

Zusammenfassung

Gegenstand und Auftrag

In der Schweiz ist Cannabis seit 1951 verboten. In letzter Zeit wurde die Entkriminalisierung in der Bundesversammlung diskutiert. Entwicklungen in anderen Ländern fanden erhöhte Aufmerksamkeit und regten weitere Diskussionen über Reformen an. In diesen Ländern kommen sehr unterschiedliche Regulierungsansätze zur Anwendung, wobei noch wenig gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse hinsichtlich der Auswirkungen der verschiedenen Ansätze vorliegen. Einige Schweizer Städte haben erste Initiativen zur Durchführung von wissenschaftlichen Pilotversuchen mit Cannabis lanciert, um evidenzbasierte Alternativen zum aktuellen Status quo zu finden, der von diversen Widersprüchen geprägt ist. Das erste Gesuch, das die Stadt Bern beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) eingereicht hat, wurde im Jahr 2017 wegen fehlender Rechtsgrundlage abgelehnt. Jedoch trug es dazu bei, dass in den folgenden Jahren das Betäubungsmittelgesetz durch einen Experimentierartikel für Pilotversuche mit Cannabis ergänzt wurde. Die Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (BetmPV) erlaubt es Kantonen, Gemeinden, Universitäten und anderen Organisationen, Pilotversuche zur Zwecke der Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse über alternative Ansätze zur Regulierung der nicht-medizinischen Anwendung von Cannabis durchzuführen. In der Verordnung sind verschiedene Bedingungen aufgeführt, die für die Bewilligung des Gesuchs durch das BAG erfüllt sein müssen. Im Hinblick auf zukünftige Pilotversuche hat das BAG Prof. Daniel Kübler und sein Team vom Institut für Politikwissenschaft an der Universität Zürich (IPZ) mit der Entwicklung einer Forschungsagenda beauftragt, die sich auf neue rechtliche Ansätze der Cannabisregulierung fokussiert. Diese Agenda soll als Richtlinie für die Schaffung wissenschaftlicher Evidenz nicht nur in Bezug auf die Pilotversuche mit Cannabis, sondern auch hinsichtlich weiterer Fragen der Cannabisregulierung dienen und zur Reflexion über die Forschungscoordination und -finanzierung beitragen.

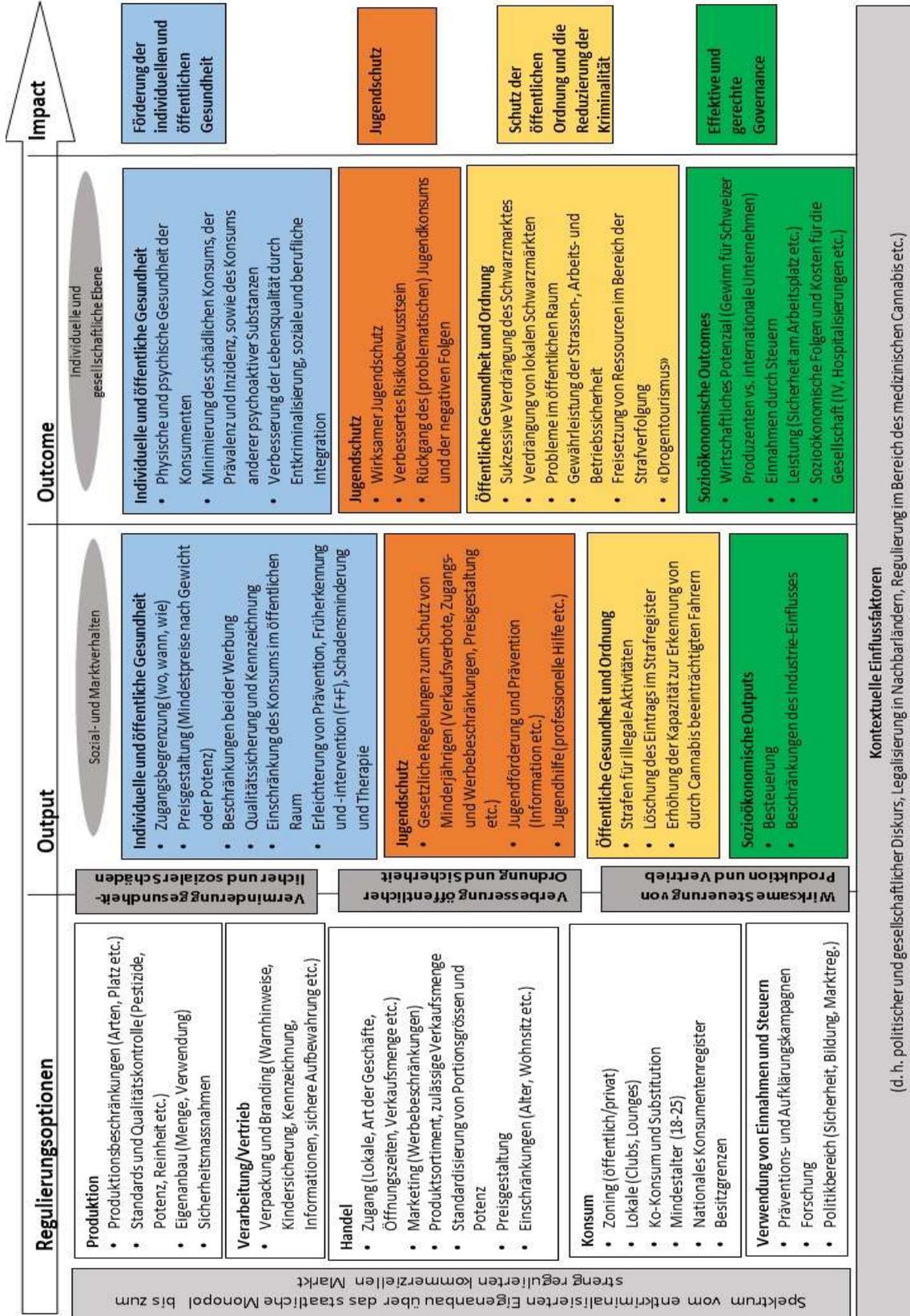
Methodisches Vorgehen

Bei der Ausarbeitung dieses Berichts wurden hauptsächlich vier Informationsquellen verwendet. Erstens wurden die aktuelle internationale Forschungsliteratur im Hinblick auf mögliche Konsequenzen der Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken herangezogen. Eine Literaturrecherche nach Meta-Analysen und systematischen Reviews im «Web of Science» brachte 36 Publikationen hervor, die anschliessend allesamt gesichtet wurden. Zudem wurden weitere kürzlich erschienene Publikationen mit Bezug zur Cannabisregulierung in anderen Ländern oder zur Cannabis- und Drogenpolitik in der Schweiz einbezogen. Zweitens wurde eine relativ breit aufgestellte Begleitgruppe etabliert. Die Mitglieder der Begleitgruppe tauschten sich regelmässig mit den Autorinnen und Autoren aus und gaben Feedback zu früheren Versionen dieses Berichts. Drittens wurde eine Zusammenarbeit mit dem Canadian Center of Substance Use and Addiction (CCSA) etabliert. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit wurde im Februar 2021 ein Workshop mit dem Titel «Cannabis research in times of legalization: What's on the agenda» durchgeführt. Viertens haben wir uns mit verschiedenen Expertinnen und Experten in der Schweiz ausgetauscht und Entwürfe des vorliegenden Berichts der Eidgenössischen Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKSN) sowie interessierten Mitgliedern des SSPH+-Netzwerks (Swiss School of Public Health) vorgelegt, um zusätzliche Rückmeldungen einzuholen.

Übergeordnete Fragestellung und Forschungsfelder

Theoretisch ist ein breites Spektrum an Modellen zur Cannabisregulierung vorstellbar, das von einer strikten Prohibition bis hin zu einem unregulierten freien Markt reicht. Es wird angenommen, dass die sozialen und gesundheitlichen Kosten an den Polen des Spektrums besonders hoch sind und daher eine dazwischenliegende Regulierungsoption angestrebt werden sollte. Bei der Erarbeitung gemässiger

Wirkungsmodell der Cannabisregulierung



Regulierungsoptionen lassen wir uns von der folgenden übergeordneten Frage leiten: Unter welchen regulatorischen Bedingungen können die sozialen und gesundheitlichen Kosten des Cannabiskonsums wirksam minimiert werden? Es liegt wenig validierte Evidenz aus anderen Ländern oder Regionen vor. Zudem wird der Vergleich durch den starken Kontextbezug der wissenschaftlichen Evidenz sowie das Fehlen von Daten zum Status quo erschwert. Es sind weitere Erkenntnisse darüber erforderlich, wie die sozialen und gesundheitlichen Kosten des Cannabiskonsums wirksam minimiert werden können. Für die Schweiz, wo in der politischen Debatte ein starker Fokus auf Aspekte der öffentlichen Gesundheit gerichtet ist, ist dies besonders wichtig. Bezugnehmend auf die aktuelle Literatur haben wir drei sich teilweise überschneidende zentrale Forschungsbereiche abgeleitet, die von entscheidender Bedeutung für eine wirksame, auf die öffentliche Gesundheit ausgerichtete Cannabisregulierung sind und im vorstehenden Wirkungsmodell der Cannabisregulierung zusammengefasst wurden.

Das erste Forschungsfeld fokussiert auf die *Verminderung gesundheitlicher und sozialer Schäden durch den Konsum*. In diesem Feld ist es insbesondere die Angst vor negativen gesundheitlichen Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis, die den Anlass zu verschiedenen wissenschaftlichen Arbeiten gab. Die aktuelle Forschung kommt zu unterschiedlichen Ergebnissen und es scheint Bedarf an weiteren Untersuchungen zu bestehen. Die vorliegende Evidenz fokussiert sich vornehmlich auf Präventionsbemühungen und weniger auf die Schadensminderung. Zu den wichtigen offenen Forschungsfragen in diesem Bereich gehören:

<i>Verminderung gesundheitlicher und sozialer Schäden des Cannabiskonsums</i>	
Verminderung gesundheitlicher Schäden	<u>Physische und psychische Gesundheit</u> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Wie wirken sich die unterschiedlichen Regulierungsmodelle auf die physische und psychische Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten aus?</i> • <i>Wie können die gesellschaftlichen Kosten des Cannabiskonsums und die Nachfrage nach Cannabis reduziert werden?</i> • <i>Wie können Personen mit risikoreichem Konsum oder Abhängigkeit durch einen regulierten Zugang zu Cannabis erreicht werden?</i> • <i>Bei welchen regulatorischen Entscheidungen sind positive Gesundheitseffekte für viele Konsumentinnen und Konsumenten zu erwarten?</i>
	<u>Konsumverhalten:</u> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Welche Auswirkungen haben unterschiedliche Regulierungsoptionen auf das Konsumverhalten (Intensität, Prävalenz und Inzidenz)?</i> • <i>Wie können regulatorische Massnahmen (beispielsweise Öffnungszeiten, Örtlichkeiten) gestaltet werden, um a) die Präventionsbemühungen zu stärken und b) einen risikoarmen Konsum zu ermöglichen, während der schädliche Konsum minimiert wird?</i> • <i>Welche Auswirkungen haben verschiedene Handels-/Vertriebsmodelle?</i>
	<u>Lebensqualität und Schadensminderung:</u> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Wie können regulatorische Massnahmen die Strategien der Konsumentinnen und Konsumenten unterstützen, Cannabis auf unproblematische Weise zu konsumieren und diesen Konsum in ihren Alltag zu integrieren?</i> • <i>Welche strukturellen Massnahmen fördern informierte Konsumententscheidungen und stärken die Konsumkompetenzen der Konsumentinnen und Konsumenten? Welche Auflagen betreffend «Safer-Use-Regeln» sind angemessen?</i>

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Inwieweit werden Massnahmen zur Schadensminderung innerhalb der verschiedenen Regulierungsmodelle effektiv umgesetzt?</i> • <i>Wie kann ein regulierter Cannabismarkt die Gesundheitskompetenz der Cannabiskonsumentinnen und -konsumenten verbessern und einen problematischen Konsum verhindern (Information durch Kennzeichnung, Verkaufsberatung und öffentliche Kampagnen)?</i> • <i>Wie kann eine Verbesserung der Lebensqualität und der sozialen Integration von süchtigen Personen durch einen gesetzlich geregelten Zugang zu Cannabis erreicht werden?</i>
Wirksame Prävention und Intervention	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Welche regulatorischen Massnahmen stärken die Präventionsbemühungen, ohne die Konsumierenden in den Schwarzmarkt zu drängen?</i> • <i>Welche regulatorischen Massnahmen fördern das Screening von und die frühzeitige Intervention bei besonders gefährdeten Konsumentinnen und Konsumenten (beispielsweise administrative Massnahmen für jugendliche Konsumierende)?</i> • <i>Wie können geschlechts- und genderbezogene Faktoren in den regulatorischen Rahmen integriert werden?</i>
Jugendschutz	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Welche regulatorischen Massnahmen sind für die Gewährleistung eines wirksamen Jugendschutzes und damit der Verhinderung eines frühen Einstiegs in den Konsum wichtig (einschliesslich struktureller Präventionsmassnahmen)?</i> • <i>Wie sollten Präventionskampagnen gestaltet werden, um den (vor allem risikoreichen) Konsum unter Jugendlichen zu reduzieren und möglicherweise einen risikoarmen Konsum für junge Erwachsene zu erleichtern (beispielsweise abgestufte Potenzlevel für verschiedene Altersgruppen)?</i> • <i>Welche Auswirkungen hat die Legalisierung auf die Einstellung, die Jugendliche zu Cannabis haben, ihre Wahrnehmung der mit dem Cannabiskonsum verbundenen Risiken und die Wahrscheinlichkeit eines (frühen) Einstiegs in den Konsum? Begünstigt der legale Zugang die Normalisierung des Cannabiskonsums?</i> • <i>Welche regulatorischen Massnahmen können ergriffen werden, damit gefährdete minderjährige Konsumentinnen und Konsumenten effektiv erkannt und unterstützt werden?</i>
Verbrauchersicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Welche gesetzlichen Standards und Qualitätskontrollen in Bezug auf Verunreinigungen sollten eingeführt werden (beispielsweise Pestizide, Schadstoffe)?</i> • <i>Wie kann die Lieferkette so überwacht werden, dass gesundheitliche Risiken und soziale Schäden minimiert werden?</i> • <i>Kann der Zugang zu verschiedenen Cannabisprodukten entsprechend ihrem Schadenspotenzial und/oder ihrer unterschiedlichen Zielgruppen graduell reguliert werden?</i>
Ko-Konsum anderer Substanzen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Sollte es ein Verbot des gleichzeitigen Verkaufs und Kaufs von Cannabis und Alkohol geben?</i> • <i>Wie kann der gleichzeitige Konsum von Cannabis und Tabak reduziert und der Wechsel von Cannabis zu Tabak verhindert werden?</i> • <i>Wie sollten regulatorische Massnahmen ausgestaltet sein, um die Überwachung der Cannabisproduktion und -qualität zu ermöglichen und die Rückverfolgbarkeit zu gewährleisten?</i>

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Wie wirkt sich der regulierte Zugang zu Cannabis auf den Ko-Konsum anderer Substanzen aus?</i>
--	---

Das zweite Forschungsfeld ist die **Verbesserung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit**. Forscherinnen und Forscher, die in diesem Bereich tätig sind, fokussieren sich darauf, inwieweit sich die Legalisierung von Cannabis auf die Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden auswirkt oder welche Regulierungsoptionen eine Auswirkung auf Drogenkriminalität und Gewalt haben. Ein häufig untersuchtes Thema sind auch die Folgen für die Sicherheit im Strassenverkehr und am Arbeitsplatz. Wie auch im zuvor beschriebenen Feld sind die Forschungsergebnisse nicht schlüssig. Grossangelegte Langzeitstudien sowie ausreichende Informationen zum Status quo sind zur Beurteilung der Schlüsselfrage der Auswirkung von Regulierungen auf den Schwarzmarkt erforderlich. Die zentralen offenen Forschungsfragen sind:

Verbesserung von öffentlicher Ordnung und Sicherheit	
Kriminelle Aktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Welchen Einfluss haben verschiedene Regulierungsoptionen auf den Schwarzmarkt?</i> • <i>Inwiefern ist ein legaler Markt in der Lage, den Schwarzmarkt zu eliminieren? Welche Bedingungen sind am besten geeignet, um dieses Ziel zu erreichen?</i> • <i>Welche Auswirkungen haben eine Entkriminalisierung oder eine Legalisierung auf kriminelle Aktivitäten im Zusammenhang mit Cannabis?</i>
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Welche Massnahmen sollten ergriffen werden, um die Sicherheit im Strassenverkehr und am Arbeitsplatz zu gewährleisten (Definition von THC-Grenzwerten, Bussen, Information, Kampagnen, Kontrollen etc.)?</i> • <i>Welche Massnahmen können ergriffen werden, um cannabisbedingte Störfaktoren im öffentlichen Raum zu verhindern (beispielsweise Anzahl und Ort der Abgabestellen, Öffnungszeiten)?</i> • <i>Wie können Anpassungen der Regulierungen betreffend Einzelhandel zu einer Verringerung der Risiken für das Autofahren unter Cannabiseinfluss und die Sicherheit am Arbeitsplatz führen?</i> • <i>Welche Auswirkungen haben die verschiedenen Regulierungsmodelle auf den Drogentourismus? Welche Strategien zeigen die beste Wirkung hinsichtlich der Minimierung der negativen Folgen des Drogentourismus?</i>
Polizeiarbeit, Polizeiorganisation und Strafverfolgung	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Welche Ansätze zur Verhinderung und Erkennung von Cannabis-beeinträchtigtem Fahren (beispielsweise Sanktionen, Strafverfolgung, Tests und Prävention) sind wirksam?</i> • <i>Wie wirken sich unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen auf strafverfolgungsbehördliche Ressourcen aus?</i> • <i>Welche Ansätze zur Koordination von Policies sind am erfolgversprechendsten (beispielsweise wenn verschiedene Behörden in System der Implementierung von Policies mitwirken, wie Polizei, Justiz, Gesundheit, Arbeitsinspektion etc.)?</i>

Das dritte Forschungsfeld bezieht sich auf die **wirksame Steuerung von Produktion und Vertrieb** von Cannabisprodukten. Die gesamte Liefer- und Wertschöpfungskette muss berücksichtigt werden, um einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit zu erreichen. In diesem Bereich wird an Produktionsstandards und Vorgaben für den Eigenanbau geforscht, jedoch sind auch hier die zu erwartenden Auswirkungen keineswegs eindeutig. Das produzierte Material muss auf sichere und verantwortungsvolle Art und Weise weiterverarbeitet und verteilt werden. Es gibt unterschiedliche Regulierungen betreffend die Kennzeichnung von Produkten, die Verpackung und die Werbung. Zentrale unbeantwortete Fragen in diesem Feld sind:

Wirksame Steuerung von Produktion und Vertrieb	
Kontrollstruktur	<p><u>Übergreifende Fragen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Welche Vorteile haben verschiedene Lizenzierungsansätze hinsichtlich des Anbaus, der Verarbeitung und des Verkaufs von Cannabis? • Wie kann die zukünftige Cannabisgesetzgebung und -forschung vor Einfluss seitens der Industrie geschützt werden? <p><u>Wirtschaftliche Aspekte</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wie gross ist das wirtschaftliche Potenzial eines vollständig oder teilweise legalisierten Cannabismarktes für Schweizer Produzenten und Händler im Vergleich zum Status quo? • Welche Schlussfolgerungen können die Regulierungsbehörden aus den Erfahrungen mit Alkohol und Tabak ziehen, um die Manipulation des legalen Cannabishandels durch die Industrie zu minimieren? • Welche regulatorischen Optionen können das Risiko der Kommerzialisierung wirksam mindern? • Welche Vor- und Nachteile hätte ein vollständiges Verbot eines kommerziellen Marktes? • Was sind die Folgen verschiedener Regulierungsmodelle hinsichtlich Verteilungsgerechtigkeit? • Wie kann gesellschaftliche Gleichberechtigung von Beginn an gefördert werden? Wie können benachteiligte Gruppen von Produktion und Vertrieb von Cannabisprodukten profitieren? • Welches sind gesamtgesellschaftliche Kosten verschiedener Regulierungsmodelle? <p><u>Umsetzungsmassnahmen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Welche regulatorischen Kompetenzen müssen auf welcher staatlichen Ebene (national, kantonale, kommunale) angesiedelt werden? Welche Risiken und Chancen gehen mit einem Multi-Level-Governance-Ansatz einher? • Wie kann die Koordination zwischen den Kantonen verbessert werden, um die Harmonisierung der Umsetzung zu erleichtern? • Wie können Regelungen zum medizinischen und nicht-medizinischen Cannabiskonsum getrennt werden, sodass sie sich gegenseitig begünstigen und nicht behindern? • Wie sollten Partnerschaften zwischen dem Staat und privaten Akteuren (Berufsgruppen, Produzenten etc.) bei der Umsetzung von Massnahmen ausgestaltet werden?
	<p>Produktion</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wie sollte die Regulierung der Cannabisproduktion ausgestaltet sein, um Produktsicherheit und -qualität zu gewährleisten und die Sicherheit der Produktionssysteme zu gewährleisten? • Welche Auswirkungen hat die Legalisierung des Eigenanbaus von Cannabis? Wie kann im Rahmen eines solchen Modells die staatliche Aufsicht erfolgen? • Welche regulatorischen Optionen bestehen in den Bereichen der Produktprüfung, der Evaluierung und der Aufsicht über den Produktionsvorgang?
	<p>Verarbeitung und Vertrieb</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welche Vorkehrungen sollten für die Verarbeitung und den Vertrieb von Cannabis getroffen werden? • Welche Einschränkungen sollten im Hinblick auf die Werbung eingeführt werden? • Wie sollten Verpackung und Kennzeichnung reguliert werden, um den lokalen Nutzungsmustern zu entsprechen und die Ziele der öffentlichen Gesundheit effizienter zu verwirklichen?

Handel	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Wie sollte ein Handelssystem reguliert werden, um den Belangen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit Rechnung zu tragen?</i> • <i>In welcher Verkaufssituation ist die Wahrscheinlichkeit am grössten, dass die Konsumentinnen und Konsumenten ihre üblichen (illegalen) Bezugsquellen aufgeben, sodass die positiven Effekte einer neuen Regelung gefördert werden?</i> • <i>Welche regulatorischen Einschränkungen für Verkauf und Kauf sind im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit effektiv (Einschränkungen betreffend Zugänglichkeit und Verfügbarkeit, Rationierung, Kauf nur bis zu einer bestimmten Menge, etc.)?</i> • <i>Welche Chancen und Risiken bringen die unterschiedlichen Einzelhandels- und Verkaufsmodelle (beispielsweise Shops vs. Online-Verkauf) mit sich? Sind staatlich geführte Cannabis-Abgabestellen im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit den kommerziellen Abgabestellen vorzuziehen?</i>
Konsum	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Welche Belege für die gesundheitliche Wirksamkeit von Verboten des Cannabiskonsums im öffentlichen Raum liegen vor?</i> • <i>Welche Vor- und Nachteile haben die verschiedenen Einschränkungen hinsichtlich des Konsumorts für die öffentliche Gesundheit und Sicherheit?</i> • <i>Wie sollten die Regulierung und Überwachung der erlaubten Konsumorte ausgestaltet sein?</i>
Preisgestaltung/ Besteuerung	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Wie beeinflussen Preisgestaltung und Besteuerung den Konsum (Veränderungen der Konsummuster, lokale Prioritäten etc.)?</i> • <i>Wie kann eine ausgewogene Preis- und Besteuerungsstruktur geschaffen werden, die gleichzeitig gegenüber dem Schwarzmarkt wettbewerbsfähig ist und einen ausreichend hohen Preis sicherstellt, um den Zugang von Jugendlichen zu begrenzen und den Konsum einzuschränken?</i>

Priorisierung im Schweizer Kontext

Die Cannabisdebatte in der Schweiz konzentriert sich vorwiegend auf regulatorische Ansätze, die das Potenzial haben, Risiken zu minimieren und den Nutzen für die öffentliche Gesundheit zu maximieren. In der politischen Debatte gibt es verschiedene Standpunkte: der erste betont, dass der Cannabiskonsum komplett vermieden werden und daher streng verboten sein sollte, während der zweite die Prüfung von Alternativen zur Prohibition begrüsst, da der Cannabiskonsum als eine gesellschaftliche Realität zu betrachten sei. Der so genannte «Experimentierartikel» für Pilotversuche wurde schliesslich von der Mehrheit des Parlaments gutgeheissen, mit dem Ziel, die zentralen Fragen der Cannabisregulierung unvoreingenommen und ergebnisoffen zu untersuchen. Aus der Debatte in der Schweiz sowie aus internationalen Forschungsergebnissen lassen sich vier übergreifende prioritäre Fragestellungen zur zukünftigen Cannabisregulierung ableiten. Diese vier Themenfelder bilden auch die Grundlage des erstellten Wirkungsmodells.

Die erste Priorität, die *Förderung der individuellen und öffentlichen Gesundheit*, folgt den im Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (BetmG) und der entsprechenden Verordnung (BetmPV) festgelegten Zielen. Zentrale Forschungsfragen in diesem Bereich sind die Prävention von Suchterkrankungen und risikoreichem Konsum, die Bereitstellung notwendiger Hilfe und Behandlungsmöglichkeiten für gefährdete Personen, die Minderung gesundheitlicher und sozialer Schäden sowie die Reduktion negativer Auswirkungen auf die Gesellschaft. Belastbare Erkenntnisse zu dieser Wirkungsdimension sind relativ rar, da Cannabis in anderen Ländern erst kürzlich legalisiert wurde, die Übertragung auf den Schweizer Kontext schwierig ist und die Bestimmung der Auswirkungen auf die individuelle und öffentliche Gesundheit anspruchsvoll bleibt.

Die zweite Priorität ist der *Schutz der öffentlichen Ordnung und die Reduzierung der Kriminalität*. Während die Verdrängung des Schwarzmarktes nicht die vordergründige Motivation für das

Überdenken der aktuellen Cannabispolitik darstellt, handelt es sich hierbei um ein Ziel, das wiederholt thematisiert wird. In diesem Kontext muss besonderes Augenmerk auf die drei Schwerpunktbereiche Verminderung krimineller Aktivitäten, Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, sowie Polizeiarbeit, Polizeiorganisation und Strafverfolgung gelegt werden. Hierbei scheint es von besonderer Bedeutung zu sein, dass Studien einen langfristigen Fokus haben und nicht nur die Zeit nach einer Intervention, sondern auch den Status quo betrachten, um sinnvolle Vergleiche zu ermöglichen.

Die dritte Priorität ist der *Jugendschutz*, da internationale Studien keine eindeutigen Erkenntnisse hinsichtlich der Auswirkungen verschiedener Regulierungsmodelle auf den Cannabiskonsum von Jugendlichen liefern und der Cannabiskonsum unter Schweizer Jugendlichen besonders verbreitet ist. Zudem spielt dieses Thema auch eine wesentliche Rolle in politischen Debatten. In der Schweiz basiert der aktuelle Ansatz zur Gewährleistung eines wirksamen Jugendschutzes auf den folgenden drei Säulen: gesetzlicher Jugendschutz, Jugendförderung sowie Jugendhilfe. Zukünftiger Forschung zu den Folgen unterschiedlicher Cannabis-Regulierungsansätze für diese drei Bereiche kommt eine grosse Bedeutung zu.

Die vierte und letzte Priorität ist die *Steigerung von Wohlstand und sozialer Gerechtigkeit*. Die Legalisierung des Zugangs zu Cannabis ebnet den Weg für neue Steuereinnahmen sowie für den Aufbau einer neuen Industrie, und die Erfahrung aus anderen Ländern zeigt, dass profitorientierte Akteure schnell Einfluss gewinnen und den regulatorischen Rahmen zu ihren Gunsten beeinflussen wollen. Daher scheint es trotz der liberalen Tradition der Schweiz angebracht, gemässigte Alternativen zu einem kommerziellen Ansatz zu erkunden. Zudem kommt Fragen der sozialen Gerechtigkeit und Gleichberechtigung sowie der Überwachung der Lieferkette eine besondere Bedeutung zu.

Pilotversuche mit Cannabis

Die Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (BetmPV) von 2021 definiert den rechtlichen Rahmen für zukünftige Pilotversuche mit Cannabis. Pilotversuche müssen insbesondere Erkenntnisse liefern zu den Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten sowie auf deren Leistungsfähigkeit, das Konsumverhalten, sozioökonomische Aspekte, den Drogenmarkt eines bestimmten Gebiets, den Jugendschutz oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit (Art. 2 Abs. 2 BetmPV). Sie müssen örtlich und zeitlich begrenzt sein. Zudem gibt es Vorgaben zur abzugebenden Substanz sowie zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Das BAG ist zuständig für die Erteilung der Bewilligung und übt eine Überwachungs- und Kontrollfunktion aus. Mehrere Forschungsteams in grösseren Schweizer Städten arbeiten derzeit intensiv an Forschungsdesigns für zukünftige Pilotversuche. Es gibt Überlegungen zur Forschungscoordination im Zusammenhang mit der Entwicklung eines gemeinsamen Fragebogens für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Forschungsteams beabsichtigen, mit verschiedenen Abgabestellen (beispielsweise in Cannabis Social Clubs, in Apotheken, Kiosken, Vaping-Stores) zu arbeiten und diese teilweise zu vergleichen. Es bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, wie aktiv die Rolle der Abgabestellen im Rahmen der Pilotversuche sein sollte. Die bisherigen Überlegungen der Forschungsteams befassten sich vorwiegend mit gesundheitlichen Aspekten und fokussieren sich auf den Konsum. Einige Teams beschäftigen sich auch mit sozioökonomischen Aspekten sowie mit möglichen Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit in der Umgebung von Abgabestellen. Zudem gibt es Bestrebungen, die Preisgestaltung, die Auswirkungen verschiedener Produkte und den Ko-Konsum anderer Substanzen zu untersuchen.

Ausgehend von den Erwägungen, die im Zusammenhang mit dem Wirkungsmodell stehen, sowie den aktuellen Überlegungen der Forschungsteams, haben wir mögliche Forschungsthemen und -fragen für zukünftige Pilotversuche entwickelt. Verkäufe über Onlinekanäle sollten, soweit gesetzlich möglich, ebenfalls berücksichtigt und ihre Auswirkungen untersucht werden, da aktuelle Erfahrungen aus

anderen Ländern zeigen, dass dieser Vertriebskanal auf dem Vormarsch ist. Zur Untersuchung des Drogenmarktes eines bestimmten Gebiets oder der Auswirkungen auf die öffentliche Ordnung und Sicherheit könnten Vergleiche zwischen ähnlichen Städten angestellt und die kausalen Auswirkungen mit Hilfe statistischer Methoden geschätzt werden. Fragen zum Ko-Konsum anderer Substanzen sollten in Interviews oder Befragungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer berücksichtigt werden. Ein Ansatz zur direkten Erkenntnisgewinnung betreffend Jugendschutz besteht darin, Studienteilnehmerinnen und Studienteilnehmer auszuwählen, die mit Minderjährigen zusammenleben, und diese auch direkt zu befragen. Weitere zu untersuchende Fragestellungen sind, inwiefern verschiedene Produktformate und -variationen sich auf die Gesundheit der Studienteilnehmerinnen und Studienteilnehmer auswirken, welche Produktmerkmale die Teilnehmerinnen und Teilnehmer besonders ansprechen und welche regulatorischen Massnahmen zur Förderung eines risikoärmeren Konsums beitragen können.

Weiterer Forschungsbedarf im Rahmen von Ressortforschung

Einige wichtige Fragen können im Rahmen von Pilotversuchen aufgrund gesetzlicher Anforderungen kaum untersucht werden und eignen sich daher besser für Ressortforschungsprojekte. Aktuell hat das BAG vier Mandate vergeben und es beteiligt sich gemeinsam mit anderen Partnern an der finanziellen Unterstützung eines fünften Projekts. Eine Studie von *Sotomo* untersucht die allgemeine Akzeptanz von Regulierungsmassnahmen sowie die Haltung der Stimmbevölkerung zu Cannabis. Die *Universität Genf* befasst sich *zusammen mit Rütter Soceco* im Auftrag verschiedener Institutionen mit den wirtschaftlichen Auswirkungen von Cannabis. Fragen nach den wirtschaftlichen Folgen verschiedener Regulierungsmodelle, möglichen Steuereinnahmen, und das wirtschaftliche Potenzial eines legalen Cannabismarktes für Schweizer Produzenten und Händler stehen hierbei im Fokus. Die jüngst veröffentlichte Studie des *IRM Basel* zielte darauf, die Literatur hinsichtlich der THC-Grenzwerte im Strassenverkehr zu analysieren und mögliche Szenarien für die Anpassung der Strassenverkehrsordnung zu entwickeln. Die *ZHAW* befasste sich mit dem Anbau, der Produktion und den Produktionsstandards zur Gewährleistung des optimalen Verbraucherschutzes. Ein Auftrag an *Sucht Schweiz* umfasst eine vergleichende Analyse von Evaluationen verschiedener Regulierungsmassnahmen in anderen Ländern, da für viele Massnahmen derzeit noch keine ausreichende Beurteilung vorliegt.

Weiterer Forschungsbedarf im Bereich der Verarbeitung und des Vertriebs von Cannabis betrifft die Auswirkungen unterschiedlicher Produkt- und Verpackungseigenschaften auf die Verbraucherwahl. In diesem Kontext kann Forschung, die jenseits des Rahmens von Pilotversuchen stattfindet, von den gesetzlich festgelegten Bestimmungen der BetmPV abweichen. Dadurch könnten zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden. Bezüglich der Thematik Einnahmen und Steuern stellt sich die Frage nach der Verteilung möglicher Einnahmen und danach, welche Preisstruktur im Rahmen einer gesundheitsfördernden Regulierung am sinnvollsten ist. Im Bereich Öffentliche Ordnung und Sicherheit sehen wir eine Notwendigkeit zur Gewinnung zusätzlicher Erkenntnisse über die Funktionsweise des Schwarzmarktes, was durch die Pilotversuche kaum umfassend abgedeckt werden kann. Zudem müssen die möglichen Regulierungen für verschiedene Produkttypen erforscht werden. Betreffend Jugendschutz sind wir der Ansicht, dass quasi-experimentelle Designs zu unterschiedlichen Produktformen, Präventionsbotschaften und Kommunikationskanälen sowie deren Attraktivität für Jugendliche einen vielversprechenden methodischen Ansatz darstellen. Ferner sollten gemeinschafts- oder familienbasierte Präventionskampagnen, die sich als wirksam erwiesen haben, genauer untersucht werden, um zu bestimmen, wie sie strukturell gestärkt werden können. Es wäre zudem wichtig zu untersuchen, wie angemessene staatliche Kontrolle, Kontrollorgane und Kontrollmassnahmen ausgestaltet werden sollten. Dabei geht nicht nur um die Frage, wer Lizenzgeber sein sollte, sondern auch darum, ob ein Verbot der gleichzeitigen Tätigkeit in den Bereichen Produktion, Lieferung und Handel angezeigt ist. Darüber hinaus ist eine themenübergreifende Untersuchung des Status quo

erforderlich, um die Auswirkungen verschiedener zukünftiger Regelungen beurteilen zu können. Weiter besteht Forschungsbedarf im Bereich der Implementation, da oft eine Diskrepanz zwischen formalen Richtlinien und deren Umsetzung besteht. Auch zu den Vor- und Nachteilen der unterschiedlichen Regulierungsoptionen, die eine mittlere Position zwischen Entkriminalisierung und Legalisierung einnehmen, sowie dazu, inwiefern strukturelle Massnahmen informierte Verhaltensentscheidungen fördern und Konsumentinnen und Konsumenten zu weniger problematischem Konsumverhalten hinführen können, sind vergleichende Untersuchungen erforderlich.

Forschungskoordination und -finanzierung

Wir unterscheiden drei idealtypische Modelle der Forschungsfinanzierung und -koordination, die sich insbesondere dahingehend unterscheiden, wie stark die Forschungsinhalte gesteuert werden. Das *politische Finanzierungssystem* steht im direkten Dienst der Interessen der Politik und zielt auf die Beantwortung praktischer Fragen und die Entwicklung umsetzbarer Lösungen ab. Das *wissenschaftsbasierte Finanzierungssystem* geht von den aus wissenschaftlicher Sicht wichtigsten Forschungsfragen aus, ist oftmals losgelöst von politikbezogenen Debatten und geht mit der Gefahr von disparaten und inkohärenten Forschungsaktivitäten einher. Das *strategische Finanzierungssystem* verfolgt als dritter Idealtypus alle vielversprechenden Forschungsansätze in den relevanten Bereichen und adressiert nicht nur Fragen, die von der Wissenschaft identifiziert wurden, sondern auch solche, die sich aus einer politikbezogenen Perspektive ergeben.

Obwohl die gesetzlichen Grundlagen ein politisches Finanzierungssystem für die Pilotversuche mit Cannabis ausschliessen, können aus Erfahrungen, die mit der Koordination und Förderung von Forschung bei der Etablierung der Heroingestützten Behandlung (HegeBe) gemacht wurden, Erfolgsfaktoren abgeleitet werden. In diesem Fall waren Kantone, Gemeinden und private Organisationen dafür verantwortlich, die Versuche durchzuführen, während der Bund die finanziellen Mittel für die wissenschaftliche Evaluation bereitstellte. Eine Gruppe von Forscherinnen und Forschern wurde damit beauftragt, einen Forschungsplan zu definieren und umzusetzen. Das BAG genehmigte Versuche nur, wenn sie mit der Verpflichtung einhergingen, mittelseines gemeinsamen standardisierten Fragebogens für die Studienteilnehmerinnen und Studienteilnehmer Daten zu erheben.

Für die Pilotversuche mit Cannabis zeichnet sich derzeit das Szenario einer dezentralen, wissenschaftsbasierten Forschungsfinanzierung und Selbstkoordination ab. Der Bund evaluiert und genehmigt Forschungsprojekte und sammelt die Ergebnisse, spielt aber keine aktive Rolle bei der Forschungsproduktion oder -finanzierung. In der Schweiz gibt es mehrere mögliche Geldgeber, die für die Finanzierung eines solchen *wissenschaftsbasierten Finanzierungssystems* in Frage kommen. Der SNF (Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung) ist sicherlich die wichtigste unabhängige Agentur für Forschungsförderung. Neben der Möglichkeit, individuelle Gesuche für einzelne Projekte einzureichen, gibt es Nationale Forschungsschwerpunkte (NFS) für etablierte Forscherinnen und Forscher mit langfristigen Forschungsvorhaben, Sinergia für interdisziplinäre Forschung mehrerer Forschungsteams, und verschiedene Instrumente zur Ermöglichung internationaler Forschungskooperationen. Wissenschaftliche Projekte werden zudem von mehreren unabhängigen Stiftungen finanziell unterstützt. Darüber hinaus gibt es im Tabak- und Alkoholbereich unabhängige Fonds, die die Forschung betreffend Substanzgebrauch und Sucht ebenfalls unterstützen. Die Problematik potenzieller Interessenkonflikte ist ein bekanntes Problem in diesem Bereich. Die Unabhängigkeit gegenüber möglichen Interessen der Industrie sowie die Vermeidung von Interessenkonflikten ist für die zukünftige Förderung der Cannabisforschung ebenfalls von zentraler Bedeutung und kann durch die Einhaltung einiger Prinzipien gefestigt werden. Es ist auch denkbar, dass sich die wissenschaftsbasierte Forschungskoordination an den Grundsätzen der Offenen Wissenschaft (Open Science) orientiert. Diese würden neben anderen Vorzügen die Transparenz des Forschungsprozesses und die öffentliche Verfügbarkeit von Daten gewährleisten.

Unter den gegebenen Bedingungen sehen wir eine realistische Chance für eine stärkere Koordination in den drei Bereichen der Festlegung einer Cannabis-Standardeinheit, der Entwicklung eines gemeinsamen Basisfragebogens für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie der Schaffung einer gemeinsamen Plattform für das Pooling und den Austausch von Daten, in der die Rohdaten und Ergebnisse zugänglich gemacht werden. Die Koordination ist im erheblichen Masse von einer gut vernetzten Forschungsgemeinschaft abhängig, und aktuell würde unserer Ansicht nach eine an mehreren Orten stattfindende Studie (Multi-Site oder Multi-Center Study) keine realistische Option darstellen. Eine stärkere Unterstützung seitens des BAG einschliesslich der Finanzierung von Aktivitäten der Forschungsordination könnte sich dabei allerdings als hilfreich erweisen. Das naheliegende Instrument für eine stärkere strategische Ausrichtung der Finanzierung wären die Nationalen Forschungsprogramme (NFP) des SNF. Bei den NFP handelt es sich gerade deshalb um *strategische Finanzierungsinstrumente*, weil sie explizit die Forschung in einem bestimmten Problembereich, den der Bund als relevant betrachtet, unterstützen. Gegebenenfalls könnte der Fokus eines solchen NFP auf Themen rund um den Konsum anderer Substanzen sowie die Sucht erweitert werden.

Empfehlungen

Ausarbeitung einer projektübergreifenden Forschungsmethodik

1. In der internationalen Forschung kommen oft standardisierte Basisfragebögen zur Anwendung, welche optional um Module erweitert werden können, die auf spezifische Bedingungen des jeweiligen Landes oder der Region eingehen. Entsprechend empfehlen wir für die Pilotversuche die Entwicklung eines gesamtschweizerischen Basisfragebogens mit ergänzenden Modulen, die beispielsweise die Situation des Drogenmarktes in einem bestimmten Gebiet stärker berücksichtigen.
2. Während einige Pilotversuche ähnliche Fragen und Items anzuwenden scheinen, liegt derzeit kein einheitlicher Fragensatz mit Basis-Items vor. Wir empfehlen, dass das BAG sich an der Ausarbeitung einer projektübergreifenden Forschungsmethodik beteiligt, indem es die Anstrengungen der Forscherinnen und Forscher zur Erarbeitung eines einheitlichen Fragebogen oder einige vereinbarte Basis-Fragen unterstützt.
3. Als Schritte auf dem Weg zu einer projektübergreifenden Forschungsmethodik empfehlen wir die Festlegung einer Cannabis-Standard-Konsumeinheit, eines gemeinsamen Basisfragebogens für die Studienteilnehmerinnen und Studienteilnehmer sowie einer gemeinsamen Plattform für das Pooling und den Austausch von Daten.

Koordination von Forschungsprojekten (Pilotversuche)

4. Es ist davon auszugehen, dass die Pilotversuche mit Cannabis sowie die damit zusammenhängende Forschung von einer intensiven öffentlichen und medialen Aufmerksamkeit begleitet werden. Aus diesem Grund empfehlen wir, dass Forscherinnen und Forscher bei der Entwicklung einer stimmigen öffentlichen und politischen Kommunikationsstrategie koordiniert vorgehen.
5. Abgesehen von den häufig diskutierten Alternativen der Cannabisregulierung - der Prohibition und dem kommerziellen Standardmodell - gibt es theoretisch zahlreiche andere Optionen, die sich zwischen diesen Polen ansiedeln. Diese werden in der Praxis jedoch selten umgesetzt. Daher empfehlen wir, dass in der Schweiz mehr Forschung zu diesen international noch wenig untersuchten Mittelweg-Optionen betrieben wird. Diese scheinen das Potenzial zu haben, die gesundheitlichen und sozialen Kosten erheblich zu senken.
6. Im Rahmen der Pilotversuche mit Cannabis nimmt das BAG verschiedene Funktionen wahr und ist in erster Linie als Genehmigungs- und Kontrollorgan tätig. Interessenkonflikte sind unvermeidlich.

Daher empfehlen wir eine Klärung der Rolle des BAG, um Pilotversuche in Zukunft besser zu unterstützen.

Forschungsfinanzierung

7. Ein wissenschaftsbasiertes oder ein strategisches Finanzierungssystem mittels SNF-Förderungsbeiträgen können einen gangbaren Weg für die Forschungsfinanzierung darstellen, während die direkte Finanzierung durch den Bund von den gesetzlichen Grundlagen ausgeschlossen wird. Um die Chancen der Förderungsgesuche zu erhöhen, empfehlen wir eine stärkere Zusammenarbeit mit internationalen Experten. So können relevante Forschungslücken identifiziert und die internationale Relevanz sichergestellt werden.

8. Akteure, die an evidenzbasierter Forschung zum Zwecke der Politikgestaltung interessiert sind, sollten zudem die Alkohol- und Tabakpräventionsfonds im Auge behalten, da diese mit ihren organisatorischen und finanziellen Strukturen interessante Finanzierungsinstrumente darstellen.

9. Um die Unabhängigkeit der Forschung sowie ihre Glaubwürdigkeit sicherzustellen und eine unzulässige Beeinflussung der Forschungsaktivitäten durch die Industrie zu verhindern, sollten sich Forscher an einige grundlegende Prinzipien zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei der Cannabis-bezogenen Forschungsförderung halten (zum Beispiel keine Beeinflussung von Finanzierungsentscheidungen durch die Industrie, Freiheit hinsichtlich der Publikation von Forschungsergebnissen).

10. Sofern der Stiftungszweck erfüllt ist, können unabhängige Stiftungen eine massgebliche Rolle bei der Förderung von Pilotstudien spielen. In diesem Bereich könnte die Koordination (zum Beispiel eine zentrale Beratungsstelle für die Finanzierung der Cannabisforschung) die unterschiedlichen Forschungsteams bei der Suche nach Zuwendungen von Stiftungen und anderen Akteuren unterstützt.