperspektiven

Ob sich das Volk dem Bundesrat anschliesst, wird sich weisen. Aus heutiger Sicht gibt es grob gesagt folgende drei Szenarien:

1. Wenn die Hanfinitiative angenommen wird, braucht es eine neuerliche Revision des Betäubungsmittelgesetzes oder ein eigenes Cannabis-Bundesgesetz zwecks Umsetzung des Verfassungsbuchstabens auf Gesetzesstufe.
2. Wenn die Hanfinitiative knapp abgelehnt wird, dürfte dieses Votum als Nein zur vorgelegten Lösungsvariante gelesen werden, ohne dass damit eine Zustimmung zur heutigen Rechtsunsicherheit resp. eine Forderung nach einer verschärften

Polizeipraxis verbunden wäre. In diesem Fall dürfte es bald neue parlamentarische Vorstösse und Allianzen geben.

3. Wenn die Hanfinitiative sehr deutlich abgelehnt wird, würde das als grundsätzliches Nein zu einer liberalen Cannabispolitik gelesen. Im Mittelpunkt der Diskussion dürften Forderungen nach einer Verschärfung stehen.

So oder so: Bis gesellschaftliche Realität, fachliche Erkenntnisse und gesetzliche Regelungen eine gewisse Übereinstimmung finden, geht die unendliche Geschichte noch einige Jahre weiter... ■

Literatur

- **Bundesrat (1951)**: Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Revision des Bundesgesetzes betreffend Betäubungsmittel vom 9. April 1951 (6034), in: Bundesblatt 1951, S. 829-869. Bern. URL: <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.jsp?ID=10037401>, Zugriff 16.09.2008.

- **Bundesrat (1973)**: Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel vom 9. Mai 1973 (11 647), in: Bundesblatt 1973, S. 1348-1379. Bern. URL: <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.jsp?ID=10045754>, Zugriff 16.09.2008.
- **Bundesrat (2001)**: Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über die Änderung des Betäubungsmittelgesetzes vom 9. März 2001 (01.024), in: Bundesblatt 2001, S. 3715-3811. Bern. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2001/3715.pdf>, Zugriff 16.09.2008.
- **Bundesrat (2006)**: Schweizerischer Bundesrat, Botschaft zur Volksinitiative «für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz» vom 15. Dezember 2006 (06.106), in: Bundesblatt 2001, S. 3715-3811. Bern. HYPERLINK «<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/245.pdf>» <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/245.pdf>, Zugriff 16.09.2008.

Endnoten

- ¹ Die Botschaft des Bundesrates ist in der Schweiz ein Bericht des Bundesrates, in welchem er seinen Vorschlag für einen parlamentarischen Erlass oder Entscheid erläutert.
- ² Bundesrat 1951: 839.
- ³ ebd.
- ⁴ Bundesrat 1973, auch die folgenden Zitate.
- ⁵ Bundesrat 2001: 3718f.
- ⁶ ebd.: 3740.
- ⁷ <http://www.projugendschutz.ch>.
- ⁸ Bundesrat 2006: 246.

«Cannabis» im SuchtMagazin

- 3/2008** Kontrollierter Konsum
Realize it! Beratung bei Cannabiskonsum (S. 34-38)
- 3/2004** Akzeptierende Suchtarbeit
Thesen in der Cannabisdiskussion (S. 28-30)
- 3/2002** Cannabis-Liberalisierung
- 1/2000** Berufliche Rehabilitation Drogenabhängiger – Hanf – Droge oder Genuss- und Nutzmittel?
Ist Hanf ein Betäubungsmittel? (S. 15-20)
Europas Deal um den Kiff aus dem Rif – Drogenbekämpfung an den Ländern Europas (S. 21-24)

Bestellung an: info@suchtmagazin.ch

Preis pro Heft: 15 CHF / 10 Euro