

Regulierung von Cannabis

« Schützen und Kontrollieren »

Ein Modell, das die Bedürfnisse der Wirtschaft mit dem Schutz der Bevölkerung vereinbart

Eine Arbeitsgruppe¹ aus Vertretern der Suchtprävention und des Schweizer Hanfsektors hat ein Modell ausgearbeitet, das auf die spezifischen Gegebenheiten der Schweiz anwendbar ist. Ziel des Modells ist, Sicherheit und öffentliche Gesundheit mit einer regional verankerten, verantwortungsvollen und nachhaltigen Schweizer Cannabis-Wirtschaft zu vereinen. Es sollen die Besonderheiten der föderalistischen Struktur der Schweizer Verwaltung und Politik berücksichtigt und Steuereinnahmen zur Finanzierung flankierender Massnahmen erzielt werden. Das vorliegende Papier ist eine Zusammenfassung der Grundprinzipien dieses Regulationsmodells.

Zwei Säulen - 10 Prinzipien

1. Schutz der Bevölkerung

Schutz gefährdeter Gruppen, Förderung risikoarmen Konsums, Minimierung möglicher Schäden durch Cannabiskonsum.

1. Jugendschutz
2. Förderung gesundheitlich risikoarmen Konsums
3. Information der Konsumenten
4. Prävention und Ahndung von Fahren und Ausüben bestimmter beruflicher Tätigkeiten unter Cannabiseinfluss
5. Cannabis im öffentlichen Raum und in der Werbung beschränken

2. Kontrolle und Regulierung des Marktes

Sicherstellen, dass der Markt klare Regeln befolgt, die Behörden über die notwendigen Instrumente zur Regulierung verfügen und ein Teil der Einnahmen den flankierenden Massnahmen zukommt.

6. Kontrolle der Produktion und Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit
7. Getrennter Markt für medizinische und nicht-medizinische Produkte
8. Verkauf von Cannabisprodukten in Spezialgeschäften
9. Abgaben auf Cannabis zur Finanzierung der flankierenden Massnahmen
10. Beaufsichtigung der Produktion für den Eigengebrauch

¹ Mitglieder der Arbeitsgruppe: Simon Anderfuhren-Biget, Cédric Heeb, Jean-Félix Savary, Frank Zobel.

Schutz der Bevölkerung

Schutz gefährdeter Gruppen, Förderung risikoarmen Konsums und Minimierung möglicher Schäden durch Cannabiskonsum.

1. Jugendschutz

- Der Zugang zum legalen Markt ist Erwachsenen vorbehalten. Geschäfte müssen das Alter ihrer Kunden überprüfen.
- Die Verpackung und Kennzeichnung der Produkte erfolgt entsprechend ihrem Gefährdungsgrad. Auf den Verpackungen steht, dass sie nicht an Minderjährige (verboten für unter 18-Jährige) abgegeben werden dürfen und für Kinder unerreichbar aufzubewahren sind.
- Ein Teil der Steuereinnahmen durch Cannabisprodukte wird für Präventionsmassnahmen verwendet, die sich gezielt an Minderjährige richten

2. Förderung gesundheitlich risikoarmen Konsums

- Die Produkte werden entsprechend einer Dosisangabe und des Gefährdungsgrades besteuert (s. Anhang 1). In Spezialgeschäften dürfen nur diejenigen Arten des Konsums beworben werden, die am wenigsten schädlich sind und eine Alternative zur Verbrennung darstellen.
- Der Verkauf von Tabak und Utensilien für den Konsum durch Verbrennen (Papiere, Feuerzeuge, Filter, Wasserpfeifen, usw.) ist in den Cannabisgeschäften verboten, ebenso der Verkauf von Alkohol und anderen psychoaktiven Substanzen.
- Die Herstellung und der Verkauf von cannabinoidhaltigen Esswaren wird einer spezifischen Aufsicht unterstellt (Dosis, Typen, Präsentation, Information der Konsumenten, usw.).

3. Schutz und Information der Konsumenten

- Cannabisprodukte müssen zweckmässige Aufschriften in Bezug auf Prävention und Empfehlungen zur Risikominderung aufweisen. Diese betreffen insbesondere die Aufbewahrung und die Risiken im Strassenverkehr.
- Cannabisprodukte werden in Verpackungen angeboten, die mindestens folgende Angaben aufweisen müssen: Herkunftsland, Produktionsmethode, Zusammensetzung (Liste der Inhaltsstoffe), Wert (relativer Wert in %), und die Menge der hauptsächlichen Cannabinoide (THC, CBD). Mit der Lot-Nummer

soll es auch möglich sein, übers Internet zusätzliche Informationen einzuholen, wie Resultate der Tests, die von akkreditierten Labors² durchgeführt wurden.

4. Prävention und Ahndung von Fahren und Ausüben bestimmter beruflicher Tätigkeiten unter Cannabiseinfluss

- Es muss definiert werden, welcher Grad des Cannabis-Rauschzustands zu einer signifikativ veränderten Fahrtüchtigkeit führt. Weiter müssen Selbsttests entwickelt und propagiert werden, um den Grad des Rauschzustands festzustellen.
- Es ist verboten, im Cannabis-Rauschzustand ein Motorfahrzeug zu benutzen oder eine als risikobehaftet eingestufte berufliche Tätigkeit auszuüben. Eine Informationskampagne und spezifische Piktogramme sollen auf diese Verbote und die Dauer der Cannabiswirkung aufmerksam machen.

5. Cannabis im öffentlichen Raum und in der Werbung beschränken

- Für den Konsum von Cannabis im öffentlichen Raum gelten die gleichen Regeln wie für den Tabakkonsum.
- Unverlangte Werbung, Produktwerbung für Cannabis oder Gratisabgabe im öffentlichen Raum sind verboten. Werbung in den Spezialgeschäften ist erlaubt, sofern sie von aussen nicht sichtbar ist.

² Die Frage der Normen (Gehalt an Schadstoffen wie Pestizide, Fungizide, usw.) in den verschiedenen Produkten wird in diesem Dokument nicht angeschnitten, da die Koordination Sache der einschlägigen Instanz ist (SNV), entsprechend dem in anderen Wirtschaftszweigen üblichen Vorgehen (Selbstkontrolle).

Kontrolle und Regulierung des Marktes

Sicherstellen, dass der Markt klare Regeln befolgt, die Behörden über die notwendigen Instrumente zur Regulierung verfügen und ein Teil der Einnahmen den flankierenden Massnahmen zukommt.

6. Kontrolle der Produktion und Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit

- Implementierung einer interdepartementalen Instanz, der « Nationalen Cannabisregulierungs- und Rückverfolgbarkeitsbehörde (frz. RRC) », deren Tätigkeit aus den Steuereinnahmen durch den Cannabisverkauf finanziert wird. Diese Behörde stellt sicher, dass der Import, die Produktion, die Verarbeitung und der Handel mit Cannabisprodukten « vom Samen bis zum Verkauf» rückverfolgbar sind. Sie ist für die Besteuerung der Produkte zuständig und bietet in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden Ausbildungen an, die es den Marktteilnehmern erlauben, die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten.
- Die Behörde führt eine nationale Datenbank zur Kontrolle und Rückverfolgbarkeit des Marktes sowie zur Besteuerung der Produkte. Jede in der Schweiz angebaute Hanfpflanze muss in dieser Datenbank registriert werden, unabhängig davon, ob sie für den offenen Markt, für pharmazeutische Zwecke oder für den Eigengebrauch bestimmt ist. Sämtliche, von den Akteuren des Handels (Produzenten/Importeure, Verarbeiter, Händler und Verkäufer) durchgeführten Transaktionen, müssen in dieser Datenbank registriert werden. Die Zuteilung von Lizenzen an die Marktteilnehmer erfolgt unter Berücksichtigung der von den Kantonen aufgestellten Regeln, die der Behörde mitgeteilt werden (bspw. Anzahl der Lizenzen für physische Geschäfte, s. unten).
- Jedes verkaufsfertige Cannabisprodukt für den regulierten Markt, muss der Behörde vorgängig gemeldet werden, einschliesslich der durchgeführten Labortests. Sie überprüft, ob das angemeldete Produkt den gesetzlichen Bestimmungen und den geltenden Normen in Bezug auf die Herstellung und Kennzeichnung entspricht. Registrierter und besteuertes Cannabis bzw. entsprechende Cannabisprodukte tragen einen Barcode und eine Lot-Nummer auf der Verpackung, welche die Identifizierung und die Rückverfolgbarkeit der verkauften Ware ermöglichen.

7. Getrennter Markt für medizinische und nicht-medizinische Produkte

- Der Cannabismarkt für Erwachsene unterscheidet sich vom Markt für ärztlich verschriebene, cannabinoidhaltige Medikamente. Diese Medikamente werden von den zuständigen Behörden zertifiziert und nur in Apotheken verkauft. Die Herstellung und der Handel entsprechen den Vorgaben für Therapeutika.
- Cannabis-Spezialgeschäfte (s. Punkt 8) dürfen keine registrierten und zertifizierten Medikamente verkaufen. Sie können aber die Namen von Apotheken, Kliniken und Ärzten weitergeben, die auf therapeutische Behandlungen mit Cannabinoid-Medikamenten spezialisiert sind.

8. Verkauf der Produkte in Spezialgeschäften

- Cannabisprodukte dürfen nur in Spezialgeschäften oder an besonderen Standorten verkauft werden. Die Verkaufsstellen (physisch oder online) müssen bei der Nationalen Cannabisregulierungs- und Rückverfolgbarkeitsbehörde (frz. RCC) registriert sein.
- Die Kantone können sich weigern, Bewilligungen für Spezialgeschäfte auf ihrem Kantonsgebiet zu erteilen, nicht aber für Internet-Seiten. Einwohner von Kantonen ohne physische Spezialgeschäfte können Cannabis übers Internet oder in Spezialgeschäften anderer Kantone beziehen.
- Spezialgeschäfte für Cannabisprodukte (einschliesslich Online-Shops) müssen über eine von der Bundesbehörde ausgestellte Betriebsbewilligung verfügen. Die Kantone können Regeln aufstellen in Bezug auf den Standort und die Dichte der physischen Cannabis-Spezialgeschäfte (z.B. Entfernung zu Schulen, Anzahl der Geschäfte, usw.). Diese werden der Behörde zur Kenntnis gebracht und kommen bei der Zuteilung von Lizenzen zur Anwendung.
- Spezialgeschäfte für Cannabisprodukte sind verpflichtet, ausgebildetes Verkaufspersonal zu beschäftigen (s. Anhang 2).

9. Abgaben und Finanzierung der flankierenden Massnahmen

- Es wird eine Sonderabgabe festgelegt und auf Bundesebene erhoben. Ein erheblicher Teil der Sonderabgabe wird an die Kantone rückverteilt, um die flankierenden Massnahmen zu finanzieren (Prävention, Risikominderung, Behandlungen).

- Das Abgabensystem fördert Konsumarten, die der Gesundheit am wenigsten schaden (s. Punkt 2). Das Abgabenniveau zielt auf die Reduktion des Konsums, aber auch auf die Verdrängung des Schwarzmarkts

10. Beaufsichtigung der Produktion für den Eigengebrauch

- Die Herstellung für private Zwecke ist volljährigen Erwachsenen und eingetragenen Konsumentenvereinen gestattet. Die erlaubte Menge pro Person ist beschränkt. Vereine dürfen so viele Pflanzen anbauen, wie sie Mitglieder haben, die Anzahl muss jedoch unter hundert liegen.
- Der Verkauf von Cannabis an andere Personen sowie die Veräußerung oder Abgabe an Minderjährige ist streng verboten. Den Konsumentenvereinen ist es verboten, Cannabis an Nicht-Vereinsmitglieder abzugeben.

Anhang 1: Abgabenmodelle

Die Frage einer effektiven Erhebung von Abgaben auf Cannabisprodukten ist eine der entscheidenden Variablen eines Regulierungsmodells. Eine zu hohe Abgabe würde zur Erhaltung des Schwarzmarkts beitragen. Umgekehrt könnte eine zu tiefe Abgabe die Konsumenten wegen des tiefen Preises dazu verleiten, zu viel Cannabis zu konsumieren. Daher muss ein optimales Abgabenniveau gefunden werden, die ein tiefes Konsumniveau gewährleistet, aber gleichzeitig keine Chancen für den Schwarzmarkt bietet. Im Übrigen müssen die Konsumenten unter dem Gesichtspunkt der Schadensminderung dazu angehalten werden, Produkte mit geringem Risiko zu konsumieren.

Abgabemöglichkeiten

Es bieten sich verschiedene Möglichkeiten an, dieses Ziel zu erreichen:

- Stufenweise Abgabe entsprechend dem Verhältnis CBD/THC (THC geht mit einer Intoxikation und den entsprechenden Risiken einher, während CBD diese durch agonistische Wirkung dämpft). Graduelle Abgabe entsprechend dem Wirkstoff (hier nur THC). Je höher dessen Konzentration, desto höher der Abgabensatz.
- Abgabe entsprechend der Bruttomenge an reinem Wirkstoff (hier nur THC), wie bei der Alkoholsteuer.
- Abgabe ad valorem des Detailhandelspreises.

Erhebung und Verteilung der Abgabe

Es muss eine spezifische Cannabis-Abgabe auf Bundesebene erhoben werden. Es sind jedoch die Kantone, welche die höchsten Kosten zu tragen haben. Deshalb muss ein erheblicher Prozentsatz der Abgabeneinnahmen an die Kantone abgeführt werden, da sie den grössten Teil der Kosten für die Regulierung und die flankierenden Massnahmen übernehmen. Modelle wie die Verteilung der Alkoholsteuer (Art. 131 BV) oder die Abgabe zur Prävention und Spielsuchtbekämpfung der Lotterien (Geldspielkonkordat) zeigen bewährte Möglichkeiten auf, die leicht auf den Cannabis-Bereich übertragen werden können.

Es sind zwei Optionen möglich: Eine Umverteilung entsprechend der Bevölkerungszahl (Alkoholsteuer) oder ein prozentualer Abgabensatz auf dem Produkt, das auf dem Kantonsgebiet gekauft wird (Lotterie-Abgabe).

Anhang 2: Handel mit Lizenz, ausgebildetes Verkaufspersonal

Das vorgeschlagene Modell geht davon aus, dass Cannabisprodukte nicht harmlos sind, dass der Konsum mit einem gewissen Risiko verbunden ist und dass die Konsumenten wenig über den Gebrauch wissen. So ist Cannabis kein einheitliches Produkt und die Wirkung kann von den unterschiedlichsten Faktoren abhängen.

In der Schweiz ist der Handel mit psychoaktiven Substanzen wegen der gesundheitlichen Risiken gewissen Bedingungen unterstellt. Während der Bund die Rahmenbedingungen festlegt, sind die Kantone für die Kontrolle auf ihrem Territorium zuständig und können zusätzliche Massnahmen ergreifen.

Im vorgeschlagenen Regulationsmodell müssen Spezialgeschäfte, die mit Cannabisprodukten handeln (physisch oder online) eine Betriebsbewilligung beantragen (Lizenz). Dank dieser Massnahme wird gewährleistet, dass der Betriebsinhaber die gesetzlichen Vorschriften einhält, die Regulierungen in Bezug auf die gehandelten Produkte (d.h. Verkauf an Minderjährige, Geschäftszeiten, usw.) und die in der Branche geltenden Arbeitsvorschriften kennt und beherrscht. Dazu gehören auch die Prävention von Abhängigkeitsverhalten und das Erkennen von problematischem Konsum. Ein Fähigkeitsnachweis für das Verkaufspersonal würde gewährleisten, dass dessen Inhaber über genügend Kompetenzen und Kenntnisse verfügt.

Cannabis enthält mehr als 80 Cannabinoide und rund hundert Terpene. Aufgrund von zahlreichen Kreuzungen, gibt es heute viele Cannabissorten, deren Wirkung (Typ, Stärke, Dauer) abhängig ist von der Gesamtmenge und dem Verhältnis der Cannabinoide (hauptsächlich CBD und THC) sowie vom Terpenprofil (zwischen 8 und 10 Haupt-Terpene). Ebenso beeinflusst die Art des Konsums (Verbrennung, Verdampfung, oral, sublingual oder kutan) die Pharmakodynamik und Pharmakokinetik von Cannabis. Die Regulierung von Cannabisprodukten wird auch zu einer Diversifizierung und Zunahme der Produkte auf dem Markt führen. Da die Konsumenten von Cannabisprodukten nur wenig über diese Feinheiten wissen, ist es wichtig, dass das Verkaufspersonal sie beraten, informieren und auf Produkte hinweisen kann, die ihren Bedürfnissen am besten entsprechen und den geringsten Einfluss auf ihre Gesundheit haben.

Anhang 3: Verwendete Definitionen

Cannabis-Konsumentenvereine (Frz. ACC): Cannabiskonsumenten-Kollektiv, das sich zusammengeschlossen hat, um auf nicht profitorientierte Weise Cannabis anzubauen oder anbauen zu lassen.

Eigenanbau: Bezeichnet den Anbau kleiner Mengen von THC- oder CBD-Cannabis für den Eigenbrauch oder die Gratis-Abgabe an eine beschränkte Zahl von nahestehende Personen.

Cannabinoide: Wirkstoffe, die in unterschiedlicher Konzentration in Cannabis vorliegen. In der breiten Öffentlichkeit sind THC und CBD am besten bekannt.

CBD (Cannabidiol): Cannabinoid mit therapeutischer Wirkung. Cannabis, der weniger als 1% THC und höhere Mengen an Cannabidiol (CBD) enthält, ist in der Schweiz legal. Anders als THC hat CBD keine psychotrope Wirkung.

THC (Tetrahydrocannabinol): Die Begriffe THC-Cannabis und THC-Cannabisprodukte bezeichnen Cannabis mit mehr als 1% THC, dessen Herstellung, Handel, Besitz und Gebrauch gemäss BetmG verboten sind. Berechtigte Patienten können jedoch beim BAG eine Ausnahmegenehmigung für den Zugang zu THC-haltigen Cannabis-Medikamenten beantragen.

Terpene: Die Terpene sind flüchtige Moleküle, welche Cannabis den typischen Geruch und Geschmack verleihen. Bisher wurden in den verschiedenen Cannabissorten mehr als 120 Terpene identifiziert³. Diese Substanzen haben ein breites Spektrum bekannter Wirkungen. Einige davon interagieren mit den Cannabinoiden und modulieren deren Wirkung («Entourage-Effekt»)⁴. Die Menge und das Profil (Verhältnis) der Terpene in den verarbeiteten Produkten sind von zahlreichen Faktoren abhängig, so der angebauten Sorte und der Kultur- und Trocknungsmethode.

³ Hazekamp, A., Tejkalová, K., & Papadimitriou, S. (2016). Cannabis: from cultivar to chemovar II—a metabolomics approach to Cannabis classification. *Cannabis and Cannabinoid Research*, 1(1), 202-215.

⁴ Russo, E. B. (2011). Taming THC: potential cannabis synergy and phytocannabinoid-terpenoid entourage effects. *British Journal of Pharmacology*, 163(7), 1344-1364.