



Die Regulierung psychoaktiver Produkte in der Schweiz

Eine Analyse der Eidgenössischen Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKSUN)

Autorenschaft: Arbeitsgruppe Regulierung der EKSUN
Christian Schneider (Co-Leiter AG), Frank Zobel (Co-Leiter AG), Reto Auer,
Thomas Beutler, Anne-Claire Brechet Bachmann, Barbara Broers,
Suzanne Lischer, Renanto Poespodihardjo, Franziska Sprecher, Julia Wolf,
Karin Zürcher

Bern, November 2022



Inhaltsverzeichnis

Einführung	3
Begriffe	5
Was versteht die EKSJN unter Regulierung?	5
Was versteht die EKSJN unter psychoaktiven Produkten?	5
Regulierung der Produzenten, Importeure und Grosshändler	6
Beschränkungen und Meldepflicht der Produktion, des Importes und des Grosshandels	6
Produktions- und Produktbeschränkungen	7
Besteuerung der Produktion, des Imports und des Grosshandels	7
Besteuerung alkoholischer Getränke	7
Besteuerung von Zigaretten und anderen Tabakprodukten	8
Besteuerung des Geldspiels	8
Verwendung der Steuereinnahmen	9
Kennzeichnungen und gesundheitliche Warnhinweise auf Produkten	9
Werbebeschränkungen	10
Zusammenfassung über die Regulierung der Produktion psychoaktiver Produkte	11
Regulierung des Detailhandels	13
Altersbegrenzungen für den Verkauf	13
Beschränkungen der Anzahl, Konzentration und Öffnungszeiten von Verkaufslokalen	13
Auflagen zur Schulung von Mitarbeitenden in Verkaufslokalen	14
Beschränkungen der angebotenen Produkte	15
Zusammenfassung über die Regulierung des Detailhandels mit psychoaktiven Produkten	15
Regulierung des Konsums	17
Regulierung zur Verhinderung einer «Selbstschädigung»	17
Regulierung zur Verhinderung der Schädigung Dritter	18
Zusammenfassung über die Regulierung des Konsums psychoaktiver Produkte	18
Zusammenfassung: Die Regulierung psychoaktiver Produkte aus gesundheitspolitischer Sicht	19
Der Weg zu einem neuen Regulierungsmodell im Suchtbereich	22
Regulierung für den Gesundheitsschutz	22
Eine weder kohärente noch effektive Regulierung	22
Die Freiheit des Einzelnen und der Schutz der Gesundheit aller	23
Auf der Suche nach einem neuen Modell	23
Fünf Regulierungsgrundsätze	24
Auf der Suche nach anderen Modellen	25

Einführung

Die Regulierung psychoaktiver Produkte sollte unter anderem das Ziel verfolgen, für alle Akteure am Markt Anreize zu schaffen, gesundheitliche Schäden so gering wie möglich zu halten. Die Nationale Strategie Sucht des Bundesrates bietet seit 2017 eine konzeptionelle Grundlage zur Schaffung einer solchen produktunabhängigen Suchtpolitik. Bisher hat diese Strategie aber nicht dazu geführt, dass die gesetzlichen Grundlagen für die Regulierung von Alkohol, Tabak und Geldspiel angepasst wurden.¹ Weiterhin existieren verschiedene Gesetze, die diese Bereiche sehr unterschiedlich regulieren. Auch fehlen übergreifende Rechtsnormen oder grundlegende Prinzipien, auf die sich diese drei Gesetze beziehen könnten und die die Varianz in der Regulierungsdichte und -güte erklärbar machen könnten. Die Regulierung psychoaktiver Produkte in der Schweiz ist fragmentiert. Ein kohärenter Regulierungsrahmen, der die genannten Produkte ausnahmslos einschliesst, fehlt grösstenteils. So wird z. B. bei der Ausgestaltung der Regulierung nicht systematisch berücksichtigt, dass die diversen psychoaktiven Substanzen unterschiedlich hohe Gesundheitskosten verursachen.

Aktuell ist die Regulierung nicht kohärent und wenig geeignet, die gesundheitlichen Schäden psychoaktiver Produkte zu minimieren.

Mit den durch die Bundesgesetze zur Verfügung stehenden Regulierungsinstrumenten kann es aus Sicht der EKSJ nur bedingt gelingen, mehr als minimale Anreize für eine Verringerung gesundheitlicher Schäden zu schaffen. Zwar können in den Regulierungen von Tabak, Alkohol und Geldspiel, die im vorliegenden Bericht genauer betrachtet werden, isolierte Beispiele guter Praxis identifiziert werden.² Aus einer übergeordneten Perspektive kommt die EKSJ jedoch zum Schluss, dass die momentan in der Schweiz genutzten Regulierungsinstrumente nicht geeignet sind, die gesundheitlichen Schäden der einzelnen psychoaktiven Produkte effektiv und kohärent zu minimieren. Auch in einer übergreifenden Sichtweise zeigt sich, dass zwischen den verschiedenen psychoaktiven Produkten grosse Unterschiede bestehen sowohl betreffend die Intensität und Güte der Regulierung als auch die Prinzipien dieser Regulierung.

1. Für diese drei Bereiche gibt es gesetzliche Grundlagen auf Bundesstufe. Ein Teil der Regulierung erfolgt jedoch durch die Kantone, insbesondere auch die Umsetzung der bundesrechtlichen Bestimmungen. Dies verstärkt die Inkohärenz der Regulierung. In diesem Bericht werden in erster Linie bundesrechtliche Bestimmungen diskutiert. Ihre Umsetzung in den Kantonen wird nicht berücksichtigt. Die Regulierung von Alkohol, Tabak und Geldspiel wird durch verschiedene Erlasse vorgenommen. Die Definitionen von Substanzen und Angebote in diesem Bericht entsprechen denjenigen in den jeweiligen Gesetzen. Angaben zu den rechtlichen Grundlagen finden sich unter den folgenden Weblinks: Alkohol: [Schweizerische Gesetzgebung im Alkoholbereich \(admin.ch\)](#), Tabak: [Gesetzgebung Tabakprodukte und Schutz vor Passivrauchen \(admin.ch\)](#), Geldspiel: [Der rechtliche Rahmen der Geldspiele in der Schweiz \(admin.ch\)](#).

2. Die dem Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG) unterstellten und gemäss Art. 8 BetmG verbotenen Betäubungsmittel werden in diesem Bericht nicht berücksichtigt. Auch wenn ein Verbot grundsätzlich als strengste Form der Regulierung angesehen werden kann, macht es für diesen Bericht wenig Sinn, verbotene und weniger streng regulierte psychoaktive Produkte einander gegenüberzustellen. Bei verbotenen Produkten fallen die hier als wichtig erachteten Regulierungsinstrumente wie Alterslimiten für den Konsum, Pflichten zur Früherkennung durch Anbieter, Werbebeschränkungen oder Besteuerung weg.

Dieser Überblicksbericht identifiziert Beispiele guter Praxis in der Regulierung psychoaktiver Produkte. Er zeigt auf, wie deren positive Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit limitiert werden, indem sie in einem Gesamtkontext stehen, der einem gesundheitsförderlichen Umgang mit ihnen wenig Beachtung schenkt. Er identifiziert sodann auch, welche Regulierungsmassnahmen aus Sicht der öffentlichen Gesundheit mit relativ wenig politischem Aufwand ergriffen werden könnten, um die Regulierung psychoaktiver Produkte effektiver zu gestalten.

Eine vollständige Kohärenz in der Regulierung und ein bedingungsloser Gesundheitsschutz hinsichtlich des Konsums psychoaktiver Produkte sind in einer liberalen Gesellschaft weder erreichbar noch wünschenswert. Wo sich mit einfachen Mitteln verhältnismässig grosse Zugewinne für die öffentliche Gesundheit erreichen lassen oder Ressourcen effizienter eingesetzt werden können, ist die Politik jedoch gefordert, ihre Verantwortung zu deren Gewährleistung wahrzunehmen. Dieser Bericht zeigt durch eine vergleichende Analyse existierender Regulierungen solche Handlungsfelder auf und entwirft darauf aufbauend Prinzipien, die in Zukunft als Orientierungsrahmen für eine kohärentere Regulierung psychoaktiver Substanzen dienen können.

Die zurzeit im Parlament angestrebte Neuregulierung von Cannabis³ bietet Chancen, für diese Substanz eine aus gesundheitlicher Sicht effektivere und kohärentere Regulierung zu schaffen als für die im vorliegenden Bericht betrachteten psychoaktiven Produkte. Das Ziel des Berichtes ist es, diesen Prozess zu unterstützen. Die Identifikation guter Praxis in anderen Bereichen kann helfen, die Cannabisregulierung – die vom Dilemma zwischen Marktgestaltung und Gesundheitsschutz geprägt ist – zu gestalten. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Regulierung verschiedener psychoaktiver Produkte zeigen auf, welche Regulierungsinstrumente mehrheitsfähig sein können. Die Identifikation von Lücken verweist auf blinde Flecken der heutigen Politik, die es zu beseitigen gilt.

Dieser Bericht bezieht sich auf die auf Bundesebene gesetzlich festgelegten Grundlagen der Regulierung. In gewissen Bereichen spielen auch kantonale Gesetze eine wichtige Rolle, beispielsweise in Teilen der Tabakgesetzgebung sowie in der Regulierung von Lotterien oder so genannten Kleinspielen. Auf diese wird nur dort eingegangen, wo sie eine wichtige Rolle für das Verständnis der Regulierungslandschaft spielen.

Die Tatsache, dass für die Kohärenz und die regulatorische Wirkungsweise die Art und Weise, wie diese Gesetze umgesetzt werden, eine wichtige Rolle spielt, darf nicht ignoriert werden. Denn die Details der Umsetzung sind in Bezug auf die Fragen zentral, ob durch Regulierungen veränderte Marktbedingungen tatsächliche Verhaltensveränderungen erwirken und ein Umgehungsverhalten verhindert werden kann. Dass alle Gesetze Lücken aufweisen und dass Letztere von allen Akteuren am Markt aktiv genutzt werden, ist unvermeidbar. Die Details der Umsetzung, ihre Inkohärenzen und die daraus resultierenden, nicht vorhergesehenen Konsequenzen zu diskutieren, würde jedoch den Rahmen dieses Berichts sprengen.

3. Auch im Tabak- und Videospiegelbereich waren zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Berichts Vernehmlassungen am Laufen oder standen unmittelbar bevor. Selbstverständlich bieten auch diese gesetzgeberischen Prozesse Chancen, die Kohärenz der Regulierung psychoaktiver Produkte zu schärfen.

Begriffe

Die Begriffe «Regulierung» und «psychoaktive Produkte» spielen in diesem Bericht eine zentrale Rolle. Beide können in verschiedensten Weisen verstanden werden. Die EKSJ hat in der Erarbeitung des vorliegenden Berichts die nachfolgenden Definitionen erarbeitet.

Was versteht die EKSJ unter Regulierung?

Unter Regulierung werden in diesem Bericht Regeln und Instrumente verstanden, die darauf abzielen, soziales Verhalten (in Fall dieses Berichts im Zusammenhang mit dem gesellschaftlichen Umgang mit psychoaktiven Substanzen und abhängigkeiterzeugenden Angeboten) zu steuern, zu limitieren oder anderweitig zu beeinflussen. Diese Regeln und Instrumente werden in Gesetzen, Verordnungen oder anderen Erlassen mit Rechtscharakter festgelegt. Instrumente der Regulierung umfassen z. B. Regeln zur Besteuerung der Produktion oder des Verkaufs, Regeln zu Mindestpreisen, zum Mindestalter des Verkaufs, zum Schutz Dritter vor den negativen Auswirkungen des Konsums oder zur Ausgestaltung des Detailhandels (Öffnungszeiten, Anzahl Anbieter) sowie die Regulierung der Werbung und der Verkaufsförderung.

Was versteht die EKSJ unter psychoaktiven Produkten?

Unter psychoaktiven Produkten werden Substanzen und Angebote verstanden, die abhängigkeiterzeugend sein können. Dazu gehören einerseits alle psychoaktive Substanzen wie Cannabis, Kokain, Heroin, Nikotin bzw. Tabakprodukte oder alkoholische Getränke. Andererseits umfassen sie auch abhängigkeiterzeugende Angebote. Deren Bandbreite ist sehr gross. Zu dieser Art von psychoaktiven Produkten zählen u. a. Geldspiel- und Gaming-Angebote.



Regulierung der Produzenten, Importeure und Grosshändler

Unter Produzenten, Importeuren und Grosshändlern werden jene Firmen verstanden, die die Bereitstellung von Produkten übernehmen und damit den Detailhandel versorgen. Sie entwickeln neue Produkte und stellen diese in Grossproduktion her. Auf Grosshändler und Produzenten angewandte Regulierungsinstrumente sind in der Regel in verschiedenen Bereichen angesiedelt: Sie betreffen Abgaben, die Zusammensetzung und Qualität von Produkten (vgl. Verbrauchersicherheit), Deklarationspflichten sowie Auflagen zu vermarkteten Produkten und zur Vermarktung.

Die Regulierung der Produktion und des Grosshandels ist aus Sicht der öffentlichen Gesundheit in dreifacher Weise wichtig:

- (1) Sie hat einen Einfluss auf die Detailhandelspreise;
- (2) sie verhindert die Vermarktung von besonders gesundheitsschädlichen psychoaktiven Produkten oder begrenzt diese stark;
- (3) schliesslich beeinflusst sie, wer im Fokus der Vermarktung ihrer Produkte stehen darf.

Beschränkungen und Meldepflicht der Produktion, des Importes und des Grosshandels

Wer in der Schweiz psychoaktive Produkte produziert oder importiert, braucht unter Umständen eine Bewilligung. So bedarf beispielsweise das Betreiben eines Casinos einer Konzession, die vom Bundesrat erteilt wird. Die Anzahl terrestrischer Casinos⁴ ist von Gesetzes wegen beschränkt. Nur konzessionierte terrestrische Casinos sind berechtigt, eine Bewilligung für Online-Geldspiele zu beantragen.

Die Regulierung der Produktion und des Grosshandels ist wichtig um die Konsumentinnen und Konsumenten bestmöglich zu schützen.

Wer in der Schweiz Spirituosen produzieren will, braucht ebenfalls eine Bewilligung des Bundes. Die Produktion von Wein ist ab einer Rebfläche von 400 m² beim Kanton meldepflichtig. Auch die Produktion von Bier ist meldepflichtig, wenn dieses verkauft wird.

4. Es wird zwischen A-Casinos und B-Casinos unterschieden. Alle Casinos bieten Tischspiele und Geldspielautomaten an, wobei die B-Casinos nur in beschränktem Umfang Spiele anbieten dürfen. Lotterien sind in der Schweiz in begrenztem Masse erlaubt und werden teilweise vom Bund, teilweise von den Kantonen reguliert. Hinzu kommen verschiedene Formen von Online-Angeboten, die teilweise vom Bund reguliert werden. Um die Komplexität zu reduzieren, werden in diesem Bericht nur Casinos betrachtet.

Wer Zigaretten importieren oder in der Schweiz produzieren will, muss dies dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) melden. Ebenso meldepflichtig sind neue Produkte, die auf den Markt gebracht werden. Die Produktion bzw. der Import von Zigaretten ist jedoch nicht bewilligungspflichtig.

Was die Anzahl der Produzenten von alkoholischen Getränken und Tabakprodukten betrifft, gibt es keine Obergrenze. Ihre Regulierung folgt einzig marktwirtschaftlichen Kriterien.

Produktions- und Produktbeschränkungen

Beschränkungen bezüglich der produzierten Menge oder des Umsatzes bzw. Gewinns, der durch das Anbieten psychoaktiver Produkte maximal zu erzielen ist, existieren nicht.

Beschränkungen hinsichtlich der angebotenen Produkte gibt es sowohl für Geldspiele als auch für alkoholhaltige Getränke und Tabakprodukte. Die Schweizerische Spielbankenkommission entscheidet, welche Arten von Geldspiel in der Schweiz angeboten werden dürfen.

Tabakprodukte werden in erster Linie reguliert, indem Obergrenzen der in ihnen enthaltenen Stoffe festgelegt werden. Zigarettenrauch darf in der Schweiz pro Zigarette nicht mehr als 10 mg Teer, 1 mg Nikotin und 10 mg Kohlenmonoxid enthalten. Auch die erlaubten Zusatzstoffe sind beschränkt. Sie sind im Gesetz in einer abschliessenden Liste aufgeführt. Neu entwickelte Tabakprodukte, die zum ersten Mal auf den Markt gebracht werden, müssen dem BAG gemeldet werden.

Die Produktion alkoholhaltiger Getränke ist mannigfaltig geregelt. Diese Regulierungen dienen jedoch in erster Linie der Abgrenzung verschiedener Produktklassen und den damit verbundenen steuerlichen Implikationen. So darf z. B. Wein einen Alkoholgehalt von 15 % nicht übersteigen. Ansonsten gälte er als Spirituose und seine Produktion würde unter das Bundesmonopol zur Produktion von Spirituosen fallen. Ansonsten gibt es weder Beschränkungen bezüglich der Entwicklung neuer Produkte (z. B. von Mischgetränken) noch eine Meldepflicht für diese.

Besteuerung der Produktion, des Imports und des Grosshandels

Eines der wichtigsten Instrumente zur Regulierung der Produktion und des Grosshandels ist die Erhebung von Steuern. Alle drei der hier betrachteten psychoaktiven Produkte sind in der Schweiz abgabepflichtig. Auf Wein gibt es jedoch keine Steuern. Die Steuerregime unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht.

Besteuerung alkoholischer Getränke

Bei den alkoholischen Getränken variiert die Höhe der Steuern für verschiedene Getränkekategorien deutlich. Für Spirituosen und Alcopops – Mischgetränke aus hochprozentigen Alkoholika und Süssgetränken – wird eine Steuer pro Liter reinem Alkohol erhoben. Beim Bier wird die Steuer basierend auf der Menge des Zuckergehalts der Ausgangsflüssigkeit (Sud) des Getränks bemessen.

Die Steuersätze unterscheiden sich stark: Pro Liter reinem Alkohol in Alcopops beträgt sie 116.00 CHF. Bei Spirituosen beträgt die Steuer 29.00 CHF pro Liter. Pro Hektoliter Bier wird abhängig vom Alkoholpotenzial der Ausgangsflüssigkeit eine Steuer von zwischen 16.88 und 33.76 CHF fällig. Für verschiedene Produktionskontexte sind bei alkoholischen Getränken (Teil der einheimischen Spirituosenproduktion, Kleinbrauereien) Steuererleichterungen vorgesehen.

Besteuerung von Zigaretten und anderen Tabakprodukten

Das Ziel der Besteuerung von Tabakprodukten ist die Sicherstellung eines Mindestpreises pro Packung. Die Steuer auf Zigaretten beträgt bei den gängigen Preiskategorien zurzeit etwas mehr als 50 % des schlussendlichen Verkaufspreises einer Zigarettenpackung. Hinzu kommen jeweils 26 Rappen Steuern für die Tabakprävention sowie die Förderung der einheimischen Tabakproduktion. Diese Abgaben hängen nicht vom Verkaufspreis ab. Dadurch ist garantiert, dass Zigarettenpackungen in der Schweiz nicht unter dem Preis von 4.61 CHF verkauft werden können, ohne dass dadurch Verluste entstehen würden. Aufgrund der ad valorem-Steuer von 25 % auf dem Kleinhandelspreis variiert aber der Steuersatz basierend auf dem Verkaufspreis, d. h., dass tiefere Verkaufspreise deutlich höher besteuert werden. Dieses Steuerregime hat sich als effizient erwiesen, um die Preisgestaltung am Zigarettenmarkt zu beeinflussen.

Diese Art der Besteuerung ist aus gesundheitspolitischer Sicht wünschenswert, weil durch einen faktischen Mindestpreis die Nachfrage nach Tabakprodukten besonders bei Jugendlichen gedämpft wird. Das Steuerregime für Tabakprodukte sieht aber keine Abstufung zwischen Zigaretten mit höheren und tieferen Wirk- und Schadstoffgehalten vor – im Gegensatz zur Besteuerung alkoholischer Getränke. Dennoch hängt die Berechnungsgrundlage für die Besteuerung und erst recht der Endbetrag der Steuer von der Produktkategorie ab. Die oben dargestellten Elemente beziehen sich auf Zigaretten (klassifiziert unter «Zigaretten, Zigarren und Zigarillos»). Feinschnitttabak (Rolltabak), Wasserpfeifentabak, andere Tabakwaren (darunter auch der sog. erhitzte Tabak) sowie Kau- und Schnupftabak gehören dagegen zu einer anderen Produktkategorie und werden letztendlich weniger stark besteuert als Zigaretten.

Ein durch Steuern und Präventionsabgaben sichergestellter Mindestpreis dämpft die Nachfrage – gerade auch bei Jugendlichen.

Besteuerung des Geldspiels

Die Besteuerung des Geldspiels erfolgt zumindest teilweise progressiv. Sie wird auf die durch das Geldspiel erzielten Einkommen der Casinos erhoben und betrifft die sogenannten terrestrischen Casinos wie auch die Online-Casinos. Die Steuer für den Anfangsbetrag beträgt 40 % für terrestrische und 20 % für Online-Casinos. Wird dieser Betrag von 10 bzw. 3 Mio. CHF überschritten, steigt die Steuer mit zunehmendem Gewinn um 0,5 % pro zusätzliche erwirtschaftete Million CHF an, bis sie einen Satz von 80 % erreicht. Ein solches Steuerregime ist aus gesundheitspolitischer Sicht wünschenswert, weil es die Anreize für eine unbegrenzte Skalierung des Geschäftsmodells von Casinos zumindest dämpft und das Angebot damit einschränkt.



Verwendung der Steuereinnahmen

Die Einnahmen aus der Besteuerung von Tabakprodukten, alkoholischen Getränken und Geldspiel fließen nur zu einem kleinen Teil in die Gesundheitsförderung. Der Grossteil der Steuereinnahmen alimentiert die AHV.

Die von psychoaktiven Produkten verursachten Gesundheitskosten werden durch ihre Besteuerung also nur zu einem geringen Teil internalisiert. Bei den Spirituosen ist der Anteil, der für gesundheitsfördernde Zwecke eingesetzt wird, am grössten. 10 % der Steuereinnahmen aus dem Verkauf von stark alkoholhaltigen Getränken, die unter das Monopol des Bundes dem Bund fallen, werden an die Kantone weitergegeben und können zur Gesundheitsförderung in den Bereichen Prävention und Therapie eingesetzt werden (sog. «Alkoholzehntel»). Bei Tabakprodukten ist der Anteil, der in den Tabakpräventionsfonds und damit in die Gesundheitsförderung von Bund und Kantonen fliesst, deutlich geringer. Die Steuereinnahmen der Casinos kommen mehrheitlich der Altersvorsorge zugute. Standortkantone von Casinos mit einer Konzession B dürfen – ausser für online durchgeführte Spiele – eine kantonale Abgabe auf den Bruttospielertrag erheben. Dies im Gegensatz zu den mehrheitlich kantonal regulierten Lotterien: Auf den Gewinn aus dem Anbieten von Lotterien wird eine Präventionsabgabe von 0,5 % erhoben. Warum diese auf nicht ebenfalls auf Casinospiele erhoben wird, ist aus Sicht der öffentlichen Gesundheit nicht nachvollziehbar.

Kennzeichnungen und gesundheitliche Warnhinweise auf Produkten

Tabakprodukte sind hinsichtlich ihrer Kennzeichnung und den vorgeschriebenen Warnhinweisen die am stärksten regulierten Produkte. Zigarettenpackungen müssen eine allgemeinen und eine spezifischen Warnhinweise aufweisen, der die Gefahren des Rauchens wahrheitsgetreu verdeutlicht. Ausserdem muss bis heute auf der Zigarettenverpackung die im Rauch enthaltene Menge an Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid ausgewiesen werden.⁵ Daneben sind weitere Informationen obligatorisch, wie zum Beispiel der Name des Produzenten oder die Angabe des Produktionslandes. Auch hier hängen – wie bei der Besteuerung – die Anforderungen an die Gesundheitswarnungen von der Art des Produkts ab (weniger deutliche Warnungen für Feinschnitt und Wasserpfeifentabak oder erhitzten Tabak).

Warum auf den Gewinn von Casinospiele keine Präventionsabgabe erhoben wird, ist aus Sicht der öffentlichen Gesundheit nicht nachvollziehbar.

5. Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) erarbeitet für die neue Verordnung für das Tabakproduktegesetz auch neue Regeln für die Warnhinweise. Im neuen Gesetz bereits festgehalten ist, dass die Angaben zu Nikotin, Teer und Kohlenmonoxid wegfallen werden und durch einen allgemeinen Hinweis auf die Menge Schadstoffe, die mit einem Zug inhaliert werden, ersetzt werden.

Für alkoholische Getränke gelten aus Sicht der öffentlichen Gesundheit tiefere Anforderungen an die Kennzeichnung. Insbesondere gibt es keine Pflicht, auf die akuten, bewusstseinsverändernden Effekte von Alkohol hinzuweisen. Im Gegensatz zum Ausland sind in der Schweiz auch keine Warnhinweise zum Effekt des Alkoholkonsums auf ungeborene Kinder vorgesehen. Der Alkoholgehalt in Prozent muss auf allen alkoholischen Getränken ersichtlich sein. Besteht bei Getränken Verwechslungsgefahr bzw. können diese nicht ohne Weiteres als alkoholische Getränke erkannt werden (z. B. alkoholhaltige Fruchtsäfte oder alkoholhaltige Limonade-Mischgetränke [Alcopops]), müssen diese als solche erkenntlich bezeichnet werden. Andere Hinweise, die auf den Gebinden ersichtlich sein müssen, z. B. die Herkunftsregion beim Wein, dienen nicht gesundheitlichen Aspekten, sondern der Sicherstellung der Qualität.

Für Geldspiel gibt es eine Deklarationspflicht hinsichtlich der Risiken, die von ihnen ausgehen. Casinobetreiber müssen in Casinos zudem Selbsteinschätzungsformulare und Informationen zu Therapie- und anderen Unterstützungsangeboten im Bereich des Geldspiels auflegen.

Werbebeschränkungen

Werbeverbote für psychoaktive Produkte gibt es in der Schweiz zurzeit nicht. Hingegen sind für Tabakprodukte, Spirituosen und Geldspiel sowie wie für Werbung in verschiedenen Kontexten Werbebeschränkungen vorgesehen. Diese betreffen zum einen die verwendeten Medien und zum anderen die Inhalte und Kontexte, in denen geworben wird. Tabakprodukte dürfen nicht im Radio und Fernsehen beworben werden. Dasselbe gilt für Spirituosen. Zudem dürfen Tabakprodukte und alkoholhaltige Getränke nicht in Medien beworben werden, die sich in erster Linie an Jugendliche richten (z. B. Jugendmagazine).

Hinsichtlich ihres Inhalts darf Werbung grundsätzlich weder irreführend sein noch unwahre Aussagen machen. Das Geldspielgesetz sieht dies für Geldspiele explizit vor und verbietet zudem «aufdringliche» Werbung, für die anderen Produkte gelten die entsprechenden Regeln der Lauterkeit. Ausserdem darf nur für Geldspiele geworben werden, die in der Schweiz von den entsprechenden Aufsichtsbehörden auch bewilligt sind. In der Schweiz nichtkonzessionierte und somit illegale, im Ausland aber erlaubte Geldspiele dürfen in der Schweiz nicht beworben werden.

Tabakprodukte dürfen nicht in Kontexten beworben werden, die sich Mehrheitlich und in erster Linie an Jugendliche richten. Dazu gehören zum Beispiel Sportveranstaltungen, die v. a. Jugendliche ansprechen – bei solchen ist auch kein Sponsoring durch Tabakfirmen erlaubt – sowie Werbung an Schulen oder durch Spielzeuge. Auch die Gratisabgabe von Tabakprodukten zu Werbezwecke an Jugendliche ist verboten.

Zusammenfassung über die Regulierung der Produktion psychoaktiver Produkte

Der Vergleich der Regulierung von Alkohol, Tabak und Geldspiel auf der Ebene der Produktion, des Imports und des Grosshandels zeigt, dass gewisse Regulierungsinstrumente über die verschiedenen psychoaktiven Produkte hinweg angewandt werden.

Mit der Ausnahme von Wein sind alle hier betrachteten psychoaktiven Produkte abgabepflichtig. Diese Abgaben garantieren – trotz ihrer zum Teil sehr unterschiedlichen Höhe und den verschiedenen Modellen der Besteuerung –, dass zumindest für die höher besteuerten alkoholhaltigen Getränke faktische Mindestpreise an den Detailhandel weitergegeben werden. Unterhalb dieser Preise lohnt sich ein Verkauf auf Dauer aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht. Beim Geldspiel verringert sich durch die progressive Besteuerung der Gewinne der Anreiz, höhere Gewinne zu realisieren, zumindest teilweise. Die Auswirkungen dieser Steuern auf die öffentliche Gesundheit sind aber zumindest im engeren Sinne nur zweitrangig als intendiert zu betrachten. Der Grossteil dieser Abgaben fliesst in die AHV und internalisiert somit die Gesundheitskosten des Konsums dieser psychoaktiven Produkte nicht. Steuern dämpfen die Nachfrage, weil die Grosshändler und Produzenten ihre Kosten an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergeben können.

Der Grossteil der Abgaben fliesst in die AHV und internalisiert somit die Gesundheitskosten des Konsums nicht.

Vorschriften über die Zusammensetzung von Produkten finden sich auch bei allen betrachteten psychoaktiven Produkten. Geldspiele müssen von einer Bundesbehörde bewilligt werden. Nicht bewilligte Spiele sind verboten und sie anzubieten oder sich daran zu beteiligen ist illegal. Tabakproduzenten dürften gewisse gesundheitsschädigende Zusatzstoffe nicht verwenden und ihre Produkte dürfen einen vorgeschriebenen Gehalt an Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid nicht überschreiten. Damit die Behörden und Verbraucher über die in Tabakprodukten verwendeten Zusatzstoffe informiert sind, müssen die Händler diese zudem dem BAG melden. Für Bier und Wein existieren Obergrenzen des Alkoholgehalts, wobei diese nicht in erster Linie aus Gründen des Gesundheitsschutzes eingeführt wurden, sondern der Qualitätssicherung und der Abgrenzung zu Spirituosen dienen.

Andere Regulierungsinstrumente sind in den betrachteten Bereichen nur teilweise vorhanden. So müssen zum Beispiel Zigarettenpackungen mit Warnhinweisen zu den Gesundheitsrisiken des Rauchens versehen werden. Ähnliche Deklarationspflichten zu Risiken fehlen für alkoholische Getränke in der Schweiz weitgehend. Einzig dort, wo nicht klar ist, ob es sich um ein alkoholisches Getränk handelt, muss der Alkoholgehalt deklariert werden. Dies ist umso erstaunlicher, weil der Alkoholkonsum aufgrund seiner bewusstseinsverändernden Wirkung neben chronischen auch akute Gesundheitsrisiken birgt.

Bei alkoholischen Getränken fehlt eine Deklarationspflicht – trotz der hohen akuten und chronischen Gesundheitsrisiken des Konsums.

Werbebeschränkungen sind zurzeit in der Schweiz nur begrenzt in Kraft. Dies dürfte sich für Tabakprodukte nach der Annahme einer entsprechenden Volksinitiative in absehbarer Zeit ändern. Bis dahin beschränken sich teilweise Werbeverbote aber entweder auf einzelne Substanzkategorien (Spirituosen), auf bestimmte Medien (Werbung für alkoholische Getränke in Radio und Fernsehen) oder Kontexte bzw. Werbeformen (Verbot für Tabakwerbung, die auf Kinder und Jugendliche abzielt).

	Tabak	Alkohol	Geldspiel	Bemerkungen
Bewilligung notwendig	Nein (Meldepflicht)	Ja	Ja	Bierproduktion ist nur meldepflichtig
Abgabepflicht	Ja	Ja (ausser Wein)	Ja	Abgaben grösstenteils zugunsten der AHV
Produktbeschränkungen	Ja	Nein	Ja	Beschränkungen bei alk. Getränken nicht zum Gesundheitsschutz
Werbebeschränkungen	Ja	Ja	Ja	Zurzeit sind keine vollständigen Verbote in Kraft
Pflicht zur Warnung vor Gesundheitsrisiken	Ja	Nein	Ja	

Tabelle 1: Übersicht über die Regulierungen von Produktion/Import/Grosshandel



Regulierung des Detailhandels

Der Detailhandel ist das Scharnier zwischen den Produzenten/Grosshändlern und den Konsumentinnen und Konsumenten. Detailhändler entscheiden, an wen, wo und unter welchen Umständen psychoaktive Produkte den Abnehmerinnen und Abnehmern weitergegeben werden. Detailhändler haben einen Anreiz, grössere Volumina der von ihnen angebotenen Produkte umzusetzen, da ihre Margen pro verkauftem Stück eines Guts entstehen. Im Bereich der psychoaktiven Produkte widerspricht dieses betriebswirtschaftliche Vorgehen in vielen Fällen den Interessen der öffentlichen Gesundheit. Produkte, die besonders nachgefragt werden, können zum Teil starke negative Auswirkungen auf die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten haben, weil sie z. B. besonders abhängigkeiterzeugend sind oder beim Konsum aufgrund eines erhöhten Wirkstoffgehalts höhere akute und chronische Risiken mit sich bringen.

Altersbegrenzungen für den Verkauf

Eines der wichtigsten Instrumente in der Regulierung des Detailhandels sind Altersbegrenzungen für den Verkauf von psychoaktiven Produkten bzw. beim Zutritt zu Lokalen, in denen abhängigkeiterzeugende Angebote genutzt werden. Solche Einschränkungen gelten für den Verkauf alkoholischer Getränke ebenso wie für den Zutritt zu Casinos, wo Eintrittskontrollen vorgenommen werden bzw. wo die Besucherinnen und Besucher sich registrieren müssen. Hingegen gibt es bis heute in der Schweiz beim Kauf von Tabakprodukten keine nationale Altersbeschränkung. Diese ist zurzeit noch kantonal geregelt. Eine Änderung dieser Regelung steht jedoch an: Mit dem neuen Tabakproduktegesetz, das frühestens 2023 in Kraft treten wird, wird ein Mindestalter von 18 Jahren eingeführt. Die Altersbegrenzung für den Verkauf von alkoholischen Getränken ist abgestuft. Bier, Wein und ähnliche alkoholhaltige Getränke dürfen nur an Person ab 16 Jahren abgegeben werden, während Spirituosen nur an Volljährige abgegeben werden dürfen. Diese Alterslimiten müssen in Betrieben, die Alkohol verkaufen, gut ersichtlich angeschlagen sein. Dem Verkaufspersonal ist es erlaubt, Geburtsdaten anhand von amtlichen Ausweisen zu verifizieren.

Beschränkungen der Anzahl, Konzentration und Öffnungszeiten von Verkaufslokalen

Die Beschränkung (hinsichtlich Anzahl, Dichte, Öffnungszeiten oder Spezialisierungen) von Verkaufspunkten psychoaktiver Produkte und von Orten, an denen abhängigkeiterzeugende Dienstleistungen angeboten werden, ist ein Instrument, das der Regulierung des Angebots dienen würde. In der Schweiz ist es jedoch wenig verbreitet.

Die Zugangsbeschränkungen betreffen in erster Linie Casinos, deren Anzahl in der Schweiz beschränkt ist und deren Angebot durch eine Aufsichtsbehörde insofern reguliert wird, als dass die angebotenen Spiele einer Prüfung und Bewilligung bedürfen. Personen, die verschuldet sind oder sich das Spiel nicht leisten können, muss der Zugang zu allen Casinos und Grossspielen in der Schweiz verwehrt werden. Die Casinos und die Betreiber der Grossspiele sind bei jedem Eintritt bzw. bei jeder Registrierung verpflichtet, zu prüfen, ob die Spielerin oder der Spieler auf der nationalen Sperrliste erfasst ist. Es handelt sich um ein übergreifendes Sperrsystem, das die terrestrischen und Online-Glücksspiele sowie die Grossspiele einschliesst. Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit sind insbesondere auch die Öffnungszeiten der terrestrischen Casinos von grosser Bedeutung.

Für alkoholische Getränke und Tabakprodukte gelten so gut wie keine vergleichbaren Regeln. Ihr Verkauf ist nicht auf Spezialgeschäfte im eigentlichen Sinne beschränkt. Für Spirituosen gelten ein Verbot des Verkaufs an Automaten und andere Auflagen, die verhindern sollen, dass Spirituosen zu einfach oder zu sehr tiefen Preisen zugänglich gemacht werden.

Für Tabakprodukte gibt es hinsichtlich der Verkaufsorte und -zeiten in der Schweiz keine Beschränkungen. Es gibt hierzulande rund 30 000 Verkaufspunkte (davon rund 18 000 Automaten), an denen Zigaretten erworben werden können. Der Einzelhandel mit Tabak und ähnlichen Erzeugnissen ist jedoch genehmigungspflichtig.

Auch für den Verkauf alkoholischer Getränke gibt es auf nationaler Ebene keine einschränkende Regelungen, was Uhrzeiten, bestimmte Örtlichkeiten oder die Dichte von Verkaufspunkten betrifft. Solche Massnahmen wären geeignet, insbesondere um kurzfristige Risiken des Alkoholkonsums zu mindern. Diese oft mit Unfall und Gewalt zusammenhängenden Risiken ergeben sich durch die bewusstseinsverändernde Wirkung von Alkohol und wären durch solche Massnahmen zumindest teilweise verhinderbar.

Auflagen zur Schulung von Mitarbeitenden in Verkaufslokalen

Auflagen zur Schulung des Personals gibt es in Casinos. Dort müssen u. a. diejenigen Personen, die direkten Gästekontakt haben, eine Grundlagenschulung und jährlich spezialisierte Kurse in Bereichen besuchen, die auch das frühzeitige Erkennen eines problematischen Spielverhaltens beinhalten.

Aufgrund fehlender Spezialgeschäfte für Alkoholika – wie sie z. B. in gewissen US-Bundesstaaten existieren – entfällt hierzulande eine Schulung des Verkaufspersonals weitgehend. Aus gesundheitlicher Sicht wäre diese ein Instrument zur Regulierung an der Schnittstelle zwischen Detailhandel und Konsumenten.

Entsprechend finden sich keine Bestimmungen, die Verkaufslokale für Alkohol oder Tabak dazu verpflichten, Informationen über die Risiken dieser Produkte oder Präventions- bzw. Therapieangebote abzugeben. Eine Schulung des Verkaufspersonals wäre auch hilfreich, um frühzeitig zu erkennen, wenn Kundinnen oder Kunden ein problematisches Konsumverhalten entwickeln.

Beschränkungen der angebotenen Produkte

Kaum existent sind auf Bundesebene Regeln zu den Produkten, die von Detailhändlern angeboten werden können bzw. zur Frage, wie diese in Verkaufsgeschäften präsentiert werden sollen.

Die Obergrenzen für den Alkoholgehalt in verschiedenen alkoholischen Getränken dienen der Abgrenzung der verschiedenen Kategorien und haben in erster Linie steuerliche Konsequenzen und einen Einfluss auf das erlaubte Verkaufsalter. Eine Verpflichtung oder einen Anreiz, alkoholische Getränke mit einem tieferen Alkoholgehalt anzubieten, gibt es nicht. Einzig der höhere Steuersatz pro Liter reinem Alkohol für Alcopops kann als Anreiz angesehen werden, Produkte mit weniger hohen Gesundheitsrisiken im Verkauf zu bevorzugen.

Für Zigaretten existiert eine Obergrenze hinsichtlich der im Rauch enthaltenen Menge an Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid. Daneben werden aber keine Instrumente eingesetzt, die es für das Verkaufspersonal von Zigaretten oder anderen Tabakprodukten attraktiver machen würden, weniger gesundheitsschädliche Produkte anzubieten.

Wenige Regeln existieren in der Schweiz hinsichtlich der Präsentation der angebotenen Produkte. Einzig für alkoholische Getränke gibt es eine Pflicht, diese so zu präsentieren, dass sie klar von nichtalkoholischen zu unterscheiden sind. Ansonsten gelten – abgesehen von den bereits erwähnten Warnhinweisen und Kennzeichnungspflichten – sowohl für die Verpackungen dieser Produkte als auch für ihre Präsentation in Verkaufsgeschäften keine Regeln. So gibt es z. B. keine Regelungen, die vorschreiben, dass weniger risikoreiche Alternativen von Produkten für Kundinnen und Kunden besser ersichtlich oder so platziert sein müssen, dass sie einfacher erreichbar sind als risikoreichere Produkte.

Zusammenfassung über die Regulierung des Detailhandels mit psychoaktiven Produkten

Zusammenfassend zeigt sich, dass der Detailhandel für psychoaktive Produkte in der Schweiz schwach reguliert ist. Der Schnittstelle zwischen den Anbietern und den Personen, die solche Produkte nachfragen, kommt aus gesundheitlicher Sicht eine zentrale Rolle zu. Hier findet nämlich ein direkter Kundenkontakt statt und es können Informationen und Empfehlungen weitergegeben werden. Gerade in diesem Bereich sind jedoch für alle drei Produkte nur Altersgrenzen für den Verkauf oder den Zutritt zu Lokalen in Kraft (für Tabak wird zumindest in absehbarer Zeit das Mindestalter eingeführt).

Im Vergleich zu den Auflagen für Produzenten und Grosshändler, ist der Detailhandel für psychoaktive Produkte schwach reguliert.

Weitergehende Massnahmen wie eine Beschränkung der Anzahl Lokalitäten, eine Pflicht zur Weitergabe von gesundheitsrelevanten Informationen oder zur Identifikation von Personen mit einem problematischen Konsumverhalten existiert nur im Bereich des Geldspiels. Hier gibt es Pflichten zur Information über die Risiken ihrer Angebote und über Hilfsangebote. Personen, die problematisch spielen, kann der Zutritt zu Casinos schweizweit versperrt werden.

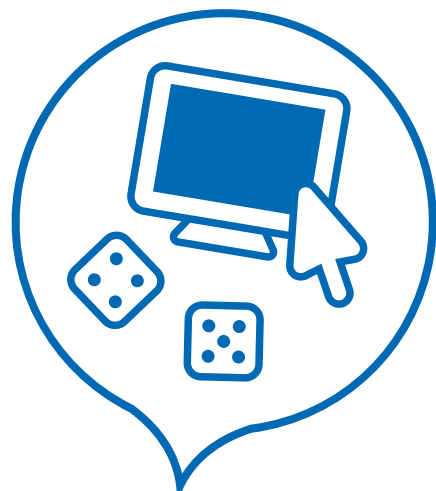
Verglichen mit den Auflagen für Produzenten und Grosshändler erscheint die Regulierung des Detailhandels schwach. Dass das Geldspiel in diesem Bereich stärker reguliert ist als der Detailhandel von Alkohol und Tabak, folgt keiner erkennbaren Evaluierung der von diesen Produkten ausgehenden gesundheitlichen Risiken. Gerade hinsichtlich der physischen Schäden, die von diesen Produkten ausgehen, scheint durch den Gesetzgeber keine vergleichende Risikoabwägung vorgenommen worden zu sein.

Es lässt sich aus gesundheitlicher Sicht nicht begründen, weshalb der Verkauf von Alkohol und Tabak an Konsumierende deutlich schwächer reguliert ist als das Anbieten von Geldspielen.

Weshalb das Geldspiel im Detailhandel in vielen Belangen deutlich stärker reguliert wird als Alkohol und Tabak, lässt sich aus gesundheitlicher Sicht nicht begründen. Demgegenüber steht die differenzierte Regulierung verschiedener alkoholischer Getränke: Spirituosen und Alcopops, von denen aufgrund ihres höheren Alkoholgehalts bzw. der Mischung mit Süssgetränken ein höheres intoxicationsbedingtes gesundheitliches Risiko ausgeht, sind stärker reguliert als Getränke mit einem tieferen Alkoholgehalt. Diese Abstufung erscheint aus gesundheitlicher Sicht sinnvoll.

	Tabak	Alkohol	Geldspiel	Bemerkungen
Altersgrenze Verkauf	Ja	Ja	Ja	Abstufung bei alk. Getränken nach Produkten
Beschränkung der Anzahl Angebotsorte	Nein	Nein	Ja	Geldspiel: Betrifft terrestrische A-Casinos
Regel für den Verkauf an Personen mit einem problematischen Konsumverhalte	Nein	Nein	Ja	

Tabelle 2: Übersicht über die Regulierung im Detailhandel



Regulierung des Konsums

Letztendlich zielt die Regulierung psychoaktiver Produkte auf die Veränderung des Verhaltens der Konsumentinnen und Konsumenten ab, unabhängig davon, welche Marktakteure die Regulierungsinstrumente fokussieren. Hierzu gehören insbesondere Massnahmen, die dem Schutz Dritter vor den Folgen des Konsums psychoaktiver Produkte dienen. Dazu gehören z. B. Massnahmen, die das Passivrauchen verringern sollen, oder solche, die der Verkehrssicherheit dienen. Ein Teil solcher Massnahmen dient aber zumindest partiell auch dem Schutz der Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten. Steuern werden zwar bei den Produzenten erhoben, die Nachfrage dämpfen sie aber bei den Abnehmerinnen und Abnehmern der Produkte. Dasselbe gilt für Werbeverbote.

Regulierung zur Verhinderung einer «Selbstschädigung»

Regelungen zur Verhinderung einer Selbstschädigung durch den Konsum von psychoaktiven Produkten oder durch die Teilnahme an entsprechenden Angeboten gibt es in der Schweiz nur im Bereich des Geldspiels. Personen können ohne Angabe von Gründen eine freiwillige Spielsperre beantragen, die schweizweit für terrestrische und Online-Angebote sowie für die Grossspiele gilt. Da aber für Erwachsene ansonsten keine Begrenzungen, Ausweis- oder andere Pflichten für den Kauf von psychoaktiven Produkten gelten, gibt es keine Möglichkeiten, sich selbst vom Kauf von Alkohol oder Tabak ausschliessen zu lassen.

Regulierungen, die es den Konsumentinnen und Konsumenten ermöglichen würden, ihr gesundheitsschädliches Verhalten im Zusammenhang mit dem Konsum psychoaktiver Produkte im Sinne der Schadensminderung zu reduzieren bzw. die entsprechende Anreize schaffen würden – z. B. durch das zur Verfügung Stellen von Informationen – existieren in der Schweiz nicht. Ausserhalb des Bereichs der illegalen psychoaktiven Substanzen sowie im Geldspielbereich sind Regulierungen zur Schadensminderung nicht existent.

Spielerinnen und Spieler, die suchgefährdet sind oder ein problematisches Spielverhalten an den Tag legen, können sich selbst den Zutritt zu den Casinos sperren lassen. Weitere schadensmindernde Massnahmen finden sich im Online-Geldspielbereich, etwa der vorübergehende Spielausstieg, oder das Setzen von Einsatz- oder Verlustlimiten. Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

Schadensmindernde oder selbsteinschränkende Massnahmen sind selten.

Regulierung zur Verhinderung der Schädigung Dritter

Regulierungen, die die Verhinderung von Schäden bei Dritten durch den Konsum von psychoaktiven Produkten zum Ziel haben, gibt es sowohl für Tabakprodukte als auch für alkoholische Getränke. Bei Ersteren zielen sie auf die Langzeitfolgen des Konsums ab, bei Zweiteren auf die Verhinderung von Schäden aufgrund der bewusstseinsverändernden Auswirkungen des Alkoholkonsums.

Der Konsum von Tabakprodukten in öffentlich zugänglichen Innenräumen ist weitgehend eingeschränkt. So ist es in der Schweiz seit rund zehn Jahren verboten, im allgemein zugänglichen Teil von Restaurants, aber auch im öffentlichen Verkehr, in Schule oder Universitäten oder in Büros zu rauchen. Ausnahmeregelungen bestehen z.B. für sogenannte Fumoirs oder Einzelbüros sowie in fast der Hälfte der Kantone in Restaurants und Bars mit Flächen von weniger als 80 m². Letztere können selbst entscheiden, ob sie das Rauchen im Lokal verbieten wollen. Insgesamt kann aber in der Schweiz in den meisten öffentlich zugänglichen Innenräumen davon ausgegangen werden, dass diese rauchfrei sind. Diese Regeln dienen in erster Linie dazu, Nichtraucherinnen und raucher vor den schädlichen Emissionen des Rauchens zu schützen. Unter freiem Himmel ist das Rauchen in der Schweiz in der Regel erlaubt.

Das Führen von Fahrzeugen unter dem Einfluss von Alkohol ist ab einem Blutalkoholspiegel von 0,5 Promille untersagt; für Junglenker gilt ein Alkoholverbot am Steuer. Diese Regelung dient der Verhinderung von Unfällen im Strassenverkehr. Ansonsten existieren hinsichtlich des Konsums von Alkohol keine Regelungen, die eine Schädigung von Dritten verhindern sollen, wie z.B. ein Verbot des Alkoholkonsums in bestimmten Kontexten (bei arbeitsbezogenen Tätigkeiten ist jedoch mit versicherungstechnischen Problemen zu rechnen, wenn sich Unfälle unter Alkoholeinfluss ereignen). Dasselbe gilt für Regelungen zum Schutz ungeborener Kinder vor den Auswirkungen des Alkoholkonsums.

Wenn sich Personen Sorgen machen um das Spielverhalten einer ihnen nahestehenden Person, können sie dies bei den Casinos oder bei den Grossspielen melden. Die Anbieter sind verpflichtet, entsprechende Hinweis Dritter zu überprüfen.

Zusammenfassung über die Regulierung des Konsums psychoaktiver Produkte

Durch die Regulierung des Konsums wird in erster Linie der Schutz Dritter vor Schädigung durch das Konsumverhalten anderer ausgebaut. Schadensmindernde oder selbsteinschränkende Massnahmen sind selten.

	Tabak	Alkohol	Geldspiel	Bemerkungen
Schutz Dritter	Ja (Passivrauchen)	Ja (Strassenverkehr)	Nein	
Schadenminderungsangebote	Nein	Nein	Ja	

Tabelle 3: Übersicht über die Regulierung des Konsums

Zusammenfassung: Die Regulierung psychoaktiver Produkte aus gesundheitspolitischer Sicht

Aus gesundheitspolitischer Sicht erscheint die Regulierung psychoaktiver Produkte in der Schweiz konzeptlos. Zwar sind gewisse Regulierungsinstrumente in verschiedenen Bereichen implementiert (Werbeeinschränkungen, Besteuerung, Altersbeschränkungen für den Verkauf, der Schutz Dritter), doch ist gleichzeitig keine Kohärenz zu erkennen, die sich an den Gesundheitsrisiken orientieren und allen psychoaktiven Produkten Rechnung tragen würde. Auch in der Regulierung der einzelnen hier betrachteten psychoaktiven Produkte lässt sich zwischen den Ebenen der Produktion, des Detailhandels und des Konsums bzw. der Teilnahme nur teilweise eine Stringenz in den Massnahmen feststellen.

Die Übersicht in diesem Bericht hat dennoch einige Beispiele guter Praxis aufgezeigt, deren Umsetzung für andere psychoaktive Produkte wünschenswert wäre. Dazu gehören die Folgenden:

- die Besteuerung von Tabakprodukten und eines Teils der alkoholhaltigen Getränke mit dem Ziel, Mindestpreise für diese Produkte zu erwirken und «Dumping-Preise» zu verhindern;
- progressive Steuer bei den Casinos;
- die Beschränkung der Anzahl «Verkaufspunkte» für Geldspiele durch das Lizenzsystem für terrestrische und Online-Casinos;
- die Pflicht zur Identifikation und zum Ausschluss von Personen, die beim Geldspiel in Casinos ein problematisches Spielverhalten zeigen;
- ein abgestuftes System der Regulierung von Spirituosen und weniger alkoholhaltigen Getränken, sowohl was die Höhe des Steuersatzes als auch was die Regulierung der Produktion (Monopol des Bundes für die Spirituosenproduktion) und das Verkaufsalter betrifft;
- die Pflicht zur Kennzeichnung und zur Anbringung wahrheitsgetreuer Warnhinweise auf Tabakprodukten;
- der Schutz Dritter vor Schädigung durch Passivrauchen oder bedingt durch den Alkoholkonsum im Strassenverkehr.

In der Schweiz gibt es einerseits Elemente guter Praxis, andererseits fehlen eine Reihe möglicher und sinnvoller Massnahmen, insbesondere im Bereich des Detailhandels und des Konsums. Besonders der Detailhandel ist trotz seiner Wichtigkeit als Scharnier zwischen Produzenten sowie Konsumentinnen und Konsumenten wenig reguliert. Zudem fällt auf, dass der Bereich der Schadensminderung bei den im diesem Bericht betrachteten psychoaktiven Produkten und Dienstleistungen, mit Ausnahme von Ansätzen im Geldspiel, gänzlich fehlt. Letztendlich ist auch der Bereich der Risikoanalyse vor der Vermarktung neuer Produkte in der Schweiz inexistent. Eine Pflicht für Produzenten und Vermarkter, neue Produkte auf ihr Gesundheitsrisiko hin zu prüfen oder durch den Staat prüfen zu lassen, gibt es nicht. Welche Unsicherheiten sich dadurch hinsichtlich der Gesundheitsgefährdung neuer Produkte ergeben, zeigen in der jüngeren Vergangenheit die unkontrollierte Markteinführung von CBD-haltigen Produkten und die Vervielfachung der am Markt erhältlichen nikotinhaltenen, tabakfreien Produkte (z. B. E-Zigaretten, Nikotinpouches, «Puff Bars»).

Heute ist die Regulierung psychoaktiver Produkte ein unkoordinierter Flickenteppich.

Andere Elemente der Regulierung sind in der Schweiz implementiert, aber schwach ausgebaut. Dies betrifft zum Beispiel die Werbebeschränkungen. Gänzliche Verbote fehlen zurzeit. Die Beschränkungen sind eng auf den Jugendschutz ausgelegt. Ebenfalls schwach ausgebaut ist die Informationsweitergabe zu den Risiken psychoaktiver Produkte. Die Warnhinweise auf Zigarettenpackungen geben nur oberflächlich Auskunft über die möglichen Folgen des Tabakkonsums. Beim Alkohol fehlt eine Pflicht zur Weitergabe von Informationen zu Risiken gänzlich. Um informierte Entscheide zu ihrem Konsum treffen zu können, sind Konsumentinnen und Konsumenten auf solche Informationen angewiesen. Diese müssen deshalb in erster Linie durch Behörden weitergegeben werden. Ebenso gibt es keine Pflicht der Produzenten, auf Therapie- oder andere Hilfsangebote aufmerksam zu machen. Im Bereich des Geldspiels sind diese Informationspflichten besser ausgebaut. Es kann argumentiert werden, dass diesbezüglich eine Aufklärungspflicht des Staates besteht. Ohne unabhängige, verlässliche Informationen zur Sicherheit psychoaktiver Produkte können selbstbestimmte Entscheide nicht getroffen werden.



Aus Sicht der EKSΝ ist es wünschenswert, die Regulierung psychoaktiver Produkte in der Schweiz weiterzuentwickeln, damit ein Grundbestand an guter Regulierungspraxis für alle heute und in Zukunft regulierten psychoaktiven Produkte implementiert wird. Dieser sollte auf der einen Seite den Konsum der im vorliegenden Bericht beleuchteten psychoaktiven Produkte weiterhin ermöglichen, den Konsumentinnen und Konsumenten auf der anderen Seite jedoch ein Marktumfeld bieten, in dem sie informierte Entscheide treffen können und in denen sie einen niederschweligen Zugang zu schadenmindernden und therapeutischen Angeboten haben. Anreize zu Angebot und Konsum von weniger schädlichen Produkten sollten in Form von Regulierungen (z. B. unterschiedliche Steuersätze, abgestufte Zugänglichkeit der Produkte) gesetzt werden. Geschäftsmodelle, die auf der Maximierung des Konsums von psychoaktiven Produkte ungeachtet ihrer gesundheitlichen Folgen basieren, sollten durch Regulierungen eingegrenzt werden.

In diesem Sinne fordert die EKSΝ eine systematischere sowie stärkere und gezieltere Regulierung, die für verschiedene psychoaktive Produkte das gleiche Ziel verfolgt:

- (1) Der Einstieg in den Konsum von psychoaktiven Substanzen soll insbesondere bei Jugendlichen vermieden werden;
- (2) der informierte Konsum der erwachsenen Konsumentinnen und Konsumenten soll ermöglicht werden;
- (3) der Zugang zu Therapieangeboten (Hilfe beim Aussteigen) und/oder zu Angeboten zur Schadensminderung soll erleichtert werden;
- (4) eindeutig gesundheitsschädliche Geschäftspraktiken sollen streng kontrolliert werden.

Die Regulierung psychoaktiver Produkte zielt auf eine Veränderung des Verhaltens von Produzenten, Verkäufern und Konsumierenden ab.

Der Weg zu einem neuen Regulierungsmodell im Suchtbereich

Auf den folgenden Seiten findet sich eine Zwischenbilanz, welche die Erkenntnisse aus der Analyse der bestehenden Regulierungen in der Schweiz aufzeigt. Zudem werden mögliche Ansätze für eine Verbesserung der Situation vorgeschlagen.

Regulierung für den Gesundheitsschutz

Rolle und Ziel der öffentlichen Gesundheit sind, Morbidität und Mortalität in der Bevölkerung und die damit verbundenen Probleme zu verringern sowie eine gesunde Lebensweise zu fördern.⁶ Dieses Ziel steht anderen gesellschaftlichen Zielsetzungen wie der wirtschaftlichen Entwicklung oder der individuellen Freiheit nicht entgegen. Idealerweise sollte es sogar zu diesen gehören.

Der Ansatz bei den Rahmenbedingungen, unter denen sich Krankheiten und Gesundheit entwickeln, gilt als vielversprechendste und effektivste Intervention im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Durch die Regulierung von Lebensmitteln, Gegenständen, Dienstleistungen oder physischen Umgebungen lassen sich so die potenziell gesundheitsschädlichen Auswirkungen verringern oder die Gesundheit aktiv fördern.

Eine weder kohärente noch effektive Regulierung

Wie im vorangehenden Kapitel aufgezeigt wurde, ist die Regulierung psychoaktiver Produkte in der Schweiz wenig kohärent. Zudem werden Massnahmen, die von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) als wirksam betrachtet werden – etwa die Einführung von Mindestpreisen für Alkohol oder ein vollständiges Verbot jeder Tabakwerbung – nicht umgesetzt. Es verbleibt ein unkoordinierter Flickenteppich von zum Teil interessanten und effektiven Massnahmen, die für bestimmte Substanzen/Produkte angewendet werden, für andere aber nicht. Diese Situation wirft Fragen auf, wenn man berücksichtigt, dass der Bund im Suchtbereich eine nationale Strategie verfolgt während die als am effektivsten geltenden Massnahmen auf nationaler Ebene nicht oder nur in geringem Masse umgesetzt werden. Die Strategie scheint dabei eher einen Anreiz dafür darzustellen, dass die Kantone die auf Bundesebene fehlenden Massnahmen durchführen.

Um informierte Entscheide zu treffen, braucht es eine Weitergabe von Informationen zu Risiken.

6. en.wikipedia.org/wiki/Public_health

Die Freiheit des Einzelnen und der Schutz der Gesundheit aller

In einer liberalen Gesellschaft ist die konkrete Regulierung von psychoaktiven Produkten stets das Ergebnis eines Kompromisses zwischen wirtschaftlichen Interessen, sozialen und gesundheitlichen Perspektiven, der Frage der individuellen und kollektiven Freiheiten und zunehmend auch umweltpolitischen Herausforderungen. Die sehr unterschiedliche Regulierung psychoaktiver Produkte hängt auch mit der Existenz von gesellschaftlichen Werten und Normen zusammen, welche die Merkmale der Regulierung bestimmen. Das offensichtlichste Beispiel dafür ist die differenzierte Behandlung von Alkohol und Cannabis, die sich weder aus wirtschaftlicher noch aus gesundheitlicher Sicht und noch weniger vom Standpunkt der individuellen und kollektiven Freiheiten aus rechtfertigen lässt.

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

Auf der Suche nach einem neuen Modell

Das Wissen über die Regulierung der Substanzen und Produkte im Suchtbereich stammt grösstenteils aus der Bewertung der negativen Auswirkungen sehr liberaler Regulierungen – insbesondere im Tabakbereich – oder des Betäubungsmittelverbots. Häufig wurde also erst nachträglich reguliert, um wichtige Probleme der öffentlichen Gesundheit zu begrenzen, die aufgrund der fehlenden Regulierung entstanden sind.

Neuere Regulierungsmodelle, etwa jenes für Spielbanken in der Schweiz, konnten bestimmte Erkenntnisse dieser «nachträglichen Regulierung» nutzen und von Anfang an in neue Gesetze integrieren. Cannabis ist das nächste Regulierungsobjekt und könnte die Entwicklung eines allgemeinen Regulierungsmodells ermöglichen, das schrittweise auf weitere Substanzen und Produkte im Suchtbereich ausgedehnt werden könnte.

Eine kurze Analyse lässt darauf schliessen, dass nur wenige gebrauchsfertige Modelle für eine gesundheitsförderliche Regulierung der Substanzen/Produkte im Suchtbereich in einer liberalen Gesellschaft existieren. In den Dokumenten, die wir gefunden haben, beispielsweise den Best buys der WHO, werden bestimmte Massnahmen vorgeschlagen, die für Tabak und Alkohol umgesetzt werden sollten und auch für Cannabis angewendet werden könnten. In vielen Fällen handelt es sich dabei um sehr praktische und zum Teil sehr allgemeine Massnahmen, wie etwa Werbebeschränkungen, Besteuerungsmodelle oder Konsumverbote in bestimmten Räumen und Kontexten.

Die Schwäche dieser Modelle liegt darin, dass sie keinen allgemeinen Regulierungsrahmen, sondern lediglich eine Liste von in gewissen Fällen sehr substanzspezifischen Massnahmen bieten, ohne dass zwingend der Grund dafür ersichtlich ist.

Fünf Regulierungsgrundsätze

Wie also lässt sich im Suchtbereich eine übergreifende und aus Sicht der öffentlichen Gesundheit effektive Regulierung entwickeln? Ein solches Modell ist wichtig, um sicherstellen zu können, dass die verschiedenen Regulierungen nicht nur kohärent sind, sondern auch zu positiven Normen werden können, die von der Bevölkerung verstanden und angenommen werden.

Im Rahmen der Analyse der existierenden Regulierungen in der Schweiz wurden fünf Grundprinzipien jeder Regulierung im Suchtbereich ermittelt, die sich für die einzelnen Produkte immer wieder zeigen:

- (1) Sicherheit der Produkte
- (2) Zugang zu Informationen
- (3) Schutz von Dritten und vulnerablen Bevölkerungsgruppen
- (4) Schadensminderung
- (5) Unterstützungsangebote

Die Sicherheit der Produkte (Substanzen, Spiele) soll gewährleisten, dass Personen, die diese konsumieren bzw. nutzen, nicht akuten und/oder unerwarteten Gesundheitsgefahren ausgesetzt sind. Der Zugang zur Information soll ermöglichen, die Risiken des Konsums bzw. der Nutzung zu verstehen.

Fünf Grundsätze für eine kohärente Regulierung psychoaktiver Produkte.

Mit dem Schutz von Dritten und vulnerablen Bevölkerungsgruppen sollen bestimmte Bevölkerungsgruppen, insbesondere Minderjährige, aber auch Personen, die aufgrund des Konsums bzw. der Nutzung von Produkten durch Dritte geschädigt werden können, geschützt werden.

Die Risikoreduktion soll den Konsumentinnen und Konsumenten bzw. Nutzerinnen und Nutzern ermöglichen, auf die am wenigsten schädlichen Produkte sowie Konsum- und Verhaltensweisen zurückzugreifen.

Die Unterstützungsangebote sollen Personen und Gruppen unterstützen, die mit Problemen im Zusammenhang mit diesen Produkten, insbesondere einer Abhängigkeit, konfrontiert sind.

Diese fünf Regulierungsgrundsätze sollen als entwicklungsfähige Handlungsfelder und letztlich zu erreichenden Ziele konzipiert werden. Verbote sind nur unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. Letalität) sinnvoll und erfordern eine gewisse Verhältnismässigkeit, da sie in der Regel zu einem Schwarzmarkt führen und Ausgrenzung/Stigmatisierung und Umgehungsverhalten bewirken.

Ziel der EKSN ist, ein Modell zu entwerfen und eine kohärente und effektive Regulierung vorzuschlagen.

Diese fünf «positiven» Grundsätze müssen jedoch durch andere, sogenannte «negative» Prinzipien ergänzt werden: Die Tabakepidemie zeigt, dass gesundheitsfördernde Prinzipien nicht ausreichen, weil sie von Wirtschaftsakteuren und ihren Vertretern missbraucht werden können, indem sie fälschlicherweise behaupten, sie selbst anzuwenden, oder sie einfach ignorieren. Daher ist mit «negativen» Prinzipien beispielsweise die Einschränkung der Attraktivität und Zugänglichkeit von Produkten (durch das Verbot oder die Einschränkung der Produktwerbung, die Einschränkung und Überwachung der Verkaufsstellen, die Besteuerung und Preisfestsetzung usw.) oder die Gewährleistung, dass Wirtschaftsakteure bei der Festlegung der Regulierung nicht überhandnehmen, gemeint. Diese sind ebenso notwendig, wie das Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakkonsums zeigt.

Auf der Suche nach anderen Modellen

Wie oben ausgeführt bietet die mögliche Neuregulierung von Cannabis Chancen, um die Regulierung im Suchtbereich zu überdenken und die mit den anderen Substanzen/Produkten bisher gewonnenen Erkenntnisse zu berücksichtigen. Die oben genannten fünf Grundsätze bilden eine erste Grundlage für ein solches allgemeines Regulierungsmodell. Sie reichen jedoch nicht aus. Basierend auf diesem Befund wird die EKSN auf die Entwicklung eines präziseren Modells hinarbeiten, das die verschiedenen psychoaktiven Produkte abdeckt und konkret für Cannabis angewendet werden kann. Ziel ist, eine im Vergleich zur heutigen Situation kohärentere und effektivere Regulierung vorzuschlagen.





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

www.bag.admin.ch/eksn

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