

Bundesamt für Gesundheit BAG und Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

# Regulierungsfolgenabschätzung zur Regulierung des Cannabismarktes Schlussbericht

Zürich, 6. Juni 2025

Judith Trageser, Martin Eichler, Leroy Ramseier, Luca Apreda, Thomas von Stokar

# **Impressum**

## **Regulierungsfolgenabschätzung zur Regulierung des Cannabismarktes**

Schlussbericht

Zürich, 06. Juni 2025

### **Auftraggeber**

Bundesamt für Gesundheit (BAG) und Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

### **Autorinnen und Autoren**

Judith Trageser, Martin Eichler, Leroy Ramseier, Luca Apreda, Thomas von Stokar

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Tel. +41 44 205 95 95

[info@infras.ch](mailto:info@infras.ch)

## Inhalt

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Zusammenfassung</b>   | <b>6</b>  |
| <b>Synthèse</b>  | <b>11</b> |
| <b>Sintesi</b>   | <b>16</b> |
| <b>Executive Summary</b>   | <b>21</b> |
| <b>1. Einleitung</b>   | <b>26</b> |
| 1.1. Ausgangslage  | 26        |
| 1.2. Ziel und Fragestellungen  | 26        |
| 1.3. Methodisches Vorgehen   | 27        |
| 1.4. Aufbau des Berichts   | 30        |
| <b>2. Untersuchungsgegenstand und Analyserahmen</b>  | <b>31</b> |
| 2.1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns  | 31        |
| 2.2. Klassisches Marktversagen   | 33        |
| 2.3. Regulierungsmodelle zum Cannabismarkt   | 34        |
| 2.4. Der Vorentwurf im Überblick   | 36        |
| 2.5. Analyseszenarien  | 38        |
| <b>3. Auswirkungen der Massnahmen auf Akteure, den Cannabismarkt und Konsumverhalten (Prüfpunkt 3)</b> | <b>39</b> |
| 3.1. Massnahmen zur Marktstruktur und zum Produkteangebot  | 39        |
| 3.1.1. Regulierungskosten der Marktakteure   | 40        |
| 3.1.2. Auswirkungen auf die Marktakteure und die Konsument:innen                                       | 42        |
| 3.1.3. Beurteilung und Varianten   | 48        |
| 3.2. Massnahmen betreffend Verkauf und Verkaufsförderung   | 54        |
| 3.2.1. Regulierungskosten für die Marktakteure   | 55        |
| 3.2.2. Auswirkungen auf die Marktakteure und die Konsument:innen                                       | 56        |
| 3.2.3. Beurteilung und Varianten   | 58        |
| 3.3. Lenkungsabgabe  | 60        |
| 3.3.1. Regulierungskosten für die Marktakteure   | 61        |
| 3.3.2. Auswirkungen auf die Marktakteure und die Konsument:innen                                       | 61        |
| 3.3.3. Beurteilung und Varianten   | 62        |
| <b>4. Vollzugskosten</b>   | <b>64</b> |
| 4.1. Vollzugskosten Bund   | 65        |
| 4.2. Vollzugskosten Kantone  | 67        |
| 4.2.1. Kosten Strafverfolgung und -vollzug   | 69        |

|              |  |            |
|--------------|--|------------|
| 4.2.2.       | Kosten für Kontrollen und Einsätze im Strassenverkehr                                  | 71         |
| 4.2.3.       | Bereich Prävention und Schadenminderung  | 72         |
| <b>4.3.</b>  | <b>Alternative Vollzugsorganisation über eine Swiss Cannabis Agency SCA</b>            | <b>73</b>  |
| 4.3.1.       | Alternative Vollzugsmodelle der Bundesverwaltung                                       | 73         |
| 4.3.2.       | Aufgaben einer Swiss Cannabis Agency SCA   | 74         |
| 4.3.3.       | Beurteilung  | 76         |
| <b>5.</b>    | <b>Gesamtwirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft (Prüfpunkt 4)</b>                   | <b>78</b>  |
| 5.1.         | Entwicklung des Cannabismarktes (legaler Markt und illegaler Markt)                    | 78         |
| 5.1.1.       | Auswirkungen auf die Nachfrage (Konsummengen)  | 78         |
| 5.1.2.       | Entwicklungen des legalen und illegalen Marktes  | 80         |
| 5.1.3.       | Auswirkungen auf die Marktstruktur des legalen Marktes                                 | 82         |
| 5.2.         | Gesellschaftliche Auswirkungen   | 82         |
| 5.2.1.       | Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, das Gesundheitswesen und den Jugendschutz | 82         |
| 5.2.2.       | Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit  | 88         |
| 5.3.         | Volkswirtschaftliche Auswirkungen  | 89         |
| 5.3.1.       | Konzepte zur Erfassung der Auswirkungen auf makroökonomische Indikatoren               | 89         |
| 5.3.2.       | Auswirkung auf makroökonomische Indikatoren (Cannabismarkt)                            | 91         |
| 5.3.3.       | Auswirkungen von Regulierungsalternativen  | 97         |
| 5.3.4.       | Auswirkungen auf Wachstum und Innovation   | 98         |
| <b>6.</b>    | <b>Synthese und Gesamtbeurteilung</b>  | <b>99</b>  |
| 6.1.         | Synthese   | 99         |
| 6.1.1.       | Notwendigkeit des staatlichen Handelns (Prüfpunkt 1)                                   | 99         |
| 6.1.2.       | Alternativen (Prüfpunkt 2)   | 99         |
| 6.1.3.       | Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen (Prüfpunkt 3)                      | 100        |
| 6.1.4.       | Auswirkung auf die Gesellschaft und die Gesamtwirtschaft (Prüfpunkt 4)                 | 102        |
| 6.1.5.       | Zweckmässigkeit im Vollzug (Prüfpunkt 5)   | 106        |
| 6.2.         | Gesamtbilanz der Massnahmen  | 108        |
| <b>Annex</b> |  | <b>113</b> |
| A1.          | Detaillierte Fragestellungen   | 113        |
| A2.          | Befragte Akteure   | 114        |
| A3.          | Modellübersicht Cannabisregulierungen in anderen Staaten                               | 115        |
| A4.          | Vertieft analysierte Massnahmen und Vergleichsszenarien                                | 116        |
| A5.          | Erläuterungen zu den Schätzungen der Vollzugskosten Bund und Kantone                   | 117        |
| A5.1.        | Vollzugskosten Bund  | 117        |
| A5.2.        | Vollzugskosten Kantone   | 129        |
| A6.          | Daten zum Cannabiskonsum in der Schweiz  | 135        |

|   |       |            |
|---|-------|------------|
| A7. Volkswirtschaftliche Auswirkungen: Weiterführende Erläuterungen | _____ | 137        |
| <b>Literatur</b>  | _____ | <b>140</b> |

## Zusammenfassung

### Ausgangslage, Ziel und Methodik

Die SGK-N wurde, ausgehend von der parlamentarischen Initiative Siegenthaler 20.473, mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs zur Regulierung des Anbaus, der Produktion, des Handels und des Konsums von THC-haltigem Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken beauftragt. Vorliegende Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) analysiert die möglichen Folgen entlang der fünf Prüfpunkte von RFAs. Grundlagen bilden Literatur- und Dokumentenanalysen (insbesondere der Vorentwurf zum Cannabisproduktegesetz (CanPG) und den Erläuterungen zum Vorentwurf), qualitative Gespräche mit Cannabisproduzenten, Verkaufsstellen aus den Pilotversuchen, Vollzugsakteuren und Expert:innen sowie Input-Output-Analysen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen.

### Der Vorentwurf des CanPG in Kürze

Der aktuelle Vorentwurf sieht eine moderate und gezielt regulierte Legalisierung und Öffnung des Cannabismarktes vor. Einschränkungen sollen nur insofern gemacht werden, als sie dem Zweck des Gesundheits- und Jugendschutzes und der verursachergerechten Überwälzung der Kosten dienen. Mit einem konzessionierten, streng kontrollierten, nicht-gewinnorientierten Verkauf soll einerseits den negativen Auswirkungen von sehr liberal geregelten Cannabismärkten vorgebeugt werden. Dazu sind auch ein umfassendes Werbeverbot und neutrale Verpackungen vorgesehen. Zur wirksamen Verdrängung des illegalen Marktes soll andererseits ein niederschwelliges, flächendeckendes Angebot geschaffen werden, u.a. mit einem Online-Verkauf durch einen Konzessionär. Dort, wo kein Endkundenkontakt herrscht (Anbau und Herstellung) ist eine Gewinnorientierung und ein möglichst freier Markt möglich. Um den Konsum in Richtung weniger schädlicher Produkte zu lenken und einer Konsumzunahme entgegensteuern zu können, wird eine Lenkungsabgabe erhoben. Die Einnahmen aus der Lenkungsabgabe werden an die Bevölkerung via Krankenversicherungsbeiträge rückverteilt.

### Ergebnisse der RFA

Die RFA kommt zu folgenden Ergebnissen:

- **Notwendigkeit des staatlichen Handelns (Prüfpunkt 1):** Der Cannabismarkt ist durch Informationsasymmetrien und negative Externalitäten gekennzeichnet (Marktversagen). Die Prohibition von Cannabis führte nicht zu den gewünschten Ergebnissen (Regulierungsversagen). Vielmehr zeigt sich, dass Konsument:innen auf dem illegalen Markt intransparenter und teilweise schlechter Qualität ausgesetzt sind. Die Kosten zur Durchsetzung der Prohibition sind hoch, dennoch bleibt Cannabis gut verfügbar. Die Kriminalisierung des Cannabiskonsums erscheint angesichts der Risiken im Vergleich zu Alkohol und Tabak aus heutiger Sicht nicht mehr verhältnismässig und entspricht nicht mehr den gesellschaftlichen Realitäten.

- **Alternativen (Prüfpunkt 2):** Die vorliegende RFA sollte Alternativen im Sinne eines «Finetunings» untersuchen und Regelungen vorschlagen, mit denen die Ziele mit Blick auf die Vollzugskosten und Regulierungskosten besser oder mit geringeren Einbussen erreicht werden können. Die Analyse zeigt, dass punktuell Optimierungen möglich sind. Einzelne Massnahmen könnten gelockert werden, ohne grössere einschneidende Einbussen bei den Zielen der öffentlichen Gesundheit oder des Jugendschutzes. Konkret dürfte es zielführender sein, brancheninterne Werbung nicht zu verbieten und die Begrenzung der Verkaufsstellen durch die Kantone als fakultative Massnahme zu definieren. Die konkrete Vorgaben zu den Deklarationen und Warnhinweisen auf Verpackungen sowie einzelne Produkteanforderungen (zu «pre rolls») sollten auf tieferer Regulierungsstufe geregelt werden, um flexibler auf zukünftige Entwicklungen und Erkenntnisse reagieren zu können.
- **Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen (Prüfpunkt 3):** Die Legalisierung von Cannabis in der Schweiz eröffnet neue legale Geschäftsmöglichkeiten für Anbauer, Hersteller und Verkaufsstellen, wobei der Verkauf nicht-gewinnorientiert erfolgt. Die vorgesehenen Massnahmen ziehen Regulierungskosten nach sich, welche die Produktions- und Verkaufskosten erhöhen. Besonders betroffen sind erstens Produzenten durch Selbstkontrollen der Produktqualität und zweitens Verkaufsstellen durch die Umsetzung von Massnahmen zum Jugend- und Gesundheitsschutz. Konsument:innen erhalten neu Zugang zu legalen, sicheren und diversifizierteren Produkten. Zudem geht die Legalisierung mit einer Entstigmatisierung des Konsums einher. Minderjährige bleiben vom legalen Markt ausgeschlossen. Basierend auf Erfahrungen in Kanada schätzen wir, dass die Gesamtnachfrage (konsumierte Mengen) durch die Verfügbarkeit von legalen, qualitativ hochwertigen Produkten und unter Berücksichtigung der vorgesehenen Regulierungen in den nächsten zehn Jahren leicht ansteigen wird (ca. 5% mit Bandbreite 0% - 10%), vor allem in den ersten Jahren. In einem Zeithorizont von bis zu zehn Jahren ist ein Marktanteil des legalen Marktes zwischen 75% und 85% zu erwarten. Der Rest fällt auf Eigenanbau (5%) und den illegalen Markt (10%-20%).
- **Auswirkungen auf die Gesellschaft (Prüfpunkt 4):** Auf Basis der verfügbaren Evidenz erwarten wir, im Vergleich zu heute, positive Wirkungen auf die öffentliche Gesundheit. Unter dem Strich dürfte durch die gezielten preislichen und nicht-preislichen Massnahmen der risikoreiche Konsum abnehmen. Letzterer meint einen (fast) täglichen Konsum und den Konsum von Produkten mit erhöhtem Gesundheitsrisiko, wie z.B. Rauchprodukte oder Produkte mit hohem TCH-Gehalt. Mit den Konsumverlagerungen in den legalen Markt reduziert sich auch die Exposition gegenüber Schadstoffen und verunreinigten oder mit schädlichen, synthetischen Cannabinoiden versetzten Cannabisprodukten. In unserer Einschätzung dürften durch die Reduktion der schädlichen Langzeitfolgen vor allem langfristig Kosteneinsparungen im Gesundheitswesen erzielt werden. Die vorgesehene Regulierung dürfte nicht zu einem relevanten Mehrkonsum durch Minderjährige führen, weil der Verkauf an Minderjährige weiterhin verboten bleibt und weitere wirksame Massnahmen wie das Werbeverbot vorgesehen

sind, um einem Mehrkonsum entgegenzuwirken. Auf die Verkehrssicherheit dürfte sich der Vorentwurf nicht wesentlich auswirken, da an der Nulltoleranz festgehalten werden soll.

- **Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft (Prüfpunkt 4):** Die nominale Bruttowertschöpfung (BWS) dieser Branchen macht heute 0.08% des Schweizer BIP<sup>1</sup> aus und wird gemäss unseren Schätzungen durch die vorgesehene Regulierung von CHF 673 Mio. um etwas mehr als ein Drittel auf CHF 417 Mio. zurückgehen. Gleichzeitig steigen die verfügbaren Einkommen um CHF 232 Mio. – dies vor allem wegen der Rückverteilung der Gewinne im legalen Markt über die Lenkungsabgabe. Unter Berücksichtigung der dadurch im Inland ausgelösten Effekte auf den Konsum, fällt der Rückgang der Bruttowertschöpfung kleiner aus. Im Saldo geht die Bruttowertschöpfung nominal um CHF 83 Mio. pro Jahr zurück (von CHF 673 Mio. auf noch CHF 590 Mio.). Fokussiert man ausschliesslich auf den legalen Markt für Cannabis (mit Produktion und Verkauf), so steigt diese direkte «erwünschte» Wertschöpfung von heute nominal CHF 45 Mio. auf CHF 493 Mio. pro Jahr an. Mit Bezug auf Wachstum und Innovation ergeben sich gesamtwirtschaftlich wegen der kleinen Marktgrösse des Cannabismarkts keine spürbaren Effekte.
- **Zweckmässigkeit im Vollzug (Prüfpunkt 5):** Die Schätzung des Aufwands für den Bund ergibt einmalige Kosten von CHF 14-20 Mio. und wiederkehrende Kosten von CHF 6-9 Mio. pro Jahr, wobei die Bandbreiten die Unsicherheiten bei den Schätzungen abbilden. Ein grösserer Teil der einmaligen Vollzugskosten fällt bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes an (CHF 10-13 Mio.). Fast alle wiederkehrenden Vollzugskosten nach Inkrafttreten können über die vorgesehene Vollzugsentschädigung finanziert werden, welche von den Erträgen der Lenkungsabgabe in Abzug gebracht wird. Der Anteil der Vollzugsentschädigung an den Erträgen der Lenkungsabgabe dürfte rund 3-4% ausmachen. Den Kantonen entsteht gemäss unserer Schätzungen durch die zusätzlichen Aufgaben insgesamt ein Aufwand von rund CHF 5-10 Mio. einmalig und CHF 2-5 Mio. wiederkehrend. Die Aufwände hängen vor allem von der Anzahl der Verkaufsstellen und der Kontrollfrequenz ab. Grössere Auswirkungen hat die Regulierung für die Kantone im Bereich der Strafverfolgung und dem Strafvollzug. Auf der einen Seite entstehen zusätzliche Aufwände durch Strafverfahren bei Verstössen der Marktakteure gegen die Bestimmungen. Diese werden aufgrund der Konzessionen und Bewilligungen sowie der drohenden Strafen als gering eingeschätzt – zumal die Zahl der legalen Marktakteure überschaubar ist. Auf der anderen Seite reduziert sich durch die Legalisierung des Konsums und die Verdrängung des illegalen Marktes der Repressionsaufwand für die Kantone. Heute beträgt dieser gemäss Literatur rund CHF 50 Mio. CHF pro Jahr. In der Gesamtbilanz dürfte der Vollzugaufwand für die Kantone zurückgehen.

---

<sup>1</sup> Alle volkswirtschaftlichen Grössen in dieser Diskussion beziehen sich auf nominelle Werte, also inklusive Preiseffekte. Zudem beziehen sie sich auf die Situation des Jahres 2022, entsprechend der zugrundeliegenden Studie. Daher werden auch alle Grössenvergleich zum BIP anhand der Werte des Jahres 2022 vorgenommen.

## Zusammenfassung der Wirkungen

Nachfolgende Tabelle fasst die erwarteten Wirkungen gegenüber dem Status Quo zusammen:

**Tabelle 1: Veränderungen gegenüber dem Status Quo**

| Impacts                     | Veränderung ggü Status Quo | Erläuterung   |
|-----------------------------|----------------------------|---|
| Verdrängung illegaler Markt | +                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Schätzung: Reduktion auf 10%-20% (geschätzter neuer Marktanteil legaler Markt: 75%-85%, Eigenanbau: 5%)</li> </ul>   |
| Öffentliche Gesundheit      | +                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Zunahme der 12-Monats-Prävalenz (10-20%), dabei hauptsächlich Gelegenheitskonsum</li> <li>Rückgang Konsum gefährlicher Produkte auf dem illegalen Markt</li> <li>Umstiege auf risikoärmere Konsumformen</li> </ul>   |
| Jugendschutz                | Neutral                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Erhöhung Konsum durch Jugendliche</li> </ul>   |
| Verkehrssicherheit          | Neutral                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sowohl moderate Zunahme (durch mehr Cannabiskonsumierende) als auch Abnahme (mehr Sensibilisierung für Risiken im Strassenverkehr) möglich.</li> </ul>   |
| Wirtschaftliche Entwicklung | - +                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nach dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (inkl. illegale Aktivitäten) sinkt die Wertschöpfung im Cannabismarkt. Insbesondere durch die Rückverteilung der Lenkungsabgabe steigen jedoch die verfügbaren Einkommen der Bevölkerung. Wird nur die gesellschaftlich «erwünschte» Wertschöpfung betrachtet, steigt sie.</li> </ul>  |
| Steuererträge               | +                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Umschichtung der Gewinne im illegalen Markt (als Teil der inländischen Wertschöpfung) zu Steuereinnahmen über die Lenkungsabgabe (keine Wertschöpfung)</li> </ul>  |
| Tiefer Vollzugsaufwand      | - +                        | <p><b>Bund:</b> Zusätzliche Vollzugskosten<br/>           + CHF 14-20 Mio. Einführungskosten, davon CHF 10-13 Mio. vor Inkrafttreten<br/>           + CHF 6-9 Mio. jährlich wiederkehrend ab Inkrafttreten</p> <p><b>Kantone:</b> Sowohl zusätzliche Vollzugskosten als auch Einsparungen<br/>           + CHF 5-10 Mio. Einführungskosten, davon CHF 1 Mio. vor Inkrafttreten<br/>           + 2-5 Mio. jährlich wiederkehrend ab Inkrafttreten<br/>           - nicht genau bezifferbare Einsparungen Strafverfolgung/-vollzug (max. CHF 50 Mio.)<br/>           + Neue Kosten Strafverfolgung / Strafvollzug, ggf. Verkehrssicherheit (im Vergleich zu Einsparungen deutlich geringer)</p> |

Legende: + starker positiver Beitrag + positiver Beitrag - negativer Beitrag - stark negativer Beitrag

Tabelle INFRAS.

## Gesamtbilanz der Massnahmen

Insgesamt schätzen wir das Massnahmenbündel als kohärent, zweckmässig und eher effizient ein. Die zusammenfassende Bewertung in der Tabelle zeigt, dass die untersuchten Massnahmen in Bezug auf die Ziele der öffentlichen Gesundheit und den Jugendschutz wirksam sein dürften. Ein Grossteil der Vollzugskosten kann verursachergerecht durch die Lenkungsabgabe gedeckt

werden. Die meisten Massnahmen ziehen direkte und/oder indirekte Regulierungskosten nach sich, welche den Preis- und Produktwettbewerb einschränken und sich hemmend auf die Verdrängung des illegalen Marktes auswirken. Insgesamt kommen wir jedoch zum Schluss, dass der Produktwettbewerb durch die vorgesehenen Massnahmen nicht entscheidend beeinträchtigt werden dürfte. Etwas einschneidender dürften die im Vorentwurf vorgesehenen Massnahmen in Bezug auf den Preiswettbewerb sein. Dies beeinträchtigt die Konkurrenzfähigkeit des legalen Marktes bei Preisreaktionen des illegalen Marktes. Die im Vorentwurf vorgesehene Möglichkeit, die Lenkungsabgabe flexibel anzupassen, ist daher als wichtig zu erachten.

## Synthèse

### Situation initiale, objectif et méthode

Sur la base de l’initiative parlementaire Siegenthaler 20.473, la CSSS-N a été chargée d’élaborer un avant-projet de réglementation de la culture, de la production, du commerce et de la consommation de cannabis contenant du THC à des fins non médicales. La présente analyse d’impact de la réglementation (AIR) évalue les conséquences possibles selon les cinq points de contrôle de l’AIR. L’étude se fonde sur des analyses bibliographiques et documentaires (en particulier l’avant-projet de loi sur les produits du cannabis (LPCan) et le commentaire de l’avant-projet), sur des entretiens qualitatifs avec des producteurs de cannabis, des points de vente issus des essais pilotes, des acteurs de l’exécution et des experts, ainsi que sur des analyses d’entrée-sortie sur les conséquences économiques.

### L’avant-projet de LPCan en bref

L’avant-projet actuel prévoit une légalisation et une ouverture du marché du cannabis modérées et réglementées de manière ciblée. Pour supplanter efficacement le marché illégal, il convient de créer une offre à bas seuil couvrant l’ensemble du territoire comprenant une offre (limitée) de points de vente et un commerce en ligne. Des restrictions ne doivent être mises en place que dans la mesure où elles servent l’objectif de protection de la santé et des mineurs et le transfert des coûts selon le principe de causalité. Les mesures suivantes sont notamment prévues à cet effet :

- Vente concédée, strictement contrôlée et à but non lucratif
- Interdiction totale de la publicité et emballages neutres
- Prélèvement d’une taxe d’incitation sur les produits du cannabis (échelonnée selon la nocivité) et redistribution des recettes à la population

Dans les domaines où aucun contact avec le client final n’existe (culture et fabrication), il est possible de privilégier le profit et de laisser le marché le plus libre possible. La culture et la production nécessitent toutefois une autorisation soumise à des conditions concernant notamment la sécurité et la qualité des produits.

### Résultats de l’analyse d’impact de la réglementation

L’analyse d’impact de la réglementation aboutit aux conclusions suivantes :

- **Nécessité d’une action publique (point de contrôle 1)** : le marché du cannabis se caractérise par des asymétries informationnelles et des externalités négatives (défaillance du marché). La prohibition du cannabis n’a pas produit les résultats escomptés (échec de la réglementation). Au contraire, il s’avère que les consommateurs sont exposés sur le marché illégal à un manque de transparence et parfois à une mauvaise qualité. Les coûts de mise en œuvre de la prohibition sont élevés, et pourtant le cannabis demeure facilement disponible. Au vu des

risques encourus par rapport à l'alcool et au tabac, la criminalisation de la consommation de cannabis ne semble plus proportionnée aujourd'hui et ne correspond plus aux réalités sociales.

- **Alternatives (point de contrôle 2)** : la présente AIR avait pour but d'examiner des alternatives au sens d'un « peaufinage » et de proposer des réglementations permettant de mieux atteindre les objectifs, ou avec des pertes moindres, au regard des coûts d'exécution et de réglementation. L'analyse montre que des améliorations ponctuelles sont possibles. Certaines mesures pourraient être assouplies sans que les objectifs de santé publique ou de protection des mineurs ne subissent de préjudices majeurs. Concrètement, il serait sans doute plus pertinent de ne pas interdire la publicité interne au secteur et de faire de la limitation des points de vente par les cantons une mesure facultative. Les prescriptions concrètes relatives aux déclarations et aux mises en garde sur les emballages ainsi que certaines exigences relatives aux produits (concernant les joints pré-roulés, ou « pre-rolls ») devraient être réglementées à un niveau inférieur afin de pouvoir réagir de manière plus flexible aux évolutions et aux connaissances futures.
- **Impact sur différents groupes sociaux (point de contrôle 3)** : la légalisation du cannabis en Suisse crée de nouvelles opportunités commerciales légales pour les cultivateurs, les producteurs et les points de vente, la vente étant à but non lucratif. Les mesures prévues entraînent des coûts réglementaires qui augmentent les coûts de production et de vente. Sont particulièrement concernés, premièrement, les producteurs en raison de l'autocontrôle de la qualité des produits et, deuxièmement, les points de vente en raison de la mise en œuvre de mesures de protection des mineurs et de la santé. Les consommateurs auront désormais accès à des produits légaux, plus sûrs et plus diversifiés. De plus, la légalisation du cannabis s'accompagnera d'une déstigmatisation de sa consommation. Les mineurs resteront exclus du marché légal. Sur la base de l'expérience canadienne, nous estimons que la demande totale (quantités consommées) augmentera légèrement (environ 5 %, dans une fourchette de 0 à 10 %) au cours des dix prochaines années en raison de la disponibilité de produits légaux de haute qualité et compte tenu des réglementations prévues, en particulier au cours des premières années. À une échéance de dix ans, on peut s'attendre à ce que la part de marché du marché légal se situe entre 75 % et 85 %. Le reste se répartira entre l'autoproduction (5 %) et le marché illégal (entre 10 et 20 %).
- **Impact sur la société (point de contrôle 4)** : sur la base des preuves disponibles, nous attendons par rapport à aujourd'hui des effets positifs sur la santé publique. En définitive, la consommation à risque devrait diminuer grâce aux mesures ciblées sur les prix et aux autres mesures. La consommation à risque consiste en une consommation (presque) quotidienne et en la consommation de produits présentant un risque accru pour la santé, tels que les produits à fumer ou les produits à forte teneur en TCH. Les transferts de consommation en faveur du marché légal réduisent également l'exposition aux substances nocives et aux produits de cannabis contaminés ou mélangés à des cannabinoïdes de synthèse nocifs. Selon

nous, la réduction des effets nocifs à long terme devrait permettre de réaliser des économies de coûts dans le secteur de la santé, notamment sur le long terme. La réglementation prévue ne devrait pas entraîner de surconsommation significative de la part des mineurs : en effet, la vente aux mineurs demeurera interdite et d'autres mesures efficaces, telles que l'interdiction de la publicité, sont prévues pour contrer toute surconsommation. L'avant-projet ne devrait pas avoir d'impact significatif sur la sécurité routière puisque la tolérance zéro sera maintenue.

- **Impact sur l'économie nationale (point de contrôle 4) :** la valeur ajoutée brute (VAB) nominale de ces secteurs représente aujourd'hui 0,08 % du PIB suisse et, selon nos estimations, la réglementation prévue la fera passer de CHF 673 mio à CHF 417 mio, soit une baisse d'un peu plus d'un tiers. Dans le même temps, les revenus disponibles augmenteront de CHF 232 mio, ceci principalement en raison de la redistribution des bénéfices sur le marché légal via la taxe d'incitation. Si l'on tient compte des effets induits sur la consommation en Suisse, le recul de la valeur ajoutée brute sera moins marqué. Le solde de la valeur ajoutée brute diminuera nominale de CHF 83 mio par an (passant de CHF 673 mio à CHF 590 mio). Si l'on se concentre exclusivement sur le marché légal du cannabis (comprenant la production et la vente), cette création de valeur directe « souhaitée » passe d'une valeur nominale actuelle de CHF 45 mio à CHF 493 mio par an. Au plan de la croissance et de l'innovation, il n'y aura pas d'effets sensibles sur l'ensemble de l'économie en raison de la petite taille du marché du cannabis.
- **Adéquation de l'exécution (point de contrôle 5) :** l'estimation des charges pour la Confédération fait apparaître des coûts uniques de CHF 14 à 20 mio et des coûts récurrents de CHF 6 à 9 mio par an, les fourchettes reflétant les incertitudes liées aux estimations. Une grande partie des coûts uniques d'exécution seront déjà générés avant l'entrée en vigueur de la loi (CHF 10 à 13 mio). Presque tous les coûts d'exécution récurrents après l'entrée en vigueur pourront être financés par l'indemnité d'exécution prévue, qui sera déduite du produit de la taxe d'incitation. La part de l'indemnité d'exécution devrait représenter 3 % à 4 % des recettes de la taxe d'incitation. D'après nos estimations, les tâches supplémentaires entraîneront pour les cantons des charges totales uniques d'environ CHF 5 à 10 mio et des charges récurrentes de CHF 2 à 5 mio. Les charges dépendront principalement du nombre de points de vente et de la fréquence des contrôles. La réglementation aura des répercussions plus importantes pour les cantons dans le domaine des poursuites pénales et de l'exécution des peines. D'une part, les procédures pénales résultant du non-respect des dispositions par les acteurs du marché entraîneront des dépenses supplémentaires. Celles-ci sont considérées comme faibles en raison des concessions et des autorisations ainsi que des sanctions encourues, d'autant plus que le nombre d'acteurs légaux du marché est raisonnable. D'un autre côté, la légalisation de la consommation et l'éviction du marché illégal réduiront les dépenses liées à la répression pour les cantons. Aujourd'hui, d'après les sources

bibliographiques, elles s'élèvent à environ CHF 50 mio par an. Dans le bilan global, la charge liée à l'exécution devrait diminuer pour les cantons.

## Résumé des effets

Le tableau ci-dessous résume les effets attendus par rapport au statu quo :

Tableau 2: Changements par rapport au statu quo

| Impacts                    | Changement par rapport au statu quo | Explication   |
|----------------------------|-------------------------------------|---|
| Éviction du marché illégal | +                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estimation : réduction à 10 %-20 % (nouvelle part de marché estimée du marché légal : 75 %-85 %, autoproduction : 5 %)</li> </ul>  |
| Santé publique             | +                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Augmentation de la prévalence à 12 mois (10-20 %), consommation occasionnelle principalement</li> <li>Recul de la consommation de produits dangereux sur le marché illégal</li> <li>Passage à des formes de consommation moins risquées</li> </ul>   |
| Protection des mineurs     | Neutre                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pas d'augmentation de la consommation des jeunes</li> </ul>  |
| Sécurité routière          | Neutre                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Augmentation modérée (en raison d'un plus grand nombre de consommateurs de cannabis) ou diminution (plus grande sensibilisation aux risques de la circulation routière) possibles.</li> </ul>  |
| Évolution économique       | - +                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Selon le concept de la comptabilité nationale (y compris les activités illégales), la valeur ajoutée du marché du cannabis diminue. Toutefois, la redistribution de la taxe d'incitation augmente les revenus disponibles de la population. Si l'on ne considère que la création de valeur « souhaitée » par la société, elle augmente.</li> </ul>   |
| Recettes fiscales          | +                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Transfert des bénéfices sur le marché illégal (en tant que partie de la valeur ajoutée nationale) vers les recettes fiscales via la taxe d'incitation (pas de valeur ajoutée)</li> </ul>   |
| Faible coût d'exécution    | - +                                 | <p><b>Confédération</b> : coûts d'exécution supplémentaires</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ CHF 14-20 mio de coûts d'introduction dont CHF 10-13 mio avant l'entrée en vigueur de la loi</li> <li>+ CHF 6-9 mio récurrents par an à partir de l'entrée en vigueur de la loi</li> </ul> <p><b>Cantons</b> : coûts d'exécution supplémentaires et économies</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ CHF 5-10 mio de coûts d'introduction dont CHF 1 mio avant l'entrée en vigueur de la loi</li> <li>+ CHF 2-5 mio récurrents par an à partir de l'entrée en vigueur de la loi</li> <li>- Économies non quantifiables avec précision pour les poursuites pénales / l'exécution des peines (CHF 50 mio max)</li> <li>+ Nouveaux coûts pour les poursuites pénales / l'exécution des peines, le cas échéant pour la sécurité routière (nettement moins élevés par rapport aux économies réalisées)</li> </ul> |

Légende : + contribution fortement positive + contribution positive - contribution négative - contribution fortement négative

Tableau INFRAS.

**Bilan global des mesures**

Dans l'ensemble, nous estimons que le paquet de mesures est cohérent, approprié et plutôt efficace. Les mesures examinées devraient être efficaces du point de vue des objectifs de santé publique et de protection des mineurs. Une grande partie des coûts d'exécution peut être couverte par la taxe d'incitation, conformément au principe de causalité. La plupart des mesures entraînent des coûts réglementaires directs et/ou indirects qui limitent la concurrence au niveau des prix et des produits et ont un effet inhibiteur sur l'éviction du marché illégal. Dans l'ensemble, nous parvenons toutefois à la conclusion que la concurrence entre les produits ne devrait pas être affectée de manière significative par les mesures prévues. Les mesures prévues dans l'avant-projet en matière de concurrence des prix pourraient être un peu plus draconiennes, ce qui nuirait à la compétitivité du marché légal en cas de réactions du marché illégal en matière de prix. Il est donc important de considérer la possibilité prévue dans l'avant-projet d'adapter la taxe d'incitation de manière flexible.

## Sintesi

### Situazione di partenza, obiettivo e metodologia

Dando seguito all'iniziativa parlamentare Siegenthaler 20.473, la CSSS-N è stata incaricata di elaborare un progetto preliminare per regolamentare la coltivazione, la produzione, il commercio e il consumo di canapa contenente THC per scopi non medicinali. La presente analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) analizza le potenziali conseguenze secondo i cinque punti AIR da esaminare. È basata sull'analisi della letteratura e della documentazione (in particolare il progetto preliminare per la legge sui prodotti a base di canapa e il commento al progetto preliminare), interviste qualitative ai produttori di canapa, punti vendita delle sperimentazioni pilota, attori ed esperti incaricati dell'applicazione della legge nonché valutazioni input/output delle ripercussioni economiche.

### Il progetto preliminare della Legge sui prodotti a base di canapa in breve

L'attuale progetto preliminare prevede la legalizzazione e un'apertura del mercato della canapa, moderata e regolamentata in modo mirato. Per contrastare efficacemente il mercato illegale, è necessario creare un'offerta a bassa soglia, estesa a livello nazionale, con una presenza (limitata) di punti vendita al dettaglio e di commercio online. Le limitazioni dovrebbero essere imposte solo nella misura in cui servano a proteggere la salute e i giovani, garantendo che i costi siano trasferiti a chi li causa. A tal fine sono previste, tra l'altro, le seguenti misure:

- vendita subordinata all'ottenimento di concessione, rigorosamente controllata, non a scopo di lucro;
- divieto completo di pubblicità e imballaggi neutrali;
- imposizione di una tassa sui prodotti a base di canapa (graduata in base alla nocività) e ridistribuzione dei proventi alla popolazione.

Laddove non vi sia contatto con i clienti finali (coltivazione e produzione), è possibile un orientamento al guadagno e, per quanto possibile, un libero mercato. La coltivazione e la produzione, tuttavia, necessitano di un'autorizzazione soggetta a condizioni relative, tra le altre cose, alla sicurezza e alla qualità del prodotto.

### Risultati dell'analisi d'impatto della regolamentazione

L'analisi d'impatto della regolamentazione giunge alle seguenti conclusioni:

- **Necessità d'intervento da parte dello Stato (punto 1):** Il mercato della canapa è caratterizzato da asimmetrie informative ed esternalità negative (fallimento del mercato). La proibizione della canapa non ha prodotto i risultati auspicati (fallimento della regolamentazione). Al contrario, è evidente che sul mercato illegale i consumatori sono esposti a prodotti poco trasparenti e talvolta di scarsa qualità. I costi per far rispettare il proibizionismo sono elevati, eppure la canapa rimane facilmente reperibile. Da una prospettiva attuale, la

criminalizzazione del consumo di cannabis non appare più proporzionata rispetto ai rischi associati all'alcol e al tabacco e non corrisponde più alle realtà sociali.

- **Alternative (punto 2):** La presente AIR si propone di esaminare opzioni alternative in termini di una «messa a punto calibrata» e di presentare approcci normativi che consentano di conseguire gli obiettivi in modo più efficace o con un impatto minore sui costi di esecuzione e di regolamentazione. L'analisi dimostra che sono possibili ottimizzazioni selettive. Le singole misure potrebbero essere allentate senza compromettere drasticamente gli obiettivi di salute pubblica o di protezione dei giovani. In concreto, sarebbe più opportuno non vietare la pubblicità all'interno del settore e prevedere la limitazione dei punti vendita da parte dei Cantoni come misura facoltativa. I requisiti specifici relativi alle dichiarazioni e alle avvertenze sulle confezioni, nonché i requisiti specifici ai prodotti (relativi ai «pre-roll»), dovrebbero essere disciplinati a un livello di regolamentazione inferiore, in modo da poter rispondere con maggiore flessibilità agli sviluppi e alle conoscenze che si evinceranno in futuro.
- **Impatto su singoli gruppi sociali (punto 3):** La legalizzazione della canapa in Svizzera apre nuove opportunità commerciali lecite a coltivatori, produttori e rivenditori, laddove la vendita avvenga senza scopo di lucro. Le misure previste comportano costi di regolamentazione che fanno aumentare le spese di produzione e di commercializzazione. Particolarmente interessati sono, in primo luogo, i produttori per via degli autocontrolli effettuati sulla qualità dei prodotti e, in secondo luogo, i punti vendita per via dell'implementazione di misure volte a proteggere i giovani e la salute. I consumatori hanno accesso a prodotti legali, più sicuri e più diversificati. Inoltre, la legalizzazione comporta una destigmatizzazione del consumo. I minori rimangono esclusi dal mercato legale. Sulla base dell'esperienza del Canada, stimiamo che la domanda complessiva (quantità consumate) aumenterà leggermente nei prossimi dieci anni (circa il 5% con una forbice tra lo 0% e il 10%), soprattutto nei primi anni, grazie alla disponibilità di prodotti legali e di alta qualità e tenendo conto delle normative previste. In un orizzonte temporale massimo di dieci anni, si prevede una quota del mercato legale compresa tra il 75% e l'85%. La quota rimanente è rappresentata dalla coltivazione domestica (5%) e dal mercato illegale (10%-20%).
- **Impatto sulla società (punto 4):** Sulla base delle evidenze disponibili, prevediamo effetti positivi sulla salute pubblica rispetto a oggi. Nel complesso, misure mirate, sia in termini di prezzo che di altro tipo, dovrebbero portare a una riduzione del consumo problematico, ossia il consumo (quasi) quotidiano e il consumo di prodotti che comportano un maggiore rischio per la salute, come i prodotti da fumo o i prodotti con un elevato contenuto di THC. Con lo spostamento dei consumi verso il mercato legale, si riduce anche l'esposizione a sostanze nocive e a prodotti a base di canapa contaminati o addizionati con cannabinoidi sintetici nocivi. Secondo la nostra stima, la riduzione degli effetti dannosi a lungo termine si tradurrebbe soprattutto in risparmi sui costi per il sistema sanitario nel lungo periodo. La regolamentazione proposta non dovrebbe portare a un aumento significativo dei consumi da parte dei minorenni, poiché la vendita ai minorenni rimane vietata; inoltre, sono previste

ulteriori misure efficaci per contrastare l'aumento dei consumi, quali ad esempio il divieto di pubblicità. È improbabile che il progetto preliminare abbia un impatto significativo sulla sicurezza stradale, in quanto la tolleranza zero verrà mantenuta.

- **Impatto sull'economia nel complesso (punto 4):** Il valore aggiunto lordo nominale (VAL) di questi settori rappresenta oggi lo 0,08% del PIL svizzero e, secondo le nostre stime, scenderà di poco più di un terzo da 673 milioni di franchi a 417 milioni di franchi a seguito della regolamentazione proposta. Allo stesso tempo, i redditi disponibili aumenteranno di 232 milioni di franchi, principalmente a causa della redistribuzione degli utili sul mercato legale tramite la tassa d'incentivazione. Considerati gli effetti risultanti sui consumi interni, il calo del valore aggiunto lordo è minore. Complessivamente, il valore aggiunto lordo diminuisce nominalmente di 83 milioni di franchi all'anno (da 673 milioni a 590 milioni di franchi). Se ci si concentra esclusivamente sul mercato legale della canapa (con produzione e vendita), questo valore aggiunto diretto «desiderato» sale dagli attuali 45 milioni di franchi nominali a 493 milioni di franchi all'anno. Per quanto concerne la crescita e l'innovazione non sono riconoscibili effetti significativi sull'economia nel suo complesso, a causa delle ridotte dimensioni del mercato della canapa.
- **Praticabilità dell'esecuzione (punto 5):** La stima degli oneri per la Confederazione prevede una spesa una tantum tra i 14 e i 20 milioni di franchi e costi tra i 6 e i 9 milioni di franchi all'anno, laddove i range riflettono le incertezze delle stime. Una buona parte dei costi di attuazione una tantum dovrà essere sostenuta prima dell'entrata in vigore della legge (10-13 milioni di franchi). Quasi tutti i costi di attuazione ricorrenti dopo l'entrata in vigore possono essere finanziati attraverso l'indennità di esecuzione prevista che viene dedotta dal gettito fiscale generato dalla tassa d'incentivazione. La quota di indennità di esecuzione sul gettito della tassa d'incentivazione dovrebbe attestarsi tra il 3% il 4%. Secondo le nostre stime, i compiti aggiuntivi comporterebbero per i cantoni una spesa una tantum complessiva di circa 5-10 milioni di franchi svizzeri e costi ricorrenti di 2-5 milioni di franchi. Le spese dipendono soprattutto dal numero di punti vendita e dalla frequenza dei controlli. La regolamentazione ha un impatto maggiore sui Cantoni nell'ambito dell'esecuzione e del perseguimento penale. Da un lato, sorgono spese supplementari dovute ai procedimenti penali in caso di violazioni delle norme da parte degli attori del mercato. Si stima che queste siano basse in ragione delle concessioni e delle autorizzazioni oltre che della minaccia di sanzioni, specie se si considera che il numero di operatori del mercato legale è gestibile. Dall'altro si riducono per i cantoni le spese per la repressione in seguito alla legalizzazione del consumo e alla soppressione del mercato nero. Queste ultime ammontano oggi, secondo la letteratura, a circa 50 milioni di franchi all'anno. Nel complesso, gli oneri d'esecuzione per i Cantoni dovrebbero diminuire.

## Riepilogo delle ripercussioni

La seguente tabella riassume le ripercussioni prevedibili rispetto allo stato attuale:

**Tabella 3: Cambiamenti rispetto allo stato attuale**

| Impatto                             | Cambiamento risp. allo stato attuale | Spiegazione  |
|-------------------------------------|--------------------------------------|--|
| Freno al mercato illegale           | +                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Stima: riduzione al 10%-20% (stima della nuova quota di mercato legale: 75%-85%, coltivazione domestica: 5%)</li> </ul>   |
| Salute pubblica                     | +                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento della prevalenza a 12 mesi (10-20%), principalmente per uso occasionale</li> <li>Calo del consumo di prodotti pericolosi sul mercato illegale</li> <li>Passaggio a forme di consumo a minor rischio</li> </ul>  |
| Protezione della gioventù           | Neutrale                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nessun aumento del consumo da parte dei giovani</li> </ul>  |
| Sicurezza stradale                  | Neutrale                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sono possibili sia un moderato aumento (dovuto al maggior numero di consumatori di cannabis) che una diminuzione (maggiore sensibilizzazione ai rischi del traffico stradale).</li> </ul>   |
| Sviluppo economico                  | - +                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Secondo il modello di contabilità nazionale (comprese le attività illegali), la creazione di valore nel mercato della cannabis è in calo. Tuttavia, con la redistribuzione della tassa di incentivazione aumenta il reddito disponibile della popolazione. Se si considera solo il valore aggiunto socialmente «desiderabile», questo aumenta.</li> </ul>   |
| Entrate fiscali                     | +                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Riallocazione dei profitti nel mercato illegale (quale parte della creazione di valore nazionale) al gettito fiscale attraverso la tassa di incentivazione (nessuna creazione di valore)</li> </ul>   |
| Riduzione degli oneri di esecuzione | - +                                  | <p><b>Confederazione:</b> spese di esecuzione supplementari<br/>           + 14-20 milioni di franchi per costi di implementazione, di cui 10-13 milioni di franchi prima dell'entrata in vigore<br/>           + 6-9 milioni annui ricorrenti dopo l'entrata in vigore</p> <p><b>Cantoni:</b> sia costi di esecuzione che risparmi<br/>           + 5-10 milioni di franchi per costi di implementazione, di cui 1 milione di franchi prima dell'entrata in vigore<br/>           + 2-5 milioni annui ricorrenti dopo l'entrata in vigore<br/>           - risparmi non quantificabili con precisione nell'ambito dell'esecuzione e del perseguimento penale (max. 50 milioni di franchi)<br/>           + Nuovi costi per l'esecuzione penale / il perseguimento penale, ev. per la sicurezza stradale (significativamente inferiori rispetto ai risparmi)</p> |

Didascalia: + forte contributo positivo + contributo positivo - contributo negativo - forte contributo negativo

Tabella INFRAS.

## Bilancio complessivo delle misure

Nel complesso, riteniamo che il pacchetto di misure sia coerente, funzionale e piuttosto efficiente. Le misure analizzate appaiono efficaci per quanto concerne gli obiettivi in termini di salute pubblica e protezione dei giovani. Buona parte dei costi di esecuzione può essere coperta grazie

alla tassa di incentivazione secondo il principio di causalità. La maggior parte delle misure comporta costi di regolamentazione, diretti e/o indiretti, che limitano la concorrenza dei prezzi e dei prodotti e hanno un effetto inibitorio sull'affollamento del mercato illegale. Nel complesso, tuttavia, giungiamo alla conclusione che le misure previste non dovrebbero compromettere in modo significativo la concorrenza tra i prodotti. Le misure previste nel progetto preliminare potrebbero avere ripercussioni un po' più drastiche in termini di concorrenza sui prezzi. Ciò comprometterebbe la competitività del mercato legale in caso di reazioni dei prezzi sul mercato illegale. La possibilità prevista nel progetto preliminare di adeguare in modo flessibile la tassa di incentivazione è quindi da considerarsi rilevante.

## Executive Summary

### Starting position, aims and methodology

Based on the Siegenthaler 20.473 parliamentary initiative, the SGK-N was commissioned to prepare a preliminary draft of the regulation for the cultivation, production, trade and consumption of cannabis containing THC for non-medical purposes. This regulatory impact assessment (RIA) analyses the potential consequences based on the five RIA checkpoints. This is based on literature and document analyses (especially of the preliminary draft of the legislation on cannabis products (CanPG) and the commentary on the preliminary draft), qualitative interviews with cannabis producers, retail outlets involved in pilot projects, execution stakeholders and experts, and input/output analyses of the economic impact.

### Overview of the CanPG preliminary draft

The current preliminary draft envisages moderate legalisation and the opening up of the cannabis market, subject to targeted regulation. In order to squeeze out the illegal market effectively, a comprehensive, low-threshold offering would be created with a (limited) range of points of sale, as well as online retail. The only restrictions applied should relate to protecting health and protecting young people and to passing on costs in accordance with the cost causation principle. This includes the following measures:

- Licensed, strictly controlled, not-for-profit sales
- Comprehensive advertising ban and neutral packaging
- Levying a steering tax on cannabis products (tiered by level of harmfulness) and redistributing the resulting revenue to the general public

In areas that have no contact with end customers (cultivation and production), there is the possibility of profit orientation and as free a market as possible. However, cultivation and production would require a permit, with attached conditions, relating to product safety and quality, for example.

### Findings of regulatory impact assessment

The regulatory impact assessment yielded the following findings:

- **Need for government action (checkpoint 1):** The cannabis market is characterised by information asymmetries and negative externalities (market failure). Banning cannabis has not produced the desired results (regulatory failure). Instead, it has become apparent that consumers are exposed to an illegal market where the quality is unclear and, in some cases, poor. The costs of implementing the ban are high, yet cannabis remains widely available. From today's point of view, criminalising cannabis consumption no longer seems to be proportionate given the risks it poses compared with alcohol and tobacco, and no longer reflects social realities.

- **Alternatives (checkpoint 2):** This RIA seeks to examine alternatives for the purposes of ‘fine tuning’ and to propose regulations that would achieve the objectives more effectively or with fewer losses in terms of enforcement and regulatory costs. Analysis shows potential selective optimisations. Individual measures could be relaxed without any significant detrimental impact on public health or youth protection objectives. In specific terms, it might be more expedient not to ban intra-industry advertising, and to define cantonal limitations on points of sale as an optional measure. Specific proposals regarding declarations and warnings on packaging and individual product requirements (for pre-rolls) should be regulated at a lower regulatory level to enable a more flexible response to future developments and findings.
- **Impact on individual social groups (checkpoint 3):** Legalising cannabis in Switzerland opens up new legal business opportunities for cultivators, producers and points of sale, provided that it is sold on a not-for-profit basis. The planned measures entail regulatory costs that will increase production and sales costs. This particularly affects producers because of their product quality self-monitoring and also points of sale because of measures implemented to protect health and young people. Consumers gain new access to legal, safe and more diversified products. In addition, legalisation helps to destigmatise consumption. Minors will remain barred from the legal market. Based on experience gained in Canada and considering the planned regulation, we estimate that overall demand (quantities consumed) will increase slightly (approx 5% within the 0% to 10% range) in the next ten years – and especially in the first few years – because of the availability of legal, high-quality products. The legal market is expected to have a market share of 75% to 85% on a timescale of up to ten years. The remainder would be home cultivation (5%) and the illegal market (10-20%).
- **Impact on society (checkpoint 4):** Based on the available evidence, we expect a positive impact on public health compared with the current situation. The bottom line is that the targeted price-based and non-price-based measures should reduce high-risk consumption – meaning (almost) daily consumption or the consumption of products involving an increased health risk, such as smoking products or products with a high THC content. A consumption shift to a legal market also reduces exposure to harmful substances and cannabis products that are contaminated or have been laced with harmful synthetic cannabinoids. We believe that reducing harmful long-term effects should, above all, achieve long-term cost savings in healthcare. The planned regulation should not prompt a notable increase in consumption by minors, since sales to minors remain prohibited and other effective measures (such as a ban on advertising) are planned to counteract any consumption increases. The preliminary draft is also not expected to have a major impact on road safety, as there will still be a zero-tolerance policy.
- **Impact on the economy as a whole (checkpoint 4):** The nominal gross value added (GVA) in these sectors currently amounts to 0.08% of Switzerland’s GDP and we estimate that the planned regulation will result in it falling by just over a third from CHF 673 million to CHF 198

million. At the same time, disposable income is expected to increase by CHF 232 million – primarily due to the redistribution of profits on the legal market via the steering tax. The resulting effects on domestic consumption lessen the drop in the gross value added. On balance, the gross value added will fall nominally by CHF 83 million per year (from CHF 673 million to CHF 590 million). If you focus exclusively on the legal market for cannabis (including production and sales), this direct, ‘desirable’ value added increases nominally from CHF 45 million today to CHF 493 million per year. In terms of growth and innovation, there is no noticeable resulting effect on the economy as a whole due to the small size of the cannabis market.

- **Expediency of implementation (checkpoint 5):** An estimate of the federal outlay shows one-off costs of CHF 14-20 million and recurring costs of CHF 6-9 million per year, with the ranges illustrating the uncertainty involved in the estimate. The majority of the one-off implementation costs would be accrued before the law actually enters into force (CHF 10-13 million). Nearly all of the recurring implementation costs after the law enters into force could be funded by the planned implementation compensation, which is deducted from the steering tax revenue. The implementation compensation is likely to represent 3-4% of the revenue from the steering tax. We estimate that the additional tasks required of cantons should amount to one-off costs of around CHF 5-10 million and recurring costs of CHF 2-5 million. This expenditure depends primarily on the number of points of sale and the frequency of checks. The regulation has a greater impact for cantons when it comes to law enforcement and the penal system. On the one hand, there will be additional effort required due to criminal proceedings brought where market players breach the regulations. Due to permits and licences plus the threat of sanctions, this effort is expected to be low – especially as the number of legal market players is manageable. On the other hand, legalising consumption and squeezing out the illegal market reduces the time and effort spent by the canton on repression, which, according to the literature, currently costs around CHF 50 million per year. Overall, the implementation work involved for cantons is likely to be reduced.

## Impact summary

The table below summarises the expected impact on the current situation:

**Table4: Changes versus the current situation**

| Impact                           | Change vs. the current situation  | Explanation  |
|----------------------------------|---|--|
| Squeezing out the illegal market |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estimate: 10-20% reduction (estimated new market share of legal market: 75%-85%, home cultivation: 5%)</li> </ul>   |
| Public health                    |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Increase in 12-month prevalence (10-20%), primarily occasional use</li> <li>Reduction in the consumption of dangerous products from the illegal market</li> <li>Switch to lower-risk forms of consumption</li> </ul>  |
| Protecting young people          | <b>Neutral</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>No increase in consumption by young people</li> </ul>   |
| Road safety                      | <b>Neutral</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Moderate increase (due to increase in cannabis users) or decrease (better awareness of risks to road traffic) both possible.</li> </ul>   |
| Economic development             |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Added value on the cannabis market falls according to the concept of national accounts (incl. illegal activities). However, the amount of income available to the general public will increase due to the redistribution of steering tax revenue. Socially 'desirable' value added increases when examined alone.</li> </ul>  |
| Tax revenue                      |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Profits from the illegal market (forming part of domestic added value) shifted to tax revenue via the steering tax (no added value)</li> </ul>  |
| Reduced implementation effort    |    | <p><b>Federal government:</b> Additional implementation costs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ CHF 14-20 million in introduction costs, including CHF 10-13 million before entering into force</li> <li>+ CHF 6-9 million per year of recurring costs after entering into force</li> </ul>   |
|                                  |    | <p><b>Cantons:</b> Additional implementation costs as well as savings</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ CHF 5-10 million in introduction costs, including CHF 1 million before entering into force</li> <li>+ CHF 2-5 million per year of recurring costs after entering into force</li> <li>- Law enforcement and penal system savings not precisely calculable (max. CHF 50 million)</li> <li>+ New law enforcement/penal system costs, poss. road safety (significantly lower than savings)</li> </ul> |

Key:  strong positive contribution  positive contribution  negative contribution  strong negative contribution

INFRAS table.

## Measures overall

Overall, we feel that the package of measures is coherent, appropriate and reasonably efficient. It is likely that the measures examined are effective in terms of the public health and youth protection aims. The majority of the implementation costs could be covered by a steering tax in accordance with the cost causation principle. Most of the measures involve direct and/or indirect regulatory costs, which will restrict price and product competition and impede efforts to squeeze

out the illegal market. Given this, our overall conclusion is that product competition should not be significantly impaired by the planned measures. The planned measures set out in the preliminary draft are likely to have a somewhat more drastic impact on price competition. This adversely affects the legal market's competitive capacity in the event of price responses from the illegal market. The option stated in the preliminary draft of flexibly adapting the steering tax is therefore considered important.

## 1. Einleitung

### 1.1. Ausgangslage

Trotz geltenden Verbots von Cannabis konsumieren rund 225'000 Personen in der Schweiz mindestens einmal im Monat Cannabis (SGB 2022).<sup>2</sup> Eine abnehmende Tendenz ist nicht auszumachen. Dies zeigt das kürzlich erschienene Suchtpanorama 2024 (Sucht Schweiz, 2024). Da ein legaler Bezug von Cannabis nur zu medizinischen Zwecken möglich ist, versorgt sich zumindest die Mehrheit dieser Konsumierenden regelmässig über den illegalen Markt. Der Konsum von Cannabis vom illegalen Markt ist jedoch mit einem erhöhten Gesundheitsrisiko verbunden. Dies sowie weitere Gründe haben dazu geführt, dass das Cannabisverbot im internationalen Kontext zunehmend hinterfragt wird. So wurde in den letzten 15 Jahren in verschiedenen Ländern die (weitgehende) Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken eingeführt.

Vor diesem Hintergrund haben die Sozial- und Gesundheitskommissionen beider Parlamentskammern der parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz» im Oktober 2021 Folge gegeben. Die parlamentarische Initiative zielt darauf ab, einen legalen Zugang zu Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken und eine umfassende Regulierung des Anbaus, der Produktion, des Handels und des Konsums von THC-haltigem Cannabis zu schaffen. Die SGK-N wurde mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfs beauftragt. Das BAG hat der zuständigen Subkommission am 15. Oktober 2024 einen ersten Entwurf unterbreitet, welcher von dieser verabschiedet und an die SGK-N überwiesen wurde. Die SGK-N hat den Vorentwurf am 14. Februar mit wenigen Änderungen angenommen.

Für alle rechtssetzenden Vorhaben des Bundes ist die Durchführung einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) obligatorisch. Im vorliegenden Fall soll eine vertiefte RFA durch eine externe Firma durchgeführt werden. Das BAG und das SECO haben INFRAS mit dieser RFA beauftragt. Die RFA ist in zwei Phasen aufgeteilt. Vorliegender Bericht präsentiert die Ergebnisse der ersten Phase. Die zweite Phase ist für 2026 geplant, wobei Aktualisierungen infolge der Vernehmlassung geprüft werden sollen.

Der vorliegende Bericht basiert auf dem Vorentwurf, der von der SGK-N am 14. Februar 2025 beraten wurde.

### 1.2. Ziel und Fragestellungen

Gegenstand des Auftrags ist eine vertiefte RFA zu den Auswirkungen der geplanten Neuregelung von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken. Die RFA soll den Gesetzgebungsprozess eng begleiten und Grundlagen und Erkenntnisse zur Ausarbeitung und Optimierung der bestehenden Vorlage liefern. Mit der RFA sind die obligatorischen fünf Prüfpunkte zu analysieren.

---

<sup>2</sup> Abgefragt wird in der Schweizerischen Gesundheitsbefragung u.a. der Cannabiskonsum in den letzten 30 Tagen. Bei der Befragung 2022 betrug der Anteil der 15-64-Jährigen 4%. Das entspricht rund 225'000 Personen in der Schweiz.

Gemäss den im Pflichtenheft festgehaltenen Fragestellungen sind insbesondere folgende Aspekte zu klären<sup>3</sup>:

**Tabelle 5: Aspekte der RFA von besonderem Interesse entlang der Prüfpunkte**

| <b>Prüfpunkte RFA</b>  | <b>Aspekte von besonderem Interesse</b>  |
|--|--|
| Prüfpunkt I: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Markt- und Regulierungsversagen, öffentliche Interessen beim Cannabismarkt</li> <li>▪ Referenzszenario bei Nichteingreifen (heutiger Markt und Entwicklung ohne Massnahmen)</li> </ul>  |
| Prüfpunkt II: Alternative Handlungsoptionen                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alternative Marktregulierungen anderer Länder (z.B. Kanada, Deutschland, USA)</li> </ul>  |
| Prüfpunkt III: Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Auswirkungen der Vorlage auf Konsument:innen, Produzenten (u.a. Landwirtschaft, Industrie, Verkauf) und Etablierung legaler Lieferketten und des (Online-)Handels</li> <li>▪ Entstehende Regulierungskosten bei den Marktakteuren, insb. KMU</li> <li>▪ Zu erwartende legale und illegale Marktentwicklung</li> <li>▪ Vollzugskosten bei Bund, Kantonen und Gemeinden (z.B. Strafverfolgung, Justiz)</li> </ul>                             |
| Prüfpunkt IV: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Auswirkungen auf makroökonomische Indikatoren (BIP, Beschäftigung, Aussenhandel), indirekte Effekte</li> <li>▪ Dynamische Wachstumsimpulse und Innovationsanreize auf Produktionsebene</li> <li>▪ Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, Jugendschutz und Sicherheit (inkl. Kostenfolgen problematischer Konsum und Bereich Verkehrssicherheit)</li> <li>▪ Zusammenwirken diverser Massnahmen: Konflikte und Überlappungen</li> </ul> |
| Prüfpunkt V: Zweckmässigkeit im Vollzug                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zweckmässigkeit der Ausgestaltung des Vollzugs und mögliche Optimierungen zur Verringerung des Aufwandes.</li> </ul>  |

Tabelle INFRAS. Quelle: Pflichtenheft mit eigener Zuordnung zu den Prüfpunkten.

### 1.3. Methodisches Vorgehen

#### **Konzeptioneller Rahmen**

Den konzeptionellen Rahmen für das methodische Vorgehen bildet die RFA-Methodik des SECO. Die vorliegende RFA fokussiert dabei auf die Wirkungsmechanismen und die Analyse der Auswirkungen. Als Referenzszenario dienen die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen (Status Quo), d.h. die Prohibition der Produktion, des Handels, des Verkaufs und des Konsums von THC-haltigem Cannabis.

Die RFA stützt sich auf verschiedene methodische und empirische Grundlagen ab:

#### **Literatur- und Dokumentenanalyse**

Für die Dokumentenanalyse wurden die Rechtsgrundlagen, relevante Studien zu den von der Regulierung betroffenen Themen sowie weitere vom BAG und weiteren beteiligten Akteuren

<sup>3</sup> Die konkreten Fragen sind im Anhang A1 aufgeführt.

zur Verfügung gestellten Dokumente herangezogen. Wichtige Grundlagen zur Abschätzung der Auswirkungen bildeten zwei Studien von Hoff (2022 und 2024) zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Cannabisregulierung resp. zu Besteuerungsvarianten für Cannabis in der Schweiz sowie Literatur zu den Erfahrungen anderer Länder (siehe Literaturverzeichnis). Darüber hinaus gaben die ersten Zwischenergebnisse der Metastudie zu den Pilotversuchen zu nicht-medizinischem Cannabis (Mavrot, Hadorn und Novet 2024) weitere Hinweise.<sup>4</sup>

## Interviews

In einer ersten Phase haben wir 25 Interviews geführt, darunter zwei explorative Gespräche mit einem Fachexperten des BAG und dem Evaluationsteam der Pilotversuche. Die 23 weiteren Interviews mit Stakeholdern, Vollzugsbehörden und Expert:innen teilten sich wie folgt auf:

**Tabelle 6: Interviews**

| Akteure   | Anzahl Interviews |
|---|-------------------|
| Produktion, Verkauf                                 | 9                 |
| Vollzug Bund/Kantone                                | 12                |
| Expert:innen Sucht-(prävention) (Forschungsbereich) | 2                 |
| Total   | 23                |

Tabelle INFRAS.

Unter anderem wurden die Interviewpartner zu den Pilotversuchen mit Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken nach Art. 8a BetmG oder zu ihrer Meinung betreffend Überlegungen zu einer möglichen Cannabisregulierung, die von der Subkommission der SGK-N oder vom Bundesrat öffentlich angestellt wurden, befragt. Die Gespräche fanden zwischen September und November 2024 statt. Eine Liste der befragten Akteure und findet sich im Anhang.

## Workshop mit kantonalen Vertretenden

In einer zweiten Phase, zwischen April und Mai 2025, wurden gewisse Themen (insbesondere die Vollzugskosten der Kantone) vertieft. Dazu fand ein Workshop mit kantonalen Vertretenden aus verschiedenen Bereichen statt. Anschliessen wurden weitere bilaterale Abklärungen mit einzelnen Workshopteilnehmenden getroffen. Zu diesem Zeitpunkt, waren die Eckwerte zum Vorentwurf bereits öffentlich kommuniziert. Den Workshopteilnehmenden wurden darüber hinaus weitere für sie relevante Informationen durch das BAG präsentiert.

<sup>4</sup> Die Pilotversuche mit kontrollierter Cannabis-Abgabe wurden mit einer Änderung des Betäubungsmittelgesetzes im Jahr 2021 eingeführt und werden seit dem Jahr 2023 umgesetzt.

### **Input-Output-Analyse der volkswirtschaftlichen Auswertungen**

Die Input-Output-Analyse (IO) diente der Abschätzung der Auswirkungen auf volkswirtschaftliche Grössen.<sup>5</sup> Dabei stützte sich die RFA auf die bereits umfassende und aktuelle Analyse von Hoff (2022) ab, bei der die Auswirkungen anhand von verschiedenen Regulierungsszenarien geschätzt wurden. Diese Szenario-Resultate wurden mit der vorgesehenen Regulierung gemäss Vorentwurf der SGK-N unter Bezug weiterer Resultate trianguliert. Dies ermöglichte es, die zu erwartenden Effekte grob zu quantifizieren.

### **Relevanzanalyse zu den zu analysierenden Massnahmen**

Wir haben in einem ersten Schritt eine Relevanzanalyse durchgeführt, um die in der RFA zu vertiefenden Massnahmen zu identifizieren und mit den Auftraggebern (BAG und SECO) festzulegen. Die Bewertung der Relevanz der einzelnen Massnahmen erfolgte entlang der RFA-Fragestellungen:

- Auswirkungen auf die Regulierungskosten für die Marktakteure,
- Auswirkungen auf die Vollzugskosten,
- Auswirkungen auf weitere soziale Kosten und Nutzen (Gesundheitssystem, Verkehrssicherheit),
- Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit,
- Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

Bei der Struktur des Bewertungssystems haben wir uns am Raster des Quick-Checks für eine RFA/VOBU orientiert. Dieses haben wir angepasst und verfeinert mit den konkreten Fragen des Untersuchungsgegenstands und zentralen Elementen im Wirkungsgefüge der Cannabisregulierung.

### **Grenzen der Untersuchung**

- Basierend auf den Grundlagen konnten die Auswirkungen der vorgesehenen Regulierung grob geschätzt werden. Die Schätzungen sind mit Unsicherheiten behaftet.
- Es existiert noch kein Markt, lediglich ein illegaler Markt, über den der Informationsstand naturgemäss lückenhaft ist, und seit 1-2 Jahren einzelne Pilotversuche. Es mussten basierend auf Erfahrungen aus dem Ausland und anderen legalen Suchtmitteln sowie ersten Hinweisen aus den Pilotversuchen Annahmen abgeleitet werden, wie sich der Markt und der Konsum bei einer Legalisierung von Cannabis entwickeln könnte und welchen Einfluss die verschiedenen Regulierungselemente darauf hätten.

---

<sup>5</sup> Die IO liefert Informationen über die Kostenstruktur der einzelnen Wirtschaftsbranchen, legt die jeweiligen Produktionsfunktionen einzelner Branchen offen und zeigt die volkswirtschaftliche Verflechtung auf. Ausserdem bezieht die IO die ausserwirtschaftlichen Verflechtungen mit ein und bildet die Wertschöpfungs- und Lieferketten bis zur letztendlichen Verwendung von Gütern und Dienstleistungen ab. In einer erweiterten Form bezieht die IO Beschäftigungseffekte wie auch Steuern mit ein und erlaubt es damit, die relevanten gesamtwirtschaftlichen Effekte auf BIP, Beschäftigung und Aussenhandel unter Berücksichtigung der direkten und indirekten Effekte aus den Lieferkettenverflechtungen vollständig zu quantifizieren.

- Parlamentarisches Kommissionsgeheimnis: Die Arbeiten der Subkommission und der SGK-N unterstehen dem parlamentarischen Kommissionsgeheimnis. Mit den befragten Akteuren in der ersten Phase konnten die konkret vorgesehenen Bestimmungen deshalb nicht im Detail vertieft werden. Als Grundlage für die Interviews dienten, als Beispiel für eine mögliche Regelung, unter anderem die Pilotversuche, bzw. die in der Verordnung über Pilotversuche, nach dem Betäubungsmittelgesetz (BetmPV)<sup>6</sup> festgehaltenen Bestimmungen, sowie bereits durch den Bundesrat gemachte Empfehlungen zu einer möglichen Cannabisregulierung (insb. der Bundesratsbericht in Erfüllung des Postulats 21.3280 Minder vom 18. März 2021, Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten).
- Relevante Unsicherheiten und Wissenslücken sind in den einzelnen Kapiteln explizit transparent gemacht.
- Knapper Zeit- und Budgetrahmen.

## 1.4. Aufbau des Berichts

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 2 gibt eine Einführung zum Untersuchungsgegenstand mit der Notwendigkeit des staatlichen Handelns und einem Überblick über Regulierungsmodelle. Weiter legt es den Vorentwurf der SGK-N im Überblick dar und zeigt auf, welche Massnahmen vertieft analysiert werden.
- Kapitel 3 enthält die ausführliche Analyse der 13 vertieften Massnahmen zum Prüfpunkt 3 der RFA. Dabei sind die Massnahmen in drei Bereiche gruppiert.
- Kapitel 4 (inkl. Anhang A5) enthält eine detaillierte Analyse der Vollzugskosten.
- Kapitel 5 analysiert die Wirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft (Prüfpunkt 4).
- Kapitel 6 enthält eine Synthese zu den fünf Prüfpunkten der RFA und zieht Bilanz über die vertieften Massnahmen.

---

<sup>6</sup>Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (BetmPV) 812.121.5 vom 31. März 2021 (Stand am 15 Mai 2021): [Pilotversuche mit Cannabis](#)

## 2. Untersuchungsgegenstand und Analyserahmen

Gegenstand der RFA ist die Regulierung des Cannabismarktes und der dazu vorliegende erste Vorentwurf der SGK-N. In diesem Kapitel sind zunächst die Notwendigkeit und die Möglichkeit des staatlichen Handelns im Cannabismarkt dargestellt (Prüfpunkt 1 der RFA). Es folgen eine Übersicht über verschiedene Regulierungsmodelle und ein Beschrieb des zu prüfenden Vorentwurfs.

### 2.1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Cannabis ist bis heute die am häufigsten konsumierte illegale Droge weltweit (UNODC, 2023). In der Schweiz konsumieren trotz Prohibition rund 450'000 Menschen Cannabis, davon rund 225'000 Personen mindestens einmal im Monat und rund 60'000 Personen (fast) täglich.<sup>7</sup> Auch die Lebensprävalenz ist beim Cannabis hoch. Gemäss Zahlen des BAG hat mehr als ein Drittel der Schweizer Bevölkerung ab 15 Jahren bereits einmal im Leben Cannabis probiert.<sup>8</sup>

Die Diskussion um die Legalisierung von Cannabis hat in den letzten Jahren weltweit an Fahrt aufgenommen. Mehrere Länder wie Uruguay, Kanada, Deutschland und verschiedene US-amerikanische Gliedstaaten haben bereits Schritte unternommen, um Cannabis zu legalisieren. Länder wie Niederlande, Portugal oder Spanien haben den Konsum entkriminalisiert. Die Neu-regulierung des Cannabismarktes drängte sich auf, weil mit der Prohibition des Cannabis die angestrebten politischen Ziele nicht erreicht werden. Nachfolgend sind die Gründe aufgeführt, weshalb das Verbot des Cannabiskonsums auch in der Schweiz zunehmend hinterfragt wird. Diese hängen mit öffentlichen Interessen, aber auch mit Markt- und Regulierungsversagen zusammen.

#### Wertewandel und Entkriminalisierung

Trotz Verbot ist der Cannabiskonsum heute stark verbreitet. Die Prohibition entspricht in vielen Kreisen nicht mehr den gesellschaftlichen Realitäten. Die Kriminalisierung des Cannabiskonsums wird angesichts des im Verhältnis zu anderen legalen und illegalen Substanzen relativ geringen Risikos von Cannabis zunehmend als unverhältnismässig erachtet. Dies zeigt u.a. eine Bevölkerungsbefragung des BAG aus dem Jahr 2021 (BAG 2021).

#### Tiefe Produktqualität, fehlende Transparenz und Durchsetzbarkeit auf dem illegalen Markt

Analysen der auf dem illegalen Markt verfügbaren Produkte zeigen, dass diese häufig mit gesundheitsgefährdenden Streckmitteln versetzt sind und der THC-Gehalt nicht den Aussagen der

<sup>7</sup> D.h. mehr als 20 Konsumtage in 30 Tagen. Erstere beide Zahlen basieren auf der SGB 2022, wonach 7.6% der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren in den letzten 12 Monaten und 4% in den letzten 30 Tagen Cannabis konsumiert haben. Die Zahl der fast täglich Konsumierenden basiert auf einer Aufstellung in Hoff (2024) basierend auf Studien von Gmel et al. (2017) und Zobel et al. (2020). Diese Zahl korrespondiert auch mit Ergebnissen einer Befragung des BAG, wonach 0.6% der Bevölkerung (=54'000 Personen) täglich Cannabis konsumieren (Erhebung Gesundheit und Lifestyle 2022: [Erhebung Gesundheit und Lifestyle 2022](#)).

<sup>8</sup> [Zahlen & Fakten: Cannabis](#)

Händler entspricht. Die Konsument:innen können auf dem illegalen Markt, die Qualität der Produkte mit ihrer Nachfrage nur begrenzt beeinflussen. Erstens ist für unerfahrene Konsument:innen die Qualität und Sicherheit der Cannabisprodukte, die sie erwerben, nicht erkennbar. Erfahrene Konsumenten können ggf. auf alternative Anbieter ausweichen. Auf dem illegalen Markt fehlen Deklarationspflichten zu den Inhaltsstoffen und der Potenz der Produkte und den damit verbundenen Risiken. Zweitens fehlen im illegalen Markt wirksame und öffentliche Beschwerdemechanismen, um Qualitätsmängel zu denunzieren. Drittens fehlt es an Möglichkeiten zur Durchsetzung bei aufgefallenen Verstössen. Zudem ist der illegale Markt typischerweise durch einen geringen Wettbewerb und hohe Marktkonzentration gekennzeichnet (Lopez 2014). Die Illegalität hemmt den Marktzutritt und schreckt damit potenzielle Anbieter ab. Es herrscht auf dem Markt auch kein üblicher Wettbewerb, sondern der Markt wird über Drohungen und Gewalt organisierter Banden geregelt. Vor diesem Hintergrund kann von einem Regulierungsversagen der Prohibition gesprochen werden, welches sich in einer mangelnden Produktesicherheit manifestiert.

### **Regulierungsversagen bei der Durchsetzung der Prohibition**

Weiter sind auch ökonomische Interessen im Zusammenhang mit dem Cannabismarkt zu nennen: Die Durchsetzung des Verbots ist kostenintensiv, aber wenig wirksam, um den Konsum einzudämmen. Trotz Prohibition bleibt Cannabis in der Schweiz über den illegalen Markt verfügbar. Die Kosten von Polizei und Justiz für die Durchsetzung der Prohibition schätzt Hoff (2022) auf rund CHF 50 Mio. Zudem werden die Kosten der Durchsetzung nicht von den Verursachenden (illegale Händler und Konsumierende), sondern von der Allgemeinheit getragen. Die durch den Cannabiskonsum im Gesundheitswesen verursachten Kosten schätzt die Studie von Hoff (2022) auf mindestens CHF 23 Mio.<sup>9</sup>

Die sich mit dem Cannabishandel ausbreitenden organisierten Banden sind auch aus Sicht der öffentlichen Sicherheit ein Problem. Diese profitieren von der Prohibition und werden zunehmend gewalttätiger.

Hoff (2022) schätzt den Gesamtumsatz von Marihuana und Harz in der Schweiz auf rund CHF 600 Mio. Diese wirtschaftlichen Aktivitäten können nicht besteuert oder mit Abgaben belegt werden. Auf einem legalen Markt kann der Staat zusätzliche Einnahmen generieren, die in öffentliche Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheitswesen investiert werden können. Zudem kann eine legale Cannabisindustrie neue Arbeitsplätze schaffen und das Wirtschaftswachstum fördern.

---

<sup>9</sup> Es handelt sich um Kosten der allgemeinen Krankenhäuser sowie der ambulanten und stationären Suchthilfeeinrichtungen. Nicht enthalten sind dabei Kosten von langfristigen Gesundheitsfolgen des Cannabiskonsums. Vgl. zu diesem Punkt Kap. 5.2.1.

## 2.2. Klassisches Marktversagen

Wenn die Prohibition nicht zum gewünschten Ergebnis führt, stellt sich die Frage, ob überhaupt eine Regulierung des Cannabismarktes (im Gegensatz zu einem freien Markt) aus volkswirtschaftlicher Sicht angezeigt ist. Voraussetzung für eine Marktregulierung ist ein Marktversagen, d.h. der freie Markt führt nicht zum volkswirtschaftlich effizienten Marktergebnis. Marktversagen allein ist eine notwendige aber noch keine hinreichende Begründung für die Regulierung: Der regulierte Markt muss auch zu einem besseren Ergebnis führen als der nicht regulierte Markt. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind es v.a. zwei Aspekte, die eine Regulierung begründen:

1. Informationsasymmetrien: Wie oben dargelegt, können die Konsument:innen die Qualität der Cannabisprodukte weniger gut erkennen und von den Produzenten einfordern. Sie setzen sich höheren gesundheitlichen Gefahren aus, als wenn Cannabis legalisiert und reguliert wäre.
2. Negative Externalitäten durch Moral Hazard (moralisches Risiko): In einem unregulierten Markt dürften der Cannabiskonsum und damit verbundene negative gesundheitliche Folgen stark zunehmen. Dies verursacht u.a. Gesundheitskosten, die nicht individuell von den Verursachenden, sondern von der Allgemeinheit über sozialisierte Krankenversicherungsprämien (= Regulierung) und Steuern getragen werden.<sup>10</sup> Dazu gehören Behandlungskosten für Abhängigkeit und psychische Erkrankungen, die durch den Konsum entstehen können. Aus diesem Argument heraus können verursachergerechte Abgaben oder Sondersteuern analog beispielsweise zur Tabak- oder Alkoholsteuer gerechtfertigt werden.

Dies sind die beiden Hauptbegründungen allein aus der Regulierungsökonomie bzw. aus rein volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Neuere verhaltensökonomische Theorien liefern weitere Rechtfertigungsgründe für staatliche Markteingriffe. Namentlich sind dies Situationen, in denen Konsument:innen Fehlentscheidungen treffen, da sie die Folgen des Konsums falsch einschätzen (vgl. z.B. Gruber et al. 2001 oder Chaloupka et al. 2014).<sup>11</sup> Dieses Argument kann insbesondere für Suchtbetroffene und für Jugendliche herangezogen werden. Ein staatlicher Eingriff wäre in diesem Fall dann gerechtfertigt, wenn (a) hinreichend viele Konsumierende die negativen Konsequenzen des Cannabiskonsums unterschätzen, (b) diese negativen Konsequenzen bei hinreichend vielen Nutzenden auch erheblich sind und (c) der Eingriff für alle Konsumierenden von allen verfügbaren Optionen zur Intervention die negativen Folgen am besten adressieren oder gar unterbinden kann (vgl. Haucab und Knoke 2022).

<sup>10</sup> Die Gesundheitskosten werden sowohl durch die obligatorische Krankenversicherung als auch durch Steuern finanziert. Bei den durch die Versicherungsgemeinschaft getragenen Kosten ist zu erwähnen, dass diese auch Kosten von anderen gesundheitsschädlichen Verhalten sozialisiert, z.B. überhöhter Zuckerkonsum, welches nicht separat besteuert wird.

<sup>11</sup> Dieses Verhalten wird durch den Gegenwartsbias (Präferenz für sofortige Belohnungen) oder Projektionsbias (Unterschätzung der Präferenzen in der Zukunft) und damit verbundene mangelnde Selbstkontrolle erklärt: Menschen treffen oft Entscheidungen, die kurzfristige Vorteile priorisieren, aber langfristige Schäden verursachen (z.B. durch Suchtmittelkonsum).

## 2.3. Regulierungsmodelle zum Cannabismarkt

Wie erwähnt, haben verschiedene Länder bereits Cannabis in unterschiedlichen Formen legalisiert oder prüfen derzeit eine solche Legalisierung: Einige Provinzen und Bundesstaaten in Kanada und den USA, u.a. Deutschland, Malta und Luxemburg in Europa (eine Übersicht gibt Bundesrat 2023).

### **Je nach Zielsetzungen unterschiedliche Regulierungsmodelle**

Zwischen dem Verbot und einer kompletten Liberalisierung gibt es ein grosses Spektrum möglicher Regulierungsformen (Hoff et al. 2024). Verschiedene Cannabisregulierungsmodelle unterscheiden sich primär deshalb, weil sie unterschiedliche Ziele verfolgen bzw. die Ziele unterschiedlich gewichten. So standen in Kanada, Uruguay und den europäischen Ländern (Malta, Deutschland) der Gesundheits- und Jugendschutz und der Zugang zu sicheren und qualitativ hochstehenden Produkten im Vordergrund. Deshalb haben diese Staaten den Markt (inkl. Selbstversorgung) tendenziell stark reguliert. In vielen, insbesondere den ersten US-Bundestaaten, die Cannabis legalisierten, ging es nebst Zielen der öffentlichen Sicherheit und z.T. Gesundheit insbesondere auch um fiskalische Ziele sowie die individuelle Freiheit der Bürger:innen (BAG 2023). Viele US-Bundesstaaten verfügen deshalb über eine mehrheitlich liberale Regulierung im Sinne eines freien Marktes (Sucht Schweiz 2024). Alle Staaten gemein hatten den legalen Konsum zum Ziel.

Abbildung 2 im Anhang A3 zeigt eine durch das BAG erarbeitete Übersicht über verschiedene Regulierungsmodelle und ordnet Beispiele von Ländern und Staaten sowie die Pilotversuche in der Schweiz darin ein. In der Praxis kombinieren die meisten Staaten mit legalen Cannabismärkten mehrere Grundmodelle (BAG 2023).

### **Unterschiede im Verkauf bei kommerziellen und nicht-kommerziellen Regulierungsmodellen**

Während liberale Regulierungsmodelle eine Kommerzialisierung von Cannabis im Sinne eines freien Marktes zulassen, untersagen stark regulierte Modelle üblicherweise die Kommerzialisierung sowie die Gewinnerorientierung beim Verkauf. Die Diversität möglicher Regulierungen im Verkauf zeigen die Beispiele Uruguay, Kanada und verschiedene US-Staaten (vgl. auch Schmidhauser und Zobel 2021): Uruguay hat ein stark staatlich reguliertes und kontrolliertes Modell eingeführt, das (neben dem Eigenanbau und Anbau in Vereinen) nur den Verkauf in Apotheken ermöglicht und eine Registrierung der Konsument:innen verlangt. In Kanada sind die Regulierungsmodelle für den Verkauf von Cannabis in den verschiedenen Provinzen und Territorien unterschiedlich. Die Bandbreite reicht von vollständig staatlich kontrollierten Verkaufsmodellen (z.B. Québec) bis hin zu Modellen, bei denen der Privatsektor die Kontrolle übernimmt. In den US-Staaten, welche Cannabis legalisiert haben, gibt es kaum Vorgaben zum Verkauf und dieser ist stark kommerzialisiert.

Auch die zugelassene Anzahl an Verkaufsstellen unterscheidet sich. Auch in nicht-kommerziellen Modellen kann sich die Anzahl an Verkaufsstellen im Verhältnis zur Einwohnerzahl unterscheiden, bspw. auch zwischen den Provinzen Kanadas.

### **Länder mit legalen Cannabismärkten haben gewinnorientierte Produktion (Stand 2023)**

Nebst dem Verkauf kann auch die Produktion von Cannabis unterschiedlich geregelt sein. Sie kann grundsätzlich gewinnorientiert sein oder nicht. Alle Länder mit legalen Cannabismärkten erlauben jedoch eine gewinnorientierte Produktion durch private Unternehmen. Ausnahmen sind per se Länder wie Malta, Luxemburg und Deutschland (siehe unten), die nur die Selbstversorgung erlauben.

Üblicherweise geben die Regulierungen Anbau- und Herstellungsstandards vor, um die Produktequalität sicherzustellen. Wie tiefgreifend diese Vorgaben sind, kann sich unterscheiden, bspw. in Bezug auf die Anzahl vergebener Produktionslizenzen oder Restriktionen bei der vertikalen Integration.

### **Social Clubs: Gemeinschaftliche Selbstversorgung**

Spezielle Regulierungsmodelle sind Cannabis Social Clubs (z.B. Deutschland, Malta, Uruguay). Social Clubs sind nicht-profitorientierte Vereine, bestehend aus Konsument:innen, die gemeinsam Cannabis zum Eigengebrauch kultivieren und in diesem Rahmen konsumieren. Social Clubs sind folglich eine Erweiterung des individuell zugelassenen Eigenanbaus (wie in Luxemburg), da auch der gemeinschaftliche, nicht-gewinnorientierte Anbau sowie der Vertrieb an eine Gruppe registrierter Mitglieder zugelassen ist.

### **Erfahrungen aus den Regulierungsmodellen**

Schmidhauser und Zobel (2021) haben die Erfahrungen anderer Länder genauer analysiert. Grob zusammengefasst zeigte sich, dass in US-Staaten mit liberalen Regulierungen die Preise mit der Legalisierung sanken und Produkte (auch neue, hochpotente Produkte) aggressiv beworben wurden. Dies führte u.a. zu negativen Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit. In verschiedenen europäischen Staaten (Deutschland, Malta, Luxembourg) hat man einen anderen Weg beschritten und nur die Selbstversorgung, teilweise inklusive Cannabis Social Clubs, legalisiert. Damit sollen einerseits die völkerrechtlichen Vorgaben des Einheits-Übereinkommens der UNO von 1961 eingehalten werden und andererseits soll eine Kommerzialisierung von Cannabis mit ihren negativen Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit verhindert werden. Der Nachteil dieses Ansatzes ist, dass er nicht dazu geeignet ist, den illegalen Markt rasch und umfassend zu verdrängen (vgl. Hoff, 2022). Auch scheinen es die Modelle nicht zu schaffen, die Nachfrage zu bedienen und der Zugang ist zu wenig niederschwellig.

Im folgenden Bericht wird auf weitere spezifische Erfahrungen mit Regulierungsmodellen im Ausland eingegangen. Für eine ausführlichere Diskussion dieser Regulierungsformen und für weitere Verweise siehe z.B. BAG (2023), Schmidhauser und Zobel (2021) oder Hoff (2022).

## 2.4. Der Vorentwurf im Überblick

### **Ziele der Regulierung des Cannabismarktes in der Schweiz**

Die Ziele des Gesetzgebers sind im Zweckartikel des Vorentwurfs der SGK-N festgehalten (Art. 1). Demnach soll das Gesetz:

- a. die schädlichen Auswirkungen des Konsums von Cannabis auf die Gesundheit des Menschen verringern;
- b. Minderjährige vor dem Kontakt mit Cannabis schützen und vom Konsum abhalten;
- c. Personen, die kein Cannabis konsumieren, vor den schädlichen Auswirkungen von Cannabis schützen;
- d. dem problematischen Konsum von Cannabis vorbeugen und diesen verringern;
- e. den Verkauf von Cannabisprodukten regeln, ohne den Konsum zu fördern.

### **Ausgestaltung und wichtigste Massnahmen**

Der aktuelle Vorentwurf sieht eine moderate und gezielt regulierte Legalisierung und Öffnung des Cannabismarktes vor. Er ist so ausgestaltet, dass er einerseits den negativen Auswirkungen von sehr liberal geregelten Cannabismärkten vorbeugen will – dies mit einem konzessionierten, streng kontrollierten, nicht-gewinnorientierten Verkauf. Andererseits soll ein niederschwelliges, flächendeckendes Angebot geschaffen werden, u.a. mit dem Online-Verkauf. Dort, wo kein Endkundenkontakt herrscht (Anbau und Herstellung) ist eine Gewinnerorientierung und möglichst freier Markt möglich. Einschränkungen sollen nur insofern gemacht werden, als die dem Zweck des Gesundheits- und Jugendschutzes und der verursachergerechten Überwälzung der Kosten dienen. Nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über wichtige Massnahmen des aktuellen Gesetzesentwurfs für die Schweiz.

Tabelle 7: Wichtige Massnahmen

| Regulie-<br>rungsbereich      | Wichtige Massnahmen und Gesetzesartikel  |
|-------------------------------|--|
| Produktion                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gewinnorientierte Produktion durch Unternehmen. (Art. 15)</li> <li>▪ Vorgaben betreffend die Anbau- und Produktequalität (inkl. Limitierung des THC-Gehalts). Einhaltung der Vorgabe überprüft durch Selbstkontrollen der Hersteller und Stichprobenkontrollen durch Behörden. (Art. 19-26, Art. 33)</li> <li>▪ Die vertikale Integration von Produktion (Anbau, Herstellung und Vertrieb) und Verkauf (Detailhandel) ist ausgeschlossen. (Art. 9) (Grundsatz, der auch den Verkauf betrifft)</li> <li>▪ Die Verpackungen müssen neutral und ohne spezifischen Markenelemente sein («plain packaging»). Es müssen Warnhinweise und Informationen zu risikoärmerem Konsum vorhanden sein. (Art. 27-31)</li> <li>▪ Die Ein- und Ausfuhr von Cannabisprodukten durch Hersteller ist möglich. (Art. 57-61)</li> </ul> |
| Verkauf                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Der Verkauf darf nicht gewinnorientiert sein. (Art. 40 Abs. 1 Bst. b und Art. 49 Abs. 1 Bst. b). Investiertes Eigenkapital darf dabei verzinst werden.</li> <li>▪ Der Online-Verkauf soll durch einen vom Bund gewählten Konzessionär möglich sein. (Art. 48)</li> <li>▪ Die Kantone müssen die Anzahl Konzessionen für Verkaufsstellen in ihrem Gebiet begrenzen. (Art. 39 Abs. 3)</li> <li>▪ Allfällige Gewinne aus dem Verkauf müssen vollumfänglich für Prävention, Schadensminderung und die Suchthilfe eingesetzt werden. (Art. 40 Abs. 1 Bst. c; Art. 49 Abs. 1 Bst. c)</li> <li>▪ In den Verkaufsstellen dürfen Tabak und Alkohol nicht verkauft werden.</li> </ul>   |
| Werbeverbot                   | Es besteht ein umfassendes Werbeverbot. (Art. 11)  |
| Track&Trace                   | Es besteht ein elektronisches Nachverfolgungssystem der hergestellten Produkte (Track&Trace) «from seed to sale». (Art. 85)  |
| Abgaben                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Es wird eine Lenkungsabgabe erhoben, um den Konsum in Richtung weniger schädlicher Produkte zu lenken und einer Konsumzunahme entgegensteuern zu können. (Art. 63)</li> <li>▪ Zur Deckung der Vollzugskosten werden durch den Bund eine Vollzugsentschädigung (Art. 65 Abs. 5) und Gebühren (Art. 66) erhoben. Die Kantone können ebenfalls Gebühren und für Vollzugskosten, die nicht darüber gedeckt sind, eine Aufsichtsabgabe erheben (Art. 67).</li> </ul>   |
| Konsum, Besitz, Weitergabe    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Für den persönlichen Besitz im öffentlichen Raum und die unentgeltliche Weitergabe von Cannabisprodukten gelten Höchstmengen. (Art. 7 und 8)</li> <li>▪ Das Führen eines Fahrzeugs oder einer Maschine unter Einfluss von THC bleibt verboten. (gemäss bisheriger Gesetzgebung)</li> </ul>  |
| Selbstversorgung (Eigenanbau) | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Die Selbstversorgung ist erlaubt. Erwachsene Personen dürfen maximal drei Cannabispflanzen in der Blütenphase anbauen. (Art. 12)</li> </ul>   |
| Information der Bevölkerung   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bund und Kantone informieren die Bevölkerung über die Gesundheitsrisiken von Cannabis und Cannabisprodukten. (Art. 89 Abs. 1 Bst. a)</li> </ul>   |
| Sanktionen                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verstösse gegen Höchstmengen oder Vorschriften zum Eigenanbau, zum Besitz im öffentlichen Raum und der unentgeltlichen Weitergabe sollen mit Bussen sanktioniert werden. (Art. 76)</li> <li>▪ Verstösse gegen das Verbot der Abgabe an Minderjährige, gegen die Anforderungen an Cannabisprodukte und gegen die Vorschriften des Verkaufs sollen mit Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren oder Geldstrafen bestraft werden. (Art. 75, Art. 77-79)</li> </ul>   |

Tabelle INFRAS. Quelle: Vorentwurf CanPG der SGK-N vom 14.02.2025.

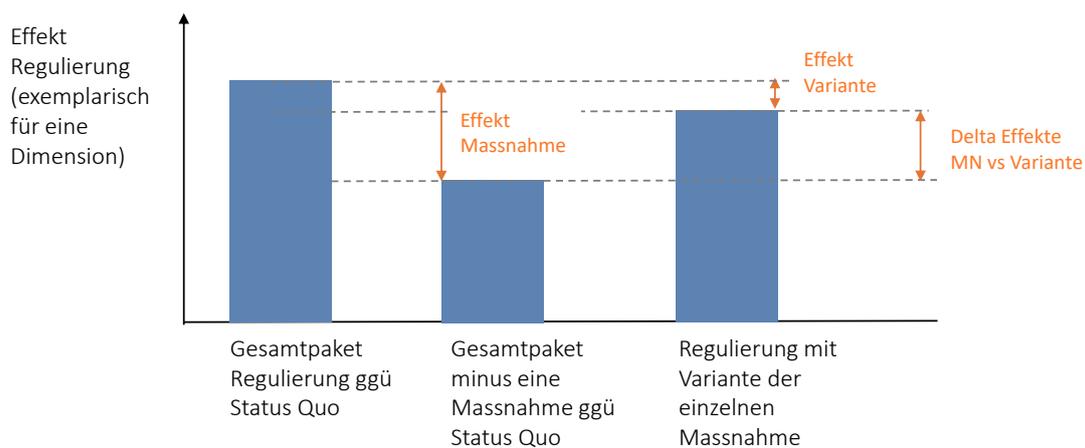
## 2.5. Analyseszenarien

Eine Besonderheit der Regulierungsfolgenabschätzung zum Cannabismarkt ist, dass der legale Cannabismarkt für nicht-medizinisches Cannabis in der Schweiz noch gar nicht existiert. Um die Auswirkung der einzelnen Massnahmen zu analysieren, wird daher von der hypothetischen Situation ausgegangen, dass ein legaler Markt mit allen vorgesehenen Massnahmen des Vorentwurfs existiert. Bei der Beurteilung unterscheiden wir zwei Vergleichsebenen:

- I. Die Wirkung des Vorentwurfs als **Ganzes** vergleichen wir mit der **heutigen Situation** (Status Quo).
- II. Die Wirkung und Zweckmässigkeit **einzelner Massnahmen** des Vorentwurfs beurteilen wir im Vergleich zum Gesetzesentwurf **ohne eine solche Massnahme** oder im Vergleich zu einer diesbezüglich **alternativen** Ausgestaltung.

Nachfolgende Abbildung illustriert die Vergleichsebenen anhand einer beispielhaften Wirkungsbeurteilung der Vorlage auf ein fiktives Kriterium. Die Wirkung der Vorlage als Ganzes auf ein bestimmtes Kriterium (z.B. Gesundheitsschutz) beurteilen wir im Vergleich zum heutigen Status Quo, vgl. 1. Säule. Also im vorliegenden Fall z.B. positiv im Hinblick auf den Gesundheitsschutz. Den Effekt einer einzelnen Massnahme beurteilen wir im Vergleich zum Gesamtpaket ohne diese Massnahme (Effekt Massnahme in 2. Säule). Im vorliegenden Fall wäre der Gesundheitsschutz ohne diese Massnahme weniger gut gewährleistet. Für den Fall, dass Alternativen verfügbar sind, beurteilen wir die Alternative im Vergleich zur Vorlage mit Massnahme (Effekt Variante in 3. Säule). Im vorliegenden Beispiel wäre die Alternative diesbezüglich besser als keine Massnahme aber schlechter als die vorgesehene Massnahme des Gesetzesentwurfs.

**Abbildung 1: Exemplarische Illustration des Vorgehens bei der Wirkungsbeurteilung**



Grafik INFRAS.

### 3. Auswirkungen der Massnahmen auf Akteure, den Cannabismarkt und Konsumverhalten (Prüfpunkt 3)

Basierend auf der Relevanzanalyse (vgl. Kap. 1.3) wurden zu vertiefende Massnahmen ausgewählt.<sup>12</sup> In diesem Kapitel werden die Auswirkungen der vertieft analysierten Massnahmen auf die verschiedenen betroffenen Akteure beschrieben. Dies sind die Marktakteure (Produzenten, Handel und Verkauf) sowie die Konsument:innen und die Vollzugsakteure.

- Bei den **Marktakteuren** liegt der Fokus auf den direkten Regulierungskosten, wie Investitionskosten und administrative Aufwände. Zusätzlich entstehen indirekte Kosten, wie entgehende Umsätze und eingeschränkte Marktchancen für kleinere Unternehmen. Daneben wird beleuchtet, wie sich die Regulierung auf die Verdrängung des illegalen Marktes auswirkt.
- Die Auswirkungen auf die **Konsument:innen** betreffen Änderungen im Angebot (Preis, Qualität) und deren Reaktionen. Wichtig aus Public Health Perspektive ist, wie sich die Massnahmen auf den risikoreichen Konsum auswirken. Ziel der Regulierung ist es ebenfalls, den Gesamtkonsum nicht zu fördern (Art. 1 Bst. e).
- Die **Vollzugskosten** werden vertiefter und umfassender in Kapitel 4 behandelt. Sie werden in diesem Kapitel aber aufgeführt, um die Kosten-Wirksamkeit bzw. Effizienz der Massnahmen zu beurteilen.

Grundlage für die Ergebnisse in diesem Kapitel bilden Literatur, verschiedene Interviews mit Marktakteuren aus den Pilotversuchen sowie Interviews mit einzelnen Vollzugsakteuren.

#### 3.1. Massnahmen zur Marktstruktur und zum Produkteangebot

Dieser Abschnitt beleuchtet verschiedene Massnahmen, welche den Rahmen für die Marktstruktur vorgeben.

- M1: Der Vorentwurf sieht eine **gewinnorientierte Produktion** mit einem Bewilligungssystem vor (Art. 15). Dabei sind keine Mengenbeschränkungen beim Anbau oder der Herstellung angedacht.
- M2: Im Zusammenhang mit den Bewilligungen legt der aktuelle Vorentwurf verschiedene **Anforderungen an die Produktesicherheit und -qualität** fest (Art. 19-26). Das beinhaltet neben gesundheitlich bedenklichen Kontaminanten<sup>13</sup> auch **Zusatzstoffe**<sup>14</sup> und eine **Begrenzung des THC-Gehalts** im Cannabis bzw. den Cannabisprodukten. Die Produzenten müssen die Einhaltung dieser Vorgaben durch Selbstkontrollen sicherstellen (Art. 33). Zu den Verpackungen von Cannabisprodukten legen Art. 29 und Art. 30 detaillierte Vorgaben zu den Produktinformationen fest und Warnhinweisen fest.

<sup>12</sup> Für eine Übersicht der vertieft analysierten Massnahmen vgl. Anhang A4.

<sup>13</sup> Gesundheitlich bedenkliche Kontaminanten können fremde Bestandteile, mikrobielle Kontaminanten, Mykotoxine, Schwermetalle, Pflanzenschutzmittel oder Lösungsmittelrückstände sein.

<sup>14</sup> z.B. kein Nikotin oder Alkohol, Zucker, Süsstoffe oder Zusatzstoffe, die mit Energie und Vitalität assoziiert sind. Der Bundesrat hat zudem die Kompetenz, weitere Zusatzstoffe zu verbieten.

- M3: Weiter sieht der Vorentwurf die **Möglichkeit von Ein- und Ausfuhren** durch die Produzenten vor (Art. 57-61) Für importierende Produzenten gelten die gleichen Anforderungen an die Produktesicherheit wie im Inland.
- M4: Im Unterschied zur Produktion soll der **Verkauf** von Cannabisprodukten **nicht gewinnorientiert** sein (Art. 40 Abs. 1 b und Art. 49 Abs. 1 Bst. b). Art. 39 Abs. 1 gibt den Kantonen das Recht, Cannabisprodukte in physischen Verkaufsstellen zu verkaufen. Die Kantone können das Verkaufsrecht gemäss Abs. 2 entweder selbst wahrnehmen oder mit einer Konzession an private Institutionen oder Organisationen übertragen.
- M5: Die Kantone müssen die **Anzahl Konzessionen** in ihrem Gebiet gemäss Art. 39 Abs. 3 **begrenzen**, um eine zu grosse Verfügbarkeit in einem Gebiet zu verhindern. Gleichzeitig müssen sie dafür sorgen, dass die Hürden für den legalen Zugang zu Cannabisprodukten nicht zu hoch sind, um genügend attraktive Alternativen zum illegalen Markt zu bieten.
- M6: Mit dem Verbot der **vertikalen Integration** von Produktion (Anbau und Herstellung) und Verkauf (Detailhandel) (Art. 9) soll ein zu starker und zu direkter Einfluss der Anbauer und Hersteller auf die Konsumierenden und Monopolstellungen vermieden werden. Das Verbot ist auch eine Voraussetzung dafür, dass im Sinne eines freien Marktes gewinnorientiert produziert werden kann. Ohne das Verbot der vertikalen Integration müsste die Produktion stärker geregelt werden.
- M7: Neben physischen Verkaufsstellen sieht der Vorentwurf den **Online-Verkauf** durch einen vom Bund gewählten Konzessionär vor (Art. 48).
- M8: Das **elektronische Rückverfolgungssystem Track&Trace** (Art. 85) unterstellt die gesamte Produktionskette einem einheitlichen und geschlossenen Nachverfolgungssystem. Es soll sicherstellen, dass die Warenströme der Cannabisprodukte – von den Samen und Stecklingen bis hin zum Verkauf aber auch Entsorgung - nachverfolgbar sind. Es stellt die Abgrenzung zwischen legalem und illegalem Markt sicher. Weder können Produkte aus der legalen Produktion auf den illegalen Markt gelangen, noch können Produkte aus illegaler Herstellung an irgendeinem Punkt der Wertschöpfungskette in den legalen Markt übergehen.

### 3.1.1. Regulierungskosten der Marktakteure

#### *M1: Bewilligungsvoraussetzungen*

Basierend auf den Gesprächen mit den Produzenten dürften die Voraussetzungen, gemäss Art. 15 (insb. Diebstahlsicherung, fachliches Know-how etc.), für bereits im CBD- oder medizinischen Cannabismarkt etabliertere grössere Betriebe und die Akteure in den Pilotversuchen, kaum nennenswerte zusätzliche Regulierungskosten, bzw. neue Investitionen, mit sich bringen. Für kleinere Betriebe mit weniger Erfahrung dürften gemäss der IG Hanf die Anforderungen betreffend Zugangsbeschränkung zu Produktionsstätten, gesicherte Lagerräume, Entsorgungsvorrichtungen jedoch einschneidender sein. Damit auch das Kleingewerbe eine Chance am Markt

hat, spricht sie sich für sogenannte «Craft-Lizenzen» aus. Art. 15 Abs. 4 sieht diesbezüglich bereits erleichterte Anforderungen für den Kleinanbau vor.

Weitere einmalige Regulierungskosten entstehen den Produzenten durch die Bewilligungsverfahren. Zum einen werden die Vollzugskosten den Gesuchstellenden in Form von Gebühren in Rechnung gestellt. Diese dürften gemäss unseren Schätzungen in Kap. 4.1 jedoch pro Bewilligung tief sein, zumal die Kosten ggf. nicht voll überwältzt werden können. Zum anderen entsteht den Produzenten durch die Gesuchstellung ein Arbeitsaufwand. Für die Bewilligung der Pilotversuche wurde dieser durch einzelne Produzenten teilweise als hoch bezeichnet, wobei dieser Bewilligungsprozess höhere Anforderungen als der mit der Regulierung vorgesehene Bewilligungsprozess mit sich brachte.

### *M2: Kosten für die Selbstkontrollen*

Für die Marktakteure (Produzenten) bringen vor allem die Selbstkontrollen direkte Regulierungskosten mit sich. Die damit verbundenen Kosten bezeichnen die befragten Produzenten als hoch, wobei insbesondere die Analytikskosten ins Gewicht fielen.<sup>15</sup> Basierend auf den verfügbaren Informationen dürften diese Kosten zwischen CHF 1'800 und CHF 4'000 pro Probe betragen.<sup>16</sup> Sie dürften nach Einschätzung der Autor:innen im einstelligen Prozentbereich der Kosten der Produzenten bewegen.<sup>17</sup> Dies gilt für unverarbeitete Cannabisprodukte (Rauchwaren). Im Rahmen der bisherigen Analysen konnte nicht genauer analysiert werden, wie sich die Analytikskosten bei anderen Produkten mit anderen Produktionskosten und anderem Grössenverhältnis zwischen Probe zur Produktcharge (z.B. Vape-Produkte) verhalten. Mittelfristig dürften die Analytikskosten gemäss einem Produzenten dadurch sinken, dass mehr Labore auf den Markt kommen und grössere Chargen produziert werden können.

Die Produzenten beurteilen die mit der Produktesicherheit und -qualität verbundenen Regulierungskosten in den Pilotversuchen zwar als tragbar.<sup>18,19</sup> Sie hingen jedoch davon ab, welche Anforderungen der Bundesrat zu Analyseverfahren, Mindestanzahl, Häufigkeit und Grösse der Proben oder der Rückstellmuster vorschreibt. Die genannten Aspekte und Optimierungsmöglichkeiten gegenüber dem BetmPV haben für das Verordnungsrecht Relevanz.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Die Produzenten beurteilten dies auf Basis ihrer Erfahrung mit den Pilotversuchen, bei denen gemäss der Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (BetmPV) ähnliche Anforderungen gelten. Zu beachten ist, dass der Aufbau von entsprechenden Prozessen für Pilotversuche aufgrund der geringen Umsatzmengen ungleich kostspieliger ist, als wenn für einen legalen Markt produziert wird (Skaleneffekte).

<sup>16</sup> Ein Produzent bezifferte die Kosten auf CHF 1'800 pro Badge, ein anderer auf mehrere tausend Franken. Gemäss Auskünften eines Kantonschemikers betragen die Kosten zur Testung aller Parameter CHF 4'000 (vgl. Kap. 4.2). Allerdings müssten die Produzenten nicht immer alle Parameter testen, z.B. wenn sie keine Pestizide verwenden.

<sup>17</sup> Nimmt man beispielsweise an, dass von einer Produktcharge unverarbeitetem Cannabis, in der Grösse von 30 kg, eine Probe entnommen und analysiert wird, könnten die Analytikskosten 6 bis 13 Rappen pro produziertem Gramm betragen. Die Kosten der Produktion von unverarbeitetem Cannabis (Blüten) betragen gemäss Hoff et al. (2024) zwischen CHF 1.75 und CHF 3.50 pro Gramm. Die Analytikskosten kämen somit zwischen 2% und 8% der Kosten der Produzenten zu liegen.

<sup>18</sup> Eine Ausnahme bildet die Vorgabe der Bio-Produktion, welche jedoch im Vorentwurf nicht mehr vorgesehen ist.

<sup>19</sup> Keiner der befragten Produzenten äussert zudem, dass aufgrund der Anforderungen an die Produktesicherheit und -qualität hohe Investitionen getätigt werden müssten. Die meisten CBD-Produzenten und alle Produzenten von medizinischem Cannabis produzieren gemäss der IG Hanf bereits nach internationalen Qualitätsstandards (z.B. Good Agricultural and Collection Practices (GACP) oder Good Production Practices für Cannabis (GPPC)).

<sup>20</sup> Das BAG hat diese zur Kenntnis genommen.

*M3: Ein- und Ausfuhren*

Im Zusammenhang mit den Bestimmungen zur Ein- und Ausfuhr fallen für ausführende Produzenten lediglich kleinere zusätzliche Kosten für die vorgesehenen Ein- und Ausfuhrbewilligungen an.<sup>21</sup>

*M8: Elektronisches Rückverfolgungssystem Track&Trace*

Das elektronische Rückverfolgungssystem führt gemäss einem Produzenten nicht zu einem massiven Mehraufwand und könne gut in die Prozesse integriert werden. Das System vereinfacht hingegen für die Marktakteure die Sicherstellung der Qualität im Zusammenhang mit Selbstkontrollen und verringert auch in anderen Bereichen die Regulierungskosten.<sup>22</sup>

## 3.1.2. Auswirkungen auf die Marktakteure und die Konsument:innen

**M1: Gewinnorientierte Produktion begünstigt Produktvielfalt, Gelegenheitskonsum und risikoärmeren Konsum**

Die Möglichkeit einer (regulierten) gewinnorientierten Produktion wirkt sich positiv auf den Wettbewerb aus. Dies erzeugt Preisdruck, setzt Anreize sowohl für eine effiziente Produktion als auch Innovation und erlaubt es, dass die Cannabisprodukte den Erfordernissen des Marktes besser entsprechen. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass in legalisierten Märkten viele Produkte existieren, die es auf illegalen Märkten nicht gibt (vgl. Hoff et al. 2024).

Derzeit sind auf dem illegalen schweizerischen Markt kaum hochqualitative Verdampfungsprodukte verfügbar (ebenda). Während die grössere Vielfalt an schadensmindernden Produkten zu einer Zunahme des Gelegenheitskonsums führen könnte (Neugierde-Effekt), deuten Erfahrungen aus anderen Ländern und den Pilotversuchen darauf hin, dass aufgrund der grösseren Produktvielfalt weniger risikoreiche Konsumformen (z.B. Vapen statt Rauchen) und Produkte mit weniger THC-Gehalt konsumiert werden (vgl. Kap. 5.2).

**M2: Qualitätsanforderungen betreffend die Produktesicherheit stärken die Attraktivität des legalen Marktes, erhöhen die Zahlungsbereitschaft und führen zu risikoärmerem Konsum**

Die mit dem Bewilligungssystem verbundenen Qualitätsanforderungen betreffend die Produktereinheit führen über eine höhere Produktesicherheit zu einer höheren Attraktivität des legalen Marktes für die Konsument:innen und tragen damit zur Verdrängung des illegalen Marktes bei. Allfällige Qualitätsmängel können zudem auf dem legalen Markt einfacher aufgedeckt werden. Beim illegalen Markt drohen Markteinbussen durch Reputationsschaden. Gemäss Payne et al. (2020 in Hoff et al., 2024) führt eine höhere Produktequalität auch zu tieferer

<sup>21</sup> Es ist pro Ein- oder Ausfuhr ein Antrag bei Swissmedic auf einer elektronischen Plattform zu stellen und eine Bewilligungsgebühr von CHF 100 zu entrichten (vgl. Kap. 4.1).

<sup>22</sup> Ohne das System hätten die Bewilligungs- und Konzessionsinhaber mit der Dokumentation der Betäubungsmittelbestände einen enorm hohen Aufwand (vgl. Bewilligungs- und Kontrollsystem Swissmedic nach BetmKV für Medizinalcannabis).

Preiselastizität. Konsument:innen sind also eher bereit auch höhere Preise für hochwertige Produkte zu bezahlen.

Die höhere Produktesicherheit könnte gemäss einzelnen Verkaufsstellen und Expert:innen zu einer leichten Zunahme von Gelegenheitskonsumierenden (Neugierde-/Probierkonsum) führen, welche bisher aufgrund der intransparenten Produktequalität von einem Konsum abgesehen haben. Demgegenüber bringt der Konsum von sicheren Produkten mit sich, dass Vergiftungen durch verunreinigte und mit schädlichen synthetischen Cannabinoiden versetzte Produkte, die auf dem illegalen Markt kursieren, reduziert werden (vgl. Kap. 5.2.1).

## **M2: Produkthanforderungen erlauben eine relativ breite Produktpalette und stellen Jugendschutz sicher**

Für die Konsument:innen ist es gemäss mehreren Befragten wichtig, unterschiedliche Produkte, bspw. bezüglich des Geschmacks oder der Stärke, auszuprobieren. Der Vorentwurf lässt grundsätzlich eine breite Produktpalette zu, sofern die Qualitätsstandards eingehalten werden. Zwar sieht der Vorentwurf eine Begrenzung des THC-Gehalts vor. Die Begrenzungen sind jedoch hoch angesetzt und dürften die Attraktivität des legalen Marktes nicht einschneidend schmälern. Mit 20% THC-Gehalt in Blüten und 60% in Extrakten (u.a. Haschisch) ist der Grenzwert höher als der durchschnittliche THC-Gehalt in den heutigen Produkten auf dem illegalen Markt.<sup>23</sup> Relevantere Einschränkungen in Bezug auf die Produktattraktivität ergeben sich aus den Vorschriften, die dem Jugendschutz dienen (z.B. Verbot von Produkten mit Süsstoffen oder Aromazusatzstoffen etc., Art. 21 Abs. 1 Bst. d, e, f). Erfahrungen aus dem Ausland und mit legalen Substanzen (Alkohol, Tabak) zeigen diesbezüglich, dass solche Produkte den Konsum bei den Jugendlichen stark fördern können. Den Beitrag dieser Regulierung zum Jugendschutz schätzen wir grösser ein als die Einbussen bei der Attraktivität des legalen Marktes.

## **M2: Vorgaben zu «pre rolls» schränken potenzielle Innovationen ein**

Eine weitere Einschränkung betrifft die Vorgaben für verwendungsfertige Cannabiszigaretten («pre rolls») (Art. 22), die im Vergleich zu den weiteren Produkthanforderung mit der Festlegung von Aktivkohlefiltern starr sind. Mögliche Innovationen in Bezug auf Sicherheitsstandards bei Filtern werden damit ausgeschlossen. Auch gemäss befragten Expert:innen ist es generell sinnvoller, konkrete Qualitätsstandards auf Verordnungsstufe festzulegen, um flexibel auf Marktentwicklungen reagieren zu können.

<sup>23</sup> Di Schweizerische Gesellschaft für Rechtsmedizin SGRM hält fest, dass die potentesten Cannabissorten kaum je einen höheren THC-Gehalt als 20% aufweisen. Der durchschnittliche Gesamt-THC-Gehalt von beschlagnahmtem, getrocknetem Cannabis in der Schweiz betrug von 2013 – 2023 zwischen 11% und 13%.<sup>23</sup> Vgl. THC-Statistik 2023, SGRM Gruppe Forensische Chemie, Schweizerische Gesellschaft für Rechtsmedizin (2024). Auch Auswertungen des Drogeninformationszentrums DIZ (2023) von 396 Cannabisproben zeigen, dass der durchschnittliche Wirkstoffgehalt, der im DIZ getesteten Cannabisblüten aus dem illegalen Markt, 13.6% THC betrug (Variation zwischen 1% und 32.7% THC). Der durchschnittliche Wirkstoffgehalt des im DIZ getesteten Haschischs lag bei 26.6% THC. Der Wirkstoffgehalt variierte dabei stark und lag zwischen 1% und 59.2%. Gemäss einem Experten des DIZ würde der THC-Gehalt auf dem illegalen Markt von Konsumierenden überschätzt.

### **M2: Detaillierte Vorgaben zu Produktinformationen und Warnhinweisen auf Gesetzesstufe wenig zweckmässig**

Die Vorgaben zu den Produktinformationen (Art. 29) und Warnhinweisen (Art. 30) sind sehr konkret im Gesetz festgelegt. Mit neuem Kenntnisstand oder neuartigen Produkten könnte sich jedoch Bedarf ergeben, diese zu ändern und zu ergänzen. Die starre Festlegung birgt die Gefahr, potenziellen zukünftigen Risiken nicht adäquat begegnen zu können.

### **M3: Im- und Export fördert Wettbewerb und Innovation, Möglichkeiten aber noch unsicher**

Heute wird zwischen Ländern Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken noch nicht gehandelt, da dies unter bestehendem internationalem Recht untersagt ist (Einheits-Übereinkommen von 1961 über die Betäubungsmittel [EHÜ]). Im heutigen internationalen Umfeld ist es daher eher unwahrscheinlich, dass es zu substantziellen Im- oder Exportmöglichkeiten von Cannabisprodukten für den legalen, nicht-medizinischen Bereich kommen wird, zumindest nicht innerhalb der nächsten Jahre. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass im Zuge der Legalisierungen in verschiedenen Ländern in unbestimmter Zukunft ein internationaler Handel mit Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken entstehen könnte.<sup>24</sup>

Grundsätzlich wirkt sich die Im- und Exportmöglichkeit positiv auf die zügige Entwicklung des Schweizer Endkundenmarkts aus. So können hochwertige und vielfältige Cannabisprodukte günstiger und schnell auf dem Schweizer Markt angeboten werden.<sup>25</sup> Im Ergebnis kann der illegale Markt schneller zurückgedrängt werden als ohne die Möglichkeit der Einfuhr.<sup>26</sup> Die heimische Produktion erfährt durch die Importmöglichkeit ausländische Konkurrenz. Die ausländische Produktion wird schneller vielfältigere und günstigere Produkte anbieten können, u.a. weil die Märkte im Ausland (Kanada, USA, Südamerika) teilweise bereits seit über 10 Jahren etabliert sind. Aufgrund der bestehenden internationalen Beschränkungen werden die Konsequenzen auf den heimischen Anbau aber weniger gewichtig ausfallen, bzw. der heimische Markt sich etablieren können.<sup>27</sup> Der Import sorgt dann vor allem dafür, dass der Konkurrenzdruck bestehen bleibt, die Preise unter Druck bleiben und weiterhin Anreize für Innovation bestehen. Mit den Exportmöglichkeiten könnten sich Schweizer Produzenten längerfristig als Qualitätsproduzenten in entsprechenden Nischen etablieren.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Zum Beispiel durch einen (temporären) Austritt aus dem EHÜ und bilateraler Marktöffnung.

<sup>25</sup> Durch die mit den Pilotversuchen gemachten Erfahrungen sowie den Anbau von medizinischem Cannabis sollten jedoch auch Schweizer Hersteller den Markt relativ zügig bedienen können. Zudem müssen sich ausländische Hersteller zunächst an die Schweizer Regulierung anpassen (Compliance sicherstellen). Dies begrenzt die Vorteile einer schnellen Marktentwicklung durch Import.

<sup>26</sup> Vor allem werden dadurch neue Produkte wie Cannabisvapes und Edibles bzw. Produkte zur oralen Einnahme geben, die so auf dem illegalen Markt kaum existieren, weil sie schwierig herzustellen sind oder von Konsument:innen ohne transparente Informationen über die Zusammensetzung weniger akzeptiert sind.

<sup>27</sup> Ein befragter Produzent erwähnt, dass der Abstand zu ausländischen Produzenten in zwei bis drei Jahren aufgeholt werden könne.

<sup>28</sup> Ähnlich wie dies heute bei anderen Landwirtschaftsprodukten wie zum Beispiel Käse bereits der Fall ist. Auch die Produzenten erwähnen Chancen durch die (bis jetzt noch theoretischen) Exportmöglichkeiten. Gemäss der IG Hanf werden Schweizer Qualitätsstandards und Cannabisprodukte (medizinisches Cannabis) international sehr geschätzt. Allfällige Absatzchancen sehen sie vor allem bei qualitativ hochwertigen Produkten, z.B. in Deutschland, aber auch den USA.

#### **M4: Nicht-Gewinnorientierung beim Verkauf schwächt Anreize zur betriebswirtschaftlichen Optimierung...**

Die Verkaufsstellen müssen den Cannabisverkauf nicht gewinnorientiert gestalten bzw. müssen allfällige Gewinne<sup>29</sup> für Prävention, Schadensminderung und Suchtbekämpfung abführen. Dies kann die Anreize für die Eröffnung einer Verkaufsstelle einschränken oder die Innovationsanreize auf dieser Stufe reduzieren und somit den legalen Markt weniger attraktiv machen (insbesondere gegenüber der Konkurrenz des illegalen Marktes). Allerdings soll gemäss dem aktuellen Vorentwurf die Abführung einer angemessenen Eigenkapitalrendite ermöglicht werden. Die zulässige Höhe wird im Ausführungsrecht festgelegt. Damit dürften gewisse Investitions- und Innovationsanreize bestehen bleiben.

Die Abschöpfung der Gewinne setzt zudem Umgehungsanreize. Verkaufsstellen könnten versuchen, den Absatz zu erhöhen, höhere Produzentenpreise zu akzeptieren, damit die Gewinne in der Branche bleiben, höhere Löhne auszuzahlen, höhere Sachausgaben zu generieren oder Gewinne in Nebentätigkeiten zu verschleiern<sup>30</sup>. Der Vorentwurf sieht zur Verhinderung dieser Umgehungsstrategien allerdings Regulierungen vor<sup>31</sup>.

Insgesamt dürfte gemäss unserer Einschätzung die Regulierung zur Nicht-Gewinnorientierung die Etablierung eines funktionierenden und konkurrenzfähigen legalen Endkundenmarktes zwar teilweise, aber nicht entscheidend beeinträchtigen.

#### **..., trägt aber dazu bei, eine Zunahme des Konsums zu verhindern**

Wenn die Eigenkapitalrendite gedeckelt ist, macht dies den Endkundenmarkt für grosse, finanzkräftige und finanziell orientierte Investoren wenig attraktiv. Die Nicht-Gewinnorientierung trägt somit dazu bei, grosse Monopolstellungen zu verhindern<sup>32</sup>, wie dies z.B. aus den USA bekannt ist. Dies reduziert den wirtschaftlichen Druck auf die Verkaufsstellen im Endkundenmarkt, was insbesondere die Zunahme des Gesamtkonsums verhindern sollte. Erste Erfahrungen in den Pilotversuchen zeigen, dass gewinnorientierte Verkaufsstellen ihre Möglichkeiten zur Absatzförderung ausschöpfen und die Beratung in Richtung risikoärmerer Produkte weniger im Vordergrund steht (Mavrot et al. 2024). In Kanada zeigen sich nach der Legalisierung höhere Konsumsteigerungen bei Provinzen mit nicht-kommerziellen Vertriebskanälen gegenüber Provinzen mit kommerziellen Vertriebskanälen. Dies wird zwar häufig mit der Dichte der Verkaufsstellen in Verbindung gebracht, die bei Provinzen mit kommerziellen Modellen höher ist, aber auch – wie z.B. in Québec – mit Auflagen in Bezug auf die Gewinnverwendung für

<sup>29</sup> Oberhalb einer angemessenen Verzinsung des anteiligen Eigenkapitals.

<sup>30</sup> Z.B., wenn sie nebenbei gewinnorientierte Geschäfte betreiben, wie z.B. Apotheken

<sup>31</sup> Vgl. Art. 40 Abs. 1 Bst. d und g: Gewähr für eine ordnungsgemässen Verkaufsbetrieb und eine einwandfreie Geschäftstätigkeit sowie Gewährleistung, dass der Lohn orts-, berufs- und branchenüblich ist und keine Verkaufsprovisionen vereinbart werden.

<sup>32</sup> Dies zusammen mit dem Verbot der vertikalen Integration, da Verbundvorteile, wie sie grosse Unternehmen gerne nutzen, nicht möglich sind. Auch das Werbeverbot trägt dazu bei, da positive Spillover mit einer gemeinsamen Marke mit anderen Produkten eines Unternehmens nicht möglich sind.

Prävention (vgl. Gagnon 2021).<sup>33</sup> Auch Erfahrungen mit Glücksspielregulierungen (vgl. Wilkins 2018)<sup>34</sup> und Alkoholregulierungen (vgl. Hahn et al. 2021 in Ritter et al. 2022)<sup>35</sup> deuten darauf hin, dass bei gewinnorientierten Verkaufsmodellen gegenüber nicht-gewinnorientierten Modellen ein Risiko für einen höheren Konsum besteht.

Insgesamt trägt die Nicht-Gewinnorientierung zur Verhinderung einer Zunahme des Konsums und zu einem vermehrten risikoärmeren Konsum somit bei. Sie dürfte vor allem im Zusammenspiel mit weiteren vorgesehenen Massnahmen (u.a. die Begrenzung der Verkaufsstellen oder die Massnahmen zur Verhinderung der Verkaufsförderung (Werbeverbot etc.) wirksam sein.

#### **M5: Verbot der vertikalen Integration unterstützt Nicht-Gewinnorientierung beim Verkauf**

Das Verbot der vertikalen Integration zwischen, einerseits den Inhabern von Anbau- oder Herstellungsbewilligungen und andererseits dem Handel mit Konsumenten (physische Läden und online), dient der Abgrenzung der beiden unterschiedlich organisierten Märkte. Im Herstellungsbereich sollen die Vorteile eines wettbewerblichen Marktes wie Professionalisierung, Kosten- und Preisdruck sowie Investitions- und Innovationsanreize genutzt werden. Im Endkundenmarkt hingegen soll der Verkaufsdruck reduziert werden, um den Konsum nicht unnötig anzukurbeln. Bei einem vertikal integrierten Unternehmen mit einer integrierten Produktionskette wäre die Trennung in einen gewinnorientierten und einen nicht-gewinnorientierten Bereich nur schwer möglich bzw. die Einhaltung kaum zu kontrollieren.<sup>36</sup> Das Verbot der vertikalen Integration wirkt somit ähnlich schützend für die Konsument:innen wie das Gewinnverbot für den Detailhandel und unterstützt die Wirkung. Zudem verhindert es eine direkte Einflussnahme der Produzenten auf den Kauf von Produkten mit grösseren Margen.<sup>37</sup>

Das Verbot der vertikalen Integration führt jedoch auch zu Einschränkungen. Einige Produzenten sehen das Verbot kritisch, da es ein Geschäftsmodell verhindert, von welchem typischerweise kleinere Produzenten, insbesondere im Landwirtschaftsbereich profitieren können.<sup>38</sup> U.E. ist dadurch jedoch nicht mit einer entscheidenden Beeinträchtigung des

<sup>33</sup> In Ontario manifestierte sich zudem eine Konsumsteigerung nach dem Übergang von einem nicht-kommerziellen Modell zu einem kommerziellen Modell, was jedoch ebenfalls mit einer starken Zunahme der Verkaufsstellen einherging (vgl. z.B. Pardal et al. 2023).

<sup>34</sup> In Neuseeland führte die Umsetzung eines nicht-gewinnorientierten Verkaufsmodells, bei dem 40% des Umsatzes der lizenzierten NPO gemeinnützigen Zwecken zugeführt werden, dazu, den Anstieg der Glücksspielausgaben zu verlangsamen.

<sup>35</sup> Ein systematisches Review über verschiedene Länder hinweg zeigt, dass die Privatisierung des Alkoholverkaufs mit einem höheren Konsum, insbesondere bei Vielkonsumierenden einhergeht. Aber auch hier geht der isolierte Effekt des Gewinnmotivs gegenüber anderen konsumsteigernden Elementen, die mit der Privatisierung einhergehen (höhere Anzahl Verkaufsstellen, längere Verkaufszeiten, Werbung), nicht klar aus der Forschung hervor.

<sup>36</sup> Z.B. die Problematik der Festlegung von Verrechnungspreisen für unternehmensinterne Lieferungen.

<sup>37</sup> So dürften gemäss Auskünften der Produzenten die Margen bei Produkten mit höherem THC-Gehalt grösser sein, weil höhere Preise verlangt werden können, die Produktionskosten aber ähnlich sind wie bei Produkten mit tieferem THC-Gehalt. Zu berücksichtigen ist, dass auch die Lenkungsabgabe (vgl. Kap. 3.4) gegen Anreize der Industrie wirkt, risikoreiche Produkte zu pushen, indem Letztere teurer werden. Aber auch mit der Lenkungsabgabe bleiben Anreize zur Verkaufsförderung von potenteren Produkten und der Förderung des häufigeren Konsums bestehen.

<sup>38</sup> Dabei wird insbesondere hervorgehoben, dass der Verkauf von Cannabisprodukten an Detailhändler mit tiefen Margen einhergeht. Die Möglichkeit, einen Teil der produzierten Menge z.B. über einen eigenen Hofladen mit höheren Margen zu vertreiben, könne helfen, diese Situation für Produzenten etwas zu entschärfen. Falls der eigene Verkauf von Cannabisprodukten nicht

Produzentenmarktes zu rechnen. Es dürften ausreichend Möglichkeiten für die Etablierung einer legalen Produktion vorhanden sein.

### **M6: Begrenzung der Verkaufsstellen verhindert Konsumausweitung, schränkt aber Potenzial des legalen Marktes ein**

Die Begrenzung der Verkaufsstellen gilt als ein wirksames Mittel eine mögliche Konsumausweitung mit einer Legalisierung zu verhindern. Studien zeigen einen Zusammenhang zwischen steigender Verfügbarkeit legaler Cannabisprodukte und einer erhöhten Konsumprävalenz bei Erwachsenen und insbesondere auch jungen Erwachsenen (z.B. Firth et al. 2022; Borodovsky et al. 2021; Ambrose et al. 2021). Einzelne Studien liefern zudem Hinweise darauf, dass eine höhere Verfügbarkeit mit dem Co-Konsum von Cannabis und Alkohol (Garcia-Ramirez et al. 2021), besonders intensivem Cannabiskonsum (Rhew et al. 2022) und gesundheitlichen Problemen (Wang et al. 2022) assoziiert ist.

Zu starke Begrenzungen der Verkaufsstellen können die Konkurrenzfähigkeit des legalen Marktes gegenüber dem illegalen Markt jedoch schwächen. Einerseits wird die (geographische) Zugänglichkeit für Konsument:innen reduziert, was die Versorgung auf dem illegalen Markt attraktiver macht. Andererseits reduziert dies die Wettbewerbsintensität zwischen den Verkaufsstellen und somit die Qualität der Produkte und Dienstleistungen, die Kundenorientierung und die Innovationsanreize. Erfahrungen aus anderen Ländern und Regionen zeigen, dass die Anzahl und geografische Verteilung von Verkaufsstellen eine entscheidende Rolle spielen, ob Konsument:innen vom illegalen zum legalen Markt wechseln.<sup>39</sup> Mit der Begrenzung geht somit auch Potenzial verloren, problematisch Konsumierende auf weniger schädliche Cannabisprodukte oder Konsumformen zu lenken.

### **M7: Onlinehandel fördert Verdrängung des illegalen Marktes und risikoärmeren Konsum**

Um den illegalen Markt möglichst rasch zurückzudrängen, sind Strukturen wirksam, die sich möglichst stark an den Konsumpräferenzen und dem Einkaufsverhalten orientieren (vgl. Hoff et al. 2024). Dazu gehört auch ein Onlinehandel als einfach zugängliche Bezugsquelle, weil dadurch Transaktionskosten (u.a. Such- und Fahrkosten) insbesondere im ländlichen Raum

---

möglich ist, könnte dies wiederum dazu führen, dass kleinere Produzenten nicht in den Markt eintreten oder nicht im Markt werden bestehen können. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die Situation im legalen Cannabismarkt anders darstellt als sonst typischerweise in der Landwirtschaft. Das Verbot der Gewinnorientierung führt zu einer anderen Situation auf der Detailhandelsstufe als dies sonst für viele Bereiche der Nahrungsmittelmärkte der Fall ist, mit gewinnorientierten und mit grosser Marktmacht ausgestatteten Detailhändlern. Es ist daher fraglich, ob das Geschäftsmodell Hofläden für Cannabis ähnlich Vorteile bringen würde wie in anderen Bereichen der Landwirtschaft. Zudem wären auch an Hofläden die gleichen Anforderungen zu stellen, beispielsweise bzgl. Schutz vor Diebstahl, Beratung, Jugendschutz, Prävention und Gewinnverbot, was dem Konzept vieler Hofläden (z.B. Selbstbedienung) widerspricht.

<sup>39</sup> Beispielsweise gab es in Kanada erhebliche Unterschiede in der Anzahl der legalen Verkaufsstellen zwischen den Provinzen: Provinzen wie Alberta mit einer hohen Verkaufsstellendichte berichteten von einem stärkeren Rückgang des illegalen Marktes als Provinzen wie Ontario, wo es anfangs nur wenige Verkaufsstellen gab. Die schrittweise Erhöhung der Verkaufsstellen in Ontario auf rund eine Verkaufsstelle pro 8'000 Einwohner:innen war verbunden mit einem Rückgang des illegalen Marktes von 5% auf 70-75%. Auch Evidenz in Colorado zeigt, dass ein leichterer Zugang zu legalen Verkaufsstellen stark mit dem Umstieg von illegalem auf legalen Cannabis korreliert.

reduziert werden können. Zudem wickelt der illegale Markt bereits heute rund 20% über den Onlinehandel ab. Ohne Onlinehandel im legalen Markt würde vermutlich der illegale Markt weiterhin diese Lücke schliessen.

Der Onlinehandel begünstigt somit Verlagerungen der Nachfrage auf den legalen Markt und damit einen risikoärmeren Konsum. Erfahrungen in Kanada zeigen, dass der Onlinehandel jedoch nur einen kleinen Teil (5%) der Käufe auf dem legalen Markt ausmachen – dies abhängig davon wie dicht das Verkaufstellennetz in den Provinzen ist (Manthey et al. 2023). Dies spricht auch dafür, dass der Onlinehandel nicht wesentlich zu Einstiegen in den Konsum<sup>40</sup> oder Mehrkonsum führen dürfte. Ein Experte weist darauf hin, dass es aus Sicht der Gesundheitsprävention grundsätzlich besser sei, wenn die Konsument:innen das Cannabis vor Ort in den physischen Verkaufsstellen bezögen, weil dadurch eine bessere Beratung möglich sei.<sup>41</sup> Der Onlinehandel dürfe deshalb nicht zu attraktiv gegenüber dem physischen Angebot sein.

### 3.1.3. Beurteilung und Varianten

Nachfolgende Tabelle fasst die Auswirkungen der sechs Massnahmen, welche den Rahmen für die Marktstruktur vorgeben, zusammen. Die Logik ist in der folgenden Box beschrieben. Anschliessend erfolgt eine zusammenfassende Beurteilung der Wirksamkeit und Effizienz der Massnahmen (im Vergleich zu einer Regulierung ohne diese Massnahmen).

#### **Box: Erläuterungen/Lesehilfe zu den Bewertungstabellen**

Bei den Bewertungstabellen in Kap. 3 werden die Vollzugs- und Regulierungskosten der Massnahmen sowie die Auswirkungen auf Kriterien betreffend den Markt und den Konsum bewertet. Als Kriterien sind die Zielsetzungen einer Regulierung, also die wünschenswerten Zustände abgebildet:

- Tiefe Vollzugskosten: Dies beinhaltet Vollzugskosten, welche durch den Bund und/oder die Kantone nicht direkt an die Marktakteure weitergegeben werden können.
- Tiefe Regulierungskosten: Regulierungskosten der Marktakteure inklusive der Vollzugskosten, die in Form von Gebühren direkt an die Marktakteure weitergegeben werden.
- Verdrängung illegaler Markt: Bildet ab, inwieweit sich der legale Markt durchsetzen kann. Dies beinhaltet implizit auch, wie der Wettbewerb auf dem legalen Markt spielt. Dieses Kriterium ist kein explizites Ziel der Regulierung, aber eine wichtige Voraussetzung, die Ziele der Regulierung zu erreichen.
- Begrenzung Zunahme des Gesamtkonsums: Entspricht dem Ziel der Regulierung, den Konsum nicht zu fördern. Art. 62 (Abs. 2) formuliert dazu eine Obergrenze: Die Gesamtkonsummenge soll ab dem zehnten Jahr nicht mehr als 10% über der im fünften bis neunten Jahr konsumierten Menge liegen.

<sup>40</sup> Im Schweizer Modell wirkt hier die Registrierungspflicht auch als Hürde.

<sup>41</sup> Gemäss Art. 52 müssen die Konsument:innen im Online-Handel jedoch analog zum Offline-Verkauf beraten werden.

- Reduktion risikoreicher/problematischer Konsum: Risikoreicher Konsum meint den Konsum von risikoreichen Cannabisprodukten, besonders schädliche Konsumformen und problematisches Konsumverhalten. Das Kriterium entspricht dem in Art. 1 Bst. d formulierten Ziel, dem problematischen Konsum vorzubeugen und diesen zu verringern.
- Begrenzung Konsum Jugendliche: Das Kriterium entspricht dem in Art. 1 Bst b formulierten Ziel, Minderjährige vor dem Kontakt mit Cannabis zu schützen und vom Konsum abzuhalten.

Mit den Symbolen (+ und -) ist abgebildet, inwieweit die Massnahme zum entsprechenden Ziel positiv oder negativ beiträgt. Dabei wird dies immer ceteris paribus betrachtet, d.h. im Vergleich zum Gesamtpaket der Regulierung, jedoch ohne diese spezifische Massnahme bzw. im Vergleich zum Gesamtpaket mit einem alternativen Szenario zu dieser Massnahme (für eine Übersicht der Vergleichsszenarien vgl. Anhang A4). Es werden zwei Abstufungen hell und dunkel (= schwacher und starker Beitrag) verwendet. Kein Symbol bedeutet, dass die Massnahme neutral wirkt oder die Auswirkungen als vernachlässigbar eingeschätzt werden.

Lesebeispiel:

- Ein Plus bei «Reduktion risikoreicher/problematischer Konsum» bedeutet, dass diese Massnahme das Ziel unterstützt und zu einer Reduktion beiträgt. Ein Minus hingegen bedeutet, dass mit Umsetzung dieser spezifischen Massnahmen innerhalb der Regulierung der risikoreiche/problematische Konsum ceteris paribus ansteigt.

Tabelle 8: Auswirkungen der Massnahmen zur Marktstruktur

| Massnahme   | Tiefe Vollzugs-kosten | Tiefe Re-gulie-rungskos-ten | Verdrän-gung illega-ler Markt | Begrenzung Zunahme Gesamt-konsum | Reduktion risikorei-cher/probl. Konsum | Begrenzung Konsum Jugendliche |
|---|-----------------------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------------|--|-------------------------------|
| M1: Gewinnorientierte Pro-<br>duktion/Bewilligungen | –                     | –                           | +                             | –                                | +                                      |                               |
| M2: Anforderungen an Pro-<br>duktequalität          | –                     | –                           | +                             | –                                | +                                      | +                             |
| M3: Möglichkeit Ein- und<br>Ausfuhr                 | *                     | –                           | +                             | –                                | +                                      |                               |
| M4: Nicht-Gewinnorientier-<br>ter Verkauf           |                       |                             | –                             | +                                | +                                      |                               |
| M5: Verbot der vertikalen<br>Integration            |                       |                             | –                             | +                                | +                                      |                               |
| M6: Begrenzung der Ver-<br>kaufsstellen             |                       |                             | –                             | +                                | + – **                                 |                               |
| M7: Möglichkeit Onlinehan-<br>del                   |                       |                             | +                             |                                  | +                                      |                               |
| M8: Track&Trace der Wert-<br>schöpfungskette        | +                     | +                           | +                             |                                  |  |                               |

Legende: Diese Massnahme trägt zur Erreichung des Ziels bei: + starker positiver Beitrag + positiver Beitrag – negativer Beitrag – starker negativer Beitrag

\* Die Vollzugskosten dürften in den ersten Jahren aufgrund der geltenden internationalen Beschränkungen vernachlässigbar sein. Mit einem Wegfall und einem sich etablierendem Import dürften sie jedoch bedeutender werden, wobei sie stark von der Menge abhängen (vgl. Kap. 4.1)

\*\* abhängig vom Ausmass der Begrenzung.

Tabelle INFRAS.

### Wirksamkeit der Massnahmen

Mit Blick auf die öffentliche Gesundheit und den Jugendschutz (und die Verlagerung der Wertschöpfung vom illegalen auf den legalen Markt) erscheinen die Massnahmen zur Marktordnung insgesamt wirksam:

- Die gewinnorientierte Produktion fördert die Attraktivität der Produkte auf dem legalen Markt (über Preis- und Produktwettbewerb), was dazu beiträgt, den illegalen Markt zu verdrängen. Mit der Verdrängung des illegalen Marktes ist ein risikoärmerer Konsum verbunden, weil auf dem legalen Markt vermehrt risikoärmere Produkte angeboten werden und deren Konsum mit weiteren Massnahmen gefördert wird (vgl. folgende Kapitel). Demgegenüber könnten neue (Gelegenheits-)Konsumierende von den neu in einem legalen Markt risikoärmeren Produkten angezogen werden. Aus Public Health-Sicht dürfte aber der positive Effekt überwiegen.
- Die Anforderungen an die Produktqualität und deren Kontrollen sind zentrale Massnahmen, um die Ziele beim Gesundheitsschutz zu erreichen. Zwar könnten dadurch auch Personen angezogen werden, die bisher mangels Transparenz von einem Konsum abgesehen haben.

Diese Gefahr ist gegenüber dem Potenzial, den risikoreichen Konsum zu reduzieren, jedoch als gering einzuschätzen.

- Die Möglichkeit zur Ein- und Ausfuhr sollte kurz und mittelfristig aufgrund der international bestehenden Verbote praktisch keine Rolle spielen. Theoretisch unterstützt die Massnahme einen attraktiven legalen Markt über eine höhere Wettbewerbsintensität.
- Auf Ebene des Handels dürfte der nicht-gewinnorientierte Verkauf<sup>42</sup> mit Blick auf die öffentliche Gesundheit wirksam sein: Mit einem gewinnorientiertem Verkauf wäre (auch mit der vorgesehenen Lenkungsabgabe, vgl. Kap. 3.3) mit einer grossen Ausweitung des Gesamtkonsums und damit auch des risikoreichen und problematischen Konsums zu rechnen.<sup>43</sup> Mit der Begrenzung der Verkaufsstellen besteht ein potenzieller Zielkonflikt zur wirksamen Verdrängung des illegalen Marktes, d.h. es braucht eine gut austarierte Verkaufsstellendichte. Die Entwicklungen in Kanada deuten darauf hin, dass mit einer Verkaufsstellendichte von durchschnittlich grob geschätzt zwischen 1:20'000 bis 1:50'000 Einwohner:innen kombiniert mit einem Online-Handel, der Schwarzmarkt relativ rasch verdrängt werden kann, ohne den Gesamtkonsum zu fördern.<sup>44</sup> Dies entspräche rund 200-400 Verkaufsstellen in der Schweiz.
- Das Verbot der vertikalen Integration ist eine notwendige Bedingung dafür, den nicht-gewinnorientierten Verkauf bei gleichzeitiger gewinnorientierter Produktion zu gewährleisten.
- Das Track&Trace trägt dazu bei, mögliche Abzweigungen auf den illegalen Markt zu verhindern.

### Effizienz der Massnahmen

Wie obige Tabelle zeigt, sind einzig die Anforderungen an die Produktqualität mit eher hohen Regulierungskosten für die Marktakteure verbunden. Sie werden basierend auf dem aktuellen Wissensstand auf 3-4% der Produktionskosten geschätzt. In Bezug auf die Vollzugskosten muss näher geprüft werden, wie engmaschig die Stichprobenkontrollen erfolgen müssen, um die Produktesicherheit zu gewährleisten. Die anderen diskutierten Massnahmen dürften im Grossen und Ganzen keine grösseren Vollzugs- und Regulierungskosten nach sich ziehen. Insofern wird die Effizienz dieser Massnahmen nicht wesentlich geschmälert.<sup>45</sup> Aus volkswirtschaftlicher

<sup>42</sup> Dies auch mit der Möglichkeit der Kantone, verschiedene Arten von Verkaufsstellen zu wählen. Die Diversität der Verkaufsstellen ist förderlich, verschiedene Kundensegmente mit unterschiedlichen Segmenten abzuholen. Darauf deuten auch die Pilotversuche hin (vgl. Mavrot und Hadorn 2024).

<sup>43</sup> Gerade weil die Möglichkeiten zur Verkaufsförderung durch weitere vorgesehene Massnahmen eingeschränkt werden (vgl. Kap. 3.3), hätten die Verkaufsstellen einen grossen Anreiz, Verkaufsförderung im direkten Kontakt mit den Kund:innen zu betreiben. Die Nicht-Gewinnorientierung kann u.E. diesen Anreiz allerdings nicht vollständig beseitigen. Deshalb ist diese Massnahme vor allem im Zusammenspiel mit den weiteren Massnahmen wirksam, welche die Ausweitung des Gesamtkonsums eindämmen.

<sup>44</sup> Im kanadischen Durchschnitt beträgt die Verkaufsstellendichte 1:11'000 Einwohner:innen. Der Schwarzmarkt konnte relativ rasch und stark verdrängt werden, der Konsum stieg jedoch stärker an, als in der Schweiz gewünscht, an. In der Provinz Québec mit einer strengen Regulierung und einer Verkaufsstellendichte von 1:90'000 Einwohner:innen wurden bessere Ergebnisse betreffend Konsumprävalenz erzielt. Jedoch wurde der Schwarzmarkt bisher fünf Jahre nach Einführung weniger stark zurückgedrängt. Für genauere Zahlen und weitere Details vgl. Kap. 5.1.1 und 5.1.2. Die Schätzung ist als indikativ zu interpretieren, da die Konsumprävalenzen und die Verdrängung des Schwarzmarktes auch von anderen Faktoren abhängen.

<sup>45</sup> Etwas höhere Vollzugskosten sind mit den Ein- und Ausfuhr verbunden, sobald bzw. sofern diese möglich werden. Gleichzeitig trägt die Importmöglichkeit zur Entstehung und Erhalt eines attraktiven legalen Marktes (über Wettbewerbs- und

Sicht mindern jedoch die Massnahmen Bewilligungen, nicht-gewinnorientierter Verkauf, Begrenzung der Verkaufsstellen, Verbot des Imports durch die Verkaufsstellen und Verbot der vertikalen Integration die Effizienz der Regulierung, da sie potenziell den Preis- und Produktwettbewerb einschränken. Bei liberaleren Regulierungen wäre der Druck auf tiefere Preise (vor Lenkungsabgabe) und Innovation höher. Allerdings wäre auch das Risiko höher, dass grosse und finanzstarke Unternehmen in den Markt drängen und eine Monopolstellung ausbauen. Zudem gilt festzuhalten, dass der Wettbewerb auch bei Nicht-Gewinnorientierung nicht ganz wegfällt, da erstens eine gewisse Kapitalrendite zugelassen ist und zweitens die Verkaufsstellen bei ineffizienten Strukturen nicht kostendeckend wirtschaften können.

Den potenziellen Effizienzgewinnen stehen die politischen Ziele der öffentlichen Gesundheit entgegen. Es stellt sich die Frage, inwieweit sich diese Massnahmen mit anderen Massnahmen überlappen bzw. ob die Ziele auch mit weniger oder volkswirtschaftlich effizienteren Massnahmen erreicht werden können.<sup>46</sup> Diese Diskussion wird abschliessend im Rahmen der Gesamtbilanz in Kap. 6.2 geführt.

### **Mögliche Varianten**

Zu den Massnahmen betreffend die Marktstruktur sind Varianten denkbar, die hier diskutiert werden:

#### *1. Nur staatliche Anbieter im Detailhandel*

Wie oben angedeutet, ist durch die Nicht-Gewinnorientierung der Anreiz der Verkaufsstellen, Verkaufsförderung zu betreiben, nicht ausgeräumt. Auch Non-profit-Organisationen haben prinzipiell ein Interesse daran, ihre Umsätze zu erhöhen, um Kostendeckung zu erreichen und höhere Löhne ausbezahlen. Die Kantone können gemäss Art. 42 Abs. 2 grundsätzlich auch gewinnorientierte Verkaufsstellen wählen, solange der Cannabisverkauf nicht-gewinnorientiert erfolgt. Ein klassisches Beispiel aus den Pilotversuchen sind Apotheken, aber auch andere Verkaufsstellen sind denkbar. Um noch besser sicherzustellen, dass der Cannabisverkauf nicht gewinnorientiert erfolgt, müsste dieser u.E. durch staatliche Verkaufsstellen (oder eine Übertragung des Verkaufsrechts der Kantone auf eine öffentlich-rechtliche Institution) erfolgen. Eine solche Variante sowie die Eingrenzung der Verkaufsstellen auf Organisationen, die generell keine Gewinnorientierung haben («NGOs»), ist aus unserer Sicht aber nicht nötig. Erstens ist eine gewisse Diversität der Verkaufsstellen förderlich, verschiedene Kundensegmente mit unterschiedlichen Segmenten abzuholen. Darauf deuten auch die Pilotversuche hin (vgl. Mavrot und Hadorn 2024). Zweitens sollten die Kantone durch ihre Inspektionen und Testkäufe grobe Verstösse aufdecken können. Drittens können bestehende profitorientierte Unternehmen wie

---

Preisdruck) bei. Insgesamt scheint es sich bei der Möglichkeit des Aussenhandels mit Cannabis ebenfalls um eine effiziente Massnahme zu handeln.

<sup>46</sup> So dürfte es beispielsweise gewisse Überschneidungen geben, beispielsweise zur Lenkungsabgabe, die gezielt auf einen risikoärmeren Konsum wirkt.

Apotheken auf bestehenden Infrastrukturen aufbauen und weisen somit günstigere Kostenstrukturen auf.

## *2. Importmöglichkeit auch für den Handel*

Gemäss Hoff et al. (2024) besteht beim Import durch gewinnorientierte Unternehmen mit Herstellungs- und Einfuhrlizenz die Gefahr einer Marktkonzentration und somit eines Oligopols, «falls ihnen durch die Regulierung «exklusiv» die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, Preisdifferenzen von Produktions- und Verarbeitungskosten zwischen In- und Ausland als Preisaufschläge an den Handel weiterzugeben.» Dem könnte gemäss Hoff et al. (2024) entgegenge wirkt werden, indem den Verkaufsstellen ebenfalls die Möglichkeit eines Imports gegeben wird. Es erscheint allerdings fraglich, ob die Verkaufsstellen in grösserer Zahl in der Lage wären, das notwendige Know-how aufzubauen und entsprechende Investitionen zu tätigen und eine Importmöglichkeit auch für den Handel überhaupt geeignet ist, die Gefahr einer Monopol- oder Oligopolsituation zu reduzieren.

Gegen sie Variante spricht, dass sie den Vollzug erschwert. So müssten Einfuhrbewilligung für Verkaufsstellen erteilt und kontrolliert werden, um sicherzustellen, dass die Verkaufsstellen die fachlichen und betrieblichen Voraussetzungen zur Sicherstellung der Produkterfordernisse erfüllen. Weiter müsste aufgrund des Verbots der vertikalen Integration kontrolliert werden, dass Verkaufsstellen nicht direkt oder indirekt an der Produktion im Ausland beteiligen oder unter der Kontrolle von ausländischen Produzenten sind. Ebenso ist die klare Trennung zwischen den nicht-gewinnorientierten Detailhandelsaktivitäten im Cannabismarkt mit Endkunden und den – eigentlich gewinnorientierten – Tätigkeiten im Import und ggf. Grosshandel<sup>47</sup> erschwert. Schliesslich kann sich der Import durch Verkaufsstellen per Definition nur auf Produkte für den Endkonsum beziehen. Dabei bestehen auch Abgrenzungsprobleme, ab wann bei einem Handling der Produkte von einer – nicht erlaubten – Produktion durch Verkaufsstellen gesprochen werden müsste.

In Summe erscheint es zwar nicht zwingend, aber gerechtfertigt, die direkten Importe von Verkaufsstellen zu unterbinden. Dem gegeben die Umstände und Anforderungen als klein einzuschätzenden potenziellen Vorteil des offeneren Marktzugangs stehen Zusatzaufwendungen im Vollzug sowie eine Reihe von Abgrenzungsproblemen gegenüber. Damit aus dieser Regulierung jedoch keine unnötige Marktabschottung resultiert, sollte auch eine reine Importtätigkeit eines Unternehmens möglich sein, ohne dass dies an eine inländische Produktion oder Wertschöpfung gekoppelt ist, sofern dabei alle Qualitäts- und Sicherheitsbedingungen eingehalten werden.

---

<sup>47</sup> Der Import wird wegen dem damit verbundenen Aufwand voraussichtlich nicht für eine einzelne Verkaufsstelle möglich sein. Bei gemeinsamem Import mehrerer Verkaufsstellen hat diese den Charakter von Grosshandelsaktivitäten.

### 3. Fakultative Beschränkung der Verkaufsstellen durch die Kantone

Die Kantone sind mit Art. 39 Abs. 4 verpflichtet, die Anzahl Verkaufsstellen zu begrenzen, wobei sie gesundheits- und sicherheitspolitische Gesichtspunkte berücksichtigen sollen. Erfahrungen aus den Pilotversuchen zeigen, dass Verkaufsstellen, welche die Anforderungen des aktuellen Vorentwurfs erfüllen, ihre Betriebskosten erst ab einem bestimmten Kundenstamm decken können.<sup>48</sup> Da sich die Konsummenge aufgrund der vorgesehenen Regulierungen wenn dann nur leicht ausweiten dürfte (vgl. Kap. 5.1.1), würde auch ohne Begrenzung durch die Kantone eine «natürliche Obergrenze» der Verkaufsstellen entstehen. Aus den Angaben der Pilotversuche lässt sich grob schätzen, dass sich diese bei rund 400 Verkaufsstellen einpendeln würde.<sup>49</sup> Dies entspricht einer Verkaufsstelle pro 22'000 Einwohner:innen. Damit wäre die Dichte nur rund halb so hoch wie im kanadischen Durchschnitt, wo zwar höhere als in der Schweiz erwünschte, aber trotzdem noch moderate Steigerungen der Konsumprävalenz zu beobachten sind (vgl. Kap. 5.1.1). Es stellt sich daher die Frage, ob eine fakultative Begrenzung der Verkaufsstellen durch die Kantone nicht ausreichend wäre. Dies würde verhindern, dass die Kantone, die Verkaufsstellen ggf. im Vorneherein zu stark begrenzen und kein ausreichendes Netz vorhanden wäre, um den illegalen Markt zu verdrängen.<sup>50</sup> Für eine solche fakultative Regelung spricht, dass die Kantone bis jetzt wenig Anhaltspunkte für eine zielführende Begrenzung haben.

### 4. Konkrete Vorgaben zu pre-rolls, Produktinformationen und Warnhinweisen auf Verordnungsstufe regeln

Die Vorgaben zu verwendungsfertigen Cannabiszigaretten («pre rolls») (Art. 22) sowie zu den Produktinformationen und Warnhinweisen auf Verpackungen (Art. 29 und Art. 30) könnten in dem Detailgrad alternativ auf Verordnungsstufe geregelt werden. Das würde besser sicherstellen, dass auf zukünftige Innovationen und neue Erkenntnissen zu Gefahren reagiert werden kann.

## 3.2. Massnahmen betreffend Verkauf und Verkaufsförderung

- M9: Neben dem nicht gewinnorientierten Verkauf legt der Vorentwurf verschiedene Bestimmungen fest, welche die Verkaufsförderung verhindern sollen. Artikel 11 des Vorentwurfs der SGK-N sieht ein **allgemeines Werbeverbot** für Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC

<sup>48</sup> Eine Ausnahme bildet ein Pilotprojekt mit einer Apotheke als Verkaufsstelle, welche einen kleinen Gewinn erwirtschaftet. Im Unterschied zu Apotheken haben Verkaufsstellen, die eine neue Infrastruktur aufbauen müssen (Cannabisshops bzw. Fachgeschäfte), höhere Investitionskosten.

<sup>49</sup> Vgl. dazu Ausführungen zu Art. 39 in den Erläuterungen zum Vorentwurf des CanPG. Wir gehen dabei davon aus, dass der Onlinehandel ca. 10% der Verkäufe abdeckt. Die Obergrenze hängt jedoch auch vom Geschäftsmodell der Verkaufsstelle ab. Diese Schätzung geht von dem Modell aus, dass die Verkaufsstelle den Cannabisverkauf zum Hauptgeschäft hat und keinen geschlossenen Klient:innenkreis wie das Modell Social Club hat. Berücksichtigt man andere Geschäftsmodelle wie Apotheken (Cannabisverkauf als Nebengeschäft) und Social Clubs (modellbedingt begrenzte Mitgliederzahl), so sind mehr Verkaufsstellen mit einem kostendeckenden Betrieb möglich.

<sup>50</sup> Allerdings dürften die Kantone generell wenig Anreiz haben, die Zahl der Verkaufsstellen zu stark zu beschränken, da ihnen dadurch Arbeitsplätze, Steuereinnahmen und Gewinnabschöpfungen entgehen.

vor. Dies schliesst auch Cannabissamen und -stecklinge sowie Gegenstände ein, die eine funktionelle Einheit mit Cannabisprodukten bilden (z.B. Bongs, Vaporizer). Unter Werbung wird dabei jede Form der kommerziellen Kommunikation verstanden, die direkt oder indirekt den Verkauf von Cannabis fördert. Dies umfasst auch das Sponsoring oder die brancheninterne Werbung (d.h. z.B. Werbung der Hersteller bei Verkaufsstellen, z.B. an Fachmessen).

- M10: Daneben müssen gemäss Art. 27 die **Verpackungen** von Cannabisprodukten **neutral** gestaltet sein (Plain Packaging). Die Erläuterungen präzisieren dazu, dass die Verpackungen in unauffälligen Farben gehalten werden sollen und sich im Design nicht von einer Marke zur anderen unterscheiden dürfen. Das betrifft auch Logos oder sonstige grafische Elemente einer Marke. Daneben müssen die Verpackungen gemäss Art. 28 Abs. 1 Buchstabe k und Artikeln 29-31 Informationen zu den Inhaltsstoffen des Produktes auch **Warnhinweise** zu den schädlichen Auswirkungen von Cannabisprodukten und Konsumformen aufführen.
- M11: Die **Konzessionen** und der **Verkauf** sind gemäss Art. 42, 43 und 44 (physische Verkaufsstellen) und Art. 49 und 52 (Online-Konzessionär) an verschiedene **Anforderungen** geknüpft. Dabei sind mit Blick auf die Regulierungskosten, die Auswirkungen auf die Entwicklung des Cannabismarktes und insbesondere den Jugend- und Konsumentenschutz folgende Anforderungen besonders relevant:
  - M11a: Begrenzung der Bezugsmenge von Cannabis auf maximal 5 Gramm Gesamt-THC pro Kauf (Art. 42 Abs. 1 Bst. f; Art. 52 Abs. 1 Bst. g)
  - M11b: Verbot des Verkaufs von Alkohol und Tabakprodukten in den Verkaufsstellen (Art. 43 Abs. 2)
  - M11c: Verbot des Verkaufs an Minderjährige und Zutrittsverbot zu allfälligen Konsumräumen (Art. 42 Abs. 1 Bst. j und k, Art. 43 Abs. 3; Art. 52 Abs. 1 Bst. j und k)
  - M11d: Beratung, Früherkennung und Frühintervention von problematischem Konsum durch ein entsprechend geschultes Verkaufspersonal (Art. 42 Abs. 1 Bst. c, d und e; Art. 52 Abs. 1 Bst. c, e und f)
  - M11e: Einsatz allfälliger Gewinne für die Prävention, Schadensminderung und Suchtkämpfung<sup>51</sup> (Art. 40 Abs. 1 Bst. c; Art. 49 Abs. 1 Bst. c).

### 3.2.1. Regulierungskosten für die Marktakteure

Die Konzessionäre müssen gemäss Art. 42 Abs. 1 Buchstabe a sicherstellen, dass Sicherheits-, Jugend- und Konsumentenschutzkonzepte umgesetzt werden. Dazu müssen sie u.a. eine diebstahlsichere Infrastruktur bereitstellen sowie das Verkaufspersonal in den Bereichen Gesundheitsschutz, Risikominimierung und Früherkennung von problematischem Konsum ausbilden. Die damit verbundenen Regulierungskosten erachten die befragten Verkaufsstellen, basierend auf ihren Erfahrungen mit den Pilotversuchen, als wenig einschneidend. Sie würden gemäss

---

<sup>51</sup> soweit die Gewinne die angemessene Verzinsung des anteiligen Eigenkapitals übersteigen.

eigenen Aussagen vermutlich selbst in ein Sicherheitssystem investieren.<sup>52</sup> Gemäss einer Verkaufsstelle kommt es bei den Regulierungskosten darauf an, welche konkreten Anforderungen, beispielsweise an die Ausbildung des Verkaufspersonals, gestellt werden. Unter diesem Vorbehalt kann u.E. davon ausgegangen werden, dass sich die Regulierungen zum Verkauf nicht entscheidend kosten- und preistreibend auf den legalen Cannabismarkt auswirken.

Der Vorentwurf sieht mit Art. 67 die Möglichkeit für Kantone vor, die Vollzugskosten im Zusammenhang mit den Kontrollen in Form einer Aufsichtsabgabe an die Verkaufsstellen weiterzugeben. Dies würde gemäss unseren Schätzungen zu geringen zusätzlichen direkten Kosten der Konzessionäre führen (ca. 0.4% bis 1.2% der Kosten im Verkauf)<sup>53</sup>. Diese Kosten dürften durch die Verkaufsstellen an die Endkonsument:innen in Form von höheren Preisen überwältzt werden.

### 3.2.2. Auswirkungen auf die Marktakteure und die Konsument:innen

#### **M9, M10: Verbot der Verkaufsförderung wirkt Nachfrageausweitung entgegen**

Verkaufsfördernde Massnahmen führen gemäss empirischer Evidenz zu einer Ausweitung der Nachfrage. Insofern entgehen den Marktakteuren durch die Verbote Absatzpotenziale.<sup>54</sup> Insbesondere in Bezug auf die Werbung besteht starke empirische Evidenz für einen starken Zusammenhang zwischen Werbung und Konsum, v.a. in den Bereichen Tabak und Alkohol (vgl. z.B. Ritter et al. 2022).

Dabei ist festzuhalten, dass wegen Werbeverbot und neutraler Verpackungen vor allem ein Zuwachs von Neukonsument:innen verhindert werden. Potenzielle Verlagerungen vom illegalen in den legalen Markt werden durch diese Massnahmen kaum eingeschränkt. Befragte Expert:innen sehen durch das Werbeverbot und die Auflagen zu neutralen Verpackungen auch ein tieferes Risiko, dass beispielsweise grosse internationale Tabakfirmen in den Markt drängen und mit aggressivem Marketing und gezielter Produkteentwicklung versuchen, mehr Kundengruppen, u.a. Jugendliche zu erschliessen.

Das Werbeverbot und Auflagen an Verpackungen verhindern jedoch gleichzeitig die Bewerbung risikoärmerer Produkte. Unter diesem Gesichtspunkt würden es befragte Produzenten befürworten, wenn brancheninterne Werbung, z.B. an Fachmessen, erlaubt seien. Darüber hinaus plädieren einzelne befragte Marktakteure dafür, die Verpackungen zwar neutral zu halten, aber eine Abhebung der Marke durch ein einfaches Farbkonzept zuzulassen.

<sup>52</sup> Vor diesem Hintergrund ist diese Anforderung in Frage zu stellen, da sie Kontrollkosten beim Staat verursacht («Sowieso-Kosten»).

<sup>53</sup> Dabei haben wir die Kosten des Verkaufs basierend auf Hoff (2024) folgendermassen quantifiziert: Kosten des Handels/Verkaufs = CHF 3 pro Gramm. Konsummenge legaler Markt: Rund 45 – 50 Tonnen (gemäss unseren Annahmen zum Marktanteil legaler Markt und der Entwicklung der Konsummengen in Kap. 5.1.1 und 5.1.2). Daraus ergeben sich Kosten des Verkaufs von CHF 135 – 165 Mio. Die Kosten für die Kontrollen der Konzessionäre (inkl. Testkäufe) dürften sich auf CHF 500'000 – 2 Mio. pro Jahr belaufen (vgl. Kap. 4.2).

<sup>54</sup> Die befragten Hersteller sehen dies jedoch nicht als Ausschlusskriterium, ein Angebot auf dem Markt bereitzustellen, da sie den Markt auch ohne Verkaufsförderung als genügend gross erachten. Sie müssten sich mehr durch ihre Produkte abheben, was der Qualität und Produktvielfalt zugutekommen kann.

### **M9, M10, M11c (Altersgrenze): Verbot verkaufsfördernder Massnahmen und Altersgrenze wirksam betreffend Jugendschutz**

Bisherige Erfahrungen im Ausland zeigen, dass Werbeverbote insbesondere im Zusammenhang mit dem Jugendschutz relevant sind. Empirische Studien aus den USA und Kanada zeigen, dass die Interaktion von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Werbeposts in den sozialen Medien mit häufigem, intensivem Cannabiskonsum und Symptomen einer Cannabiskonsumstörung einhergeht (siehe z.B. Trangenstein et al. 2022). Werden Produkte mit berühmten Sponsoren, Musik- oder Partyreferenzen beworben, werden die Produkte als eher jugendorientiert und mit einem «Party-Lifestyle» verbunden bewertet (Leos-Toro et al. 2021). In Bezug auf Verpackungen zeigen Studien, dass insbesondere junge Konsument:innen signifikant häufiger Produkte kaufen, die ein volles Branding und keine Warnhinweise haben, als solche ohne Branding und mit Warnhinweisen (Mutti-Packer et al. 2018).

Weiter dürfte die Altersbegrenzung auf 18 Jahre dazu beitragen, einen Anstieg des Konsums bei Jugendlichen weitgehend zu verhindern.<sup>55</sup> Dies zeigt auch Evidenz aus Kanada (Québec).<sup>56</sup> Einzelne Befragte geben zu bedenken, dass die Altersbegrenzung bereits konsumierende Jugendliche vom legalen Markt ausschliesse. Somit würden die Möglichkeiten, im direkten Kontakt präventiv zu agieren, eingeschränkt. Auf den bestehenden (problematischen) Konsum bei Jugendlichen habe diese Massnahme somit keinen Einfluss.

### **M11a: Begrenzung der Bezugsmenge hat vor allem einen sicherheitspolitischen Zweck**

Eine Begrenzung der Bezugsmenge pro Kauf kann potenziell Konsumierende davon abhalten, auf den legalen Markt zu wechseln. Die vorgesehene Begrenzung auf 5g pro Kauf ist jedoch als weitgehend unproblematisch einzuschätzen, da dies den Bedarf von Vielkonsumierenden von einer Woche abdeckt und ergänzend im Onlinehandel Cannabis bezogen werden kann. In Bezug auf die gesundheitspolitischen Ziele ist der Nutzen dieser Massnahmen somit auch fraglich. Die Regelung hat jedoch vor allem einen sicherheitspolitischen Zweck: Die Begrenzung der Bezugsmengen korrespondiert mit der Besitzmengenbeschränkung im öffentlichen Raum (vgl. Art. 7) und soll primär der Polizei helfen, Konsumierende von Händlern auf dem Schwarzmarkt zu unterscheiden. Daneben könnte die Massnahme dazu beitragen, dass grosse Mengen bezogen werden und an Jugendliche weiterverkauft oder weitergegeben werden.

### **M11b: Verkaufsverbot von Alkohol bzw. Tabak verhindert spezifische Gesundheitsrisiken**

Art. 43 Absatz 2 schliesst aus, dass Cannabis-Verkaufsstellen alkoholische Getränke oder Tabakprodukte verkaufen. Aus der Literatur ist bekannt, dass Mischkonsum gesundheitliche Risiken

<sup>55</sup> Dies zusammen mit entsprechenden Massnahmen im Vollzug, insbesondere auch ein systematisches Testkauf-Regime sowie entsprechende Sanktionen. Dies demonstriert das Beispiel Alkohol, der trotz Altersbegrenzung in der Schweiz einfach im legalen Verkauf beziehbar ist. Vgl. Studie von 2022 vom [Blauen Kreuz Zürich](#).

<sup>56</sup> Eine Erhöhung der Altersbegrenzung von 18 auf 21 Jahre führte dazu, dass der Konsum bei jungen Erwachsenen (18–20 Jahre) im Vergleich zu anderen Provinzen um 51% weniger stark anstieg (Nguyen und Mital 2022).

stark verstärkt. Dies dürfte mit der Massnahme zum Teil verhindert werden können. Der Mischkonsum kann dadurch aber nur in den Verkaufsstellen verhindert werden und beschränkt sich damit nur auf einen kleinen Bereich.

**M11d: Beratung im Handel dürfte präventive und risikomindernde Wirkung entfalten**

Erfahrungen aus den Pilotversuchen zeigen, dass Konsumierende offen für Beratungen in Verkaufsstellen sind, was auf eine präventive Wirkung hinweist (Mavrot et al. 2024). Die bisher anekdotische Evidenz deutet darauf hin, dass ein Teil der Konsumierenden – auch Vielkonsument\*innen – durch die Beratung risikoärmere Konsumformen und -produkte ausprobiert haben.

**M11e: Verwendung von Gewinnen für Prävention reduziert risikoreichen Konsum**

Die Verwendung der Gewinne u.a. für Präventionszwecke dürfte sich mindernd auf den Gesamtkonsum und den risikoreichen Konsum auswirken. Besonders wirksam könnte eine gezielte Aufklärung über Qualitätsunterschiede zum illegalen Cannabismarkt sein, da gemäss Befragten in Bezug auf die Qualität und Potenz der Produkte auf dem illegalen Markt Intransparenz und Fehleinschätzungen seitens der Konsumierenden vorherrschen. Das Potenzial dieser Massnahme hängt davon ab, inwieweit die Verkaufsstellen und der Onlinehandel Gewinne erwirtschaften.

### 3.2.3. Beurteilung und Varianten

Nachfolgende Tabelle fasst die Auswirkungen auf die verschiedenen Aspekte zusammen.

Tabelle 9: Auswirkungen der Massnahmen betreffend Verkauf und Verkaufsförderung

| Massnahme  | Tiefe Vollzugskosten | Tiefe Regulierungskosten | Verdrängung illegaler Markt | Begrenzung Zunahme Gesamtkonsum | Reduktion risikoreicher/probl. Konsum | Begrenzung Konsum Jugendliche |
|--|----------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|
| M9) Allgemeines Werbeverbot                        | –                    |                          | –                           | +                               | +                                     | +                             |
| M10) Neutrale Verpackungen, Warnhinweise           |                      |                          | –                           | +                               | +                                     | +                             |
| M11) Anforderung Verkauf:                          |                      |                          |                             |                                 |                                       |                               |
| a) Begrenzung Bezugsmenge pro Kauf (5g Gesamt-THC) |                      |                          |                             |                                 |                                       | +                             |
| b) Verkaufsverbot Alkohol und Tabak                |                      |                          | –                           | +                               | +                                     |                               |
| c) Altersgrenze                                    | –                    |                          | –                           |                                 |                                       | +                             |
| d) Beratung, Früherkennung und -intervention       |                      | –                        |                             | +                               | +                                     |                               |
| e) Zweckgebundene Finanzierung Suchtprävention     |                      | –                        |                             | +                               | +                                     |                               |

Legende: Diese Massnahme trägt zur Erreichung des Ziels bei: + starker positiver Beitrag + positiver Beitrag – negativer Beitrag – stark negativer Beitrag (zur Legende vgl. auch Box in Kap. 3.1.3)

Tabelle INFRAS.

### Wirksamkeit der Massnahmen

Die vorgesehenen Massnahmen zum Verkauf und die Verbote der Verkaufsförderung über Werbung und Verpackungen haben erwartungsgemäss eine klare dämpfende Wirkung auf eine mögliche Ausweitung des Gesamtkonsums. Zwar dürfte die Verdrängung des illegalen Marktes weniger schnell und umfangreich gelingen als mit der Möglichkeit, Werbung zu machen. Die positiven Effekte, insbesondere auf den Konsum durch Jugendliche und auf den risikoreichen Konsum, dürften jedoch stark überwiegen.

### Effizienz der Massnahmen

Das Werbeverbot und die Auflage von neutralen Verpackungen sind mit keinen relevanten direkten Regulierungskosten für die Akteure und mit relativ tiefen Vollzugskosten verbunden. Sie können somit als effiziente Massnahmen eingestuft werden. Die Einhaltung der Massnahmen im Verkauf (Altersgrenze) muss durch die Kantone kontrolliert werden, optional auch die Einhaltung der Vorgaben zur Beratung. Die Vollzugskosten variieren je nach Anzahl der Verkaufsstellen, deren Compliance sowie politischem Anspruch an die Einhaltung. Aufgrund der vorgesehenen Sanktionsmassnahmen bei Verstössen, ist davon auszugehen, dass die Compliance eher hoch sein wird und ein verhältnismässiges Ausmass an Kontrollen festgelegt werden kann.

## Mögliche Varianten

### 1. Brancheninterne Werbung ermöglichen

In Bezug auf das Werbeverbot ist eine liberalere Regelung denkbar, die nur brancheninterne Werbung, z.B. an Fachmessen, erlaubt. Dies würde mehr Anreize für die Hersteller bieten, sich mit innovativen Produkten abzusetzen. Auch kleinere Anbieter mit Nischenprodukten hätten es leichter, ihre Produkte auf den Markt zu bringen.

### 2. Weniger strenge Werbeverbote, z.B. angelehnt an das Tabakproduktegesetz

Alternativ zum umfassenden Werbeverbot wäre es auch naheliegend, die Bestimmungen zur Verkaufsförderung analog zum Tabakproduktegesetz zu gestalten. Dies würde bedeuten, Publikumswerbung auf öffentlichem Grund<sup>57</sup>, im öffentlichen Verkehr, in öffentlichen Gebäuden, in Kinos oder auf Sportplätzen zu verbieten. Zudem dürften Produkte nicht kostenlos abgegeben oder als Geschenke in Wettbewerben verwendet werden. Bei Veranstaltungen mit internationalem Charakter oder für ein minderjähriges Publikum wäre das Sponsoring verboten.

Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit dürfte sich diese Regel stark nachteilig auswirken, da weiterhin Werbekanäle mit einer grossen Reichweite wie Onlinewerbung und spezielle Werbeplattformen wie Promotionsaktionen sowie das Sponsoring an nationalen und regionalen Veranstaltungen, die den Produkten ein positives Image verleihen, möglich bleiben. Dadurch würden eher Personen erreicht, die nicht oder wenig Cannabis konsumieren. Personen, die bereits Cannabis auf dem illegalen Markt konsumieren, sollten auch ohne Werbung auf die Möglichkeit und Vorteile des Konsums auf dem legalen Markt aufmerksam werden.

## 3.3. Lenkungsabgabe

Art. 62 des Vorentwurfs der SGK-N setzt Lenkungsziele betreffend die verkauften Cannabisprodukte. Demnach sollen

- der Anteil Cannabisprodukte zum Rauchen und vergleichbar schädliche Cannabisprodukte ab dem zehnten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes weniger als 50% und ab dem fünfundzwanzigsten Jahr weniger als 20% betragen (Art. 62 Abs. 1) und
- der Anteil Cannabisprodukte ohne Zusatzstoffe mit Gesamt-THC-Gehalt von weniger als 10% ab dem zehnten Jahr nach Inkrafttreten mindestens 30% und ab dem fünfundzwanzigsten Jahr mindestens 50% aller verkauften Cannabisprodukte ohne Zusatzstoffe betragen (Art. 62 Abs. 2).

Zusätzlich soll die verkaufte Menge an Gesamt-THC pro Kopf ab dem zehnten Jahr nach Inkrafttreten nicht mehr als 10% über der Menge an Gesamt-THC pro Kopf liegen, die im Zeitraum vom fünften bis zum neunten Jahr nach Inkrafttreten durchschnittlich pro Jahr verkauft wurde (Art. 62 Abs. 3).

---

<sup>57</sup> oder privatem Grund, wenn diese von öffentlichem Grund eingesehen werden können.

M12: Um diese Ziele zu erreichen, soll eine **Lenkungsabgabe** (Art. 64) eingeführt werden, die sich aus einer Abgabe auf den THC-Gehalt und einer Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko des Produktes zusammensetzt.<sup>58</sup> Durch die generelle Verteuerung und die gezielte zusätzliche Verteuerung besonders risikoreicher Produkte und Konsumformen soll sie die Ausweitung des Konsums in der Bevölkerung begrenzen und den risikoreichen Konsum reduzieren. Die Einnahmen aus der Lenkungsabgabe sollen direkt an die Bevölkerung via die Krankenversicherungsbeiträge zurückfliessen.

### 3.3.1. Regulierungskosten für die Marktakteure

Für die Marktakteure ergeben sich aus der Lenkungsabgabe direkte Regulierungskosten. Sie müssen die Lenkungsabgabe fakturieren und in ihrer Buchhaltung berücksichtigen. Die Kosten dürften eher gering sein.

### 3.3.2. Auswirkungen auf die Marktakteure und die Konsument:innen

#### **Lenkungsabgabe wirkt über Preiseffekt dämpfend auf Nachfrage,**

Eine Lenkungsabgabe wirkt sich prinzipiell dämpfend auf die Gesamtnachfrage aus. Dabei hängt das Ausmass der Wirkung davon ab, wie stark sich die Nachfrage bei Preisänderungen anpasst (Preiselastizität). Internationale Studien zeigen eine breite Spannweite der Preiselastizität (siehe Payne et al. 2020 in Hoff et al. 2024).<sup>59</sup> Für die Schweiz nehmen Hoff et al. (2024) eine leicht unelastische Nachfrage<sup>60</sup>, konkret von -0.351 an. Das bedeutet, dass eine Preiserhöhung um 10% zu einem Nachfragerückgang von etwa 3.51% führen würde.

Wie in Kapitel 5.1.2 ausgeführt, ist ohne Lenkungsabgabe wahrscheinlich, dass die Preise auf dem Markt, als Folge der Reaktion des illegalen Marktes auf den legalen Markt, sinken. Die Lenkungsabgabe wirkt somit einer Steigerung des Gesamtkonsums entgegen.

#### **Lenkungsabgabe wirkt v.a. gegen Ausweitung Vielkonsum, Konsum durch Jugendliche und Neueinsteige**

Gemäss Expert:innen und der Literatur wirkt die Lenkungsabgabe unterschiedlich stark auf verschiedene Konsumentengruppen:

- Aus der Alkoholregulierung ist bekannt, dass insbesondere Personen mit problematischem Konsum ihren Konsum bei tieferen Preisen noch ausweiten (vgl. Hoff 2022). Ohne Lenkungsabgabe besteht somit die Gefahr, dass diese Konsument:innen noch mehr konsumieren.

<sup>58</sup> Zum Konzept der Lenkungsabgabe wurden Modellanalysen von Hoff et al. (2024) durchgeführt.

<sup>59</sup> Sie reicht gemäss einem aktuellen Review von 11 Studien von einer unelastischen Nachfrage von -0.05 zu einer elastischen Nachfrage von -1.9. Die Preiselastizität ist abhängig von verschiedenen Faktoren, u.a. vom Einkommensniveau resp. Der Erschwinglichkeit von Cannabisprodukten in einem Land.

<sup>60</sup> Dies bedeutete, dass die Nachfrage unterproportional auf die Preissteigerung reagiert (z.B. Preissteigerung von 10% führt zu einer Nachfragereduktion von unter 10%). Umgekehrt bedeutet eine elastische Nachfrage, dass die Nachfrage überproportional steigt.

- Auch Jugendliche und junge Erwachsene gelten als besonders preissensitiv und dürften somit durch die Lenkungsabgabe eher von einem Einstieg abgehalten werden.
- Gemäss Pacula und Lundberg (2013) wirken sich höhere Preise generell vor allem mindernd auf potenzielle Neueinsteige aus.

### **Lenkungsabgabe begünstigt risikoärmeren Konsum**

Der Vorentwurf sieht eine differenzierte Lenkungsabgabe vor, die den Konsum risikoärmerer Cannabisprodukte fördert. Je höher die Potenz (vereinfacht THC-Gehalt) und schädlicher die Konsumform, desto höher die Abgabe und damit der Endpreis. Dies dürfte prinzipiell den risikoärmeren Konsum begünstigen. Bisher gibt es jedoch wenige Daten zu den Verlagerungswirkungen zwischen Produkten (Kreuzpreiselastizitäten).<sup>61</sup> Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Kreuzpreiselastizitäten für die Substitution mindestens den oben genannten Elastizitäten für die Gesamtnachfrage entsprechen. Somit ist eine differenziert ausgestaltete Lenkungsabgabe in der Lage, über die Nachfrageentwicklung auch die Strukturen innerhalb des legalen Cannabismarktes hin zu der gesundheitspolitisch erwünschten Produktstruktur zu verschieben.

### **Höhe der Lenkungsabgabe entscheidend für Verlagerungswirkung**

Die Festsetzung der Abgabe muss sorgfältig austariert werden: Sie soll hoch genug sein, um die Konsummengen zu lenken, aber nicht so hoch sein, dass der illegale Markt die attraktivere Option bleibt (vgl. Hoff et al. 2024). Entscheidend für den Verlagerungseffekt ist der Endpreis im Vergleich zum illegalen Markt. Es kann davon ausgegangen werden, dass für mehr Transparenz, höhere Produktsicherheit sowie auf dem illegalen Markt nicht erhältliche Produkte ein gewisser Aufpreis im Vergleich zum illegalen Markt von den Konsument:innen akzeptiert würde. Dies entspricht der Einschätzung von befragten Akteuren und der Literatur: Amlung et al. (2018) konnten in einem Experiment mit Teilnehmenden aus den US-Bundestaaten mit einem legalen Cannabismarkt aufzeigen, dass legaler Cannabis als höherwertiger als illegaler Cannabis angesehen wird. Selbst Preisaufschläge von gegen 50% für legalen Cannabis wurden von den Kund:innen als akzeptabel angesehen. Zu berücksichtigen ist aber, dass gerade problematisch Konsumierende gemäss Expert:innen gute Preiskonditionen auf dem illegalen Markt haben. Deshalb könnten diese bei stark abweichenden Preisen weniger bereit sein, auf den legalen Markt umzusteigen.

### **3.3.3. Beurteilung und Varianten**

Die Auswirkungen der Lenkungsabgabe auf die einzelnen Aspekte sind nachfolgend zusammengefasst:

---

<sup>61</sup> Gemäss Hoff et al. (2024) werden derzeit für den Staat Kalifornien legale Cannabistransaktionen untersucht, um eine Indikation für Kreuzpreiselastizitäten zwischen unterschiedlichen Produkten abzuschätzen.

Tabelle 10: Auswirkungen der Lenkungsabgabe

| Massnahme           | Tiefe Vollzugskosten | Tiefe Regulierungskosten | Verdrängung illegaler Markt | Begrenzung Zunahme Gesamtkonsum | Reduktion risikoreicher/probl. Konsum | Begrenzung Konsum Jugendliche |
|---------------------|----------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|
| M13: Lenkungsabgabe | –                    |                          | – <sup>1)</sup>             | +                               | +                                     | +                             |

Legende: Diese Massnahme trägt zur Erreichung des Ziels bei: + starker positiver Beitrag + positiver Beitrag – negativer Beitrag – stark negativer Beitrag (zur Legende vgl. auch Box in Kap. 3.1.3)

1) Der Beitrag ist abhängig von der Höhe der Lenkungsabgabe, d.h. dem Preisabstand zum illegalen Markt. Art. 63 Abs. 4 gibt dem Bundesrat grundsätzlich die Möglichkeit zu reagieren und die Abgabesätze bei einer Ausweitung des illegalen Marktes zu senken.

Tabelle INFRAS.

### Wirksamkeit der Massnahme

Die Lenkungsabgabe dürfte dazu beitragen, einen mit der Legalisierung zu erwartenden Mehrkonsum stark abzukühlen und auf weniger risikoreiche und schädliche Konsumformen zu lenken. So gilt der Preis als ein wichtiger Einflussfaktor für die Konsummenge. Die Lenkungsabgabe wirkt sich insbesondere mindernd auf den Konsum von jungen Erwachsenen aus. Ebenfalls wirksam dürfte die Lenkungsabgabe darin sein, den risikoreichen Konsum zu reduzieren.

### Effizienz der Massnahme

Die Erhebung, Abwicklung und Rückverteilung der Lenkungsabgabe ist mit relativ hohen Vollzugskosten verbunden, welche aber durch die Einnahmen aus der Lenkungsabgabe gedeckt werden sollen. Die Lenkungsabgabe bezweckt aber auch eine verursachergerechte Internalisierung der Kosten und Rückverteilung an die Gemeinschaft, die diese Kosten trägt. Die Einnahmen aus der Lenkungsabgabe schätzen wir auf CHF 210 Mio. jährlich (vgl. Kap. 5.3.2). Von der Lenkungsabgabe muss die Vollzugsentschädigung (jährlich rund CHF 6.2 bis CHF 8.7 Mio.) zur Deckung eines Teils der Vollzugskosten abgezogen werden (vgl. Kap. 4.1).

## 4. Vollzugskosten

Dieses Kapitel schätzt die gesamten Vollzugskosten, welche bei Bund und Kantonen durch die Cannabisregulierung anfallen. Die Regulierung des Cannabismarktes sieht ein breites Aufgabenspektrum für den Vollzug vor. Es umfasst auf Ebene Bund insbesondere die Bewilligungserteilung des Anbaus und der Herstellung, die Konzessionierung des Online-Handels, die Kontrolle der Einhaltung der entsprechenden Vorgaben, Kontrollen an der Grenze, Beschaffung und Betrieb eines Rückverfolgungssystems, die Erhebung, Abwicklung und Rückerstattung der Lenkungsabgabe, das Monitoring und die Evaluation des Gesetzes. Die Aufgaben der Kantone umfassen insbesondere die Konzessionierung des Verkaufs, Kontrolle der Anforderungen an den Verkauf (insbesondere Testkäufe), Kontrollen der Anforderungen an die Produktequalität, Verkehrskontrollen und Strafverfolgung.

### Unterscheidung nach Finanzierung der Vollzugskosten

Bei der Schätzung der Vollzugskosten wird jeweils danach unterschieden, wie diese Kosten finanziert werden sollen. Für Vollzugsaufwände, die direkt einem individuellen Verursacher zugeordnet werden können, sieht der Gesetzentwurf vor, diese durch Gebühren zu finanzieren (Art. 66 und Art. 67). Kosten, die nicht verursachergerecht zuordenbar sind, sollen auf Ebene Bund durch eine Vollzugsentschädigung finanziert werden (Art. 65). Diese wird aus den Erträgen der Lenkungsabgabe vor der Rückvergütung an die Bevölkerung abgezogen. Auf Ebene Bund handelt es sich um Kosten zu den folgenden Vollzugsaufgaben: Erhebung und Verteilung der Lenkungsabgabe, Kontrolle des Marktes inkl. Betrieb elektronisches Rückverfolgungssystem, Monitoring, Massnahmen für den Jugendschutz, die Prävention und die Schadensminderung. Die Vollzugsentschädigung soll von den Einnahmen aus der Lenkungsabgabe abgezogen werden.

Die Kantone können zur Deckung von nicht direkt einem Verursacher/einer Verursacherin zuordenbaren Kosten eine pauschalisierte Aufsichtsabgabe nach kantonalem Recht erheben (Art. 67). Diese soll bei den Verkaufsstellen erhoben werden. Zu den nicht direkt zuordenbaren Kosten gehören z.B. Massnahmen zur Prävention und Schadensminderung bei Cannabiskonsum.

### Vorgehen bei der Schätzung

Die vorliegenden Schätzungen der Vollzugskosten stützen sich auf Informationen von verschiedenen potenziell betroffenen Vollzugsakteuren.<sup>62</sup> Anschliessend wurden die Informationen plausibilisiert, kontextualisiert und mit eigenen Annahmen ergänzt. Bei den Aufwandschätzungen wird zwischen einmaligen und wiederkehrenden Kosten unterschieden. Teilweise konnten die Kostenschätzungen auf Erfahrungswerte abgestützt werden. Teilweise mussten sie mit

---

<sup>62</sup> Die Gesprächspartner sind im Anhang A2 aufgeführt.

Annahmen zum Mengengerüst oder zu den Kosten geschätzt werden. Im Anhang A5 ist jeweils transparent dargelegt, auf welchen Annahmen die Schätzungen beruhen und als wie verlässlich diese einzuschätzen sind. Zudem ist in detaillierteren Tabellen aufgeführt und näher erläutert, wie sich die jeweiligen Vollzugsaufwände zusammensetzen (z.B. Sachkosten, Personalkosten, Initialaufwand etc.).

Insgesamt gehen wir davon aus, dass die Vollzugskosten weder massiv unterschätzt noch massiv überschätzt sein dürften. Aufgrund diverser Unsicherheiten wurden bei den Schätzungen Bandbreiten angegeben. Es wurde darauf geachtet, dass bei Unsicherheiten weder zu enge noch zu breite Bandbreiten aufgezeigt werden.

#### 4.1. Vollzugskosten Bund

Gemäss den Schätzungen fallen **vor Inkrafttreten des Gesetzes total rund CHF 10-13 Mio.** an Vollzugskosten für den Bund an (vgl. nachfolgende Tabelle). Diese Kosten müssen über den Bundeshaushalt finanziert werden und umfassen beispielsweise die Beschaffung von IT-Systemen oder erste Sensibilisierungskampagnen.<sup>63</sup> **Nach Inkrafttreten** entsteht in ca. den **ersten drei Jahren ein einmaliger Vollzugsaufwand von rund CHF 4-7 Mio.** Dabei handelt es sich hauptsächlich um die erste grosse Welle der zu erteilenden Betriebsbewilligungen sowie weiteren Informations- und Aufklärungsmassnahmen. **Jährlich wiederkehrend** ab Inkrafttreten beträgt der Vollzugsaufwand gemäss unseren Schätzungen **rund CHF 6-9 Mio. pro Jahr.** Bei diesen Kosten wurde ein Zeithorizont von ca. 10 Jahren berücksichtigt. Wie sich der einmalige Aufwand nach Inkrafttreten genau auf die ersten Jahre verteilt, lässt sich noch nicht genau aufzeigen. Gleichmässig über die drei Jahre verteilt, würde sich in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten ein jährlicher Vollzugsaufwand von CHF 8-11 Mio. ergeben, der dann in den Folgejahren auf CHF 6-9 Mio. jährlich zurückgeht. Tabelle 29 im Anhang A5.1 zeigt den Verlauf der Vollzugskosten über die Jahre (inkl. vor Inkrafttreten). Die Tabelle ist jedoch aufgrund der genannten Unsicherheit als indikativ zu verstehen.

---

<sup>63</sup> Welche Aufgaben konkret vor und nach Inkrafttreten durchgeführt werden, wurden aufgrund der Angaben der Bundesstellen so weit möglich zugeordnet. Die Abgrenzung ist aber mit Unsicherheiten behaftet.

Tabelle 11: Schätzung Vollzugskosten Bund (Total)

| Vollzugskosten Bund  | Total Kosten in CHF  |                   |  |                  |  |                  |  |
|--|--|-------------------|--|------------------|--|------------------|--|
|  | Einführungskosten vor IKS<br>(Total ca. drei Jahre vorher) |                   | Einführungskosten nach IKS<br>(Total ca. erste drei Jahre) |                  | Wiederkehrende Kosten ab IKS<br>(jährlich) |                  |  |
|  | min  | max               | min  | max              | min  | max              |  |
| <b>1) Betriebsbewilligungen, Konzessionen, Kontrollen (BAG)</b>              | <b>580'000</b>   | <b>1'780'000</b>  | <b>1'161'000</b>   | <b>3'495'000</b> | <b>1'102'000</b>                           | <b>1'378'000</b> |  |
| Vergabe und Kontrolle Betriebsbewilligungen Produktion (Art. 15 bis 18)*     | 580'000  | 1'780'000         | 1'125'000  | 3'375'000        | 980'000                                    | 1'220'000        |  |
| Erteilung Konzession Onlinehandel (Art. 48 Abs. 2)*                          | -  | -                 | 36'000   | 120'000          | -  | -                |  |
| Kontrolle Einhaltung Werbeverbot im Internet (Art. 11)                       | -  | -                 | -  | -                | 122'000                                    | 158'000          |  |
| <b>2) Informationssysteme betreffend Produkte (BAG, BFK)</b>                 | <b>6'432'000</b>   | <b>6'432'000</b>  | -  | -                | <b>916'500</b>                             | <b>962'500</b>   |  |
| Elektronisches Rückverfolgungssystem (Track&Trace) (Art. 85)                 | 6'432'000  | 6'432'000         | -  | -                | 900'000                                    | 900'000          |  |
| Meldeportal Produkte (Art. 35)*  | -  | -                 | 150'000  | 500'000          | 6'500                                      | 52'500           |  |
| Rückrufe (Art. 36)* (BFK)  | -  | -                 | -  | -                | 10'000                                     | 10'000           |  |
| <b>3) Ein- und Ausfuhr (Swissmedic, BAZG)</b>                                | -  | -                 | -  | -                | <b>360'000</b>                             | <b>900'000</b>   |  |
| Erteilung Ein- und Ausfuhrbewilligung (Art. 57 Abs. 1), Art. 5 Abs 1 BetmG)* | -  | -                 | -  | -                | n.b  | n.b              |  |
| Kontrollen an der Grenze (Art. 61 Abs. 2)                                    | -  | -                 | -  | -                | 360'000                                    | 900'000          |  |
| <b>4) Lenkungsabgabe und Vollzugsentschädigung (BAZG, BAG)</b>               | <b>1'500'000</b>   | <b>3'000'000</b>  | -  | -                | <b>2'156'000</b>                           | <b>3'556'000</b> |  |
| Erhebung und Abwicklung (Art. 64)  | 1'500'000  | 3'000'000         | -  | -                | 1'220'000                                  | 2'620'000        |  |
| Rückverteilung (Art. 65)   | -  | -                 | -  | -                | 936'000                                    | 936'000          |  |
| <b>5) Information und Aufklärung (BAG, andere Bundesämter)</b>               | <b>1'100'000</b>   | <b>1'100'000</b>  | <b>2'450'000</b>   | <b>3'150'000</b> | <b>760'000</b>                             | <b>860'000</b>   |  |
| Informations- und Aufklärungsmassnahmen (Art. 89 Abs. 1)                     | 1'100'000  | 1'100'000         | 2'350'000  | 2'350'000        | 760'000                                    | 860'000          |  |
| Informationen für die Selbstversorgung (Art. 89 Abs. 2)                      | -  | -                 | 100'000  | 800'000          | -  | -                |  |
| <b>6) Weitere Aufgaben (BAG, andere Bundesämter)</b>                         | <b>480'000</b>   | <b>680'000</b>    | <b>250'000</b>   | <b>250'000</b>   | <b>950'000</b>                             | <b>1'340'000</b> |  |
| Oberaufsicht und Koordination (Art. 84)                                      | -  | -                 | -  | -                | 360'000                                    | 450'000          |  |
| Monitoring (Art. 68)   | 480'000  | 680'000           | -  | -                | 590'000                                    | 890'000          |  |
| Evaluation (Art. 69)   | -  | -                 | 250'000  | 250'000          | -  | -                |  |
| <b>Total Bund</b>  | <b>10'092'000</b>  | <b>12'992'000</b> | <b>4'011'000</b>   | <b>7'395'000</b> | <b>6'244'500</b>                           | <b>8'996'500</b> |  |
| davon BAG  | 8'592'000  | 9'992'000         | 3'561'000  | 6'245'000        | 3'704'500                                  | 4'516'500        |  |
| davon BAZG   | 1'500'000  | 3'000'000         | -  | -                | 1'580'000                                  | 3'520'000        |  |
| davon andere Bundesämter   | -  | -                 | 450'000  | 1'150'000        | 60'000                                     | 60'000           |  |
| davon Krankenversicherer   | -  | -                 | -  | -                | 900'000                                    | 900'000          |  |
| <b>Finanzierung 1)</b>   | <b>10'092'000</b>  | <b>12'992'000</b> | <b>3'761'000</b>   | <b>7'145'000</b> | <b>6'244'500</b>                           | <b>8'996'500</b> |  |
| Bundeshaushalt   | 10'092'000   | 12'992'000        | -  | -                | -  | -                |  |
| Gebühren   | -  | -                 | 1'311'000  | 3'995'000        | 116'500                                    | 262'500          |  |
| Vollzugsentschädigung  | -  | -                 | 2'450'000  | 3'150'000        | 6'128'000                                  | 8'734'000        |  |

IKS = Inkraftsetzung;

\* (teilweise) über Gebühren finanzierbare Vollzugskosten

<sup>1)</sup> Das Total einmalige Kosten nach IKS entspricht nicht den Total Kosten, da die Evaluationskosten über einen separaten Haushalt finanziert werden.

Tabelle INFRAS

### Verteilung auf die Bundesämter

Der grösste einmalige Vollzugsaufwand vor und nach Inkrafttreten (Einführungskosten) fällt gemäss den Schätzungen beim BAG an. Wiederkehrend haben das BAG und das BAZG die höchsten Kosten. Beim BAG verteilt sich der Aufwand auf verschiedenen Aufgaben. Beim BAZG sind dies insbesondere Kosten für die Erhebung und Abwicklung der Lenkungsabgabe. Nicht eingeschätzt werden konnten die Kosten für die Erteilung von Ein- und Ausfuhrbewilligungen (Swissmedic) und die Abwicklungen der Ein- und Ausfuhr an der Grenze (BAZG), da diese von der Menge der Ein- und Ausfuhr abhängen. Da aufgrund der rechtlichen Lage im Ausland noch mit keinen oder kaum mit Ein- und Ausfuhr zu rechnen ist, dürften jedoch zumindest in den ersten Jahren keine oder kaum Vollzugskosten anfallen (vgl. Kap. 3.1.2).

### Finanzierung

Der Grossteil der jährlich regelmässig wiederkehrenden Vollzugskosten dürfte über die Vollzugsentschädigung finanziert werden. Über Gebühren können v.a. die Betriebsbewilligungen finanziert werden, wovon ein Grossteil in den ersten drei Jahren erfolgt (und deshalb unter den Einführungskosten aufgeführt wurden). Tabelle 24 und Tabelle 25 im Anhang A5 zeigen die genauere Aufteilung der einzelnen Kosten auf die Finanzierung durch Gebühren und durch die Vollzugsentschädigung. Zu berücksichtigen ist, dass die prinzipiell über Gebühren finanzierbaren Kosten ggf. nicht alle in der vollen Höhe gedeckt werden können, da der Bund ggf. nicht immer kostendeckende Gebühren erheben darf.

Verstreicht man die Einführungskosten nach Inkrafttreten gleichmässig auf die ersten drei Jahre, beträgt die Vollzugsentschädigung in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten rund CHF 6.9 bis CHF 9.8 Mio. Ab dem vierten Jahr beläuft sie sich auf CHF 6.1 bis CHF 8.7 Mio. Wie in Kap. 5.3.2 dargelegt, schätzen wir die aus der Lenkungsabgabe resultierenden Erträge auf CHF 210 Mio. wenn sich der legale Markt voll etabliert hat (nach ca. 5-10 Jahren). Der **Anteil der Vollzugsentschädigung an den Erträgen der Lenkungsabgaben läge dann zwischen rund 3-4%**. In den ersten Jahren nach Inkrafttreten ist der Anteil der Vollzugsentschädigung höher, da erstens die Erträge der Lenkungsabgabe aufgrund des noch kleineren Marktes tiefer und zweitens die Vollzugskosten in den ersten drei Jahren noch erhöht sind.

## 4.2. Vollzugskosten Kantone

Nachfolgende Tabelle zeigt die Schätzungen der Vollzugskosten der Kantone.

Tabelle 12: Vollzugskosten Kantone (Total)

| Vollzugskosten Kantone   | Total Kosten in CHF  |                |  |                  |  |                  |
|--|--|----------------|--|------------------|--|------------------|
|  | Einführungskosten vor IKS<br>(Total ca. drei Jahre vorher) |                | Einführungskosten nach IKS<br>(Total ca. erste drei Jahre) |                  | Wiederkehrende Kosten ab IKS<br>(jährlich) |                  |
|  | min  | max            | min  | max              | min  | max              |
| <b>1) Konzessionierung Verkauf (Art. 39-47)</b>                    | <b>500'000</b>   | <b>500'000</b> | <b>1'800'000</b>   | <b>5'400'000</b> | <b>590'000</b>                             | <b>2'270'000</b> |
| Vergabe der Konzession (Art. 39 und 40)*                           |  |                | 1'800'000  | 5'400'000        | 90'000                                     | 270'000          |
| Kontrolle der Konzessionäre (Art. 45 - 47)**                       | 500'000  | 500'000        |  |                  | 400'000                                    | 1'600'000        |
| Durchführung Testkäufe (Art. 46)**                                 |  |                |  |                  | 100'000                                    | 400'000          |
| <b>2) Kontrolle der Produktesicherheit und -qualität (Art. 37)</b> | <b>450'000</b>   | <b>450'000</b> |  |                  | <b>145'000</b>                             | <b>362'500</b>   |
| Inspektionen Betriebe**  |  |                |  |                  | 35'000                                     | 87'500           |
| Laboranalysen**  | 450'000  | 450'000        |  |                  | 110'000                                    | 275'000          |
| <b>3) Information und Aufklärung (Art. 89)</b>                     |  |                | <b>1'300'000</b>   | <b>2'600'000</b> |  |                  |
| Informations- und Aufklärungsmassnahmen (Art. 89 Abs. 1)**         |  |                | 1'300'000  | 2'600'000        |  |                  |
| <b>4) Koordination Vollzug</b>                                     |  |                | <b>1'404'000</b>   | <b>1'404'000</b> | <b>1'404'000</b>                           | <b>1'872'000</b> |
| Koordination mit Bund und anderen Kantonen**                       |  |                |  |                  | 936'000                                    | 936'000          |
| Koordination innerhalb des Kantons**                               |  |                | 1'404'000  | 1'404'000        | 468'000                                    | 936'000          |
| <b>5) Weitere Aufgaben</b>   |  |                |  |                  | <b>n.b</b>                                 | <b>n.b</b>       |
| Erheben der Aufsichtsabgabe**                                      |  |                |  |                  | n.b  | n.b              |
| <b>Total Kantone</b>   | <b>950'000</b>   | <b>950'000</b> | <b>4'504'000</b>   | <b>9'404'000</b> | <b>2'139'000</b>                           | <b>4'504'500</b> |
| <b>Finanzierung</b>  | <b>950'000</b>   | <b>950'000</b> | <b>4'504'000</b>   | <b>9'404'000</b> | <b>2'139'000</b>                           | <b>4'504'500</b> |
| davon finanziert über kantonale Haushalte                          | 950'000  | 950'000        |  |                  |  |                  |
| davon finanziert über Gebühren *                                   |  |                | 1'800'000  | 5'400'000        | 90'000                                     | 270'000          |
| davon finanziert über Aufsichtsabgabe (Art. 67) **                 |  |                | 2'704'000  | 4'004'000        | 2'049'000                                  | 4'234'500        |

Legende:

IKS = Inkraftsetzung

n.b. = nicht bezifferbar

Tabelle INFRAS

Bei den Kantonen entsteht gemäss unseren Schätzungen **vor Inkrafttreten** des Gesetzes von rund **CHF 1 Mio.**, der durch die kantonalen Haushalte finanziert werden muss. Nach Inkrafttreten beläuft sich der **Einführungsaufwand in ca. den ersten drei Jahren** auf **CHF 4.5 bis 9.5 Mio.**<sup>64</sup> **Jährlich wiederkehrend ist ab Inkrafttreten des Gesetzes von CHF 2 bis 4.5 Mio. auszugehen.** Verstreicht man den Einführungsaufwand nach Inkrafttreten gleichmässig über die Jahre, ergibt sich nach Inkrafttreten jährlich ein gesamter Vollzugsaufwand von CHF 3.5 bis 7.5 Mio. in den ersten drei Jahren, der dann auf 2 bis 4.5 Mio. sinkt.

Die grössten Vollzugskosten sind mit der Konzessionierung der Verkaufsstellen und deren Kontrollen verbunden. Bei beiden Aufgaben bestehen jedoch grössere Unsicherheiten und somit auch eine grosse Bandbreite der möglichen Kosten. Unsicherheiten bestehen vor allem hinsichtlich der Anzahl der Verkaufsstellen und der Engmaschigkeit von Kontrollen. Dies sind Variablen, die durch die Kantone in Abstimmung mit dem Bund konkreter festgelegt werden. Bei den Schätzungen gehen wir von 200-400 Verkaufsstellen aus und treffen die Annahme, dass die Compliance aufgrund des Bewilligungs- und Konzessionierungssystems und den vorgesehenen Sanktionen eher hoch sein wird.

Die Vollzugskosten wurden für das Total aller Kanton berechnet. Gewisse Vollzugskosten wurden ausgehend von einem «durchschnittlichen» Kanton hochgerechnet. Je Kanton variieren die Vollzugskosten jedoch. Der grösste Einflussfaktor ist dabei die Anzahl der Verkaufsstellen im Kanton. Aber auch beispielsweise der interne Koordinationsaufwand dürfte je nach Grösse des Kantons variieren.

### **Finanzierung**

Die Zuordnung zu durch Gebühren und durch die Aufsichtsabgabe finanzierbaren Kosten ergibt, dass die jährlich wiederkehrenden Kosten fast alle durch die Aufsichtsabgabe und nur ein kleiner Teil durch Gebühren finanziert werden könnte. Bei den Einführungskosten nach Inkrafttreten spielen die Gebühren für die Finanzierung eine fast gleich grosse (beim Minimum) oder sogar grössere (beim Maximum) Rolle als die Aufsichtsabgabe. Die Aufsichtsabgabe würde bei den Verkaufsstellen erhoben.

#### **4.2.1. Kosten Strafverfolgung und -vollzug**

Die Kantone (und Städte) sind massgeblich für die Strafverfolgung und den Strafvollzug nach diesem Gesetz zuständig. Die Aufgaben sind im Wesentlichen die Bekämpfung des illegalen Marktes sowie der Vollzug von Strafverfahren bei Verstössen gegen die betrieblichen Anforderungen.<sup>65</sup> Diese Repressionsaufgaben der Kantone gegen den illegalen Handel gehören zu den klassischen Kernaufgaben des Staates und können deshalb nicht zu den Vollzugskosten des Gesetzes gezählt werden. Nachfolgend wird dennoch auf diese Kosten eingegangen.

<sup>64</sup> Die Abgrenzung des Aufwands vor und nach Inkrafttreten ist mit Unsicherheiten behaftet.

<sup>65</sup> Die Bekämpfung des illegalen Marktes ist dabei eine Vollzugsaufgabe, die bereits heute stattfindet.

### *Kosten durch neue Vollzugsaufgaben*

Werden im Rahmen von Inspektionen bei der Produktion und im Verkauf oder bei Testkäufen Verstösse gegen die Vorgaben bzw. den Jugend- oder Gesundheitsschutz festgestellt, werden je nach Schwere des Verstosses Strafverfahren gegen die Inhaber:innen einer Bewilligung oder Konzession eingeleitet. Gemäss Vertretenden der Polizei müsste die Frontpolizei zudem illegale Produkte in Verkaufsstellen oder bei den Produzenten konfiszieren. Welche Massnahmen und welchen Aufwand festgestellte Verstösse konkret bei der Polizei, Staatsanwaltschaft, der Rechtsprechung und im Justizvollzug nach sich ziehen, konnte im Rahmen dieser RFA nicht vertieft werden. Befragte Akteure der Polizei gehen davon aus, dass Verstösse legaler Marktteilnehmer aufgrund der vorgesehenen Kontrollen, Testkäufe und drohenden Sanktionen (Entzug Bewilligung/Konzession, Freiheitsstrafen, Geldstrafen) sowie des elektronischen Rückverfolgungssystems eher eine Ausnahme sein dürften. Die Kosten durch neue Vollzugsaufgaben dürften deshalb nicht stark ins Gewicht fallen.

### *Potenzielle Einsparungen durch die Legalisierung*

Durch die Legalisierung des Konsums kann einerseits Repressionsaufwand im Vollzug eingespart werden. Hoff (2022) schätzt die heutigen Kosten im Bereich Strafverfolgung und Justizvollzug auf CHF 55 Mio.<sup>66</sup>, denen CHF 4 Mio. Einnahmen durch Geldstrafen und Bussen entgegenstehen. Der Vollzugsaufwand liegt somit bei rund CHF 50 Mio. Der Autor geht in seiner Studie davon aus, dass die Aktivitäten der Polizei, der Rechtsprechung und des Justizvollzugs in einem stark regulierten Szenario nahezu vollständig zurückgehen, weil die illegalen Aktivitäten durch legale Aktivitäten grossmehrheitlich ersetzt werden. Gemäss unseren Schätzungen zur Verdrängung des illegalen Marktes (vgl. Kap. 5.2.1) könnten die Repressionskosten unter dieser Annahme um 80%-90% zurückgehen. Aufgrund von Gesprächen mit einzelnen Vertretenden der Polizei, dürfte dies jedoch überschätzt sein. Ein Teil der Kriminalität würde sich vermutlich in andere Bereiche (z.B. Kokain) verlagern. Sichere Einsparungen könnten bei der Strafverfolgung betreffend Konsum und Besitz von kleinen Mengen Cannabis erzielt werden, wo die Kosten heute rund 10% der Kosten der Polizeiarbeit im Zusammenhang mit Cannabis ausmachen (vgl. Hoff 2022b). Es fallen dadurch jedoch gleichzeitig Einnahmen im ähnlichen Umfang an (CHF 4 Mio. durch Ordnungsbussen und Geldstrafen). Weitgehend wegfallen dürften zudem die Aufwände für die illegale Produktion (Ausheben von Indooranlagen), die heute zwischen 5% und 10% der Kosten der Polizeiarbeit ausmachen (ebenda). Bei den weiteren Kosten ist unsicher, in welchem Ausmass sie sich reduzieren. Dies konnte nicht vertieft werden.

### *Nettoeffekt*

Insgesamt gehen wir davon aus, dass unter dem Strich mit der Legalisierung des Konsums und des Vertriebs Vollzugskosten im Bereich der Strafverfolgung und -vollzug eingespart werden.

<sup>66</sup> Polizei: CHF 34 Mio., Rechtsprechung: CHF 9.5 Mio., Justizvollzug: CHF 10.5 Mio., Sozialarbeit: CHF 1 Mio.

Dem müssen die neu verursachten Vollzugskosten für die Durchsetzung der Vorgaben im legalen Markt gegenübergestellt werden, welche im Verhältnis geringer sein dürften. Der Nettoeffekt lässt sich ohne erste Erfahrungen mit der Regulierung schwer beziffern.

#### 4.2.2. Kosten für Kontrollen und Einsätze im Strassenverkehr

Im Strassenverkehr soll weiterhin Nulltoleranz beim Cannabiskonsum gelten. Mit der Einführung der Cannabisregulierung ist nicht damit zu rechnen, dass sich die Kosten der Kantone im Zusammenhang mit Verkehrskontrollen signifikant verändern werden:

- Es dürfte nur zu moderaten Veränderungen bei der Anzahl Personen kommen, die nach einem Cannabiskonsum ein Fahrzeug lenken. Aufgrund der Evidenz ist nur von einer leichten Zunahme auszugehen. Es ist aber auch denkbar, dass das Fahren nach Cannabiskonsum aufgrund von Sensibilisierungsmassnahmen stabil bleibt oder sogar leicht zurück geht (vgl. Ausführungen in Kap. 5.2.2).
- Die Kosten pro Fall dürften gleichbleiben. Gemäss einem Vertretenden einer kantonalen Verkehrspolizei würde an den heutigen Verfahren für die Fahrfähigkeitsprüfungen<sup>67</sup> und Fahreignungsuntersuchungen<sup>68</sup> festgehalten. Diese Kosten können den Fahrzeuglenkenden voll verrechnet werden.<sup>69</sup> Sollte es zu einer Zunahme (oder Abnahme) an Personen kommen, die nach einem Cannabiskonsum in eine Verkehrskontrolle geraten und auf ihre Fahrfähigkeit untersucht werden, hätte dies somit keine Auswirkungen auf die Vollzugskosten.
- Einzig die Kosten für die Polizeiarbeit bei den Verkehrskontrollen fallen bei den Kantonen an. Zwei befragte Vertretende der Polizei gehen jedoch davon aus, dass die Verkehrskontrolldichte mit der Cannabisregulierung nicht erhöht würde.

#### *Variante Risikogrenzwert gemäss Minderheitsantrag*

Eine Minderheit der Kommission beantragt, dass das heutige Fahrverbot unter Einfluss von Cannabis beibehalten wird, aber die Widerhandlungen differenziert in Abhängigkeit vom THC-Gehalt im Blut bestraft werden. Dazu soll ein sogenannter Risikogrenzwert festgelegt werden, ab dem von einer qualifizierten THC-Konzentration im Blut ausgegangen werden kann. Strafen und administrative Massnahmen wie Führerausweisentzug sollen weniger streng ausfallen, wenn Cannabiskonsum zwar messbar ist, aber die THC-Konzentration unter dem Risikogrenzwert liegt. Mit dieser Variante käme es somit zu einer geringeren Kriminalisierung von Personen, die unter dem Risikogrenzwert liegen. Für die Kosten von Verkehrskontrollen könnte die Variante folgende Konsequenzen haben:

- Gemäss Einschätzungen von Vertretenden der Polizei und dem ASTRA könnte es bei einem Risikogrenzwert im Vergleich zur Nulltoleranz zu vermehrten Fahren nach Cannabiskonsum

<sup>67</sup> Meint Verkehrskontrolle vor Ort inklusive einem allfälligen Bluttest.

<sup>68</sup> Meint das Verfahren, das nach einem bestätigten positiven Bluttest und einem Verdacht auf ein bestehendes Suchtverhalten eingeleitet wird.

<sup>69</sup> Für Details zu den Kosten und Methoden der Fahrfähigkeitsprüfung und Fahreignungsuntersuchungen vgl. Anhang A5.2.

kommen, da sich die Konsument:innen unterhalb des Grenzwerts wähnen. Ob diese Einschätzung durch wissenschaftliche Evidenz bestätigt wird, konnte nicht vertieft untersucht werden. Zudem dürften die geplanten Sensibilisierungsmassnahmen dieser Gefahr auch entgegenwirken.

- Falls es zu vermehrtem Fahren nach einem Cannabiskonsum käme, würde dies vermehrte Fahrfähigkeitsuntersuchungen nach sich ziehen. Gemäss einem Vertretenden der Verkehrspolizei würden sich die Methoden der Fahrfähigkeitsuntersuchungen nicht verändern, d.h. es würde weiterhin bei jedem Verdacht auf Cannabiseinfluss, eine Untersuchung bei den Kontrollen ausgelöst. Die Kosten pro untersuchten Fall blieben somit gleich, jedoch könnte es zu mehr Fällen kommen.
- Im Unterschied zur Nulltoleranz können die Kosten der Fahrfähigkeitsuntersuchungen den Fahrzeuglenkenden überwältigt werden, wenn das Ergebnis des Bluttests über dem Risikogrenzwert liegt. Alle «negativen» Ergebnisse müssten neu durch den Staat getragen werden. Welchen Anteil dies ausmacht, lässt sich nicht genau einschätzen, da der konkrete Risikogrenzwert noch durch den Bundesrat festzulegen wäre. Gemäss Informationen des Instituts für Rechtsmedizin Ostschweiz waren 25% der Fälle, die bei einer Verkehrskontrolle positiv auf THC im Urin getestet wurden, im Bluttest unterhalb des analytischen Grenzwerts von 1.5 ng/ml). Weitere 32% hatten eine Konzentration von unterhalb eines Werts von 3ng/ml. Bei einem Risikogrenzwert beispielsweise von 3ng/ml würden somit im Unterschied zur Nulltoleranzregelung die Kosten von rund einem Drittel der Bluttests durch den Staat getragen werden müssen.
- Auf die Fahreignungsabklärungen dürfte die Variante keinen Einfluss haben. Es würde weiterhin eine Abklärung eingeleitet, wenn ein Suchtverdacht besteht, d.h. wenn 3 Mal pro Woche Cannabis konsumiert wäre. Diese Personen würden, nach Meinung der befragten Person, den Risikogrenzwert überschreiten. Da die Legalisierung aufgrund unserer Einschätzungen (vgl. Kap. 5.2.1) nicht zu einem auffälligem Anstieg an Personen mit Suchtverhalten führen dürfte, dürfte es somit auch nicht zu Veränderungen bei den Fahreignungsabklärungen kommen.

#### 4.2.3. Bereich Prävention und Schadenminderung

Gemäss BetmG sind die Kantone für die Prävention, Früherkennung und Frühintervention und Schadenminderung zuständig. Bei einer Legalisierung des Cannabiskonsums wäre es gemäss Fachleuten wichtig, die Aktivitäten zumindest initial zu verstärken, um einen «Legalisierungs-Backlash» zu verhindern. Deshalb wäre es aus der Perspektive der öffentlichen Gesundheit sowie der Gesundheitskosten sinnvoll, zusätzliche Vollzugskosten für die Prävention einzuplanen. Basierend auf Angaben von fünf Kantonen geben die Kantone im Bereich der Suchtprävention allgemein (nicht spezifisch für Cannabis) durchschnittlich 3.5 Franken pro Einwohner:in aus. Um einen Legalisierungs-Backlash zu verhindern, wären Mehrausgaben von bis zu einem Franken pro Einwohner:in (30%) gemäss Diskussionen im Workshop mit Kantonsvertretenden,

zumindest initial, sinnvoll. Daraus ergäben sich Zusatzkosten in der Höhe von CHF 8.85 Mio. pro Jahr. Dies kann als Maximalszenario aufgefasst werden. Denn die Suchtprävention in den Kantonen ist bereits weitgehend suchtförmübergreifend. Eine zukünftig noch stärker suchtförmübergreifende Ausrichtung dürfte es daher ermöglichen, Cannabisprävention effizienter in die bestehenden Aktivitäten zu integrieren und Synergien zu nutzen.

### 4.3. Alternative Vollzugsorganisation über eine Swiss Cannabis Agency SCA

#### 4.3.1. Alternative Vollzugsmodelle der Bundesverwaltung

Auf Bundesebene übernehmen mehrere Bundesstellen der Zentralverwaltung (erster Kreis) Vollzugsaufgaben und müssen sich untereinander koordinieren. Die Kritik, dass die vorgesehenen Vollzugsstrukturen auf der Bundeseite eher sperrig und teuer sind, wäre nicht unberechtigt. Daneben wären alternative und möglicherweise schlankere und effizientere Vollzugsstrukturen denkbar, namentlich über eine Dezentralisierung und Bündelung von Vollzugsaufgaben in einer neu zu schaffenden, rechtlich verselbständigten Bundesstelle. Andere Staaten, die in den letzten Jahren Cannabis legalisiert haben, haben für den Vollzug eigene Agenturen geschaffen, bspw. das Cannabis Control Board (CCB) in Vermont, die Société québécoise du cannabis (SQDC) in Quebec oder das Department of Cannabis Control (DCC) in Kalifornien. In der Schweiz könnte eine solche Einheit z.B. Swiss Cannabis Agency (SCA) genannt werden.

Wie der Bundesrat in seinem Corporate Governance-Bericht (Bundesrat 2006) ausführt, werden beim Bund als verselbständigte Einheiten Organisationen bezeichnet, die Bundesaufgaben wahrnehmen, rechtlich verselbständigt sind und im (Haupt-)Eigentum des Bundes stehen (dritter und vierter Kreis). Häufige Gründe für die Auslagerungen sind Erwartungen an eine höhere Produktions- und Allokationseffizienz und eine stärkere Entpolitisierung der Aufgabenerfüllung. Ähnliche Vollzugsaufgaben wie beim Vollzug des CanPG übernehmen beim Bund beispielsweise swissmedic oder das Institut für Geistiges Eigentum (IGE). Sie sind rechtlich selbständig, verfügen über eigene Führungsorgane und eine eigene Rechnung.

Für eine Auslagerung kommen aus rechtlicher Sicht Aufgaben in Frage, deren Grad der Hoheitlichkeit und damit der Anforderung der politischen Legitimation weniger hoch ist. Oder umgekehrt kann es gerade erwünscht sein, den Vollzug durch eine politisch unabhängigere Einheit auszugestalten. Das Cannabisproduktegesetz sieht ein Verkaufsmonopol für Cannabis im Online-Handel und Bewilligungen für den Anbau und die Herstellung von Produkten vor. Beim Vollzug handelt es sich wie im Wesentlichen um Dienstleistungen mit Monopolcharakter und Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht, die grundsätzlich für eine Auslagerung in Frage kommen können. Der ist Vollzug bereits stark vorgegeben und sollte unabhängig sein von politischer Einflussnahme.

### **Einheiten des dritten Kreises: Modell swissmedic**

Als Modell für eine ausgelagerte Anstalt SCA dient v.a. swissmedic. swissmedic kam durch eine Zusammenlegung der Facheinheit Heilmittel des BAG und der Interkantonalen Kontrollstelle IKS zustande. Sie ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes und zuständig für die Erteilung von Produktions- und Handelsbewilligungen für Betäubungsmittel (inkl. Cannabis für medizinische und wissenschaftliche Zwecke). Swissmedic ist in ihrer Organisation und Betriebsführung selbständig und verfügt über ein eigenes Budget. Die Finanzierung erfolgt über Gebühren, eine jährlich erhobene Aufsichtsabgabe und Abgeltungen des Bundes für das Erbringen von gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Swissmedic ist dem EDI angegliedert. Der Institutsrat vertritt als strategisches Organ die Interessen der Swissmedic gegenüber EDI und Bundesrat.

### **Behördenkommissionen**

Wenn vor allem gilt, die Unabhängigkeit einer Regulierungsaufgabe zu gewährleisten, besteht auch die Möglichkeit, eine unabhängige Behörde in Form einer Kommission zu schaffen und diese operativ stark an die zentrale Bundesverwaltung anzugliedern. Kommissionen wie die ComCom, PostCom oder ElCom wurden insbesondere dort geschaffen, wo der Bund oder die Kantone mit eigenen marktbeherrschenden Unternehmen tätig sind (Swisscom, Post, Energieversorgungsunternehmen). Die vom Bundesrat gewählten Kommissionen handeln politisch unabhängig und bestehen nur aus einer kleineren operativen Einheit mit kleineren Sekretariaten. Im Vollzug lehnen sie sich an eine zentralen Bundesstelle an und werden von ihr operativ stark unterstützt (z.B. Bakom für die ComCom).

#### **4.3.2. Aufgaben einer Swiss Cannabis Agency SCA**

Entscheidendes Kriterium für eine Auslagerung sind neben rechtlichen Aspekten die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung. Um dies zu beurteilen, gilt es v.a. die Schnittstellen und den Koordinationsbedarf bei einer Aufgabenerfüllung zu analysieren: Der Vollzug ist umso effizienter, je weniger Schnittstellen zwischen Verwaltungseinheiten bestehen und je weniger Koordinationsaufwand entsteht. Im Weiteren gilt es Synergiepotenziale bei der Beschaffung zu berücksichtigen, die bspw. bei der gemeinsamen Beschaffung und Bewirtschaftung von IT-Systemen entstehen können.

Der Vorentwurf der SGK-N sieht ein Verkaufsmonopol für Cannabis für den Online-Bereich beim Bund und Bewilligungen für Anbau und Herstellung von Produkten vor. Es handelt sich um einen stark regulierten Markt, der eine dedizierte Aufsichtsbehörde grundsätzlich rechtfertigen würde. Die Bewilligung und Kontrolle von Anbau und Herstellung cannabishaltiger Produkte und die Überwachung des entsprechenden Marktes passt nur bedingt in den typischen Aufgabenbereich eines BAG als Fachamt für die öffentliche Gesundheit.

Gemäss BAG wäre die SCA eine eher kleine Institution. Der gesamte Vollzug des CanPG erfordert schätzungsweise 30-40 Vollzeitstellen. Hinzu kämen ca. 15-20 befristete Stellen in der

Anfangsphase (erste 3 Jahre) zur Bewältigung der Aufbauphase mit sehr hohem Aufkommen an Gesuchen.

Die SCA würde als dezentralisierte Einheit folgende Aufgaben übernehmen:

- Vergabe und Kontrolle von Betriebsbewilligungen: Erteilung, Entzug und Einschränkung der Bewilligungen für den Anbau und die Herstellung
- Erteilung von Konzessionen im Online-Handel: Erteilung, Entzug und Einschränkung der Konzession, Kontrolle der Einhaltung der Voraussetzungen und Anforderungen
- Kontrolle der Einhaltung der Werbeverbote im Internet
- Beschaffung und Betrieb eines elektronischen Rückverfolgungssystems (Track & Trace)
- Betrieb eines Meldeportals für Cannabisprodukte mit Zusatzstoffen und Erteilung von Rückrufen

Beim BAG verblieben die Oberaufsicht und Koordination, Prävention und Sensibilisierung, das Monitoring und die Evaluation, beim BAZG die Grenzkontrollen und die Erhebung der Lenkungsabgabe und bei swissmedic die Ein- und Ausfuhrbewilligungen.

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Aufgabenverteilung bei der Schaffung einer dezentralen Vollzugseinheit mit der SCA.

**Tabelle 13: Mögliche Vollzugsorganisation mit der Schaffung einer Swiss Cannabis Agency SCA**

| Aufgabe  | Kosten Betrieb<br>(1000 CHF) | Zustän-<br>dig   | Kommentar Schnittstellen, Beurteilung  |
|--|------------------------------|------------------|--|
| 1. Betriebsbewilligungen, Konzessionen, Kontrollen | 1100 – 1380                  | SCA              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bilden klassische Aufgaben der Marktaufsicht, die grundsätzlich in einer separaten Organisation erfüllt werden können. Diese Aufgaben passen wenig zum typischen Aufgabenbereich des BAG, namentlich im Bereich Public Health.</li> <li>▪ Schnittstellen mit den Kantonen und BAG: Kantone kontrollieren die Einhaltung der Anforderungen an die Produktequalität und Verpackungen. Das BAG kann Analyseverfahren und Kontrollaktivitäten vorschreiben.</li> <li>▪ für die Erteilung von Anbaubewilligungen und Konzessionen wäre bei SCA ein eigenständiges IT-System vorzusehen. Dieses wäre deutlich teurer, als wenn die bestehende BAG-Gesuchplattform genutzt wird (geschätzt 1.6 Mio. vs. 400'000 CHF für die Erstellung).</li> <li>▪ Bei der Kontrolle der Einhaltung des Werbeverbotes gibt es Schnittstellen zu den Kontrollen bei den Tabakprodukten beim BAG gemäss TabPG (IT-Tool).</li> </ul> |
| 2. Informationssysteme, Meldeportal                | 920 - 960                    | SCA              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beim Meldeportal bestehen Synergien mit dem Meldeportal für Tabakprodukte tabacinfo.ch. Zu klären wäre, wie diese Synergien auch von einer SCA genutzt werden könnten.</li> </ul>   |
| 3. Ein- und Ausfuhr                                | 360 - 900                    | Swissmedic, BAZG | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Swissmedic verfügt bereits über ein etabliertes Bewilligungssystem nach Betäubungsmittelgesetz.</li> </ul>  |
| 4. Lenkungsabgabe                                  | 2150 - 3550                  | BAZG             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Schnittstelle zu elektronischem Nachverfolgungssystem.</li> </ul>   |

|   |            |     |  |
|---|------------|-----|--|
| 5. Aufklärung, Prävention               | 760 - 860  | BAG | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Das BAG verfügt bei der Prävention und Sensibilisierung über grosses Knowhow.</li> <li>▪ Es ergeben sich grosse Synergien mit Aufgaben des BAG in übrigen Bereichen der Suchtprävention.</li> </ul>   |
| 6. Oberaufsicht, Monitoring, Evaluation | 860 - 1250 | BAG | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Es wäre denkbar, dass auch die SCA gewisse Aufgaben übernehmen könnte.</li> <li>▪ Die Oberaufsicht hat einen starken hoheitlichen Charakter. Aufsicht über den Vollzug der Kantone bei BAG anzusiedeln.</li> <li>▪ Das BAG verfügt über viel Knowhow beim Monitoring und der Evaluation.</li> </ul> |

Tabelle INFRAS.

Die SCA würde die Aufgaben im Bereich der Marktaufsicht übernehmen. Gemäss Schätzung im vorangehenden Abschnitt würde die SCA Aufgaben im regulären Betrieb (nach der Aufbau-phase) in der Grössenordnung von rund 2 Mio. CHF übernehmen. Eine SCA wäre damit eine eher kleine Einheit. Das BAG rechnet mit insgesamt 11-13 Vollzeitstellen (VZÄ) für folgende Aufgaben:

- 4-5 VZÄ für Bewilligung und Kontrolle Anbau und Herstellung,
- 3 VZÄ für Konzession und Kontrolle Online-Verkauf und Kontrolle Online Werbung
- 2 VZÄ für Nachverfolgungssystem
- 0.5-1 VZÄ für Meldeportal Cannabisprodukte
- 2-3 VZÄ zentrale Dienste, Leitung

#### 4.3.3. Beurteilung

Mit einer SCA ergäbe sich eine zusätzliche Einheit und mit einigen zusätzlichen Schnittstellen zum BAG und BAZG sowie zu swissmedic und den Kantonen. V.a. im IT-Bereich könnten Synergien mit bestehenden Lösungen beim BAG nicht oder nicht gleichermassen genutzt werden. Allein aufgrund des höheren Koordinationsaufwand und der geringeren Synergien wäre mit höheren Kosten zu rechnen. Hinzu kommen Kosten für die Schaffung und den Betrieb einer eigenständigen dezentralen Einheit. Ggf. könnte die Mehrkosten etwas kompensiert werden durch eine effizientere Leistungserbringung durch eine spezialisiertere und flexiblere Betriebsorganisation als in der zentralen Verwaltung. Ob sich solche Effizienzgewinne bei einer SCA tatsächlich realisieren lassen, ist aber offen. Die Beispiele aus der Vergangenheit von swissmedic oder der Eidg. Alkoholverwaltung EAV geben dazu keine Hinweise: swissmedic war in den Anfangsjahren starker Kritik ausgesetzt wegen schlechter Führungsorganisation (GPK-S 2004), die EAV wurde u.a. aus Effizienzgründen aufgelöst und die Aufgaben in das BAZG integriert.

Abschliessend beurteilen wir die Vor- und Nachteile der Schaffung einer SCA wie folgt:

### Vorteile

- **Visibilität:** Eine SCA verschafft dem Aufgabenbereich nach aussen ein starkes eigenständiges Profil, das zu einer höheren Effektivität bei der Aufgabenerfüllung führen kann.
- **Klares Aufgabenprofil und Spezialisierung:** Die SCA kann sich auf die Kernaufgabe konzentrieren. Die Aufgaben können in einer SCA durch eine speziell darauf ausgerichtete Organisation und mit spezialisiertem Fachpersonal erfüllt werden. Das BAG muss keine Arbeiten im Bereich der Marktaufsicht ausführen, die wenig zum Profil des BAG passen.
- **Unabhängigkeit:** Die Vollzugsaufgaben können unabhängiger von den Interessen der Verwaltung und Politik ausgeführt werden (z.B. Interessen Staatserträge, Public Health, Wirtschaft).
- **Internationale Kompatibilität:** Das UN-Drogenkontrollübereinkommen schreibt den Mitgliedstaat im Umgang mit Cannabis eine Schaffung oder Bezeichnung einer zentralisierten Agentur vor. Ggf. können sich dabei Effizienzgewinne ergeben.
- **Ggf. effizientere Organisation:** Ggf. kann sich die SCA als eigenständige Einheit im dritten Kreis schlanker, effizienter und flexibler organisieren als die zentrale Bundesverwaltung, verfügt über ein eigenes Budget und kann die Einnahmen aus den Gebühren und der Vollzugsentschädigung direkt verwalten.

### Nachteile

- **Mehr Schnittstellen und höherer Koordinationsaufwand:** Mit SCA wird eine zusätzliche Einheit geschaffen. Es ergeben sich zusätzliche Schnittstellen und damit erhöhter Koordinationsaufwand.
- **Weniger Synergien:** V.a. beim BAG bestehen heute Systeme, die auch für Aufgaben zum Vollzug des CanPG genutzt werden.
- **Kleine Einheit:** Die SCA wäre eine relativ kleine, neu zu schaffende Einheit. Es fragt sich, ob sich dazu eine eigenständige Organisation mit zusätzlichen Gemeinkosten lohnt.

Aus unserer Sicht wäre eine SCA einzurichten, wenn dem Bund ein unabhängiges und eigenständiges Profil einer SCA besonders wichtig ist und demgegenüber die damit einhergehenden zusätzlichen Schnittstellen und Mehrkosten als tragbar erachtet.

Aufgrund der relativ geringen Grösse der SCA könnte anstelle einer eigenständigen Einheit des dritten Kreises auch eine Lösung in Form einer Behördenkommission wie bei der ComCom oder ESBK grundsätzlich in Frage kommen: Eine Kommission mit einer kleineren Anzahl von unabhängigen Mitgliedern für die hoheitlichen Aufgaben und dazu das BAG, das die Kommission operativ unterstützt. Beim BAG würde sich auf operativer Ebene nicht viel ändern. Eine solche Lösung könnte sinnvoll sein, wenn die Unabhängigkeit bei den hoheitlichen Aufgaben wichtig sind und auf operativer Ebene die Synergien möglichst genutzt werden sollen.

## 5. Gesamtwirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft (Prüfpunkt 4)

In diesem Kapitel werden ausgehend von der Beurteilung der Massnahmen in Kapitel 3 die Auswirkungen auf die Entwicklung des Cannabismarktes, die öffentliche Gesundheit und die Volkswirtschaft beurteilt. Wo möglich werden die Auswirkungen, beispielsweise basierend auf ausländischen Erfahrungen, quantitativ abgeschätzt.

### 5.1. Entwicklung des Cannabismarktes (legaler Markt und illegaler Markt)

#### 5.1.1. Auswirkungen auf die Nachfrage (Konsummengen)

##### **Steigende Zahl der Gesamtkonsumierenden (12-Monats-Prävalenz)**

Aufgrund der Analyse in Kap. 3 gehen wir davon aus, dass die Anzahl der Konsumierenden insgesamt leicht zunehmen wird. Erfahrungen aus dem Ausland deuten ebenfalls auf eine Zunahme der Anzahl Konsumierender durch die Legalisierung hin. Die Mehrheit der durchgeführten Studien zu den Auswirkungen der Legalisierung stellt in Kanada und den USA einen Anstieg der 12-Monats-Prävalenz (Anteil der Bevölkerung mit einem Konsum in den letzten 12 Monaten) bei Erwachsenen fest (vgl. Manthey et al. 2023).

Basierend auf aktuellen Zahlen in Kanada schätzten wir für die Schweiz eine **Zunahme der 12-Monats-Prävalenz um ca. 10% bis 20%**. Das entspräche einer Zunahme der 12-Monats-Prävalenz von heute 7.6% der Bevölkerung (SGB 2022) auf 8.4% bis 9.1%. Dabei gehen wir davon aus, dass die vorgesehene Regulierung des Handels restriktiver als im kanadischen Durchschnitt aber liberaler als in der Provinz Québec ausgestaltet ist.<sup>70</sup> Über alle Provinzen in Kanada stieg die 12-Monats-Prävalenz um 18% (bzw. 4 Prozentpunkte, von 22% auf 26% zwischen 2018 und 2024), in Québec um 13% (bzw. 2 Prozentpunkte, von 16% auf 18%).

##### **Gleichbleibender (fast) täglicher Konsum**

Die Zunahme der Cannabiskonsumierenden dürfte insbesondere den Gelegenheitskonsum betreffen. So zeigen die Daten aus Kanada, dass der (fast) tägliche Konsum im kanadischen Durchschnitt insgesamt nur leicht zugenommen hat (von 5% der Bevölkerung auf 6% zwischen 2018

<sup>70</sup> Die Provinzen entscheiden, welche Akteure (staatlich, privat) Cannabis verkaufen dürfen und wie viele Verkaufsstellen erlaubt sind. Sie bestimmen auch über die konkreten Auflagen an die Verkaufsstellen. Die restriktivste Regulierung besteht in Québec, wo Cannabis über ein staatlich kontrolliertes Monopol mit wenigen Verkaufsstellen und einem Onlinehandel vertrieben wird. Zudem hat Québec zusätzliche Restriktionen bei der Produktgestaltung erlassen (z.B. Verbot süss schmeckender Edibles). Ein anderes Extrem ist die Provinz Alberta, die aufgrund einer liberaleren Regulierung einen kompetitiveren Markt mit einer hohen Dichte an Verkaufsstellen geschaffen hat. Tendenziell dürfte die für die Schweiz vorgesehene Regulierung näher bei der Regulierung von Québec sein. Allerdings ist anzunehmen, dass in der Schweiz ein deutlich dichteres Netz an Verkaufsstellen bestehen wird. Wie in Kap. 4.1 dargelegt, gehen wir davon aus, dass sich eine Dichte von rund 1:20'000 bis 1:30'000 Einwohner:innen herausbilden könnte. Damit läge die Dichte etwas höher als der kanadische Durchschnitt 1:11'000, aber tiefer als in Québec mit 1:90'000 Einwohner:innen (Quelle: <https://cannabisretailer.ca/2023/2023-cannabis-sales-per-store-and-capita/>, zuletzt abgerufen am 12.12.2024).

und 2024)<sup>71</sup> und in einzelnen Provinzen sogar abgenommen hat (Government of Canada 2024)<sup>72</sup>. In Québec ist der Anteil der (fast) täglich Konsumierenden von 4% der Bevölkerung auf 3% zurückgegangen. Für die Schweiz gehen wir wieder davon aus, dass sich die Veränderungen des (fast) täglichen Konsums zwischen den Beobachtungen in Québec und dem kanadischen Durchschnitt bewegt. D.h. der (fast) tägliche Konsum dürfte in etwa gleichbleiben (Bandbreite +5% bis -5%)<sup>73</sup>.

### Insgesamt leichter Anstieg der Konsummengen

In der Schweiz fallen rund 60% der Cannabismengen auf (fast) täglich Konsumierende (Hoff 2022). Der zweitgrösste Anteil fällt mit etwa 20% auf Personen, die seltener als monatlich konsumieren (ebenda). Berechnet man auf Basis der oben angenommenen Prävalenzveränderungen die Veränderungen der Konsummengen (Tonnen Cannabis), differenziert für die verschiedenen Konsument:innengruppen, ergibt sich eine **Erhöhung der konsumierten Mengen um 5% (Bandbreite: 0% bis 10%)**.<sup>74</sup> Das bedeutet, dass zwar mehr Personen Cannabis konsumieren, die konsumierten Mengen pro Kopf aber abnehmen. Letzteres hängt insbesondere mit den Preiseffekten zusammen. Hoff et al. (2024) gehen in ihren Schätzungen zur Lenkungsabgabe aufgrund des Preiseffektes sogar von einem Rückgang der Konsummengen um -2% bis -5%.<sup>75</sup> aus, wobei weitere Nachfrageeffekte durch nicht-preisliche Massnahmen darin nicht berücksichtigt sind.

Die Schätzungen sind mit verschiedenen Unsicherheiten verbunden: Erstens gibt es keine Evidenz dafür, wie sich die Nachfrage bei vergleichbaren Regulierungen langfristig bei einem voll etablierten legalen Markt entwickelt hat. Zweitens sind die Regulierungen in Kanada und dem Entwurf für die Schweiz nicht deckungsgleich. Die Annahme, dass sich das Ergebnis in der Schweiz in einer Bandbreite zwischen Québec und dem kanadischen Durchschnitt bewegen dürfte, kann nur als eine grobe Annäherung gelten. Drittens ist die Prävalenz der Cannabiskonsumierenden in der Schweiz tiefer als in Kanada und auch kulturelle Faktoren dürften eine Rolle bei den Nachfrageveränderungen spielen.

<sup>71</sup> Dabei erfolgte der Anstieg vor allem in den ersten drei Jahren nach der Legalisierung im Oktober 2018. Zwei Längsschnittstudien zu Kanada und spezifisch der Provinz Ontario zeigen dabei, dass die gestiegene Konsumhäufigkeit v.a. auf frühere Nichtkonsumierende zurückgeführt werden kann, während Personen, die bereits vor der Legalisierung konsumierten, im Allgemeinen weniger häufig konsumierten (Rotermann 2020, Turna et al. 2021).

<sup>72</sup> Vgl. <https://health-infobase.canada.ca/cannabis/data-exploration.html>:

<sup>73</sup> Das entspräche einer Prävalenzveränderung von heute 1.1% (vgl. Anhang A6) auf 1.05% bis 1.15% der Bevölkerung.

<sup>74</sup> Dies ergibt sich aus dem Anteil der konsumierten Mengen (= 2/3 (fast) täglich Konsumierende und 1/3 weniger als (fast) täglich Konsumierende) und der angenommenen Prävalenzänderung (-5% bis +5% (fast) täglich Konsumierende und +12% bis +22% weniger als (fast) täglich Konsumierende). Die Prävalenzveränderung der weniger als (fast) täglich Konsumierenden (+12% bis +22%) ergibt sich aus der angenommenen Veränderung der 12-Monats-Prävalenz (+10% bis +20%), die sich aus den (fast) täglich Konsumierenden und den weniger als (fast) täglich Konsumierenden zusammensetzt.

<sup>75</sup> Dies bei folgenden Annahmen: Marktanteil des illegalen Marktes von 25%; Preisrückgang aufgrund von Reaktionen des illegalen Marktes von -20%; ein an den gesundheitspolitischen Zielen ausgerichteter Besteuerungsansatz (entspricht der im Vorentwurf formulierten Idee der Lenkungsabgabe mit einer mengenbasierten Steuer bezogen auf das Gesundheitsrisiko der Produktform (Rauchen, Verdampfprodukt etc.) und einer potenzbasierten Steuer auf den Gesamt-THC-Gehalt); der Zielpreis mit Lenkungsabgabe liegt bei 50% über dem illegalen Marktpreis bei Blüten mit 15% THC-Gehalt und entsprechend geringeren resp. grösseren Preisabständen bei risikoärmeren resp. risikoreicheren Produkten; die Schätzung berücksichtigt einen Zeithorizont von 10 Jahren.

### 5.1.2. Entwicklungen des legalen und illegalen Marktes

Der Erfolg der Legalisierung von Cannabis hängt stark davon ab, inwieweit es mit einem legalen Markt gelingt, den illegalen Markt zu verdrängen. Wie in Kap. 3 ausgeführt, sind die Restriktionen für Konsument:innen auf dem legalen Markt eher gering (z.B. grosszügige Bezugsmengen, Zugänglichkeit mit Verkaufstellennetz und komplementären Onlinehandel). Zudem dürfte sich gegenüber dem illegalen ein attraktiveres, wenn auch teureres Produkteangebot als im illegalen Markt herausbilden.<sup>76</sup> Dem höheren Preis auf dem legalen Markt steht eine höhere Zahlungsbereitschaft für qualitativ hochwertige und sichere Produkte entgegen. Der vorgesehene relative Preisabstand zum legalen Markt dürfte auch vergleichbar mit Kanada sein, wobei in der Schweiz mit der Lenkungsabgabe auch kleinere Preisabstände für weniger schädliche Produkte vorgesehen sind.

In Kanada gibt es zur Verdrängung des illegalen Marktes verschiedene Beobachtungen: Gemäss regelmässigen Befragungen beziehen Konsument:innen im Jahr 2024 fünf Jahre nach Einführung des Cannabis zu 72% hauptsächlich aus legalen Quellen (Government of Canada 2024)<sup>77</sup>. Hinzu kommt ein Anteil Konsument:innen von 15%, der aus sozialen Quellen Cannabis bezieht. Von diesen dürfte ein Teil ursprünglich auch aus legalen Quellen stammen. Weitere 5% stammen aus dem Selbstanbau, 3% aus illegalen Quellen und 5% aus anderen Quellen (ebenda). Da es sich um Selbstauskünfte handelt, könnte der Anteil aus legalen Quellen wegen möglichen Verzerrungen der «sozialen Erwünschtheit» überschätzt bzw. der Anteil des illegalen Marktes unterschätzt sein. Gemäss einer anderen Quelle (Statistics Canada, 2024<sup>78</sup>) beträgt der Anteil der Haushaltsausgaben für nicht-medizinische Cannabisprodukte aus legalen Quellen rund 70% und jener aus illegalen Quellen rund 30%. Nach fünf Jahren dürfte der kanadische Markt noch nicht voll etabliert sein. Es ist daher gut denkbar, dass die legalen Marktanteile noch zunehmen werden.

Ausgehend davon schätzen wir, dass sich der Marktanteil von legal verkauftem, nicht-medizinischen Cannabis mit der in der Schweiz geplanten Regulierung bei einem **voll etablierten legalen Markt nach ca. 10 Jahren** zwischen **75% und 85%** einpendeln könnte. Der **illegale Marktanteil könnte sich auf 10% – 20%** belaufen und der **Konsum aus dem Eigenanbau auf ca. 5%**.

### Preisreaktionen

Die Legalisierung von Cannabis hat in den USA und Kanada zu Reaktionen des illegalen Marktes geführt. In den USA sanken die Preise auf dem illegalen Markt um 20% und der

<sup>76</sup> Die hochverarbeiteten Spezialprodukte werden auf dem illegalen Markt kaum hergestellt bzw. es fehlt dazu die Infrastruktur. Zudem ist damit zu rechnen, dass die Konsumierenden Bedenken hätten, solche Produkte wie Vapes und Dragées, denen man die Verunreinigung und Streckung noch weniger ansieht als den unvermischten illegalen Produkte von heute (Hasch und Blüten), illegal zu kaufen.

<sup>77</sup> Vgl. <https://health-infobase.canada.ca/cannabis/data-exploration.html>

<sup>78</sup> <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3610012401>

durchschnittliche THC-Gehalt stieg um 1.4 Prozentpunkte (Perrault, 2023 in Hoff, 2024). In Kanada konnten folgende Preisentwicklungen beobachtet werden:

**Tabelle 14: Preise (in CAD) und Entwicklungen Cannabis-Blüten in Kanada**

|  | Preise 2019<br>(bei Einführung) | Preise 2022 | Veränderung in % |
|--|---------------------------------|-------------|------------------|
| Illegaler Markt                            | 7.22                            | 4.62        | -43%             |
| Legaler Markt                              | 10.7                            | 6.12        | -36%             |
| Preisabstand legaler<br>zu illegaler Markt | +48%                            | +32%        |                  |

Tabelle INFRAS. Quelle: Hammond et al., 2023

Der Preisabstand in Kanada bei Einführung der Legalisierung entspricht dem Preisabstand, welcher bei den Modellierungen von Hoff et al. (2024) in der Schweiz für Cannabisblüten mit mittlerer Potenz vorgesehen ist. In der Schweiz ist eine ähnliche Reaktion des illegalen Marktes denkbar. Aufgrund der sehr hohen Gewinnmargen (vgl. Hoff et al. 2024) könnte der illegale Markt ohne Weiteres die Preise weiter senken. Sollen ähnliche Marktanteile wie in Kanada erzielt werden, müsste der legale Markt entsprechend reagieren. Dies hat Auswirkungen auf die Wertschöpfung und die Einnahmen aus der Lenkungsabgabe (vgl. dazu Kap. 5.3). Wir rechnen für die Schweiz mit einem Rückgang der Konsumentenpreise auf dem *illegalen* Markt um -30% als wahrscheinlichstes Szenario (Bandbreite -40% bis konstante Preise)<sup>79, 80</sup> Dabei gehen wir davon aus, dass die Lenkungsabgabe über die Zeit aufgebaut wird (mit einem tieferen Preisabstand als Kanada zu Beginn). Der legale Markt kann vor allem aufgrund einer garantierten Qualität und der dafür relativ hohen Zahlungsbereitschaft längerfristig einen höheren Konsumentenpreis durchsetzen als auf dem illegalen Markt herrscht (vgl. Kap. 3.3.2). Der Konsumentenpreis des *legalen* Marktes (inkl. Lenkungsabgabe und MWST) könnte zwischen 30% und 50% über dem illegalen Markt zum Liegen kommen mit einem wahrscheinlichsten Wert in der Mitte bei 40%.<sup>81</sup> Unter diesen Annahmen ergeben sich bei einem etablierten legalen Markt folgende Konsumentenpreise gegenüber dem Konsumentenpreis heute auf dem illegalen Markt.

<sup>79</sup> Die untere Bandbreite -40% orientiert sich an den Entwicklungen in Kanada, die obere Bandbreite an einem skizzierten Szenario in Hoff et al. (2024). Das Szenario eines konstanten Preises wird auch in Hoff et al. (2024) als weniger wahrscheinlich bezeichnet als ein Preisrückgang.

<sup>80</sup> Alle Überlegungen hier und nachfolgend beziehen sich auf einen neuen Steady State nach Abschluss von Anpassungs- und Reaktionsprozessen.

<sup>81</sup> Preise unterschiedlicher Produkte oder Produktkategorien können sich unterschiedlich entwickeln bzw. mit unterschiedlichen Lenkungsabgaben belegt werden. Die Überlegungen hier beziehen sich auf einen marktdurchschnittlichen Preis.

Tabelle 15: Annahmen Preisentwicklungen am Beispiel Cannabis-Blüten (Konsumentenpreise)

|  | Heute    | Nach Etablierung des legalen Marktes im Vergleich zu illegalem Marktpreis heute |                   |                 |
|--|----------|---|-------------------|-----------------|
|  |          | Wahrscheinlichstes Szenario   | Minimum           | Maximum         |
| Preis illegaler Markt                          | CHF 10/g | -30% = CHF 7/g  | -40% = CHF 6/g    | 0% = CHF 10/g   |
| Preis legaler Markt (inkl. Lenkungsabgabe)     | -        | -2% = CHF 9.8/g   | -22% = CHF 7.88/g | +50% = CHF 15/g |
| <i>Preisabstand legaler zu illegaler Markt</i> |          | +40%  | +30%              | +50%            |

Tabelle INFRAS.

### 5.1.3. Auswirkungen auf die Marktstruktur des legalen Marktes

Die gewinnorientierte Produktion führt zu einem Wettbewerb zwischen Produzenten auf dem legalen Markt. Die befragten Produzenten sind sich dabei einig, dass es zu einem Markt mit mehreren Anbietern kommen wird. Neben einigen grösseren Anbietern, die den Markt dominieren, dürfte es solche geben, die sich auf unterschiedliche Nischen spezialisieren. Eine vielfältige Produzentenlandschaft ist förderlich für die Produktvielfalt, mit der unterschiedliche Kundensegmente abgedeckt werden können. Diese Vielfalt führt zu einem Wettbewerb, der auch zu Innovationen bei weniger schädlichen Konsumformen führen kann (z.B. durch erschwinglichere Vapes). Der Wettbewerb sorgt dafür, dass sich in der Schweiz effiziente Strukturen bilden können. Wenn Cannabisprodukte importiert werden können, kann sich dies positiv auf die Marktanteile des legalen Marktes auswirken, insbesondere wenn innovative, günstige und qualitativ hochwertige Produkte auf dem Schweizer Markt angeboten werden können.

## 5.2. Gesellschaftliche Auswirkungen

### 5.2.1. Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, das Gesundheitswesen und den Jugendschutz

#### Risiken des Cannabiskonsums für Abhängigkeiten und psychischen Erkrankungen

Der Konsum von Cannabis ist zumindest bei Erwachsenen, solange er gelegentlich und im Masse erfolgt, prinzipiell nicht mit gravierenden Gesundheitsfolgen verbunden. Bis zu 10% der Konsumierenden entwickeln eine Cannabisabhängigkeit. Besonders gross ist die Gefahr bei einem regelmässigen Konsum in jungen Jahren, wo die Wahrscheinlichkeit, eine Abhängigkeit zu entwickeln, auf bis zu 17% ansteigt (National Academies of Sciences, 2017). Insbesondere beim Konsum in jungen Jahren kommt hinzu, dass er sich negativ auf die Hirnentwicklung auswirken kann, da das Gehirn bis ins Alter von 25 Jahren noch nicht ausgereift ist. Der Konsum von Cannabis ist weiter mit einem erhöhten Risiko für psychische Erkrankungen verbunden, insbesondere bei Jugendlichen. Studien zeigen, dass regelmässiger Konsum gerade in jungen Jahren ein Risiko für psychische Erkrankungen (Depressionen, Angstzustände, Psychosen und

Schizophrenie) birgt. Das Risiko der negativen Auswirkungen auf die psychische Gesundheit hängt dabei stark vom THC-Gehalt im Cannabis ab (vgl. z.B. Di Forti et al. 2019). Auch gemäss den befragten Expert:innen ist bei langfristigen Risiken durch Cannabiskonsum insbesondere der THC-Gehalt der konsumierten Produkte ausschlaggebend.

### **Risiken für die physische Gesundheit**

Daneben kann ein regelmässiger Cannabiskonsum auch Folgen für die physische Gesundheit haben. Dabei gilt insbesondere das *Rauchen* von Cannabis als schädlich, da es – ähnlich wie der Tabakkonsum – die Lungenfunktion schädigt, Atemwegserkrankungen hervorrufen kann und das Risiko von Herzkrankheiten erhöht. Die gesundheitlichen Risiken des Cannabiskonsums verstärken sich bei einem täglichen Konsum um ein Vielfaches.<sup>82</sup> Auch mit steigendem THC-Gehalt der konsumierten Produkte verstärken sich die gesundheitlichen Risiken. Bei hochdosiertem Cannabis können unerwünschte Nebenwirkungen von Kreislaufproblemen bis hin zu Kreislaufkollaps oder auch Angst, Panik und Paranoia auftreten (DIZ 2024).<sup>83</sup> Schliesslich bilden auch verunreinigte Cannabisprodukte ein weiteres Gesundheitsrisiko.

### **Auswirkungen der Regulierung auf den Konsum durch Jugendliche und den Jugendschutz**

Der Anteil der 15-Jährigen in der Schweiz, die angeben, schon einmal Cannabis konsumiert zu haben, lag im Jahr 2022 bei rund 20%.<sup>84</sup> Rund 10% der Schüler:innen gaben an, im letzten Monat konsumiert zu haben (vgl. Anhang A5). Nur ein kleiner Teil (<1%) konsumiert sehr häufig (mindestens 10 Tage pro Monat). Der Trend zum Konsum der Jugendlichen ist dabei stabil oder sogar rückläufig<sup>85</sup>. Expert:innen erklären den stabilen oder rückläufigen Trend mit einem allgemeinen Trend von abnehmendem Substanzkonsum durch Minderjährige. Das wurde auch bei Tabak und Alkohol beobachtet.

Die Evidenz zu den Auswirkungen einer Legalisierung von Cannabis in anderen Ländern deutet darauf hin, dass die Legalisierung keine wesentlichen Veränderungen bei der Prävalenz der Jugendlichen bewirkt hat (Manthey et al. 2023): In Kanada und Uruguay stellen verschiedene Studien keine Veränderung der Konsumprävalenz im Vergleich zu vorherigen Trends fest, auch nicht beim starken Konsum oder bei Abhängigkeit (Kanada). In den USA, wo sehr liberale Marktmodelle vorherrschen, zeigen zwei Studien, dass der (nahezu) tägliche Konsum angestiegen ist. Andere Studien verweisen auf einen Zusammenhang zwischen Sichtbarkeit im Einzelhandel (Werbung) und Konsum durch Jugendliche.

Gefahren für die Zunahme eines Konsums bei Minderjährigen sehen Expert:innen vor allem in einer Beeinflussung durch Werbung, einer hohen Sichtbarkeit von Verkaufsstellen, in

<sup>82</sup> Aktuelle Studien zeigen, dass beispielsweise der tägliche Konsum von Cannabis mit einem 25% höheren Risiko für Herzinfarkte und ein 42% höheres Risiko für Schlaganfälle im Vergleich zu Nicht-Konsument:innen verbunden ist.

<sup>83</sup> Ein Anstieg der THC-Konzentration um einen Prozentpunkt ist demnach mit einem signifikanten Anstieg des Anteils solcher Diagnosen<sup>83</sup> verbunden ist (bei Frauen: +0,17 Prozentpunkte; bei Männern: +0,42 Prozentpunkte).

<sup>84</sup> Gemäss Expert:innen dürfte der Anteil der Jugendlichen unter 18 Jahren, die bereits mindestens einmal Cannabis probiert haben, viel höher sein. Fast alle Jugendlichen würden einmal Cannabis probieren.

<sup>85</sup> Im Jahr 2018 lag der Anteil der Schüler:innen, die *schon einmal Cannabis konsumiert hatten*, noch bei rund 22%.

Produkten, die für Minderjährige attraktiv sind und einem möglichen Preiszerfall durch die Legalisierung. Diese Gefahren dürften durch die vorgesehenen Massnahmen im Vorentwurf mit der Altersgrenze für den legalen Bezug, der Lenkungsabgabe und den Anforderungen an die Produkte ausreichend adressiert sein. Insofern kann aus unserer Sicht auch für die Schweiz davon ausgegangen werden, dass die Regulierung des Cannabismarktes **nicht zu einem auffälligen Mehrkonsum durch Jugendliche** führen wird. Dies entspricht auch der Einschätzung von Expert:innen: Einerseits könne zwar der «Neugierde-Effekt» bei dieser Gruppe erhöht sein, andererseits verliere der Konsum mit der Legalisierung aber auch den Reiz des Verbotenen.

### **Auswirkungen des risikoärmeren Konsums**

Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit sind die Auswirkungen des risikoärmeren Konsums auf die Gesundheit zentral. Gemeint ist damit ein häufiger Konsum von risikoreichen Produkten wie Produkten mit hohem THC-Gehalt und Rauchprodukten.

Heute konsumieren rund 60'000 Personen (fast) täglich Cannabis (vgl. Gmel et al. und Zobel et al. in Hoff, 2022). Wie in Kapitel 5.1.1 ausgeführt, schätzen wir, dass die Zahl der Vielkonsumierenden (fast) täglicher Konsum) etwa gleichbleiben wird.<sup>86</sup> Es ist aber wahrscheinlich, dass bisher Vielkonsumierende aufgrund der präventiven Massnahmen ihr Konsumverhalten zu risikoärmeren Produkten anpassen. Wie in Kapitel 3 aufgezeigt, sieht der Vorentwurf eine Reihe an Massnahmen vor, um den Konsum auf weniger risikoreiche Produkte zu lenken. Dazu gehört insbesondere die risikoabgestufte Lenkungsabgabe, welche risikoreichere Produkte verteuert. Daneben dürften auch die Beratungen/Früherkennung und -intervention in den Verkaufsstellen eine schadensmindernde Funktion entfalten.

Erfahrungen aus den USA und Kanada stützen die Annahme, dass sich die Regulierung positiv auf den Konsum risikoärmerer Produkte auswirkt. In den USA führte die Legalisierung zu einer Zunahme des Verdampfens und einem Rückgang des Rauchens (Schmidhauser und Zobel 2021). In Kanada bleibt gemäss aktuellen Prävalenzzahlen das Rauchen zwar die häufigste Konsummethode, es ging jedoch innerhalb von vier Jahren von 89% auf 64% zurück (Government of Canada 2024b). Gemäss dieser Quelle blieb der Anteil des Vapens von Cannabis ungefähr stabil, während in Ess- und Trinkwaren verarbeitetes Cannabis häufiger konsumiert wird. Auch gemäss einer übergreifenden Studie zur Veränderung der Konsummuster in den USA und Kanada deuten die ersten Erfahrungen darauf hin, dass dort, wo legalisiert wurde, gegenüber nicht-legalisierten Staaten vermehrt verarbeitete Cannabisprodukte, d.h. Konzentrate, Vape-Öle und Esswaren konsumiert werden (vgl. Hammond et al. 2022). Es wird jedoch auch erwähnt, dass der Effekt der regulierten Legalisierung noch nicht klar von generellen Konsumtrends getrennt werden kann.

---

<sup>86</sup> Nicht ausgeschlossen werden kann, dass Neukonsumierende trotz präventiver Massnahmen ein häufiges Konsumverhalten entwickeln. Demgegenüber zeigt die Evidenz, dass die Konsumhäufigkeit bei bereits Konsumierenden teilweise sogar abnimmt.

In der Schweiz gibt es aus den Pilotversuchen bisher erst qualitative Hinweise auf Veränderungen der Konsummuster (vgl. Mavrot, Hadorn und Novet 2024). In mehreren Pilotversuchen (ChanGE, Cann-L, SCRIPT, ZüriCan und Grashaus) findet die Studie Hinweise darauf, dass ein Teil der Teilnehmer:innen wahrscheinlich zu weniger riskanten Konsummethoden und/oder zu Produkten mit niedrigerem THC-Gehalt übergehen wird. Gleichzeitig scheint aber der Konsum von Produkten mit hohem THC-Gehalt weiterhin beliebt zu sein, insbesondere in den Versuchen Cannabis Research und ZüriCan. Auch im Weedcare-Versuch wurde beobachtet, dass etablierte Konsumgewohnheiten häufig beibehalten werden.

Insgesamt gehen wir davon aus, dass **der risikoreiche Konsum tendenziell abnehmen wird**. Insgesamt fehlt es noch an Daten zu Veränderungsdaten von Konsummustern durch preisliche und nicht-preisliche Massnahmen, um die potenziellen positiven Wirkungen quantitativ abzuschätzen.

### **Konsum von verunreinigten Produkten**

Eine klare positive Auswirkung des Vorentwurfs sollte ein **starker Rückgang des Konsums von verunreinigten Produkten** sein, welche heute zum Teil auf dem illegalen Markt verkauft werden. Eine Auswertung des Drogeninformationszentrums in Zürich (DIZ) aus dem Jahr 2024 zeigt, dass Cannabisprodukte zur Gewinnoptimierung oft mit nicht psychoaktiven Stoffen gestreckt werden (z.B. mit Brix, Blei oder Sand). Zudem werden beim Cannabisanbau zur Wachstumsförderung häufig Düngemittel verwendet, die bei unsachgemässer Handhabung als Rückstände in der Pflanze zurückbleiben können (DIZ 2024). Auch eine weitere Studie (Bernhard et al., 2017) zeigt, dass Cannabisprodukte auf dem illegalen Markt vielfach mit Streckmitteln, Verschnittstoffen, Pestiziden oder mikrobiologischen und anorganischen Kontaminationen verunreinigt sind.<sup>87</sup> Laut einem Experten kursieren auf dem illegalen Markt vor allem auch mit schädlichen synthetischen Cannabinoiden versetzte Produkte.

Beim Konsum dieser Stoffe besteht für die Konsumierenden ein erhöhtes gesundheitsschädigendes Risiko. Mit der angenommenen Verlagerung von 75%–85% des heutigen Konsums in den legalen Markt sollte sich in ähnlichem Umfang auch der Konsum gefährlicher Cannabisprodukte reduzieren.

### **Gesundheitliche Auswirkungen und Behandlungen**

In der Schweiz gibt es keine einheitliche Datenquelle zur Prävalenz von cannabisbedingten Gesundheitsfolgen. Sucht Schweiz erfasst mit dem Monitoring-Netzwerk «act-info» jedoch Daten zu Suchtbehandlungen und -beratungen in stationären und ambulanten Einrichtungen der

<sup>87</sup> Die Studie untersuchte Cannabisproben aus polizeilichen Sicherstellungen in der Schweiz. In einem Screening auf Pestizide (mit 151 getesteten Proben) enthielten 12 Proben Rückstände von Fungiziden und Insektiziden. Eine zusätzliche Untersuchung der mikrobiologischen Qualität zeigte zudem, dass in elf von zwölf getesteten Proben erhöhte Werte für Schimmelpilzsporen, Verderbniserreger und Bakterien vorhanden waren. Einige Proben zeigten auch erhöhte Werte für Schwermetalle wie Chrom, Cer, Cobalt, Bismut und Aluminium. Die Studie konnte somit zeigen, dass in den meisten der untersuchten Cannabisprodukte aus polizeilichen Sicherstellungen Pflanzenschutzmittel, mikrobiologische Verunreinigungen (Pilze/Sporen, Bakterien) und andere Kontaminationen enthalten sind.

Suchthilfe. Diese zeigen, dass im Jahr 2022 rund 1'000 Personen ein (medizinisches oder psychosoziales) Behandlungsangebot der spezialisierten Suchthilfe in Anspruch genommen haben, wobei 35% schon einmal in Behandlung waren. Dabei ist seit Anfang der 10er Jahre eine mit leichten Schwankungen insgesamt gleichbleibende Entwicklung zu beobachten (Krizic et al. 2023).<sup>88</sup> Weiter kam es im Jahr 2023 zu rund 500 Einweisungen in Akutspitälern mit Haupt- oder Nebendiagnose Intoxikation durch Cannabis und rund 450 Einweisungen mit Haupt- oder Nebendiagnose psychotische Störung durch Cannabinoide (Obsan 2024).

#### *Auswirkungen auf Notfälle durch Intoxikationen und zyklischen Erbrechens*

Aus dem Ausland gibt es bisher nur einzelne Evidenz über eher kurzfristige Auswirkungen der Legalisierung auf die gesundheitlichen Folgen des Cannabiskonsums. In Kanada wurden vermehrte Notfälle aufgrund von Intoxikationen durch Cannabis in Provinzen mit liberaleren Regulierungen beobachtet.<sup>89</sup> Vereinzelt deutet Evidenz hingegen darauf hin, dass strengere Regulierungen, wie sie in der Schweiz vorgesehen sind, zu weniger Notfällen aufgrund von Intoxikationen und von zyklischem Erbrechen führten.<sup>90</sup> In den USA zeigen kontrollierte Studien mit nicht-legalisierten Staaten keine Veränderungen bei Notfällen aufgrund des zyklischen Erbrechens.

Insgesamt folgern wir aus der bisherigen Evidenz, dass die **Notfälle bei einer strengeren Regulierung, wie sie in der Schweiz vorgesehen ist, nicht zunehmen bzw. eher abnehmen dürften.**

#### *Auswirkungen auf Cannabiskonsumstörungen und längerfristige Folgeerkrankungen des Cannabiskonsums*

Zu den Auswirkungen einer Legalisierung auf Cannabiskonsumstörungen gibt erst wenig Evidenz. In Kanada wurde ein Jahr nach der Legalisierung eine Zunahme von Cannabiskonsumstörungen bei neuen Konsumierenden und gleichzeitig ein Rückgang bei erfahrenen Konsumierenden festgestellt. In den USA mit liberaleren Regulierungen ist die Inzidenz der Cannabiskonsumstörungen gemäss zwei Studien angestiegen (Manthey et al. 2023). Zu Veränderungen bei Folgeerkrankungen des Cannabiskonsums (längerfristigen chronische körperliche, psychologischen und psychiatrische Erkrankungen) liegen die Legalisierungen in anderen Ländern noch zu wenig lang zurück, um auf Evidenz zurückgreifen zu können.

<sup>88</sup> Dies insbesondere auch im Vergleich zu Kokain: Vgl. <https://www.suchtschweiz.ch/zahlen-und-fakten/cannabis/cannabis-folgen/#CAN07>

<sup>89</sup> Je drei Studien aus Kanada zeigen eine Zunahme resp. keine Veränderung und eine Studie eine Abnahme nach der Legalisierung (Manthey et al. 2023). Bei Studien, die eine Zunahme beobachten, handelt es sich in Kanada um Provinzen, die eine liberalere Regulierung haben (Alberta, Ontario).

<sup>90</sup> Myran et al. (2022b) berichten, dass die Legalisierung unter strenger Regulierung des Verkaufs (z.B. reglementierte Fachgeschäfte und Produkte), wie sie im ersten Jahr in Ontario eingeführt wurde, mit einer Abschwächung des zunehmenden Trends von Intoxikationen vor der Legalisierung einherging. Notfälle aufgrund des zyklischen Erbrechens nahmen ab.

### *Insgesamt leicht positive gesundheitliche Auswirkungen*

Auf Basis der verfügbaren Evidenz schätzen wir, dass die Regulierung leichte positive gesundheitliche Auswirkungen haben dürfte. Wie stark diese effektiv ausfallen, lässt sich schwer abschätzen, da noch zu grosse Unsicherheiten über das Ausmass der Veränderung des risikoreichen Konsums bestehen.

### **Auswirkungen auf das Gesundheitswesen**

Hoff (2022) schätzt in seiner Studie zu den ökonomischen Effekten verschiedener Cannabisregulierungen die derzeitigen cannabisbedingten Kosten im Schweizer Gesundheitswesen auf mind. CHF 22.5 Mio. Diese umfassen Kosten durch die ambulante und stationäre Suchthilfe sowie cannabisbedingte Kosten der allgemeinen Spitäler. Sie enthalten aber noch kaum Kosten für Langzeitfolgen des Cannabiskonsums wie Lungenkrebs.<sup>91</sup> Aus methodischen Gründen nicht berücksichtigt wurden zudem die Kosten der Präventionsarbeit, d.h. in der Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention. Dazu gehören z.B. Aktivitäten im Rahmen von Schulprogrammen oder der Jugendarbeit, in der Sozialarbeit, Einrichtungen für betreutes Wohnen etc.

Basierend auf den obigen Ausführungen zu den geschätzten gesundheitlichen Folgen der vorgesehenen Regulierung des Cannabismarktes ist denkbar, dass sich diese Kosten leicht reduzieren könnten. Auf Basis der verfügbaren empirischen Informationen lässt sich das Ausmass nicht genau eingrenzen. Wir gehen jedoch davon aus, dass sich die Kosteneinsparungen eher mittel- bis längerfristig zeigen, d.h. mit zunehmender Verdrängung des illegalen Marktes, sich verändernden Konsummustern und insbesondere mit den später auftretenden Auswirkungen auf Langzeitfolgen des Cannabiskonsums. In unserer Einschätzung dürften insbesondere bei Letzteren langfristig Kosteneinsparungen im Gesundheitswesen erzielt werden. So ist das Rauchen von Cannabis heute mit 95% die häufigste Konsumform<sup>92</sup>. Die Langzeitfolgen dürften hohe medizinische Kosten nach sich ziehen, was ein Vergleich mit dem Tabakkonsum nahelegt. Dort werden die medizinischen Kosten auf CHF 3 Mrd. Franken jährlich geschätzt, wobei die Anzahl der Personen, die (fast) täglich Tabak konsumieren, rund 20-mal höher ist als die Anzahl Personen, die (fast) täglich Cannabis konsumieren.<sup>93</sup> Wenn Konsumierende dazu gebracht werden können, vermehrt auf rauchfreie Produktealternativen umzusteigen, sind die Einsparpotenziale somit hoch.

### **Auswirkung auf weitere gesundheitliche und soziale Aspekte**

Neben den Kosten für das Gesundheitswesen, kann der Cannabiskonsum auch weitere indirekte Kosten für die Wirtschaft verursachen. So kann der Suchtmittelkonsum wie auch die

<sup>91</sup> Der Cannabiskonsum ist in der Schweiz noch nicht ausreichend lange in dem Ausmass verbreitet, dass diese Langzeitfolgen sich bereits deutlich in den Kosten niederschlagen könnten.

<sup>92</sup> Der Anteil der Personen, die Cannabis rauchen beträgt heute rund 95% (Granville et al. 2022): 91.7% Joints, 3.5% Wasserpfeife. Nur 3.4% nutzten Verdampfer und 1.5% konsumieren in Form von Edibles/Getränken.

<sup>93</sup> Vgl. [Zahlen & Fakten: Tabak](#). Die Schnittmenge zwischen (fast) täglich Tabakkonsumierenden und Cannabiskonsumierenden dürfte aber sehr hoch sein.

unmittelbaren, kurzfristigen Folgen eines exzessiven Konsums durch kurzfristige Abwesenheit (Absentismus) oder reduzierte Leistung während der Arbeit (Präsentismus) zu Produktivitätsverlusten führen (Fischer et al. 2021). Dies verursacht zum einen Kosten für die Arbeitgeber, um den Arbeitsausfall zu kompensieren. Zum anderen kann dies zu einem tieferen Realeinkommen der Konsument:innen führen, was diese direkt betrifft. Über den Einfluss des Cannabiskonsums auf die Leistungsfähigkeit am Arbeitsmarkt und die indirekten Kosten durch Absentismus spezifisch zum Cannabiskonsum ist jedoch wenig empirisch bekannt.<sup>94</sup> Wie der Vorwurf sich auf diese Kosten auswirken könnte, lässt sich somit auch kaum abschätzen.

Eine neue Cannabisregulierung kann sich auch positiv auf soziale und gesundheitliche Aspekte auswirken. Eine Reduktion der Stigmatisierung von Cannabiskonsumierenden kann deren psychische Gesundheit sowie soziale Aspekte verbessern. (z.B. Verbesserung sozialer Integration, Reduktion familiärer Konflikte, weniger Diskriminierung Konsumierender auf Arbeitsmarkt und bei Wohnungssuche). Ein offenerer Umgang der Gesellschaft mit Cannabiskonsum kann zudem die Kommunikation der Risiken des Cannabiskonsums erleichtern und die Hemmschwelle für die Inanspruchnahme von Hilfsangeboten bei Problemen im Zusammenhang mit dem Cannabiskonsum reduzieren.

### 5.2.2. Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit

In der Schweiz ist bei 3% der Strassenverkehrsunfälle mit Personenschaden der Betäubungsmittelinfluss<sup>95</sup> (mit) ein Grund für den Unfall (BFS 2023). Das entspricht rund 550 Unfällen pro Jahr.<sup>96</sup>

Bei Unfällen starben insgesamt (mit allen Unfallursachen) 236 Menschen und 4'096 wurden schwer verletzt (ASTRA 2024). Der Anteil der durch Cannabiseinfluss verursachten Todesfälle und Fälle Schwerverletzter wird nicht erhoben. Er lässt sich auch nicht herleiten, da sich verschiedene Drogen unterschiedlich auf die Fahrfähigkeit auswirken.

Die bisherigen Erfahrungen zu Veränderungen beim Fahren unter Cannabiseinfluss und Verkehrsunfällen aus Ländern und Staaten, in denen Cannabis legalisiert wurde, sind gemischt. In Kanada deutet die Evidenz entweder auf eine stabile<sup>97</sup> oder steigende<sup>98</sup> Zahl der durch Cannabis verursachten Unfälle hin. Dabei handelt es sich bei der Evidenz in Kanada um eine Provinz mit sehr liberaler Regulierung. Zudem weisen die Autoren darauf hin, dass nach der Legalisierung teilweise verstärkt auf THC getestet wird nach Verkehrsunfällen (Sensibilisierung der

<sup>94</sup> Fischer et al. (2021) haben die suchtbedingten indirekten Kosten von Alkohol, Tabak und Drogen für die Schweiz analysiert. Die Produktivitätsverluste durch den Drogenkonsum werden für das Jahr nach dem Friktionskostenansatz auf CHF 176 Mio. geschätzt. Dies umfasst jedoch erstens alle Drogen. Zweitens dürfte der Konsum anderer Drogen mit anderen Produktivitätsverlusten verbunden sein.

<sup>95</sup> Dies beinhaltet Drogen und/oder Medikamente. Es wird keine weitere Unterscheidung gemacht.

<sup>96</sup> Zum Vergleich: Der Anteil Unfälle mit Personenschäden, bei denen Alkohol (mit ein) Grund für den Unfall war, beträgt 10% (rund 1'850 Fälle pro Jahr).

<sup>97</sup> In den Provinzen Alberta und Ontario sowie in ganz Kanada wurden kurz nach der Legalisierung keine Veränderung bei der Zahl der Notaufnahmen von Verkehrsverunfallten (alle Unfallursachen) festgestellt (Callaghan et al. 2021).

<sup>98</sup> Eine Studie in British Columbia (ein Staat mit relativ liberaler Regulierung) zeigt, dass die Legalisierung mit einem Anstieg des Anteils positiver THC-Tests bei Personen mit mittelschweren Verkehrsunfällen assoziiert war (von 9% vor Legalisierung auf 18% nach Legalisierung). (Brubacher et al. 2022)

Vollzugsbehörden). Ähnlich unterschiedliche Evidenzen liegen für die USA vor (Manthey et al. 2023). In Uruguay gibt es Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Legalisierung von Cannabis und einer Zunahme von tödlichen Unfällen (ebenda). Die Deutsche Gesellschaft für Verkehrspsychologie folgert aus einem systematischen Review von internationalen Studien zum Zusammenhang zwischen Cannabiskonsum und Unfällen, dass ein steigender Cannabiskonsum das Unfallrisiko insgesamt moderat erhöht, aber nicht signifikant zum Unfallgeschehen beiträgt (Fastenmeier und Söllner 2023).

Ausgehend von der Evidenz schätzen wir, dass durch Cannabis bedingte Verkehrsunfälle, wenn, dann nur in einem moderaten Umfang ansteigen werden. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei der angenommen leichten Zunahme an Konsumierenden (10%-20%, vgl. Kap. 5.1.1) mehr Personen nach einem Cannabiskonsum ein Fahrzeug lenken. Diese Zunahme ist jedoch nicht linear, da nicht alle Neukonsumierenden ein Fahrzeug (unter Cannabiseinfluss) lenken und nicht jedes Fahren unter Cannabis zu einem Unfall führt.<sup>99</sup> Auf der anderen Seite ist auch ein positiver Effekt der Regulierung auf die Verkehrssicherheit denkbar: Gelingt es wie in Kanada, die Verkehrsteilnehmenden mit Informationskampagnen zu sensibilisieren<sup>100</sup>, kann das Fahren nach einem Cannabiskonsum abnehmen. Der Vorentwurf der SGK-N sieht im Rahmen der Informationspflichten (Art. 89) Aufklärungsmassnahmen für die Bevölkerung vor, wozu auch Informationen an Verkehrsteilnehmende betreffend Fahren unter Cannabiseinfluss gehören.

## 5.3. Volkswirtschaftliche Auswirkungen

### 5.3.1. Konzepte zur Erfassung der Auswirkungen auf makroökonomische Indikatoren

Um die Wirkungen der Legalisierung auf den Cannabismarkt und die Volkswirtschaft zu analysieren, gilt es zunächst zu definieren, was unter volkswirtschaftlichen Grössen verstanden wird. Typischerweise zählen zu den wichtigsten untersuchten Indikatoren das Bruttoinlandsprodukt (BIP bzw. die auf Ebene von Branchen oder Sektoren entsprechende Grösse Bruttowertschöpfung, BWS), die Beschäftigung, der Aussenhandel und die Auswirkungen auf Innovation, Wachstum (i.d.R. als BIP-Wachstum) und Staatsfinanzen.

Bezüglich des BIP bzw. der BWS stellt sich eine wesentliche Frage hinsichtlich des Messkonzepts. Mindestens drei verschiedene Betrachtungsweisen sind denkbar:

<sup>99</sup> Gemäss einer Übersichtsarbeit aus Kanada (Asbridge et al., 2021), welche für die kanadischen Behörden (Public Safety Canada und das Canadian Centre on Substance Use and Addiction) verfasst wurde, zeigen experimentelle und beobachtende Studien, dass eine typische inhalative Aufnahme von Cannabis zu Leistungsdefiziten beim Führen eines Fahrzeugs führt, die vergleichbar sind mit Leistungsdefiziten von Blutalkoholkonzentrationen von 0.4-0.6 Promille, also dem Alkohol-Grenzwert im Strassenverkehr vergleichbar sind. Die Schweizerische Gesellschaft für Rechtsmedizin hält in ihrem vom ASTRA in Auftrag gegebenen Bericht fest, dass zwischen der Blut-THC-Konzentration und psychomotorischen Ausfällen bzw. Einschränkungen der Fahrfähigkeit kein verlässlicher Zusammenhang hergestellt werden kann (Augsburger et al. 2023).

<sup>100</sup> In Kanada ist das Fahren nach Cannabiskonsum gemäss Selbstauskünften drei Jahre nach der Legalisierung (2021) von 27% auf 16% zurückgegangen und in den folgenden drei Jahren mehr oder weniger stabil geblieben (Government of Canada 2024a).

- Gemäss Methodik der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)
- Gemäss VGR-Statistik der Schweiz
- Gemäss einem ad hoc-Konzept der als «erwünscht» empfundenen wirtschaftlichen Aktivitäten in der VGR

Nachfolgend werden davon zwei Konzepte für die weitere Analyse verwendet. Zum einen wird die Methodik gemäss der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) verwendet. Diese basiert auf den international vereinbarten Definitionen der VGR und ist somit besonders geeignet für eine internationale Einordnung der Resultate.<sup>101</sup> Zum anderen wird auf das Konzept als gesellschaftlich «erwünscht» geltenden wirtschaftlichen Aktivitäten abgestellt. Diese Betrachtungsform ist zwar weniger eindeutig definiert und benötigt ad hoc Entscheide zur Abgrenzung,<sup>102</sup> sie bietet jedoch zusätzliche Einsichten und eine ebenfalls interessierende Sichtweise auf die makroökonomischen Auswirkungen einer Legalisierung des Cannabismarkts. Vgl. Anhang A7 für weitere Erläuterungen zu den Ansätzen.

Bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung sind die Verflechtungen innerhalb der Volkswirtschaft zu berücksichtigen. Die **direkte wirtschaftliche Wirkung** der Aktivitäten am Markt ist die Wertschöpfung, also die erzeugten wirtschaftlichen Mehrwerte aller Marktakteure, sowie die damit verbundene Beschäftigung. Hinzu kommen **indirekte Wirkungen**, wenn die Marktakteure für ihre Aktivitäten Vorleistungen beziehen, welche an anderer Stelle in der Schweizer Volkswirtschaft wiederum mit Wertschöpfung verbunden sind. Durch die in diesen Prozessen generierten Einkommen kommt es zudem zu **induzierten Effekten**, wenn diese Einkommen wieder für den Konsum von Gütern verwendet werden, welche ihrerseits in der Produktion Wertschöpfung und Beschäftigung auslösen. Eine Besonderheit ist dabei, dass auch von heute illegalen Aktivitäten indirekte und induzierte Effekte ausgehen können, welche in der Regel legal sind.

Um Aussagen zu den Auswirkungen auf makroökonomische Grössen machen zu können, sind umfangreiche Berechnungen notwendig. Entsprechende Arbeiten für die Schweiz finden sich bisher einzig in Hoff (2022). Nachfolgend wird auf diese Quelle abgestellt. Wie der Autor in seiner Studie darlegt, sind alle Berechnungen mangels einer ausreichenden Datengrundlage mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Wie Simulationsrechnungen des Autors zeigen, können alternative, aber durchaus plausible Annahmen zu zentralen Parametern zu stark

---

<sup>101</sup> Die Schweizer Statistik folgt im Zusammenhang mit dem Cannabismarkt allen relevanten internationalen Vorgaben des VGR-Konzepts. Insbesondere ist eine Schätzung für die unbeobachteten wirtschaftlichen Aktivitäten im Cannabismarkt im Schweizer BIP enthalten.

<sup>102</sup> Es gibt für diese Art der Betrachtung kein etabliertes Konzept, weshalb hier eine subjektive Abgrenzung getroffen wurde, welche wirtschaftliche Aktivität noch als „erwünscht“ gelten kann, und welche als „unerwünscht“ charakterisiert werden soll. Es sind auch andere Annahmen zu den Abgrenzungen zwischen „erwünscht“ und „nicht erwünscht“ möglich.

variierenden Ergebnissen führen. Die Berechnungen sind somit im Sinne von Grössenordnungen zu verstehen.<sup>103</sup>

### 5.3.2. Auswirkung auf makroökonomische Indikatoren (Cannabismarkt)

#### **Modellannahmen**

Hoff (2022) untersucht die volkswirtschaftlichen Auswirkungen unterschiedlicher Regulierungsszenarien für die Schweiz. Eines dieser Szenarien, das «High-Regulation Scenario» (HRS), kommt dabei der für die Schweiz angedachten Regulierung relativ nahe.<sup>104</sup> In Bezug auf die Entwicklung des Cannabismarkts mussten gegenüber den Berechnungen in Hoff (2022) jedoch Anpassungen vorgenommen werden. Diese Anpassungen stellen sicher, dass die nachfolgend präsentierten Ergebnisse grundsätzlich konsistent mit den übrigen, in dieser Regulierungsfolgeabschätzung angestellten Überlegungen sind. Tabelle 16 gibt einen Überblick über die getroffenen Annahmen.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Neben den bereits innerhalb dieser zentralen Quelle bestehenden Unsicherheiten kommen weitere Unschärfen hinzu, die auch über das in derartigen Analysen sowieso übliche Mass hinausgehen (z.B. auch bzgl. der Regulierungswirkung auf den Cannabismarkt (Preise, Konsummengen, Marktanteile). Die Ergebnisse sollten daher nur als indikative Grössenordnung für die Zusammenhänge verstanden werden, und als Illustration der Wirkungszusammenhänge.

<sup>104</sup> Das Szenario geht ebenfalls von einem wettbewerblichen Produktionsmarkt aus sowie von einem nicht gewinnorientierten, hinsichtlich des Gesundheitsschutzes stark regulierten, Endkonsumenten-Markts. Zwar unterscheiden sich gewisse Details von den jetzt in der Schweiz vorgesehenen Regelungen. Angesichts der erheblichen Unsicherheiten in den Berechnungen sowie einiger noch offener Punkte bezüglich der genauen Ausgestaltung (zum Beispiel zur Höhe der Lenkungsabgabe) erscheint es dennoch angemessen, die Berechnungen von Hoff (2022) mit dem HRS als Grundlage für die Abschätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Neuregulierung zu verwenden.

<sup>105</sup> Diese wurden im Kap. 5.1 hergeleitet. Vgl. zudem auch Anhang A7, wo die Unterschiede zu Hoff (2022) nochmals ausführlicher aufgeführt werden.

Tabelle 16: Annahmen Reaktion Cannabismarkt für die Analyse der makroökonomischen Auswirkungen

|  | Wichtige Annahmen  |              |                                       |
|--|--|--------------|---------------------------------------|
|  | Situation mit neuer Regulierung,<br>schlechter als<br>erwartet | wie erwartet | die .... wirkt<br>besser als erwartet |
| <b>Cannabismarkt Aufteilung</b>  |  |              |                                       |
| Wachstum Gesamtmarkt   | 10%  | 5%           | 0%                                    |
| Marktanteil legaler Markt  | 75%  | 80%          | 85%                                   |
| Marktanteil illegaler Markt  | 20%  | 15%          | 10%                                   |
| Marktanteil Eigenanbau   | 5%   | 5%           | 5%                                    |
| <b>Preise</b>  |  |              |                                       |
| Preisveränderung am illegalen Markt  | -40%   | -30%         | 0%                                    |
| Preisaufschlag des legalen Markts ggü. illegalem Markt                                       | 30%  | 40%          | 50%                                   |
| Daraus resultiert: Preisveränderung Preis legalen Markts ggü. früheren Preis illegaler Markt | -22%   | -2%          | 50%                                   |
| <b>Produktionskosten legaler Markt</b>   |  |              |                                       |
| Produktionskosten als Anteil am Endkonsumentenpreis  | 51%  | 41%          | 27%                                   |
| Daraus resultiert: Anteil Lenkungsabgabe am Endkonsumentenpreis                              | 41%  | 52%          | 68%                                   |

Angaben in %.

Für die Berechnung der Wertschöpfung im legalen Markt sind Annahmen zu den Produktionskosten in der Schweiz notwendig, welche heute noch unbekannt sind. Hoff (2022) unterstellt Produktionskosten von CHF 1.20 pro g (Blüten als repräsentatives Durchschnittsprodukt). Angesichts neuerer Untersuchungen (Hoff 2024) erscheint dies als (zu) tiefer Wert. Für die Berechnungen wird daher angelehnt an das Szenario «tiefe Kosten» in Hoff (2024) mit durchschnittlichen Produktionskosten (inkl. Handel und Margen) von CHF 4 pro Gramm gerechnet. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Produktionsstrukturen erhalten bleiben (z.B. Vorleistungsquote).

Tabelle INFRAS, eigene Berechnungen.

## Wertschöpfung heute

Hoff (2022) schätzt den derzeitigen Cannabismarkt (BWS) in der Schweiz unter Einbezug legaler und illegaler Aktivitäten und von direkten, indirekten und induzierten Effekten auf CHF 673 Mio., die zugehörige Beschäftigung auf fast 4'500 Vollzeitäquivalente (VZÄ). Diese Wertschöpfung entspricht einem Anteil von 0.08% am Schweizer BIP.<sup>106</sup>

Mehr als die Hälfte dieser Wertschöpfung (CHF 370 Mio., 2'320 VZÄ) entsteht dabei als direkter Effekt bei der illegalen Produktion und dem Verkauf von Cannabis. Die indirekten und induzierten Effekte von Produktion und Verkauf machen CHF 207 Mio. aus. Zudem ist die Wertschöpfung zu berücksichtigen, welche durch Cannabis in anderen Bereichen der Schweizer Wirtschaft anfällt. Hierzu gehören das Polizei- und Justizsystem<sup>107</sup> sowie das Gesundheitswesen. Diese machen heute gemäss Hoff (2022) rund CHF 58 Mio. an direkter Wertschöpfung aus, unter Einbezug indirekter und induzierter Effekte insgesamt CHF 96 Mio.

<sup>106</sup> In der Schweiz sind die illegalen wirtschaftliche Aktivitäten auf dem Cannabis-Markt in der statistischen Erfassung als Teil der Schätzung der nicht-beobachteten Wirtschaft grundsätzlich enthalten. Ob in der Schätzung des BIP der Cannabis-Markt jedoch in der hier ermittelten Höhe einbezogen ist, ist nicht bekannt.

<sup>107</sup> Zählt aus marktseitiger Betrachtung aber nicht zum BIP

## Veränderung Wertschöpfung durch die Regulierung

Nachfolgend werden als «Cannabismarkt» jeweils alle betroffenen Sektoren berücksichtigt, neben dem Cannabishandel also auch wirtschaftliche Effekte im Gesundheitswesen und der Rechtsprechung, sowie direkte, indirekte und induzierte Effekte daraus, sofern das nicht explizit anders dargestellt wird. Zudem werden gesondert auch die Auswirkungen über die Veränderung bei den verfügbaren Einkommen hinzugezählt, welche durch die Rückverteilung der Lenkungsabgabe und unterschiedliche Ausgaben der Konsumenten für Cannabis entstehen. Tabelle 17 gibt einen Überblick über die ermittelten Werte.

**Tabelle 17: Übersicht makroökonomische Indikatoren Cannabismarkt**

|  | Mit dem Cannabismarkt verbundene makroökonomische Grössen |                 |                         |                                 |                 |               |                         |
|--|---|-----------------|-------------------------|---------------------------------|-----------------|---------------|-------------------------|
|  | Heutige Situation   |                 |                         | Situation mit neuer Regulierung |                 |               |                         |
|  | TOTAL   | Illegaler Markt | Gesundheitsw., Rechtsp. | TOTAL                           | Illegaler Markt | Legaler Markt | Gesundheitsw., Rechtsp. |
| <b>BPW gem. dem Konzept der VGR</b>                              |   |                 |                         |                                 |                 |               |                         |
| Cannabismarkt total  | <b>673</b>  | 577             | 96                      | <b>417</b>                      | 67              | 313           | 37                      |
| davon: direkter Effekt   | 428   | 370             | 58                      | 200                             | 41              | 137           | 22                      |
| davon: indirekte und induzierte                                  | 245   | 207             | 38                      | 216                             | 26              | 176           | 15                      |
| TOTAL  |   |                 |                         |                                 |                 |               |                         |
| inkl. Effekt durch zusätzliches verfügbares Einkommen            | <b>673</b>  |                 |                         | <b>590</b>                      |                 |               |                         |
| <b>BPW gem. Konzept «erwünschte» wirtschaftliche Aktivitäten</b> |   |                 |                         |                                 |                 |               |                         |
| Cannabismarkt total  | <b>45</b>   | 45              | 0                       | <b>320</b>                      | 7               | 313           | 0                       |
| davon: direkter Effekt   | 0   | 0               | 0                       | 137                             | 0               | 137           | 0                       |
| davon: indirekte und induzierte                                  | 45  | 45              | 0                       | 183                             | 7               | 176           | 0                       |
| TOTAL  |   |                 |                         |                                 |                 |               |                         |
| inkl. Effekt durch zusätzliches verfügbares Einkommen            | <b>45</b>   |                 |                         | <b>493</b>                      |                 |               |                         |
| <b>Staatseinnahmen</b>   |   |                 |                         |                                 |                 |               |                         |
| TOTAL  | <b>25</b>   |                 |                         | <b>249</b>                      |                 |               |                         |
| davon: Lenkungsabgabe  | 0   |                 |                         | 210                             |                 |               |                         |
| davon: Rest (inkl. MWSt)   | 25  |                 |                         | 39                              |                 |               |                         |

In Mio. CHF pro Jahr (nach Abschluss von Anpassungsprozessen gem. der Annahmen für die Entwicklung wie im Text erläutert / Tabelle 16 Szenario «erwartet»).

Alle Zahlen sind mit mathematisch exakt berechnet, es können sich Rundungsdifferenzen in den angegebenen Summen ergeben.

Tabelle INFRAS, eigene Berechnungen basierend auf Hoff (2022).

### Bruttowertschöpfung gemäss VGR-Konzept

- Gemäss dem VGR-Konzept, welches illegale Aktivitäten vollständig miteinbezieht, geht mit der Legalisierung ein Rückgang der mit dem Cannabismarkt verbundenen Bruttowertschöpfung um CHF 256 Mio. einher (von CHF 673 Mio. auf noch CHF 417 Mio.). Alle Grössen sind nominal und beziehen Preiseffekte mit ein. Der grosse Rückgang kommt dadurch zustande, dass die hohen Gewinne im illegalen Markt, welche Teil der Bruttowertschöpfung darstellen, im legalen Markt nicht mehr anfallen. Vielmehr werden sie durch die Lenkungsabgabe<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Eine Lenkungsabgabe stellt in der VGR – wie auch andere Steuern und direkte Abgaben – keinen Bestandteil der Wertschöpfung dar.

abgeschöpft (zu den Auswirkungen der Rückverteilung der Lenkungsabgabe an die Haushalte vgl. nachfolgenden Punkt). In Bezug auf die Bereiche Strafverfolgung und Gesundheitswesen ergibt sich ein Rückgang der Wertschöpfung um CHF 36 Mio. als direkter Effekt und CHF 59 Mio. als Gesamteffekt unter Einbezug der indirekten und induzierten Auswirkungen. Dies ist auf den Rückgang des illegalen Marktes zurückzuführen, wodurch vor allem ein Grossteil der Aktivitäten in der Strafverfolgung wegfallen dürften.<sup>109</sup>

- Daneben gibt es jedoch noch weitere Effekte, welche für die Betrachtung der Auswirkungen auf den Wohlstand der Schweizer Bevölkerung relevant sind. Durch die Rückverteilung der Lenkungsabgabe wie auch durch die Veränderungen der Ausgaben für Cannabis verändert sich das verbleibende verfügbare Einkommen der Bevölkerung. Dieser Effekt beläuft sich mit den getroffenen Annahmen auf eine Zunahme des verbleibenden verfügbaren Einkommens um CHF 232 Mio. Dies ist vor allem auf die Rückverteilung der Lenkungsabgaben zurückzuführen (CHF 210 Mio. Lenkungsabgabe abzgl. rund CHF 7 Mio. Vollzugsentschädigung plus CHF 29 Mio. geringere Ausgaben für den Cannabiskonsum durch die zurückgehenden Preise). In einem nächsten Schritt lässt sich hieraus der Effekt der Veränderung des verfügbaren Einkommens auf das BIP bestimmen:<sup>110</sup> Es entsteht eine zusätzliche inländische Wertschöpfung von CHF 173 Mio. Unter Einbezug dieses Effekts, beläuft sich die Wertschöpfung nach der Legalisierung auf CHF 590 Mio. Der Rückgang des BIP durch die Legalisierung des Cannabismarkts beträgt somit nach VGR-Konzept noch CHF 83 Mio. bzw. geht um 0.01 Prozentpunkte auf 0.07% des BIP zurück.

#### *Bruttowertschöpfung gemäss Konzept «erwünschte» Wertschöpfung*

Fokussieren wir uns auf die gesellschaftlich «erwünschte» Wertschöpfung, d.h. vor allem auf die Wertschöpfung, die neu am legalen Cannabismarkt geschaffen wird, ergibt sich ein anderes Bild. Es ergibt sich durch die Legalisierung des Cannabismarkts eine zusätzliche Bruttowertschöpfung von CHF 275 Mio. (von CHF 45 Mio. auf CHF 320 Mio.). Dabei wird zudem angenommen, dass Aktivitäten in Polizei- und Justizwesen wie im Gesundheitssystem, die im Zusammenhang mit Cannabis stehen, in jedem Fall<sup>111</sup> als «nicht erwünscht» gelten. Berücksichtigt man, wie oben dargelegt, zudem die Veränderung des verfügbaren Einkommens durch die Rückverteilung der Lenkungsabgabe, so steigt die «erwünschte» Wertschöpfung auf insgesamt CHF 493 Mio. Durch die Legalisierung des Cannabismarkts kann somit das «erwünschte» BIP um CHF 448 Mio. zunehmen, was ungefähr einem halben Promille des Schweizer BIP entspricht.

<sup>109</sup> Wie in Kap. 4.2.1 erläutert, ist das genaue Ausmass schwer einzuschätzen. Hier wurden die Annahmen von Hoff (2022) übernommen. In Bezug auf das Gesundheitswesen wurden hier analog Hoff (2022) keine Veränderungen durch die Regulierung modelliert. Wie in Kap. 5.2.1 argumentiert wurde, dürfte der problematische Konsum eher zurückgehen und die Gesundheitsprobleme bei Versorgung mit Cannabis auf dem legalen Markt kleiner ausfallen. Die Effekte können nicht genauer quantifiziert werden, was zu einer leichten Überschätzung der verbleibenden Wertschätzung in diesem Bereich führt.

<sup>110</sup> Unter der Berücksichtigung der Sparquote und unter Verwendung eines mittels Input/Output-Analyse ermittelten Konsummultiplikators für den privaten Konsum in der Schweiz. Dabei reduziert sich der Effekt auf das BIP vor allem dadurch, dass ein Teil des zusätzlichen verfügbaren Einkommens durch Importe direkt oder indirekt ins Ausland abfließt.

<sup>111</sup> Egal ob es mit einem legalen oder illegalen Cannabiskonsum zusammenhängt.

### Spannbreite der Wirkung auf BIP/BWS

Wie oben erläutert, bestehen erhebliche Unsicherheiten bei der Quantifizierung. Diesen soll nachfolgend dadurch Rechnung getragen werden, dass eine Spannbreite für die volkswirtschaftlichen Wirkungen aufgezeigt wird. Dazu wird neben der bisher diskutierten «erwarteten» Variante eine Bandbreite dargestellt: Es wird dazu eine Annahme «Regulierung wirkt schlechter als erwartet» und einmal «Regulierung wirkt besser als erwartet» verwendet (vgl. für Parameterwerte Tabelle 16).

**Tabelle 18: Bandbreite makroökonomische Indikatoren Cannabismarkt**

| Mit dem Cannabismarkt verbundene makroökonomische Grössen: Bandbreite |                   |  |              |                     |
|---|-------------------|--|--------------|---------------------|
|   | Heutige Situation | Situation mit neuer Regulierung, die ... wirkt |              |                     |
|   |                   | schlechter als erwartet                        | wie erwartet | besser als erwartet |
| <b>BPW gem. dem Konzept der VGR</b>                                   |                   |  |              |                     |
| Cannabismarkt total   | 673               | 432  | 417          | 406                 |
| TOTAL, inkl. Effekt durch zusätzliches verfügbares Einkommen          | 673               | 597  | 590          | 589                 |
| <b>BPW gem. Konzept «erwünschte» wirtschaftliche Aktivitäten</b>      |                   |  |              |                     |
| Cannabismarkt total   | 45                | 317  | 320          | 321                 |
| TOTAL, inkl. Effekt durch zusätzliches verfügbares Einkommen          | 45                | 483  | 493          | 504                 |
| <b>Staatseinnahmen</b>  |                   |  |              |                     |
| TOTAL   | 25                | 165  | 249          | 467                 |
| davon: Lenkungsabgabe   | 0                 | 131  | 210          | 414                 |
| davon: Rest (inkl. MWSt)  | 25                | 34   | 39           | 53                  |

In Mio. CHF pro Jahr (nach Abschluss von Anpassungsprozessen gem. der Annahmen für die Entwicklung wie im Text erläutert).  
Alle Zahlen sind mit mathematisch exakt berechnet, es können sich Rundungsdifferenzen in den angegebenen Summen ergeben.

Tabelle INFRAS, eigene Berechnungen basierend auf Hoff (2022).

Die bedeutendsten Differenzen zwischen den drei Varianten sind bei den Einnahmen aus der Lenkungsabgabe und als Folge der Rückverteilung davon bei den Effekten aus dem zusätzlichen verfügbaren Einkommen zu beobachten. Dies liegt daran, dass hier mehrere Wirkungsmechanismen mit gleicher Wirkungsrichtung zusammenkommen: Im Fall der «besser als erwarteten» Regulierungswirkung sind dies ein grösserer Anteil des legalen Markts, eine geringere Preisreduktion im illegalen Markt, welche wiederum höhere Preise am legalen Markt erlaubt, und eine höhere Preisprämie auf dem legalen Markt. All dies erhöht das nominale Volumen des legalen Marktes, was bei annahmegemäss gleichbleibenden Produktionskosten die Lenkungsabgaben erhöht.

### Auswirkungen auf den Staatshaushalt

Neben der volkswirtschaftlichen Wirkung auf die Bruttowertschöpfung hat die Legalisierung des Cannabismarkts auch eine Auswirkung auf die Staatseinnahmen<sup>112</sup>. Im heutigen System sind mit dem Cannabismarkt rund CHF 25 Mio. an Staatseinnahmen verbunden, vor allem Strafzahlungen sowie durch indirekte und induzierte Effekte ausgelöste Steuereinnahmen (Hoff 2022).

Mit dem legalen Cannabismarkt können die Staatseinnahmen unter den für diese Regulierungsfolgeabschätzung getroffenen Annahmen auf CHF 249 Mio. steigen, wobei die Lenkungsabgabe mit CHF 210 Mio. entscheidend ist. Die übrigen Einnahmen (einschliesslich MWSt (auch auf die Lenkungsabgabe), sonstige Steuern, Strafen etc.) steigen von CHF 25 auf 39 Mio.

Die Lenkungsabgabe soll abzüglich der Vollzugskosten vollständig an die Bevölkerung rückverteilt werden. Sie steht damit dem Staat nicht zur freien Verfügung. Vor allem dank der auch auf der Lenkungsabgabe erhobenen Mehrwertsteuer bleiben dem Staat nach Berücksichtigung der Rückverteilung und der Deckung der Vollzugskosten dennoch CHF 13 Mio. als zusätzlich verfügbare Mittel.

Um den Unsicherheiten Rechnung zu tragen, wurde für die Entwicklung des Cannabismarkts nicht nur eine wahrscheinlichste Entwicklung, sondern auch eine Bandbreite möglicher Entwicklungen bestimmt. Wie Tabelle 18 zeigt, können sich die Einnahmen aus der Lenkungsabgabe ganz erheblich unterscheiden: je nachdem, wie die Marktentwicklung tatsächlich verläuft, schwanken die Berechnungen zwischen CHF 131 Mio. und CHF 414 Mio.

Die bisherige Analyse zu den Staatseinnahmen beruht auf der gleichen Quelle und dem gleichen Set an Annahmen wie die vorangehende Analyse zu den Auswirkungen auf makroökonomische Grössen. Der Differenzierungsgrad bei der Lenkungsabgabe und den Staatseinnahmen insgesamt ist in dieser Analyse jedoch noch recht gering.<sup>113</sup> Hoff (2024) modelliert eine mögliche Lenkungsabgaben und die fiskalischen Folgen einer Legalisierung von Cannabis detaillierter, unter Berücksichtigung einer nach Produktart und THC-Gehalt differenzierter Belastung.<sup>114</sup>

Insgesamt ergeben sich bei Hoff (2024) in demjenigen Szenario, welches den in dieser Regulierungsfolgeabschätzung erarbeiteten Annahmen am nächsten kommt<sup>115</sup>, Einnahmen aus der Lenkungsabgabe in Höhe von CHF 284 Mio. (Hoff 2024, S. 42, Tabelle 2; ohne MWSt).

<sup>112</sup> Hier wird von einer umfassenden Definition von Staatseinnahmen im Sinn der VGR ausgegangen. Hierzu gehören verschiedene Steuern, Abgaben (inkl. Sozialversicherung) und auch die Lenkungsabgabe: Sie wird hier als Staatseinnahme behandelt, unabhängig von ihrer genauen Ausgestaltung und auch dann, wenn sie im juristischen Sinn keine Staatseinnahme darstellt (z.B. wegen Zweckbindung und/oder einer Rückverteilung an die Bevölkerung).

<sup>113</sup> Die Berechnungen für die Lenkungsabgabe erfolgen summarisch, es wird keine Differenzierung für Produktkategorien vorgenommen und alle beim Verkauf von Cannabis eingenommen Abgaben und Steuern werden der Position Lenkungsabgabe zugeschlagen (z.B. inkl. darauf fälliger MWSt). Zwar konnte für die oben dargelegten Daten die Mehrwertsteuer separat geschätzt werden, eine weitere Differenzierung war aber aufgrund der vorliegenden Informationen nicht möglich. Daher wird nachfolgend noch auf die Ergebnisse Hoff (2024) eingegangen, welche eine solche Differenzierung vorgenommen hat.

<sup>114</sup> Die Berechnungen beruhen jedoch auf anderen Annahmen zur Umfeldentwicklung des Cannabismarkts als Hoff 2022, weshalb ein direkter Vergleich der einzelnen Zahlen mit den oben diskutierten volkswirtschaftlichen Entwicklungen nicht zulässig ist. Trotzdem eignen sich diese Ergebnisse, um mit dem differenzierteren Ansatz nochmals die Grössenordnung der Ergebnisse zu überprüfen.

<sup>115</sup> «Public Health: Szenario niedrige Kosten»

Hoff (2024) weist zudem mit einem weiteren Szenario noch auf die Unsicherheiten bezüglich der Höhe der Einnahmen aus der Lenkungsabgabe hin. Bei höheren Produktionskosten («Public Health: Szenario hohe Kosten») bleibt weniger Spielraum für die Lenkungsabgaben. Mit Produktionskosten, wie sie teilweise von derzeitigen Marktakteuren in den Pilotversuchen gesehen werden, sinken die Einnahmen aus der Lenkungsabgabe um mehr als die Hälfte auf CHF 155 Mio. Es können wesentlich weniger Einnahmen an die Bevölkerung rückverteilt werden. Gleichzeitig würde bei höheren Produktionskosten jedoch die Wertschöpfung bei der legalen Herstellung des Cannabis zunehmen.

Die mögliche Entwicklung der Staatseinnahmen variiert je nach getroffenen Annahmen erheblich. Mit welchen Erträgen aus der Lenkungsabgabe zu rechnen ist, hängt stark von der Marktentwicklung ab sowie von den Produktionskosten im legalen Markt, wenn sich dieser einmal etabliert hat.

### 5.3.3. Auswirkungen von Regulierungsalternativen

Zu den Auswirkungen einzelner Elemente der Regulierung und unterschiedlicher Regulierungsvarianten auf die makroökonomischen Grössen sind mangels Datenlage keine quantitativen Aussagen möglich. Es darf jedoch davon ausgegangen werden, dass die diskutierten Regulierungsvarianten nur einen geringen Einfluss auf das volkswirtschaftliche Ergebnis hätten.

#### **Einflussfaktor Marktanteil legaler Markt**

Relevant für makroökonomische Auswirkungen ist die Entwicklung des Marktanteils des legalen und illegalen Markts. Jegliche regulatorische Massnahme, welche einer stärkeren Verbreitung des legalen Marktes zugutekommt,<sup>116</sup> wäre gemäss dem Konzept der VGR bei den getroffenen Annahmen der «erwarteten» Marktentwicklung mit einem Rückgang der Bruttowertschöpfung im Cannabismarkt verbunden. Dies gilt grundsätzlich auch unter Berücksichtigung des durch die Veränderung des verfügbaren Einkommens ausgelösten Effektes. Stellt man hingegen auf das Konzept der «erwünschten» wirtschaftlichen Aktivitäten ab, so würde eine Verschiebung hin zu einem grösseren Marktanteil des legalen Markts immer auch eine Erhöhung der damit verbundene Wertschöpfung bedeuten. Gelingt es beispielsweise, dass der legale Markt den illegalen Markt langfristig vollständig verdrängt, könnte die «erwünschte» Wertschöpfung inkl. des Effekts der verfügbaren Einkommen auf CHF 560 Mio. steigen (anstatt CHF 493 Mio. gemäss «erwarteter» Entwicklung, alle anderen Parameter gleich).

#### **Importe und Exporte**

Die bisherigen Überlegungen haben Exporte und Importe ausgeschlossen, da sie selbst bei einer Legalisierung seitens der Schweiz international vorerst verboten bleiben dürften. Werden

<sup>116</sup> Hierzu können beispielsweise einfachere Produktzulassungen, mehr Verkaufsstellen oder tiefere Preise durch eine tiefere Lenkungsabgabe beitragen. Vgl. für weiter Überlegungen dazu Diskussion oben.

insbesondere Importe jedoch bereits mit der Legalisierung des Cannabismarktes möglich, könnte dies substantielle Auswirkungen auf die Wertschöpfung des legalen Markts innerhalb der Schweiz haben. Die Wertschöpfung fällt zu einem erheblichen Anteil bei den Cannabis-Produzenten an. Wird ein Teil der Produktion importiert, entfällt diese Wertschöpfung, zusammen mit den damit verbundenen indirekten und induzierten Effekten. Durch Importmöglichkeiten sind hingegen für den verbleibenden illegalen Markt, den Endkonsumentenmarkt und für die Einnahmen aus der Lenkungsabgabe keine Änderungen zu erwarten.

#### 5.3.4. Auswirkungen auf Wachstum und Innovation

Angesichts des minimalen Anteils des Cannabismarktes an der gesamtwirtschaftlichen Leistung der Schweiz kann davon ausgegangen werden, dass sich mit der Regulierung des Cannabismarkts keine spürbaren Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum und auch nicht auf die Innovationstätigkeit der Schweizer Wirtschaft ergeben.

Innerhalb des Cannabismarktes selbst werden solche Auswirkungen jedoch zu beobachten sein. Dabei dürfte je nach genauer Ausgestaltung der Regulierung ein temporäres und moderates reales Wachstum des Cannabismarkts stattfinden. Dies wurde bereits diskutiert und könnte den Cannabismarkt real insgesamt um bis zu 10% ausweiten. Nominal betrachtet, also unter Berücksichtigung der zu erwartenden Preisveränderungen, ist der Effekt weniger klar. Mit den oben verwendeten «erwarteten» Annahmen würde der Cannabismarkt nominell in etwa konstant bleiben.. Bei den Annahmen «schlechter als erwartet» würde der Cannabismarkt hingegen durch die Preisreduktion nominal um über 10% schrumpfen, bei «besser als erwartet mit den Preissteigerungen um über 30% expandieren.

Bezüglich Innovation wurde bereits mehrfach diskutiert, dass eine wettbewerbliche, insbesondere auch gewinnorientierte Organisation einzelner (Teil-)Märkte den Druck für Neuerungen erhöht und somit längerfristig die Innovationskraft stärkt. Wie die internationalen Erfahrungen zeigen, ist gerade in der ersten Phase der Legalisierung mit einem grossen Innovationschub zu rechnen. Dies wird durch die wettbewerbliche Ausgestaltung des Markts seitens der Produzenten gestärkt. Weniger eindeutig ist dies bezüglich des Endkundenmarkts. Einerseits haben die Produzenten Anreize und die Mittel, Innovationen in den Produkten zu steigern, andererseits dürften die Konsument:innen an solchen innovativen Produkten interessiert sein. Die Verkaufsstellen als Intermediäre zwischen diesen beiden Gruppen haben zwar durch die fehlende Gewinnorientierung schwächere Anreize zu Innovationen, aber innovative Produkte sind trotzdem in ihrem Interesse. Zusätzlich dürfte auch der Wettbewerb zwischen legalen und illegalem Markt den Innovationsdruck in beiden Märkten stärken.

## 6. Synthese und Gesamtbeurteilung

Gestützt auf die obigen Ergebnisse beurteilen wir in diesem abschliessenden Kapitel die vertieft analysierten Massnahmen des Vorentwurfs entlang der fünf RFA-Prüfpunkte. Anschliessend würdigen wir den Vorentwurf in einer Gesamtbilanz.

### 6.1. Synthese

#### 6.1.1. Notwendigkeit des staatlichen Handelns (Prüfpunkt 1)

Die Prohibition von Cannabis wird heute zunehmend hinterfragt: Die gesellschaftliche Akzeptanz von Cannabis hat zugenommen und die Kriminalisierung wird zusehends als unverhältnismässig angesehen. Die heutige Regulierung in Form der Prohibition zeigt starke Schwächen (Regulierungsversagen) und ist nicht in der Lage, die Probleme des übermässigen Cannabiskonsums zu lösen. Die Prohibition weist sogar gewichtige Nachteile auf: eine tiefe Produktequalität auf einem unkontrollierten und intransparenten illegalen Markt, eine organisierte Kriminalität, ein grosser Aufwand im Straf- und Justizvollzug und entgangene Steuereinnahmen beim Staat.

Demgegenüber führt allein ein freier Markt auch nicht zu den gesellschaftlich gewünschten Ergebnissen. Erstens ist der Cannabismarkt durch Informationsasymmetrien und Externalitäten gekennzeichnet und führt aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht zu einem optimalen Marktergebnis (Marktversagen). Zweitens dürften der Cannabiskonsum und damit verbundene negative gesundheitliche Folgen in einem unregulierten Markt stark zunehmen. Die dadurch verursachten Gesundheitskosten und weiteren sozialen Kosten müssen von der Allgemeinheit über Steuern und sozialisierte Krankenversicherungsprämien<sup>117</sup> getragen werden. Ohne Deklarationsvorschriften und Kontrollen bestehen auch in einem legalen Markt Anreize, tiefere Produktqualität anzubieten, da die Konsument:innen die Qualität der Cannabisprodukte so nur begrenzt beurteilen können.

#### 6.1.2. Alternativen (Prüfpunkt 2)

Der aktuelle Erlassentwurf sieht eine moderate und gezielt regulierte Legalisierung und Öffnung des Cannabismarktes vor. Im Bereich Anbau und Herstellung soll ein möglichst freier Markt gewährleistet werden. Dort wo Endkundenkontakt besteht, soll er mit einem konzessionierten, stark kontrollierten und nicht-gewinnorientierten Verkauf möglichen negativen Folgen auf den Gesundheits- und Jugendschutz entgegenwirken.

Als Grundmodelle der Regulierung kommen Selbstversorgungsmodelle, nicht-gewinnorientierte Ansätze, staatliche Monopole oder kommerzielle Märkte in Frage. Die meisten Staaten, die den Cannabismarkt legalisiert haben, weisen wie das angedachte Schweizer Modell Mischformen auf. Sie unterscheiden sich vor allem im Grad der Kommerzialisierung und

<sup>117</sup> Dabei handelt es sich streng genommen um Regulierungsversagen, weil die obligatorische Grundversicherung eine Regulierung darstellt.

Gewinnorientierung im Verkauf. Je nach Gewichtung der öffentlichen Schutzziele (Gesundheit, Jugendschutz) werden die Märkte stärker oder weniger stark reguliert. Stark liberalisierte Modelle wie in den USA setzen auf geringe Einschränkungen bei der Marktorganisation (u.a. vertikale Integration, keine Begrenzungen der Verkaufsstellen) und auf die Gewinnorientierung der Verkaufsstellen. In Uruguay oder in einzelnen Provinzen in Kanada ist der Verkauf stärker reglementiert, z.B. über Gewinnbeschränkungen, staatliche Monopole oder Registrierungsspflichten für Konsument:innen.

Die vorliegende RFA sollte Alternativen im Sinne eines «Finetunings» untersuchen und Regelungen vorschlagen, mit denen die Ziele besser oder mit geringeren Vollzugs- Regulierungskosten erreicht werden können. Die Analyse zeigt, dass einzelne Justierungen und Optimierungen möglich sind (vgl. Kap. 6.2). In vielen Fällen besteht jedoch ein Trade-off zwischen den Zielen der öffentlichen Gesundheit und des Jugendschutzes auf der einen Seite und der volkswirtschaftlichen Effizienz der Massnahmen auf der anderen Seite.

### 6.1.3. Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen (Prüfpunkt 3)

#### **Auswirkungen auf die Marktakteure**

Mit der Legalisierung der Produktion und des Verkaufs von Cannabis wird ein neuer legaler Markt geschaffen. Es entstehen somit neue legale Geschäftsmöglichkeiten und Absatzpotenziale für Anbauer und Hersteller, die gewinnorientiert in der Schweiz tätig sein können. Auch auf der Ebene der konzessionierten Verkaufsstellen gibt es neu legale Geschäftsmöglichkeiten und Absatzmärkte, allerdings mit der Auflage, aus dem Verkauf von Cannabisprodukten keine Gewinne zu erzielen. Es kommen somit neue Akteure auf den Markt, welche die bisherig illegal tätigen Akteure auf dem Cannabismarkt (Hersteller und Importeure) konkurrenzieren.

Die vertieft untersuchten Massnahmen haben teilweise Regulierungskosten für die Marktakteure zufolge, welche die Produktions- oder Verkaufskosten erhöhen. Die höchsten Regulierungskosten fallen bei den Produzenten für die Selbstkontrollen der Produktqualität an. Eine grobe Schätzung ergibt, dass diese im einstelligen Prozentbereich ihrer Produktionskosten liegen dürften. Im Verkauf entstehen u.a. direkte Kosten für die Umsetzung von Jugend- und Gesundheitsschutzmassnahmen, z.B. durch die Bereitstellung von geschultem Personal. Die Marktakteure sind daneben vor allem von Massnahmen betroffen, die darauf abzielen, eine mögliche Ausweitung des Cannabiskonsums zu begrenzen. Dadurch entgehen den Marktakteuren Absatzpotenziale (indirekte Regulierungskosten). Zu den einschneidendsten Massnahmen diesbezüglich gehören: je nach Reaktion des illegalen Marktes die Lenkungsabgabe, die Nicht-Gewinnorientierung im Verkauf, ein Verbot des gleichzeitigen Verkaufs von Cannabis und Tabak oder Alkohol, die Begrenzung der Anzahl Verkaufsstellen, das umfassende Werbeverbot und das Importverbot durch Verkaufsstellen.

### **Auswirkung auf den legalen und den illegalen Markt**

Mit den vorgesehenen Massnahmen dürfte sich ein legaler Markt mit einem gewissen Preis- und Produktwettbewerb entwickeln. Auf dem heimischen Markt existieren bereits viele Anbieter, die Cannabis ohne grosse Eintrittshürden anbieten könnten. Dazu gehören Produzenten von CBD-Produkten, von medizinischem Cannabis oder die Produzenten, welche die Pilotversuche mit Cannabisprodukten versorgen. Langfristig könnte auch die Import- und Exportmöglichkeit den Wettbewerb verstärken. In den Anfangsjahren wird diese Möglichkeit mangels internationaler Handelspartner voraussichtlich nicht bestehen. Wir gehen davon aus, dass im Inland ein funktionierender Wettbewerb mit einem diversifizierten Angebot entsteht.

### *Ausbreitung des legalen Marktes*

Auch wenn mehrere Massnahmen die Konkurrenzfähigkeit des legalen Marktes einschränken, dürfte der illegale Markt gemäss Erfahrungen im Ausland zu einem grossen Teil verdrängt werden können. Entscheidende Faktoren sind diesbezüglich folgende Eigenschaften des legalen Marktes: die Legalität beim Bezug, die Produktesicherheit, die Transparenz über die Produkte, ein breiteres und attraktives Produktangebot und eine gute Zugänglichkeit. Diese Voraussetzungen werden durch einen funktionierenden Wettbewerb, aber auch mit Regulierungen zu den Produktvorgaben und -kontrollen und der Kombination aus physischen Verkaufsstellen und dem Onlinehandel erfüllt. Basierend auf Erfahrungen aus dem Ausland und der Analyse der Wirkungen der einzelnen Massnahmen schätzen wir, dass ein nach 10 Jahren etablierter legaler Markt einen Anteil von 75% bis 85% ausmachen könnte. 5% der konsumierten Mengen dürften aus dem Eigenanbau stammen und 10% bis 20% weiterhin aus dem illegalen Markt.

Basierend auf Erfahrungen in Kanada gehen wir zudem davon aus, dass die Gesamtnachfrage (Konsummengen) durch die Legalisierung und die Verfügbarkeit von legalen, qualitativ hochwertigen Produkten und unter Berücksichtigung der vorgesehenen Regulierungen leicht ansteigen wird (ca. 5%, Bandbreite: 0% bis +10%). Als wichtigste Determinanten für die Nachfrage gelten der Preis, die Qualität, die Sichtbarkeit (v.a. Werbung) der Produkte, das verfügbare Angebot/Sortiment und die Zugänglichkeit. Die Lenkungsabgabe, der nicht-gewinnorientierte Verkauf mit begrenzter Anzahl Verkaufsstellen und das Werbeverbot dürften daher dafür sorgen, dass sich eine allfällige Nachfragesteigerung im Rahmen hält.

Die Schätzungen zur Ausbreitung des legalen Marktes sind mit diversen Unsicherheiten verbunden. Das betrifft insbesondere die Preisentwicklung, die von Preisreaktionen des illegalen Marktes abhängig ist. Je höher der relative Preisunterschied zugunsten des illegalen Marktes, desto stärker sind die Anreize der Konsumenten, sich auf dem illegalen Markt zu versorgen. Es besteht damit ein Trade-off zwischen einer Lenkungsabgabe mit einer effektiven Lenkungswirkung auf dem legalen Markt und einem Ausweichen auf den illegalen Markt. Vergleiche mit dem Ausland sind für einen längeren Zeithorizont von 10 Jahren zudem insofern unsicher, dass noch in keinem Land mit einer vergleichbaren Regulierung die Legalisierung von Cannabis so lange zurückliegt.

### **Auswirkungen auf die Konsument:innen**

Die Massnahmen des Erlassentwurfs führen für die Konsumierenden in erster Linie dazu, dass ihr Konsum und Besitz von Cannabis legalisiert werden. Sie können legal qualitativ hochwertige Produkte beziehen und unter verschiedenen Produkten wählen, welche die verschiedenen Konsumpräferenzen abdecken. Sollte der illegale Markt mit Preissenkungen auf den legalen Markt reagieren, werden Konsumierende Cannabis zu etwas tieferen Preisen als heute beziehen können. Minderjährige sind vom legalen Markt ausgeschlossen.

Mit der Legalisierung geht auch eine Entstigmatisierung einher, welche die berufliche und soziale Integration der Konsumierenden verbessert. Zusammen mit verstärkten Sensibilisierungsmassnahmen in Form von Aufklärung und Information kann die Legalisierung auch die Hemmschwelle senken, Hilfsangebote in Anspruch zu nehmen.

#### **6.1.4. Auswirkung auf die Gesellschaft und die Gesamtwirtschaft (Prüfpunkt 4)**

### **Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit**

Die Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit sind von den Reaktionen der Konsument:innen auf die verschiedenen Massnahmen abhängig. Relevant ist vor allem die Frage, wie sich die Regulierungen auf den Vielkonsum und den Konsum von risikoreichen Cannabisprodukten (z.B. zum Rauchen) auswirkt. Dies kann suchtbedingte Störungen und andere gesundheitliche Folgen nach sich ziehen. Hier stehen sich zwei Effekte gegenüber: Auf der einen Seite können Neukonsumierende ein Konsumverhalten entwickeln, das gesundheitliche Folgen hat. Auf der anderen Seite können bestehende Konsumierende, die vom illegalen Markt auf den legalen Markt wechseln, auf dem legalen Markt risikoärmere Produkte (z.B. höherer Produktequalität oder weniger schädliche Konsumformen) konsumieren und dank Beratung im Handel besseren Anschluss an Früherkennung und Frühintervention oder andere Suchthilfeangebote erhalten.

Aufgrund der vorgesehenen Regulierungen gehen wir davon aus, dass unter dem Strich der risikoreiche Konsum abnimmt. Denn der Erlassentwurf sieht mit der risikobasierten Lenkungsabgabe und weiteren nicht-preislichen Massnahmen (u.a. Beratungen in der Verkaufsstelle und vorgeschriebenes Mindestangebot von risikoärmeren Produktalternativen) potenziell wirksame Massnahmen vor, um den Konsum auf risikoärmere Produkte zu lenken. Auch Evidenz aus dem Ausland deutet darauf hin, dass in Ländern und Staaten mit einer regulierten Legalisierung vermehrt auf risikoärmere Konsumformen als das Rauchen zurückgegriffen wird.

Wenig bekannt ist jedoch, wie sich die Konsummuster in Bezug auf die Potenz der Produkte verändern. Die Metastudie zu den Pilotversuchen zu nicht-medizinischem Cannabis (Mavrot, Hadorn und Novet 2024) liefert erste Hinweise, dass ein Teil der Klient:innen wahrscheinlich zu weniger riskanten Konsummethoden und/oder zu Produkten mit niedrigerem THC-Gehalt übergehen wird. Insgesamt fehlt es noch an Daten zu Veränderungsraten von

Konsummustern durch preisliche und nicht-preisliche Massnahmen, um die potenziellen positiven Wirkungen quantitativ abzuschätzen.

Klar ist weiter, dass sich mit den Konsumverlagerungen in den legalen Markt die Exposition gegenüber Cannabisprodukten reduziert, die mit Schadstoffen verunreinigt oder mit hochgefährlichen synthetischen Cannabinoiden versetzt sind. Damit reduzieren sich potenziell auch akute Notfälle durch Überdosierungen, Vergiftungen oder akute psychische und neurologische Symptome wie z.B. Panikattacken. Wie gross das Ausmass der gesundheitsschädigenden Folgen des Konsums dieser Produkte heute auf dem illegalen Markt sind, ist nicht bekannt.

Die konkreten Auswirkungen auf die Kosten des Gesundheitswesens sind schwer einzuschätzen. Die direkten cannabisbedingten Kosten im schweizerischen Gesundheitswesen werden auf CHF 22.5 Mio. geschätzt, wobei keine Präventionskosten und keine Kosten der Langzeitfolgen des Cannabiskonsums berücksichtigt sind. Dabei dürften nur schon die Langzeitfolgen des Rauchens von Cannabis, der mit 95% überwiegender Konsumform, höhere direkte medizinische Kosten verursachen. Dies legen Zahlen zum Tabakkonsum nahe, bei dem die medizinischen Kosten auf CHF 3 Mrd. Franken jährlich geschätzt werden. In unserer Einschätzung dürften somit vor allem langfristig Kosteneinsparungen im Gesundheitswesen erzielt werden, insbesondere dann, wenn Konsumierenden vermehrt auf rauchfreie Produktealternativen umsteigen. Hinzu kommen mögliche Einsparungen von indirekten Kosten des Cannabiskonsums (Produktivitätsverluste). Zu diesen Kosten besteht jedoch zu wenig empirische Evidenz, um konkretere Aussagen treffen zu können.<sup>118</sup>

### **Auswirkungen auf den Jugendschutz**

Das zweite Hauptziel der Regulierung ist es, den Jugendschutz sicherzustellen. Minderjährige sollen generell vor dem Kontakt mit Cannabisprodukten geschützt und vom Konsum abgehalten werden. Aufgrund der Analyse der Massnahmen schätzen wir, dass die Regulierung kaum zu einem Mehrkonsum durch Minderjährige führen dürfte, weil der Verkauf an Minderjährige weiterhin verboten bleibt. Mögliche Risiken bei einer Legalisierung sind vor allem die Werbung, für Jugendliche attraktive Produkte und Produktverpackungen, tiefe Preise und die Exposition gegenüber Verkaufsstellen. Diese Risiken sind mit den vorgesehenen Massnahmen wie der Altersgrenze für den legalen Bezug, dem Werbeverbot, den Anforderungen an die Produkte und der Lenkungsabgabe adressiert und haben sich gemäss Erfahrungen in anderen Ländern als wirksam erwiesen. Zudem dürften Bund und Kantone im Zuge der Legalisierung erwachsene Konsumierende und Jugendliche auch verstärkt betreffend der stark erhöhten Gefahren des Konsums in jungen Jahren sensibilisieren.

---

<sup>118</sup> Diesbezüglich dürften bald Daten aus dem Pilotversuch Cannabis Research Zürich zur Verfügung stehen.

### **Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit**

Auf die Verkehrssicherheit dürfte sich die Cannabisregulierung nicht wesentlich auswirken. Es ist sowohl eine geringfügige Zunahme von durch Cannabiskonsum verursachte Unfälle als auch eine Abnahme denkbar. Die empirische Evidenz ist diesbezüglich nicht eindeutig. Einerseits besteht mit der geschätzten leichten Zunahme der Prävalenz nach der Legalisierung prinzipiell die Gefahr, dass auch vermehrt Personen nach einem Cannabiskonsum ein Fahrzeug lenken. Andererseits dürfte sich eine vermehrte Sensibilisierung zu den Gefahren des Cannabiskonsums im Strassenverkehr durch Informations- und Aufklärungsmassnahmen positiv auf die Verkehrssicherheit auswirken. So scheint es in Kanada mit solchen Kampagnen gelungen zu sein, das Fahren unter Cannabiseinfluss zu senken – dies gemäss Selbstauskünften von Cannabiskonsumierenden.

### **Auswirkungen auf die Wertschöpfung und Beschäftigung**

Im Vergleich zur Gesamtwirtschaft sind der Cannabismarkt und die damit verbundene Wertschöpfung und Beschäftigung klein und fallen kaum ins Gewicht. Die heutige Wertschöpfung des Cannabismarktes in der Schweiz beträgt etwa 0.08% des BIP – dies selbst unter Einbezug von indirekten und induzierten Effekten und unter Berücksichtigung der in anderen Sektoren wie Polizei und Justiz oder Gesundheitswesen ausgelösten Aktivitäten.

Aufgrund der Logik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) wird die Bruttowertschöpfung (BWS) des Cannabismarktes selbst mit der Legalisierung deutlich zurückgehen. Dabei werden die heutigen hohen Gewinne im illegalen Cannabismarkt, welche definitionsgemäss zur BWS zählen, zukünftig zum grossen Teil über die Lenkungsabgabe dem Markt entzogen. Da Abgaben gemäss den VGR-Definitionen keinen Bestandteil der Wertschöpfung bilden, sinkt die BWS im Cannabismarkt dementsprechend. Die gesamte mit dem Cannabismarkt verbundene Bruttowertschöpfung<sup>119</sup> könnte – abhängig von den genauen Marktreaktionen und weiteren Parametern – von CHF 673 Mio. auf CHF 417 Mio. sinken. Für ein vollständiges Bild muss jedoch noch berücksichtigt werden, dass sich die verfügbaren Einkommen der Schweizer Bevölkerung ändern – einerseits wegen veränderten Ausgaben für Cannabis, aber vor allem wegen der Rückverteilung der Einnahmen aus der Lenkungsabgabe. Insgesamt steigt das verfügbare Einkommen mit der Legalisierung im Saldo um CHF 232 Mio. Dies lässt sich so interpretieren, dass ein erheblicher Teil der bisher im illegalen Cannabismarkt erzielten Gewinne neu der Bevölkerung zugutekommt. Hiermit sind zusätzliche Konsummöglichkeiten verbunden, und, wenn dieser Konsum im Inland erfolgt, auch zusätzliche Effekte auf das Schweizer BIP in Höhe von CHF 173 Mio. Unter Berücksichtigung dieses Effekts geht das Schweizer BIP mit der Regulierung des Cannabismarkts im Saldo um CHF 83 Mio. pro Jahr zurück, was einem Rückgang um rund ein Zehntel Promille des Schweizer BIP entspricht (von CHF 673 Mio. auf noch CHF 590 Mio.).

<sup>119</sup> Hierzu zählt die Wertschöpfung im Cannabismarkt selbst, aber auch die dadurch ausgelöste Wertschöpfung im Bereich der Rechtspflege oder im Gesundheitswesen, sowie ausser den direkten Effekten auch jeweils indirekte und induzierte Effekte.

Wendet man anstatt der strikten VGR-Systematik das oben entwickelte Konzept der «erwünschten» Wertschöpfung an, ändert sich das Bild stark. Heute generiert der Cannabishandel nur eine «erwünschte» Wertschöpfung von CHF 45 Mio. Mit der Legalisierung steigt dies Wertschöpfung auf CHF 493 Mio. pro Jahr an (einschliesslich der Effekte durch die Rückverteilte Lenkungsabgabe).

Alle vorangehenden Berechnungen hängen von zahlreichen Annahmen zur Marktentwicklung und anderen Parametern ab. Die Unsicherheiten sind dabei sehr gross, und selbst die Grössenordnung, manchmal sogar des Vorzeichens eines hier beschriebenen Ergebnisses können sich bei anderen, ebenfalls realistischen Annahmen ändern. Elemente der Regulierung wirken dabei vor allem über den Marktanteil des legalen Marktes sowie über die resultierenden Endverbraucherpreise auf die volkswirtschaftlichen Kenngrössen ein. Dabei kann man in der Regel davon ausgehen: Je stärker der illegale Markt zurückgedrängt wird, desto mehr geht die Bruttowertschöpfung im Cannabismarkt gemäss dem theoretischen Konzept der VGR zurück. Gleichzeitig steigen umso mehr die Einnahmen aus der Lenkungsabgabe und die verfügbaren Einkommen der Bevölkerung.

#### **Auswirkungen auf Wachstum und Innovation**

Mit Bezug auf Wachstum und Innovation ergeben sich gesamtwirtschaftlich wegen der kleinen Marktgrösse des Cannabismarktes keine spürbaren Effekte. Innerhalb des Cannabismarktes<sup>120</sup> ist Bedingt durch die Legalisierung real mit einem temporären und moderaten Wachstumsschub zu rechnen; nominal hingegen ist die Entwicklung unklar. Die Innovationsanreize sollten ausreichend sein, um eine zukünftige Weiterentwicklung des Marktes zu gewährleisten.

#### **Gesamtwirkungen auf die Gesellschaft und Gesamtwirtschaft gegenüber dem Status Quo**

Nachfolgend sind die geschätzten Gesamtwirkungen gegenüber dem Status Quo zusammengefasst. Ein Fragezeichen bedeutet, dass die Einschätzung mit Unsicherheiten verbunden ist.

---

<sup>120</sup> Illegal und legal gesamthaft betrachtet.

Tabelle 19: Veränderungen gegenüber dem Status Quo

| Impacts                     | Veränderung ggü Status Quo | Erläuterung   |
|-----------------------------|----------------------------|---|
| Verdrängung illegaler Markt | +                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Schätzung: Reduktion auf 10%-20% (geschätzter neuer Marktanteil legaler Markt: 75%-85%, Eigenanbau: 5%)</li> </ul>   |
| Öffentliche Gesundheit      | +                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Zunahme der 12-Monats-Prävalenz (10-20%), dabei hauptsächlich Gelegenheitskonsum</li> <li>Rückgang Konsum gefährlicher Produkte auf dem illegalen Markt</li> <li>Umstiege auf risikoärmere Konsumformen</li> </ul>   |
| Jugendschutz                | Neutral                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Erhöhung Konsum durch Jugendliche</li> </ul>   |
| Verkehrssicherheit          | Neutral                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sowohl moderate Zunahme (durch mehr Cannabiskonsumierende) als auch Abnahme (mehr Sensibilisierung für Risiken im Strassenverkehr) möglich.</li> </ul>   |
| Wirtschaftliche Entwicklung | - +                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nach dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (inkl. illegale Aktivitäten) sinkt die nominale Wertschöpfung im Cannabismarkt. Insbesondere durch die Rückverteilung der Lenkungsabgabe steigen jedoch die verfügbaren Einkommen der Bevölkerung. Wird nur die gesellschaftlich «erwünschte» Wertschöpfung betrachtet, steigt sie.</li> </ul>   |
| Steuererträge               | +                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Umschichtung der Gewinne im illegalen Markt (als Teil der inländischen Wertschöpfung) zu Steuereinnahmen über die Lenkungsabgabe (keine Wertschöpfung)</li> </ul>  |
| Vollzugskosten*             | - +                        | <p><b>Bund:</b> Zusätzliche Vollzugskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ CHF 14-20 Mio. Einführungskosten, davon CHF 10-13 Mio. vor Inkrafttreten</li> <li>+ CHF 6-9 Mio. jährlich wiederkehrend ab Inkrafttreten</li> </ul> <p><b>Kantone:</b> Sowohl zusätzliche Vollzugskosten als auch Einsparungen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ CHF 5-10 Mio. Einführungskosten, davon CHF 1 Mio. vor Inkrafttreten</li> <li>+ 2-5 Mio. jährlich wiederkehrend ab Inkrafttreten</li> <li>- nicht genau bezifferbare Einsparungen Strafverfolgung/-vollzug (max. CHF 50 Mio.)</li> <li>+ Neue Kosten Strafverfolgung / Strafvollzug, ggf. Verkehrssicherheit (im Vergleich zu Einsparungen deutlich geringer)</li> </ul> |

Legende: + starker positiver Beitrag + positiver Beitrag - negativer Beitrag - stark negativer Beitrag  
vgl. Box in Kap. 3.1.3

\*Zu den Vollzugskosten vgl. Ausführungen im nächsten Kapitel

Tabelle INFRAS.

### 6.1.5. Zweckmässigkeit im Vollzug (Prüfpunkt 5)

#### Auswirkungen auf die Vollzugskosten

Die im Vorentwurf vorgesehenen Massnahmen sind mit verschiedenen Vollzugsaufgaben für Bund und Kantone verbunden.

### *Bund*

Das BAG ist u.a. zuständig für die Erteilung und Kontrolle<sup>121</sup> der Betriebsbewilligungen, die Konzessionierung und Kontrolle des Onlinehandels, die Kontrolle der Einhaltung des Werbeverbots, die Oberaufsicht und Koordination, Information und Aufklärung, Monitoring und Evaluation, den Betrieb des elektronischen Rückverfolgungssystems und des Meldeportals sowie die periodische Überprüfung der Abgabesätze und die Rückverteilung der Lenkungsabgabe. Für die Erhebung und Abwicklung der Lenkungsabgabe sowie die Kontrollen an den Grenzen ist das BAZG zuständig. Die Schätzung des Aufwands für den Bund ergab einmalige Einführungskosten von CHF 14-20 Mio. und wiederkehrende Kosten von CHF 6-9 Mio. pro Jahr, wobei die Schätzungen noch mit Unsicherheiten verbunden sind. Ein grösserer Teil der einmaligen Vollzugskosten fällt vermutlich bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes an (CHF 10-13 Mio.). Fast alle wiederkehrenden Vollzugskosten, die nach Inkrafttreten anfallen, können über die Vollzugsentschädigung finanziert werden, welche von den Erträgen der Lenkungsabgabe in Abzug gebracht wird. In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes sind die Vollzugskosten höher als in den Folgejahren, insbesondere durch die Bewältigung der ersten Welle von Bewilligungen sowie Massnahmen zur Information und Aufklärung der Bevölkerung. Der Anteil der Vollzugsentschädigung an den Erträgen der Lenkungsabgabe dürfte bei einem etablierten legalen Markt rund 3-4% betragen.

### *Kantone*

Die Kantone sind gemäss dem Vorentwurf für die Konzessionierung der Verkaufsstellen und deren Kontrollen, die Kontrollen der Produktesicherheit und -qualität sowie ebenfalls die Information und Aufklärung der Bevölkerung zuständig. Daneben sind die Kantone weiterhin (gemäss BetmG) für Prävention, Schadenminderung und Therapie zuständig. Mit den zusätzlichen Aufgaben gemäss Vorentwurf entstehen den Kantonen ein geschätzter Aufwand von rund CHF 5-10 Mio. einmalig für die Einführung und CHF 2-5 Mio. wiederkehrend. Einen Teil der Kosten können die Kantone den Konzessionären direkt über Gebühren anlasten (CHF 2-5 Mio. der einmaligen Kosten und CHF 100'000-300'000 der wiederkehrenden Kosten). Bei den restlichen Kosten steht es den Kantonen frei, eine Aufsichtsabgabe bei den Konzessionären zu erheben.

Grössere Auswirkungen dürfte die Regulierung des Cannabismarktes für die Kantone im Bereich der Strafverfolgung und dem Strafvollzug haben. Auf der einen Seite entstehen – als gering eingeschätzte – zusätzliche Aufwände durch Strafverfahren bei Verstössen der Konzessionäre gegen die gesetzlichen Bestimmungen zum Gesundheits- und Jugendschutz. Ob sich der Aufwand im Rahmen der Verkehrskontrollen (Beurteilung der Fahrtüchtigkeit bei Verdacht auf Cannabiskonsum) erhöht, hängt primär davon ab, ob die kantonalen Verkehrspolizeien hier künftig vermehrt Schwerpunkte setzen werden. Auf der anderen Seite reduziert sich durch die Legalisierung des Konsums und die Verdrängung des illegalen Marktes der Repressionsaufwand

<sup>121</sup> Die Kontrolle erfolgt dabei in Koordination und Zusammenarbeit mit den Kantonen und ggf. weiteren Akteuren (vgl. Erläuterungen zum Vorentwurf (Art. 38 und Kapitel 11).

für die Kantone (z.B. bei der illegalen Produktion, Strafermittlungen der organisierten Kriminalität oder dem illegalen Besitz und Kons). Unter dem Strich dürften im Bereich der Strafverfolgung und -vollzug durch die Regulierung Kosten eingespart werden können. Inwieweit dies der Fall ist, ist beim jetzigen Stand schwer abschätzbar.

Auch insgesamt bleibt bei den Kantonen unklar, ob zusätzlicher Vollzugsaufwand entsteht. Dazu müssen die Veränderungen der Vollzugsaufwände im Bereich des Strafvollzugs und der Strafverfolgung genauer analysiert werden. Denn diese sind gemäss Schätzungen von Hoff (2022) mit rund CHF 50 Mio. relativ bedeutend.

### **Beurteilung der Zweckmässigkeit**

Die grossen Spannbreiten der möglichen Kosten v.a. bei der Kontrolle der Produktqualität und der Verkaufsstellen verdeutlichen, dass sich die Vollzugskosten vor allem durch die konkrete Ausgestaltung dieser Massnahmen optimieren lassen. Es wird darum gehen, ein verhältnismässiges Anspruchsniveau an die Produktequalität und die Einhaltung gewerblicher Vorgaben zu definieren und ein möglichst risikobasiertes Vorgehen zu wählen.

## **6.2. Gesamtbilanz der Massnahmen**

Nachfolgend werden die Wirkungen der vertieft analysierten Massnahmen auf die Kriterien Vollzugskosten, Verdrängung des illegalen Marktes, öffentliche Gesundheit und Jugendschutz zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 20: Gesamtbilanz Auswirkungen

| Massnahmen  | Vollzugs-<br>kosten | Verdrän-<br>gung ille-<br>galer<br>Markt | Öffentliche<br>Gesund-<br>heit** | Jugend-<br>schutz | Optimierungsmöglichkeiten                               |
|---|---------------------|--|----------------------------------|-------------------|---|
| M1: Gewinnorientierte<br>Produktion/Bewilligungen                               | –                   | +  | – +                              |                   |   |
| M2: Anforderungen an<br>Produktesicherheit/Dekla-<br>rationen/ Selbstkontrollen | –                   | +  | – +                              | +                 | ▪ Einzelne Anforderungen auf<br>Verordnungsstufe regeln |
| M3: Möglichkeit Ein- und<br>Ausfuhr   | *                   | +  | – +                              |                   |   |
| M4: Nicht-Gewinnorien-<br>tierter Verkauf                                       |                     | –  | +                                |                   |   |
| M5: Verbot der vertikalen<br>Integration  |                     | –  | +                                |                   |   |
| M6: Begrenzung der Ver-<br>kaufsstellen   |                     | –  | + –                              |                   | ▪ Fakultative Begrenzung der<br>Verkaufsstellen         |
| M7: Möglichkeit Online-<br>handel   |                     | +  | +                                |                   |   |
| M8: Track&Trace der<br>Wertschöpfungskette                                      | +                   | +  |                                  |                   |   |
| M9: Allgemeines Werbe-<br>verbot  | –                   | –  | +                                | +                 | ▪ Brancheninterne Werbung<br>erlauben                   |
| M10: Neutrale Verpackun-<br>gen, Warnhinweise                                   |                     | –  | +                                | +                 |   |
| M11: Anforderung Ver-<br>kauf <sup>1)</sup>                                     | –                   | –  | +                                | +                 |   |
| M12: Lenkungsabgabe   | –                   | – <sup>2)</sup>                          | +                                | +                 |   |

Legende: + starker positiver Beitrag + positiver Beitrag – negativer Beitrag – stark negativer Beitrag

vgl. Box in Kap. 3.1.3

\* Die Vollzugskosten bei den Im- und Exporten dürften in den ersten Jahren aufgrund der geltenden internationalen Be-  
schränkungen vernachlässigbar sein.

\*\* Bei der öffentlichen Gesundheit gibt es teils gegenläufige Effekte. Das erste Vorzeichen bezieht sich jeweils auf das Ziel  
der Begrenzung der Zunahme des Gesamtkonsums, das zweite Vorzeichen auf das Ziel der Reduktion des risikoreichen Kon-  
sums.

1) Die Massnahme beinhaltet verschiedene Untermassnahmen: Verkaufsverbot von Alkohol und Tabak, Altersgrenze 18  
Jahre, Beratung, Früherkennung und -intervention durch das Verkaufspersonal, Begrenzung der Bezugsmenge pro Kauf,  
Zweckgebundene Finanzierung der Suchtprävention aus den Gewinnen der Verkaufsstellen.

2) Der Beitrag ist abhängig von der Höhe der Lenkungsabgabe, d.h. dem Preisabstand zum illegalen Markt. Art. 63 Abs. 4  
gibt dem Bundesrat grundsätzlich die Möglichkeit zu reagieren und die Abgabesätze bei einer Ausweitung des illegalen  
Marktes zu senken.

Tabelle INFRAS.

### Wirksamkeit der Massnahmen

Die zusammenfassende Bewertung in der Tabelle zeigt, dass die untersuchten Massnahmen in Bezug auf die Ziele der öffentlichen Gesundheit und den Jugendschutz wirksam sein dürften. Die ersten drei Massnahmen tragen zu einem attraktiven legalen Markt durch eine Vielfalt von

sicheren Produkten bei. Das könnte einen Probier- und neuen Gelegenheitskonsum hervorrufen. Auf der anderen Seite fördern sie aber einen insgesamt risikoärmeren Konsum. Vorbehalte bestehen bei einer allfälligen zu restriktiven Umsetzung der Begrenzung der Verkaufsstellen: Dabei besteht die Gefahr, dass weniger Konsument:innen vom illegalen Markt auf den legalen Markt gelenkt werden. Die Anzahl der Verkaufsstellen ist durch die Kantone zu bestimmen.

### **Volkswirtschaftliche Effizienz der Massnahmen**

Kriterien für die volkswirtschaftliche Effizienz sind die mit den Massnahmen verbundenen Vollzugskosten sowie die direkten und indirekten Regulierungskosten für die Marktakteure. Die Vollzugskosten sind erhöht bei den Anforderungen an Produktequalität, Anforderung an den Verkauf bzw. Kontrolle der Konzessionäre und der Lenkungsabgabe. Im Verhältnis zu den aus der Lenkungsabgabe generierten Mitteln, welche an die gesamte Bevölkerung zurückfliessen, machen diese Vollzugskosten jedoch nur einen geringen Anteil aus (rund 3-4% bei einem voll etabliertem legalen Markt). Zudem stellt die Vollzugsentschädigung sicher, dass die Vollzugskosten verursachergerecht finanziert werden. Bei den anderen genannten Massnahmen hängt die Höhe der Vollzugskosten noch davon ab, wie der Vollzug zu Kontrolltätigkeiten im Detail geregelt bzw. effektiv umgesetzt wird (vgl. Kap. 6.1.5).

Weiter ziehen die meisten Massnahmen direkte und/oder indirekte Regulierungskosten nach sich, welche den Preis- und Produktwettbewerb einschränken und sich hemmend auf die Verdrängung des illegalen Marktes auswirken. Die höchsten direkten Regulierungskosten entstehen durch die Vorgaben zur Produktqualität und im Verkauf. Darüber hinaus werden den Marktakteuren teilweise Vollzugskosten über Gebühren und die Aufsichtsabgabe überwältzt. Indirekte Regulierungskosten ergeben sich vor allem über Einschränkungen im Verkauf.

Insgesamt kommen wir zum Schluss, dass der Produktwettbewerb durch die vorgesehenen Massnahmen nicht entscheidend beeinträchtigt werden dürfte. Etwas einschneidender dürfte der Vorentwurf in Bezug auf den Preiswettbewerb sein — dies, indem durch einige Regulierungen die Anreize für betriebswirtschaftliche Optimierungen eingeschränkt werden und die Marktakteure direkte Regulierungskosten tragen müssen. Dies beeinträchtigt die Konkurrenzfähigkeit bei Preisreaktionen des illegalen Marktes. Die im Vorentwurf vorgesehene Möglichkeit, die Lenkungsabgabe flexibel anzupassen (Art. 63 Abs. 4) ist daher als wichtig zu erachten.

### **Trade-offs, Redundanzen und Optimierungsmöglichkeiten**

Wie aus den Bewertungen in der Tabelle hervorgeht, bestehen Trade-offs zwischen volkswirtschaftlicher Effizienz und den Zielen der öffentlichen Gesundheit/Jugendschutz. Massnahmen, die mit Vollzugskosten oder Einschränkungen beim Wettbewerb (inkl. Verdrängung des illegalen Marktes) verbunden sind, sind gleichzeitig wirksam, um den problematischen und risikoreichen Konsum zu begrenzen oder den Jugendschutz sicherzustellen. Die Haupt-Trade-offs bestehen u.E. bei den Beschränkungsmassnahmen im Verkauf (M4, M6, M11), den Beschränkungen der Produktwerbung (M9, M10) sowie der Lenkungsabgabe (M12). Lockert man diese

Massnahmen zugunsten der volkswirtschaftlichen Effizienz und stärkeren Verdrängung des illegalen Marktes, ist mit höherem und vermehrtem risikoreichem Konsum zu rechnen.

Dennoch lässt sich hinterfragen, ob nicht punktuell mit liberaleren Regulierungen, die mehr Wettbewerb zulassen, der illegale Markt wirksamer verdrängt werden könnte, ohne die Zielerreichung bzgl. öffentliche Gesundheit und Jugendschutz massgeblich zu beeinträchtigen. Bei einzelnen nicht-preislichen Massnahmen bestehen gewisse Überlappungen zur unbestrittenen Lenkungsabgabe, beispielsweise bei den Verkaufsberatungen der Konsument:innen, bei der Nicht-Gewinnorientierung im Verkauf oder bei einer in der Umsetzung möglichen zu starken Begrenzung der Verkaufsstellen. Die Lenkungsabgabe kann diese nicht-preislichen Massnahmen aber nur teilweise ersetzen. So wirken die Massnahmen zwar in die gleiche Richtung, aber dennoch unterschiedlich auf verschiedene Konsument:innengruppen und in Bezug auf spezifische Risiken. Beispielsweise sind Konsument:innen unterschiedlich preissensitiv oder empfänglich für Beratungen. Zudem können durch die Beratungen bestehende Mythen, beispielsweise zu hohen THC-Gehalten im illegalen Markt oder zu höheren Wirkungen durch Rauchen vs Vapen korrigiert werden. Der nicht-gewinnorientierte Verkauf verhindert zudem, dass aggressiv auftretende Grossunternehmen, die versuchen, den Markt zu dominieren oder das Werbeverbot zu umgehen und in der Folge die Kontrolle aufwändig machen, in den Markt eintreten. Wie gross die Effizienzgewinne und die Einbussen bei den Zielen der öffentlichen Gesundheit, durch Weglassen einzelner Massnahmen, bei möglichen Überlappungen wären, ist schwer abzuschätzen.

### Mögliche Optimierungen

Insgesamt schätzen wir das Massnahmenbündel als kohärent und zweckmässig ein. Da bei den meisten Massnahmen Zielkonflikte bestehen, hängt die Bewertung der Zweckmässigkeit von der politischen Gewichtung ab. Es gibt einzelne Massnahmen, bei denen wir grundsätzliche Optimierungsmöglichkeiten sehen:

- In Bezug auf die **Produktanforderungen und Deklarationsvorschriften (M2)** wäre es u.E. zielführender, die Bestimmungen zu verwendungsfertigen Cannabiszigaretten («pre rolls») sowie die Deklarationsvorschriften auf Verpackungen (Art. 29 und Art. 30) nicht im Gesetz, sondern auf untergeordneter Stufe (Verordnung) zu regeln, so dass auch hier bestimmte untergeordnete Regulierungen nach der Legalisierung bei Bedarf leichter an mögliche zukünftige Entwicklungen und Erkenntnisse angepasst werden können. 30) nicht im Gesetz, sondern auf untergeordneter Stufe (Verordnung) zu regeln, so dass die Regulierungen nach der Legalisierung bei Bedarf leichter an mögliche zukünftige Entwicklungen und Erkenntnisse angepasst werden können.
- Fakultative **Begrenzung der Verkaufsstellen (M6)**: Mit der Verpflichtung der Kantone, die Anzahl Verkaufsstellen zu begrenzen, besteht die Gefahr, dass das Verkaufstellennetz zu gering ausfällt, um den illegalen Markt schnell zu verdrängen. Hingegen dürfte sich ohne Begrenzung eine «natürliche Obergrenze» herausbilden, mit der die gesundheits- und

sicherheitspolitischen Ziele erreicht werden. Es könnte deshalb zielführender sein, die entsprechende Bestimmung in eine fakultative Bestimmung zu ändern.

- Brancheninterne Werbung: Das umfassende **Werbeverbot (M9)** könnte aus unserer Sicht gelockert werden, indem brancheninterne Werbung (z.B. an Fachmessen) zugelassen wird. Dies würde, unserer Einschätzung nach, den Produktwettbewerb verstärken, ohne den Konsum massgeblich anzukurbeln.

## Annex

### A1. Detaillierte Fragestellungen

**Tabelle 21: Aspekte der RFA von besonderem Interesse entlang der Prüfpunkte**

| Prüfpunkte RFA   | Aspekte von besonderem Interesse  |
|--|---|
| Prüfpunkt I: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Welche Markt-, Regulierungsversagen (z.B. Externalitäten) und überwiegend öffentliche Interessen bestehen beim Cannabismarkt?</li> <li>▪ Besteht eine Vorstellung zum heutigen Markt (Status quo) und wie er sich ohne Massnahmen dieser Vorlage entwickeln könnte (Referenzszenario)? Gegenüber dieser Referenzentwicklung sind die folgenden Fragestellungen zu vergleichen.</li> </ul>  |
| Prüfpunkt II: Alternative Handlungsoptionen                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Welche alternative Marktregulierungen bestehen in anderen Ländern (z.B. Canada, Deutschland und USA)?</li> </ul>   |
| Prüfpunkt III: Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Was sind die Auswirkungen auf die Konsument:innen (u.a. Preis und Qualität) und Produzenten (u.a. Landwirtschaft, Industrie, Verkauf)? Wie verändern sich die Lieferketten und (Online-)Handel?</li> <li>▪ Welche direkten Regulierungskosten entstehen durch die neuen Massnahmen bei den Marktakteuren auf der Wertschöpfungskette und insbesondere für KMU? Diese sind idealerweise quantitativ darzulegen.</li> <li>▪ Welche legale und illegale Marktentwicklung ist zu erwarten, resp. wie verändern sich Angebot und Nachfrage nach Cannabis in der Schweiz infolge einer Marktregulierung für Cannabis zu rekreativen Zwecken?</li> </ul>  |
| Prüfpunkt IV: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und Gesellschaft | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Welche Auswirkungen auf makroökonomische Indikatoren wie das BIP, Beschäftigung und Aussenhandel sind zu erwarten, auch unter Berücksichtigung von indirekten Effekten?</li> <li>▪ Welche dynamischen Wachstumsimpulse auf der Produktionsebene (Verkauf erfolgt nicht gewinnorientiert) und Innovationsanreize entstehen mit der Regulierung des Cannabismarktes?</li> <li>▪ Inwiefern hat die Vorlage Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, Jugendschutz und Sicherheit (u.a. Kostenanstieg infolge Veränderung des problematischen Konsums; Kosten im Zusammenhang mit Verkehrssicherheit)</li> <li>▪ Wie wirken die diversen Massnahmen zusammen? Gibt es Konflikte und Überlappungen zwischen den Massnahmen?</li> </ul> |
| Prüfpunkt V: Zweckmässigkeit im Vollzug                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Welche neuen Vollzugskosten (idealerweise mit quantitativer Einschätzung) entstehen bei Bund, Kantone und Gemeinden und welche Kosten entfallen mit der Marktregulierung für Cannabis zu rekreativen Zwecken (z.B. für die Strafverfolgung)?</li> <li>▪ Zweckmässigkeit der Ausgestaltung des Vollzugs und mögliche Optimierungen zur Verringerung des Aufwandes.</li> </ul>   |

Tabelle INFRAS. Quelle: Pflichtenheft mit eigener Zuordnung zu den Prüfpunkten.

## A2. Befragte Akteure

**Tabelle 22: Befragte Akteure erste Phase (September – November 2024)**

| <b>Institution</b>   | <b>Interviewpartner:in</b>  |
|--|---|
| <b>Behörden und Institutionen des Bundes und der Kantone</b> |   |
| BAG  | Michael Anderegg, Sektion Politische Grundlagen   |
|  | Christian Werz, Sektion Vollzug und Datensysteme  |
|  | Tanja Iff, Sektion Präventionsstrategien, Koordinationsstelle KKBS, SKBS  |
|  | Simon Marmet und Sebastian Mader, Sektion wissenschaftliche Grundlagen  |
| BAZG   | Stefan Schmidt, Abteilung Grundlagen, Abgaben   |
| Swissmedic   | Monica Joos, Abteilung Betäubungsmittel   |
| BAFU   | Susanne Riedener, Sektion CO2-Abgabe und Emissionshandel  |
| BFK  | Andreas Tschöpe, verantwortlich für Rückrufe  |
| Kantone  | Joos Tarnutzer, Kantonaler Suchtbeauftragter BL   |
| Kantonschemiker  | Dr. Martin Brunner, Kantonales Labor Zürich   |
| EKSN   | Christian Schneider, Mitglied Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKSN), Kantonspolizei Zürich |
| ASTRA  | Markus Dill, Abteilung Strassenverkehr, Vorschriften Verkehrsteilnehmende   |
| <b>Produzenten</b>   |   |
| IG Hanf  | Lukas Brunner, Rechtliches und Regulatorisches  |
| Pure Productions AG  | Marc Brügger, Head of Innovations&Regulation  |
| SwissExtract AG  | Stefan Strasser, CTO  |
| Alpina Pharma AG   | Raffael Kühne, CEO  |
| <b>Verkaufsstellen Pilotversuche</b>                         |   |
| Swiss Cannabis Research Pilotversuch                         | Paul Lukas Good   |
| Many's Zürich und Didi's Social Club                         | Massimo Casellucci, Didier Marchetto  |
| Cann-L Lausanne  | Frank Zobel   |
| Weed Care BS Apotheke  | Lukas Meister, Leiter Apotheke  |
| Züri Can – Drogeninformationszentrum Stadt Zürich            | Dominique Schori  |
| <b>Expert:innen</b>  |   |
| Sucht Schweiz  | Frank Zobel   |
| ZHAW soziale Arbeit  | Michael Herzig  |

Tabelle INFRAS.

## A3. Modellübersicht Cannabisregulierungen in anderen Staaten

Abbildung 2: Modellübersicht Cannabisregulierung

| Kategorie                              | Bereich                               | Modell  | Länderbeispiele  | Pilotversuche CH <sup>8</sup>   |
|--|---------------------------------------|---|--|---|
| <b>Selbstversorgung</b>                |                                       | <b>Eigenanbau</b> (Homegrowing)   | - Luxemburg (2022, Gesetzesentwurf liegt vor)<br>- meiste Staaten mit weitergehenden Modellen                | keine   |
|  |                                       | <b>gemeinschaftliche Selbstversorgung</b> (Cannabis Social Clubs)                           | - Uruguay (2014)<br>- Malta (2021, noch nicht in Kraft)  | Zürich (Züri Can) <sup>9</sup>  |
| <b>Nicht-gewinnorientierte Ansätze</b> | Produktion und Vertrieb <sup>10</sup> | <b>Nonprofit-Organisationen (NPO)</b>   | bei medizinischem Cannabis<br>New Hampshire und Delaware, USA  | noch keine  |
|  | Verkauf (Detailhandel)                | <b>Verkaufsstellen von privaten NPO</b> (privatrechtliche NPO)                              | not-for-profit gambling societies in Neuseeland (nicht Cannabis)   | Genf (Verein ChanGE)  |
|  |                                       | <b>Verkaufsstellen der Gemeinden</b> (community trust model mit öffentlich-rechtlichen NPO) | alcohol licensing trusts in Neuseeland (nicht Cannabis)  | Zürich (Züri Can)   |
| <b>Staatliches Monopol</b>             | Produktion und Vertrieb               | <b>staatliches Produktionsmonopol</b>   | Vertrags Anbau von Medizinalcannabis in Deutschland durch Private und Vertrieb durch staatl. Cannabisagentur | keine   |
|  |                                       | <b>Monopolkonzession an privaten Produzenten</b>  | Keine Beispiele für Cannabis   | keine   |
|  | Verkauf (Detailhandel)                | <b>Staatliche Monopolsellschaft für Cannabisverkauf</b>                                     | Québec, Kanada (2018)  | Lausanne (Cann-L)   |
|  |                                       | <b>Monopolkonzession an «for benefit» Unternehmen</b> (Modell «Spielbanken»)                | Keine Beispiele für Cannabis   | noch keine  |
| <b>Kommerzieller Markt</b>             | Produktion und Vertrieb               | <b>Privatwirtschaftliche Produzenten</b>  | u.a. Colorado, USA (2012), Uruguay (2014), Kanada (2018)   | Alle Pilotversuche  |
|  | Verkauf (Detailhandel)                | <b>Verkauf in Apotheken</b>   | Uruguay (2014)   | Basel-Stadt (Weed-Care)<br>Bern (SCRIPT) <sup>11</sup><br>Zürich (Züri Can) |
|  |                                       | <b>Cannabisshops</b>  | Colorado, USA (2012) und div. US-Staaten und kanadische Provinzen  | Noch keine  |

<sup>8</sup> Grössere, bereits öffentlich bekannte Pilotversuche. Bewilligt wurde bis dato der Versuch in Basel-Stadt. Nächstes Jahr dürften die meisten genannten weiteren Versuche starten, sofern sie die Bewilligungsaufgaben erfüllen. Weitere Versuche sind u.a. in Freiburg, St. Gallen, Olten, Glarus, Basel-Landschaft und im Tessin im Gespräch.

<sup>9</sup> In Pilotversuchen ist in CSC kein Eigenanbau möglich, da die Produktion aufgrund hoher Qualitätsanforderungen professionell erfolgen muss (keine Selbstversorgungsmodelle vorgesehen). Das Modell der Selbstorganisation der Konsumierenden in CSC lässt sich in den Pilotversuchen gleichwohl austesten.

<sup>10</sup> Unter «Vertrieb» ist hier die Logistik zwischen der Produktion und dem Detailhandel zu verstehen.

<sup>11</sup> In diesem Fall ein weitgehend nicht-gewinnorientierter Verkauf durch Apotheken (ähnlich wie in Uruguay)

Quelle: BAG (2023)

## A4. Vertieft analysierte Massnahmen und Vergleichsszenarien

**Tabelle 23: Vertieft analysierte Massnahmen und Vergleichsszenarien (Kap. 3)**

| Massnahmen   | Artikel des E-CanPG  | Vergleichsszenario: Gesamtpaket ...                       |
|--|--|---|
| <b>Massnahmen zur Marktstruktur</b>                        |  |   |
| M1: Gewinnorientierte Produktion/Bewilligungen             | Art. 15  | Mit staatlichem Monopol                                   |
| M2: Anforderungen an Produktequalität / Selbstkontrollen   | Art. 19-26, Art. 33  | Ohne Anforderungen an Produktequalität / Selbstkontrollen |
| M3: Möglichkeit Ein- und Ausfuhr                           | Art. 57-61   | Ohne Möglichkeit Ein- und Ausfuhr                         |
| M4: Nicht-Gewinnorientierter Verkauf                       | Art. 40 Abs.1 b  | Mit gewinnorientiertem Verkauf                            |
| M5: Verbot der vertikalen Integration                      | Art. 9   | Ohne Verbot der vertikalen Integration                    |
| M6: Begrenzung der Verkaufsstellen                         | Art. 39 Abs. 3   | Ohne Begrenzung Verkaufsstellen                           |
| M7: Möglichkeit Onlinehandel                               | Art. 48  | Ohne Onlinehandel   |
| M8: Track&Trace der Wertschöpfungskette                    | Art. 85  | Ohne Track&Trace  |
| <b>Massnahmen betreffend Verkauf und Verkaufsförderung</b> |  |   |
| M9: Allgemeines Werbeverbot                                | Artikel 11   | Ohne Werbeverbot  |
| M10: Neutrale Verpackungen, Warnhinweise                   | Art. 27  | Ohne Auflagen Verpackungen                                |
| M11: Anforderung Verkauf                                   |  |   |
| M11a: Begrenzung Bezugsmenge pro Kauf (5g Gesamt-THC)      | Art. 42 Abs. 1 Bst. f; Art. 52 Abs. 1 Bst. g)                            | Ohne Begrenzung Bezugsmenge                               |
| M11c Verkaufsverbot Alkohol und Tabak                      | Art. 43 Abs. 2   | Ohne Verkaufsverbot Alkohol und Tabak                     |
| M11c: Altersgrenze   | Art. 42 Abs. 1 Bst. j und k, Art. 43 Abs. 3; Art. 52 Abs. 1 Bst. j und k | Ohne Altersgrenze   |
| M11d: Beratung, Früherkennung und -intervention            | Art. 42 Abs. 1 Bst. c, d und e; Art. 52 Abs. 1 Bst. c, e und f)          | Ohne Beratung   |
| M11e: Zweckgebundene Finanzierung Suchtprävention          | Art. 40 Abs. 1 Bst. c; Art. 49 Abs. 1 Bst. c                             | Ohne zweckgebundene Finanzierung                          |
| <b>Lenkungsabgabe</b>                                      |  |   |
| M12: Lenkungsabgabe  | Art. 63  | Ohne Lenkungsabgabe                                       |

## A5. Erläuterungen zu den Schätzungen der Vollzugskosten Bund und Kantone

### A5.1. Vollzugskosten Bund

**Tabelle 24: Über Gebühren finanzierbare Kosten**

| Vollzugskosten Bund  | Über Gebühren finanzierbare Kosten                         |                  |  |                |  |
|--|--|------------------|--|----------------|--|
|  | Einführungskosten nach IKS<br>(Total ca. erste drei Jahre) |                  | Wiederkehrende Kosten ab IKS<br>(jährlich) |                |  |
|  | min  | max              | min  | max            |  |
| <b>Betriebsbewilligungen, Konzessionen, Kontrollen (BAG)</b>                 | <b>1'161'000</b>   | <b>3'495'000</b> | <b>100'000</b>                             | <b>200'000</b> |  |
| Vergabe Betriebsbewilligungen Produktion (Art. 15 bis 18)*                   | 1'125'000  | 3'375'000        | 100'000                                    | 200'000        |  |
| Erteilung Konzession Onlinehandel (Art. 48 Abs. 2)*                          | 36'000   | 120'000          | -  | -              |  |
| <b>Informationssysteme betreffend Produkte (BAG, BFK)</b>                    | <b>150'000</b>   | <b>500'000</b>   | <b>16'500</b>                              | <b>62'500</b>  |  |
| Meldeportal Produkte (Art. 35)*  | 150'000  | 500'000          | 6'500                                      | 52'500         |  |
| Rückrufe (Art. 36)* (BFK)  | -  | -                | 10'000                                     | 10'000         |  |
| <b>Ein- und Ausfuhr (Swissmedic, BAZG)</b>                                   | <b>-</b>   | <b>-</b>         | <b>-</b>                                   | <b>-</b>       |  |
| Erteilung Ein- und Ausfuhrbewilligung (Art. 57 Abs. 1), Art. 5 Abs 1 BetmG)* | -  | -                | -  | -              |  |
| <b>Total über Gebühren finanzierbare Kosten</b>                              | <b>1'311'000</b>   | <b>3'995'000</b> | <b>116'500</b>                             | <b>262'500</b> |  |
| Total Gebühren pro Jahr erste drei Jahre (inkl. Einführungskosten)           |  |                  | 553'500                                    | 1'594'167      |  |
| Total Gebühren ab viertem Jahr   |  |                  | 116'500                                    | 262'500        |  |

Legende:

IKS = Inkraftsetzung; n.b. = nicht bezifferbar

\* (teilweise) über Gebühren finanzierbare Vollzugskosten

Tabelle INFRAS.

**Tabelle 25: Über die Vollzugsentschädigung finanzierte Kosten**

| Vollzugskosten Bund  | Über Vollzugsentschädigung finanzierte Kosten              |                  |  |                  |  |
|--|--|------------------|--|------------------|--|
|  | Einführungskosten nach IKS<br>(Total ca. erste drei Jahre) |                  | Wiederkehrende Kosten ab<br>IKS (jährlich) |                  |  |
|  | min  | max              | min  | max              |  |
| <b>Betriebsbewilligungen, Konzessionen, Kontrollen (BAG)</b>                       | <b>-</b>   | <b>-</b>         | <b>1'002'000</b>                           | <b>1'178'000</b> |  |
| Kontrolle Einhaltung gewerbliche Vorgaben Produktion und Onlinehandel (Art. 15, 1) | -  | -                | 880'000                                    | 1'020'000        |  |
| Kontrolle Einhaltung Werbeverbot im Internet (Art. 11)                             | -  | -                | 122'000                                    | 158'000          |  |
| <b>Informationssysteme betreffend Produkte (BAG, BFK)</b>                          | <b>-</b>   | <b>-</b>         | <b>900'000</b>                             | <b>900'000</b>   |  |
| Elektronisches Rückverfolgungssystem (Track&Trace) (Art. 85)                       | -  | -                | 900'000                                    | 900'000          |  |
| <b>Ein- und Ausfuhr (Swissmedic, BAZG)</b>   | <b>-</b>   | <b>-</b>         | <b>360'000</b>                             | <b>900'000</b>   |  |
| Kontrollen an der Grenze (Art. 61 Abs. 2)  | -  | -                | 360'000                                    | 900'000          |  |
| <b>Lenkungsabgabe und Vollzugsentschädigung (BAZG, BAG)</b>                        | <b>-</b>   | <b>-</b>         | <b>2'156'000</b>                           | <b>3'556'000</b> |  |
| Erhebung und Abwicklung (Art. 64)  | -  | -                | 1'220'000                                  | 2'620'000        |  |
| Rückverteilung (Art. 65)   | -  | -                | 936'000                                    | 936'000          |  |
| <b>Aufklärung, Prävention (BAG, BLW, BLV)</b>                                      | <b>2'450'000</b>   | <b>3'150'000</b> | <b>760'000</b>                             | <b>860'000</b>   |  |
| Informations- und Aufklärungsmassnahmen (Art. 89 Abs. 1)                           | 2'350'000  | 2'350'000        | 760'000                                    | 860'000          |  |
| Informationen für die Selbstversorgung (Art. 89 Abs. 2)                            | 100'000  | 800'000          | -  | -                |  |
| <b>Weitere Aufgaben (BAG)</b>  | <b>-</b>   | <b>-</b>         | <b>950'000</b>                             | <b>1'340'000</b> |  |
| Oberaufsicht und Koordination (Art. 84)  | -  | -                | 360'000                                    | 450'000          |  |
| Monitoring (Art. 68)   | -  | -                | 590'000                                    | 890'000          |  |
| Evaluation (Art. 69)   |  | 1)               | 1)   | -                |  |
| <b>Total Vollzugsentschädigung</b>   | <b>2'450'000</b>   | <b>3'150'000</b> | <b>6'128'000</b>                           | <b>8'734'000</b> |  |
| Total Vollzugsentschädigung pro Jahr erste drei Jahre (inkl. Einführungskosten)    | -  | -                | 6'944'667                                  | 9'784'000        |  |
| Total Vollzugsentschädigung ab viertem Jahr  | -  | -                | 6'128'000                                  | 8'734'000        |  |

Legende:

IKS = Inkraftsetzung; n.b. = nicht bezifferbar

\* (teilweise) über Gebühren finanzierbare Vollzugskosten

<sup>1)</sup> Die Evaluationskosten werden über einen separaten Haushalt finanziert. Sie fallen nach fünf Jahren nach Inkrafttreten an.

Tabelle INFRAS.

**Tabelle 26: Schätzung Vollzugskosten Bund (Einführungskosten vor IKS, Aufschlüsselung nach Personal- und Sachkosten)**

| Vollzugskosten Bund  | Einführungskosten                                       |                |                  |                   |
|--|---|----------------|------------------|-------------------|
|  | Einführungskosten vor IKS (Total ca. drei Jahre vorher) |                |                  |                   |
|  | Personalkosten  |                | Sachkosten       |                   |
|  | min   | max            | min              | max               |
| <b>1) Betriebsbewilligungen, Konzessionen, Kontrollen (BAG)</b>              | <b>180'000</b>  | <b>180'000</b> | <b>400'000</b>   | <b>1'600'000</b>  |
| Vergabe und Kontrolle Betriebsbewilligungen Produktion (Art. 15 bis 18)*     | 180'000   | 180'000        | 400'000          | 1'600'000         |
| Erteilung Konzession Onlinehandel (Art. 48 Abs. 2)*                          | -   | -              | -                | -                 |
| Kontrolle Einhaltung Werbeverbot im Internet (Art. 11)                       | -   | -              | -                | -                 |
| <b>2) Informationssysteme betreffend Produkte (BAG, BFK)</b>                 | <b>432'000</b>  | <b>432'000</b> | <b>6'000'000</b> | <b>6'000'000</b>  |
| Elektronisches Rückverfolgungssystem (Track&Trace) (Art. 85)                 | 432'000   | 432'000        | 6'000'000        | 6'000'000         |
| Meldeportal Produkte (Art. 35)*  | -   | -              | -                | -                 |
| Rückrufe (Art. 36)* (BFK)  | -   | -              | -                | -                 |
| <b>3) Ein- und Ausfuhr (Swissmedic, BAZG)</b>                                | -   | -              | -                | -                 |
| Erteilung Ein- und Ausfuhrbewilligung (Art. 57 Abs. 1), Art. 5 Abs 1 BetmG)* | -   | -              | -                | -                 |
| Kontrollen an der Grenze (Art. 61 Abs. 2)                                    | -   | -              | -                | -                 |
| <b>4) Lenkungsabgabe und Vollzugsentschädigung (BAZG, BAG)</b>               | -   | -              | <b>1'500'000</b> | <b>3'000'000</b>  |
| Erhebung und Abwicklung (Art. 64)  | -   | -              | 1'500'000        | 3'000'000         |
| Rückverteilung (Art. 65)   | -   | -              | -                | -                 |
| <b>5) Information und Aufklärung (BAG, andere Bundesämter)</b>               | -   | -              | <b>1'100'000</b> | <b>1'100'000</b>  |
| Informations- und Aufklärungsmassnahmen (Art. 89 Abs. 1)                     | -   | -              | 1'100'000        | 1'100'000         |
| Informationen für die Selbstversorgung (Art. 89 Abs. 2)                      | -   | -              | -                | -                 |
| <b>6) Weitere Aufgaben (BAG, andere Bundesämter)</b>                         | <b>180'000</b>  | <b>180'000</b> | <b>300'000</b>   | <b>500'000</b>    |
| Oberaufsicht und Koordination (Art. 84)                                      | -   | -              | -                | -                 |
| Monitoring (Art. 68)   | 180'000   | 180'000        | 300'000          | 500'000           |
| Evaluation (Art. 69)   | -   | -              | -                | -                 |
| <b>Total Bund</b>  | <b>792'000</b>  | <b>792'000</b> | <b>9'300'000</b> | <b>12'200'000</b> |
| <b>Vollzeitäquivalente (VZÄ)</b>   | <b>4.4</b>  | <b>4.4</b>     | -                | -                 |
| davon BAG  | 792'000   | 792'000        | 7'750'000        | 9'150'000         |
| VZÄ BAG  | 4.4   | 4.4            | -                | -                 |
| davon BAZG   | -   | -              | 1'500'000        | 3'000'000         |
| VZÄ BAZG   | -   | -              | -                | -                 |
| davon andere Bundesämter   | -   | -              | 50'000           | 50'000            |

Legende:

n.b. = nicht bezifferbar

\* (teilweise) über Gebühren finanzierbare Vollzugskosten

Tabelle INFRAS

**Tabelle 27: Schätzung Vollzugskosten Bund (Einführungskosten nach IKS, Aufschlüsselung nach Personal- und Sachkosten)**

| Vollzugskosten Bund  | Einführungskosten nach IKS (Total ca. erste drei Jahre) |                  |                  |                  |
|--|---|------------------|------------------|------------------|
|  | Personalkosten  |                  | Sachkosten       |                  |
|  | min   | max              | min              | max              |
| <b>1) Betriebsbewilligungen, Konzessionen, Kontrollen (BAG)</b>              | <b>1'161'000</b>  | <b>3'495'000</b> | -                | -                |
| Vergabe und Kontrolle Betriebsbewilligungen Produktion (Art. 15 bis 18)*     | 1'125'000   | 3'375'000        | -                | -                |
| Erteilung Konzession Onlinehandel (Art. 48 Abs. 2)*                          | 36'000  | 120'000          | -                | -                |
| Kontrolle Einhaltung Werbeverbot im Internet (Art. 11)                       | -   | -                | -                | -                |
| <b>2) Informationssysteme betreffend Produkte (BAG, BFK)</b>                 | -   | -                | <b>150'000</b>   | <b>500'000</b>   |
| Elektronisches Rückverfolgungssystem (Track&Trace) (Art. 85)                 | -   | -                | -                | -                |
| Meldeportal Produkte (Art. 35)*  | -   | -                | 150'000          | 500'000          |
| Rückrufe (Art. 36)* (BFK)  | -   | -                | -                | -                |
| <b>3) Ein- und Ausfuhr (Swissmedic, BAZG)</b>                                | -   | -                | -                | -                |
| Erteilung Ein- und Ausfuhrbewilligung (Art. 57 Abs. 1), Art. 5 Abs 1 BetmG)* | n.b   | n.b              | -                | -                |
| Kontrollen an der Grenze (Art. 61 Abs. 2)                                    | -   | -                | -                | -                |
| <b>4) Lenkungsabgabe und Vollzugsentschädigung (BAZG, BAG)</b>               | -   | -                | -                | -                |
| Erhebung und Abwicklung (Art. 64)  | -   | -                | -                | -                |
| Rückverteilung (Art. 65)   | -   | -                | -                | -                |
| <b>5) Information und Aufklärung (BAG, andere Bundesämter)</b>               | <b>60'000</b>   | <b>480'000</b>   | <b>2'390'000</b> | <b>2'670'000</b> |
| Informations- und Aufklärungsmassnahmen (Art. 89 Abs. 1)                     | -   | -                | 2'350'000        | 2'350'000        |
| Informationen für die Selbstversorgung (Art. 89 Abs. 2)                      | 60'000  | 480'000          | 40'000           | 320'000          |
| <b>6) Weitere Aufgaben (BAG, andere Bundesämter)</b>                         | -   | -                | <b>250'000</b>   | <b>250'000</b>   |
| Oberaufsicht und Koordination (Art. 84)                                      | -   | -                | -                | -                |
| Monitoring (Art. 68)   | -   | -                | -                | -                |
| Evaluation (Art. 69)   | -   | -                | 250'000          | 250'000          |
| <b>Total Bund</b>  | <b>1'221'000</b>  | <b>3'975'000</b> | <b>2'790'000</b> | <b>3'420'000</b> |
| <b>Vollzeitäquivalente (VZÄ)</b>   | <b>6.8</b>  | <b>22.1</b>      | -                | -                |
| davon BAG  | 1'161'000   | 3'495'000        | 2'400'000        | 2'750'000        |
| <b>VZÄ BAG</b>   | <b>6.5</b>  | <b>19.4</b>      | -                | -                |
| davon BAZG   | -   | -                | -                | -                |
| <b>VZÄ BAZG</b>  | <b>-</b>  | <b>-</b>         | <b>-</b>         | <b>-</b>         |
| davon andere Bundesämter   | 60'000  | 480'000          | 390'000          | 670'000          |
| <b>VZÄ andere Bundesämter</b>  | <b>0.3</b>  | <b>2.7</b>       | -                | -                |

Legende:

n.b. = nicht bezifferbar

\* (teilweise) über Gebühren finanzierbare Vollzugskosten

Tabelle INFRAS.

**Tabelle 28: Schätzung Vollzugskosten Bund (Wiederkehrende Kosten, Aufschlüsselung nach Personal- und Sachkosten)**

| Vollzugskosten Bund  | Wiederkehrende Kosten ab IKS (jährlich) |                  |                  |                  |  |
|--|---|------------------|------------------|------------------|--|
|  | Personalkosten                          |                  | Sachkosten       |                  |  |
|  | min                                     | max              | min              | max              |  |
| <b>1) Betriebsbewilligungen, Konzessionen, Kontrollen (BAG)</b>              | <b>972'000</b>                          | <b>1'008'000</b> | <b>130'000</b>   | <b>370'000</b>   |  |
| Vergabe und Kontrolle Betriebsbewilligungen Produktion (Art. 15 bis 18)*     | 900'000                                 | 900'000          | 80'000           | 320'000          |  |
| Erteilung Konzession Onlinehandel (Art. 48 Abs. 2)*                          | -                                       | -                | -                | -                |  |
| Kontrolle Einhaltung Werbeverbot im Internet (Art. 11)                       | 72'000                                  | 108'000          | 50'000           | 50'000           |  |
| <b>2) Informationssysteme betreffend Produkte (BAG, BFK)</b>                 | <b>11'500</b>                           | <b>17'500</b>    | <b>905'000</b>   | <b>945'000</b>   |  |
| Elektronisches Rückverfolgungssystem (Track&Trace) (Art. 85)                 | -                                       | -                | 900'000          | 900'000          |  |
| Meldeportal Produkte (Art. 35)*  | 1'500                                   | 7'500            | 5'000            | 45'000           |  |
| Rückrufe (Art. 36)* (BFK)  | 10'000                                  | 10'000           | -                | -                |  |
| <b>3) Ein- und Ausfuhr (Swissmedic, BAZG)</b>                                | <b>360'000</b>                          | <b>900'000</b>   | -                | -                |  |
| Erteilung Ein- und Ausfuhrbewilligung (Art. 57 Abs. 1), Art. 5 Abs 1 BetmG)* | -                                       | -                | -                | -                |  |
| Kontrollen an der Grenze (Art. 61 Abs. 2)                                    | 360'000                                 | 900'000          | -                | -                |  |
| <b>4) Lenkungsabgabe und Vollzugsentschädigung (BAZG, BAG)</b>               | <b>756'000</b>                          | <b>1'656'000</b> | <b>1'400'000</b> | <b>1'900'000</b> |  |
| Erhebung und Abwicklung (Art. 64)  | 720'000                                 | 1'620'000        | 500'000          | 1'000'000        |  |
| Rückverteilung (Art. 65)   | 36'000                                  | 36'000           | 900'000          | 900'000          |  |
| <b>5) Information und Aufklärung (BAG, andere Bundesämter)</b>               | <b>360'000</b>                          | <b>360'000</b>   | <b>400'000</b>   | <b>500'000</b>   |  |
| Informations- und Aufklärungsmassnahmen (Art. 89 Abs. 1)                     | 360'000                                 | 360'000          | 400'000          | 500'000          |  |
| Informationen für die Selbstversorgung (Art. 89 Abs. 2)                      | -                                       | -                | -                | -                |  |
| <b>6) Weitere Aufgaben (BAG, andere Bundesämter)</b>                         | <b>450'000</b>                          | <b>540'000</b>   | <b>500'000</b>   | <b>800'000</b>   |  |
| Oberaufsicht und Koordination (Art. 84)                                      | 360'000                                 | 450'000          | -                | -                |  |
| Monitoring (Art. 68)   | 90'000                                  | 90'000           | 500'000          | 800'000          |  |
| Evaluation (Art. 69)   | -                                       | -                | -                | -                |  |
| <b>Total Bund</b>  | <b>2'909'500</b>                        | <b>4'481'500</b> | <b>3'335'000</b> | <b>4'515'000</b> |  |
| <i>Vollzeitäquivalente (VZÄ)</i>   | <i>16.2</i>                             | <i>24.9</i>      | -                | -                |  |
| davon BAG  | 1'769'500                               | 1'901'500        | 1'935'000        | 2'615'000        |  |
| <i>VZÄ BAG</i>   | <i>9.8</i>                              | <i>10.6</i>      | -                | -                |  |
| davon BAZG   | 1'080'000                               | 2'520'000        | 500'000          | 1'000'000        |  |
| <i>VZÄ BAZG</i>  | <i>6.0</i>                              | <i>14.0</i>      | -                | -                |  |
| davon andere Bundesämter   | 60'000                                  | 60'000           | -                | -                |  |
| <i>VZÄ andere Bundesämter</i>  | -                                       | -                | -                | -                |  |
| davon Krankenversicherer   | -                                       | -                | 900'000          | 900'000          |  |

Legende:

n.b. = nicht bezifferbar

\* (teilweise) über Gebühren finanzierbare Vollzugskosten

Tabelle INFRAS.

**Tabelle 29: Schätzung Vollzugskosten Bund (Aufteilung über die Jahre)**

| Jahr  | J-3         |             | J-2         |             | J-1         |             | J (Inkrafttreten) |              | J+1         |              | J+2         |              | J+3* und folgende |             |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------------|-------------|
|   | min.        | max.        | min.        | max.        | min.        | max.        | min.              | max.         | min.        | max.         | min.        | max.         | min.              | max.        |
| <b>Ausgaben in Mio. CHF</b>                   |             |             |             |             |             |             |                   |              |             |              |             |              |                   |             |
| <b>Einführungskosten</b>                      | <b>3.36</b> | <b>4.33</b> | <b>3.36</b> | <b>4.33</b> | <b>3.36</b> | <b>4.33</b> |                   |              |             |              |             |              |                   |             |
| Davon Personalaufwand                         | 0.26        | 0.26        | 0.26        | 0.26        | 0.26        | 0.26        |                   |              |             |              |             |              |                   |             |
| Davon Sachaufwand                             | 3.10        | 4.07        | 3.10        | 4.07        | 3.10        | 4.07        |                   |              |             |              |             |              |                   |             |
| <b>Jährlich wiederkehrende Vollzugskosten</b> |             |             |             |             |             |             | <b>7.58</b>       | <b>11.46</b> | <b>7.58</b> | <b>11.46</b> | <b>7.58</b> | <b>11.46</b> | <b>6.24</b>       | <b>9.00</b> |
| Davon Personalaufwand                         |             |             |             |             |             |             | 3.32              | 5.81         | 3.32        | 5.81         | 3.32        | 5.81         | 2.91              | 4.48        |
| Davon Sachaufwand                             |             |             |             |             |             |             | 4.27              | 5.66         | 4.27        | 5.66         | 4.27        | 5.66         | 3.34              | 4.52        |
| <b>Einnahmen in Mio. CHF</b>                  |             |             |             |             |             |             |                   |              |             |              |             |              |                   |             |
| Gebühren                                      |             |             |             |             |             |             | 0.55              | 1.59         | 0.55        | 1.59         | 0.55        | 1.59         | 0.12              | 0.26        |
| Vollzugsentschädigung                         |             |             |             |             |             |             | 6.94              | 9.78         | 6.94        | 9.78         | 6.94        | 9.78         | 6.13              | 8.73        |
| <b>Total**</b>                                |             |             |             |             |             |             | <b>7.5</b>        | <b>11.38</b> | <b>7.50</b> | <b>11.38</b> | <b>7.50</b> | <b>11.38</b> | <b>6.24</b>       | <b>9.00</b> |

Legende:

\* im 5. Jahr nach IKS kommen zusätzliche Evaluationskosten dazu.

\*\* Das Total der Einnahmen entspricht nicht dem Total der Kosten, da die Evaluationskosten über einen separaten Haushalt finanziert werden

Tabelle INFRAS.

## Erläuterungen zu den Vollzugskosten

### 1) Betriebsbewilligungen, Konzessionen, Kontrollen

#### Bewilligungen für Anbau und Herstellung (Erteilung und Kontrolle)

Das BAG ist für die Bewilligung der Produktionsbetriebe zuständig. Es werden separate Bewilligungen für den Anbau und die Herstellung vergeben, wobei es für den Kleinanbau eine spezielle Bewilligung mit erleichterten Anforderungen geben soll.<sup>122</sup> Für den Vollzug muss ein **Bewilligungs- und Kontrollsystem** aufgebaut werden (Erarbeitung von Vorlagen, Bereitstellung von Informationen, Erarbeitung von Checklisten für die Kontrolle etc.). Den Personalaufwand für den Aufbau schätzt das BAG auf ca. 0.5 VZÄ (= CHF 90'000)<sup>123</sup> jährlich während zwei Jahren (vor Inkraftsetzung).

Zu den Einführungskosten vor Inkrafttreten kommen Sachkosten für die Entwicklung eines **elektronischen Bewilligungsportals** hinzu. Die Bewilligungen und Konzessionen können gemäss BAG vermutlich über die bereits existierende BAG-Gesuchplattform abgewickelt werden (Variante 1). Die Beteiligung an den Erstellungskosten schätzt das BAG auf CHF 400'000. Falls es nicht möglich sein sollte, diese Synergien mit dem bestehenden IT-System des BAG zu nutzen, müsste ein eigenständiges System entwickelt werden (Variante 2). Das BAG schätzt die Erstellungskosten auf ca. CHF 1.6 Mio. Da zwar Variante 1 wahrscheinlich, aber nicht ganz sicher ist, wird von einer Bandbreite mit Variante 2 als Maximum ausgegangen.

In der Startphase nach Inkraftsetzung ist mit einem grösseren Aufkommen an Bewilligungen in den ersten 1-3 Jahren zu rechnen. Der Aufwand hierfür dürfte zwischen CHF 1'125'000 und CHF 3'375'000 Mio. liegen, was rund 6 bis 19 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) entspricht. Dies basiert auf der Annahme, dass 100 – 150 Gesuche eingehen<sup>124</sup> und der Aufwand für die Bearbeitung eines Gesuchs knapp ein Monat bis 1.5 Monate<sup>125</sup> beträgt.

Nach den ersten Jahren gehen wir von einzelnen Anpassungen der Gesuche und wenigen neuen Gesuchen aus, da sich der Markt mit den bereits heute im CBD und medizinischen Cannabis tätigen Betrieben schnell etablieren und anschliessend eher einzelne Nischenbetriebe neu auf den Markt kommen dürften. Hinzu kommt ein wiederkehrender Aufwand für die **Kontrolle der Einhaltung der gewerblichen Vorgaben**. Dazu gehören Inspektionen (ca. 10-20 pro Jahr), aber auch die Informationsaufbereitung und der Informationsaustausch mit den

<sup>122</sup> z.B. betreffend Zugangsbeschränkung zur Produktionsstätte, gesicherte Lagerräume, Entsorgungsvorrichtungen. Diese Bewilligungen dürften einen etwas geringeren Vollzugaufwand nach sich ziehen (vgl. Erläuterungen zu Art. 15).

<sup>123</sup> Gemäss Angaben des BAG liegen die Bruttolohnkosten eines VZÄ bei CHF 180'000.

<sup>124</sup> Die IG Hanf schätzt, dass weniger als 50 Unternehmen für eine reguläre Anbaubewilligung in Betracht kommen, wenn die Anforderungen gleich oder ähnlich sind wie bei den Pilotversuchen. Ein befragter Produzent geht davon aus, dass sich im Markt für nicht-medizinisches Cannabis rund 20 Betriebe etablieren werden, davon einzelne grosse Player und mehrere Nischenanbieter. Wir gehen von einer Bandbreite von 20-50 Betrieben bei einem etablierten Markt aus. Bei getrennten Bewilligungen für Anbau und Herstellung dürften 25-75 Bewilligungen bei einem etablierten Markt bestehen. Die Erfahrungen aus der Legalisierung des CBD-Marktes legen nahe, dass in der Anfangsphase mehr (auch heute illegale) Anbieter auf den Markt drängen werden und sich der Markt mit der Zeit konsolidieren wird.

<sup>125</sup> Diese Schätzung durch das BAG basiert auf Erfahrungen mit Pilotversuchen.

Marktakteuren, den Kantonen, ggf. den Gemeinden und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Den wiederkehrenden Personalaufwand für neue Bewilligungen und die Kontrollen schätzt das BAG auf fünf VZÄ, d.h. CHF 900'000 pro Jahr<sup>126</sup>. Dazu kommen Sachkosten für den Betrieb und die Wartung des Bewilligungsportals in der Höhe von schätzungsweise CHF 80'000 (Variante 1) bis CHF 320'000 (Variante 2) (entspricht 20% der jeweiligen Anschaffungskosten).

### **Konzessionierung Onlinehandel und Kontrollen**

Zur **Erteilung der Konzession** für den Onlinehandel muss das BAG einen geeigneten Konzessionär auswählen und prüfen, ob dieser die Anforderungen betreffend Sicherheit, Konsumenten- und Jugendschutz etc. erfüllt. Den Aufwand für die Erteilung der Konzession schätzen wir auf CHF 36'000 und CHF 120'000 (=0.2 bis 0.7 VZÄ).<sup>127</sup> Dies umfasst den Aufwand für die Ausschreibung und Prüfung von Gesuchen.

Der Aufwand für die **Kontrolle der Einhaltung der Auflagen** fällt jährlich an. Er umfasst die Überprüfung der Webseite, Online-Testkäufe, die Deklaration und Verwendung der Erträge sowie beispielsweise die Inspektion des Lagers. Für Letzteres kann das BAG eine kantonale Vollzugsbehörde beiziehen. Hinzu kommen Aufwände für die Prüfung des Produktesortimentes. Diese wiederkehrenden Aufwände dürften mit den für die Bewilligungen und Kontrollen (Punkt 1) ausgewiesenen fünf VZÄ abgedeckt werden können und sind in obiger Tabelle deshalb nicht separat aufgeführt.

### **Kontrolle Einhaltung Werbeverbot im Internet**

Der Vorentwurf sieht ein allgemeines Werbeverbot für alle Cannabisprodukte vor. Nach Art. 11 Absatz 2 ist das BAG für die **Kontrollen des Werbeverbots im Internet**, bei Applikationen und anderen elektronischen Medien zuständig. Dazu würde gemäss BAG ein IT-gestütztes Tool zum Einsatz kommen, welches Onlineinhalte auf allfällige Verstösse scannt. Fachpersonal müsste die Ergebnisse des Tools zusätzlich bewerten. Ein ähnliches Vorgehen ist auch bei der Umsetzung des Werbeverbots im Zusammenhang mit dem Tabakproduktegesetz TabPG vorgesehen.

Basierend auf den Erfahrungen mit dem TabPG schätzt das BAG, die Lizenzkosten für ein solches Tool auf CHF 50'000 pro Jahr (Betriebs- und Datenkosten).<sup>128</sup> Weiter rechnet das BAG mit einem Aufwand von 0.4 bis 0.6 VZÄ (CHF 72'000 bis CHF 108'000). Der Personalaufwand umfasst einerseits die Überprüfung der aufgedeckten Werbungen im Onlinetool und Reaktion

<sup>126</sup> Dabei ist der Aufwand für Änderungsgesuche und neue Gesuche im Unterschied zu dem restlichen Aufwand gebührenfinanziert. Grob geschätzt könnte dieser Anteil rund CHF 100'000 – CHF 200'000 ausmachen.

<sup>127</sup> Die Untergrenze stützt sich auf die Erfahrungen aus der Bewilligung von Pilotversuchen, wo pro Gesuch ein Aufwand von 0.2 VZÄ angefallen ist. Diese war insofern aufwändig, da ein Forschungskonzept zu prüfen und beurteilen war. Trotzdem werten die Autor:innen dies als Untergrenze, da bei einem Onlinehandel neben den Sicherheits- und Jugendschutzkonzepten und der Infrastruktur des Lagers auch technische Aspekte wie Datenschutz oder technische Systeme zur Altersüberprüfung oder Begrenzung der Bezugsmenge geprüft werden müssen. Zudem muss ein Konzept für die Verwendung der Erträge bewertet werden. Die Obergrenze stützt sich auf Angaben der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) zum Aufwand für die Erteilung einer Konzession für Online-Spielbanken. Dieser Aufwand dürfte gemäss unserer Einschätzung tendenziell höher sein als bei einem Online-Cannabishandel, da die gesetzlichen Vorgaben für Online-Spielbanken komplexer sind.

<sup>128</sup> Müsste das BAG das Tool selber programmieren, sei mit Initialkosten von CHF 100'000 bis 500'000 zu rechnen.

auf Meldungen von Dritten. Ergibt die Überprüfung tatsächlich einen Verstoß gegen das geltende Werbeverbot, müssen die Werbenden kontaktiert werden, damit sie die Werbung wieder entfernen. Der Aufwand für den Betrieb des Systems hängt aber davon ab, wie flächendeckend die Kontrollen erfolgen sollen. Zwar wäre die Funktionalität beim Cannabis vermutlich einfacher als beim Tabak, weil beim Tabak differenzierte Kontrollen nötig sind. Im TabPG gilt das Werbeverbot lediglich für an Kinder und Jugendliche gerichtete Werbung. Jedoch dürften im Bereich Cannabis insgesamt stärkere Kontrollen nötig sein.

## 2) Informationssysteme betreffend Produkte

### Elektronisches Rückverfolgungssystem Track & Trace (Art. 85)

Das BAG ist für die **Bereitstellung** und den Betrieb des elektronischen Rückverfolgungssystems zuständig. Die einmaligen Anschaffungskosten schätzt das BAG auf CHF 6 Mio. (exkl. Modul für die Erhebung der Lenkungsabgabe, vgl. Punkt 8). Dazu kommen in den drei Jahren vor Inkrafttreten jährlich 0.8 VZÄ (=CHF 144'000) für die Beschaffung. Laufende Kosten entstehen in der Folge vor allem durch die **Betriebskosten**. Diese werden auf rund CHF 900'000 geschätzt und dürften unabhängig von der Menge der getrackten Produkte sein (Schätzung entspricht 15% der Anschaffungskosten).

Zu berücksichtigen ist, dass das Rückverfolgungssystem insbesondere eine Vollzugshilfe ist und einen effizienten Vollzug bei verschiedenen Aufgaben ermöglicht. Dies betrifft die Veranlagung der Lenkungsabgabe, da das BAZG die erforderlichen Mengengerüste aus dem Verkauf der Cannabisprodukte im elektronischen Nachverfolgungssystem beziehen und für die Rechnungsstellung der zu leistenden Abgaben nutzen kann (vgl. Ausführungen zu Punkt 8). Es vereinfacht die Kontrollen der Behörden und die gesamte betäubungsmittelrechtliche Buchhaltung und Berichterstattung im internationalen Kontext. Auch für das Monitoring und die Rücknahme von Produkten ermöglicht das Rückverfolgungssystem einen effizienteren Vollzug.

### Meldungen neuer Produkte (Art. 34)

Das BAG ist auch für die **Erfassung der Meldungen** neuer, vermischter Produkte<sup>129</sup> zuständig. Dies würde gemäss BAG vermutlich durch die Anpassung des Meldeportals im Bereich Tabakprodukte umgesetzt (tabacinfo.ch). Die einmaligen Kosten für die Anpassung des Portals schätzt das BAG auf CHF 150'000. Falls die Integration in tabacinfo.ch nicht möglich sein sollte und ein eigenständiges Meldesystem für Cannabis entwickelt werden müsste, wären die Entwicklungskosten gemäss BAG deutlich höher, bei ca. CHF 500'000. Zu den Systemen würden jährliche Betriebskosten in der Höhe von CHF 5'000 (Variante tabacinfo.ch) bis CHF 45'000 (Variante eigenständiges System) anfallen.

<sup>129</sup> Dies sind Cannabisprodukte mit Zusatzstoffen: Produkte zum Verdampfen, Produkte zum Schlucken, Produkte zur Anwendung im Mund, Produkte zum Schnupfen.

Zu wiederkehrenden Kosten hinzu kommen Kosten für das Verarbeiten der Meldungen, d.h. die Prüfung der neuen Produkte, die Analyse wissenschaftlicher Daten zur stofflichen Zusammensetzung der Produkte, die Klärung allfälliger Risiken sowie die Veröffentlichung der Informationen durch das BAG im Internet. Diese sind eher vernachlässigbar. Basierend auf analogen Prozessen zu Tabakprodukten ist gemäss BAG von einem Aufwand von 1.5 Stunden pro Meldung (CHF 150) auszugehen und die Anzahl Meldungen in den ersten 10 Jahren dürfte in einer Bandbreite zwischen 100 und 500 (10-50 Meldungen pro Jahr) liegen.<sup>130</sup> Das entspricht einem Aufwand von CHF 1'500- CHF 7'500 pro Jahr. Vermutlich wäre in den ersten Jahren nach der Legalisierung von Cannabis mit vielen Meldungen zu rechnen. Die Anzahl Meldungen dürfte mit der Zeit aber abnehmen, da der Cannabismarkt zunehmend gesättigt wäre.

### **Rückrufe (Art. 36)**

Wird festgestellt, dass Produkte in Verkehr gebracht wurden, von denen eine unerwartete oder unmittelbare Gefahr für die Gesundheit ausgeht, müssen diese zurückgerufen und zurückgenommen werden. Dafür sind grundsätzlich die Produzenten zuständig. Für Produkte, die bereits an Konsumierende verkauft wurden, erfolgt ein **öffentlicher Rückruf**. Als zuständige Behörde kommt das Eidgenössische Büro für Konsumentenfragen (BFK) in Frage. Gemäss Auskünften des BFK entsteht pro Rückruf ein Aufwand von zwei Arbeitstagen für die Koordination und Absprache mit der zuständigen Behörde, der Medienmitteilung und der Publikation auf der Webseite [www.recallswiss.admin.ch](http://www.recallswiss.admin.ch). Dem BAG als zuständige Behörde, welche die Rückrufe anordnet, dürfte gemäss unserer groben Einschätzung für die Anordnung und Koordination im Durchschnitt ein Arbeitstag Aufwand entstehen.<sup>131</sup> Die Anzahl Rückrufe lässt sich nicht abschätzen. Insgesamt dürfte es sich jedoch sehr wenige Rückrufe (< 5) pro Jahr handeln, wenn das System zur Sicherstellung der Produktequalität (Selbstkontrollen und Stichprobenkontrollen) wie vorgesehen funktioniert. Somit dürfte der Aufwand vernachlässigbar sein und sich auf weniger als CHF 10'000 pro Jahr belaufen.

### **3) Ein- und Ausfuhr an der Grenze (Art. 57, Art. 61)**

Für den Vollzug im Zusammenhang mit Ein- und Ausfuhr sind die Schweizerische Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für Arzneimittel und Medizinprodukte (Swissmedic) und das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) zuständig. Gemäss dem System nach Art 5 Abs 1 BetmG<sup>132</sup>

<sup>130</sup> Unsere grobe Schätzung beruht auf dem Beispiel Québec und Erfahrungen mit CBD sowie den Pilotversuchen in der Schweiz. In Québec sind im Onlineshop<sup>130</sup> rund 100 vermischte Produkte zu finden, wobei keine Vape-Produkte verkauft werden und es nur einen staatlichen Monopolanbieter gibt. Beim CBD wurden in der Schweiz in den Jahren 2017 bis Mitte 2024 rund 2400 Produkte gemeldet, wobei dies unvermischte und vermischte Produkte umfasst.

<sup>131</sup> Der Prozess und die Zuständigkeiten bei den Rückrufen sind noch nicht genau präzisiert. Im Lebensmittel- und Gebrauchsgegenstandsbereich sind die kantonalen Lebensmittelvollzugsbehörden involviert, welche mit den Betrieben, die die entsprechenden Produkte in Umlauf gebracht haben, die Abklärungen und Massnahmen trifft. Das BLV als zuständige Bundesbehörde hat dabei nur im Fall von einer öffentlichen Warnung (gemäss Art. 54 LMG) einen relevanten Mehraufwand. Der Aufwand besteht im Einholen der benötigten Informationen, der Risikobeurteilung sowie der Koordination zur Abklärung der Rückverfolgbarkeit und kann von wenigen Stunden bis Tagen dauern.

<sup>132</sup> SR 812.121

und abgestimmt mit dem internationalen Vorgehen muss Swissmedic für jede Ein- und Ausfuhr eine Bewilligung erteilen. Dazu prüft Swissmedic die auf einem elektronischen Portal eingehenden Gesuche, d.h. ob eine Grundbewilligung gemäss Liste des BAG vorliegt und (bei Ausfuhr), ob im einführenden Land eine Einfuhr möglich ist. Anschliessend stellt Swissmedic die Bewilligungen in Papierform aus. Die Verzollenden müssen die Bewilligungen beim Zoll vorlegen. Das BAZG erfasst und veranlagt die Ein- und Ausfuhr an der Grenze und meldet sie Swissmedic zurück.<sup>133</sup> Die wiederkehrenden Kosten von Swissmedic und dem BAZG für diese Aufgaben lassen sich schwer abschätzen, da sie eins zu eins von der Menge der Ein- und Ausfuhr abhängen. Die Menge ist wiederum davon abhängig, wie sich die rechtliche Situation zu Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken im Ausland entwickelt. Da die Ein- und Ausfuhr von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken derzeit in keinem Land legal ist, gehen wir für die ersten Jahre von sehr wenigen Ein- und Ausfuhr aus.<sup>134</sup> Dies könnte sich jedoch ändern, wenn andere Länder die Ein- und Ausfuhr von nicht-medizinischem Cannabis legalisieren.<sup>135</sup>

Weiter kann das BAZG gemäss Art. 61 Abs. 2 **Kontrollen der Ein- Aus- und Durchfuhr** durchführen. Damit verbunden sind folgende Aufwände: Schulung der Front-Mitarbeitenden, Vorläufige Sicherstellungen des Materials, Verweigerung der Ein-, Aus- und Durchfuhr, Entnahme von Proben und Mustern sowie Erstatte einer Strafanzeige bei festgestellten Verstössen. Für diese Aufgabe rechnet das BAZG mit wiederkehrenden Aufwänden von 2 bis 5 VZÄ (CHF 360'000 bis 900'000). Die Minimalvariante umfasst die Schulung der 3'500 Front-Mitarbeitenden, die Erstellung von Dienstweisungen und Richtlinien. Dieser Aufwand fällt unabhängig davon an, wie viele Sendungen kontrolliert werden müssen. Die Maximalvariante berücksichtigt eine minimale Zahl von Kontrollen. Zudem erwartet das BAZG einen zunehmenden Ausfuhrschmuggelverkehr, auch wenn der Kauf für Personen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz verboten ist.<sup>136</sup>

<sup>133</sup> Gemäss Swissmedic kann auf die bestehenden Prozesse bei Betäubungsmitteln (inkl. med. Cannabis) abgestützt werden. Derzeit sei man daran, das System noch durch entsprechende elektronische Systeme bei Swissmedic und dem BAZG stärker zu automatisieren.

<sup>134</sup> Prinzipiell könnte es für andere Länder interessant sein, Ausgangsmaterial (Cannabis oder Rein-THC als Rohstoffe für Produkte) in die Schweiz einzuführen. Dies müsste gemäss Swissmedic jedoch als medizinisches Cannabis erfolgen und anschliessend ein Labelwechsel zu nicht-medizinischem Cannabis getätigt werden. Damit würden die Länder jedoch gegen internationale Konventionen (UN-Konventionen zur Drogenkontrolle) verstossen und es sei fraglich, inwieweit sich andere Länder darüber hinwegsetzen würden. Es ist aber vorstellbar, dass einzelne Länder einen Markt sehen und grosse Mengen von Ausgangsmaterial in die Schweiz liefern lassen. Auch für Schweizer Produzenten wäre es gemäss Gesprächen mit den Produzenten interessant, das Ausland als zusätzlichen Absatzmarkt zu nutzen. Entsteht in der Schweiz ein grösserer Markt, so ist durchaus denkbar, dass vermehrt Cannabis ausgeführt wird. Dies müsste gemäss den derzeitigen Gesetzgebungen der anderen Länder jedoch als medizinisches Cannabis erfolgen. Inwieweit eine zusätzliche Nachfrage anderer Länder in diesem Bereich besteht, lässt sich nicht abschätzen. Zudem würde es sich um zusätzliche Vollzugskosten handeln, die durch die Regulierung des Cannabismarktes ausgelöst würden, jedoch im Bereich Betäubungsmittel anfallen würden.

<sup>135</sup> Zur groben Veranschaulichung der mengenabhängigen Kosten kann folgendes Beispiel dienen: Geht man beispielsweise in den ersten 10 Jahren von einer fiktiven Grösse von 1'000 Ein- und Ausfuhr durchschnittlich pro Jahr aus, würde bei Swissmedic ein Vollzugsaufwand von CHF 100'000 entstehen. Beim BAZG würden – unter der Annahme, dass in 10% der Fälle Kontrollen inkl. Probenentnahme durchgeführt werden – CHF 7'500 für die Kontrollen, CHF 15'000 für die Analytik und weiterer Personalaufwand für das Backoffice u.a. für die Einleitung möglicher Strafverfahren anfallen. Insgesamt dürfte damit der Vollzugsaufwand bei 1'000 Ein- und Ausfuhr CHF 150'000 nicht übersteigen.

<sup>136</sup> Aus Sicht des BAZG können die vorgesehenen Hürden für den Kauf im Inland sehr leicht umgangen werden.

#### 4) Erhebung, Abwicklung und Rückverteilung der Lenkungsabgabe

Für die **Erhebung und die Abwicklung** der Lenkungsabgabe wäre das BAZG zuständig. Das BAZG erhebt bereits auch in anderen Bereichen Lenkungsabgaben (bspw. Erhebung der VOC-Abgabe oder auch Tabak- und Biersteuer).

Die Lenkungsabgabe bei Cannabisprodukten müsste bei Verkaufsstellen auf Basis der Daten im elektronischen Rückverfolgungssystem erhoben werden. Dazu müsste eine BAZG-interne Online-Plattform entwickelt werden, welche gemäss Einschätzung des BAZG einmalig rund CHF 1.5 bis 3 Mio. kosten würde. Die regelmässige Wartung dieser Informatikumgebung wäre gemäss BAZG mit jährlich wiederkehrenden Kosten von ca. CHF 500'000 - 1 Mio. verbunden.

Zu den Aufgaben im Zusammenhang mit der Erhebung der Lenkungsabgaben gehören gemäss BAZG u.a. die Information und Auskunftserteilung bei Verkaufsstellen, die Kontrolle der Abgabenerhebung, Prüfungen der EFK der korrekten Abgabenerhebung, Inkasso, die Bearbeitung von Einsprachen und Beschwerden sowie ein internes Kontrollsystem (IKS). Den Erhebungsaufwand schätzt das BAZG auf 2 bis 5 VZÄ basierend auf den Erfahrungen mit anderen Lenkungsabgaben (bspw. VOC-Abgabe).<sup>137</sup> Dabei sind Einspareffekte durch das Rückverfolgungssystem berücksichtigt, insb. die automatisierte Erfassung aller Verkäufe.

Mit dem Rückverfolgungssystem könnten die getätigten Verkäufe automatisch durch das Scannen in der Verkaufsstelle erfasst und dem BAZG zugespielt werden. Dennoch müsste das BAZG gemäss eigenen Aussagen durch risikobasierte Kontrollen<sup>138</sup> sicherstellen, dass alle Produkte im Track & Trace-System aufgenommen sind. Ausgehend von ca. 200-400 Verkaufsstellen betragen die minimal notwendige Besetzung für solche Kontrollen ca. 2 bis 4 VZÄ (CHF 360'000 – CHF 720'000). Ausserdem vermutet das BAZG, dass auch Vernichtungen begleitet und das Track & Trace-System selbst regelmässig auf seine Zuverlässigkeit geprüft werden müsste.

Insgesamt schätzt das BAZG den Aufwand für die Erhebung und Abwicklung der Lenkungsabgabe folglich auf ca. CHF 1.5 bis CHF 3 Mio. einmalig und ca. CHF 1.2 bis CHF 2.6 Mio. (4-9 VZÄ plus Wartungskosten) jährlich wiederkehrend.<sup>139</sup>

Die **Rückverteilung** der Lenkungsabgabe würde gemäss Art. 65 des Vorentwurfs der SGK-N im Auftrag und unter Aufsicht des Bundes über die obligatorische Krankenpflegeversicherung und die Militärversicherung an die Schweizer Bevölkerung rückverteilt. Die Aufgaben für die Rückverteilung umfassen u.a. die Budgetierung der Einnahmen, die Schätzung der Anzahl Versicherter, die Berechnung des Verteilfaktors (pro-Kopf-Betrag) unter Berücksichtigung gewisser Korrekturen aus Vorjahren, die Vorbereitung und Zuweisung und Überweisung der Gelder an die Krankenversicherer (inkl. IKS), das Erstellen von Kommunikationsunterlagen, die

<sup>137</sup> Mit der Minimalvariante lassen sich gemäss BAZG kaum alle Aufgaben vollständig abdecken. Die Maximalvariante würde es dem BAZG erlauben alle notwendigen Bereiche vollständig abzudecken.

<sup>138</sup> Z.B. Kontrolle von Anbaumengen, Rezepturen, Verkaufsbuchhaltungen etc.

<sup>139</sup> Für die Quantifizierung der erhaltenen Schätzungen sind wir von einem Kostenansatz von CHF 180'000 pro VZÄ analog zum BAG ausgegangen.

Kommunikation und Zusammenarbeit mit Krankenversicherer sowie die Beantwortung von Bürgeranfragen und spezifischen Vollzugsfragen seitens Krankenversicherer.

Gemäss Schätzungen des BAFU, welches für die Rückverteilung der VOC- und CO<sub>2</sub>-Abgabe zuständig ist, sind für diese Aufgaben insg. rund 0.2 VZÄ (= CHF 36'000) beim BAG nötig. Hinzukommen dürfte analog zur CO<sub>2</sub>- und VOC-Abgabe eine Entschädigung für den Vollzugaufwand der Krankenversicherer.<sup>140</sup> Das BAFU schätzt die Entschädigung auf 10 Rappen pro versicherte Person (= rund CHF 900'000<sup>141</sup>), was den Grenzkosten der Versicherer für die zusätzliche Verteilung entsprechen könnte.

### 5) Informations- und Aufklärungsmassnahmen (Art. 89)

Nach Art. 89 hat der Bund (BAG) die Öffentlichkeit über Gesundheitsrisiken von Cannabis und Cannabisprodukten aufzuklären. Dazu soll eine Aufklärungskampagne vor und nach Inkrafttreten lanciert werden. Die Kosten für eine zweijährige Kampagne vor Inkrafttreten beziffert das BAG auf CHF 1 Mio., die Kosten nach Inkrafttreten über zwei Jahre mit je CHF 1 Mio. (insgesamt CHF 3 Mio.). Daneben soll vor Inkrafttreten eine Webseite mit Social Media-Kanal aufgesetzt werden, auf der neben den Risiken u.a. auch Informationen zum Gesetz, Verhaltenstipps, Tipps für Eltern etc. publiziert werden.<sup>142</sup> Hierfür werden Kosten von CHF 100'000 einmalig für das Launching der Webseite und wiederkehrend von CHF 400'000 – CHF 500'000 pro Jahr für die Bewirtschaftung von Website und Social Media-Kanal<sup>143</sup> veranschlagt.<sup>144</sup> Weiter rechnet das BAG mit wiederkehrenden Personalaufwänden für die Informations- und Aufklärungsarbeiten von 2 VZÄ (CHF 360'000) (für z.B. Beobachtung und Auswertung von Trends, Förderung/Verfolgung wissenschaftlicher Erkenntnisse etc.).

Absatz 2 schreibt die Bereitstellung von Informationen für die Selbstversorgung vor. Hierfür wird der Aufwand durch das BLW nach Inkrafttreten auf einmalig CHF 100'000 – CHF 800'000 geschätzt, wobei es sich um 60% Personal- und 40% Sachaufwand handelt. Der Aufwand beinhaltet die Erarbeitung von Grundlagen (Literaturanalysen), allfällige kostenintensive Anbauversuche mit Inhaltsstoffanalysen und zu Demonstrationszwecken sowie die adressatengerechte Aufbereitung. Die grosse Spannweite ist damit zu erklären, dass die Pflanzenkultur Cannabis in der Forschung noch zu wenig bekannt ist. Die Umsetzung würde vermutlich durch das BAG, BLV, BLW und Agroscope erfolgen.

<sup>140</sup> Basierend auf Art. 123 der CO<sub>2</sub>-Verordnung (SR 641.711) werden den Versicherern 20 Rappen pro versicherte Person im Zusammenhang mit den Vollzugskosten für die CO<sub>2</sub>-Abgabe und 10 Rappen im Zusammenhang mit der VOC-Abgabe entschädigt.

<sup>141</sup> In der Schweiz sind fast alle rund 9 Mio. Einwohner:innen obligatorisch krankenversichert.

<sup>142</sup> vgl. Beispiel Deutschland: <https://www.cannabispraevention.de/>

<sup>143</sup> Dies beinhaltet die redaktionelle und technische Betreuung sowie Marketingmassnahmen betreffend Suchmaschinen und Social Media.

<sup>144</sup> Die Schätzungen beruhen auf Erfahrungen des BSV mit der Plattform «Jugend und Medien» sowie Angaben aus Deutschland zur erwähnten Webseite.

Zudem würde eine Sensibilisierungskampagne für Verkehrsteilnehmende durchgeführt, um vermehrten cannabisbedingten Unfällen vorzubeugen. Das ASTRA schätzt die Kosten für eine solche Kampagne auf einmalig insgesamt CHF 350'000<sup>145</sup>.

## 6) Weitere Aufgaben

### **Oberaufsicht und Koordination des Vollzugs (Art. 84)**

Der Bund muss den Vollzug durch die Kantone beaufsichtigen und koordinieren, um eine einheitliche Umsetzung sicherzustellen. Zu den Aufgaben in dem Zusammenhang gehört die Erarbeitung von Richtlinien, Empfehlungen und Best Practices<sup>146</sup> gemeinsam mit den Kantonen und weiteren Akteuren, die Auswertung von Berichterstattungen zum Vollzug durch die Kantone, die Sichtung und Auswertung von Monitoringdaten und die Information an die Öffentlichkeit. Zur Koordination mit den Kantonen (und Städten) kann er eine Koordinationsplattform schaffen, die sich aus Vertretenden von Bund und Kantonen und weiteren Organisationen zusammensetzt. Den Aufwand für die Oberaufsicht und Koordination schätzen wir auf 1.5 bis 2 VZÄ, wovon die Koordinationsplattform mind. 0.5 VZÄ ausmachen dürften.<sup>147</sup> Weiter dürften auch Aufwände für die Beantwortung von Bürger:innenanfragen und die Zusammenarbeit mit nationalen, internationalen und kantonalen Behörden im Zusammenhang mit der Oberaufsicht und Marktkontrolle anfallen. Diesen Aufwand schätzt das BAG auf 0.5 VZÄ. Insgesamt ist von einem Aufwand von 2 bis 2.5 VZÄ, d.h. CHF 360'000 – 450'000 auszugehen.

### **Monitoring (Art. 68) und Evaluation (Art. 69)**

Die Kosten für das **Monitoring** mit Daten zum Vollzug und zu den Auswirkungen des Gesetzes schätzt das BAG für den Aufbau vor Inkrafttreten auf rund CHF 300'000 bis 500'000 plus Personalkosten von 0.5 VZÄ (=CHF 90'000) jährlich während zwei Jahren. für die Bewirtschaftung externer Mandate vor Inkrafttreten des Gesetzes. Dies umfasst die Konzeption und erste Erhebungen und Erfassungen von Daten vor Einführung des Gesetzes, um Vorher-Nachher-Vergleiche zu ermöglichen. Der Betrieb des Monitorings dürfte sich gemäss den Einschätzungen auf CHF 500'000 bis CHF 800'000<sup>148</sup> plus 0.5 VZÄ (=CHF 90'000) für die Bewirtschaftung der Mandate jährlich belaufen. CHF 50'000 der Kosten vor und nach Inkrafttreten fallen jährlich beim BFS für die Kriminalstatistik an. Die Schätzungen stützen sich auf Erfahrungswerte aus anderen Monitorings und einen ersten Entwurf von zu erhebenden Indikatoren (insgesamt rund 40). Sie

<sup>145</sup> Diese Kosten setzen sich zusammen aus Kosten für eine Studie (Einstellungen, Verhalten, Definition Zielgruppe (CHF 50'000), für die Konzeption und Erstellung von Sensibilisierungskanälen (CHF 150'000) und für die Umsetzung, Lancierung (CHF 150'000).

<sup>146</sup> u.a. für Kontrollinspektionen, Schulungsinhalte für das Verkaufspersonal oder Standards für die Verwendung allfälliger Erträge aus dem Verkauf.

<sup>147</sup> Bei der Koordination im Zusammenhang mit dem Tabakproduktegesetz fallen 0.1 – 0.2 VZÄ an für eine schlanke Organisation in Form von 1-2 jährlichen Austauschveranstaltungen mit den Kantonen. Wir gehen davon aus, dass die Koordination im Bereich Cannabis grösser aufgezogen werden müsste, da der Vollzug viele neue Aufgaben umfasst. Zum Vergleich: Die Geschäftsstelle der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Suchtfragen ist auf 0.4 VZÄ ausgelegt. Im Bereich Chemikalienrecht schätzt eine RFA den Aufwand für die Koordination und fachliche Unterstützung der Kantone auf 1 VZÄ.

<sup>148</sup> Betriebskosten setzen sich zusammen aus Datenerhebung, Zusammenführung der Daten und Auswertung.

ist jedoch noch mit Unsicherheiten behaftet: 1) Die Kosten für die Erhebung sind nicht für alle Indikatoren bekannt, 2) Je nach definitiver Ausgestaltung des Gesetzes könnten weitere Indikatoren hinzukommen oder wegfallen, 3) Bestehende Monitorings und Erhebungen, wie z.B. das Abwassermonitoring sollen genutzt und erweitert werden. Sollten diese Erhebungen nicht mehr finanziert werden, müssten zusätzliche Erhebungen aufgebaut werden, 4) Die Schätzungen beruhen auf der Annahme, dass die meisten Massnahmen mit einer mittelgrossen Detailtiefe der Indikatoren beobachtet würden. Dazu müssten Anpassungen an bestehenden Datenquellen gemacht und neu Datenquellen erhoben werden.<sup>149</sup> Bei höheren Anforderungen lägen die Kosten höher.<sup>150</sup>

Gemäss Vorentwurf ist eine **Evaluation** erstmalig spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vorgesehen. Anschliessend sollen regelmässig weitere Evaluationen durchgeführt werden. Für die erstmalige Evaluation dürften Kosten in Höhe von rund CHF 250'000 anfallen (5 Jahre nach Inkraftsetzung). Welche weiteren Kosten für die Evaluation anfallen, ist nicht bekannt.

## A5.2. Vollzugskosten Kantone

**Tabelle 30: Schätzung Vollzugskosten Kantone (Einführungskosten vor IKS, Aufschlüsselung nach Personal- und Sachkosten)**

| Vollzugskosten Kantone   | Einführungskosten                                       |                |                |                |
|--|---|----------------|----------------|----------------|
|  | Einführungskosten vor IKS (Total ca. drei Jahre vorher) |                |                |                |
|  | Personalkosten  |                | Sachkosten     |                |
|  | min   | max            | min            | max            |
| <b>1) Konzessionierung Verkauf (Art. 39-47)</b>                    | <b>500'000</b>  | <b>500'000</b> |                |                |
| Vergabe der Konzession (Art. 39 und 40)*                           |   |                |                |                |
| Kontrolle der Konzessionäre (Art. 45 - 47)**                       | 500'000   | 500'000        |                |                |
| Durchführung Testkäufe (Art. 46)**                                 |   |                |                |                |
| <b>2) Kontrolle der Produktesicherheit und -qualität (Art. 37)</b> |   |                | <b>450'000</b> | <b>450'000</b> |
| Inspektionen Betriebe**  |   |                |                |                |
| Laboranalysen**  |   |                | 450'000        | 450'000        |
| <b>3) Information und Aufklärung (Art. 89)</b>                     |   |                |                |                |
| Informations- und Aufklärungsmassnahmen (Art. 89 Abs. 1)**         |   |                |                |                |
| <b>4) Koordination Vollzug</b>                                     |   |                |                |                |
| Koordination mit Bund und anderen Kantonen**                       |   |                |                |                |
| Koordination innerhalb des Kantons**                               |   |                |                |                |
| <b>5) Weitere Aufgaben</b>   |   |                |                |                |
| Erheben der Aufsichtsabgabe**                                      |   |                |                |                |
| <b>Total Kantone</b>   | <b>500'000</b>  | <b>500'000</b> | <b>450'000</b> | <b>450'000</b> |

Legende:

<sup>149</sup> Gemäss BAG wäre auch eine günstigere «Basisversion» für das Monitoring möglich. Bei dieser Variante würden nur die zentralsten Massnahmen mit einer geringen Detailtiefe der Indikatoren betrachtet. Ein solches Monitoring würde zudem auf bestehenden Datenquellen basieren, die nur punktuell angepasst würden. Initial würde ein solches Monitoring-System schätzungsweise CHF 200'000-CHF 440'000 kosten, mit wiederkehrenden Kosten von jährlich ca. CHF 400'000-CHF 700'000.

<sup>150</sup> Beispielsweise ziehe Deutschland ein umfassenderes Monitoring auf.

\* (teilweise) über Gebühren finanzierbare Vollzugskosten

\*\* über Aufsichtsabgabe finanzierbare Vollzugskosten

Tabelle INFRAS.

**Tabelle 31: Schätzung Vollzugskosten Kantone (Einführungskosten nach IKS, Aufschlüsselung nach Personal- und Sachkosten)**

| Vollzugskosten Kantone   | Einführungskosten                                       |                  |            |     |
|--|---|------------------|------------|-----|
|  | Einführungskosten nach IKS (Total ca. erste drei Jahre) |                  |            |     |
|  | Personalkosten  |                  | Sachkosten |     |
|  | min   | max              | min        | max |
| <b>1) Konzessionierung Verkauf (Art. 39-47)</b>                    | <b>1'800'000</b>  | <b>5'400'000</b> |            |     |
| Vergabe der Konzession (Art. 39 und 40)*                           | 1'800'000   | 5'400'000        |            |     |
| Kontrolle der Konzessionäre (Art. 45 - 47)**                       |   |                  |            |     |
| Durchführung Testkäufe (Art. 46)**                                 |   |                  |            |     |
| <b>2) Kontrolle der Produktesicherheit und -qualität (Art. 37)</b> |   |                  |            |     |
| Inspektionen Betriebe**  |   |                  |            |     |
| Laboranalysen**  |   |                  |            |     |
| <b>3) Information und Aufklärung (Art. 89)</b>                     | <b>1'300'000</b>  | <b>2'600'000</b> |            |     |
| Informations- und Aufklärungsmassnahmen (Art. 89 Abs. 1)**         | 1'300'000   | 2'600'000        |            |     |
| <b>4) Koordination Vollzug</b>                                     | <b>1'404'000</b>  | <b>1'404'000</b> |            |     |
| Koordination mit Bund und anderen Kantonen**                       |   |                  |            |     |
| Koordination innerhalb des Kantons**                               | 1'404'000   | 1'404'000.0      |            |     |
| <b>5) Weitere Aufgaben</b>   |   |                  |            |     |
| Erheben der Aufsichtsabgabe**                                      |   |                  |            |     |
| <b>Total Kantone</b>   | <b>4'504'000</b>  | <b>9'404'000</b> |            |     |

Legende:

\* (teilweise) über Gebühren finanzierbare Vollzugskosten

\*\* über Aufsichtsabgabe finanzierbare Vollzugskosten

Tabelle INFRAS.

**Tabelle 32: Schätzung Vollzugskosten Kantone (Wiederkehrende Kosten, Aufschlüsselung nach Personal- und Sachkosten)**

| Vollzugskosten Kantone   | Wiederkehrende Kosten                   |                  |                |                |
|--|---|------------------|----------------|----------------|
|  | Wiederkehrende Kosten ab IKS (jährlich) |                  |                |                |
|  | Personalkosten                          |                  | Sachkosten     |                |
|  | min                                     | max              | min            | max            |
| <b>1) Konzessionierung Verkauf (Art. 39-47)</b>                    | <b>590'000</b>                          | <b>2'270'000</b> |                |                |
| Vergabe der Konzession (Art. 39 und 40)*                           | 90'000                                  | 270'000          |                |                |
| Kontrolle der Konzessionäre (Art. 45 - 47)**                       | 400'000                                 | 1'600'000        |                |                |
| Durchführung Testkäufe (Art. 46)**                                 | 100'000                                 | 400'000          |                |                |
| <b>2) Kontrolle der Produktesicherheit und -qualität (Art. 37)</b> | <b>35'000</b>                           | <b>87'500</b>    | <b>110'000</b> | <b>275'000</b> |
| Inspektionen Betriebe**  | 35'000                                  | 87'500           |                |                |
| Laboranalysen**  |   |                  | 110'000        | 275'000        |
| <b>3) Information und Aufklärung (Art. 89)</b>                     |   |                  |                |                |
| Informations- und Aufklärungsmassnahmen (Art. 89 Abs. 1)**         |   |                  |                |                |
| <b>4) Koordination Vollzug</b>                                     | <b>1'404'000</b>                        | <b>1'872'000</b> |                |                |
| Koordination mit Bund und anderen Kantonen**                       | 936'000                                 | 936'000          |                |                |
| Koordination innerhalb des Kantons**                               | 468'000                                 | 936'000          |                |                |
| <b>5) Weitere Aufgaben</b>   |   |                  |                |                |
| Erheben der Aufsichtsabgabe**                                      | n.b.                                    | n.b.             |                |                |
| <b>Total Kantone</b>   | <b>2'029'000</b>                        | <b>4'229'500</b> | <b>110'000</b> | <b>275'000</b> |

Legende:

n.b. = nicht bezifferbar

\* (teilweise) über Gebühren finanzierbare Vollzugskosten

\*\* über Aufsichtsabgabe finanzierbare Vollzugskosten

Tabelle INFRAS.

## Erläuterungen zu den Vollzugskosten

### 1) Konzessionierung Verkauf (Art. 39 –47)

Die Kantone sind für die Erteilung der Konzession und die Kontrolle der Einhaltung der gewerblichen Vorgaben zuständig. Die **Erteilung der Konzessionen** bringt folgende Aufwände mit sich: Erstellung eines Konzepts zu den gewünschten Verkaufsstellen im Kanton, Lancierung der Ausschreibung, Prüfung der Gesuche, Erteilung des Zuschlags etc. Die Kosten pro Gesuch schätzen wir auf 0.2 bis 0.3 VZÄ (CHF 36'000 – CHF 54'000) – dies basierend auf den Erfahrungen aus den Pilotversuchen<sup>151</sup> sowie Einschätzungen von zwei kantonalen Vertretenden. Die Gesamtkosten für die Erteilung der Konzession hängt von der Anzahl der Konzessionen ab. Dazu treffen wir die Annahme, dass ca. 200 – 400 Verkaufsstellen in der Schweiz bestehen werden und die Konzessionen durchschnittlich für vier Verkaufsstellen gelten. Das entspricht 50 – 100 Konzessionen. Die Obergrenze stützt sich auf bisherige Erfahrungen in den Pilotversuchen zum Kundenstamm bzw. zur Konsummenge, die mindestens nötig ist, um kostendeckend wirtschaften zu können (vgl. dazu Kap. 3.1.3 und Ausführungen zu Art. 39 in den Erläuterungen zum Vorentwurf des CanPG).<sup>152</sup> Die Untergrenze berücksichtigt, dass die Kantone gemäss Art. 39 Abs. 3 die Anzahl der Konzessionen auf ihrem Gebiet begrenzen müssen und eine tiefere Zahl festlegen könnten, dabei aber gesundheitspolitische Gesichtspunkte berücksichtigen müssen.<sup>153</sup> Ausgehend von den geschätzten Kosten und Mengen der Konzessionen ergibt sich ein Vollzugaufwand der Kantone für die Erteilung der Konzessionen von CHF 1.8 Mio. – CHF 5.4 Mio. Diese stufen wir als initiale Kosten in den ersten 1-3 Jahren ein. Anschliessend gehen wir von 5% jährlicher Fluktuation aus, also jährlich wiederkehrenden Kosten von CHF 90'000 – CHF 270'000.

Zur **Kontrolle der Einhaltung der gewerblichen Vorgaben** (Sicherheitsvorkehrungen, Lagerung, Infrastruktur, Konsumräume, mögliche Verkaufsförderung etc.) müssen die Kantone Inspektionen vor Ort vornehmen. Als eine angemessene Anzahl Kontrollen kann gemäss einem kantonalen Vertreter eine Inspektion pro Jahr angenommen werden.<sup>154</sup> Den Aufwand pro Inspektion beziffern zwei kantonale Vertretende auf CHF 2'000 bis CHF 4'000<sup>155</sup>. Das ergibt bei 200-400 Verkaufsstellen ein Gesamtaufwand von CHF 400'000 – CHF 1.6 Mio. pro Jahr.

<sup>151</sup> Pro Bewilligung eines Pilotversuches war mit 0.2 VZÄ verbunden. Die Kantone müssen das System jedoch noch aufbauen und dürften teils weniger Erfahrung mit diesen Prozessen haben.

<sup>152</sup> Dies unter der Bedingung, dass die Konsumprävalenz nicht stärker als erwartet steigt. Dies legen die Erfahrungen in Kanada jedoch nicht nahe (vgl. Kap. 5.1.1 und 5.2.1).

<sup>153</sup> Sie müssen bei der Begrenzung sicherstellen, dass der illegale Markt noch weitgehend verdrängt werden kann. Gemäss Erfahrungen in Kanada könnten 200 Verkaufsstellen eine plausible Untergrenze sein (vgl. Kap. 3.1.3).

<sup>154</sup> Die Kontrollen sind nicht detailliert vorgeschrieben. Da die Verkaufsstellen bei den Konzessionsverfahren gezielt ausgewählt werden und bei Verstössen der Konzessionsentzug droht, ist von einer eher hohen Compliance auszugehen. Eine Kontrolle pro Jahr scheint somit plausibel. Wenn sich die hohe Compliance im Laufe der Zeit bestätigt, könnte die Zahl der Kontrollen auch abnehmen.

<sup>155</sup> abhängig davon, ob es in der laufenden Inspektion zu vielen Nachfragen kommt oder eine Nachdokumentation nötig ist sowie je nach Länge des Anfahrtswegs und Ausführlichkeit des Inspektionsberichts. Wir gehen ausserdem davon aus, dass Kosten für die Entsorgung von Ausgangsmaterial und Cannabisprodukten nach Art. 88 des Vorentwurfs in dieser Spannweite enthalten sind.

Einmalig bedarf es einer Definition der Abläufe der Inspektionen durch die Heilmittelbehörden. Diesen schätzen kantonale Vertretenden auf insgesamt CHF 500'000, was rund ein Monat Arbeitsaufwand pro Kanton entspricht. Dies dürfte ein Optimum darstellen unter der Annahme, dass die Inspektionen durch die Koordinationsplattform des Bundes koordiniert werden.

Schliesslich müssen zur Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben (Jugendschutz, maximale Bezugsmenge, Durchführung Beratungsgespräch) auch Testkäufe durchgeführt werden. Die Kosten pro Testkauf betragen gemäss zwei kantonalen Vertretenden rund CHF 500.<sup>156</sup> Eine angemessene Frequenz an Testkäufen dürfte aufgrund des Gesprächs mit einem kantonalen Vertreter 1-2 Testkäufe pro Jahr und Verkaufsstelle sein. Damit ergeben sich Kosten von CHF 100'000 – CHF 400'000 für alle Kantone zusammen. Das Kontrollniveau muss jedoch noch festgelegt werden. Im Tabakbereich werden beispielsweise nicht alle Verkaufsstellen jährliche kontrolliert, wobei es eine Vielzahl mehr Verkaufsstellen gibt. Insofern könnte es sich bei dieser Schätzung um eine Obergrenze handeln.

## **2) Kontrollen Produktesicherheit und -qualität (Art. 37)**

Die kantonalen Behörden kontrollieren die Produktequalität und Verpackungsinformationen bzw. die Einhaltung der Anforderungen nach dem 2. und 3. Abschnitt des Vorentwurfs. Dazu müssen sie stichprobenmässige Kontrollen durchführen. Diese können risikobasiert geplant werden, d.h. die Kontrollintervalle können bei guter Compliance der Betriebe verlängert werden. Die Schätzung des Vollzugsaufwands für diese Aufgabe ist mit grösseren Unsicherheiten verbunden, da Annahmen auf verschiedenen Ebenen getroffen werden müssen. Wir gehen davon aus, dass die Probenentnahme und Kontrolle der Verpackungen bei den Produktionsbetrieben erfolgt. Eine grosse Unbekannte für die Schätzung der Kosten ist die Anzahl der durchzuführenden Inspektionen und Analysen. Diese hängen von der Anzahl der Produktionsbetriebe und der Anzahl der Produkte ab sowie davon, wie engmaschig die Kontrollen erfolgen soll. Für die Schätzung werden folgende Annahmen getroffen: Es erfolgt eine Kontrolle alle zwei Jahre bei allen 20 bis 50 Produktionsbetrieben<sup>157</sup> und es werden Analysen von durchschnittlich fünf Produkten pro Betrieb durchgeführt. Das entspricht 50 bis 125 zu analysierenden Proben pro Jahr. Dabei kostet die Analyse aller nötigen Parameter CHF 4'000 pro Analyse.<sup>158</sup> Dies schliesst die Bestimmung des THC-Werts sowie die Analyse auf Kontaminanten (Pestizide, Schwermetalle etc.) ein. Gemäss dem Verband der Kantonschemiker der Schweiz (VKCS) werden solche Proben aber üblicherweise risikobasiert untersucht, sprich nicht alle Proben würden auf alle Analyseparameter untersucht. Die Kosten pro Test seien deshalb tiefer, auf CHF 2'200 zu schätzen (inkl. dazugehörigem administrativem Aufwand). Somit ergibt sich eine Bandbreite der

<sup>156</sup> Dies umfasst auch die Planung und Nachbereitung.

<sup>157</sup> Weiter oben sind wir von 25 – 75 Bewilligungen ausgegangen. Wir schätzten jedoch basierend auf Angaben der IG Hanf, dass mehrere Betriebe gleichzeitig eine Anbau- und Herstellungsbewilligung haben werden.

<sup>158</sup> Gemäss Auskunft des Verbandes der Kantonschemikerinnen und Kantonschemiker basierend auf Pilotversuchen in Zürich, für die das kantonale Labor die Analytik aufgebaut hat. Analysen von Cannabis sind gemäss einem Kantonschemiker sehr aufwändig, was mit der komplizierten Aufbereitung der Proben für die Analytik zusammenhänge.

Analysekosten zwischen CHF 110'000 bis CHF 275'000. Hinzu kommen Investitionskosten für die notwendigen Laborstrukturen. Gemäss einem Kantonschemiker verfügt derzeit kein kantonales Labor über die nötigen Voraussetzungen. Um die Labors möglichst ressourcenschonend aufzurüsten, würde sich gemäss VKCS anbieten, die Analytik von Cannabisproben zentralisiert in ein bestehendes Bundeslabor zu integrieren (bspw. METAS oder Swissmedic). Die Investitionskosten mit dieser Herangehensweise betrügen schätzungsweise CHF 450'000. Alternativ sei auch möglich, die Implementierung der Analytik in mehreren kantonalen Labors durchführen zu lassen. Diese Variante sei jedoch deutlich teurer.<sup>159</sup> Wir gehen bei der Schätzung davon aus, dass die effizienteste Variante eines zentralisierten Labors gewählt würde.

Neben den Laborkosten fallen für die kantonalen Behörden auch die Personalkosten für die Inspektion bzw. den Besuch der Betriebe an, bei denen die Proben und Verpackungen genommen werden. Unter der Annahme von Kosten in der Höhe von CHF 3'500 (Angaben des Verbandes der Kantonschemiker der Schweiz VKCS) pro Besuch und 10-25 Inspektionen<sup>160</sup> pro Jahr, ergeben sich zusätzliche Kosten von CHF 35'000 – CHF 87'500 pro Jahr.

### **3) Informations- und Aufklärungsmassnahmen (Art. 89)**

Analog zum Bund sind die Kantone gemäss Art. 89 dazu verpflichtet, über Gesundheitsrisiken von Cannabis und Cannabisprodukten zu informieren. Wir treffen die optimale Annahme, dass Bund und Kantone bei entsprechenden Kampagnen und Erstellung von Informationsmaterial zusammenarbeiten und Synergien nutzen. Wir gehen von Kosten in der Höhe von 50'000 – 100'000 für einen durchschnittlichen Kanton aus. Damit kann mindestens die Erstellung und Verteilung von Informationsmaterial finanziert werden. Damit ergeben sich einmalige Gesamtkosten von CHF 1.3 Mio. – 2.6 Mio. Diese Kosten entsprechen gemäss einem Kantonsvertreter in etwa dem Kostenanteil der Kantone bei früheren vergleichbaren Kampagnen, die von Bund und Kantonen gemeinsam durchgeführt wurden.

### **4) Koordination des Vollzugs (Art. 84)**

Die Kantone müssen sich für den Vollzug mit dem Bund und den anderen Kantonen absprechen. Den Aufwand für diese Koordination mit Kantonen und Bund schätzt ein kantonaler Vertreter für einen durchschnittlichen Kanton auf ca. 0.2 VZÄ. Das entspricht auf die Schweiz hochgerechnet jährlichen Gesamtkosten von ca. CHF 936'000.

Weiter müssen die Kantone den Vollzug innerhalb des eigenen Kantons koordinieren. Dazu gehört bspw., dass sie den Vollzugsakteuren entsprechende Grundlagen zur Verfügung stellen.<sup>161</sup> Ein kantonaler Vertreter schätzt den Aufwand für diese Koordination innerhalb des

<sup>159</sup> Würden die Analysen alternativ durch max. drei Labore erfolgen, d.h. nur die minimal notwendigen Kapazitäten aufgebaut werden, sei mit Kosten von rund CHF 1.5 Mio. zu rechnen. Würden alle 20 existierenden kantonalen Labors die Analysen selbst durchführen wollen, müsse mit Investitionskosten von CHF 10 Mio. gerechnet werden.

<sup>160</sup> Basierend auf den obigen Annahmen: 1 Kontrolle alle zwei Jahre bei allen 20-50 Betrieben

<sup>161</sup> Wir gehen ausserdem davon aus, dass in diesen Kosten z.B. auch Kosten für die Kontrolle des Werbeverbots im öffentlichen Raum (Plakate, Festivals etc.) enthalten sind. Diese Kontrollen dürften u.E. eher passiv, d.h. aufgrund von Meldungen Dritter oder im Rahmen von regulären Polizeieinsätzen erfolgen.

Kantons bei der Einführung auf 0.3 VZÄ. Sobald sich der reguläre Betrieb eingependelt habe, dürfte der kantonsinterne Koordinationsaufwand auf jährlich wiederkehrende 0.1-0.2 VZÄ sinken. Grob hochgerechnet entspricht das gesamthaft Einführungskosten von CHF 1.4 Mio. und jährlich wiederkehrenden Kosten von CHF 468'000 – CHF 936'000.

### **Fallkosten von Verkehrskontrollen im Zusammenhang mit Cannabis**

Im Zusammenhang mit Verkehrskontrollen entstehen folgende Aufwände:

- Prüfung der Fahrfähigkeit bei Verkehrskontrollen durch die Verkehrspolizei. Die Vorgehen dabei sind kantonal unterschiedlich (Urintests, Speicheltests oder Beschreibung von Ausfallerscheinungen und Auffälligkeiten<sup>162</sup>). Bei Verdacht auf Überschreitung des analytischen Nachweisgrenzwerts wird eine Blutprobe bei einem medizinischen Leistungserbringer entnommen und in ein Labor geschickt. Eine beweissichere Vor-Ort-Kontrolle durch Testgeräte wie bei Alkohol ist bei Cannabis nicht möglich. Die Kosten für eine Fahrfähigkeitsuntersuchung dürften pro Fall bei rund CHF 550 liegen (ohne Kosten der Polizeiarbeit).<sup>163</sup> Die Kosten werden den Betroffenen in Rechnung gestellt.
- Fahreignungsuntersuchung: Bei positivem Bluttest erfolgt eine Abklärung durch Verkehrsmediziner:innen (CHF 1'300 pro Fall gemäss IRM BS/ZH/SG). Hinzu kommt ein administratives Verfahren des Strassenverkehrsamts. Über einen gewissen Zeitraum muss anhand von monatlichen Urintests belegt werden, dass kein Konsum erfolgt ist. Schliesslich erfolgt eine weitere verkehrsmedizinische Untersuchung (weniger als CHF 1'300, da bereits ein Dossier besteht). Auch diese Kosten werden auf die Betroffenen abgewälzt.

<sup>162</sup> Z.B. Programm Verify in der Ostschweiz

<sup>163</sup> Diese setzen sich wie folgt zusammen: Kosten der Bluttests: Pro Substanz CHF 330 Franken plus Entnahmeset 20 Franken. Hinzu kommt Bericht eines IRM inkl. Aufbewahrung Probe (1 Jahr) = CHF 198 Franken (IRM Bern).

## A6. Daten zum Cannabiskonsum in der Schweiz

### Prävalenzen Cannabiskonsum Schweiz

Tabelle 33: Prävalenzen Cannabiskonsum

| Prävalenz   |  | Quelle  |
|---|--|---|
| <b>Erwachsene: 15-64 Jahre</b>                    |  |   |
| 12-Monatsprävalenz 2022*                          | 7.6%<br>(420'000 Personen)               | Schweizerische Gesundheitsbefragung<br>SGB 2022 <sup>164</sup>                      |
| 1-Monats-Prävalenz 2022**                         | 4%<br>(225'000 Personen)                 | Schweizerische Gesundheitsbefragung<br>SGB 2022                                     |
| Prävalenz Vielkonsumierende<br>(fast täglich)***  | 1.1%<br>(60'000 Personen) <sup>165</sup> | Hoff (2024) basierend auf Studien von<br>Gmel et al. (2017) und Zobel et al. (2020) |
| <b>Jugendliche (15 Jahre)</b>                     |  |   |
| 1-Monats-Prävalenz                                | Jungen: 12.1%<br>Mädchen: 8.4%           | HBSC-Studie 2022 <sup>166</sup>   |
| Lebensprävalenz                                   | Jungen: 20.8%<br>Mädchen: 16.1%          | HBSC-Studie 2022  |
| Vielkonsumierende (mehr als<br>10 Tage pro Monat) | <1%                                      | HBSC-Studie 2022  |

\*12 Monatsprävalenz: Anteil der Personen, die angeben, in den letzten 12 Monaten Cannabis konsumiert zu haben.

\*\* 1-Monatsprävalenz: Anteil der Personen, die angeben, in den letzten 30 Tagen Cannabis konsumiert zu haben.

\*\*\* Prävalenz Vielkonsumierende: Anteil Personen, die angeben, in den letzten 30 Tagen an 20 oder mehr Tagen Cannabis konsumiert zu haben.

\*\*\*\*Lebensprävalenz: Anteil der Personen, die angeben, schon einmal in ihrem Leben Cannabis konsumiert zu haben.

Tabelle INFRAS.

#### Entwicklungen Prävalenz Erwachsene, Unterschiede zwischen Geschlechtern und Altersgruppen

- Bei den Erwachsenen hatte die Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB) zwischen 2012 und 2017 einen Anstieg beim Cannabiskonsum gezeigt, der sich 2022 aber nicht fortgesetzt hat (Sucht Schweiz 2024).
- Bei den Männern ist die Prävalenz höher (5.5% haben im letzten Monat konsumiert) als bei den Frauen (2.5% haben im letzten Monat konsumiert).
- Ebenfalls höher ist die Konsumprävalenz (im letzten Monat konsumiert) bei den Jüngeren (8.7% der 15- bis 24-Jährigen) gegenüber den Älteren (1.3% der 55- bis 64-Jährigen) (Sucht Schweiz 2024).

#### Entwicklungen Prävalenz Jugendliche

<sup>164</sup> [Schweizerische Gesundheitsbefragung \(SGB\)](#)

<sup>165</sup> Diese Zahl korrespondiert auch mit Ergebnissen einer Befragung des BAG, wonach 0.6% der Bevölkerung (=54'000 Personen) täglich Cannabis konsumieren (Erhebung Gesundheit und Lifestyle 2022).

<sup>166</sup> HBSC Studie 2022: [Publikationen - hbcs.ch](#)

- Das Einstiegsalter in den Cannabiskonsum lag im Jahr 2022 bei ca. 15 Jahren (HBSC 2022).
- Die Lebensprävalenz entwickelt sich rückläufig. 2022 waren es 20.8% der Jungen und 16.1% der Mädchen, während es vier Jahre zuvor noch 27.3 bzw. 17.3% waren.
- Dagegen blieb die 1-Monats-Prävalenz stabil: 2022 waren es 12.1% der Jungen und 8.4% der Mädchen, vier Jahre zuvor 13.5 bzw. 8.7%.

### **Konsummengen**

Das geschätzte Total des jährlichen Cannabiskonsums in der Schweiz lag 2020 bei ca. 41.7t Marihuana und 17.3t Haschisch (Zobel et al. 2020, p. 60: Le marché des stupéfiants dans le canton de Vaud. partie 3 Les cannabinoïdes; zitiert in Hoff 2022). Rund 60% dieser konsumierten Menge (ca. 24t Marihuana und 10.4t Haschisch) wird dabei von Personen konsumiert, welche regelmässig konsumieren (Personen mit  $\geq 20$  Konsumtagen in den letzten 30 Tagen). Am zweitmeisten (ca. 20%, also rund 7.9t Marihuana und ca. 4t Haschisch) wird von Personen konsumiert, die selten konsumieren (Personen, die in den letzten 12 Monaten konsumiert haben, aber nicht in den letzten 30 Tagen). Der pro-Kopf Konsum ist bei den sehr regelmässig Konsumierenden (Personen mit  $\geq 20$  Konsumtagen in den letzten 30 Tagen) insgesamt viermal höher (255g Marihuana/a), als bei den regelmässig Konsumierenden (59.3g Marihuana/a).

### **THC-Gehalt von Cannabisprodukten auf dem illegalen Markt**

Das Drogeninformationszentrum Zürich (DIZ) analysierte 2023 396 Cannabisproben auf ihren THC- und CBD-Gehalt. Der durchschnittliche Wirkstoffgehalt der im DIZ getesteten Cannabisblüten betrug 13.6% THC. Der Wirkstoffgehalt variierte dabei stark und lag zwischen 1% und 32.7% THC. Der durchschnittliche Wirkstoffgehalt des im DIZ getesteten Haschischs lag bei 26.6% THC. Der Wirkstoffgehalt variierte dabei ebenfalls stark und lag zwischen 1% und 59.2% THC. Die Ergebnisse des DIZ betreffend THC-Gehalt decken sich mit Zahlen anderer Untersuchungen der Cannabisprodukte auf dem illegalen Markt, bspw. mit den Zahlen der Schweizerischen Gesellschaft für Rechtsmedizin (SGRM)<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> Schweizerische Gesellschaft für Rechtsmedizin SGRM: Betäubungsmittelstatistik THC-Gehaltswerte 2022 ([Statistiken THC](#)).

## A7. Volkswirtschaftliche Auswirkungen: Weiterführende Erläuterungen

### ▪ Methodik gemäss der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)

Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) stellt das wichtigste Berechnungs- und Analysesystem für makroökonomische volkswirtschaftliche Zusammenhänge dar. Ziel der VGR ist es, alle marktwirtschaftlichen Aktivitäten einer Volkswirtschaft abzubilden. Hierzu zählen auch Bereiche der «nicht-beobachteten» Wirtschaft». <sup>168</sup> Zur «nicht-beobachteten» Wirtschaft» (auch als «Schattenwirtschaft» bezeichnet) gehören auch wirtschaftliche Aktivitäten, welche im jeweils gültigen Rechtsrahmen illegal sind und daher statistisch nicht erfasst werden (wie bisher der Cannabismarkt in der Schweiz). Folgt man diesem Konzept, so bedeutet die Legalisierung des Cannabismarkts eine Verschiebung wirtschaftlicher Aktivitäten vom nicht-beobachteten Markt zum beobachteten Markt. Erfolgen die wirtschaftlichen Aktivitäten in genau gleicher Form, ergibt sich im System der VGR kein Effekt. In der Regel ist dies doch mit Veränderungen im wirtschaftlichen Austausch verbunden (z.B. wegen Preisänderungen, Mengenanpassungen, oder über die Besteuerung), der Nettoeffekt auf die makroökonomischen Grössen ist jedoch a priori unklar. Zudem ist zu beachten, dass es bereits heute beobachtbare wirtschaftliche Aktivitäten gibt, welche mit dem Cannabismarkt verbunden sind. Hierzu gehören beispielsweise polizeiliche Massnahmen oder Aktivitäten im Gesundheitswesen. Dies können zukünftig nicht mehr oder in anderem Umfang anfallen.

### ▪ Methodik gemäss VGR-Statistik der Schweiz

Eine zweite Betrachtungsweise stellt nicht das Konzept der VGR in den Vordergrund, sondern die Frage, wie sich die statistisch erfassten Grössen der Schweizer VGR ändern werden. Zum heutigen Zeitpunkt wird im Rahmen der VGR eine Spezialrechnung erstellt für nicht-beobachtbare Aktivitäten, wie beispielsweise den Drogenhandel oder die Prostitution. Die daraus entstehende, geschätzte Wertschöpfung wird den NOGA-Kategorien 47 (Detailhandel) und 96 (Private Haushalte mit Hauspersonal) zugerechnet. Gemäss Abklärungen mit dem BFS ist jedoch keine Schätzung spezifisch für den Cannabismarkt verfügbar. Im Falle einer Legalisierung des Cannabismarkts sollte sich die Schweizer VGR-Statistik daher ähnlich verändern wie sich dies für die Analyse gemäss dem VGR-Konzept ergibt. Dies ist jedoch abhängig davon, wie gut der Cannabismarkt in der Gesamtschätzung für die nicht-beobachteten Aktivitäten enthalten ist und ob diese Schätzung mit der Legalisierung von Cannabis entsprechend der Marktanteilsentwicklungen adäquat angepasst werden kann.

<sup>168</sup> Aktivitäten in der «nicht-beobachteten» Wirtschaft» sind seit der Revision des Systems der National Accounts (SNA) im Jahr 1993 Teil des Konzepts der VGR. Mit der Umsetzung des European System of National Accounts (ESA) 2010 ist damit die Erfassung illegaler Aktivitäten in der VGR in Europa obligatorisch. In der Schweiz läuft die Umsetzung dieser Vorgabe derzeit noch; bisher sind in der Schweiz illegale Aktivitäten innerhalb der VGR statistisch teilweise erfasst.

### ▪ **Methodik gemäss «erwünschter» wirtschaftlicher Aktivitäten**

Schliesslich kann man sich auf den Standpunkt stellen, nur die «erwünschten» wirtschaftlichen Aktivitäten erfassen zu wollen. Was hierbei als «erwünscht» zu gelten hat, ist normativ. Es besteht hierfür kein etabliertes Konzept oder eine einheitliche Definition. Zur Umsetzung dieses Konzepts sind intersubjektiv zu begründende Einschätzungen zu treffen. Als erwünscht werden nachfolgend vor allem die Aktivitäten im legalen Cannabismarkt (Produktion und Handel) angesehen, einschliesslich aller indirekten und induzierten Wirkungen daraus. Als «nicht erwünscht» gelten hingegen alle Aktivitäten auf dem illegalen Markt (Produktion und Handel). Ebenso werden die durch die illegalen Aktivitäten erzielten Gewinne als «nicht erwünscht» angesehen, und damit auch die wirtschaftlichen Effekte, die entstehen, wenn diese Gewinne wieder ausgegeben werden (induzierter Effekt der Gewinne). Die indirekten Effekte des illegalen Cannabismarkts, also die durch den Bezug von Vorleistungen entstehenden Aktivitäten, werden hingegen als «erwünscht» betrachtet.<sup>169</sup> Für die durch den legalen oder illegalen Cannabiskonsum ausgelösten wirtschaftlichen Aktivitäten im Bereich Polizei und Justiz sowie im Gesundheitswesen gilt, dass es sich um «unerwünschte» Tätigkeiten handelt, da diese nur der «Reparatur» von durch den Cannabiskonsum verursachten Schäden dienen. Kann durch die Legalisierung des Cannabismarkts auf derartige Aktivitäten verzichtet werden, soll dies daher nicht als volkswirtschaftlich nachteilig angesehen werden. Für die Betrachtung hier gehen wir jedoch davon aus, dass die wirtschaftlich relevanten Aktivitäten in diesen Bereichen im gleichen Umfang aufrechterhalten werden, so dass sich hier unabhängig von der Entwicklung im Cannabismarkt keine Veränderung der wirtschaftlichen Aktivitäten ergibt.<sup>170</sup>

### **Erläuterungen zu den abweichenden Annahmen im Vergleich zu Hoff 2022**

- **Preise Cannabis:** Hoff (2022) geht davon aus, dass die Lenkungsabgabe so festgesetzt wird, dass die Preise im legalen Markt den heutigen Preisen des illegalen Marktes entsprechen und dass diese Preise unverändert bleiben. Als Reaktion auf die neue Konkurrenz durch einen legalen Markt könnten die Preise auf dem illegalen Markt jedoch auch sinken. Dies zeigt das Beispiel Kanada. Wir rechnen mit einem Preisrückgang von 30% im illegalen Markt, wobei auch ein konstanter Preis ein mögliches Szenario bleibt (Bandbreite 0%-40%) (vgl. 5.1.1).

<sup>169</sup> Beispiele hierfür kann der Strom sein, welcher für den Betrieb einer Cannabis-Plantage benötigt wird. In der Kette der Vorleistungen gehören dann auch die Erstellung der Anlagen zur Stromerzeugung zur Vorleistungskette, usw. Diese Abgrenzungsfrage kann kontrovers diskutiert werden. So kommen die indirekten Effekte letztendlich nur durch Umsätze mit einer illegalen Aktivität zustande, und könnten daher auch als «nicht erwünscht» angesehen werden. Andererseits handelt es sich hier jedoch um legale Aktivitäten, die an sich gesellschaftlich «erwünscht» sind. Zudem ist in dem u.U. vielstufiger Prozess von Vorleistungen eine Abgrenzung schwierig. Hier werden daher alle indirekten Effekte über den Bezug von Vorleistungen insgesamt als «erwünscht» betrachtet. Eine andere Wahl für die Abgrenzung ist genauso möglich.

<sup>170</sup> Sollten durch Veränderungen im Cannabismarkt Ressourcen in diesen Bereichen frei werden, so gehen wir davon aus, dass sie weiterhin in den entsprechenden Bereichen eingesetzt werden, jedoch für andere, gesellschaftlich nützliche Zwecke zur Verfügung stehen. Damit ergeben sich aus der Betrachtung in der VGR-Logik keine Veränderungen in den makroökonomischen Grössen. Aus gesellschaftlicher Sicht kann dies jedoch der Fall sein, wenn andere, nutzenstiftende Funktionen wahrgenommen werden. Dies ist jedoch innerhalb der VGR-Logik, welche für die nachfolgende Quantifizierung der Auswirkungen auf die makroökonomischen Grössen verwendet wird, und mit den verfügbaren Informationen nicht abbildbar.

Gegenüber den Analysen von Hoff (2022) verändern sich damit sowohl die wirtschaftlichen Effekte auf dem legalen wie illegalem Markt als auch die durch die Lenkungsabgaben zu erwartenden Einnahmen.

- **Nachfrage und Marktvolumen:** Als Konsequenz der konstanten Preise geht Hoff (2022) davon aus, dass die Nachfrage und das Marktvolumen im Cannabismarkt konstant bleiben. Die Regulierungsfolgenabschätzung geht jedoch von einem Wachstum zwischen 0% und 10% aus, mit einem wahrscheinlichsten Wert von 5% (volumenbezogen, vgl. 5.1.1).
- **Illegaler Marktanteil:** Hoff (2022) unterstellt, dass mit der neuen Regulierung ausschliesslich ein legaler Cannabismarkt in der Schweiz besteht. Wie oben dargelegt, rechnet die Regulierungsfolgeabschätzung jedoch damit, dass der illegale Markt einen Marktanteil von 10-20% behält (wahrscheinlichster Wert: 15%) und zudem 5% des Marktes durch Eigenanbau gedeckt werden (vgl. 5.1.1).
- **Import und Export:** Die in Hoff (2022) unterstellte Regulierung enthält keine Import- und Exportmöglichkeiten. Diese sind gemäss der derzeit vorgesehenen Regulierung jedoch grundsätzlich möglich. Da auf internationaler Ebene jedoch keine Aufhebung des Handelsverbots mit Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken absehbar ist, hat dies keine Auswirkungen auf die Überlegungen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Legalisierung. Sollten Importe und/oder Exporte jedoch in substantiellem Umfang tatsächlich stattfinden können, so sind auch die Überlegungen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen anzupassen. Wobei als Orientierung gelten kann, dass, wenn vor allem Importe eine relevante Rolle spielen, die volkswirtschaftliche Wirkung abgeschwächt wird; werden hingegen vor allem Exporte möglich, würde sich der volkswirtschaftliche Impact in der Schweiz erhöhen. Welche von beiden Wirkungsrichtungen überwiegen könnte, hängt von der internationalen Entwicklung ab.

## Literatur

- Ambrose CA, Cowan BW, Rosenman RE 2021:** Geographical Access to Recreational Marijuana. *Contemp Econ Policy*. 2021;39(4):778-807
- ASTRA 2024:** Strassenverkehrsunfall-Statistik 2023. Bericht zu den wichtigsten Entwicklungen. 5. März 2024.
- Augsburger, M., Baumgartner, M., Beyer, J. et al. 2023:** THC-Grenzwert im Strassenverkehr. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Strassen (ASTRA).
- Bernhard W Dr., Ambach L Dr., König S Dr., Nussbaumer S Dr. & Weinmann W. Prof. Dr. 2017:** Untersuchung von Cannabis auf Streckmittel, Verschnittstoffe, Pestizide, mikrobiologische und anorganische Kontaminationen. Universität Bern, Institut für Rechtsmedizin, 2017.
- Bucher, B. Gerlach, K., Frei, P. 2020:** Bericht THC-Grenzwerte im Strassenverkehr Eine Literaturanalyse. Bericht des Instituts für Rechtsmedizin der Universität Basel im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit.
- Bundesamt für Gesundheit (BAG) 2021:** Einstellung Regulierung und Legalisierung Cannabis. Bevölkerungsbefragung von sotomo. Juli 2021.
- Bundesamt für Gesundheit (BAG) 2022:** Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft – Ökonomische Effekte aktueller und alternativer Regulierung. Einordnung aus Sicht des Bundesamts für Gesundheit. Juni 2022
- Bundesamt für Gesundheit (BAG) 2023a:** Übersicht: Modelle der Cannabislegalisierung. Bern, 09. Januar 2023
- Bundesamt für Statistik (BFS ) 2023:** Strassenverkehrsunfälle wegen unangepasster Geschwindigkeit, Alkohol und Drogen. Abrufbar unter [Strassenverkehrsunfälle wegen unangepasster Geschwindigkeit, Alkohol oder Drogen - 2023 | Diagramm](#) [zuletzt aufgerufen am 21.11.2024].
- Bundesamt für Strasse (ASTRA) 2024:** Strassenverkehrsunfall-Statistik 2023. Bericht zu den wichtigsten Entwicklungen. 5. März 2024.
- Bundesrat 2006:** Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate Governance-Bericht). Bern, 13.9.2006.
- Borissova, A., Soni, S., Aston, E. R., Lees, R., Petrilli, K., Wall, M. B., Bloomfield, M. A. P., Mertzani, E., Paksina, A., Freeman, T. P., Mokrysz, C., Lawn, W., & Curran, H. V. 2022:** Age differences in the behavioural economics of cannabis use: Do adolescents and adults differ on demand for cannabis and discounting of future reward? *Drug and alcohol dependence*, 238, Article 109531. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2022.109531>
- Borodovsky JT, Lee DC, Crosier BS, Gabrielli JL, Sargent JD, Budney AJ 2017:** U.S. cannabis legalization and use of vaping and edible products among youth. *Drug Alcohol Depend*. 2017;177:299-306.
- Brubacher et al. 2022:** Cannabis Legalization and Detection of Tetrahydrocannabinol in Injured Drivers. *The New England journal of medicine*. 2021; 386(2): 148-56.

- Bundesrat 2023:** Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 21.3280 Minder, 1. November 2023;
- Callagahn RC et al. 2021:** Canada's cannabis legalization and drivers' traffic-injury presentations to emergency departments in Ontario and Alberta, 2015-2019. *Drug Alcohol Depend.* 2021;228(ebs, 7513587):109008.
- Caulkins, J. P. 2024:** Changes in self-reported cannabis use in the United States from 1979 to 2022. *Addiction.*
- Chaloupka FJ, KE Warner et al. 2014:** An evaluation of the FDA's analysis of the costs and benefits of the graphic warning label regulation, doi: 10.1136/tobaccocontrol-2014-052022
- Deloitte 2021:** Price. It's complicated. How cannabis pricing differs from other consumer goods. Abrufbar unter <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ca/Documents/consumer-industrial-products/ca-en-cannabis-pricing-report-aoda-v4.pdf> [zuletzt aufgerufen am 21.11.2024].
- Di Forti, Quattrone, Freeman et al. 2019:** The contribution of cannabis use to variation in the incidence of psychotic disorder across Europe (EU-GEI): a multicentre case-control study. *The Lancet*, 6 (5), 427-436.
- Drogeninformationszentrum (DIZ) Zürich 2024:** Cannabis. Auswertung der 2023 vom DIZ Zürich getesteten Substanzen. Zürich. Mai 2024.
- Fastenmeier, W und Söllner, M 2023:** Die Legalisierung von Cannabis in verschiedenen Ländern – empirisches Lagebild zu den Auswirkungen auf Risikokennwerte der Verkehrssicherheit, des Gesundheitswesens und der Marktdynamik. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Verkehrspsychologie DGVP e.V
- Firth CL, Carlini B, Dilley J, Guttmanova K, Hajat A. 2022:** Retail cannabis environment and adolescent use: The role of advertising and retailers near home and school. *Health Place.* 2022;75:102795.
- Fischer B, Mäder B, Telser H 2021:** Volkswirtschaftliche Kosten von Sucht. Studie im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit BAG. Polynomics.
- Gagnon, F. 2021:** Le régime du cannabis à des fins non médicales au Québec: une analyse de santé publique. Institut national de santé publique du Québec.
- García-Ramírez G, Paschall MJ, Grube JW 2021:** Retail Availability of Recreational Marijuana and Alcohol in Oregon Counties and Co-Use of Alcohol and Marijuana and Related Beliefs among Adolescents. *Subst Use Misuse.* 2021;56(3): 345-52.
- Government of Canada 2024a:** Cannabis use (non-medical) in Canada. Key findings on non-medical use of cannabis in Canada in 2024. <https://health-infobase.canada.ca/cannabis/> Zuletzt abgerufen am 13.12.2024.
- Government of Canada 2024b:** Cannabis use (non-medical) in Canada. Exploration of data related to non-medical use of cannabis in Canada in 2024. [Data exploration: Non-medical cannabis use in Canada \(2024\) — Canada.ca](#) Zuletzt abgerufen am 13.12.2024.

- GPK-S 2004:** Probleme von Swissmedic anlässlich der Inbetriebnahme und Beurteilung der heutigen Lage. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates 25.8.2004.
- Granville, A., Udrisard, R. und Zobel, F. 2022:** Enquête Européenne n Ligne sur les Drogues (Rapport de recherche). Addiction Suisse/Ecole des sciences criminelles/Unisanté.
- Gruber, J. und Köszegi, B 2001:** Is Addiction 'Rational'? Theory and Evidence. Quarterly Journal of Economics. Vol 116, No 4.
- Hall KE, Yang H, Goulding D, Contreras E, James KA 2021:** Interrupted time series analysis of cannabis coding in Colorado during the ICD-10-CM transition. Injury prevention : journal of the International Society for Child and Adolescent Injury Prevention. 2021;27(S1):i66-i70.
- Hammond, D. et al. 2022:** Trends in the use of cannabis products in Canada and the USA, 2018 – 2020: Findings from the International Cannabis Policy Study. International Journal of Drug Policy. Volume 105, July 2022.
- Hoff 2022:** Cannabis in the Swiss Economy. Economic Effects of current and alternate regulation in Switzerland.
- Hoff et al. 2024:** Besteuerungsvarianten für Cannabis in der Schweiz. Im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit BAG.
- Krizic, I, Balsiger, N., Gmel, G., Labhart, F., Vorlet, J., Amos, J. 2023:** act-info Jahrsbericht 2022. Suchtberatung und Suchtbehandlung in der Schweiz. Ergebnisse des Monitoringsystems. BAG (Hrsg).
- Leos-Toro C, Fong GT, Hammond D 2021:** The efficacy of health warnings and package branding on perceptions of cannabis products among youth and young adults. Drug Alcohol Rev. 2021;40(4):637-46.
- Lopez, G. 2014:** The ridiculous profitability of illegal drugs, in one chart, <https://www.vox.com/xpress/2014/11/10/7175859/marijuana-legalization-heroin-cocaine-crops> (9. Dezember 2024).
- Manthey J, Hayer T, Jacobsen B, Kalke J, Klinger S, Rehm J, Rosenkranz M, Verthein U, Wirth M, Armstrong M, Myran D, Pacula R, Queirolo R, Zobel F 2023:** Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis. Technischer Bericht. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung ISD, April 2023.
- Manthey J, Rosenkranz M, Jonas B, Schwarzkopf L. 2024:** Can the THC concentration predict the number of patients with cannabis-related diagnoses? Drug Alcohol Rev. 2024; 43(7): 1764–1772. <https://doi.org/10.1111/dar.13923>
- Mavrot, C., Hadorn, S., & Novet, B. 2024:** Analyse des résultats des essais-pilotes de cannabis dans les villes suisses - Première partie, année 2023/mi-2024. Étude sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique. Université de Lausanne, Institut des sciences sociales et Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut für Nonprofit und Public Management.
- Meadows WJ 2019:** Cannabis Legalization: Dealing with the Black Market (SSRN Scholarly Paper 3454635).

- Mutti-Packer S, Collyer B, Hodgins DC 2018:** Perceptions of plain packaging and health warning labels for cannabis among young adults: findings from an experimental study. *BMC Public Health*. 2018;18(1):1361.
- Myran D, Cantor N, Finkelstein Y, Pugliese M, Guttman A, Jesseman R, et al. 2022a:** Unintentional Pediatric Cannabis Exposures After Legalization of Recreational Cannabis in Canada. *JAMA Network Open*. 2022;5(1):e2142521-e.
- Myran D, Pugliese M, Tanuseputro P, Cantor N, Rhodes E, Taljaard M 2022b:** The association between recreational cannabis legalization, commercialization and cannabis attributable emergency department visits in Ontario, Canada: an interrupted time-series analysis. *Addiction*. 2022.
- National Academies of Sciences (2017):** The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research:
- Nguyen HV & Mital S 2022:** Changes in Youth cannabis Use after an Increase in Cannabis Minimum Legal Age in Quebec, Canada. *JAMA Network Open*. 2022; 5(6):e2217648-e
- Obsan 2024:** Spitalaufenthalte mit Haupt- oder Nebendiagnose einer substanzbedingten Störung. MonAM-Indikatoren. Abrufbar unter: [Spitalaufenthalt mit Haupt- oder Nebendiagnose einer substanzbedingten Störung | MonAM | BAG](#).
- OECD 2022:** Illicit Trade in High-Risk Sectors, Chapter 3 Illicit trade in alcohol – what we know so far?. Abrufbar unter [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/illicit-trade-in-high-risk-sectors\\_a24a3037-en;jsessionid=rYqzaVkJZUfqriK3ypE8O5owoCOy9FC\\_ZDVRfVvV9.ip-10-240-5-9](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/illicit-trade-in-high-risk-sectors_a24a3037-en;jsessionid=rYqzaVkJZUfqriK3ypE8O5owoCOy9FC_ZDVRfVvV9.ip-10-240-5-9) [zuletzt aufgerufen am 22.11.2024].
- Pacula R, Lundberg R. 2013:** Why Changes in Price Matter When Thinking About Marijuana Policy: A Review of the Literature on the Elasticity of Demand. *Public Health Reviews*. 35(2), 2.
- Pardal et al. 2023:** Alternatives to profit-maximising commercial models of cannabis supply for non-medical use, RAND Europe, November 2023.
- Payne J, Manning M, Fleming C, & Pham HT 2020:** The price elasticity of demand for illicit drugs: A systematic review. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*.
- Rhew IC, Guttmanova K, Kilmer JR, Fleming CB, Hultgren BA, Hurvitz PM, et al. 2022:** Associations of cannabis retail outlet availability and neighborhood disadvantage with cannabis use and related risk factors among young adults in Washington State. *Drug Alcohol Depend*. 2022;232:109332.
- Ritter, A., Barrett, L., O'Reilly, K., Wilkinson, C., Belackova, V. & Room, R. 2022:** Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation. Sydney: DPMP, UNSW
- Roterman M 2021:** Looking back from 2020, how cannabis use and related behaviors changed in Canada. *Health Rep*. 2021; 32(4).
- Shover C. L. & Humphreys, K. 2019:** Six Policy Lessons Relevant To Cannabis Legalization. *The American Journal Of Drug And Alcohol Abuse*, 45, 698-706.
- Schmidhauser, V. und Zobel, F 2021:** Revue de littérature sur l'impact de la légalisation du cannabis aux Etats-Unis, au Canada et en Uruguay. Lausanne : *Addiction Suisse*

- SGB 2022:** Schweizerische Gesundheitsbefragung. Ergebnisse und Publikationen 2022. Standardtabellen Cannabis: [Cannabiskonsum - 2002, 2007, 2012, 2017, 2022 | Tabelle](#), zuletzt abgerufen am 9.12.2024.
- Sucht Schweiz 2024:** Schweizer Suchtpanorama. Mehr gefährdete Jugendliche und zu wenig Schutz – Die Gesellschaft muss jetzt handeln!
- Statistics Canada 2024:** Detailed household final consumption expenditure, Canada, quarterly. <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3610012401>, zuletzt abgerufen am 11.4.2025.
- Turna J, Belisario, K et al. 2021:** Cannabis use and misuse in the year following recreational cannabis legalization in Canada: A longitudinal observational cohort study of community adults in Ontario. *Drug Alcohol Depend.* 2021.
- Trangenstein PJ, Gora Combs K, Whitehill JM, Jenkins MC, Jernigan DH, Moreno MA 2022:** Typology of Adolescents Exposed to Non-medical Cannabis Marketing and Associations with Consumption Patterns. *Prevention Science.* 2022.
- Wang GS, Buttorff C, Wilks A, Schwam D, Tung G, Pacula RL 2022:** Impact of cannabis legalization on healthcare utilization for psychosis and schizophrenia in Colorado. *International Journal of Drug Policy.* 2022;104:103685.
- Wilkins, C. 2018:** A “not-for-profit” regulatory model für legal recreational cannabis: Insights from the regulation of gaming machine gambling in New Zealand. *international Journal of Drug Policy*, 53: 115-122.
- World Health Organization 2017:** Tackling Ncds: 'Best Buys' And Other Recommended Interventions For The Prevention And Control Of Noncommunicable Diseases. World Health Organization.