

Analyse der Ergebnisse der Pilotversuche mit Cannabis in Schweizer Städten - Erster Teil, 2023 bis Mitte 2024

Executive Summary

Durchgeführt von

Prof. Dr. Céline Mavrot, Prof. Dr. Susanne Hadorn, MSc. Baptiste Novet

Im Auftrag des

Bundesamts für Gesundheit (BAG)

Abstract

Ab 2023 hat die Umsetzung von Pilotversuchen zur Erprobung von Modellen zur Regulierung von Cannabis in Schweizer Städten und Gemeinden begonnen, nachdem der entsprechende Experimentierartikel im Betäubungsmittelgesetz eingeführt wurde. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung, d. h. im Juni 2024, laufen sieben Pilotversuche in Basel-Stadt, Bern, Biel, Lausanne, Luzern, Vernier, der Stadt Zürich sowie in verschiedenen Gemeinden des Kantons Zürich und des Kantons Basel-Landschaft, in denen unterschiedliche Verkaufsmodelle getestet werden. An diesen Pilotversuchen nahmen bis im Juni 2024 etwa 7'000 Erwachsene teil, was etwas mehr als 3% jenes Teils der Schweizer Bevölkerung entspricht, der laut den Zahlen des Bundesamtes für Statistik im Jahr 2022 angab, im letzten Monat Cannabis konsumiert zu haben (ca. 220'000 Personen). Die getesteten Verkaufsstellen sind die folgenden: Apotheken; gewinnorientierte Fachgeschäfte; Social clubs (gemeinnützige Vereine, die es ihren Mitgliedern ermöglichen, Cannabis aus dem Pilotversuch zu kaufen und es in privaten oder vor Ort in speziell dafür vorgesehenen Räumlichkeiten zu konsumieren; kein Eigenanbau von Cannabis); ein Drogeninformationszentrum; ein in Form eines Vereins organisiertes, nicht-gewinnorientiertes Fachgeschäft; und ein nicht-gewinnorientiertes Fachgeschäft (das entweder von nichtstaatlichen Akteuren mit einer von den Behörden vergebenen Konzession oder als staatliches Monopol geführt werden kann). Die derzeit verfügbaren Daten sind zwar vorläufig, jedoch zeigen sich gemäss dem Autorenteam des vorliegenden Berichts bereits wichtige Unterschiede zwischen gewinnorientierten und nicht-gewinnorientierten Modellen, insbesondere in Bezug auf die Produktkommunikation und den Jugendschutz (Bewerbung der Produkte in den sozialen Medien und jugendliches Erscheinungsbild in der Kommunikation rund um die gewinnorientierten Pilotversuche). Gleichzeitig verlaufen die Pilotversuche bislang ruhig und die Zusammenarbeit zwischen den zahlreichen beteiligten Akteuren ist ausgezeichnet.

Schlüsselwörter: Cannabis; Regulierung; Verkaufsmodell; kontrollierter Zugang; nicht-medizinischer Konsum; Pilotversuche; Prävention; Jugendschutz; Schweizer Städte; Artikel 8a BetmG.

Inhalt und Hintergrund der Studie

Das Inkrafttreten der Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) am 15. Mai 2021 mit der Einführung eines Experimentierartikels (Art. 8a BetmG) ermöglicht die Umsetzung von Pilotversuchen zur Erprobung von Modellen zur Regulierung von nicht-medizinischem Cannabis in Schweizer Städten und Gemeinden (nachfolgend der Einfachheit halber: Schweizer Städte). Die Pilotversuche sind zeitlich befristet. Sie werden in einem wissenschaftlichen Rahmen umgesetzt, indem innerhalb jedes Pilotversuchs Studien durchgeführt werden, die die Auswirkungen der verschiedenen Regulierungsmodelle auf die Gesundheit der konsumierenden Personen, die öffentliche Gesundheit, den Jugendschutz sowie den illegalen Markt und die Kriminalität dokumentieren sollen. Der Bundesrat beauftragte das Bundesamt für Gesundheit (BAG), die breite Öffentlichkeit und die Politik spätestens nach Abschluss des Pilotversuchs über die Ergebnisse zu informieren. In diesem Rahmen und nach einer Ausschreibung erteilte das BAG der Universität Lausanne (Institut des sciences sociales) und der Fachhochschule Nordwestschweiz (Institut für Nonprofit und Public Management) den Auftrag für die Durchführung einer Analyse der Pilotversuche während der ersten zwei Jahre ihrer Umsetzung. Dies, um die ersten Schritte zu dokumentieren und vergleichende Erkenntnisse über die Ergebnisse der verschiedenen Cannabis-Verkaufsmodelle zu gewinnen. Die Auswirkungen der Pilotversuche auf die individuelle und öffentliche Gesundheit, das Konsumverhalten, den Jugendschutz, sozioökonomische Aspekte, die öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie den illegalen Markt werden analysiert und eingeordnet. Darüber hinaus werden die Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Besonderheiten der Pilotversuche in Bezug auf das Studiendesign, die Steuerungsprozesse, die in den Pilotversuchen ergriffenen Massnahmen und Instrumente sowie die erzielten Ergebnisse untersucht. Die Autorinnen und Autoren dieses Berichts sind auf Politikwissenschaft spezialisiert und ihre Analyse erfolgt aus einer Governance-Perspektive. Das Autorenteam ist zudem unabhängig von den sieben Pilotversuchen.

Methodische Aspekte und Grenzen der Studie

Bevor die Pilotversuche nachfolgend vorgestellt und die Ergebnisse diskutiert werden, gilt es zu betonen, dass sich der vorliegende Auftrag zur Analyse der Pilotversuche nur auf die ersten beiden Jahre der Durchführung der Pilotversuche bezieht. Dafür wurde der aktuelle Bericht für die Zeitspanne 2023 bis Mitte 2024 verfasst und ein ähnlicher, späterer Bericht wird den Zeitraum Mitte 2024 bis Mitte 2025 abdecken. Die Erkenntnisse, die mit einer so kurzen Umsetzungszeit generiert werden können, sind begrenzt und sollten als vorläufig betrachtet werden. Die Analysen stützen sich auf eine Vielzahl von Quellen: Interviews mit 24 Personen, einschliesslich der Leitenden aller Pilotversuche und der Umsetzungspartner (u. a. öffentliche Verwaltung, Polizei, Verkaufsstellen), eine Dokumentenanalyse (inkl. der Gesuche für die Pilotversuche), eine Analyse der parlamentarischen Debatten in den betroffenen Städten und Kantonen sowie eine Medienanalyse (weitere Informationen zu den Methoden sind im Bericht in Kapitel 3 aufgeführt).

Politischer Hintergrund und Geschichte

Seit den 2000er Jahren hat das Thema Cannabis die politische Agenda der Schweiz geprägt, insbesondere mit einem vom Bundesrat vorangetriebenen Projekt zur Legalisierung des Konsums (vom Nationalrat abgelehnt) oder der Volksinitiative "für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz" (von den Kantonen und der Bevölkerung abgelehnt). Während jede Möglichkeit einer gesetzlichen Änderung auf Bundesebene blockiert zu sein schien, haben sich mehrere grosse Schweizer Städte ab 2014 in einer städteübergreifenden Gruppe zusammengeschlossen. Ziel dieses Zusammenschlusses ist es, die Interessen der Städte in dieser Angelegenheit zu vertreten, da sie direkt mit den Problemen im Zusammenhang mit Cannabis konfrontiert sind – Drogenmarkt und kriminelle Netzwerke, Unterdrückung des Kleinkonsums, sozio-gesundheitliche Problematik. Entsprechend plädieren sie für die Suche nach pragmatischen und innovativen Lösungen im Umgang mit dem Verbot dieses Produkts. Diese Mobilisierung der Städte hat einen grossen Beitrag zur Einführung des Experimentierartikels geleistet. Gestützt auf ein

starkes inter- und intrakommunales Netzwerk, das während der Einführung der Schadensminderungs- politik und der Bekämpfung von HIV/Aids in den 1990er Jahren aufgebaut wurde, haben die Städte eine wichtige Lobbyarbeit für die Pilotversuche geleistet. Die politischen Diskussionen in den betroffenen Städten und Kantonen verliefen wie folgt:

- In Genf legte eine überparteiliche Gruppe bereits ab 2012 die Grundlagen für einen Pilotversuch im Bereich der Cannabisregulierung. Das Thema stiess auf breite Zustimmung und die politische Debatte konzentrierte sich weitgehend auf Bedenken im Zusammenhang mit dem Crack-Konsum oder Störungen, die durch den Strassen-Drogenhandel verursacht werden. Das Engagement des Kantons für eine Politik der Schadensminderung wurde anlässlich der Diskussionen über einen Pilotversuch erneut bekräftigt. Die Stadt Vernier war motiviert, sich an einem innovativen städtischen Vorhaben zu beteiligen.
- In Lausanne befürwortete eine überwältigende Mehrheit der Stadt den Pilotversuch, mit Ausnahme der Schweizerischen Volkspartei (SVP). Ein Teil der FDP.Liberalen (FDP) gab bei der Abstimmung über den Pilotversuch den Ausschlag. Auf kantonaler Ebene waren die Meinungen gespalten, aber dennoch mehrheitlich befürwortend. Die verschiedenen betroffenen Abteilungen der Stadt Lausanne sind stark in die Umsetzung des Pilotversuchs involviert und arbeiten in enger Koordination zusammen.
- In Bern war der politische Kontext aufgrund der Uneinigkeit zwischen Stadt und Kanton angespannt. Die Stadt Bern ist seit langem an der Durchführung eines Pilotversuchs interessiert, eine Idee, die bereits 2010 von einem überparteilichen Komitee im Stadtrat unterstützt wurde. Bern hatte als Pionierin 2017 beim BAG einen Antrag auf Durchführung eines Pilotversuchs gestellt, nachdem es ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben hatte. Gleichzeitig setzte sich der Berner Grosse Rat nach einer Abstimmung im Jahr 2014 im Zuge einer Initiative der SVP dafür ein, sich beim Bund gegen die Pilotversuche einzusetzen. Der Grosse Rat stimmte jedoch im Jahr 2020 (mit einer sehr knappen Mehrheit) für die Pilotversuche, während der Regierungsrat weiterhin eine Position gegen die Pilotversuche vertrat.
- In Biel und Luzern waren die Debatten zu den Pilotversuchen konsensorientierter. Die Idee, sich als Kleinstädte an diesen wichtigen Diskussionen zu beteiligen, wurde begrüsst.
- In Basel-Stadt wurde die Ineffizienz der Repression betont, und der Pilotversuch erntete schnell starke Unterstützung. Die historische Bedeutung der Bekämpfung des Heroinkonsums und der Schadensminderung wurde dabei ebenfalls hervorgehoben.
- In Zürich positionierte sich der Stadtrat sehr deutlich für den Pilotversuch, ebenso wie der Kantonsrat. Stimmen aus der Eidgenössisch-Demokratischen Union (EDU), der SVP und der FDP äusserten jedoch Befürchtungen in Bezug auf die Verharmlosung von Drogen.

Generell lassen sich in den Städten zwei politische Trends feststellen: Die Parteimeinungen haben sich zwischen den ersten Debatten im Jahrzehnt 2010 und den Debatten im darauffolgenden Jahrzehnt deutlich zugunsten von Pilotversuchen verschoben. Gleichzeitig sind mehrere bürgerliche Parteien hinsichtlich ihrer Positionierung zu diesem Thema gespalten. Insgesamt ist die Medienberichterstattung über die Pilotversuche einerseits von neutralen und informativen Berichten geprägt, die sich auf die technischen und operativen Modalitäten der Durchführung konzentrieren. Andererseits ist sie durch eine leichte Tendenz zugunsten der Pilotversuche gekennzeichnet (im Berner Fall in geringerem Masse), wobei den Vertretern und Vertreterinnen der Pilotversuche und den Stimmen von befürwortenden Experten und Expertinnen viel Platz eingeräumt wurde. Nachdem der Bund 2017 aufgrund der unzureichenden gesetzlichen Grundlage ein erstes Gesuch der Stadt Bern, sowie ein späteres Gesuch der Stadt Genf, für einen Pilotversuch abgelehnt hatte, stimmten der Bundesrat und später das Parlament im Jahr 2019 im Grundsatz der Einführung einer Ausnahme im BetmG zu. Diese erlaubt die wissenschaftlichen Pilotversuche zur Erprobung verschiedener Regulierungsmodelle (Experimentierartikel). Somit bleiben der Anbau, die Einfuhr, die Herstellung und der Verkauf von Cannabis weiterhin verboten, vorbehaltlich der

nach Artikel 8a (Pilotversuche) zulässigen und vom BAG bewilligten Ausnahmen sowie der Verwendung zu medizinischen Zwecken nach Art. 8 Abs. 1 lit. d sowie Art. 8 Abs. 5 lit. a BetmG.

Rahmenbedingungen für die Durchführung von Pilotversuchen

Pilotversuche unterliegen einer strengen Regelung, die im Einzelnen in der Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (BetmPV) festgelegt ist:

- Die Pilotversuche müssen ein Sicherheitskonzept sowie ein Konzept für den Gesundheits- und Jugendschutz vorsehen (Art. 2 und 22 BetmPV).
- Sie sind auf eine Dauer von fünf Jahren, mit der Möglichkeit einer Verlängerung um zwei Jahre, und auf die Teilnahme von 5'000 Konsumentinnen und Konsumenten beschränkt (Art. 5 und 6 BetmPV).
- Zudem sind sie geografisch eingeschränkt und müssen den Verkauf von Cannabis anbieten, das in der Schweiz nach biologischen Standards angebaut wurde (Art. 5, 7 und 8 BetmPV).
- Die Pilotversuche müssen die Gesundheit der teilnehmenden Personen überwachen und einen verantwortlichen Studienarzt oder eine verantwortliche Studienärztin ernennen (Art. 19 BetmPV).
- Das Verkaufspersonal muss geschult sein, und Werbung für Cannabisprodukte ist verboten (Art. 12 BetmPV).
- Der Konsum von Cannabis im öffentlichen Raum ist verboten, ebenso wie die Abgabe des Produkts durch Pilotversuchsteilnehmende an Dritte, und die individuelle Kaufmenge ist begrenzt (Art. 16, 17 BetmPV).
- Schliesslich sind innerhalb der Pilotversuche die Auswirkungen des Verkaufs auf verschiedene Dimensionen, insbesondere auf die sozio-gesundheitlichen und sicherheitstechnischen Aspekte, streng zu dokumentieren (Art. 27, 32 und 33 BetmPV).

Überblick über die laufenden Pilotversuche

Der Verkauf von Cannabis im Rahmen der sieben laufenden Pilotversuche begann zwischen Januar 2023 und Mai 2024. Insgesamt wurden bis Juni 2024 rund 7'000 Cannabis konsumierende Personen in die Pilotversuche einbezogen. Dies entspricht etwas mehr als 3% der 220'000 Personen, die laut den Zahlen des Bundesamtes für Statistik im Jahr 2022 angaben, im letzten Monat Cannabis konsumiert zu haben. In Bezug auf die Stichprobe lässt sich Folgendes feststellen: Die an den Pilotversuchen teilnehmenden Personen haben insgesamt einen höheren Bildungsabschluss als der Durchschnitt der Allgemeinbevölkerung (46,2% verfügen über einen Hochschulabschluss). Die Stichprobe besteht zu 80,7% aus Männern mit einem Durchschnittsalter von 36,6 Jahren (vorläufige Angaben basierend auf den Zahlen von drei Pilotversuchen, Stoffel 2024, unveröffentlicht). Junge Erwachsene (über 18 Jahre) und Personen mit geringem Cannabiskonsum sind unterrepräsentiert.

Da die Städte und Pilotversuchsleitenden häufig auf bereits bestehende Netzwerke in der Drogenpolitik zurückgreifen, haben sie eine sehr intensive sektor- und ressortübergreifende Zusammenarbeit rund um die Pilotversuche aufgebaut (Arbeitsgruppen, ständige Koordinationsgefässe). Zahlreiche Organisationen aus verschiedenen Sektoren werden in die Durchführung der Pilotversuche einbezogen: Polizei, sozialmedizinische Einrichtungen, Berufsverbände, Staatsanwaltschaft, Kantonsärzteschaft, Inspektionskorps. Die Polizei befürwortete die Pilotversuche in allen untersuchten Fällen in der Annahme, dadurch künftig vermehrt andere Aufgaben (insbesondere die Bekämpfung von Opioiden oder den illegalen Cannabisgrosshandel) priorisieren zu können.

Die Hauptmerkmale der sieben laufenden Pilotversuche sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. In allen Pilotversuchen können die Cannabisproduzenten und-lieferanten beim Verkauf der Produkte an die Versuche eine finanzielle Marge erzielen. Wir verwenden den Begriff "gewinnorientiert" für die beiden Pilotversuche, deren Modelle darauf ausgerichtet sind, durch den Verkauf des Produkts an die Konsumierenden eine finanzielle Gewinnmarge zu erzielen (auch wenn diese finanzielle Marge im Rahmen

der Pilotversuche noch nicht unbedingt erreicht wird). Die Partnerunternehmen dieser gewinnorientierten Modelle sind zudem Akteure, die vollständig auf den Handel mit Cannabis spezialisiert sind. Im Gegensatz dazu kategorisieren wir Pilotversuche mit Cannabis-Verkauf in Apotheken als nicht-gewinnorientierte Modelle. Diese können zwar für den Verkauf von Cannabis eine Entschädigung erhalten (zwei Pilotversuche) oder eine kleine Marge erzielen (ein Pilotversuch). Cannabis ist jedoch nur ein sehr untergeordnetes Produkt in ihrem Sortiment und die Apotheken streben nicht an, einen Markt für Cannabisprodukte zu entwickeln oder sich als vollwertige Akteure in einem solchen zu etablieren. Schliesslich gilt es zu beachten, dass der vorliegende Bericht zwar auf die Problematik der aktiven Bekanntmachung von Cannabisprodukten im Rahmen einiger Pilotversuche hinweist, sich jedoch nicht zu möglichen Verstössen gegen die BetmPV im rechtlichen Sinne äussert.

Tabelle 1: Vergleichende Betrachtung der Schlüsseldimensionen innerhalb der Pilotversuche

	La Cannabi- nothèque (Vernier)	Cann-L (Lausanne)	SCRIPT (Bern, Biel, Luzern)	Cannabis Rese- arch Zürich (Zürich)	Weedcare (Basel-Stadt)	ZüriCan (Zürich)	Grashaus (Basel-Landschaft)
Anzahl Teilneh- mende (Juni 2024)	Ca. 800	945	1'091	Ca. 1'400	374	1'928	Ca. 700
Verantwortlich für den Pilotversuch und die Studie	Verein ChanGE. Universität Genf. Universitätsspital Genf.	Stadt Lausanne. Sucht Schweiz.	Forschungsteam der Universitäten Bern und Luzern.	Verein Swiss Cannabis Research Zürich. Universität Zürich und Eidgenössische Techni- sche Hochschule Zü- rich.	Kanton Basel-Stadt. Psychiatrische Universi- tätskliniken Basel und Universität Basel.	Stadt Zürich. Psychiatrische Universi- tätsklinik Zürich.	Schweizer Institut für Sucht- und Gesund- heitsforschung.
Art des Verkaufsortes	Fachgeschäft mit nicht- gewinnorientierter Ver- einsstruktur.	Nicht-gewinnorientier- tes Fachgeschäft, das als Monopol oder mit einer Konzession be- trieben wird.	Apotheken.	Fachgeschäfte (gewinn- orientiert). Apotheken.	Apotheken.	Apotheken. DIZ (Drogeninformati- onszentrum). Social clubs. Diversifizierter Verkauf in drei Arten von Ver- kaufsstellen.	Fachgeschäfte (gewinn- orientiert).
Atmosphäre der Verkaufsstelle	Neutrales Ambiente, Kenntnis des Produkts.	Neutrales Ambiente, Vorrang der Prävention vor der Produktkennt- nis.	Apothekenübliches Er- scheinungsbild, sicherer Verkauf mit Gesund- heitspersonal.	Fachgeschäfte: farben- frohes Ambiente, Pro- duktkenntnisse (Bewer- tung basierend auf Sek- undärdaten, kein Vor- ort-Besuch). Apotheken: übliches Er- scheinungsbild, sicherer Verkauf mit Gesund- heitspersonal.	Apotheken: übliches Er- scheinungsbild, sicherer Verkauf mit Gesund- heitspersonal.	Apotheken: übliches Er- scheinungsbild, sicherer Verkauf mit Gesund- heitspersonal. DIZ: Spezialisierte Ein- richtung. Social clubs: Gemein- schaftsförderndes Am- biente, Möglichkeit des Konsums vor Ort und Kenntnis des Produkts.	Farbenfrohes Ambie- ente, Kenntnis des Pro- dukts (Bewertung ba- sierend auf Sekundär- daten, kein Vorort-Besuch).
Verkaufspersonal	Auf Cannabis speziali- siertes Verkaufspersonal. In Schadensminderung und Cannabisfragen ge- schult.	Klassisches Verkaufspersonal (nicht auf Cannabis spezialisiert). In Schadensminderung und Cannabisfragen ge- schult.	Apothekenpersonal, das auf Entwöhnung spezialisiert ist. In Schadensminderung und Cannabisfragen ge- schult.	Verkaufspersonal, spe- zialisiert auf Manage- ment oder Verkauf, In- teresse an Cannabis. In Schadensminderung und Cannabisfragen ge- schult. Apothekenpersonal, das auf Entwöhnung spezialisiert ist. In Schadensminderung und Cannabisfragen ge- schult.	Apothekenpersonal, das auf Entwöhnung spezialisiert ist. In Schadensminderung und Cannabisfragen ge- schult.	Apothekende: Auf Entwöhnung spezialisiertes Personal. In Schadensminderung und Cannabisfragen ge- schult. DIZ: Personal, das be- reits auf den Konsum psychoaktiver Substan- zen und Schadensmin- derung spezialisiert ist. Social clubs: Personal, das auf den Verkauf spezialisiert ist und sich für Cannabis interes- siert. In Schadensminderung und Cannabisfragen ge- schult.	Auf Cannabis speziali- siertes Verkaufspersonal. In Schadensminderung und Cannabisfragen ge- schult.
Merchandising am Verkaufsort	Neutraler Stil. Produkte sind sichtbar. Merchandising.	Neutraler Stil. Produkte nicht sichtbar. Kein Merchandising.	Apothekenstil. Nicht sichtbare Pro- dukte. Kein Merchandising.	Fachgeschäfte: Stil noch nicht bewertet. Produkte sind sichtbar. Merchandising.	Apothekenstil. Produkte nicht sichtbar. Kein Merchandising.	Apotheken und DIZ: Apothekenstil, nicht sichtbare Produkte, kein Merchandising. Social clubs: Merchan- dising.	Fachgeschäfte: Stil noch nicht bewertet. Produkte sind sichtbar. Merchandising.

Tabelle 1: Vergleichende Betrachtung der Schlüsseldimensionen innerhalb der Pilotversuche (Fortsetzung)

	La Cannabi- nothèque (Vernier)	Cann-L (Lausanne)	SCRIPT (Bern, Biel, Luzern)	Cannabis Rese- arch Zürich (Zürich)	Weedcare (Basel-Stadt)	ZüriCan (Zürich)	Grashaus (Basel-Landschaft)
Förderung und Kommunikation	Schlichte und informa- tive Internetseite. Begrenzte Präsenz in sozialen Netzwerken.	Schlichte und informa- tive Internetseite. Keine Präsenz in sozia- len Netzwerken.	Schlichte und informa- tive Internetseite. Keine Präsenz in sozia- len Netzwerken.	Elaborierte (Produkt-)Kommunikation. Für ein junges Zielpubli- kum ansprechende In- ternetseiten des Vers- uchs und des Vereins. Präsenz in sozialen Netzwerken.	Bunte und informative Internetseite. Keine Präsenz in sozia- len Netzwerken.	Schlichte und informa- tive Internetseite. Begrenzte Präsenz in sozialen Netzwerken (Social clubs).	Elaborierte (Produkt-)Kommunikation. Ansprechend gestaltete Internetseite. Sehr proaktive Präsenz in sozialen Netzwerken.
Wirtschaftliches Modell	Nicht-gewinnorientiert, zielt auf Selbstfinanzie- rung ohne Gewinn ab (nach sechs Monaten nicht erreicht).	Nicht-gewinnorientiert, Selbstfinanzierung durch den Verkauf von Cannabis.	Nicht-gewinnorientiert, Einnahmen decken die Kosten; Entschädigun- gen für Apotheken ohne Gewinnmarge.	Gewinnorientiertes Modell. Gewinnorientierung bei den Fachgeschäften, eine kleine Marge bei den Apotheken mög- lich.	Nicht-gewinnorientiert, Einnahmen werden zwischen Studie, Apo- theken und Produzent geteilt; Entschädigun- gen für Apotheken ohne Gewinnmarge.	Nicht-gewinnorientiert, ausser für Social clubs (nicht-gewinnorien- tierte Organisationen, die auf 150 Mitglieder beschränkt sind), die Einnahmen aus Neben- aktivitäten generieren können, jedoch nicht aus den Studienproduk- ten. Eine kleine Marge bei den Apotheken mög- lich.	Gewinnorientiertes Modell.
Finanzierung des Pilotversuchs	Öffentliche (kantonaler Suchtfonds) und private Mittel.	Öffentliche Mittel. Stadt Lausanne und kantonaler Suchtfonds.	Öffentliche Mittel. Teilnehmende Städte, SNF, Tabakpräventions- fonds.	Private Mittel aus der Cannabisindustrie. Private Spenden.	Öffentliche Mittel. Psychiatrische Universi- tätsklinik, Psychiatris- che Dienste Aargau, Kanton Basel-Stadt.	Öffentliche Mittel. Stadt Zürich, Psychiatris- che Universitätsklinik Zürich.	Private Finanzierung. Betreiber der Verkaufsst- ellen (Sanity Group Switzer- land AG).

Beobachtete Auswirkungen der Pilotversuche auf die sozio-gesundheitlichen Dimensionen, die Sicherheit und die öffentliche Ordnung

Zu diesem Zeitpunkt können in einer vergleichenden Perspektive die folgenden Beobachtungen zu den Auswirkungen der Pilotversuche auf die sozio-gesundheitlichen Dimensionen, die Sicherheit und die öffentliche Ordnung gemacht werden.

Sozio-gesundheitliche Dimensionen. Aufgrund des kurzen Durchführungszeitraums können bislang nur punktuelle und vorwiegend qualitative Beobachtungen zu den sozio-gesundheitlichen Dimensionen gemacht werden: Die Pilotversuche fördern risikoreduzierte Konsummuster (bspw. Vape Pens, E-Zigaretten oder Vaporizer). Erste qualitative und vorläufige Beobachtungen deuten darauf hin, dass die konsumierenden Personen im Grossen und Ganzen etablierte Gewohnheiten haben, aber wenn es im Laufe der Teilnahme an einem Pilotversuch zu einer Änderung des Konsumverhaltens kommt, dann in Richtung eines risikoärmeren Konsums. Darüber hinaus zeigen erste Beobachtungen, dass die Pilotversuche offenbar zu einer Entstigmatisierung der Konsumierenden beitragen. Dieser Effekt wurde insbesondere bei den Pilotversuchen in Apotheken (gesundheitsförderndes Umfeld) und in Social clubs festgestellt. Diese letztgenannten, nicht-gewinnorientierten Vereine ermöglichen es ihren Mitgliedern, Cannabis zu kaufen und in privaten Bereichen oder speziell dafür vorgesehenen Räumlichkeiten zu konsumieren. Dadurch fördern die Social clubs den Aufbau einer Gemeinschaft von Gleichgesinnten (ohne dass die Mitglieder selbst Cannabis anbauen, wie es bei vielen internationalen Social-club-Modellen der Fall ist). Die hohe und gleichbleibende Qualität der Produkte, die im Rahmen der Pilotversuche verkauft werden, bietet eine höhere Sicherheit als Produkte aus dem illegalen Markt.

Sicherheit und öffentliche Ordnung. In der Umgebung der Verkaufsstellen wurden keine Störungen der öffentlichen Ordnung festgestellt und die Pilotversuche verliefen friedlich. Bei einigen Pilotversuchen wurden nachhaltige Anstrengungen unternommen, um die Nachbarschaft zu informieren. Viele technische Aspekte konnten zu Beginn der Pilotversuche mit den betroffenen Polizeikörpern geklärt werden (Modalitäten der Kontrollen, Überprüfung der Teilnehmendenausweise). Das neu eingestellte Verkaufspersonal wurde in den meisten Pilotversuchen in Zusammenarbeit mit der Polizei überprüft. Es wurden

zudem keine Fälle verzeichnet, in denen Cannabis aus den Pilotversuchen in den illegalen Markt gelangt wäre.

Governance der Produktion und des Verkaufs von Cannabis

In Bezug auf die Governance der Produktion und des Verkaufs von Cannabis lassen sich mehrere Unterschiede zwischen den verschiedenen Modellen feststellen.

Rekrutierung. Die Rekrutierung der an der Studie teilnehmenden Personen ist entscheidend für die erfolgreiche Durchführung der Pilotversuche (um ausreichend grosse Stichproben zu erreichen) und auch, um die Sicherheit der teilnehmenden Personen zu gewährleisten (durch eine strenge Überprüfung der Ausschlusskriterien). Erste Beobachtungen zeigen, dass die Ein- und Ausschlusskriterien zwischen den Pilotversuchen recht unterschiedlich sind, insbesondere in Bezug auf die Kriterien zur psychischen Gesundheit (Ein- oder Ausschluss von Personen mit einer psychotischen Störung). Unterschiede bei der Rekrutierung wurden auch bei der Überprüfung einer möglichen Schwangerschaft (in einigen Fällen obligatorischer Test, in anderen Fällen einfache Selbstdeklaration) und bei der Beurteilung des früheren Konsums (persönliche Erklärung der teilnehmenden Personen vs. biologische Tests) festgestellt. Die Gespräche für die Aufnahme in die Pilotversuche wurden entweder von geschultem Personal der Verkaufsstellen (ZüriCan) oder von Gesundheitsfachpersonen wie z. B. Apothekenpersonal geführt (SCRIPT, Grashaus, Weedcare, Cann-L). Zu Spannungen zwischen dem Partnerunternehmen (Betreiber der Verkaufsstelle) und dem wissenschaftlichen Team kam es im Rahmen des gewinnorientierten Grashaus-Pilotversuchs, als das Unternehmen auf eine breite Zulassung der Teilnehmenden drängte, um die geplante Stichprobengrösse schnell zu erreichen, während die Studienleitenden der Qualität und Sicherheit der Rekrutierung den Vorrang gaben.

Verkaufsinteraktion, Prävention sowie Studienärzte und -ärztinnen. Der konkrete Ablauf der Verkaufssituationen, die dort vermittelten Präventionsbotschaften sowie die Einbindung der Studienärzte resp. -ärztinnen sowie weiteren Gesundheitsfachpersonen sind entscheidend, um zu verstehen, wie die Teilnahme an den Pilotversuchen schliesslich das Konsumverhalten beeinflusst (bspw., um Änderungen der Konsummenge und des Konsummusters herbeizuführen). Die Ergebnisse zeigen, dass in allen Verkaufsstellen das Verkaufspersonal beim Erstkontakt eine Basispräventionsbotschaft an die Konsumierenden vermittelt, während die Intensität dieser Präventionsarbeit dann tendenziell über die Zeit hinweg (in den darauffolgenden Verkaufssituationen) in unterschiedlichem Masse abnimmt. Im Pilotversuch SCRIPT bietet das Apothekenpersonal proaktiv eine Intervention zur Raucherentwöhnung an und präsentiert verschiedene alternative Konsumformen zum Inhalieren von Tabak und Cannabis. In den gewinnorientierten Fachgeschäften und Social clubs sowie in gewissen Apotheken wird die Eigenverantwortung der Konsumierenden stärker betont. Einige Pilotversuche wie La Cannabinothèque organisieren zusätzliche Veranstaltungen oder Dienstleistungen zur Prävention und zum Gesundheitsschutz, wie kostenlose sozialpflegerische Beratungen oder Informationsveranstaltungen. Darüber hinaus verfügt jeder Pilotversuch über einen ärztlichen Leiter oder eine ärztliche Leiterin, der oder die die medizinische Versorgung der Teilnehmenden sicherstellt und die gesundheitlichen Risiken der Teilnahme an der Studie minimiert. Die verantwortlichen Studienärztinnen resp. -ärzte übernehmen die Betreuung der teilnehmenden Personen je nach Studie auf verschiedene Weise und sind in den meisten Pilotversuchen zudem an der Zulassung der Studienteilnehmenden beteiligt. Die Art und Weise, wie die Studienärzte resp. -ärztinnen in die Pilotversuche einbezogen werden, ist jedoch unterschiedlich: In einer umfassenden Variante wie dem Weedcare-Pilotversuch haben 10% der teilnehmenden Personen bereits eine Beratung in Anspruch genommen. In einer Variante wie Grashaus wird das Gespräch zur Aufnahme in den Pilotversuch von Pflegekräften geführt und der Arzt oder die Ärztin kommt nur bei Bedarf ins Spiel (was bislang selten der

Fall war). Die medizinische Betreuung der teilnehmenden Personen ist daher unterschiedlich. Abgesehen von den Fällen Weedcare (Apotheken) und Cann-L (nicht-gewinnorientiertes Fachgeschäft, das als staatliches Monopol oder mit einer Konzession betrieben wird) sind Überweisungen von Teilnehmenden an die Studienärzte resp.-ärztinnen bislang selten erfolgt.

Verkaufspersonal. Bei der Vermittlung von Präventionsbotschaften an die teilnehmenden Personen sowie bei der Beratung zu den Produkten spielt das Verkaufspersonal eine zentrale Rolle. Die Pilotversuche zeigen deutliche Unterschiede bei der Auswahl des Personals: Einige Verkaufsstellen legten bei der Rekrutierung des Verkaufspersonals Wert auf Produktkenntnisse, insbesondere in Fachgeschäften (La Cannabinothèque, Grashaus, Cannabis Research Zürich). Cann-L hat sich bewusst für Personal entschieden, das nicht auf Cannabis spezialisiert ist, um die Neutralität der Verkaufsstelle zu stärken. Die Apotheken setzen auf die Gesundheits- und Präventionskompetenz ihres Personals. Gleichzeitig führten alle Pilotversuche eine spezielle Schulung für das Verkaufspersonal durch, die etwa zwei Tage dauerte. Die Schulungen fanden in der Regel in Form von Präsenzveranstaltungen statt, ausser im Pilotversuch SCRIPT, wo eine Online-Schulung mit ergänzenden Präsenzveranstaltungen (obligatorisch für die Verkaufsstellenleitenden, optional für das Personal) durchgeführt wurde. Die Pilotversuche sehen Auffrischungen dieser Schulungen vor, z. B. in Form von spezifischen Fallbesprechungen (Cann-L, Weedcare), Wissenstests (Cannabis Research Zürich), Austauschtreffen (ZüriCan) oder jährlichen (Grashaus) bzw. fortlaufenden Schulungen (La Cannabinothèque). Die Schulungen wurden vom Verkaufspersonal als nützlich erachtet, ohne dass ein grösseres Verbesserungspotenzial genannt wurde.

Produkte und Verpackung. Die Auswahl der Produkte sowie die Verpackung können einen entscheidenden Einfluss auf das Kaufverhalten der teilnehmenden Personen haben und wurden daher genau untersucht. Es zeigt sich, dass in jedem Pilotversuch unterschiedliche Produktpaletten angeboten werden. Alternativen zu Rauchwaren sind immer vorhanden (E-Liquids, Vaporizer, Produkte zur oralen Einnahme) und der Konsum von Produkten mit reduziertem THC-Gehalt wird generell empfohlen. Das Ziel der Pilotversuche ist es, ein breites Sortiment anzubieten, um eine attraktive Alternative zum illegalen Markt darzustellen. Aus diesem Grund wurde in einigen Pilotversuchen bereits eine Erweiterung der Produktpalette diskutiert oder beschlossen. Die Beobachtung der Preisentwicklung der Produkte, um gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen, ist in diesem Zusammenhang ebenfalls von zentraler Bedeutung. Die Anforderung, biologische Produkte aus Freilandanbau zu verwenden, hat in den Anfängen der Produktion verschiedene Probleme verursacht (bspw. instabile Produktqualität und Lieferschwierigkeiten aufgrund von Anbauzyklen). Zudem sind die Verpackungen der Produkte über die Pilotversuche hinweg sehr unterschiedlich. Einige Pilotversuche setzen auf Schlichtheit mit farblosen Verpackungen ohne Logos (ZüriCan, SCRIPT), während andere bunte Verpackungen haben (z. B. Grashaus und Weedcare) und in geringerem Masse auch La Cannabinothèque, Cann-L und Cannabis Research Zürich. Einige Verpackungen enthalten einen QR-Code, der entweder zur Internetseite der Studie (Weedcare und SCRIPT), zu Informationen über Schadensminderung oder zu Ergebnissen von Labortests zu den Produkten (Cann-L) führt. Bei den gewinnorientierten Pilotversuchen werden die Namen der Produktionspartner genannt, bei den anderen hingegen nicht, um zu vermeiden, dass die Wahrnehmung dieser Akteure aktiv gefördert wird. Zwecks Schlichtheit haben sich Cann-L und La Cannabinothèque für Produktnamen in Form von Nummerierungen (z. B. Alpha, Beta) anstelle der auf dem illegalen Markt üblichen verwendeten Bezeichnungen entschieden.

Werbung/Merchandising/Kommunikation. Werbung für Cannabisprodukte ist gesetzlich verboten. Eine Förderung der Sichtbarkeit der Pilotversuche zum Zweck der Teilnehmendenrekrutierung ist hingegen erlaubt. Es gibt jedoch wesentliche Unterschiede zwischen den Pilotversuchen, was die Kommunikation über Cannabisprodukte betrifft. Die gewinnorientierten Pilotversuche sind insbesondere in sozialen Netzwerken präsent und verfügen über elaborierte Strategien zur Präsentation der Pilotversuche (z. B.

ansprechendes Logo und Internetseiten der Studie und des Vereins bei Cannabis Research Zürich, Verteilung von Flyern für die Rekrutierung bei Grashaus). Auf der Internetseite der Studie duzt Cannabis Research Zürich die Leserschaft, und beide Internetseiten zielen durch ihre Bildsprache, die Fotos von Gruppen von jungen Leuten in geselligen Momenten enthält, auf ein junges Publikum ab. Der Pilotversuch Grashaus verfügt über eine sehr proaktive Präsenz in sozialen Netzwerken, die Cannabisprodukte auf attraktive Weise sichtbar macht (siehe die im Bericht abgedruckten Bilder). Im Gegensatz dazu sind die Internetseiten der anderen Pilotversuche neutral gestaltet und bieten sachliche Informationen über die Ziele und den Ablauf der Studien (Cann-L, ZüriCan, SCRIPT, La Cannabinothèque, Weedcare). In der Mehrheit der Pilotversuche mit Fachgeschäften (Cannabis Research Zürich, Grashaus, La Cannabinothèque) sowie in einigen Social clubs (ZüriCan) werden auch Merchandising-Produkte verkauft. Konkret werden in einigen Pilotversuchen (bspw. Cannabis Research Zürich, Grashaus und La Cannabinothèque) Bekleidung und Accessoires mit dem Logo des Pilotversuchs (bspw. T-Shirts und Taschen) verkauft und/oder vom Verkaufspersonal getragen. Darüber hinaus werden in gewissen Verkaufsstellen (La Cannabinothèque, einige Social clubs von ZüriCan und Grashaus) Accessoires angeboten, die beim Konsum von Cannabis durch Rauchen eingesetzt werden können, wie Feuerzeuge oder Papier zum Drehen. Im Pilotversuch Grashaus wurde zudem ein Bonussystem (finanzieller Anreiz) für das Verkaufspersonal eingeführt, mit dem die Gewinnung neuer Teilnehmenden am Pilotversuch belohnt wurde.

Schlussfolgerungen der Analyse und Ausblick

Die nachfolgenden Ausführungen geben ausschliesslich die Perspektive des für diesen Bericht verantwortlichen Forschungsteams wieder. Mit der Einführung des Experimentierartikels und der damit verbundenen Möglichkeit, verschiedene Verkaufsmodelle zu testen und deren Auswirkungen zu untersuchen, hat der Schweizer Gesetzgeber ein Instrument geschaffen, mit dem eine weitreichende Evidenzbasis für die Überlegungen zur Cannabisfrage gesammelt werden kann. Dieser experimentelle Ansatz, der darauf abzielt, verschiedene Modelle im selben nationalen Kontext zu testen, ist in diesem Bereich neu. Dieser Prozess benötigt jedoch noch Zeit für die Umsetzung und Analyse. Einige allgemeine Beobachtungen können jedoch bereits in diesem Stadium gemacht werden.

Erstens ist das Thema Cannabis oftmals Gegenstand heftiger politischer Debatten. So werden auch auf Bundesebene in regelmässigen Abständen Diskussionen zu diesem Thema geführt. Es besteht daher die Gefahr, dass der politische Fahrplan nicht derselbe ist wie das Timing der Pilotversuche. Letztere liefern unter realitätsnahen Bedingungen nicht nur wertvolle Anhaltspunkte für die Zweckmässigkeit einer Regulierung, sondern auch für deren konkrete Ausgestaltung. Im Falle einer Anpassung der Regulierung sollten diese Erkenntnisse eine wichtige Grundlage für politische Entscheidungen bilden.

Zweitens testen die Pilotversuche nicht nur Verkaufsmodelle, sondern auch unterschiedliche Präventions- und Jugendschutzkonzepte, die auf den jeweiligen praktischen Ansätzen und Leitideen jedes einzelnen Versuchs basieren (bspw. gesundheitsorientierter Ansatz beim Verkauf in Apotheken, *Empowerment* durch die Gemeinschaft bei Social clubs, Eigenverantwortung bei gewinnorientierten Fachgeschäften, Schutz der konsumierenden Personen bei nicht-gewinnorientierten Fachgeschäften). Die getesteten Modelle unterscheiden sich somit in entscheidenden Aspekten wie dem Stellenwert der Prävention in der Verkaufsinteraktion oder der Intensität der gesundheitsspezifischen Betreuung innerhalb der Pilotversuche (nicht-gewinnorientierte Modelle haben diesbezüglich in der Regel strengere Anforderungen), dem Ausmass der (Produkt-)Kommunikation und des Merchandisings, der Gewichtung der Frühintervention bei problematischem Konsum oder den Arten der Entstigmatisierung des Konsums. All diese Elemente müssen in die künftigen Überlegungen einbezogen werden, da sich zwischen den Pilotversuchen bereits erhebliche Unterschiede in der Umsetzung abzeichnen.

Drittens ist die Frage nach dem Modell der Pilotversuche von zentraler Bedeutung. Die Pilotversuche werden derzeit in verschiedenen Typen von Verkaufsstellen durchgeführt, lassen sich jedoch anhand eines

grundlegenden Unterschieds kategorisieren, nämlich ob sie gewinnorientiert (zwei Pilotversuche) oder nicht-gewinnorientiert sind (fünf Pilotversuche). Es besteht ein inhärentes Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz der Gesundheit der konsumierenden Personen sowie der öffentlichen Gesundheit und den Rentabilitätszielen im Falle von gewinnorientierten Modellen. Dies ist ein zentrales Element der Cannabisregulierungs-Debatte, und die Literatur zeigt, dass ein einmal angenommenes Regulierungsmodell (bspw. eine gewinnorientierte Marktöffnung für die Privatindustrie) nur sehr schwer wieder rückgängig zu machen ist. In diesem Kontext ist die Frage nach dem Umgang mit Marketingaktivitäten für gesundheitsschädliche Produkte besonders wichtig, wie das Beispiel Tabak zeigt. Folglich wurde dieser Aspekt auch im vorliegenden Bericht untersucht, und es zeigt sich, dass zwischen gewinnorientierten und nicht-gewinnorientierten Modellen auffällige Unterschiede bei der Werbung und Kommunikation bestehen. Die ersten Beobachtungen im Rahmen dieser Analyse zeigen, dass die gewinnorientierten Modelle bereits Elemente der Kommunikation und aktiven Bekanntmachung der Cannabisprodukte der Pilotversuche einsetzen (Präsenz in sozialen Netzwerken; attraktive Internetseiten, die Gruppen von jungen Leuten bei geselligen Anlässen zeigen; Präsentation der Cannabisprodukte aus den Pilotversuchen in sozialen Netzwerken; finanzielle Anreize für das Verkaufsstellenpersonal zur Anwerbung neuer Pilotversuchsteilnehmenden). In einem der Pilotversuche zeigte sich ein Druck, Personen zügig in die Studie aufzunehmen, um eine hohe Teilnehmendenzahl zu erzielen, was jedoch im Spannungsfeld zur sorgfältigen medizinischen Beurteilung beim Studieneintritt steht. Erste Beobachtungen weisen somit darauf hin, dass in gewinnorientierten Modellen mehr Wert auf einen ansprechenden Aussenaustritt gelegt wird, was die Einhaltung der geltenden Werbeverbote in den Augen des Autorenteam dieses Berichts mitunter schwierig macht. Die in den Pilotversuchen durchgeführten Kommunikationsmassnahmen zielen auch darauf ab, die Sichtbarkeit der Versuche zu erhöhen, eine breite Diversität von Teilnehmenden anzuziehen und den Konsum zu entstigmatisieren. Es bleibt offen, ob diese Ziele auch unter stärkerer Berücksichtigung des Jugendschutzes und somit ohne Kommunikationsaktivitäten, die den Cannabiskonsum positiv darstellen, erzielt werden könnten. Diese Elemente erscheinen insbesondere im Kontext der Erfahrungen in der Schweiz mit der starken Präsenz der Tabakindustrie wichtig, welche zeigen, dass in einem gewinnorientierten Modell hohe Hürden für wirksame strukturelle Prävention (z. B. Verbote und regulatorische Einschränkungen) bestehen und dies dazu führen kann, dass insbesondere im Hinblick auf Werbung gesetzliche Schlupflöcher genutzt werden. Im Gegensatz dazu zeigt das Beispiel des Glückspiels und insbesondere der Lotterien, dass staatliche Regulierungsmodelle innerhalb des Schweizer Modells möglich sind (obwohl auch dieses Regulierungsmodell insb. in Bezug auf die Werbung teilweise kritisiert wird). Ausserdem ist der zeitliche Abstand einer künftigen Regulierungsanpassung gross genug, um mit Blick auf diese Aspekte Lehren aus den internationalen Erfahrungen mit der Regulierung von Cannabis zu ziehen.

Viertens besteht je nach Ausgestaltung der künftigen Regulierung das Risiko einer Inkongruenz zwischen den zuständigen föderalen Ebenen, da möglicherweise ein erheblicher Teil der Umsetzungskompetenzen den Kantonen zugewiesen werden könnte. Wie die Geschichte der Einführung des Experimentierartikels und der Umsetzung der Pilotversuche zeigt, waren es insbesondere die Städte, die in dieser Frage eine führende Rolle spielten, da sie direkt mit den damit verbundenen Problemen konfrontiert waren. Die Kantone haben diese Vorreiterrolle bei den Pilotversuchen nicht übernommen. Derzeit sind die an den Pilotversuchen beteiligten Städte und Gemeinden dabei, wertvolles Wissen und Kompetenzen aufzubauen und ein enges Netzwerk von Umsetzungspartnern zu etablieren, um die erfolgreiche Durchführung der Pilotversuche zu gewährleisten. So entstehen auf dieser Ebene beispielsweise abteilungsübergreifende Arbeitsgruppen sowie Beziehungen zu relevanten sozial-gesundheitlichen Einrichtungen und Berufsgruppen. Sollten die Kantone in Zukunft eine wichtige Rolle in diesem Dossier spielen, ist ein sorgfältiger Prozess der Kompetenzübertragung unbedingt zu empfehlen, um diesen Übergang zu begleiten. Die zur Verfügung stehenden Daten deuten darauf hin, dass diese wichtige Governance-Frage bislang in der Debatte zur neuen Regulierung noch nicht antizipiert wurde.

Kontaktinformationen

Prof. Dr. Céline Mavrot
Institut für Sozialwissenschaften
Universität Lausanne
Geopolis-Gebäude
UNIL-Mouline
1015 Lausanne
celine.mavrot@unil.ch

Prof. Dr. Susanne Hadorn
Institut für Nonprofit und Public Management
Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)
Peter Merian-Strasse 86
4002 Basel
susanne.hadorn@fhnw.ch

MSc. Baptiste Novet
Institut für Sozialwissenschaften
Universität Lausanne
Geopolis-Gebäude
UNIL-Mouline
1015 Lausanne
baptiste.novet@unil.ch