

Positionspapier der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) zur parlamentarischen Initiative 20.473 «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz» (NR H. Siegenthaler)*

Abstract

Die KKBS ist die fachtechnische Konferenz betreffend Suchthilfe und Suchtpolitik der Kantone und ist der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) angegliedert. Das vorliegende Abstract gibt die wichtigsten Aussagen ihres Positionspapiers zur Regulierung des Cannabismarktes wieder.

Stark reguliertes Marktmodell

Die KKBS fordert ein nicht gewinnstrebendes und an der öffentlichen Gesundheit orientiertes Marktmodell, das den Konsum nicht fördert. Insbesondere spricht sich die KKBS für eine begrenzte Anzahl spezialisierter Verkaufsstellen mit einer Bewilligung, obligatorischer und regelmässiger Schulung des Verkaufspersonals und eine national kohärente Umsetzung aus.

Jugendschutz

Die KKBS spricht sich in Analogie zur Alkoholgesetzgebung für ein gestaffeltes Verkaufsalter ab 16 Jahren mit strikten Regelungen und Abstufungsmassnahmen aus, weil

- bei einem regulierten Cannabis-Markt nur für Erwachsene sich der kriminelle Schwarzmarkt auf Minderjährige fokussieren wird
- ein Grossteil der Cannabiskonsumtinnen und –konsumenten der Schweiz ihren regelmässigen Konsum von Cannabis schon heute bereits vor Erreichung des 18. Altersjahrs beginnt
- so die vulnerable Gruppe der Jugendlichen besser für Präventionsmassnahmen erreichbar wird

Bei einem Verkaufsalter ab 18 Jahren sind zum Schutz von konsumierenden Jugendlichen flankierende Massnahmen zentral:

- Ausbau von Präventions-, Beratungs- und Behandlungsangeboten für Jugendliche
- flächendeckendes Drug-Checking in der Schweiz, mit Zugang für Jugendliche
- aktive Förderung des risikoarmen Konsums von Jugendlichen
- Ausbau Nationales Monitoring, spezifisch für die unter 18-Jährigen

Verwendung Steuereinnahmen

Der Grossteil des Steuerertrags legaler psychoaktiver Substanzen und Produkten mit Risikopotential (z. B. im Bereich Alkohol oder Geldspiel) wird aktuell nicht für die Bekämpfung von Suchtproblemen verwendet, entsprechend sind Angebote der Suchtprävention und Suchthilfe teilweise unterfinanziert oder können nur ungenügend ausgebaut werden. Die KKBS fordert daher, dass die Mittel aus der Besteuerung von Cannabis zweckgebunden für Präventions-, Schadenminderungs- und Behandlungsangebote im Bereich Cannabis und für suchtförmig-übergreifende Programme und Angebote, sowie Forschung und Monitoring verwendet werden

Koordinierte Umsetzung und Vollzug der Gesetzgebung

Eine kohärente Cannabisregulierung muss eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Städten sein, es sollte daher ein nationales Koordinationsgremium geschaffen werden, welches die Umsetzung der Gesetzgebung begleitet und nationale und interkantonale Massnahmen koordiniert.

Forschung und Monitoring

Die Überwachung der Einführung des Marktes durch ein Monitoring und weitere Forschung auf nationaler Ebene ist zentral. Um Veränderungen und Trends verlässlich erfassen zu können, muss ein Monitoring bereits vor Einführung der Gesetzgebung etabliert werden. Entsprechende Ressourcen und ausreichende gesetzliche Grundlagen sind sicherzustellen.

Positionspapier

Die KKBS ist als fachtechnische Konferenz für Fragen der Suchthilfe und der Suchtpolitik in den Kantonen zuständig. Sie engagiert sich für eine kohärente und einheitliche Suchtpolitik in den Kantonen. Die KKBS ist der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK angegliedert und dient als interkantonale Austauschplattform, in der aktuelle suchtpolitische Themen diskutiert werden. Bei Bedarf formuliert sie Stellungnahmen und gibt Empfehlungen ab.

In ihrer Funktion als Fachkonferenz und aufgrund ihres Engagements für eine kohärente und einheitliche Suchtpolitik in den Kantonen formuliert die KKBS ein Positionspapier zur [parlamentarischen Initiative 20.473 «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz» \(NR H. Siegenthaler\)](#). Die parlamentarische Initiative fordert die gesetzliche Regulierung des Anbaus, der Produktion, des Handels und des Konsums von THC-haltigem Cannabis unter Berücksichtigung der 4-Säulen-Politik.

Die KKBS begrüsst die laufenden Arbeiten des Parlaments zur Entwicklung eines neuen Bundesgesetzes über Cannabis in Erfüllung der parlamentarischen Initiative Siegenthaler. Für eine Gesetzgebung, welche den Schutz der Individuen und der Gesellschaft als oberstes Ziel definiert, möchte die KKBS auf einige Punkte aufmerksam machen, die für die Umsetzung auf kantonaler Ebene von Relevanz sind. Die KKBS erachtet es als zentral, in einem neuen Gesetz nicht nur den THC-Cannabis zu regulieren, sondern auch Cannabinoide (wie Cannabidiol-CBD) zu integrieren, um bei einer Inverkehrsetzung der Produkte auf eine kohärente Gesetzgebung zurückgreifen und den Vollzug der Gesetzgebung erleichtern zu können.

Es wurden bereits Stellungnahmen von einzelnen Akteuren¹ veröffentlicht, die auch internationale Erfahrungen miteinschliessen. Die KKBS schliesst sich bei verschiedenen Punkten diesen Stellungnahmen an; sie möchte aber spezifisch auf folgende Punkte aufmerksam machen:

1. Schweizerische Suchtpolitik (4-Säulen-Modell)

Die KKBS unterstützt die Umsetzung des Gesetzes unter Berücksichtigung der bewährten 4-Säulen-Politik:

1.1 Prävention

Eine konsumform-übergreifende Präventionsarbeit ist zentral. Bereits erfolgreiche, bestehende Präventionsaktivitäten sind beizubehalten und auszubauen. Die Früherkennung und Frühintervention ist zu stärken und die Lebens- und Konsumkompetenz (z.B. risikoarmer Konsum) zu fördern. Die Information und Sensibilisierung über relevante Aspekte des Cannabiskonsums erachtet die KKBS als wichtig.

1.2 Therapie und Beratung

Für Betroffene mit problematischem Konsum sollen adäquate und leicht zugängliche Therapie- und Beratungsangebote zur Verfügung stehen. Ein breites und differenziertes Angebot für Betroffene ist elementar. Die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften ist zentral, um dem Mangel an Fachpersonen im Jugendbereich entgegenwirken zu können. Zusätzliche Mittel und Gelder sind unabdingbar, um eine bestmögliche Versorgung zu gewährleisten.

1.3 Schadenminderung

Die Risiken, die mit dem Konsum von Cannabis verbunden sind, sind vielfältig. Bereits bestehende und bewährte Massnahmen der Schadenminderung zur Verminderung von gesundheitlichen und sozialen Risiken und Schäden bei Betroffenen sind fortzuführen und auszubauen (z. B. Drug Checking).

Durch die gesetzliche Regulierung wird die Schadenminderung bei Konsumentinnen und Konsumenten gefördert (z. B. durch die Zugänglichkeit zu qualitativ hochstehenden Cannabisprodukten).

¹ Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKS): [«Regulierung von Cannabis in der Schweiz: kontrolliert, zugänglich, aber nicht gefördert»](#) (November, 2022); Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik (NAS): [«Für einen starken Jugendschutz in einem regulierten Cannabismarkt»](#) (Mai, 2022).

1.4 Regulierung und Vollzug

Die KKBS spricht sich für einen regulierten Cannabismarkt aus. Die Regulierung ist so zu gestalten, dass der Verkauf über den Schwarzmarkt so gering wie möglich gehalten wird. Entsprechend macht die KKBS unter der folgenden Ziffer 2 auf einige zentrale Punkte aufmerksam.

2. Marktmodell, Produktion und Handel

2.1 Produktion und Handel

Die KKBS fordert ein nicht gewinnstrebendes und an der öffentlichen Gesundheit orientiertes Marktmodell, das den Konsum nicht fördert, mit folgenden Regelungen:

- Der Verkauf ist über eine begrenzte Anzahl spezialisierter Verkaufsstellen mit einer Bewilligung zu regeln. Die Voraussetzungen, Kriterien und Anforderungen an die Verkaufsstellen sind national zu regeln, die Bewilligung und Aufsicht gehören zum kantonalen Vollzug.
- Eine obligatorische und regelmässige Schulung des Verkaufspersonals ist zentral. Eine interkantonale Zusammenarbeit und die gemeinsame Entwicklung und Anbietung von Erst- und Auffrischungs-Schulungen ist gesetzlich zu fördern. Auch ist die regionale Vernetzung mit Suchtfachstellen zentral, um mögliche Massnahmen der Früherkennung und Frühintervention einleiten zu können. Dafür braucht es neue und zielführende Konzepte im Bereich Früherkennung und Frühintervention.
- Der Online-Verkauf wird seitens KKBS aufgrund der Erfahrungen aus anderen Bereichen (z. B. Alkohol) als risikoreich eingeschätzt. Eine starke Regulierung des Online-Bereichs ist deshalb zwingend und die Sicherheit von Konsumentinnen und Konsumenten ist zu gewährleisten. Aus Sicht der KKBS ist es zentral, hierzu Erkenntnisse aus Pilotprojekten oder Studien abzuwarten, bevor über die gesetzlichen Bestimmungen betreffend eines Online-Verkaufs oder Online-Verkaufs-Verbot entschieden wird.

2.2 Abgabearter

Die KKBS spricht sich für einen Verkauf von Cannabis, mit strikten Regelungen und Abstufungen, ab 16 Jahren aus. Damit soll eine Analogie zur Alkoholgesetzgebung entstehen, welche leichten Alkohol ab 16 Jahren und harten Alkohol ab 18 Jahren zulässt. Sollte der Gesetzgeber sich für ein Verkaufsalter von 18 Jahren entscheiden, sind aus Sicht der KKBS zum erhöhten Schutz von Minderjährigen zusätzliche Massnahmen notwendig (vgl. weiterführende Argumentation unter Ziffer 3 «Jugendschutz»).

2.3 Produkte

Die Anzahl und Vielfalt der zugelassenen Produkte sind einzuschränken. Die Produktpalette der Verkaufsstellen sind national zu regeln. Grundsätzlich sollten die Produkte nicht zu attraktiv gestaltet werden (z. B. keine Aromatisierung), um keine Neukonsumentinnen und -konsumenten anzulocken. Standards für die Verpackung sind gesetzlich zu definieren (z. B. Plain-Packaging). Diese Massnahmen erleichtern die Umsetzung der Regulation von legalem Cannabis, gerade auch für die Strafverfolgungsbehörden, um die Abgrenzung und Verfolgung von illegalem Cannabis sicherzustellen. Des Weiteren sind weniger schädliche Konsumformen zu fördern.

2.4 Preise

Um den Schwarzmarkt deutlich zu verringern, sollte der Verkaufspreis auf dem legalen Markt nicht wesentlich höher sein als auf dem illegalen Markt. Auch muss ein Mindestpreis definiert werden und Billigprodukte sind zu verhindern. Die Preispolitik soll primär gesundheitspolitischen Zielen dienen. Wichtig ist, dass der Bund weiterführende Studien in Auftrag gibt, um den optimalen Preis für den regulierten Verkauf von Cannabis festlegen zu können.

2.5 Besteuerung

Eine zweckgebundene nationale Steuerabgabe auf den Produkten wird seitens KKBS als zentral erachtet. Durch die Einführung einer Steuerabgabe können verschiedene Massnahmen von Bund und Kantonen finanziert werden, z. B. im Bereich der Prävention, der Schadenminderung, der Behandlung/Therapie sowie des Monitorings und der Forschung. Erfahrungen mit bisherigen Steuerabgaben zeigen, dass eine nationale und interkantonale Zusammenarbeit sinnvoll und notwendig ist.

Als mögliches Modell für die Strukturierung der Verwendung von Steuergeldern wird ein Modell angelehnt an den Bereich Alkohol gesehen. Es sollte sich um eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen

handeln. Durch den Alkoholzehntel erhalten die Kantone einen Prozent-Anteil der Gelder, die sie für die Prävention, Schadenminderung und Behandlung verwenden können. Dieses Vorgehen wird auch für eine Abgabe im Bereich Cannabis als sinnvoll erachtet. Es gilt jedoch sicherzustellen, dass die Gelder zweckgebunden für Präventions-, Schadenminderungs- und Behandlungsangebote im Bereich Cannabis und für suchtförmig-übergreifende Programme und Angebote verwendet werden, sowie für nationale Forschungs- und Monitoringprojekte. Entsprechend sollten die Kantone über die Verwendung der Gelder Bericht erstatten.

Der Grossteil des Steuerertrags legaler psychoaktiver Substanzen und Produkten mit Risikopotential (z. B. im Bereich Alkohol oder Geldspiel) stehen aktuell nicht für die Bekämpfung von Suchtproblemen zur Verfügung. Entsprechende Abgaben sind bei einer Regulierung von Cannabis vorzusehen und die Steuereinnahmen für Angebote der Prävention, Schadenminderung, Behandlung und Forschung von Cannabis zur Verfügung zu stellen.

2.6 Werbung

Die KKBS setzt sich für ein vollständiges Werbeverbot ein. Dennoch ist sie sich der folgenden Herausforderung bewusst: Es muss ein Weg gefunden werden, die Konsumentinnen und Konsumenten zu den legalen und spezialisierten Verkaufsstellen zu lenken und gleichzeitig nicht für diese und/oder die Produkte zu werben. Werbemassnahmen wie Preissenkungen und andere verkaufsfördernde Massnahmen sind zu verbieten.

3. Jugendschutz

Für die KKBS ist der Schutz von Jugendlichen wichtig, weil der Konsum von Cannabis bei Jugendlichen aufgrund deren Entwicklung mit vielen Risiken auf körperlicher und psychischer Ebene verbunden ist. Aus Sicht der KKBS wäre es wünschenswert, wenn Minderjährige grundsätzlich auf den Konsum von Cannabis verzichten. Die Realität zeigt jedoch, dass trotz Prohibition viele Jugendliche über 15 Jahren bereits regelmässig Cannabis konsumieren und sich auf dem Schwarzmarkt versorgen. Sie sind besonders gefährdet. Ein risikoarmer Konsum ist für den Schutz von bereits konsumierenden Jugendlichen wichtig. Bei einer Regulierung von Cannabis einzig für Erwachsene besteht die hohe Gefahr, dass sich der Schwarzmarkt verstärkt auf Minderjährige konzentriert. Es gilt zu verhindern, dass Jugendliche sich weiterhin auf dem Schwarzmarkt versorgen. Damit würde der Schutz der Minderjährigen geschwächt statt gestärkt. Die KKBS ist daher der Ansicht, dass der regulierte Markt aufgrund der sich bereits zeigenden Realität und Problemlage, die gerade auch in den Behandlungs- und Beratungsangeboten ersichtlich ist, für die Altersspanne 16 bis Volljährigkeit geöffnet werden sollte, allerdings mit strikten Regelungen und Abstufungsmassnahmen:

- Verkauf nur nach Registrierung der minderjährigen Käuferinnen und Käufer.
- Obligatorisches Aufklärungsgespräch bei erstmaligem Bezug, um die Jugendlichen über Risiken des Konsums aufzuklären und sie in ihrer Konsumkompetenz zu stärken, d. h. sie zu befähigen, möglichst risikofrei, reduziert und kontrolliert zu konsumieren. Der Einbezug und die Information der Erziehungsberechtigten sind zu klären.
- Bei Hinweisen auf einen problematischen Konsum (z. B. via Fragebogen bei Registrierung, Beobachtungen des Personals oder Auffälligkeiten des Bezugs) ist ein persönliches Beratungsgespräch obligatorisch.
- Limitierter Bezug: Kontrolle der Bezugsmenge und reduzierte Bezugsmenge (pro Bezug und maximal pro Monat); limitierter Markt in Bezug auf Stärke (THC-Gehalt) und Sortiment, limitierte THC-Obergrenze
- Besondere Schulung des Verkaufspersonals hinsichtlich Erkennung, Gefährdung und Einleitung von Massnahmen der Frühintervention.
- Abgabe Informationsmaterial.

Die aufgelisteten Massnahmen sollen eine wirksame Früherkennung und Frühintervention und eine selektive Prävention bei gefährdeten Jugendlichen ermöglichen. Im Rahmen der Regulierung sind Mittel aus den zweckgebundenen Steuereinnahmen vorzusehen, um die Lebens- und Konsumkompetenz von Jugendlichen zu fördern. Lücken in Beratungs- und Therapieangeboten für Jugendliche sind zu beheben, die Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Suchthilfe ist zu verbessern, und im Bereich der ambulanten Psychotherapie ist der Unterversorgung entgegenzuwirken.

Sollte die Altersgrenze bei 18 Jahren belassen werden, sind flankierende Massnahmen zum Schutz der konsumierenden Jugendlichen zentral:

- Die Prävention an Schulen und Ausbildungsstellen von unter 18-Jährigen muss gefördert werden, wie auch an Orten, die von Jugendlichen häufig besucht werden (z.B. Jugendzentren, Sportvereine, öffentlicher Raum). Ein entsprechender Ausbau von finanziellen Mitteln aus der Cannabisbesteuerung gilt es sicherzustellen.
- Der risikoarme Konsum von Jugendlichen muss aktiv gefördert werden (z.B. Konsumformen ohne Beimischung von Tabak oder Verbrennung).
- Sicherstellung des Zugangs zu einem niederschweligen, kostenlosen Angebot zur Früherkennung von problematischem Konsum und zur Unterstützung der Konsumreduktion.
- Der Zugang zu Drug-Checking-Angeboten an unter 18-Jährige ist sicherzustellen: Ein Ausbau der Kapazitäten von Drug-Checkings ist zentral; jede grössere Stadt sollte ein ambulantes und auch mobiles Drug Checking anbieten, welches auch die Testung von THC-Produkten ermöglicht. Finanzielle wie auch personelle Ressourcen müssen entsprechend zur Verfügung stehen.
- Ein Ausbau des Beratungs- und Therapieangebotes für Jugendliche und die verbesserte Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Suchthilfe, unter zusätzlichen finanziellen Mitteln aus der zweckgebundenen Besteuerung, ist sicherzustellen.
- Die Beobachtung und Verfolgung der Entwicklungen, spezifisch bei den unter 18-Jährigen in der Schweiz ist zentral. Es braucht ein gezieltes Monitoring, um Veränderungen von Mustern frühzeitig erkennen zu können, beispielsweise eine Veränderung von Bezugsquellen, Konsummustern oder Anzahl Beratungsgesprächen. Diese Datenlage ist derzeit ungenügend.

4. Koordinierte Umsetzung und Vollzug der Gesetzgebung

Aus Sicht der KKBS soll eine Cannabisregulierung so kohärent wie möglich im föderalen System umgesetzt werden. Überkantonale und regionale Massnahmen und Absprachen sind zentral. Auf Grundlagen bisheriger Erfahrungen bei der Umsetzung von Gesetzen ist die Koordination zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen unabdingbar.

Um dies gewährleisten zu können, schlägt die KKBS vor, ein Koordinationsgremium zu schaffen, das die Umsetzung des Gesetzes durch die Kantone und den Bund erleichtert und die Städte miteinbezieht. Ein solches Gremium hat folgende Vorteile:

- Ein Überblick über die Entwicklung der Umsetzung des Gesetzes wird ermöglicht.
- Eine kohärente Umsetzung des Gesetzes kann unterstützt werden.
- Richtlinien/Empfehlungen für die Umsetzung können erlassen werden.

Ein zentraler Aspekt einer kohärenten und funktionierenden Umsetzung der Bundesgesetzgebung ist der Vollzug in den Kantonen. Deshalb müssen Fachexpertinnen und Fachexperten wie auch Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter in die Erarbeitung der Gesetzgebung einbezogen werden, um eine gut funktionierende Umsetzung und Vollzug des Cannabisgesetzes zu gewährleisten.

5. Forschung, Monitoring

Die Überwachung der Einführung des Marktes durch ein Monitoring und weitere Forschung auf nationaler Ebene ist zentral. Um Veränderungen und Trends verlässlich erfassen zu können, muss ein Monitoring bereits zwei bis drei Jahre vor Einführung der Gesetzgebung etabliert werden. Die aktuelle Datenlage in der Schweiz zum Thema Sucht ist ungenügend. Gestützt auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage ist sicherzustellen, dass Daten erhoben und dem Monitoring und der Forschung zur Verfügung gestellt werden können. Entsprechende Mittel sind aus den Steuereinnahmen (vgl. Punkt 2.5 «Besteuerung») sicherzustellen. Verlässliche Daten zum Cannabiskonsum und seinen Auswirkungen sind für die Ausrichtung von Aktivitäten im Bereich der Prävention, Behandlung und der schadenmindernden Massnahmen unabdingbar.

6. Erkenntnisse aus Pilotprojekten

Aus Sicht der KKBS ist es zentral, dass Erkenntnisse aus den laufenden Pilotprojekten zur kontrollierten Abgabe von Cannabis zu «Genusszwecken» in die Erarbeitung und die Umsetzung der Gesetzgebung integriert werden.

Anhang: Hintergrundinformationen zum Positionspapier

Der vorliegende Anhang dokumentiert Hintergrundinformationen zum besseren Verständnis der von der KKBS eingenommenen Positionen in Bezug auf den Jugendschutz sowie die Verwendung von Steuereinnahmen.

Prävalenz und Einstiegsalter Cannabiskonsum in der Schweiz

Die in der Schweiz derzeit verwendete Datenlage geht davon aus, dass 4,8% der 14-Jährigen Jugendlichen in den letzten 30-Tagen Cannabis konsumiert haben, bzw. 10.6 % mindestens einmal in ihrem Leben. Bei den 15-Jährigen sind es bereits 10.2 % in den letzten 30 Tagen bzw. 18.3 % mindestens einmal in ihrem Leben². Eine weitere Studie kam zum Schluss, dass in der Altersspanne von 15 – 19 Jahren die 30-Tage-Prävalenz bei 6.3 % bei Frauen und 12.3 % bei Männern liegt und in der Altersspanne von 20 – 24 Jahren bei 6.5 % bei Frauen und 13.9 % bei Männern. Insgesamt liegt die Lebenszeitprävalenz bei 33,8 %³. Bereits bei der Erhebung der Daten wurde allerdings davon ausgegangen, dass aufgrund der Erhebungsmethode der effektive Konsum nur unzureichend erfasst werden kann und die Prävalenzen nach aller Voraussicht höher liegen.

In Zürich wurden im Rahmen der z-proso-Studie unter anderem Prävalenzen zum Konsum von Cannabis bei Jugendlichen erhoben. Aufgrund des Studiendesigns kann davon ausgegangen werden, dass diese Daten präziser sind, als die aktuell verwendeten Zahlen des Obsan. Die angenommenen, höheren Prävalenzen scheinen sich durch die «z-proso Studie»⁴ zu bestätigen. Hierbei handelt es sich um eine Langzeitstudie, in welcher 2004 rund 1'700 Primarschülerinnen und -schüler rekrutiert und im Rahmen der Studie laufend befragt wurden (8 Befragungen). Im Jahr 2018 konnten die Daten von rund 1'200 Studienteilnehmenden, welche zu diesem Zeitpunkt rund 20 Jahre alt waren, analysiert werden. Zusätzlich zur Selbstdeklaration wurden auch Haarproben zur Analyse von konsumierten Substanzen verwendet, welche die erfragten Resultate bestätigen. Das Resultat der Studie ist eindrücklich: Über 69 % der Teilnehmenden hatte im Alter von 20 Jahren schon Cannabis konsumiert. Noch eindrücklicher ist aber das Alter, in welchem der Erstkonsum stattfand: So lag der Median für Bier, Wein, Alcopops bei 14,7 Jahren, bei hartem Alkohol bei 15,3 Jahren und bei Cannabis bei 15,5 Jahren. Von den Studienteilnehmenden, welche im Alter von 20 Jahren Cannabis konsumiert hatten, fand bei rund 65 % der Erstkonsum bis zum Alter von 16 Jahren statt bzw. bei rund 90 % bis zum Alter von 20 Jahren.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Prävalenzen der z-proso Studie rund 3 x höher liegen als dies bisher gängigen Erhebungen nahelegen. Auch wenn denkbar ist, dass die Prävalenzen im urbanen Raum Zürich höher liegen als in ländlichen Gebieten, ist die Abweichung viel zu hoch um relativiert werden zu können.

Bedeutung des Einstiegsalters für eine Cannabisregulierung

Ausgehend davon, dass der Median für den Erstkonsum bei 15,5 Jahren liegt und dass 90 % des Erstkonsums bis zum 18. Lebensjahr erfolgt ist, sowie der allgemein hohen Prävalenz von Cannabis, kommt der Frage des Jugendschutzes eine zentrale Bedeutung zu. Wenn Jugendliche bereits in diesem Alter und in diesem hohen Ausmass Cannabis konsumieren, so müssen sie künftig viel früher und besser mit Massnahmen der Prävention, der Vermittlung von Konsumkompetenzen, der Verbesserung der Früherkennung und Frühintervention und der Schadenminderung erreicht werden. Da dies im illegalen Bereich nur unzureichend möglich ist und der Schwarzmarkt eine zusätzliche Gefährdung für die Jugendlichen darstellt, spricht sich die KKBS für einen regulierten Zugang zu Cannabis für 16- bis 18-Jährige mit strikten Regelungen und Abstufungsmassnahmen aus.

² HSBC 2022, Obsan

³ CoRoIAR (Gmel et al, 2017)

⁴ Quednow, B.; Steinhoff, A.; Bechtiger, L.; Ribeaud, D.; Eisner, M.; Shanahan, L. (2022). High prevalence and early onsets: Legal and illegal substance use in an urban cohort of young adults in Switzerland. *European Addiction Research*, 28, 186-198. <https://doi.org/10.1159/000520178>

Kosten der Sucht und die Verwendung von Mitteln aus der Besteuerung von Produkten mit Suchtpotential

Die Kosten welche durch Sucht in der Schweiz entstehen sind mit 7,9 Milliarden Franken pro Jahr sehr hoch. Sie entstehen mit 3,8 Milliarden Franken im Gesundheitswesen, mit 680 Millionen Franken in der Strafverfolgung und mit 3,4 Milliarden Franken in Form von Produktivitätsverlusten für unsere Volkswirtschaft⁵. Dem gegenüber stehen Erträge aus der Produktebesteuerung (Tabak, Alkohol, Geldspiel) von rund 3,5 Milliarden Franken. Diese Erträge werden jedoch nicht verursachergerecht für die Deckung der Kosten verwendet, sondern fliessen zu 75 % in die AHV/IV und zu 19 % in die allgemeinen Lotteriefonds der Kantone. Nur 1,3 % der Erträge oder 44 Millionen Franken stehen für zweckgebundene Suchtmassnahmen zur Verfügung⁶.

Diese Verteilung entspricht nach Ansicht der KKBS nicht dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Der kleine Anteil an zweckgebundenen Mitteln erschwert eine kohärente und nachhaltige Finanzierung der Suchthilfe und somit die Ausgestaltung von Angeboten und den Zugang zu diesen. Insbesondere bei neuen, zusätzlichen Steuereinnahmen von Produkten mit Suchtpotential müssen diese zweckgebunden für die Prävention, Schadenminderung, Behandlung und Forschung von damit verbundenen Suchtproblemen zur Verfügung stehen.

Volkswirtschaftlicher Blick auf den Cannabismarkt

Der volkswirtschaftliche Effekt des derzeitigen (illegalen) Cannabismarktes in der Schweiz wird auf rund 1 Milliarde Franken im Jahr geschätzt, die Bruttowertschöpfung auf 673 Millionen Franken was 0.06 % des BIP der Schweiz entspricht. Dabei fällt ein Grossteil des Konsums (über 60 %) auf Menschen, die täglich konsumieren. In einem regulierten Markt mit einem stark regulierten Modell - welches die KKBS aus gesundheitspolitischer Sicht und zur Kontrolle des Vollzugs durch staatliche Behörden als unumgänglich erachtet – sind mit jährlichen Steuereinnahmen von rund 460 Millionen Franken zu rechnen.

Steuerung und Koordination

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen in der Regulierung von Produkten mit Suchtpotential in der Schweiz muss eine Regulierung von Cannabis zwingend als Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und den Städten verstanden werden. Die Umsetzung muss national kohärent erfolgen. Hierzu sind Koordinationsgremien notwendig. Auftauchende Fragestellungen und Herausforderungen sind laufend anzugehen. Breit aufgestellte Koordinationsgremien sind dafür unabdingbar.

Forschung und Monitoring

Wie bereits festgehalten, beurteilt die KKBS die aktuelle Datenlage als mangelhaft. Ein Ausbau des Monitorings im Bereich der Prävalenzen, nebst der bereits vorhandenen Datenlage, wird als zentral erachtet, um präzisere Daten zu erhalten und die Aktivitäten und Massnahmen entsprechend ausrichten zu können.

Zudem bestehen keine Monitoringinstrumente, um die Einführung eines regulierten Cannabismarktes wirksam zu verfolgen. Nach Ansicht der KKBS müssten dem Bund und den Forschungsinstitutionen der Schweiz deutlich mehr finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Dies kann, wie erläutert, aus den Steuereinnahmen für Cannabis finanziert werden. Damit die Veränderungen eines regulierten Cannabismarktes beurteilt werden können, muss ein Monitoring bereits 2 – 3 Jahre vor Marktöffnung erfolgen. Da zu diesem Zeitpunkt aber noch keine Steuereinnahmen vorliegen, sollte das eidgenössische Parlament für diese begrenzte Zeit entsprechend zusätzliche Mittel bewilligen.

⁵ «Volkswirtschaftliche Kosten von Sucht», Polynomics, 2021

⁶ J.F. Savary, 2018