



Risiken regulieren – ein Orientierungsrahmen für die Suchtpolitik

Impulspapier der Eidgenössischen Kommission für Fragen
zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKS/N)



Impressum

Autor:innenschaft: Arbeitsgruppe Regulierung der EKS/N

Mitglieder: Christian Schneider (Co-Leiter AG), Frank Zobel (Co-Leiter AG), Reto Auer, Anne-Claire Brechet Bachmann, Barbara Broers, Suzanne Lischer, Franziska Sprecher, Julia Wolf, Karin Zürcher

Prozessbegleitung und redaktionelle Unterstützung:
Markus Theunert (Social Affairs GmbH)

Zitervorschlag: Schneider Christian; Zobel Frank; Auer Reto; Brechet Bachmann Anne-Claire; Broers Barbara; Lischer Suzanne; Sprecher Franziska; Wolf Julia; Zürcher Karin (2024). Risiken regulieren – ein Orientierungsrahmen für die Suchtpolitik. Impulspapier der Eidgenössischen Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKS/N).

Bern, Juni 2024

Inhaltsverzeichnis

Summary	4
1. Einleitung	7
2. Grundlagen	9
2.1 Definitionen	9
2.2 Methodisches Vorgehen	10
3. Regulierungsbedarf	11
4. Regulierungsvariablen	15
4.1 Produktion	15
4.2 Distribution (Detailhandel)	16
4.3 Ebene Marketing	19
4.4 Besteuerung	21
4.5 Preisgestaltung	23
4.6 Ebene Konsum	23
5. Regulierungsleitsätze	25
6. Analyse	27
7. Regulierungstypologie	32
7.1 Unterregulierte Produkte	33
7.2 Überregulierte Produkte	33
7.3 Produkte mit weniger grossem Optimierungsbedarf	33
8. Einordnung und Empfehlungen	35
8.1 Einordnung	35
8.2 Empfehlungen	38
Literatur	40

Summary

Von A wie Alkohol bis Z wie Zigaretten, von A wie Abhängigkeit bis Z wie Zusammenbruch: Der Konsum psychoaktiver Produkte birgt Risiken. Deshalb greift der Staat begrenzend ein. So erlässt er zahlreiche Vorschriften, wie diese Produkte hergestellt, beworben und verkauft werden dürfen. Manche Produkte verbietet er ganz (wie z. B. Heroin oder Ecstasy). Bei anderen erlaubt er den Konsum mit Auflagen (wie z. B. bei Alkohol oder Geldspielen). All diese Eingriffe sind Formen staatlicher Regulierung.

Weil der Staat schon seit vielen Jahrzehnten auf ganz unterschiedliche Weise in den Markt psychoaktiver Produkte eingreift, verfügt er über viel Erfahrung in der Anwendung unterschiedlichster Regulierungsinstrumente. Der vorliegende Bericht stellt 26 erprobte Instrumente in der Übersicht vor und nennt entsprechende Anwendungsbeispiele.

Die tatsächliche Anwendung des zur Verfügung stehenden regulatorischen Werkzeugkastens unterscheidet sich je nach Produkt stark. Denn die Regulierung von bewusstseinsverändernden Mitteln ist historisch gewachsen. Sie war und ist immer auch geprägt von Zeitgeist, Bedrohungsempfinden und Machtinteressen. Entstanden ist ein «Flickenteppich», der nicht nur aus Public-Health-Sicht inkohärent und ineffizient ist, wie die Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EКСN) 2022 in ihrem Grundlagenbericht *«Die Regulierung psychoaktiver Produkte in der Schweiz»* festgehalten hat.

Mit dem vorliegenden Bericht «Risiken regulieren» verlässt die EКСN die Ebene der Problemdiagnose und legt einen Orientierungsrahmen für die Suchtpolitik vor. Der Bericht systematisiert die Entscheidungsgrundlagen für die Politik auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse und praktischer Erfahrungen, um eine sachliche Diskussion im Dienst einer kohärenteren Suchtpolitik zu erleichtern. Dafür gibt er aus der Perspektive der EКСN fachlich fundierte Antworten auf drei zentrale Fragen.

Frage 1:

Besteht bei psychoaktiven Produkten Regulierungsbedarf?

Damit die verfassungsrechtlichen Anforderungen für eine Regelung durch den Gesetzgeber erfüllt sind, muss nach Ansicht der EКСN

- ein Produkt eine psychoaktive Wirkung haben und/oder ein Abhängigkeitsrisiko bergen;
- der Konsum eines Produkts Risiken mit sich bringen (für die Konsumierenden selbst, für ihr soziales Umfeld und/oder für die Volkswirtschaft als Ganzes);
- der gewählte Regulierungsmix – d. h. das Zusammenspiel der einzelnen Regulierungsvariablen (► Kapitel 4) – effektiv und effizient sein, d. h. die angestrebte Wirkung mit einem vertretbaren Aufwand auch wirklich eintreten.

Frage 2:

Welchen widerstreitenden Interessen muss eine Regulierung Rechnung tragen?

Regulierungen müssen nach Ansicht der EKSN sechs übergeordnete Leitprinzipien bestmöglich in Balance bringen:

- das Recht auf eine freie, informierte Konsumententscheidung
- den Gesundheits- und Jugendschutz
- die Sicherheit Aller (insbesondere auch nicht direkt beteiligter Dritter)
- die Verhältnismässigkeit und Vergleichbarkeit der staatlichen Eingriffe
- die Wirtschaftsfreiheit und die volkswirtschaftliche Prosperität
- die Orientierung an wissenschaftlichen Erkenntnissen

In einem Satz: Risiken sind dann angemessen reguliert, wenn der Regulierungsmix mit möglichst wenigen Einschränkungen und unerwünschten Nebenwirkungen möglichst viel potentiellen Schaden verhindert und vermindert.

Frage 3:

Inwiefern tragen die heutigen Regulierungspolicies diesen Anforderungen Rechnung?

Auf Basis einer differenzierten Analyse von 16 psychoaktiven Produkten identifiziert die EKSN drei Muster:

- Tabakprodukte, E-Zigaretten und Alkohol sind grundsätzlich legal und sehr zurückhaltend reguliert. Die Regulierung trägt den mit ihrem Konsum verbundenen Gesundheits-, Abhängigkeits- und weiteren Risiken zu wenig Rechnung. Sie sind als **unterreguliert** zu bezeichnen.
- Cannabis, Kokain, Ecstasy, Heroin und Halluzinogene sind gemäss Betäubungsmittelgesetz (BetmG) verbotene Substanzen, bei denen (mit Ausnahmen) sowohl die Herstellung wie auch der Handel resp. die Weitergabe, der Besitz und der Konsum illegal sind. Umfassende Verbote als schärfste Form der Regulierung überzeichnen aus Sicht der EKSN die tatsächlichen Risiken und nehmen zu viele unerwünschte Nebenwirkungen (insbesondere auch den Ausfall von Steuererträgen und die Förderung krimineller Netzwerke) in Kauf. Diese Substanzen sind als **überreguliert** zu bezeichnen.
- Medikamente wie Benzodiazepine und verschriebene Opioide sowie Casino-Spiele, Lotterien und Wetten eint der Umstand, dass die Abweichung zwischen heutiger und wünschbarer Regulierung **weniger gross** ist.

In Würdigung dieser Erkenntnisse formuliert die EKSN drei Empfehlungen:

Empfehlung 1

Die Regulierung psychoaktiver Produkte sollte evidenzbasiert, risikosensibel und kohärent erfolgen. Eine kritische Überprüfung der heutigen Regulierungspolicies ist unerlässlich.

Empfehlung 2

Die Regulierung psychoaktiver Produkte sollte eine transparente und konzeptgeleitete Abwägung widerstreitender Interessen vornehmen.

Empfehlung 3

Die Regulierung psychoaktiver Produkte sollte die statische Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Substanzen zugunsten eines dynamischen Risikoregulierungsparadigmas überwinden.

In der konkreten Umsetzung empfiehlt die EKS:

- im Umgang mit illegalen psychoaktiven Produkten den bei Cannabis eingeschlagenen Weg fortzusetzen: Mittels wissenschaftlich begleiteter Pilotprojekte sollen verlässliche Erfahrungen in der risikosensiblen Stärkung individueller Konsumfreiheiten gesammelt und Unterstützungsbedürfnisse zur Vermeidung von Folgeproblemen evaluiert werden. Auf dieser Basis können mehrheitsfähige gesetzliche Öffnungsschritte in Angriff genommen werden. Dieser Ansatz sollte auf weitere, heute noch illegale psychoaktive Produkte ausgeweitet werden.
- im Umgang mit den legalen psychoaktiven Produkten eine risikosensible Stärkung des Regulierungsmixes zu entwickeln und umzusetzen. Dafür können und sollen insbesondere gute Beispiele aus dem Geldspiel-Bereich (z. B. Verkaufslizenzen, Sozialschutzmassnahmen etc.) geprüft und übernommen werden.

Das übergeordnete Ziel besteht darin, Kompromisse zu finden, die den widerstreitenden Interessen und Ansprüchen Rechnung tragen – und dabei die individuellen Freiheitsrechte ebenso wie die präventive Sorgfaltspflicht des Staates zu respektieren und wo nötig zu stärken. Bevormundende Verbotspolitik sollte durch verantwortungsbasierte Regulierungsmixes abgelöst werden, welche die Wirtschaftsfreiheit soweit wie möglich respektieren und dabei Menschen in besonders verletzlichen Lebenslagen so stark wie nötig schützen.

Bern, im Juni 2024

Die Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKS) ist eine ausserparlamentarische Expert:innenkommission. Sie berät den Bundesrat und die Bundesverwaltung in Fragen ihrer Zuständigkeit. Die EKS ist per Januar 2020 aus den bisherigen eidgenössischen Kommissionen für Alkoholfragen (EKAL), für Tabakprävention (EKTP) und für Suchtfragen (EKSF) hervorgegangen.

Sie vereinigt 20 Expert:innen aus Gesundheitsförderung und Prävention, Sozialwissenschaften, Medizin, Suchthilfe und Suchttherapie, Justiz und Vollzug, gesundheitliche Chancengleichheit und Gesundheitskommunikation. Präsident ist Matthias Weishaupt, alt Regierungsrat von Appenzell Ausser Rhoden, Vorsteher des Departements Gesundheit und Soziales (2006–2019).

Die Kommission ist dem Eidgenössischen Departement des Innern EDI zugeteilt. Das wissenschaftliche Sekretariat wird durch das BAG, Abteilung Prävention nichtübertragbarer Krankheiten NCD, geführt.

Der vorliegende Bericht wurde von einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Christian Schneider (Vizepräsident EKS, Strategischer Analytiker der Kantonspolizei Zürich) und Frank Zobel (Mitglied EKS, Vizedirektor und Co-Leiter der Forschungsabteilung von Sucht Schweiz) erarbeitet.

Für Informationen und Auskünfte wenden Sie sich an die Geschäftsstelle der EKS:
Bundesamt für Gesundheit BAG
Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention
nichtübertragbarer Krankheiten EKS
Schwarzenburgstrasse 157
CH-3003 Bern
Telefon +41 58 463 88 24
eksn-cfant@bag.admin.ch

1. Einleitung

Die Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EКСN) ist eine ausserparlamentarische Kommission, die vom Bundesrat eingesetzt wird. Als unabhängige Fachkommission verfasst sie Berichte und Stellungnahmen zu Fragen, die übergreifend die Thematik von Sucht und Risikofaktoren für nichtübertragbare Krankheiten betreffen. Sie initiiert und begleitet die Meinungsbildungs-, Entscheidungs- und Realisierungsprozesse bei Fragen, die im Zusammenhang mit Alkohol, Tabak, Betäubungsmitteln, Verhaltenssuchten sowie psychoaktiven Medikamenten stehen.

Im November 2022 hat die EКСN den Grundlagenbericht «Die Regulierung psychoaktiver Produkte in der Schweiz» (Schneider & Zobel et al. 2022) veröffentlicht, der auf langjährigen Expert:innen-Diskussionen aufbaut, die innerhalb der EКСN und ihrer Vorgängerkommissionen geführt wurden. Dieser liefert eine Übersicht, welche politischen Regulierungsmöglichkeiten heute genutzt werden, um die Gefährdung der Bevölkerung oder bestimmter Bevölkerungsgruppen durch psychoaktive Produkte zu minimieren. «Zwar können in den Regulierungen von Tabak, Alkohol und Geldspiel (...) isolierte Beispiele guter Praxis identifiziert werden», formuliert die EКСN im Vorgängerbericht. «Aus einer übergeordneten Perspektive kommt die EКСN jedoch zum Schluss, dass die momentan in der Schweiz genutzten Regulierungsinstrumente nicht geeignet sind, die gesundheitlichen Schäden der einzelnen psychoaktiven Produkte effektiv und kohärent zu minimieren.» (3) Wir sprechen gar von einem «unkoordinierten Flickenteppich» (20).

Der nun präsentierte Bericht geht einen Schritt weiter und stellt die fachlichen Grundlagen zusammen, um den politischen Entscheidungsträger:innen ermöglichen, ihre Regulierungspolicies evidenzbasierter, risikosensibler und kohärenter zu gestalten.

In einem ersten Schritt nennt der Bericht Kriterien zur Entscheidung, ob ein **Regulierungsbedarf** besteht (► Kapitel 3).

In einem zweiten Schritt zeigt der Bericht die **Regulierungsvariablen** auf (► Kapitel 4). Bildlich gesprochen: Er macht sichtbar, an welchen «Stellschrauben» politische Entscheidungsträger und -trägerinnen drehen können, um Schäden und Risiken durch psychoaktive Produkte zu vermindern. Daraus ergibt sich ein übergeordneter Risikoregulierungsrahmen mit 26 Regulierungsvariablen, der auf alle psychoaktiven Produkte angewendet werden kann.

In einem dritten Schritt untersucht der Bericht mögliche **Regulierungsleitsätze** (► Kapitel 5). Damit sind Prinzipien oder Leitideen gemeint, die als Kriterien dienen können, um das bestgeeignete Regulierungsmodell herzuleiten. Die EКСN schlägt dabei vor, sich an sechs übergeordneten Regulierungsleitsätzen – informierte Wahlfreiheit, Gesundheits- und Jugendschutz, Sicherheit, Verhältnismässigkeit und Vergleichbarkeit, Prosperität sowie Evidenzbasierung – zu orientieren, für die eine bestmögliche Balance gesucht werden soll.

In einem vierten Schritt werden diese Regulierungsleitsätze auf 16 psychoaktive Produkte angewendet. Am konkreten Beispiel wird analysiert, wie gross die Abweichung zwischen den heutigen Regulierungen und einem evidenzbasierten, risikosensiblen und kohärenten **Regulierungsmix** ist (► Kapitel 6).

In einem fünften Schritt wird aus dieser Sammlung konkreter Regulierungsprofile eine **Regulierungstypologie** abgeleitet (► Kapitel 7), die drei Muster identifiziert: unterregulierte Produkte (► Kap. 7.1), überregulierte Produkte (► Kap. 7.2) und Produkte mit weniger grossem Optimierungsbedarf (► Kap. 7.3).

Kapitel 8 reflektiert diese Analyse-Ergebnisse in Bezug auf die Frage, welche regulierungspolitischen Erkenntnisse sich daraus ableiten lassen. Daraus ergeben sich zuhanden der politischen Entscheidungsträger und -trägerinnen **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**, die den vorliegenden Bericht abschliessen.¹

Mit der Erarbeitung dieses Berichts nimmt die EKSN ihre Kernaufgabe wahr: Fachleute und Vertretungen zivilgesellschaftlicher Institutionen stellen Wissen und Grundlagen zur Verfügung, die Regierung und Parlament die Gestaltung einer evidenzbasierten, risikosensiblen und kohärenten Suchtpolitik erleichtern. Wir zeigen also auf, welche «Stellschrauben» zur Verfügung stehen und an welchen Prinzipien ihre passende Einstellung ausgerichtet werden kann. Dadurch schaffen wir einen gemeinsamen Bezugspunkt und einen Orientierungsrahmen, der aufzeigt, wie die regulatorischen Stellschrauben in der Suchtpolitik gedreht werden müssten, um einen bestmöglichen Ausgleich zwischen den verschiedenen widerstreitenden Interessen herzustellen.

Das ist eine Dienstleistung, die mit einer Einladung an die politischen Entscheidungsträger und -trägerinnen verbunden ist, diese Grundlagen als Diskussionsgrundlage und Orientierungsrahmen für die künftige Gestaltung der Schweizer Suchtpolitik zu nutzen.

¹ Eine detaillierte Analyse, welche Gesetze in welche Form geändert werden müssten, um Regulierungspolicies evidenzbasierter, risikosensibler und kohärenter zu gestalten, kann und will der vorliegende Bericht hingegen nicht leisten.

2. Grundlagen

2.1 Definitionen

Nachstehend werden die in diesem Bericht verwendeten Kernbegriffe definiert:

- Psychoaktive Produkte
- Regulierung
- Risiko
- Schädlichkeit

Psychoaktive Produkte

sind Substanzen und Angebote, die eine psychoaktive Wirkung haben resp. eine psychische und/oder körperliche Abhängigkeit erzeugen können. «Dazu gehören einerseits alle psychoaktiven Substanzen wie Cannabis, Kokain, Heroin, Nikotin bzw. Tabakprodukte oder alkoholische Getränke. Andererseits umfassen sie auch abhängigkeiterzeugende Angebote. Deren Bandbreite ist sehr gross. Zu dieser Art von psychoaktiven Produkten zählen u. a. Geldspiel- und Gaming-Angebote» (Schneider et al. 2022, S. 5). Im vorliegenden Bericht werden exemplarisch 16 psychoaktive Produkte näher untersucht.

Regulierung

bezeichnet die Gesamtheit an Massnahmen eines Staates mit dem Zweck, die Sichtbarkeit, Verfügbarkeit, Erhältlichkeit, Zugänglichkeit und Attraktivität von Produkten und Verhaltensweisen zu beeinflussen (s.a. Schneider et al. 2022, S. 5). Regulierung kann entweder erwünschte Konsum- und Verhaltensweisen fördern (beispielsweise indem bestimmte Güter, Produktionsweisen oder Vertriebskanäle steuerlich bevorzugt behandelt oder subventioniert werden) oder unerwünschten Konsum- und Verhaltensweisen entgegenwirken (beispielsweise, indem auf bestimmte Güter eine besondere Verbrauchssteuer erhoben wird, ► Art. 131 BV). Kapitel 4 nennt 26 Regulierungsvariablen, die dem Staat als Instrumentarium zur Regulierung psychoaktiver Produkte zur Verfügung stehen und die bereits heute genutzt werden. Weil Regulierungen staatliche Massnahmen sind, müssen sie rechtsstaatlich beschlossen und verankert werden. Deshalb gilt: «Diese Regeln und Instrumente werden in Gesetzen, Verordnungen oder anderen Erlassen mit Rechtscharakter festgelegt» (Schneider et al. 2022, S. 6).

Risiko

bezeichnet die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Schadens. Als Schaden werden im vorliegenden Zusammenhang negativ bewertete gesundheitliche, soziale und/oder ökonomische Konsequenzen verstanden, die sich aus dem individuellen, kulturellen und/oder politischen Umgang mit psychoaktiven Substanzen ergeben. Massnahmen zur Regulierung dieser Risiken sollen die Wahrscheinlichkeit reduzieren, dass gesundheitliche, soziale und/oder ökonomische Schäden eintreten.²

Schädlichkeit

bezeichnet das Zusammenwirken von Schadenswahrscheinlichkeit (Risiko) und Schadensausmass (Folgen). (Oder mathematisch ausgedrückt: Schädlichkeit = Wahrscheinlichkeit eines Schadens x Ausmass des Schadens).

2.2 Methodisches Vorgehen

Der vorliegende Bericht ist Teil einer umfassenden Auseinandersetzung der EKSIN mit der Regulierung psychoaktiver Produkte. 2022 ist dafür unter dem Titel «Die Regulierung psychoaktiver Produkte in der Schweiz» eine Situationsanalyse erarbeitet und veröffentlicht worden (Schneider et al. 2022). Diese bildet die Grundlage für den Erarbeitungsprozess des vorliegenden Orientierungsrahmens.

Dessen Kernelemente wurden in drei Workshops erarbeitet, die das Autor:innen-Team von Dezember 2022 bis April 2023 unter externer Begleitung³ durchgeführt hat. Ein erster Entwurf des Berichts ist im Frühsommer 2023 entstanden; die Angaben zu resp. Einschätzungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen beziehen sich auf diesen Zeitpunkt. Der Berichtsentwurf wurde an den EKSIN-Plenumsitzungen vom 15. Juni und 10. November 2023 diskutiert und weiterentwickelt. Der finale Bericht wurde im Februar 2024 von der EKSIN auf dem Korrespondenzweg verabschiedet.

Die EKSIN stützt sich in ihren Überlegungen und Ausführungen auf wissenschaftliche Erkenntnisse und Erfahrungen aus der fachlichen Praxis. Es ist dabei erklärter Anspruch der EKSIN, den aktuellen Stand der wissenschaftlichen Forschung und des fachlichen Diskurses wiederzugeben. Gleichzeitig ist der EKSIN bewusst, dass es neben dieser Public-Health-Perspektive auch andere Zugänge gibt. Zudem sei einschränkend vermerkt: Es ist nicht möglich, für jede der in Kapitel 4 vorstellten 26 Regulierungsvariablen (► Kapitel 4) empirische Daten zu ihrer differenziellen Wirkung je nach Kontext, Ausgestaltung und Anwendung beizuziehen und aufzulisten.

² Definition Schadensminderung der EKSIN: «Unter Schadensminderung werden Massnahmen verstanden, die darauf abzielen die psychischen und physischen Folgen, die sich aus dem Konsum von psychoaktiven Produkten für den Konsumierenden selbst sowie sein direktes Umfeld (Angehörige) ergeben, zu vermindern, und so zu einer gesundheitlichen Verbesserung beizutragen. Die Beendigung oder Verringerung des Konsums stellt keine Bedingung dar. Vielmehr sollen Angebote so ausgerichtet sein, dass sie die Konsumkompetenzen erhöhen und dazu beitragen, gesundheitliche Schäden / Folgeschäden eines Konsums direkt oder indirekt zu minimieren.»

³ Markus Theunert (Social Affairs GmbH)

3. Regulierungsbedarf

Im Jahr 2003 haben Babor et al. unter dem Titel «*Alcohol: No Ordinary Commodity*»⁴ ein viel beachtetes und wegweisendes Fachbuch veröffentlicht. Sie argumentieren, dass Alkohol «kein gewöhnliches Konsumgut» ist, da seine Wirkung toxisch ist, abhängig machen kann und Rauschzustände verursacht, die mit verschiedenen psychomotorischen, kognitiven und emotionalen Veränderungen einhergehen. Die potenzielle Gefährdung durch Alkohol rechtfertigt und erfordert eine staatliche Regulierung, welche dem spezifischen Gefährdungspotenzial der Substanz angemessen ist.

Diese Aussage gilt auch für andere psychoaktive Produkte, bei denen die potenzielle direkte oder indirekte Gefährdung der Bevölkerung einen staatlichen Schutzauftrag nahelegt. So hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) 2003 erstmals alle Mitgliedsstaaten aufgefordert, mit geeigneten politischen Massnahmen dem Einstieg in den Tabakkonsum vorzubeugen, die Zahl der Rauchenden zu verringern, Nikotinabhängigkeit zu bekämpfen und den Passivrauchschutz zu verbessern. Den Bereich des Casino-Spiels hat der Gesetzgeber in der Schweiz 1998 mit dem Inkrafttreten des Spielbankengesetzes reguliert, indem er 22 Casinos eine Konzession erteilte, die verschiedene – auch suchtpreventive – Anforderungen an Spielbankenbetreiber festschreibt.

Allen drei Beispielen liegt dieselbe staatsrechtliche Einsicht zugrunde: Der Gesetzgeber ist zur Wahrnehmung seines Schutzauftrags nicht nur legitimiert, sondern gefordert, bei besonders risikoreichen Produkten mittels Einflussnahme auf Produktion, Vertrieb, Marketing, Besteuerung, Preisgestaltung und/oder Konsum die entsprechenden Risiken zu minimieren. Im Anschluss stellt sich die Frage, für welche Risiken welcher Regulierungsmix passend ist. Bei psychoaktiven Substanzen wie Cannabis, Heroin oder Kokain nimmt der Staat heute seine Schutzfunktion über ein umfassendes Produktions-, Distributions- und Konsumverbot wahr. Bei grundsätzlich legalen psychoaktiven Substanzen wie Tabak oder Alkohol schützt der Staat durch gezielte Eingriffe, z. B. Werbebeschränkungen oder Verbrauchssteuern. Die Regulierung von psychoaktiven Produkten ist also bereits heute die Regel. Die angewendeten Regulierungsgrundsätze sind jedoch wenig kohärent (► Schneider et al. 2022).

Der Schutzauftrag ist in der Risikominimierung begründet und macht keine Aussage über die positiven Effekte, die psychoaktive Substanzen (auch) haben. Auch wenn ein wissenschaftliches Fazit schwierig ist, so lässt sich die Alltagserfahrung nicht von der Hand weisen, dass der Konsum psychoaktiver Produkte individuell und gesellschaftlich (auch) vielfältigen Nutzen stiftet, beispielsweise indem er beruhigt, das subjektive Wohlbefinden steigert, das soziale Zusammensein erleichtert, Spass macht, abschalten lässt, Räume der Selbsterfahrung und -erkundung öffnet, therapeutische Nutzungen ermöglicht, das Selbstmanagement erleichtert, der Affektregulation dient, als Selbstmedikation nützlich ist, etc. Es kann deshalb nicht darum gehen, den Konsum psychoaktiver Produkte generell zu diabolisieren. Es stellt sich vielmehr die Frage nach der angemessenen Balance des unauflösbaren Zielkonflikts zwischen Freiheit und Schutz.

4 2005 unter dem Titel «Alkohol: kein gewöhnliches Konsumgut» auch auf deutsch erschienen (Hogrefe)

In einer liberalen Gesellschaft ist Freiheit ein hohes Gut. Das gilt sowohl für die individuelle Wahlfreiheit wie auch für die Handels- und Gewerbefreiheit und andere Grundrechte, die durch Regulierungen tangiert sein können. Wenn der Staat Freiheitsrechte begrenzt, braucht es einen ausgewiesenen Bedarf. Art. 36 der Bundesverfassung nennt die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die für eine Einschränkung von Freiheitsrechten erfüllt sein müssen.⁵

Die EKSAN anerkennt, dass staatliche Eingriffe im Bereich der Suchtpolitik in der Anwendung dieser Prinzipien mindestens folgenden drei Kriterien oder Anforderungen⁶ genügen müssen:

Kriterium 1

Das regulierte Produkt muss eine psychoaktive Wirkung haben und/oder ein Abhängigkeitsrisiko bergen.

Kriterium 2

Die Nutzung des regulierten Produkts muss riskant sein. Der Konsum dieser Produkte muss also mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit Schäden eines gewissen Ausmasses verursachen (= Schädlichkeit ► 2.1). Schadenswahrscheinlichkeit und -dimensionen sind auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse zu bestimmen. Kulturelle und moralische Wertungen sind dabei kritisch zu überprüfen und soweit wie möglich zu vermeiden. Die Verständigung darauf, welche Schadenswahrscheinlichkeiten und -dimensionen tragbar erscheinen, ist eine politische Aufgabe.⁷

Risiken – d. h. potenzielle Schäden – können auf drei Ebenen festgestellt werden:

- Bei den **Konsumierenden**: Im Zentrum stehen (potenzielle) organische, psychische, soziale und wirtschaftliche Schäden, die durch die Produkte selbst und/oder durch spezifische Konsumformen und/oder charakteristische Konsummuster verursacht werden. Kriterien sind beispielsweise die kurz- und langfristige Toxizität eines Produkts, das damit verbundene Risiko einer Überdosierung (Mortalitätsrisiko) sowie das Abhängigkeitspotenzial (Wunsch nach Wiederholung, Entzugserscheinungen etc.).
- Bei den **Angehörigen, ihrem sozialen Umfeld sowie weiteren betroffenen Gesellschaftsmitgliedern**: Im Zentrum stehen Risiken, die durch die direkte oder indirekte Wirkung psychoaktiver Produkte verursacht werden. Ein direktes Risiko im sozialen Nahraum ist beispielsweise die erhöhte Gewaltneigung aufgrund von Alkoholkonsum und das damit verbundene erhöhte Risiko, dass Familienmitglieder Opfer häuslicher Gewalt werden. Ein direktes Risiko im weiteren gesellschaftlichen Umfeld ist beispielsweise die Gefahr, von einem angetrunkenen Fahrzeuglenker oder einer betrunkenen Fahrzeuglenkerin angefahren zu werden oder durch Passivrauchexposition eine Atemwegserkrankung zu entwickeln. Ein indirektes Risiko ist beispielsweise, wenn Betroffene schulische, berufliche oder familiäre Aufgaben aufgrund der Abhängigkeitserkrankung eines Angehörigen vernachlässigen oder sich deswegen verschulden.

5 Art. 36 Einschränkungen von Grundrechten:

1 Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

2 Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.

3 Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein.

4 Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

6 Diese drei Kriterien wurden von der zuständigen Arbeitsgruppe auf Basis ihrer fachlichen Expertise im Rahmen mehrerer Workshops entwickelt und überprüft (► Kap. 2.2).

7 Wobei aus einer gesundheitspolitischen Perspektive ein Vorsorge-/Vorsichts-/Sorgfaltsprinzip zur Anwendung kommen sollte: Hersteller und Verkäufer psychoaktiver Substanzen sollten – wie dies beispielsweise bei der Bewilligung von Heilmitteln der Fall ist – die Unschädlichkeit ihrer Produkte nachweisen müssen, nicht die Betroffenen (Organisationen) deren Schädlichkeit.

- Bei der **Volkswirtschaft**: Im Zentrum stehen hier volkswirtschaftliche und soziale Folgekosten (public expenditure and social costs). Direkte Folgekosten sind beispielsweise Aufwände zur Behandlung und Reintegration von Menschen mit einer Abhängigkeitserkrankung. Indirekte Folgekosten sind beispielsweise Produktivitätsverluste, die von der Allgemeinheit getragen werden müssen.

Dabei ist sorgfältig zu klären (► Abbildung 1), wie sich diese Risiken zueinander verhalten und wie sie gewichtet werden. Auch sind kurz- und langfristige Folgen zu unterscheiden. Abbildung 1 macht deutlich, dass das Kriterium «Risiko» einer genaueren Betrachtung bedarf und komplexe – auch ethische – Fragen aufwirft.

	Individuum	Umfeld	Gesellschaft
Unmittelbares Risiko ⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Risiko einer Überdosierung • direkte somatische Risiken einer akuten Intoxikation • assoziierte Risiken einer akuten Intoxikation 	<ul style="list-style-type: none"> • unmittelbare körperliche Risiken (z. B. erhöhte Gewaltneigung unter Alkoholeinfluss) • indirekte Risiken Dritter (z. B. überlastete Notfallabteilungen im Spital) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten, die sich direkt aus einer Intoxikation mit psychoaktiven Substanzen ergeben (z. B. durch die Notfall-/Spital-Behandlung einer Alkoholvergiftung oder eines drogeninduzierten Unfalls)
Langfristiges Risiko ⁹	<ul style="list-style-type: none"> • somatische Risiken • psychische Risiken • soziale Risiken (z. B. Rückzug aus dem Freundeskreis aufgrund einer Abhängigkeit, Verschuldung) 	<ul style="list-style-type: none"> • Veränderung der Beziehung(en) durch Konsum und Abhängigkeit • Vernachlässigung von Pflichten mit Auswirkungen auf das Umfeld (z. B. Verschuldung) • Verstrickung von Angehörigen in die Abhängigkeitsdynamik 	<ul style="list-style-type: none"> • direkte materielle Folgekosten (z. B. Kosten für Behandlung, Therapie und Reintegration) • indirekte materielle Folgekosten (z. B. Verlust produktiver Lebensjahre, Sozialhilfekosten) • nicht materielle Folgekosten (z. B. hohe psychische Belastung von Kindern in suchtbelasteten Familien)

Abbildung 1: Risiko-Dimensionen

8 D. h. in direkter kausaler Verbindung zur Intoxikation stehende Risiken

9 D. h. in Verbindung zum wiederholten Gebrauch eines psychoaktiven Produkts stehende Risiken

Kriterium 3

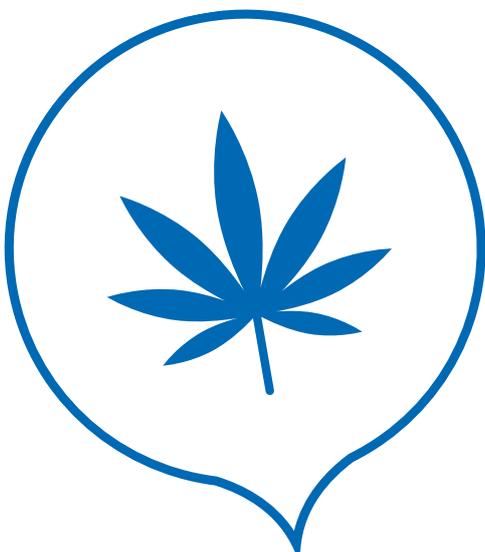
Regulierungen müssen effektiv und effizient sein. Das heisst:

- a. **Regulierungen müssen geeignet sein, die angestrebte Wirkung zu zeigen.**
Es ist zu überprüfen und zu belegen, ob/dass Massnahmen die angestrebte Wirkung haben.
- b. **Der Regulierungsnutzen muss allfällige Regulierungskosten rechtfertigen**
(z. B. Machbarkeit, Umsetzungsaufwand, Einschränkungen für Dritte, monetäre Kosten). Nutzen und Kosten können sowohl materieller (z. B. finanzielle Belastungen) wie auch nicht materieller (z. B. Freiheitseinschränkungen) Natur sein.

Durch diese erste Eingrenzung wird bereits klar, dass es nicht erstrebenswert sein kann, sämtliche Güter zu regulieren, bei deren Konsum mögliche Folgeprobleme nicht ausgeschlossen sind.

Folgende zwei Beispiele sollen die Anwendbarkeit dieser Kriterien illustrieren.

- **Koffein** wirkt psychoaktiv und kann eine Abhängigkeit erzeugen. Kriterium 1 ist erfüllt. Die Schädlichkeit des Kaffeekonsums ist jedoch gering. Kriterium 2 ist nicht erfüllt. Angesichts der extrem geringen Schädlichkeit wäre der Regulierungsaufwand unverhältnismässig hoch. Kriterium 3 ist also auch nicht erfüllt. **Schlussfolgerung: Es besteht kein Regulierungsbedarf. Koffein ist eine «ordinary commodity».**
- **Cannabis** hat eine psychoaktive Wirkung und kann eine Abhängigkeit erzeugen. Kriterium 1 ist erfüllt. Der Konsum von Cannabis ist – zumindest wenn es geraucht wird – schädlich für die Atemwege und birgt eine Vielzahl weiterer Gesundheitsrisiken. Die psychoaktive und bewusstseinsverändernde Wirkung von Cannabis beeinflusst zudem die Fähigkeit, ein Fahrzeug oder Maschinen zu bedienen. Es besteht dadurch auch das Risiko einer Gefährdung Dritter. Kriterium 2 ist ebenfalls erfüllt. Da eine Regulierung erlauben würde, einen lukrativen und unkontrollierbaren Schwarzmarkt einzudämmen, ist ein hoher Regulierungsnutzen plausibel. Kriterium 3 ist auch erfüllt. **Schlussfolgerung: Eine Regulierung von Cannabis ist angezeigt.**



4. Regulierungsvariablen

Regulierungen können auf verschiedenen Ebenen ansetzen: bei der Produktion, bei der Distribution, beim Marketing, bei der Besteuerung, bei der Preisgestaltung, beim Konsum sowie bei Handlungen, die der Vorbereitung des Konsums dienen (Kauf, Anbau, Besitz etc.).¹⁰ Regulierungen werden dabei auf einem zu definierenden Punkt auf dem Kontinuum von Freigabe bis Verbot vorgenommen. Die Kapitel 4.1 bis 4.6 stellen 26 Regulierungsvariablen dar. Das sind sozusagen die 26 «Stellschrauben», an denen Politik drehen kann. Zu jeder Variable zeigen Beispiele aus dem Suchtbereich, dass die entsprechenden Instrumente bereits heute – wenn auch nicht systematisch – Anwendung finden, ohne dass sich daraus nach juristischer Fachmeinung oder gesellschaftlichem Empfinden grundsätzliche Probleme ergeben.

4.1 Produktion

Der Begriff «Produktion» umfasst Produzenten, Importeure und Grosshändler gleichermaßen (► Schneider & Zobel et al. 2022, S. 6). Angesprochen sind alle Akteure, die sich an der Entwicklung neuer Produkte, an der Herstellung von Produkten in grossen Mengen und der Versorgung des Detailhandels mit diesen Produkten beteiligen.

Regulatorische «Stellschrauben» auf Ebene Produktion sind:

Variable 1	Erfordernis einer (Produktions-)Bewilligung oder einer Konzession resp. Etablierung einer Meldepflicht für produzierende Betriebe (wie dies im Bereich pharmazeutischer Produkte Standard ist)
------------	--

Beispiel: Brennereien von Spirituosen benötigen eine Konzession gemäss Alkoholverordnung, Abschnitt 1.¹¹

Variable 2	Quantitative Produktionseinschränkungen (z. B. indem eine Mengengrenze für die Produktion bestimmter Substanzen festgelegt wird)
------------	--

Beispiele: Die Betäubungsmittelkontrollverordnung (BetmKV)¹² legt die Anforderungen fest, die Betriebe für eine Bewilligung zum Anbau von Medizinalcannabis erfüllen müssen. Die zu produzierende Menge wird vertraglich zwischen dem produzierenden Betrieb und dem gesetzlich berechtigten Abnehmer vereinbart. Der produzierende Betrieb darf nur so viel Cannabis anbauen, wie er vertraglich gesichert verkaufen kann. Swissmedic ist aber – anders als in Deutschland – keine Cannabis-Agency, die den jährlichen Produktionsbedarf zentral vorgibt und die Produktion entsprechend steuert.

¹⁰ Vorbereitende Handlungen (z. B. Besitz) unabhängig von der Frage des Konsums zu regulieren, ist aus Public-Health-Sicht kaum zielführend. Diese Möglichkeiten werden deshalb im Bericht nicht weiter vertieft.

¹¹ www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/568/de

¹² www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2011/362/de

Variable 3 | **Qualitative Produktbeschränkungen**
(z. B. Begrenzung bestimmter Zutaten oder Produkte)

Beispiele: Die Verordnung über alkoholische Getränke definiert für die verschiedenen alkoholischen Erzeugnisse detaillierte qualitative Anforderungen.¹³ – Auch die Tabakverordnung definiert in Abschnitt 3 detaillierte qualitative Anforderungen und Grenzwerte für Tabakprodukte.¹⁴

4.2 Distribution (Detailhandel)

Damit (psychoaktive) Produkte vom produzierenden Betrieb resp. dem Grosshandel den Weg zu den Kunden und Kundinnen resp. Konsumenten und Konsumentinnen finden, muss deren Verteilung (Distribution) organisiert sein. Diese Scharnierfunktion nimmt der Detailhandel wahr. «Detailhändler entscheiden, an wen, wo und unter welchen Umständen psychoaktive Produkte den Abnehmerinnen und Abnehmern weitergegeben werden» (Schneider et al. 2022, S. 13). Traditionell sind Verkaufsgeschäfte die Orte, in den sich der Detailhandel vollzieht. Der Vertrieb über Onlinekanäle kommt aber – gerade auch im Bereich psychoaktiver Produkte – eine immer höhere Bedeutung zu.

Regulatorische «Stellschrauben» auf Ebene Distribution sind:

Variable 4 | **Art der Verkaufsstellen** (z. B. nur Apotheken o. ä.)

Beispiele: Medizinisches Cannabis ist gemäss Betäubungsmittelverzeichnisverordnung – wie beispielsweise auch Kokain, Methamphetamin, Morphin oder Fentanyl – der Kategorie A zugeordnet.¹⁵ Betäubungsmittel der Kategorie A dürfen für medizinische Zwecke nur von verschreibungsfähigen Ärzten und Ärztinnen verschrieben werden; zur Abgabe berechtigt sind nur Apotheken und zur Selbstdispensation befähigte Ärzte und Ärztinnen (Art. 3e Abs. 1 und Art. 13 Betäubungsmittelgesetz).¹⁶ – Der Verkauf von Spirituosen über Automaten, durch «Umherziehen» oder «Hausieren» ist gemäss Art. 41 des Alkoholgesetzes verboten.¹⁷

Variable 5 | **(Verkaufs-)Bewilligung** notwendig

Beispiele: Jedes Unternehmen, das in der Schweiz Spielbankenspiele betreiben will, muss über eine Standort- und Betriebskonzession verfügen.¹⁸ – «Wenn Sie Spirituosen in einem Ladenlokal verkaufen, in einem Restaurant ausschenken, übers Internet oder über die Gasse vertreiben wollen, brauchen Sie eine Kleinhandelsbewilligung. Diese Bewilligung müssen Sie beim zuständigen Kanton, also dem Kanton, von dem aus der Handel betrieben wird, beantragen.»¹⁹ – Einige Kantone (z. B. Waadt und Genf) machen den Verkauf von Tabakprodukten von einer Bewilligung abhängig.²⁰

13 z. B. in Art. 41: «1 Bier ist ein alkoholisches und kohlenstoffhaltiges Getränk, das aus mit Hefe vergorener Würze gewonnen wird, der Doldenhopfen oder Hopfenprodukte zugegeben werden. 2 Die Würze ist aus stärke- oder zuckerhaltigen Rohstoffen und aus Trinkwasser hergestellt. 3 Hopfenprodukte sind Hopfenpulver, angereichertes Hopfenpulver, Hopfenextrakt, Hopfenextraktpulver und isomerisierter Hopfenextrakt.»

14 www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2004/688/20190915/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2004-688-20190915-de-pdf-a.pdf

15 www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2011/363/de

16 www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1952/241_241_245/de

17 www.fedlex.admin.ch/eli/cc/48/425_437_457/de#a41

18 www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/spielbankenaufsicht/spielbanken.html

19 www.bazg.admin.ch/bazg/de/home/themen/alkohol/spirituosen_verkauf.html

20 www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-kantone.html

Variable 6 | Altersbegrenzungen für den Verkauf

Beispiele: In allen Kantonen der Schweiz gelten Bestimmungen, wonach Spirituosen erst ab 18 Jahren und Bier/Wein erst ab 16 Jahren abgegeben werden dürfen. Ausnahme ist der Kanton Tessin, der generell das Mindestalter 18 definiert.²¹ – Ebenso ist in fast allen Kantonen das Mindestalter für die Abgabe von Tabakprodukten definiert (bei 16 oder 18 Jahren).²² Mit dem geplanten Inkrafttreten des neuen Tabakproduktegesetzes per 1. Juli 2024 soll eine schweizweit einheitliche Altersgrenze von 18 Jahren für alle Tabakprodukte und E-Zigaretten²³ gelten.²⁴ – Das Geldspielgesetz definiert für Minderjährige ein Spielverbot für Spielbankenspiele und online durchgeführte Grossspiele (Art. 52 Abs. 1 Bst. e und Art. 72 Abs. 1).²⁵

Variable 7 | Beschränkungen der Anzahl und Dichte der Verkaufsstellen

Beispiele: Der Bundesrat legt die Anzahl der Spielbankkonzessionen fest und vergibt diese für eine Dauer von zwanzig Jahren.²⁶ – 22 Kantone kennen Regelungen zur Beschränkung der Erhältlichkeit von Alkohol (z. B. des Verkaufs in Automaten, an Kiosken oder im Schwimmbad etc.).²⁷

Variable 8 | Regulierung der Onlinevertriebskanäle (z. B. Blockieren ausländischer Anbieter)

Beispiele: «Der Versandhandel mit Arzneimitteln ist grundsätzlich untersagt» (Art. 27 Abs. 1 Heilmittelgesetz).²⁸ Die Kantone können in eng begrenztem Rahmen Ausnahmen bewilligen. – Der Zugang ausländischer Anbieter von Online-Lotterien und Sportwetten auf den Schweizer Markt wird blockiert. «Lotterien und Sportwetten können in der Schweiz gemäss interkantona-lem Recht nur durch Swisslos und die Loterie Romande legal angeboten werden. Dieses System gilt auch für den Online-Bereich [d. h. Online-Casino-Spiele, Anm. d. Red.]. Allerdings können ausländische Anbieter mit Schweizer Anbietern zusammenarbeiten, um in der Schweiz Geld-spiele anzubieten.»²⁹

Variable 9 | Beschränkung der Verkaufszeiten

Beispiel: Die Kantone BS, FR, NE, VD und GE haben in ihren kantonalen Gesetzgebungen zeitliche Beschränkungen für den Verkauf von Alkohol festgelegt.³⁰

21 www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-alkoholpraevention/alkoholpraevention-kantone/jugendschutz.html

22 www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-kantone/abgabeverbot-tabakprodukte-kantone.html

23 Unter E-Zigarette werden in diesem Bericht ausschliesslich tabakfreie, nikotinhalige Produkte im Sinne von Art. 3 lit. f des neuen, noch nicht in Kraft getretenen Tabakproduktegesetzes (BBl 2021 2327) verstanden (auch «E-Dampfer» oder «Vape» genannt). Tabakprodukte zum Erhitzen im Sinne des Art. 3 lit. c TabPG sind keine E-Zigaretten.

24 tinyurl.com/bpazc7

25 www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/795/de

26 www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/spielbankenaufsicht/spielbanken.html

27 www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-alkoholpraevention/alkoholpraevention-kantone/oertliche-einschraenkungen.html

28 fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2001/422/20220101/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2001-422-20220101-de-pdf-a-1.pdf

29 www.bj.admin.ch/bj/de/home/wirtschaft/geldspiele/faq.html

30 www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-alkoholpraevention/alkoholpraevention-kantone.html

Variable 10 | Beschränkungen der angebotenen Produkte

Beispiele: Die Abgabe alkoholischer Getränke an Betrunkene ist (unabhängig vom Alter der Betroffenen) verboten.³¹ – Die kantonalen Sicherheitsbehörden haben «mit der Bewilligungspflicht für Sportanlässe der höchsten Ligen auch die Möglichkeit, den Veranstaltern Auflagen zu machen. Sie können bauliche und technische Massnahmen in den Stadien, den Einsatz privater Sicherheitskräfte, die Stadionordnung, den Alkoholverkauf, die Zutrittskontrollen oder die An- und Rückreise der Gästefans betreffen.»³² Bei Hochrisikospiele soll «ausserhalb von einzeln abgegrenzten und kontrollierten 'VIP-Bereichen' ein absolutes Alkoholverkaufsverbot» gelten.³³

Variable 11 | Auflagen zur Schulung von Mitarbeitenden in Verkaufslokalen

Beispiel: Verschiedene Kantone knüpfen die Ausschankbewilligung für alkoholische Getränke an den Erwerb eines Wirtepatents (vgl. Variable 5).³⁴

Variable 12 | Informationspflicht (schriftlich)

Beispiel: Art. 88 der Verordnung über Geldspiele (VGS) verlangt unter dem Titel «Information über das exzessive Geldspiel» (Art. 88 VGS): «Die Veranstalterin von Online-Spielen stellt der Spielerin oder dem Spieler auf gut sichtbare und leicht zugängliche Weise Informationen über das exzessive Geldspiel zur Verfügung, insbesondere: a. eine Methode zur Selbstbeurteilung des eigenen Spielverhaltens; b. ein oder mehrere Mittel zur Kontrolle und Beschränkung des Spielkonsums; c. die Möglichkeit und das konkrete Vorgehen, um sich für Spiele sperren zu lassen; d. die Angaben der Sozialschutzverantwortlichen der Veranstalterin; e. die Adressen der von den Kantonen anerkannten Spielsuchtberatungsstellen».³⁵

Variable 13 | Informationspflicht (mündlich)

Beispiel: Bei medizinischen Behandlungen sind «grundsätzlich alle (der verantwortlichen ärztlichen Fachperson, Anm. d. Verf.) gemäss Art. 1 des Medizinalberufsgesetzes (MedBG) unterstellten Fachpersonen im Bereich der Humanmedizin, der Zahnmedizin, der Chiropraktik, der Pharmazie und der Veterinärmedizin gegenüber ihren Patienten aufklärungspflichtig.»³⁶ Die ärztliche Aufklärungspflicht ist auch in der FMH-Standesordnung (Art. 10) verankert.³⁷ Die Aufklärungspflicht gilt «rechtlich betrachtet als Bedingung sine qua non, damit der Patient rechtmässig von seinem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch machen kann.»³⁸

Variable 14 | Aufklärung von Personen mit einem problematischem Konsumverhalten

Beispiel: Spielbanken müssen Spieler:innen vor exzessivem Geldspiel schützen; die Massnahmen müssen sich am Gefährdungspotenzial ausrichten, das vom betreffenden Geldspiel ausgeht. (Art. 71 und Art. 73 Geldspielgesetz BGS). Sie müssen «Informationen über die Risiken des Spiels» und Instrumente zur Selbstkontrolle in «leicht zugänglicher und leicht verständlicher Form» anbieten (Art. 77 BGS). Spielbanken müssen weiter ein Sozialkonzept erstellen (Art. 76 BGS), das u.a. «geeignete und sachdienliche Kriterien zur Beobachtung des Spielverhaltens der Spieler:innen und Spieler» umfassen muss (Art. 81 Abs. 1 Bst. a der Geldspielverordnung VGS).³⁹

31 tinyurl.com/42br4dr8

32 [kkjpd.ch/themen.html](https://www.kkjpd.ch/themen.html) (Hooliganismus)

33 [irf.fhnw.ch/bitstream/handle/11654/11006/Alkoholregelung_Schmid.pdf?sequence=2](https://www.irf.fhnw.ch/bitstream/handle/11654/11006/Alkoholregelung_Schmid.pdf?sequence=2)

34 www.wirtepatent.ch/de/wissen/bewilligungen-gastronomie-145.html

35 www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/796/de

36 www.klqp.ch/de/022016-vademecum-der-aerztlichen-aufklaerungspflicht-gegenueber-patienten.html

37 Art. 10 Aufklärungspflicht: Arzt und Ärztin klären ihre Patienten und Patientinnen in verständlicher Form über den Befund, die beabsichtigten diagnostischen und therapeutischen Massnahmen, deren Erfolgsaussichten und Risiken sowie über allfällige Behandlungsalternativen auf. ► www.fmh.ch/files/pdf7/standesordnung-fmh.pdf

38 www.fmh.ch/files/pdf7/rechtliche-grundlagen-2020-de.pdf, Seite 37

39 www.klqp.ch/de/022016-vademecum-der-aerztlichen-aufklaerungspflicht-gegenueber-patienten.html

4.3 Ebene Marketing

Marketing ist der Oberbegriff für jene Anstrengungen von Unternehmen, deren Wirkung darin bestehen soll, dass Produkte von den Konsumierenden nachgefragt werden. In der Marketing-Lehre werden klassischerweise vier Marketing-Dimensionen unterschieden: das Produkt, die Preisgestaltung, die Promotion (Kommunikation und Werbung) sowie die Verkaufsstellen. Im vorliegenden Zusammenhang wird der Marketing-Begriff enger gefasst und auf die Produktedeklaration, die Produkteverpackung sowie die Bewerbung des Produkts begrenzt.

Regulatorische «Stellschrauben» auf Ebene Marketing sind:

Variable 15 | Deklaration der Inhaltsstoffe

Beispiel: Die Verordnung des EDI über Getränke definiert, welche Informationen die Etiketten verschiedene alkoholische Getränke enthalten müssen (und welche Anforderungen das Getränk für Zusatzbezeichnungen wie beispielsweise «trocken» oder «halbtrocken» erfüllen muss): Bier (Art. 66), Wein (Art. 75), Likörwein (Art. 85), Obstwein (Art. 94), Kernobstsaft im Gärstadium (Art. 101), Fruchtw Wein (Art. 105) und Spirituosen (Art. 156 ff.).⁴⁰ – Die «Wegleitung für Humanarzneimittel» von Swissmedic definiert, wo und wie die Wirkstoffe der Arznei gekennzeichnet sein müssen.⁴¹

Variable 16 | Warnhinweise

Beispiel: Die Verordnung des EDI über kombinierte Warnhinweise auf Tabakprodukten legt fest, dass seit dem 1. Januar 2010 alle in der Schweiz angebotenen Tabakprodukte mit Bildwarnhinweisen auf der Rückseite versehen sein müssen. Diese Regeln gelten auch für Tabakersatzprodukte z. B. mit CBD-Hanf (unter 1 % THC). Text und Bilder sind durch die entsprechende Verordnung detailliert vorgegeben.⁴²

Variable 17 | Verpackung

Beispiel: Swissmedic definiert detaillierte Vorgaben, welche Informationen auf Packungen für Humanarzneimittel aufgedruckt sein müssen. Dazu gehören beispielsweise Zusammensetzung, Dosisstärke, Darreichungsform, Applikationsweg, Kinderwarnhinweis («ausser Reichweite von Kindern aufbewahren»), besondere Warnhinweise, Aufbrauchfrist und Lagerungshinweise. Ebenso gibt es Vorgaben zur Gestaltung von Medikamentenverpackungen, zur Nutzung von Bildern, Logos und Piktogrammen.⁴³ – Die Tabakverordnung formuliert in den Artikeln 11 bis 16 für Packungen von Tabakerzeugnissen detaillierte Anforderungen an die inhaltliche und formale Gestaltung.⁴⁴

40 www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/220/de

41 tinyurl.com/2bhaj7f9

42 fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2007/930/20080101/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2007-930-20080101-de-pdf-a.pdf

43 tinyurl.com/2bhaj7f9

44 www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2004/688/de

Variable 18 | Werbebeschränkungen

Beispiele: Art. 74 Abs.1 des Bundesgesetzes über die Geldspiele verbietet aufdringliche und irreführende Werbung. Gemäss Art. 74 Abs. 2 darf sich die Werbung zudem «nicht an Minderjährige oder an gesperrte Personen richten».⁴⁵ – Zahlreiche Kantone verbieten Alkoholwerbung an bestimmten Standorten (z. B. im öffentlichen Raum generell oder in Sportstätten etc.) oder in bestimmten Situationen (z. B. wenn Filmvorführungen für unter 16-Jährige freigegeben sind).⁴⁶ – Die meisten Kantone schränken die Werbung für Tabakprodukte ein.⁴⁷ – Werbung für verschreibungspflichtige Medikamente oder für Arzneimittel, die «häufig missbraucht werden oder zu Gewöhnung und Abhängigkeit führen können» sind gemäss Heilmittelgesetz (Art. 32 Abs. 2 Bst. a und d) grundsätzlich verboten.



45 fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2018/795/20210101/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2018-795-20210101-de-pdf-a.pdf

46 www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-alkoholpraevention/alkoholpraevention-kantone/werbeeinschraenkungen.html

47 www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-kantone/werbeeinschraenkungen-kantone.html
<https://ind.obsan.admin.ch/indicator/monam/regulierungen-bei-tabak-und-e-zigaretten-in-den-kantonen>

4.4 Besteuerung

Über die Erhebung von Steuern kann der Staat Einnahmen generieren und Märkte beeinflussen. Im Bereich psychoaktiver Produkte werden beide Wirkungen genutzt.⁴⁸ Die staatspolitische Hoheit, mittels besonderer Verbrauchssteuern die Nachfrage nach psychoaktiven Produkten zu lenken resp. zu senken, liegt beim Bund.

Variable 19 | Höhe der Besteuerung

Beispiele: Gemäss Art. 131 BV erhebt der Bund besondere Verbrauchssteuern auf Tabak und Tabakwaren, Spirituosen und Bier sowie weitere Güter. Der Verkaufspreis einer Packung Zigaretten beträgt aktuell CHF 9.00. Dieser setzt sich wie folgt zusammen⁴⁹:

	in Franken	in %
Tabaksteuer	4.61	51.2
Mehrwertsteuer MwSt.	0.64	7,1*
Abgabe Sota (Fonds für die Mitfinanzierung des Inlandtabaks)	0.026	0,3
Abgabe Tabakpräventionsfonds	0.026	0,3
Industrie und Handel	3.698	41,1

* d.h. 7,7 % des Verkaufspreises ohne MwSt.
Stand: Dezember 2022

Nicht alle Tabakprodukte werden gleich besteuert. Kau- und Schnupftabak wird beispielsweise in der Höhe von 6 % des Kleinhandelspreises besteuert.⁵⁰ Elektronische Zigaretten sollen nach dem Willen von Bundesrat und Parlament künftig einer Steuer unterliegen. Diese wird für E-Zigaretten zur Mehrfachverwendung 20 Rappen pro Milliliter und für elektronische Einwegzigaretten CHF 1 pro Milliliter betragen. Die entsprechende Änderung des Tabaksteuergesetzes wurde vom Parlament am 16. Juni 2023 verabschiedet.⁵¹

48 Im Jahr 2020 hat der Bund CHF 2,1 Milliarden mit der Besteuerung von Tabakprodukten eingenommen. Diese Einnahmen fliessen zur Deckung der AHV in die allgemeine Bundeskasse und entsprechen etwa 5 % aller AHV-Einnahmen. Gleichzeitig soll die Besteuerung ausdrücklich die Nachfrage lenken bzw. senken. ► tinyurl.com/azz8y7cr

49 www.bazg.admin.ch/bazg/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-schweiz/tabaksteuer.html

50 www.bazg.admin.ch/bazg/de/home/dokumentation/publikationen/tabaksteuer.html

51 www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20220069#:~:text=Mit%20der%20nun%20verabschiedeten%20Botschaft,CHF%200.20%20pro%20Milliliter%20Flüssigkeit

Die Alkoholbesteuerung differenziert nach Getränke­kategorien und kennt zwei verschiedene Bemessungsmethoden. Die Systematik präsentiert sich wie folgt:⁵²

Steuersätze

Produkt	Steuer in CHF	Zuständigkeit
Spirituosen	29.– / l.r.A.	ALK (AlkG)
Ethanol zu Trinkzwecken	29.– / l.r.A.	ALK (AlkG)
Ethanol für industrielle Zwecke	0.–	ALK (AlkG)
Alcopops ^{a)}	116.– / l.r.A.	ALK (AlkG)
Süssweine und Wermuth	14.50 / l.r.A.	ALK (LMG)
Leichtbier (bis 10.0 Grad Plato)	16.88 / hl	TABI (LMG)
Normal- und Spezialbier (10,1–14 Rad Plato)	25.32 / hl	TABI (LMG)
Starkbier (mehr als 14 Grad Plato)	33.76 / hl	TABI (LMG)
Naturwein bis 18 % vol ^{b)}	0.–	BLV (LMG)

^{a)} Wegen der Missbrauchsgefahr durch Jugendliche werden Alcopops mit dem vierfachen Steuersatz belastet.

^{b)} Im Lebensmittelgesetz ist definiert, was Naturweine sind. Im Zweifelsfall bestimmt ALK mittels Laboranalysen, ob ein alkoholisches Getränk besteuert wird oder nicht.

Spielbanken müssen auf den Bruttospielerträgen (= Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den ausbezahlten Spielgewinnen) eine Abgabe bezahlen (Art. 119 BGS). Der Abgabesatz beträgt mindestens 40 und höchstens 80 Prozent (Art. 120 Abs. 2 BGS) bei terrestrischen Angeboten und zwischen mindestens 20 und höchstens 80 Prozent bei Online-Angeboten.⁵³ Die Höhe des Abgabesatzes soll erlauben, eine «angemessene Rendite auf dem investierten Kapital» zu erzielen (Art. 120 Abs. 1 BGS).

Variable 20 | Verwendung der Steuereinnahmen

Beispiel: Art. 131 Abs. 3 BV bestimmt, dass 10 Prozent des Reinertrags aus der Besteuerung gebrannter Wasser an die Kantone ausgeschüttet werden müssen (sogenannter Alkohol-Zehntel). Die Verwendung ist zweckgebunden «zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen».⁵⁴ – Gemäss Art. 28 Abs. 2 Bst. c des Tabaksteuergesetzes wird durch die Abgabe von 2.6 Rappen pro verkaufte Zigarettenpackung ein Tabakpräventionsfonds gespiesen. Rund 13 Millionen Franken stehen dadurch jährlich für die Verhinderung und Verminderung von Problemen im Zusammenhang mit dem Tabakkonsum zur Verfügung.⁵⁵

52 www.bazg.admin.ch/bazg/de/home/themen/alkohol/steuersaetze.html

53 www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/795/de

54 www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de

55 tinyurl.com/bdeynd8

4.5 Preisgestaltung

Neben der Besteuerung von psychoaktiven Produkten kann der Staat über die Festlegung von Mindest- und Festpreisen auch direkt den Preis und damit die Nachfrage psychoaktiver Produkte beeinflussen.

Variable 21 | Mindestpreis

Beispiele: Die Kantone AI, BE, NE, TI und VD verbieten, Alkohol zu «Flatrate»-Tarifen («all you can drink») anzubieten.⁵⁶ – Einzelne kantonale Gesetze (beispielsweise das Gastgewerbegesetz des Kantons Zürich, Art. 23)⁵⁷ legen fest, dass das günstigste verfügbare Getränk nicht alkoholisch sein darf (sogenannter «Sirupartikel»). – Gemäss Art. 54 Abs 1 der Verordnung über Geldspiele ist der «Höchsteinsatz für automatisiert durchgeführte Geldspiele in landbasierten Spielbanken mit einer Konzession B auf 25 Franken pro Spiel beschränkt.»⁵⁸

Variable 22 | Festpreis

Beispiel: Alle Medikamente, die auf der Spezialitätenliste des Bundesamts für Gesundheit (BAG) aufgeführt sind, haben einen festgesetzten Fabrikabgabepreis⁵⁹, der alle drei Jahre überprüft wird.

4.6 Ebene Konsum

Die staatliche Regulierung der Nachfrage über Einschränkungen des Konsums psychoaktiver Produkte hat eine lange Tradition, denn mit der Aufnahme einer Substanz ins Betäubungsmittelgesetz von 1951 wurde zugleich der individuelle Konsum kriminalisiert. Um auf den individuellen Konsum einzuwirken, muss der Staat jedoch den Konsum psychoaktiver Produkte nicht gänzlich verbieten. Es stehen ihm auch spezifischer wirksame Regulierungsvariablen zur Verfügung.

Variable 23 | Räumliche Konsumeinschränkungen (z. B. nicht im öffentlichen Raum, nicht in der Nähe von Schulhäusern o. ä.)

Beispiele: Das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen verhängt ein generelles Rauchverbot in öffentlichen Räumen.⁶⁰ – In einzelnen Kantonen – beispielsweise im Kanton Bern – ist die Nutzung von E-Zigaretten überall dort verboten, wo Rauchen verboten ist.⁶¹

Variable 24 | Zeitliche Konsumeinschränkungen

Beispiel: Von 2008 bis 2020 galt in der Stadt Chur zwischen 00:30 und 7:00 Uhr ein nächtliches Konsumverbot für Alkohol auf öffentlichem Grund.

56 www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-alkoholpraevention/alkoholpraevention-kantone/jugendschutz.html

57 [www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/240F8A228DDB0728C12581F7002DE149/\\$File/935.11_1.12.96_99.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/240F8A228DDB0728C12581F7002DE149/$File/935.11_1.12.96_99.pdf)

58 www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/796/de

59 Art. 67 Abs. 1 ter der Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995

60 www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/766/de

61 www.sta.be.ch/de/start.html?newsID=edd3c1d8-51f2-4d88-90e6-33cbc91a3322

Variable 25 | **Situative Konsumeinschränkungen**
(z. B. Strassenverkehr, Arbeitsplatz)

Beispiel: «Wer wegen Alkohol-, Betäubungsmittel- oder Arzneimitteleinfluss oder aus anderen Gründen nicht über die erforderliche körperliche und geistige Leistungsfähigkeit verfügt, gilt während dieser Zeit als fahrunfähig und darf kein Fahrzeug führen.» (Art. 31 Abs. 2 Strassenverkehrsgesetz). Demgegenüber ist es erlaubt, am Steuer «Nebentätigkeiten» (wie beispielsweise Rauchen) nachzugehen, sofern die Vorsichtspflicht gemäss Art. 31 Abs. 1 SVG gewährleistet ist.⁶²

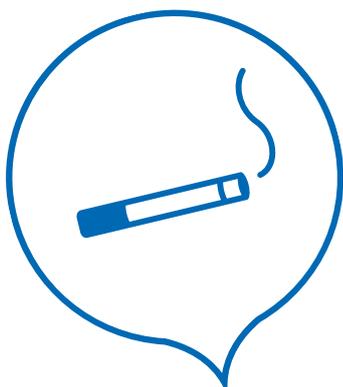
Variable 26 | **Schutz Dritter**
(z. B. Passivrauchschutz)

Beispiel: Das Passivrauchschutzgesetz regelt «den Schutz vor Passivrauchen in geschlossenen Räumen, die öffentlich zugänglich sind oder mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen» (Art. 1 Abs. 1).⁶³

Die Auflistung der sechs Regulierungsdimensionen mit ihren 26 Regulierungsvariablen (► Kap. 4.1 bis 4.6) zeigt, welch ausdifferenziertes Instrumentarium der Staat zur Regulierung psychoaktiver Produkte bereits heute kennt.⁶⁴ Ebenso veranschaulicht sie den Erfahrungsreichtum in der Anwendung einzelner Regulierungsinstrumente. Der Ansatz des vorliegenden Berichts ist deswegen viel weniger experimentell als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Denn es besteht bereits viel Wissen bezüglich der praktischen Umsetzung von Regulierungsinstrumenten wie auch hinsichtlich ihrer (Neben-)Wirkungen.

Kapitel 4 illustriert aber gleichzeitig auch, weshalb die Beschreibung der Schweizer Suchtpolitik heute als «Flickenteppich» zulässig ist. Denn offensichtlich fehlt ein kohärentes Konzept, damit die einzelnen Regulierungsvariablen in einer gewissen Einheitlichkeit und Nachvollziehbarkeit auf die verschiedenen psychoaktiven Produkte angewandt würden.

Die EKSJ liefert mit dem vorliegenden Bericht einen Vorschlag, wie die bewährten Instrumente kohärenter genutzt werden könnten. Sie lädt damit nicht zu einem grossen Experiment ein, sondern forciert «nur» eine Diskussion über die eingrenzende Frage, wie wir bewährte Instrumente in einem angemessenen Regulierungsmix nutzen.



62 www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20184255

63 www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/766/de

64 Die Liste ist nicht abschliessend. Der Gesetzgeber könnte auch weitere Instrumente nutzen resp. schaffen.

5. Regulierungsleitsätze

Die Regulierung psychoaktiver Produkte vollzieht sich in Spannungsfeldern. In einer liberalen Gesellschaft muss die Regulierung von psychoaktiven Produkten das Ergebnis eines Kompromisses zwischen wirtschaftlichen Interessen, sozialen und gesundheitlichen Perspektiven, individuellen und kollektiven Freiheiten und zunehmend auch umweltpolitischen Herausforderungen sein (► Schneider et al. 2022, S. 23). Alle diese Interessen haben ihre Berechtigung. Das Ringen um den bestmöglichen Ausgleich zwischen den Interessen ist unvermeidlich und grundsätzlich fruchtbar.

Wie im Vorläuferbericht dargelegt (Schneider et al. 2022) hat eine übergreifende und kohärente Regulierung aus Sicht der öffentlichen Gesundheit eine doppelte Herausforderung zu bewältigen: «Zum einen ist auf moralische Vorgaben zu verzichten, die Ungleichheit schaffen, zum anderen sind Massnahmen zum Schutz der Gesundheit der Einzelnen und der Gesamtbevölkerung zu fördern und kohärent umzusetzen. Beide Herausforderungen sind gewichtig. Es gilt, sich «Moralunternehmern» entgegenzustellen, die eine Sichtweise aufzwingen, die der Gefährlichkeit der Substanzen und Verhaltensweisen nicht entspricht. Gleichzeitig sind wirtschaftlichen Unternehmern, für die jede Regulierung ein unnötiges Ertragshindernis darstellt, Schranken zu setzen.» (S. 23).

Die EKSΝ empfiehlt, die Entwicklung kohärenter Regulierungsmodelle als Suche nach der Schnittmenge zwischen folgenden sechs Regulierungsleitsätzen zu verstehen:

1. Informierte Wahlfreiheit

Menschen brauchen Kompetenzen und Informationen, die ihnen eine zuverlässige Einschätzung erlauben, welchen Risiken sie sich durch den Konsum psychoaktiver Produkte aussetzen. Informationen, Gesundheits- und Risikokompetenzen geben ihnen die Möglichkeit, Risiken bewusst einzugehen und Risiken (durch Konsumverzicht oder -reduktion, eine bewusste Produktwahl und/oder die sorgfältige Bestimmung eines geeigneten Konsumkontexts etc.) zu vermindern. Informierte Wahlfreiheit baut auf dem Grundvertrauen in die Konsumierenden und dem grundlegenden Respekt vor individuellen Freiheitsrechten (inkl. des Rechts auf Selbstschädigung und dem Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen) auf. Die Förderung einer informierten Wahl erweitert die individuellen Wahlmöglichkeiten und ist der Gegenpol zu paternalistischer Bevormundung.

2. Gesundheits- und Jugendschutz

Der Staat hat einen gesundheitlichen Schutzauftrag. Dieser erstreckt sich grundsätzlich auf die ganze Bevölkerung, gilt aber verstärkt für besonders vulnerable Menschen (z. B. Kinder). In der Suchtpolitik sind zentrale Aspekte des staatlichen Schutzauftrags, Abhängigkeiten vorzubeugen, Selbstgefährdungen zu begrenzen, Leid zu vermindern, unnötige Konsumanreize zu verhindern, Exzessen entgegenzuwirken und volkswirtschaftliche Folgekosten zu verringern.

3. Sicherheit (im öffentlichen Raum resp. für die Bevölkerung ebenso wie bei Produkten resp. für Konsumierende)

Der Staat hat die Sicherheit seiner Bürger und Bürgerinnen zu gewährleisten. Im Bereich psychoaktiver Produkte umfasst dieser Auftrag verschiedene Aspekte: Konsumierende sollen wissen, was sie konsumieren. Sie haben ein Recht auf einen (ausführlichen) «Beipackzettel». Produktionsverhältnisse und -ketten sind zu kontrollieren. Kriminalität muss verhindert, der Schwarzmarkt ausgetrocknet werden. Ebenso sind Gefährdungen und Störungen Dritter zu begrenzen (z. B. im Strassenverkehr, durch Vandalismus, durch nächtliche Ruhestörungen etc.). Insel-Lösungen, die Drogen-/Einkaufstourismus fördern, sollen vermieden werden.

4. Prosperität

Der Staat hat die Aufgabe, die wirtschaftliche Innovations- und Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft Schweiz – dazu gehört auch das Gesundheitswesen – langfristig und nachhaltig zu gewährleisten und zu fördern. Dafür muss er betriebswirtschaftlichen Interessen Rechnung tragen und unnötige Belastungen vermeiden. Leistungsfähigkeit und Gesundheit der Arbeitskräfte sind zu gewährleisten und zu fördern. Der Abfluss von Kapital und Steuererträgen in illegale Märkte ist ebenso wie Ausweichkonsum (Ausland, Internet, Schwarzmarkt) zu verhindern. Arbeitsplätze sind zu schaffen und zu erhalten (in Produktion/Distribution wie auch im Regulierungsvollzug). Die Polizei muss durch/dank Regulierungen so wenig wie möglich belastet resp. so stark wie möglich entlastet werden. Regulierungen sind sozialverträglich zu gestalten. Sie sollen das Verursacherprinzip stärken (zweckgebundene Besteuerung) und die gesellschaftliche Kohäsion und Solidarität fördern.

5. Verhältnismässigkeit und Vergleichbarkeit

Zufällige, ideologie- und einseitig interessensgeleitete Regulierungen sind zu überwinden resp. zu verhindern. Regulierungen müssen praktikabel sein, zielgerichtet wirken und mit Augenmass vorgenommen werden. Regulierungsaufwand und -ertrag müssen in einem positiven Verhältnis zueinander stehen. Marktverzerrungen sind zu reduzieren resp. zu verhindern. Die Vergleichbarkeit der Regulierung verschiedener Produkte ist zu stärken. Es gilt der Grundsatz: Was vergleichbar gefährdend ist, muss vergleichbar reguliert werden. Ebenso muss die Vergleichbarkeit von Instrumenten und Methoden verbessert werden. Die Kohärenz und Nachvollziehbarkeit von regulierenden Massnahmen sind zu fördern.

6. Wissenschaftliche Fundierung

Regulierungen sollen sich an aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen ausrichten. Regulierung ist als dynamischer Prozess zu begreifen, der schrittweise Optimierung und Harmonisierung anstrebt. Regulierungserfolge müssen evaluiert und gemessen werden. Die Wirksamkeit von Regulierungspolicies ist zu überprüfen.

In einem Satz: Risiken sind dann passend reguliert, wenn sie mit möglichst wenigen Einschränkungen und unerwünschten Nebenwirkungen möglichst viel Schaden verhindern und vermindern.

6. Analyse

Um Leitlinien einer kohärenten und wirksamen Regulierung psychoaktiver Produkte fachlich herzuleiten, bedarf es einer sorgfältigen Analyse. Dafür hat die EKSIN in einem ersten Schritt die Regulierungsrealitäten von 16 psychoaktiven Produkten im Detail analysiert. In einem zweiten Schritt hat sie ihnen – in Anwendung der in ► Kapitel 5 vorgestellten Regulierungsleitsätze – wünschbare Regulierungsperspektiven gegenübergestellt. Dabei hat sie versucht, die damit verbundenen Spannungsfelder bestmöglich auszugleichen.

Von den analysierten psychoaktiven Produkten sind elf substanzgebunden und fünf nicht substanzgebunden:

Substanzgebunden

- 1 Tabakprodukte
- 2 E-Zigaretten⁶⁵ / Andere nikotinhaltige Produkte ohne Tabak
- 3 Alkohol
- 4 Cannabis
- 5 Kokain/Crack
- 6 Ecstasy
- 7 Heroin
- 8 Halluzinogene
- 9 Benzodiazepine
- 10 Verschriebene Opioide
- 11 Koffein (exemplarisch)

Nicht substanzgebunden

- 12 Casino-Spiele
- 13 Lotterien
- 14 Video-Games
- 15 Wetten
- 16 Online-Pornografie (exemplarisch)

In Kapitel 6 werden nun drei Regulierungsprofile exemplarisch dargestellt. Dies soll es erleichtern, die in Kapitel 7 dargestellte Einordnung methodisch transparent nachvollziehen zu können.

Für jede der 26 Regulierungsvariablen (► Kap. 4) wurde die «Regulierungsstrenge» auf einer sechsstufigen Skala eingeschätzt:

- 1 keine Regulierung
- 2 minimale Regulierung
- 3 zurückhaltende Regulierung
- 4 substanzielle Regulierung
- 5 starke Regulierung
- 6 Verbot (verstanden als extremste Form der Regulierung)

⁶⁵ Unter E-Zigaretten werden ausschliesslich tabakfreie, nikotinhaltige Produkte («E-Dampfer», «Vape») verstanden.

In blau ist jeweils der heute aktuelle Regulierungsansatz visualisiert. Wichtig: Dabei wird die gesetzliche Realität unabhängig davon abgebildet, inwiefern die gesellschaftliche Realität mit der gesetzgeberischen Intention übereinstimmt. In grün finden sich die Vorschläge für die Soll-Perspektive einer kohärenten künftigen Regulierung aus Sicht der EKS_N (nach den Kriterien resp. Grundsätzen gemäss ► Kap. 3 und Kap. 5). Verbote sind rot eingefärbt.

Einschränkend sei an dieser Stelle vermerkt, dass sich nicht alle der 26 untersuchten Regulierungsvariablen auf alle 16 untersuchten psychoaktiven Produkte gleichermaßen anwenden lassen. So setzt beispielsweise eine mündliche Informationspflicht (Regulierungsvariable 13) einen persönlichen Kontakt zu den Konsumierenden voraus, wie er beispielsweise beim Online-Vertrieb höchstens ausnahmsweise stattfindet.

Die Darstellung zeigt drei Muster:

- **Beispiel Tabak** Visuelles Charakteristikum dieses Profils ist, dass die grünen Balken (kohärente Regulierung) gegenüber den blauen Balken (heutige Regulierung) dominieren. Seine Regulierung schätzt die EKS_N also in Relation zu seinen Risiken (Abhängigkeits- und andere Schädigungspotenziale) als zu schwach ein⁶⁶ (vgl. ► Kap. 7.1). Verbote gibt es heute keine. Ein Werbeverbot (rot) wird von der EKS_N als wünschbar erachtet.
- **Beispiel Cannabis** Visuelles Charakteristikum dieses Profils ist, dass die blauen resp. roten Balken (heutige Regulierung resp. Verbote) gegenüber den grünen Balken (kohärente Regulierung) dominieren. Seine Regulierung schätzt die EKS_N in Relation zu seinen Risiken (Abhängigkeits- und andere Schädigungspotenziale) als zu stark ein (vgl. ► Kap. 7.2). Nur bei der Werbung sollte ein Verbot erhalten bleiben.
- **Beispiel Lotterien** Visuelles Charakteristikum dieses Profils ist, dass die blauen Balken (heutige Regulierung) und die grünen Balken (kohärente Regulierung) mehr oder weniger übereinstimmen. Die Differenz zwischen bestehender und wünschbarer Regulierung ist aus Sicht der EKS_N gering. Das hängt damit zusammen, dass Lotterien bereits heute stark reguliert sind. Auf relativ hohem Regulierungsniveau besteht Optimierungsbedarf, um den Risiken noch angemessener Rechnung zu tragen (vgl. ► Kap. 7.3).

Kapitel 7 stellt sodann die Ergebnisse für alle 16 untersuchten psychoaktiven Produkte summarisch dar und ordnet sie diesen drei Gruppen zu: unterregulierte Produkte, überregulierte Produkte und Produkte mit weniger grossem Optimierungsbedarf.

⁶⁶ Gemäss geltender Gesetzeslage zum Zeitpunkt der Berichtsveröffentlichung. Mit dem geplanten Inkrafttreten des neuen Tabakproduktegesetzes per 1. Juli 2024 wird Tabak etwas strenger reguliert.

Tabakprodukte



- Ist-Zustand
- kohärente Regulierung
- Verbot

		1	2	3	4	5	6
Produktion	1 Produktionsbewilligung / Meldepflicht	■	■	■	■	■	
	2 Produktions-/Importbeschränkungen quantitativ	■					
	3 Produktbeschränkungen qualitativ	■	■	■	■		
	4 Art der Verkaufsstellen (z. B. nur Apotheken)	■					
Distribution	5 Verkaufsbewilligung notwendig	■					
	6 Altersbegrenzungen für den Verkauf	■	■	■	■	■	
	7 Beschränkungen Anzahl / Dichte Verkaufsstellen	■					
	8 Regulierung Online-Vertriebskanäle	■					
	9 Beschränkung Verkaufszeiten (inkl. Automaten)	■		■			
	10 Beschränkungen der angebotenen Produkte	■	■	■	■		
	11 Auflagen MA-Schulung in Verkaufslokalen	■		■			
	12 Informationspflicht (schriftlich)	■	■	■	■	■	
	13 Informationspflicht (mündlich)	■		■			
	14 Aufklärung Personen mit problemat. Konsum	■		■			
Marketing	15 Deklaration der Inhaltsstoffe	■	■	■	■		
	16 Warnhinweise	■	■	■	■	■	
	17 Vorgaben Verpackung	■	■	■	■	■	
	18 Werbebeschränkungen	■	■	■	■	■	■
Steuer	19 Höhe der Besteuerung	■	■	■	■	■	
	20 Verwendung der Steuereinnahmen	■	■	■	■		
Preis	21 Mindestpreis / Rabattverbot	■	■	■	■	■	
	22 Festpreis	■					
Konsum	23 Räumliche Konsumeinschränkungen	■	■	■	■		
	24 Zeitliche Konsumeinschränkungen	■					
	25 Situative Konsumeinschränkungen	■	■	■	■		
	26 Schutz Dritter (z. B. Passivrauchschutz)	■	■	■	■	■	

1 = keine 2 = minimal 3 = zurückhaltend 4 = substantiell 5 = stark 6 = Verbot

Cannabis



- Ist-Zustand
- kohärente Regulierung
- Verbot

		1	2	3	4	5	6
Produktion	1 Produktionsbewilligung / Meldepflicht	■	■	■	■	■	■
	2 Produktions-/Importbeschränkungen quantitativ	■	■	■	■	■	■
	3 Produktbeschränkungen qualitativ	■	■	■	■	■	■
	4 Art der Verkaufsstellen (z. B. nur Apotheken)	■	■	■	■	■	■
Distribution	5 Verkaufsbewilligung notwendig	■	■	■	■	■	■
	6 Altersbegrenzungen für den Verkauf	■	■	■	■	■	■
	7 Beschränkungen Anzahl / Dichte Verkaufsstellen	■	■	■	■	■	■
	8 Regulierung Online-Vertriebskanäle	■	■	■	■	■	■
	9 Beschränkung Verkaufszeiten (inkl. Automaten)	■	■	■	■	■	■
	10 Beschränkungen der angebotenen Produkte	■	■	■	■	■	■
	11 Auflagen MA-Schulung in Verkaufslokalen	■	■	■	■	■	■
	12 Informationspflicht (schriftlich)	■	■	■	■	■	■
	13 Informationspflicht (mündlich)	■	■	■	■	■	■
	14 Aufklärung Personen mit problemat. Konsum	■	■	■	■	■	■
Marketing	15 Deklaration der Inhaltsstoffe	■	■	■	■	■	■
	16 Warnhinweise	■	■	■	■	■	■
	17 Vorgaben Verpackung	■	■	■	■	■	■
	18 Werbebeschränkungen	■	■	■	■	■	■
Steuer	19 Höhe der Besteuerung	■	■	■	■	■	■
	20 Verwendung der Steuereinnahmen	■	■	■	■	■	■
Preis	21 Mindestpreis / Rabattverbot	■	■	■	■	■	■
	22 Festpreis	■	■	■	■	■	■
Konsum	23 Räumliche Konsumeinschränkungen	■	■	■	■	■	■
	24 Zeitliche Konsumeinschränkungen	■	■	■	■	■	■
	25 Situative Konsumeinschränkungen	■	■	■	■	■	■
	26 Schutz Dritter (z. B. Passivrauchschutz)	■	■	■	■	■	■

1 = keine 2 = minimal 3 = zurückhaltend 4 = substantiell 5 = stark 6 = Verbot

Lotterien



- Ist-Zustand
- kohärente Regulierung
- Verbot

		1	2	3	4	5	6
Produktion	1 Produktionsbewilligung / Meldepflicht	■	■	■	■	■	
	2 Produktions-/Importbeschränkungen quantitativ	■	■	■	■	■	
	3 Produktbeschränkungen qualitativ	■	■	■	■	■	
	4 Art der Verkaufsstellen (z. B. nur Apotheken)	■	■	■	■	■	
Distribution	5 Verkaufsbewilligung notwendig	■	■	■	■	■	
	6 Altersbegrenzungen für den Verkauf	■	■	■	■	■	
	7 Beschränkungen Anzahl / Dichte Verkaufsstellen	■					
	8 Regulierung Online-Vertriebskanäle	■	■	■	■	■	
	9 Beschränkung Verkaufszeiten (inkl. Automaten)	■					
	10 Beschränkungen der angebotenen Produkte	■	■	■	■	■	
	11 Auflagen MA-Schulung in Verkaufslokalen	■	■	■	■	■	
	12 Informationspflicht (schriftlich)	■	■	■	■	■	
	13 Informationspflicht (mündlich)	■					
	14 Aufklärung Personen mit problemat. Konsum	■	■	■	■	■	
Marketing	15 Deklaration der Inhaltsstoffe	■	■	■	■	■	
	16 Warnhinweise	■	■	■	■	■	
	17 Vorgaben Verpackung	■					
	18 Werbebeschränkungen	■	■	■	■	■	
Steuer	19 Höhe der Besteuerung	■	■	■	■	■	
	20 Verwendung der Steuereinnahmen	■	■	■	■	■	
Preis	21 Mindestpreis / Rabattverbot	■					
	22 Festpreis	■					
Konsum	23 Räumliche Konsumeinschränkungen	■					
	24 Zeitliche Konsumeinschränkungen	■					
	25 Situative Konsumeinschränkungen	■					
	26 Schutz Dritter (z. B. Passivrauchschutz)	■	■	■	■	■	

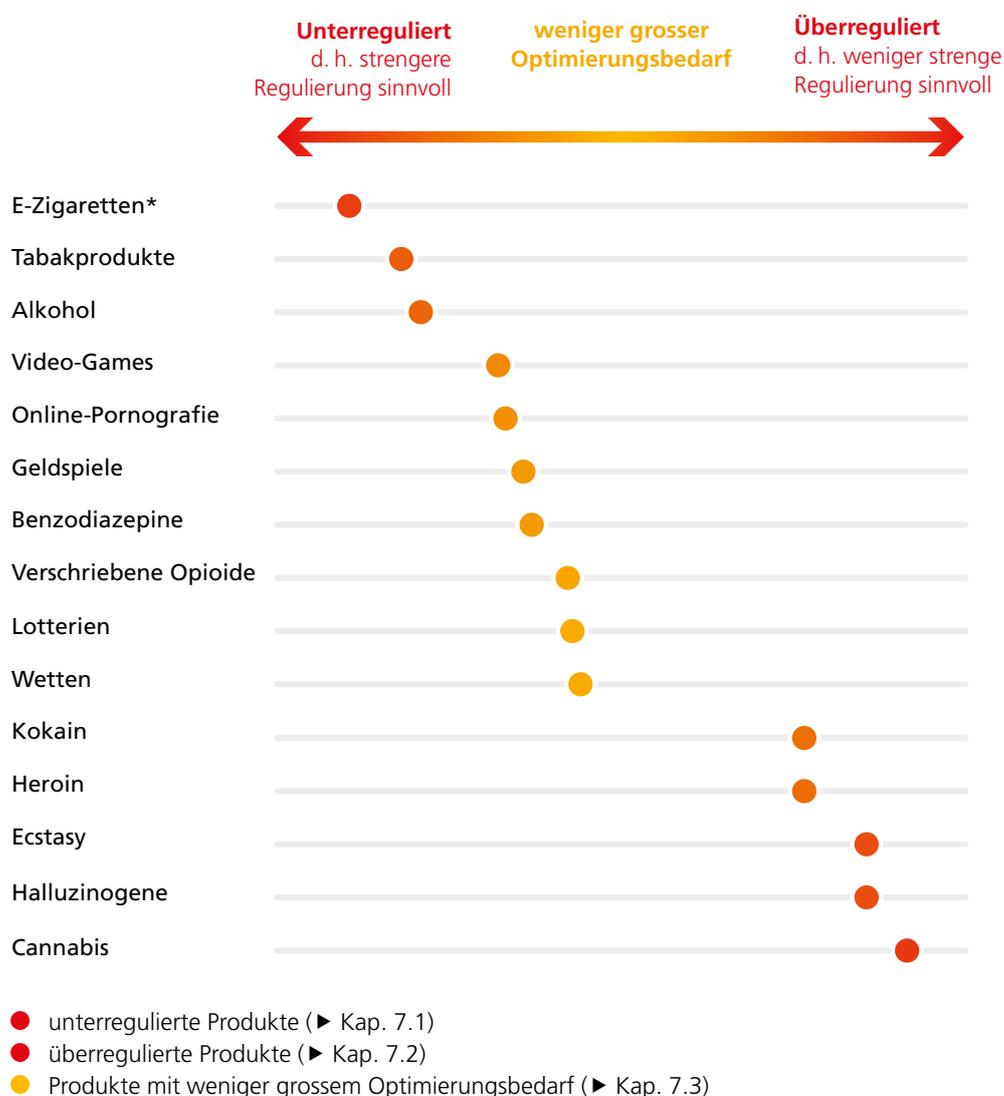
1 = keine 2 = minimal 3 = zurückhaltend 4 = substantiell 5 = stark 6 = Verbot

Die Beurteilung bezieht sich auf die bundesrechtlichen Bestimmungen. Die Regulierung unterscheidet sich auf kantonaler Ebene in einzelnen Punkten stark.

7. Regulierungstypologie

Kapitel 7 stellt die Regulierungsprofile der 16 untersuchten psychoaktiven Produkte summarisch dar. Der Übersichtlichkeit wegen werden pro Produkt nicht alle 26 Regulierungsvariablen einzeln ausgewiesen, sondern Gesamtscores gebildet. Diese setzen sich zusammen aus der Summe der Abweichungen zwischen der heutigen Regulierungspraxis und einer fachlich kohärenten wünschbaren Regulierung. Abbildung 2 zeigt die Übersicht.

Die Alltagssubstanz Koffein wurde durch die EKN zur Validierung des Konzepts einer kohärenten Regulierung wie im Kapitel 6 beschrieben ebenfalls bewertet. Sie wird in der Folge aber nicht mehr aufgeführt, weil gemäss Einschätzung der EKN Koffein nicht alle Kriterien für eine Regulierung erfüllt und deshalb keiner Regulierung bedarf (siehe Kap 3, S.14).



* Unter E-Zigaretten werden ausschliesslich tabakfreie, nikotinhalige Produkte («E-Dampfer», «Vape») verstanden.

Abbildung 2: Differenz zwischen heutiger Regulierung und fachlich wünschbarer Regulierung.

7.1 Unterregulierte Produkte

(1) Tabakprodukte, (2) E-Zigaretten und (3) Alkohol sind legal und relativ schwach reguliert. Jedoch birgt ihr Konsum Gesundheits- und Abhängigkeitsrisiken sowie weitere Schädigungspotenziale (z. B. sozialer Rückzug). Die EKS_N schätzt ihre Regulierung in Anwendung der definierten Regulierungsleitsätze als zu gering ein. Dabei werden die grössten Defizite auf Ebene Marketing und insbesondere bei den zu laschen Werbebeschränkungen verortet. Potenziale sieht die EKS_N ebenso im Bereich Distribution und teilweise auch bei der Produktion.

7.2 Überregulierte Produkte

(4) Cannabis, (5) Kokain, (6) Ecstasy, (7) Heroin und (8) Halluzinogene sind verbotene Substanzen gemäss Betäubungsmittelgesetz (BetmG), bei denen grundsätzlich sowohl die Herstellung wie auch der Handel resp. die Weitergabe, der Besitz und der Konsum illegal sind. In der Umsetzung gibt es Ausnahmen, insbesondere bei Cannabis.⁶⁷ Deshalb ist Cannabis die einzige illegale Substanz, deren Konsum aus Sicht der EKS_N nur noch geringfügig liberalisiert werden sollte. Bei Kokain, Ecstasy, Heroin und Halluzinogenen erachtet die EKS_N demgegenüber eine vergleichbare Regulierung des Konsums wie bei Cannabis als angezeigt. Das würde gegenüber dem heutigen Zustand jedoch eine grössere Veränderung bedeuten.

7.3 Produkte mit weniger grossem Optimierungsbedarf

Bei (9) Benzodiazepinen, (10) verschriebenen Opioiden, (12) Casino-Spielen, (13) Lotterien, (14) Video-Games, (15) Wetten sowie (16) Online-Pornografie zeigen sich im Vergleich geringere Abweichungen zwischen Ist- und Soll-Zustand bezüglich Regulierung. Dabei handelt es sich einerseits um Medikamente (d. h. als Arzneimittel regulierte Produkte), andererseits um nicht substanzgebundene Produkte mit Abhängigkeitspotenzial, deren Distribution teilweise in Spezialgesetzen reguliert ist. Lotterien und Wetten sind stark reguliert. Hier bestehen auf höherem Regulierungsniveau noch Verbesserungspotenziale. Casino-Spiele sind auch bereits stark reguliert. Ihre Regulierung sollte aber gleichwohl noch zielgerichtet verstärkt werden. Video-Games und Online-Pornografie sind gesetzlich kaum reguliert. Die EKS_N erachtet die geringe Regulierung als grundsätzlich angemessen, sieht aber gleichwohl Verbesserungsbedarf, insbesondere zur Gewährleistung eines altersgerechten und alltagsverträglichen Konsums.

⁶⁷ So ist beispielsweise der Besitz von maximal 10 Gramm für den Eigenkonsum erlaubt, weshalb die Polizei entsprechende Kleinmengen auch nicht einziehen darf (tinyurl.com/5efsjv6j).

Fazit

Im Sinn einer kohärenten Regulierung psychoaktiver Produkte sollte die beschriebene Clusterung überwunden werden: Alle Produkte sollten angemessen – d. h. evidenzbasiert, risikosensibel und kohärent – reguliert werden. Eine Annäherung der drei Cluster bedingt

- a) eine stärkere Regulierung bisher unterregulierter Produkte und
- b) eine Überwindung einseitiger Prohibitionsregimes bei den verbotenen Produkten, die durch umfassende Regulierungen abgelöst werden sollten.

Kapitel 8 formuliert entsprechende Empfehlungen für die konkrete Umsetzung.



8. Einordnung und Empfehlungen

Der vorliegende Bericht «Risiken regulieren» dokumentiert, wie fragmentarisch und gewachsen die Regulierung psychoaktiver Produkte heute ist. Es stellt sich die Frage, wie sich aus diesem Status Quo Schritte hin zu einer kohärenteren Regulierung aller psychoaktiven Produkte gehen lassen. Die Leitfrage lautet: Was müssen wir heute entscheiden, um in 10 bis 20 Jahren die Früchte dieser Anstrengungen zu ernten (und materielle wie nicht materielle Folgekosten eines Weiter-so zu vermeiden)? Dabei gilt es, die Balance zwischen individueller, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Freiheit bestmöglich auszutarieren.

8.1 Einordnung

In kritischer Würdigung der vorgestellten Analyseergebnisse kommt die EKSIN zum Schluss, dass auf den sechs Regulierungsdimensionen unterschiedlicher Anpassungs- und Handlungsbedarf besteht.

Als übergeordneter Grundsatz gilt: Der staatliche Schutzauftrag sollte in einer liberalen Gesellschaft die individuellen Freiheitsrechte bestmöglich respektieren. Insbesondere Einschränkungen des individuellen Konsums sollten deshalb zurückhaltend ausgesprochen werden. Räumliche und situative Konsumeinschränkungen sollten ergriffen werden, wenn es dem Schutz Dritter (z. B. Passivrauchschutz) dient. Zeitliche Konsumeinschränkungen sind im Bereich der Video-Games und der Casino-Spiele zu erwägen. Einschränkungen bei der Erhältlichkeit von psychoaktiven Produkten sind demgegenüber besser geeignet, die Balance zwischen individuellen Freiheits- und Schutzinteressen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Sie können über die Regulierung der Anzahl Verkaufsstellen, der Öffnungszeiten etc. reguliert werden können (vgl. oben).

Auf Ebene **Produktion** sieht die EKSIN einen moderaten Anpassungsbedarf. Grundsätzlich sollte die Produktion zurückhaltend zusätzlich reguliert werden. Eine Bewilligungspflicht für die Produktion von Tabak, E-Zigaretten und Alkohol wäre zweckmässig. Eine Erhöhung qualitativer Produktionsanforderungen ist für Tabak, E-Zigaretten und Alkohol, aber beispielsweise auch für Video-Games sinnvoll. Für neu auf den Markt drängende psychoaktive Produkte sollte eine Umkehr der «Beweislast» eingeführt werden: In dieser Perspektive wäre es die Verantwortung der Produzenten, das begrenzte Risiko eines Produkts zu belegen.

Im Bereich der **Distribution** – also an der Schnittstelle zwischen den produzierenden Betrieben und den Konsumierenden – sieht die EKS_N einen starken Handlungsbedarf und die grösste Hebelwirkung: Eine – auch den lokalen Gegebenheiten Rechnung tragende – Bewilligungspflicht für den Verkauf von Alkohol- und Tabakwaren ist zu prüfen⁶⁸, ebenso die Einführung obligatorischer Schulungen für das Verkaufspersonal sowie quantitative Beschränkungen der Verkaufsstellen. Online-Vertriebskanäle müssen wesentlich besser reguliert werden. Die Durchsetzung von Altersbegrenzungen im Game- und Pornobereich sollte verbessert werden. Zahl, Struktur, Dichte und Öffnungszeiten von Verkaufsstellen ist für alle psychoaktiven Produkte systematisch zu überprüfen und anzupassen. Die Anforderungen an die (schriftliche) Information der Konsumierenden (Deklaration der Inhaltsstoffe und Hinweise auf die Konsumrisiken) sind generell zu erhöhen, punktuell auch die (mündliche) Aufklärungspflicht sowie die gezielte Ansprache von Personen mit problematischem Konsum. Warnhinweise und Verpackungsvorgaben sind für verschiedene legale Produkte zu erwägen (und bei einer Regulierung bisher verbotener Produkte zwingend vorzusehen). Es muss für Konsumierende mit viel geringerem Aufwand als bisher möglich sein, sich über die Zusammensetzung der Inhaltsstoffe und die mit dem Konsum verbundenen Risiken sachlich korrekt zu informieren. Dafür müssen klare staatliche Anforderungen definiert sein.

Das **Marketing** resp. die Bewerbung psychoaktiver Produkte ist angesichts ihres Schadenpotenzials grundsätzlich problematisch und rechtfertigungspflichtig. Die EKS_N erachtet verstärkte Werbeeinschränkungen bis hin zu Werbeverböten für psychoaktive Produkte als zweckmässig. Die Regulierung bislang illegaler Produkte sollte aus Sicht der EKS_N mit einem weitgehenden Werbeverbot verbunden sein. Generell sollte das Prinzip verankert werden, dass Werbung für psychoaktive Produkte nur zur Ansprache von bereits aktiv Konsumierenden und nur mit Einschränkungen erlaubt sein soll. Werbung mit dem Ziel, neue Konsumierende für psychoaktive Produkte zu gewinnen, sollte generell verboten sein.

Die **Besteuerung** psychoaktiver Produkte sollte konsequent ermöglicht werden. Eine solche Regulierung würde diese Mittel dem Schwarzmarkt entziehen und der Allgemeinheit zuführen. Dabei sollte die zweckgebundene Nutzung von Steuereinnahmen zur Verhinderung und Verminderung von Abhängigkeitserkrankungen gestärkt werden. Bei einer Regulierung bisher illegaler Substanzen ist eine vergleichbare Besteuerung vorzusehen. Als Grundsatz soll gelten, dass sich die Höhe der Steuer konsequent nach der Schädlichkeit des Produkts bemisst. Es gilt das Verursacherprinzip: Die Besteuerung soll erlauben, die durch ein Produkt verursachten Schäden zu decken. Dies bedingt eine sinnvolle Zweckbindung der Steuererträge. In der politischen Umsetzung ist eine Erweiterung von Art. 131 BV zu prüfen. Auch Gegenstand dieser Prüfung sollte die Schaffung eines Fonds für die Suchtprävention und -hilfe nach dem Modell des bestehenden Alkoholzehntels sein.

In der **Preisgestaltung** sieht die EKS_N Potenziale bei der Festlegung eines Mindestpreises sowie der Einführung eines Rabattverbots. Dies sollte auch bei einer Regulierung bislang illegaler Substanzen entsprechend verankert werden. Potenziale sieht die EKS_N in der Einführung eines neuen Preismodells für psychoaktive Produkte, das als Verbindung der Pricing-Modelle im Spirituosen- und Geldspielbereich zu denken ist: Ein Sockel-/Mindestpreis würde dem Schädlichkeitspotenzial des Produkts Rechnung tragen. Der darüberhinausgehende Preis wäre frei gestaltbar. Die Höhe der Besteuerung würde direkt proportional zum erzielten Gewinn bemessen.

⁶⁸ Für den Verkauf von Tabakprodukten ist dies bereits in einigen Kantonen wie Waadt und Genf der Fall (für Details siehe www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-kantone.html).

Bei der **Regulierung des Konsums** nimmt die EKSAN eine akzeptierende Grundhaltung ein. Das grundsätzliche Recht des Individuums, über den Konsum psychoaktiver Produkte eigenverantwortlich und selbstbestimmt entscheiden zu können, ist anzuerkennen. Eigenverantwortung und Selbstbestimmung sind aber nur möglich, wenn alle Menschen – ungeachtet ihrer sozioökonomischen Position – über die dafür notwendigen Ressourcen, Gesundheits- und Risikokompetenzen verfügen. Es besteht deshalb auch eine Verpflichtung der Gesellschaft, eine faire Verteilung von Gesundheitsressourcen und -kompetenzen zu fördern und zu gewährleisten (vgl. Art. 2 Abs. 3 BV). Dafür sind Massnahmen zur Förderung der gesundheitlichen Chancengleichheit unerlässlich. Diese sollten vulnerable Zielgruppen – besonders Menschen, die aufgrund ihres Alters, ihrer Biografie und/oder ihrer sozialen Lage über geringe Konsumkompetenzen verfügen – in besonderer Weise adressieren. Die EKSAN empfiehlt, Risiken so zu regulieren, dass möglichst viele gefährdete Menschen möglichst umfassend geschützt sind, während nicht gefährdete Menschen durch Regulierungen möglichst wenig eingeschränkt werden sollen. Es ist offensichtlich, dass dieses Ziel immer nur annäherungsweise erreichbar ist. Dass manche Mitglieder der Gesellschaft infolge Konsums psychoaktiver Produkte Probleme entwickeln, ist unvermeidlich, auch wenn Regulierungspolicies den bestmöglichen Ausgleich aller Interessen anstreben und wenn liberale Freiheitsrechte nicht radikal dem Gesundheitsschutz untergeordnet werden. Problematisch Konsumierende sind deshalb auch Leidtragende einer nicht zu ihren Bedürfnissen passenden Regulierung, die deshalb gewählt wird, weil die Mehrheit der nicht unmittelbar Betroffenen nicht mit umfassenden Regulierungen eingeschränkt werden soll. Die gesundheitliche und soziale Unterstützung der Betroffenen ist und bleibt Teil der gesellschaftlichen Verantwortung. Das Solidaritätsprinzip muss weiterhin im Zentrum der Gesundheits- und Suchtpolitik stehen.

In der konkreten **Umsetzung** empfiehlt die EKSAN, den bei der Regulierung von Cannabis eingeschlagenen Weg für den Umgang mit anderen psychoaktiven Produkten fortzusetzen: Mittels wissenschaftlich begleiteter Pilotprojekte sollen dabei verlässliche Erfahrungen in der risikosensiblen Stärkung individueller Konsumfreiheiten gesammelt und Unterstützungsbedürfnisse zur Vermeidung von Folgeproblemen evaluiert werden. Auf dieser Basis können mehrheitsfähige gesetzliche Regulierungsschritte in Angriff genommen werden. Dieser Ansatz sollte auch auf weitere, heute noch illegale psychoaktive Produkte ausgeweitet werden.

Auf den Punkt gebracht

Der Zugang zu psychoaktiven Produkten soll gewährleistet sein, der – insbesondere problematische – Konsum aber nicht gefördert werden. Das heisst:

- Die Produktion (inklusive Import und Grosshandel) psychoaktiver Produkte ist soweit einzuschränken, wie es für einen angemessenen Gesundheits- und Konsumentenschutz angezeigt und umsetzbar ist.
- Der Konsum von psychoaktiven Produkten ist soweit einzuschränken, wie es für einen angemessenen Schutz vulnerabler Gruppen und Dritter angezeigt ist.
- Der Vertrieb und das Marketing von psychoaktiven Produkten sind soweit einzuschränken, dass ihr Konsum insgesamt zumindest nicht gesteigert und nicht problematischer wird.

8.2 Empfehlungen

Der vorliegende Bericht schliesst mit folgenden drei Empfehlungen.

Empfehlung 1

Die Regulierung psychoaktiver Produkte sollte evidenzbasiert, risikosensibel und kohärent erfolgen. Eine kritische Überprüfung der heutigen Regulierungspolicies ist unerlässlich.

Evidenzbasierung erfordert

- eine Orientierung am aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse;
- eine sorgfältige Berücksichtigung des Umstands, dass wissenschaftliche Erkenntnisse begrenzt, vorläufig und dynamisch sind;
- die Bereitschaft, Regulierungspolicies versuchsweise zu entwickeln, wissenschaftlich zu evaluieren, schrittweise zu skalieren und kontinuierlich zu überprüfen.

Risikosensibilität erfordert

- eine konsequente Ausrichtung von Regulierungspolicies an den tatsächlichen Risiken von psychoaktiven Produkten (auf mikro- und makrosozialer Ebene ► Kap. 3);
- eine Würdigung des Umstands, dass reale Erfahrungswerte nur für bereits realisierte Policies vorliegen – und politische Veränderungen deshalb immer auch als Versuche zu betrachten sind, wie sich bewährte Instrumente in neuen Kontexten anwenden lassen;
- ein schrittweises Vorgehen, das die (erwünschten und unerwünschten) Folgen der Regulierung beobachtet und auf kontinuierliches Erfahrungslernen und punktuelles Optimieren ausgelegt ist.

Kohärenz erfordert

- eine konsequente Ausrichtung an übergeordneten Regulierungsleitsätzen (► Kap. 5);
- eine vergleichbare Behandlung verschiedener psychoaktiver Produkte;
- eine vergleichbare Anwendung der verschiedenen Regulierungsvariablen auf die einzelnen psychoaktiven Produkte (► Kap. 4 und 6).

Die EKSN empfiehlt, auf der Grundlage des vorliegenden Berichts eine Gesamtschau vorzunehmen, welche aufzeigt, mit welchen legislativen Mitteln evidenzbasierte, risikosensible und kohärente Regulierung erreicht werden könnte.

Empfehlung 2

Die Regulierung psychoaktiver Produkte sollte eine transparente und konzeptgeleitete Balance widerstreitender Interessen vornehmen.

Regulierungspolicies sollten nicht ideologisch, moralisch oder paternalistisch begründet sein, sondern auf einer sachlichen Analyse der tatsächlichen Risiken und Herausforderungen aufbauen. Sie verzichten dabei auf eine einseitige Auflösung von Zielkonflikten (z. B. zwischen Wirtschaftsfreiheit und Gesundheitsschutz oder zwischen Laisser-faire und Bevormundung). Vielmehr anerkennen sie die Notwendigkeit, Kompromisse zu finden, welche alle legitimen Interessen und Ansprüche – namentlich: informierte Wahlfreiheit, Gesundheits- und Jugendschutz, Sicherheit, Verhältnismässigkeit und Vergleichbarkeit, Prosperität sowie Evidenzbasierung (► Kap. 5) – austariert. Dieser anspruchsvolle Prozess soll mit dem vorliegenden Bericht angestossen werden.

Wenn sich die Regulierung von Risiken am bestmöglichen Ausgleich aller widerstreitenden Interessen orientiert, kann der Schutz des Einzelnen nicht lückenlos sein, da die dafür notwendigen Einschränkungen individueller Freiheitsrechte unverhältnismässig wären. Deshalb brauchen und verdienen jene Menschen besondere Unterstützung, für die der staatlich wahrgenommene Schutzauftrag nicht ausreicht.

Die Gesetzgebung von Bund und Kantonen verfügt bereits heute über zahlreiche erprobte Instrumente, um passgenaue, differenzierte Regulierungsmixes zu entwickeln. Diese Modelle sollten leitend sein, wenn es darum geht, die lediglich normativ und historisch begründete Zweiteilung in legale und illegale Substanzen zu überwinden.

Regulierungen sollten dabei mit Augenmass erfolgen und dort ansetzen, wo die grösste Hebelwirkung erzielt werden kann. Der Nutzen muss grösser sein als der Aufwand. Insbesondere sollten erfolgreiche Regulierungspolicies die Vollzugsbehörden entlasten.

Empfehlung 3

Die Regulierung psychoaktiver Produkte sollte die statische Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Substanzen zugunsten eines dynamischen Risikoregulierungsparadigmas überwinden.

Die heute bestehende Regulierungssystematik genügt den Ansprüchen an eine kohärente und verhältnismässige Gesetzgebung ebenso wenig wie den heutigen gesundheitspolitischen und volkswirtschaftlichen Anforderungen und Herausforderungen. Der historische Fokus liegt auf dem Individuum und seinem Konsum. Die Annahme, dass Konsumverbote Konsumierende vom Konsum psychoaktiver Produkte abhalten, hat sich als unhaltbar erwiesen.

Die EKSΝ empfiehlt eine passgenaue Nutzung des zur Verfügung stehenden Regulierungsinstrumentariums, welche die Freiheit des Individuums stärkt und seine Verletzlichkeit respektiert. Die informierte Wahlfreiheit der Konsumierenden ist zu gewährleisten. Staatliche Aufgabe ist es, Menschen in allen Milieus und Bevölkerungsgruppen adressatengerecht das Wissen und die Kompetenzen zu vermitteln, damit sie möglichst selbstbestimmt und risikoarm über ihren Konsum entscheiden können.

Die Produktion psychoaktiver Produkte muss so geregelt sein, dass sie sauber, sicher und transparent sind. Staatliche Aufgabe ist es, zu gewährleisten, dass Konsumierende eine informierte Wahl treffen und die damit verbundenen (kurz- und langfristige Risiken) realistisch einschätzen können.

Marketing, Vertrieb und Besteuerung von psychoaktiven Produkten sind kohärenter und stärker zu regulieren. Als Grundsatz gilt: Die ökonomischen Interessen an einem möglichst hohen Absatz psychoaktiver Produkte sind so stark wie nötig zu begrenzen, damit die individuelle Freiheit so wenig wie möglich eingeschränkt wird. Diese Freiheit umfasst sowohl die Freiheit zum Konsum, die Freiheit zum Verzicht wie auch die Freiheit von der Abhängigkeit psychoaktiver Produkte. Im Zweifelsfall sind Gesundheitsschutz und individuelle Freiheitsrechte ökonomischen Interessen übergeordnet.

Literatur

Babor Thomas; Caetano Raul; Casswell Sally; Edwards Griffith; Giesbrecht Norman; Graham Kathryn; Grube Joel; Grunewald Paul; Hill Linda; Holder Harold; Homel Ross; Osterberg Esa; Rehm Jürgen; Room Robin; Rossow Ingeborg (2003). Alcohol: No Ordinary Commodity. Oxford University Press

Bundesamt für Gesundheit (2015). Nationale Strategie Sucht 2017–2024. Bern

Schneider Christian; Zobel Frank; Auer Reto; Beutler Thomas; Brechet Bachmann Anne-Claire; Broers Barbara; Lischer Suzanne; Poespodihardjo Renanto; Sprecher Franziska; Wolf Julia; Zürcher Karin (2022). Die Regulierung psychoaktiver Produkte in der Schweiz. Eine Analyse der Eidgenössischen Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKS/N). Bern



**Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht
und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKSN)**

www.bag.admin.ch/eksn

Bundesamt für Gesundheit BAG
Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht
und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten
Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern
Schweiz
eksn-cfant@bag.admin.ch