
LESSONS LEARNED UND GOOD PRACTICE DER CANNABISREGULIERUNG

ANNE PHILIBERT

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

Oktober 2022

DANK

Diese Studie wurde im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKS/N) erstellt. Herzlichen Dank an alle, die bereit waren unsere Fragen zu beantworten und ihre Erfahrungen mit uns zu teilen: John Clare, Glenn Davis, Christina Dempsey, Julia Dilley, Robert Gabrys, François Gagnon, Harpreet Grewal, David Hammond, Cameron Kay, Julie Loslier, Sarah Mariani, Ellicott Matthay, Dominique Mendiola, Michael John Milloy, Justin Nordhon, Milton Romani, Sara Ross-Viles, Mary Segawa, Dylan Sherlock, Dale Tesarowski, Gerald Thomas und Hannah Trottier. Ein weiterer herzlicher Dank geht an die EKS/N-Mitglieder Frank Zobel und Barbara Broers, die den Umfang der Studie festgelegt und das Dokument kommentiert haben, sowie an Ivana Obradovic, Simona De Berardinis und Angelina Vangopoulou für ihren Beitrag zum Gelingen dieser Studie.

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Studie hat zum Ziel, kritische Bereiche und Good Practice bei der Erarbeitung und Umsetzung eines Modells zur Cannabisregulierung zu identifizieren. Zu diesem Zweck wurden über zwanzig Interviews geführt. Befragt wurden Personen, die an der Entwicklung, Einführung und Bewertung von Modellen zur Regulierung in Ländern (Kanada und Uruguay) und Regionen (US-Bundesstaaten und kanadische Provinzen), die Cannabis legalisiert haben, beteiligt waren oder sind. Ihre Antworten wurden in einer Querschnittsanalyse ausgewertet.

Die Empfehlungen dieser Expertinnen und Experten beziehen sich auf drei Phasen der Regulierung: ihre Konzeption, die Umsetzung und die Überwachung. Bei der Konzeption betreffen die angesprochenen Punkte die Entwicklung von Strategien, mit denen der Förderung der Konsums durch Wirtschaftsakteure entgegengewirkt werden kann. Zu diesen Strategien gehören ein staatliches Vertriebs-/Verkaufsmodell oder eine Beschränkung der Produktpalette und eine einheitliche Kontrolle der Produkteigenschaften. Ebenfalls von Bedeutung sind Werbe- und Marketingbeschränkungen mit Verpackungsvorschriften. Ergänzend ist eine gezielte Information der gesamten – und nicht nur der jungen – Bevölkerung über Risiken und Auswirkungen des Cannabiskonsums wichtig. Bereits bei der Konzeption der Regulierung sind zudem Instrumente vorzusehen, die der Einflussnahme der Industrie auf den Prozess der Umsetzung und Anpassung der Regulierung entgegenwirken.

Bei der Umsetzung der Regulierung ist wichtig, alle betroffenen nationalen und lokalen Verwaltungen von Anfang an in den Prozess einzubeziehen. Ebenso sollten den Marktakteuren und den für ihre Aufsicht zuständigen Stellen klare Regeln und Definitionen an die Hand gegeben werden. Allgemein wird für die Umsetzung der Leitsatz «Start low, go slow» empfohlen. Er bietet die Möglichkeit, die Auswirkungen zu testen und dabei die Kontrolle über die Situation zu behalten. Mit einem vorsichtigen und sorgfältigen Vorgehen lassen sich viele Fehler vermeiden. Gegen den Ansatz könnte einzig sprechen, dass er die Ablösung des Schwarzmarkts verzögert, was aber in Ländern wie der Schweiz mit einem begrenzten illegalen Markt weniger ins Gewicht fällt.

Ein weiterer entscheidender Punkt ist die Überwachung der Umsetzung. Neben fehlenden Daten stellen auch mangelnde Kompetenz, diese auszuwerten und daraus Erkenntnisse abzuleiten, ein Hindernis für eine wirksame Regulierung dar. Gleiches gilt für den Mangel an administrativen und finanziellen Ressourcen für die Umsetzung der Regulierung. Ein wirksames Mittel dagegen ist der gezielte Einsatz der gesamten oder eines Grossteils der Cannabissteuereinnahmen für die Lenkung und Evaluation der Regulierung sowie die Reduktion der sozialen Folgen im Zusammenhang mit dem Cannabiskonsum (Prävention, Behandlung, Sicherheit usw.).

INHALTSVERZEICHNIS

LESSONS LEARNED UND GOOD PRACTICE DER CANNABISREGULIERUNG	1
DANK	3
ZUSAMMENFASSUNG	4
INHALTSVERZEICHNIS	6
EINLEITUNG	7
ZIELSETZUNG	8
METHODE	8
UNTERSUCHTE REGULIERUNGSMODELLE	10
WICHTIGSTE ERGEBNISSE	12
1. KONZEPTION DER REGULIERUNG UND ROLLE DES REGULATORS	12
ANSTIEG DES KONSUMS VERHINDERN ODER BEGRENZEN	13
«REGULATORY CAPTURE» VERHINDERN	22
2. VERÄNDERUNGSPROZESS: «START LOW, GO SLOW»	24
VORBEREITUNG	24
REGULIEREN IST EIN PROZESS, KEIN EINMALIGES EREIGNIS	25
FRAGE DER DEFINITIONEN	26
3. MITTEL FÜR EINE ERFOLGREICHE UMSETZUNG BEREITSTELLEN	28
DATEN SAMMELN UND ANALYSIEREN	28
ADMINISTRATIVE UND FINANZIELLE MITTEL	30
EMPFEHLUNGEN	33
ANHANG	35
LISTE DER INTERVIEWTEN PERSONEN	36
INTERVIEWLEITFADEN.....	37

EINLEITUNG

Seit der Annahme der ersten Volksinitiativen zur Cannabislegalisierung 2012 in den US-Bundesstaaten Colorado und Washington hat sich eine Reihe von Analysen und Forschungsarbeiten mit der Frage der Cannabisregulierung und ihrer Umsetzung befasst. Als politische Entscheidungshilfe ging es in einigen zunächst darum, Erkenntnisse aus der Tabak- und Alkoholregulierung zu gewinnen¹. Dabei wurden Massnahmen wie Besteuerung und Preisfestlegung, privates oder staatliches Verkaufsmodell, Beschränkung der Produktions- oder Verkaufslizenzen, zugelassene Produktarten, Marketing und Werbung, Konsum in der Öffentlichkeit oder Fahren unter Einfluss im Kontext der Erfahrungen aus den Bereichen Alkohol und Tabak erörtert².

Washington State und insbesondere Colorado rückten damit ins Zentrum der Aufmerksamkeit, mit der auch die wissenschaftliche Literatur über Cannabispolitik zunahm.³ Ein in Colorado rasch in den Vordergrund gerücktes Problem waren die Produkte zum Essen und Trinken (sog. *Edibles*). Die diesbezügliche Regulierung musste schon bald angepasst werden, nachdem die Medien über Fälle von Überdosierung berichtet hatten.⁴ Spätere kamen weitere Fragen dazu wie die Zunahme des Konsums, die Entwicklung neuer Produkte mit höherem THC-Gehalt, die Konzentration der Käufe durch regelmässig Konsumierende oder sinkende Preise.⁵

Seit einigen Jahren beruhen Arbeiten darüber, welche Lehren aus den Erfahrungen der Cannabisregulierung zu ziehen sind, nicht mehr nur auf Bevölkerungsumfragen zum Cannabiskonsum. Mittlerweile Berichte mit allgemeineren Beobachtungen für die Regulatoren vor. Die Diversifizierung der Modelle ermöglicht vertieftere Erkenntnisse im Bereich der Cannabisregulierung und Vergleiche der Wirksamkeit der einzelnen Modelle.⁶ Aussagen der Regulatoren und Erfahrungen in Bezug auf die praktischen Herausforderungen einer Regulierung und wie damit umzugehen ist, sind in der wissenschaftlichen Literatur hingegen noch relativ wenig präsent.

Als Beitrag zur Reflexion über eine allfällige Cannabisregulierung in der Schweiz wurden Personen befragt, die international an der Entwicklung von Cannabisregulierungsmodellen beteiligt waren, täglich mit den Akteuren dieses neuen politischen und wirtschaftlichen Bereichs interagiert oder

¹ R.L Pacula, B. Kilmer, A.C. Wagenaar, F.J. Chaloupka & J.P. Caulkins (2014), *Developing Public Health Regulations for Marijuana: Lessons From Alcohol and Tobacco*, American Journal of Public Health; und M. Haden & B. Emerson (2014), A vision for cannabis regulation: a public health approach based on lessons learned from the regulation of alcohol and tobacco, *Open Medicine* 8 (2).

² Pacula et al. (2014), *Developing Public Health Regulations for Marijuana: Lessons From Alcohol and Tobacco*, American Journal of Public Health.

³ T. S. Gosh, D.I. Vigil, A. Maffey, R. Tolliver, M. Van Dyke, L. Kattari, H. Krug, J.K. Reed, & L. Wolk (2017), *Lessons learned after three years of legalized, recreational marijuana: The Colorado experience*, *Preventive Medicine*, Vol. 104, S. 4-6.

⁴ Dies hat dazu geführt, dass 2016 standardisierte Edibles von 10 mg THC pro Portion eingeführt wurden.

⁵ T.S. Gosh, M. Van Dyke, A. Maffey, E. Whitley, L. Gillim-Ross, & L. Wolk (2016), *The Public Health Framework of Legalized Marijuana in Colorado*, *American Journal of Public Health*, Vol. 106, N.1, S. 21-27; J. Hinckley, D. Bhatia, J. Ellingson, K. Molinero, & C. Hopfer (2022), *The impact of recreational cannabis legalization on youth: the Colorado experience*, *European Child & Adolescent Psychiatry*.

⁶ D. Hammond, S. Goodman, E. Wadsworth, T.P. Freeman, B. Kilmer, G. Schauer, R. L. Pacula, W. Hall (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*, 105.

bei der Bewältigung von im Rahmen eines Modells aufkommenden Problemen mitgewirkt haben. Das Ziel ist, Lessons Learned im Zusammenhang mit der Cannabisregulierung zu sammeln. In der Kurzfassung wollten wir von den interviewten Personen wissen: Was würden Sie zum Schutz der öffentlichen Gesundheit an der heutigen Cannabisregulierung ändern, was würden Sie beibehalten?

ZIELSETZUNG

Ziel dieses Berichts ist es Bereiche zu identifizieren, auf die politische Entscheidungstragende ihr Augenmerk richten sollten, wenn sie über ein Modell zur Cannabisregulierung nachdenken. Der Bericht will die Lehren aufzeigen, die zum jetzigen Zeitpunkt aus der Cannabisregulierung und den dazugehörigen Massnahmen gezogen werden können.

Seit der Einführung der ersten Modelle zur Cannabisregulierung konnten zahlreiche Erkenntnisse gewonnen werden, die Einfluss auf die nachfolgenden Regulierungsmodelle hatten und haben. Bei diesem Erkenntnisgewinn gilt das Interesse neben den epidemiologischen Daten, die über die Entwicklung des Verhaltens Auskunft geben, auch den Aspekten der Regulierung, die sich als wirksam, als kontraproduktiv oder als nicht umsetzbar erwiesen haben oder die unerwartete Effekte hatten. Es gilt die Elemente der Regulierung zu identifizieren, die sich als wichtig erweisen können.

METHODE

Die Umfrage wurde im September 2022 anhand von Interviews (20 Videointerviews und 1 schriftliches Interview) realisiert. Die Interviews dauerten durchschnittlich eine Stunde. Sie wurden nach einem Interviewleitfaden zu den verschiedenen Aspekten der Regulierung (Governance, Marktregulierung, Konsumregulierung, ergänzende Massnahmen) durchgeführt. Begonnen wurde mit offenen Fragen, um einen Überblick über die wichtigen Komponenten der Cannabisregulierung zu erhalten. Anschliessend wurde mit halboffenen Fragen näher auf die wichtigsten Aspekte des Regulierungsmodells im Land/der Region der interviewten Person eingegangen. Der Fokus wurde systematisch auf die Aspekte gelegt, die aus Sicht der öffentlichen Gesundheit wichtig sind.

Die Umfrage betrifft den amerikanischen, den kanadischen und den uruguayischen Kontext, wo seit über drei Jahren Modelle zur Cannabisregulierung umgesetzt werden. Über diesen Zeitraum lassen sich die Stärken und Schwächen der getroffenen Massnahmen und ihrer Umsetzung beurteilen.

In den beiden Bundesstaaten USA und Kanada wurden Gliedstaaten und Provinzen mit unterschiedlichem Ansatz und/oder Kontext ausgewählt (siehe Abschnitt unten). Für die USA sind es die beiden ersten Staaten, die Cannabis 2012 legalisiert haben (Colorado und Washington) und somit einen Rückblick auf zehn Jahre ermöglichen, sowie Kalifornien (2016). Für Kanada wurden Provinzen mit unterschiedlichen Vertriebs- und Verkaufsmodellansätzen ausgewählt: Quebec (Staatsmonopol), British Columbia (öffentlich – privat), Ontario (privat), und Saskatchewan (das liberalste Modell ähnlich wie die amerikanischen Modelle). Zusätzlich wurde das kanadische Bundesmodell einbezogen.

Für jeden Fall wurden zwei bis vier an der Cannabisregulierung oder ihrer Evaluation beteiligte Personen interviewt. Sie wurden vorab unter Verantwortlichen für die Umsetzung der Regulierungsmodelle, teils aber auch unter direkt am Gesetzgebungsprozess beteiligten Personen⁷ ausgewählt. Ergänzend wurden nach Möglichkeit für die Überwachung der Umsetzung in den Gesundheitsämtern zuständige Personen, Mitglieder von Überwachungskomitees, an den Konsultationen Beteiligte oder lokale Fachpersonen auf dem Gebiet einbezogen⁸.

Die Auswahl der 21 interviewten Personen – und ihren Angaben – erhebt keinen Anspruch, repräsentativ für die gesamte politische, administrative und wissenschaftliche Gemeinschaft im Bereich der Cannabisregulierung zu sein. Unsere in einem sehr begrenzten Zeitraum realisierte Umfrage zielte in erster Linie darauf ab, im Regulierungsdiskurs häufig wiederkehrende Elemente, aktuelle Probleme und wichtige Kommentare aus Public-Health-Perspektive zu erfassen.

Um das sehr vielfältige Material zu analysieren und trotz der unterschiedlichen Standpunkte Schlüsselemente zu eruieren, wurden zunächst in den Interviews übergreifend angesprochene Themenbereiche identifiziert. Es sind dies: 1) die Konzeption der Regulierung und die Rolle des Regulators, 2) der Prozess der Veränderung/Umsetzung, und 3) die für diesen Prozess bereitgestellten Mittel. Anschliessend wurden in den einzelnen Themen die Lehren herausgearbeitet, die zum jetzigen Zeitpunkt gezogen werden können. Der Bericht ist bewusst auf die Public-Health-Perspektive ausgerichtet. Mit Hinweisen auf in die Interviews eingebrachte Nuancen wurde aber versucht, der Vielfalt der Perspektiven möglichst Rechnung zu tragen.

⁷ Siehe Liste der interviewten Personen im Anhang.

⁸ Anwendung der sogenannten «Schneeballmethode», bei der die Interviewten weitere Personen aus ihrem Netzwerk rekrutieren.

UNTERSUCHTE REGULIERUNGSMODELLE

Bevor wir uns den Ergebnissen der Studie widmen, wollen wir mit einen kurzen Überblick über die einbezogenen Regulierungsmodelle beginnen. Nur in zwei Fällen – Kanada und Uruguay – ist Cannabis bundesweit legalisiert. In den USA ist Cannabis auf bundesstaatlicher Ebene trotz mehrere Gesetzesprojekte im Repräsentantenhaus (einige wurden genehmigt, aber vom Senat noch nicht behandelt) nach wie vor nicht legalisiert.

Heute haben 19 US-Gliedstaaten Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken legalisiert, in 37 Gliedstaaten gilt eine Regulierungsform für medizinisches Cannabis, und nur in drei Staaten gilt ein Cannabis-Totalverbot. In Colorado und Washington State wurde 2012 mit der Annahme entsprechender Volksinitiativen der Weg zur Legalisierung geebnet. Nach etwas über einjährigen Beratungen und der Ausarbeitung von Regulierungsmassnahmen starteten in Colorado im Januar 2014 die ersten Verkäufe. Cannabis wird in den USA in speziellen Geschäften verkauft (nach dem gleichen Modell wie die «Dispensaries», in denen bereits das medizinische Cannabis verkauft wurde).

Die Agenturen zur Regulierung von Cannabis zu Genusszwecken in den US-Gliedstaaten sind dem Finanz-, dem Alkohol- oder dem Handelsdepartement angegliedert. Colorado und Washington State verfolgten einen ähnlichen Ansatz, der sich aber in einigen Punkten unterscheidet, insofern Washington auf ein bereits für Alkohol geltendes Modell zurückgreifen konnte (z. B. horizontale statt vertikale Integration der Industrie, beschränkte Anzahl Lizenzen in einem Gebiet), was zu einem als restriktiver geltenden System als in Colorado führte. Kalifornien bezog in seine Überlegungen bei den ersten Regulierungsmodellen aufgetretene Probleme ein, insbesondere die Frage der sozialen Gerechtigkeit beim Zugang zu diesem neuen Markt mit vielen Barrieren für diejenigen, die vor der Legalisierung Cannabis produziert oder verkauft haben. Die drei Modelle (und die der anderen Staaten, die Cannabis legalisiert haben), sehen einen Wettbewerbsmarkt mit sehr wenigen Einschränkungen bei den Produkten (ausser in Bezug auf den THC-Gehalt) vor. Labortests sind obligatorisch, unterscheiden sich aber je nach Gliedstaat. Einige Vorschriften gibt es bei der Verpackung und Werbung.

In Kanada hat die Bundesregierung Bestimmungen erlassen, die das Rückgrat der Regulierung im Sinne von Public-Health-Zielen bilden. Dazu gehören detaillierte Vorschriften zur Cannabisproduktion und -verpackung sowie zur Werbung⁹. Die Verkaufsmodelle können die Provinz- und Territorialregierungen selbst entwickeln. Dadurch sind unterschiedliche Modelle vom rein privaten Vertriebs- und Verkaufssystem bis zum Staatsmonopol (bei dem nur der Staat in staatlich betriebenen Verkaufsstellen Cannabis verkaufen darf) entstanden.

⁹Für eine Zusammenfassung der Zuständigkeiten auf bundesstaatlicher / Provinzebene siehe Anhänge.

In Uruguay regelt die Gesetzgebung den Zugang zu Cannabis über drei Zugangswege: Verkauf in Apotheken, Cannabis-Clubs (Konsumvereine) und Selbstanbau. Die Kontrolle erfolgt durch das IRCCA (*Instituto de Regulación y Control del Cannabis*), das der JND (*Junta Nacional de Drogas*) und dem Gesundheitsministerium unterstellt ist. Beim Verkauf in Apotheken überwacht der Staat den gesamten Prozess. Er bestimmt, welche Cannabissorten (nur getrocknete Blüten) mit welchem THC-Gehalt zu welchem Preis verkauft werden dürfen. Konsumierende, die für den Apothekenzugang registriert sind, dürfen höchstens 10 Gramm Cannabis pro Woche beziehen. Ausserdem können sich Konsumierende in Uruguay in Vereinen zusammenschliessen, um gemeinsam Cannabis anzubauen. Diese Clubs können zwischen 15 und 45 Mitglieder haben und je nach Anzahl bis zu 99 Pflanzen anbauen – mit nicht mehr als 480 Gramm Ertrag pro Mitglied und Jahr (allfällige Überschüsse sind den Behörden abzuliefern). Die Clubs verfügen über Autonomie bei der Wahl der angebauten Sorten, dem THC-Gehalt und dem Preis für die Clubmitgliedschaft. Schliesslich dürfen auch Erwachsene ab 18 Jahren bis zu sechs Pflanzen pro Haushalt anpflanzen. Auch diese Produktion darf pro Jahr 480 Gramm nicht übersteigen.

Die berücksichtigten Modelle decken somit sehr unterschiedliche Regulierungsansätze und -erfahrungen ab. Einige – wie Colorado und Washington State – mussten die Regulierung für die Vermarktung von Cannabis von Grund auf neu aufbauen. Andere – wie Kalifornien und Kanada – konnten bereits auf die Erfahrungen in Colorado und Washington zurückgreifen. Die Länder und Regionen mit Cannabisregulierung zeichnen sich auch durch teils sehr unterschiedliche Ansätze aus. Die einen – wie Quebec und Uruguay – betonen die Rolle des Regulators stärker, andere – wie Saskatchewan oder Colorado – lassen mehr Marktwirtschaft zu.

WICHTIGSTE ERGEBNISSE

Die Erkenntnisse aus den Interviews sind nach Themen geordnet, die in den Interviews immer wieder zur Sprache kamen. Unsere Fragen forderten zwar häufig dazu auf, sich zu Besonderheiten des jeweiligen Regulierungsmodells zu äussern, führten aber oft zu allgemeineren Überlegungen wie zur Stellung und Rolle der Regulatoren beim Übergang von einem illegalen zu einem legalen Markt, zum Veränderungsprozess aus Sicht der mit der Konzeption, Umsetzung oder Überwachung des Modells betrauten Personen und schliesslich zu den für eine wirksame Umsetzung bereitgestellten Mitteln.

1. KONZEPTION DER REGULIERUNG UND ROLLE DES REGULATORS

Teil der Reflexion über ein Regulierungsmodell muss neben den eigentlichen Regulierungsmassnahmen auch die Stellung und Rolle des Regulators bei der Aufsicht über eine Industrie sein, die ein für Konsumierende mit Gesundheitsrisiken verbundenes Produkt – vergleichbar Alkohol und Tabak – anbietet. Der Vergleich mit Alkohol wurde denn auch häufig herangezogen, in Kampagnen für die Legalisierung (u. a. in Colorado mit dem Slogan «Cannabis wie Alkohol regulieren»¹⁰) ebenso wie auf institutioneller Ebene, indem die Cannabisregulierung den bereits für den Bereich Alkohol zuständigen Behörden übertragen wurde (z. B. dem *Washington State Liquor Board*, das zum *Washington State Liquor and Cannabis Board* wurde).

Die Erkenntnisse aus der Alkohol- und Tabakregulierung können sich beim Aufbau von Grundprinzipien für die Cannabisregulierung in verschiedener Hinsicht als nützlich erweisen. In Anbetracht ihrer Gesundheitsrisiken wurden bereits bei der Entwicklung der ersten Modelle zur Cannabisregulierung im Jahr 2012 einige Lehren aus der Regulierung von Alkohol und Tabak übernommen (z. B. Besteuerung, Einschränkung der Werbung, die junge Menschen sehen, oder beim Tabak Regelungen für das Rauchen im öffentlichen Raum). Bei aller Verschiedenartigkeit der Modelle zur Cannabisregulierung – ob monopolistisch wie in Uruguay oder in Quebec oder liberaler wie in Saskatchewan oder in Colorado – wurden ausserdem Massnahmen ergriffen, um die am stärksten gefährdeten Personen vor den Risiken eines exzessiven Cannabiskonsums zu schützen. Darin zeigt sich die Erkenntnis, dass ein Produkt wie Cannabis nie ganz den allgemeinen Marktgesetzen, die mithilfe von Marketing, Werbung und Innovation Profitmaximierung anstreben, unterworfen werden kann:

when you can make money out of something, you are trying to minimize how much money you put into developing the product, and you're also trying to make people buy it as often as you can.

¹⁰ Auch in der Schweiz wird der Vergleich oft verwendet, z. B. verweist die IP Siegenthaler für die Cannabisregulierung auf das Beispiel Spirituosen.

And unless you can make it more expensive, where it's 50 bucks a joint - but remember it's called "weed" because it literally grows like weed. The market is going to try to make it as cheap as possible. So that means they want people to buy it as much as they possibly can.
(Wer mit einem Produkt Geld verdienen kann, wird möglichst wenig in seine Entwicklung stecken und versuchen, dass die Leute es so oft wie möglich kaufen. Und teurer – 50 Dollar pro Joint – kann es nicht verkauft werden, es heisst ja nicht umsonst Gras, sondern weil es wie Gras wächst. Der Markt wird versuchen, es möglichst billig zu halten, sodass die Leute so viel wie möglich kaufen.)

Die Tabakindustrie wandte dafür häufig zwei Techniken an: 1) Ausrichtung auf regelmässige Konsumierende als Haupteinnahmequelle und 2) Lobbying bei den Regulierungsbehörden für möglichst lockere Vorschriften. Diese Techniken finden sich heute in der Cannabisindustrie wieder¹¹. Zwei Strategien sollen ihnen entgegenwirken: den Konsumanstieg eindämmen und die Einflussnahme der Industrie bei den Regulierungsbehörden verringern. Sie werden nachfolgend genauer erläutert.

ANSTIEG DES KONSUMS VERHINDERN ODER BEGRENZEN

Bei aller Unterschiedlichkeit der betrachteten Regulierungsmodelle zeugen die Anzahl und Vielfalt der dem Vertrieb/Verkauf¹² auferlegten Beschränkungen von einem gemeinsamen Willen, den natürlichen Hang der Unternehmen zu Gewinnmaximierung mittels Förderung des Konsums zu begrenzen. Auch in diesem Bereich dienen oft Erkenntnisse aus der Alkohol- und Tabakregulierung als Grundlage:

I think if you're watching for those unintended consequences, you cover a lot of the don'ts. I mean, I would say don't make it a for profit market that takes out a lot of risk right there. And you know, when I am in meetings with cannabis folks and I'll bring up something like, you know, we've learned from tobacco that not having branded packaging or having clear warning labels protects public health. And immediately the response is, well, we're not the tobacco industry. And I want to be like, yeah, well, cannabis is certainly at this point not tobacco. But just because you're not them now doesn't mean that this will be true in the future, and that you couldn't go down.
(Wer auf diese unbeabsichtigten Folgen achtet, sieht einiges, was vermieden werden sollte. Machen Sie keinen gewinnorientierten Markt, das verringert das Risiko deutlich. Wenn ich Cannabisleuten gegenüber sage, dass wir vom Tabak gelernt haben, dass das Verbot von Markenverpackungen oder Warnhinweise die Gesundheit schützen, bekomme ich zur Antwort: «Wir sind ja nicht die Tabakindustrie». Vielleicht nicht, aber morgen kann es auch für sie anders aussehen.)

Wie kann das Bestreben der Industrie, neue Konsumierende zu suchen, an sich zu binden und mehr Konsum zu erzeugen, gebremst werden? Dazu wurden verschiedene Massnahmen genannt: Die Vertriebsstellen und damit den Zugang zum Produkt einschränken, zugelassene Produkte standardisieren, Werbe- und Marketingpraktiken einschränken und die Information der Öffentlichkeit verbessern.

¹¹ T. Subritzky, S. Lenton, S. Pettigrew (2016), *Legal cannabis industry adopting strategies of the tobacco industry*, Drug and Alcohol Review, Vol. 35 (5), S. 511-3.

¹² Die Studie befasst sich vorab mit Fragen des Vertriebs, die einen stärkeren gesundheitlichen Bezug aufweisen, und weniger mit Fragen der Produktion.

Zugänglichkeit einschränken

Die wissenschaftliche Literatur zu Tabak und Alkohol zeigt, dass eine bessere Zugänglichkeit der Produkte in der Regel zu einer Zunahme des Konsums in der Bevölkerung führt. Eine Strategie zur Begrenzung dieses Anstiegs besteht somit darin, den Zugang zum Produkt einzuschränken. Dazu können verschiedene Massnahmen namentlich zu den Vertriebsstellen dienen.

Die Frage stellte sich insbesondere in Kanada mit Vertriebs- und Verkaufsmodellen in den Provinzen vom staatlichen Monopol über ein öffentlich-privates Hybridmodell bis zum privaten Wettbewerbsmarkt. Nach mehreren Jahren der Umsetzung war zu beobachten, dass die Zahl der Verkaufsstellen pro Bevölkerungszahl in Provinzen mit einem Hybrid- oder einem rein privaten Modell um durchschnittlich 49 Prozent höher war als in Provinzen mit staatlichem Modell, dass private Verkaufsstellen 9,2 Stunden pro Woche länger geöffnet waren und näher bei Schulen lagen, und dass die Verkaufsstellenkonzentration in weniger gut situierten Quartieren höher war.¹³ Staatlich geführte Verkaufsstellen scheinen zudem verantwortungsbewusstere Geschäftspraktiken anzuwenden als private.¹⁴ Diese Beobachtungen sprechen für ein staatliches Modell, das eine bessere Kontrolle ermöglicht.

Das muss aber nicht heissen, dass Public-Health-Ziele nicht auch über ein privates Modell verfolgt werden können. Bei einem privaten Modell kann der Regulator eine begrenzte Anzahl Lizenzen vergeben. Ebenso wenig garantiert ein rein staatliches Modell die Priorisierung von Public-Health-Zielen. Es könnte vor allem auf Einnahmen für den Staat abzielen. Washington State hat bei seinem privaten Modell die Anzahl Lizenzen nach dem Vorbild seiner Alkoholregulierung von Anfang an begrenzt:

There's certainly fewer per capita cannabis retail operations in Washington versus in other states that have seen a very rapid market growth. And I think that that has been associated for us with some benefits, I think especially for use.

(In Washington gibt es sicher weniger Cannabisgeschäfte pro Kopf als in anderen Staaten mit einem raschen Marktwachstum. Ich denke, das war für uns von ein Vorteil, vor allem beim Konsum.)

Aber auch die Begrenzung der Vertriebslizenzen kann Probleme mit sich bringen. Aus Sicht der sozialen Gerechtigkeit werden die – oft sehr hohen – Marktzugangsbarrieren mit einer begrenzten Anzahl Lizenzen tendenziell verschärft:

You want to create some limitations, but in practice we've seen numerous, both local governments and other state governments who have had challenges in rolling out a system with license caps in a fair manner.

(In der Praxis haben wir viele Regierungen auf lokaler und auf Staatsebene gesehen, die bei der Einführung von Lizenzobergrenzen Probleme hatten, das auf faire Art und Weise zu tun.)

¹³ D.T. Myran, C. R.L. Brown, P. Tanuseputro (2019), *Access to cannabis retail stores across Canada 6 months following legalization: a descriptive study*, CMAJ Open, Vol. 7 (3).

¹⁴ T. Stockwell, N. Giesbrecht, A. Sher, G. Thomas, K. Vallance, A. Wettlaufer (2020), *Lessons learned from the alcohol regulation perspective*, S. 223 ff, in T. Decorte, S. Lenton, C. Wilkins, *Legalizing Cannabis*, London, Routledge.

Als eine Möglichkeit, Problemen der sozialen Gerechtigkeit in Kontexten limitierter oder schwer erhältlicher Lizenzen entgegenzuwirken, wurden Mikroproduktionsmodelle genannt.¹⁵ Sie sollten bestimmten Personen den Übergang vom illegalen zum legalen Cannabishandel ermöglichen, allerdings oft mit gemischten Resultaten für die Mikrounternehmen.

Viele Regulierungsmodelle lassen ausserdem Online-Shops zu, um den Zugang zum legalen Markt für alle sicherzustellen, auch für solche, die abgelegen wohnen. Aber auch Online-Shops sind mit Herausforderungen verbunden, vor allem in Bezug auf die Schwierigkeit für Käuferinnen und Käufer, illegale von legalen Shops zu unterscheiden.

Zugelassene Produkte standardisieren

Aus der Tabakliteratur ist die Strategie der Industrie bekannt, durch Diversifizierung positive Wahrnehmungen um die Produkte herum zu schaffen. Auch im Cannabisbereich gibt es solche Praktiken. So wurden konzentrierte Produkte, Hautlotionen oder Edibles (Produkte zum Verzehr) entwickelt. Die Produktdiversifizierung ist insofern eine schwierige und heikle Frage, als es seitens der Regulatoren keinen Konsens diesbezüglich gibt und die Industrie in der geltenden Regulierung immer Schlupflöcher findet. So zeigt eine aktuelle Umfrage¹⁶, dass sich lediglich ein Viertel der amerikanischen Konsumierenden auf nur eine Produktart beschränkt, die Hälfte hingegen drei oder mehr Cannabisproduktarten nutzt. Mit der Diversität der Produkte auf dem Markt diversifiziert sich auch der Konsum.

Mit den ersten Modellen der Cannabisregulierung in Colorado und Washington State wurde Cannabis relativ breit definiert. Die Definition ermöglichte der Industrie nahezu unbegrenzte Innovationen mit neuen Produkten, die dem Regulator eine wirksame Kontrolle der auf den Markt gebrachten Produkte und ihrer gesundheitlichen Risiken erschwerte. Selbst in Gebieten mit einer strengeren Definition der zulässigen Produkte, wie in Quebec, ist eine nicht antizipierte Diversifizierung der Produkte zu beobachten. Der legale Markt in Quebec lässt Edibles zu, schreibt aber – wie andernorts – vor, dass diese für Kinder auch geschmacklich nicht attraktiv sein dürfen, und verbietet Produkte auf Basis von Schokolade oder Zucker. In der Folge kamen neue Produkte wie Blumenkohl, Feigen oder Randen mit THC auf den Markt. In den sozialen Medien gab es viel die gesunde und vegane Seite betonende Werbung für diese Produkte, mit als Folge einer positiveren Wahrnehmung essbarer als gerauchter Produkte. Das *Comité de Vigilance* Quebecs riet zwar vom Vertrieb dieser neuen Produkte ab, seine Empfehlung wurde von der *Société du Cannabis du Québec* (SQDC) aber nicht befolgt, denn technisch gesehen waren die Produkte ja legal.

¹⁵ Sowohl in Kanada als auch in Kalifornien, Massachusetts und Michigan.

¹⁶ D. Hammond, D. Corsetti, S. Goodman, M. Iraniparast, D. Danh Hong, R. Burkhalter (2022), International Cannabis Policy Study.

Die Innovationsfähigkeit der Industrie sollte idealerweise immer antizipiert werden, wie unter anderem das Beispiel des THC-Gehalts der Produkte zeigt. In Staaten, in denen Cannabis seit mehreren Jahren legalisiert ist, gibt heute der rasche Anstieg des durchschnittlichen THC-Gehalts der Produkte, der bei der Ausarbeitung des Gesetzes nicht antizipiert wurde, Anlass zur Besorgnis. Washington State denkt gegenwärtig über Möglichkeiten zum Umgang mit diesem Phänomen nach:

When this was promoted to be passed by the People's Initiative, people weren't thinking about it as much. That amount of THC has gone up so much so that the average product is nowhere close to what it was even when people were voting to legalize that, much less when those people potentially maybe used it in their younger years.

(Als die Volksinitiative für die Annahme des Gesetzes warb, war das kein Thema. Inzwischen ist der durchschnittliche THC-Gehalt so stark gestiegen, dass er heute viel höher ist als zum Zeitpunkt der Abstimmung oder als im Cannabis, das die Leute allenfalls in ihrer Jugend konsumiert haben.)

Dabei ist bekannt, dass Cannabis mit hohem THC-Gehalt das Risiko von Hospitalisationen (Überdosierung), täglichem Konsum, Abhängigkeit und psychischen Probleme erhöhen kann¹⁷. Nur Uruguay (9 % THC¹⁸) und Quebec (30 % THC) haben Obergrenzen festgelegt. Andernorts weisen die Produkte auf dem Markt oft einen sehr hohen THC-Gehalt auf, ohne dass sie zwingend teurer wären als niedriger dosierte. So zeigt ein Bericht über den Verkauf von Cannabisprodukten in British Columbia, dass es heute deutlich günstiger ist, sich mit Cannabis zu berauschen als mit Alkohol¹⁹.

THC-Obergrenzen gibt es nur für Edibles. Die diesbezüglichen Ansätze sind aber nicht immer unproblematisch. In den Interviews wurde beispielsweise mehrfach der Fall erwähnt, dass Edibles zwar auf 10 Milligramm THC pro Konsumeinheit begrenzt sind, aber weiterhin in einer Verpackung verkauft werden, die zu einer Überdosierung führen kann. Dies gilt namentlich für Schokoladetafeln oder Bonbons, die in den amerikanischen Studienstaaten verkauft werden. Wer wird sich, wie es eine interviewte Person formulierte, mit einem kleinen Stück Schokolade begnügen, wenn die ganze Tafel da ist. Vielenorts beobachtet die Fachwelt, dass Hospitalisationen aufgrund von Cannabisintoxikation häufiger auf unbeabsichtigte Überdosierungen als auf versehentlichen Cannabiskonsum zurückzuführen sind²⁰. Kanada hat ausgehend von diesen Erfahrungen in den USA beschlossen, dass in einem Produkt zum Verzehr nur 10 Milligramm THC enthalten sein dürfen.

¹⁷ M. H. Meier (2017), *Associations between butane hash oil use and cannabis-related problems*, Drug and Alcohol Dependence, Vol. 179, S. 25–31; J. P. Caulkins. & M. L. Kilborn (2019), *Cannabis legalization, regulation, and control: a review of key challenges for local, state, and provincial officials*, American Journal of Drug and Alcohol Abuse, Vol. 45, S. 689–97; C. L. Shover & K. Humphreys (2019), *Six policy lessons relevant to cannabis legalization*, American Journal of Drug and Alcohol Abuse 2019, Vol. 45, S. 698–706; T. P. Freeman, P. van der Pol, W. Kuijpers, J. Wisselink, R.K. Das, S. Rigter (2018), *Changes in cannabis potency and first-time admissions to drug treatment: a 16-year study in the Netherlands*, Psychological Medicine, Vol. 48 (14), S. 2346–52.

¹⁸ Bei der Einführung des Modells in Uruguay betrug der THC-Gehalt von in Apotheken verkauften getrockneten Blüten maximal 4 %. 2017 war er auf 9 % gestiegen.

¹⁹ T. Naimi, K. Vallance, S. Churchill, R. Callaghan, T. Stockwell, & A. Farrell-Low (2021), *Sales and Revenue from Regulated Cannabis Products: British Columbia, October 2018 – December 2020*, BC: Canadian Institute for Substance Use Research, University of Victoria.

²⁰ In Quebec mit strengeren Vorschriften hinsichtlich der Palette an verkauften Produkten und des THC-Gehalts sind Hospitalisationen wegen Cannabisintoxikation niedriger als in den anderen Provinzen.

Gemäss einer aktuellen Studie²¹ ist jedoch die Zahl der von Konsumierenden gemeldeten unerwünschten Wirkungen bei getrockneten Blüten höher als bei Edibles. Wird diese Zahl ins Verhältnis zu den Arten der konsumierten Produkte gesetzt, stellt die Studie keine nennenswerten Unterschiede unter den Produkten fest (33 % meldeten unerwünschte Ereignisse mit Edibles und 28 % mit getrockneten Blüten – der höchste Wert lag mit 39 % bei den Konzentraten). Somit kann das Konsummuster unerwünschte Ereignisse begünstigen, wobei auch die sehr hohe THC-Konzentration der Produkte eine Rolle spielt. Eine bessere Aufklärung der Konsumierenden über die THC-Konzentration und -Dosis könnte helfen, unerwünschte Ereignisse zu reduzieren. Die gleiche Studie weist darauf hin, dass nur 19 Prozent der befragten amerikanischen Konsumentinnen und Konsumenten bei Cannabis in Form von getrockneten Blüten einen THC-Gehalt von 30 Prozent als hoch bis sehr hoch einschätzen²², während es bei den kanadischen Konsumierenden 39 Prozent sind.

Das Gegenargument zur Beschränkung der zugelassenen Produkte auf dem legalen Markt betrifft die Frage des Schwarzmarkts. Dazu hält eine interviewte Person fest:

One of the big questions is if you don't sell certain products, do people just go and buy them from the black market. And the answer is, actually what happens is just fewer people use them. So Quebec and the rest of Canada, about 60% of consumers will use edibles. In Quebec, it's like half. And so it's not just that people will use what they wanna use, and if you don't make it legal, they'll go to black market. Actually people gravitate towards the products that are sold in legal stores. And so the industry always says you can't ban anything, or you're just gonna push people into the black market. There's some truth to that, but not a lot, actually what people will do is they'll just pick a different legal product.

(Eine grosse Frage ist: Gehen die Leute für Produkte, die nicht legal verkauft werden, einfach auf den Schwarzmarkt? Die Antwort ist, dass dann weniger Leute diese Produkte konsumieren. In Quebec und im übrigen Kanada nehmen rund 60 Prozent der Konsumierenden Edibles. In Quebec ist es etwa die Hälfte. Somit ist es nicht so, dass die Leute etwas Bestimmtes wollen, das sie, wenn es nicht legal ist, auf den Schwarzmarkt holen, sondern sie ziehen legal erhältliche Produkte vor. Die Industrie sagt immer, man dürfe nichts verbieten, sonst würden die Leute auf den Schwarzmarkt gedrängt. Das trifft nur bedingt zu – die Konsumierenden werden sich einfach ein anderes legales Produkt aussuchen.)

Ein letzter Punkt bei der Zulassung von Produkten betrifft die Labortests. Aufgrund der bundesweiten Legalisierung gibt es in Kanada – anders als in den USA – eine Standardisierung der Praxis in diesem Bereich. In Gebieten mit Qualitätskontrollvorgaben, die als ausreichend erachtet wurden (Bundesebene in Kanada, Kalifornien), lehnten sich diese an die Lebensmittelkontrolle an:

So that Good Production Practices (GPP) standard was developed some time ago and was applied to producers of cannabis for medical purposes. And it really drew from the Good Manufacturing Practices (GMP) standard and kind of modified that right to kind of make it cannabis specific. I think it's a strong framework. We don't have a lot of recalls; we don't have a lot of problems with production. We haven't seen metal contaminations in any cannabis products. We haven't seen things like that because the GPP standard meant that there was experience and expertise in the private sector already when it came to drug production, so that people could kind of come into the cannabis space and bring that experience from a pharmaceutical space and they knew what was required.

²¹ D. Hammond, D. Corsetti, S. Goodman, M. Iraniparast, D. Danh Hong, R. Burkhalter (2022), International Cannabis Policy Study.

²² 30 Prozent THC entspricht etwa der maximalen Konzentration der Pflanzen.

(Der Standard für Good Production Practices (GPP) wurde vor einiger Zeit entwickelt und galt für die Produktion von Cannabis zu medizinischen Zwecken. Er basierte auf dem Standard für Good Manufacturing Practices (GMP), der cannabispezifisch angepasst wurde. Meines Erachtens ein starker Rahmen. Wir haben nicht viele Rückrufe und wenig Probleme mit der Produktion. Wir hatten nie Metallverunreinigungen in Cannabisprodukten. Dank des GPP-Standards verfügte der private Sektor bereits über Erfahrung und Fachwissen im Bereich der Arzneimittelproduktion, die er in den Cannabisbereich mitbringen konnte, und die Anforderungen waren bekannt.)

In den Interviews wurde weitere Good Practice geteilt (z. B. die Tests am Endprodukt durchzuführen und nicht, wenn die Pflanze noch im Wachstum ist) oder auf Schwierigkeiten hingewiesen (z. B. zur Zuverlässigkeit der Tests vor allem bei der THC-Konzentration). Vor dem Hintergrund, dass die Konsumierenden Produkte mit hoher THC-Konzentration nachfragen und die Industrie die Labors für die Tests frei wählen kann, hat sich ein «Lab-Shopping» entwickelt, das heisst die Produzierenden bevorzugen Labors, die einen höheren als den tatsächlichen THC-Gehalt messen.

There are some labs who use a methodology that will give you a higher THC number. And so companies will go to that lab because they know customers will look at that potency, particularly for dry cannabis.

(Manche Labors verwenden eine Methode, die höhere THC-Werte ergibt. Und so gehen die Unternehmen zu diesen Labors, weil sie wissen, dass die Kundschaft auf diese Potenz achtet.)

Laut mehreren befragten Personen könnten stärker standardisierte Kontrollmethoden validere Tests gewährleisten. Ein weiteres Thema ist das Ablaufdatum für Produkte in den Geschäften, bei dem sich die Frage eines möglichen mikrobiellen Wachstums bei der Lagerung stellt.

Werbung und Marketing einschränken

Wie Arbeiten aus dem Tabakbereich zeigen, spielt das Marketing eine zentrale Rolle, um neue Konsumentinnen und Konsumenten anzuziehen, den Konsum nicht abflauen zu lassen und die Markentreue zu stärken²³. Oder wie eine interviewte Person sagt:

if you have a for profit industry with an addictive product, why should you be making the package attractive and appealing?

(Wenn Sie eine gewinnorientierte Industrie mit einem süchtig machenden Produkt haben, warum sollten Sie da die Verpackung attraktiv und ansprechend machen?)

Kanada hat ausgehend vom Modell für die Tabakkontrolle sehr restriktive Kontrollmassnahmen hinsichtlich Marketing und Werbung in seine föderale Cannabisregulierung aufgenommen. So gilt für

²³ E.A. Gilpin, M.M. White, K. Messer, J.P. Pierce (2007), *Receptivity to tobacco advertising and promotions among young adolescents as a predictor of established smoking in young adulthood*, American Journal of Public Health, Vol. 97(8), S. 1489–95; L.G. Pucci & M. Siegel (1999), *Exposure to brand-specific cigarette advertising in magazines and its impact on youth smoking*, Preventive Medicine, Vol. 29 (5), S. 313–20; R. Hanewinkel, B. Isensee, J.D. Sargent, M. Morgenstern (2010), *Cigarette advertising and adolescent smoking*, American Journal of Preventive Medicine, Vol. 38(4), S. 359–66; C. Lovato, A. Watts, L. F. Stead (2011), *Impact of tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behaviours*, Cochrane Database Systematic Review, (10):CD003439.

alle Provinzen für Verpackung und Marketing der gleiche Ansatz.²⁴ Dieser Ansatz wird als Erfolg der kanadischen Erfahrung anerkannt. Gemäss einer demnächst erscheinenden Studie ist die Exposition gegenüber Cannabisprodukten in Kanada gleich hoch wie in den US-Gliedstaaten, die Cannabis nicht legalisiert haben. Somit ist es möglich, Cannabis zu verkaufen und gleichzeitig die Exposition gegenüber dem Produkt zu begrenzen.

Eine weitere Good Practice in den Augen vieler interviewten Personen betrifft die Beschriftung und Verpackung der Cannabisprodukte in Kanada. Konkret sind bei der Beschriftung nur Sachinformationen erlaubt. Daraus resultieren klare und leicht lesbare Informationen für die Konsumierenden:

We have better health warnings than in the US. They're bigger, they're more noticeable. In the US, they're very small and they're written like a legal disclaimer, if you buy a product, it gives you all the little information. In Canada, your brand can only be that big. So when you make the health information bigger, and then you take away some of the company logos and branding, people see them more, there's more information in the Canadian warnings. And then we switch the warning, we'll have one warning on pregnancy in cannabis, another warning on mental health and cannabis, another warning on smoking, that sort of thing. The bottom line is the more comprehensive the information, the more people see it, the more they read it, the more they believe it (...). And the great thing is that mandated warnings are low cost and sustainable means of communicating with consumers.

(Wir haben bessere Gesundheitswarnungen als in den USA, sie sind grösser und auffälliger. In den USA sind sie sehr klein, kleingedruckte Disclaimer mit wenig Informationen. Kanada begrenzt den Platz für Markenangaben. Dafür sind die Gesundheitsinformationen grösser und besser lesbar. Die kanadischen Warnhinweise enthalten auch mehr und wechselnde Informationen: Cannabis und Schwangerschaft, Cannabis und psychischer Gesundheit, Rauchen usw. Je umfassender die Informationen sind, desto mehr sehen die Menschen sie und lesen sie und desto mehr glauben sie ihnen (...). Zudem sind Warnhinweise ein kostengünstiges und nachhaltiges Mittel der Kommunikation mit den Konsumierenden.)

Dabei sind klare Botschaften sehr wichtig, wie eine in einer Jugend-Fokusgruppe mitarbeitende Interviewpartnerin in einem der US-Staaten mit Cannabisregulierung betont:

The warning labels might as well not have existed for young people, and even when they had their attention called to them, they were like, "what does that even mean?"

(Die Warnhinweise hätten für junge Leute genauso gut nicht da sein können, und wenn sie darauf aufmerksam gemacht wurden, reagierten sie mit: «Was heisst das überhaupt»?)

Wirksame Verpackungsstrategien erreichen die Konsumierenden direkt – viel gezielter als öffentliche Informationskampagnen. Die Konsumentinnen und Konsumenten sind auch interessiert an Informationen über die Produkte, die sie kaufen, so eine interviewte Person:

And I will say this one lesson, if you hear from the industry, they will often say that, things are anti-consumer... Cannabis consumers, regular consumers, infrequent consumers, they are very curious and they want information on what's in the product. They want information on health, on health effects. And so, the vast majority of consumers actually support the requirements to provide that information. The companies don't like doing it, but consumers very much want it. And so, that's important for any government to know that this isn't something you're forcing on consumers. Cannabis is a very interesting area where many people overestimate the risks and many people underestimate the risks. You have false beliefs going both ways. And so, it's especially important that if you have a legal market, that you have accurate information that follows the products

²⁴ Zu den wichtigsten Massnahmen gehört, dass keine Werbung auf der Verpackung erlaubt ist, dass Werbung dafür generell verboten ist und dass die Vertriebsunternehmen nicht erkennbar sein dürfen.

along.

(Von der Industrie werden Sie oft zu hören bekommen, das sei nicht konsumentenfreundlich ... Konsumierende, regelmässige und gelegentliche, wollen aber Informationen, was im Produkt ist. Sie wollen Informationen über die gesundheitlichen Auswirkungen. Die überwiegende Mehrheit der Konsumentenden befürwortet deshalb die Pflicht zu diesen Angaben. Die Unternehmen haben keine Freude, aber die Konsumenten wollen sie, das ist wichtig zu wissen. Cannabis ist ein sehr interessanter Bereich, in dem die Risiken oft überschätzt und oft unterschätzt werden. Es gibt Fehleinschätzungen in beide Richtungen. Deshalb sind in einem legalen Markt genaue Informationen zu den Produkten besonders wichtig.)

Ein weiterer, laut einigen Interviews bei der Regulierung zu beachtender Punkt sind die Äquivalente der THC-Konzentration, die für kanadische Konsumentinnen und Konsumenten unklar sind. Je nach Produkt erfolgen die Angaben in Prozent (getrocknete Blüten), Milligramm (Edibles), oder Milliliter (Produkte zum Vaporisieren). Diese unterschiedlichen Masse können vor allem für neue Konsumentinnen und Konsumenten verwirrend sein.²⁵

As I often say, a well-regulated market is one where people can figure out how much to consume. And right now, I think that is actually the reason why we see adverse events across the country. (Ein Markt ist dann gut reguliert, wenn die Leute berechnen können, was sie konsumieren. Das ist glaube ich der Grund, warum wir heute im ganzen Land unerwünschte Ereignisse sehen.)

Umgekehrt können sich auf den ersten Blick sinnvoll scheinende Praktiken manchmal als kontraproduktiv erweisen. Dies gilt etwa für die Pflicht, Cannabisprodukte in kindersicheren Verpackungen zu verkaufen. Einige US-Gliedstaaten beobachten, dass die Aussenverpackung zwar kindersicher ist, sobald diese aber zuhause entfernt wird, ist das Produkt für Kinder zugänglich.

Schliesslich ist es immer möglich, geltende Regeln zu umgehen, auch in Kontexten mit hohem Kontrollniveau. In den sozialen Medien ist es leicht, für Produkte, Marken oder Verteiler (kaum) versteckt zu werben, auch auf bei Jugendlichen beliebten Plattformen wie TikTok. Dieser Trend findet sich in allen untersuchten Regionen. Auch andere Arten von Umgehungen sind möglich. Dazu gehören Blogs, die Cannabissorten bewerben, indem sie ihre Wirkung auf Gesundheit und Wohlbefinden besprechen und bewerten.

Information der Öffentlichkeit

Neben den Vorschriften für Verpackung und Beschriftung der Produkte sind Informationskampagnen ein weiterer Pfeiler, damit die Öffentlichkeit beim Cannabiskonsum informierte Entscheidungen treffen kann.

Aus den Interviews geht hervor, dass die Bemühungen für Jugendliche insgesamt als konsistent und befriedigend erachtet werden, dass sich aber Informationskampagnen stärker auf andere Zielgruppen richten könnten. Mit der Cannabislegalisierung ist die Prävalenz des Cannabiskonsums

²⁵ T.P. Freeman, & V. Lorenzetti (2019), *Standard THC Units: a proposal to standardize dose across all cannabis products and methods of administration*, *Addiction*, Vol. 115 (7), S. 1207-1216.

in älteren Bevölkerungsgruppen deutlich gestiegen. Die Älteren sind vor allem an den medizinischen Eigenschaften von Cannabis auch mit hohem CBD-Gehalt interessiert:

Public health organizations were to some extent surprised at the percentage of individuals interested in using cannabis for some kind of medical or health reason. And that's something that a country that's hoping to legalize cannabis might need to be aware of because that comes with its own sort of qualms... because cannabis is becoming more socially acceptable within Canada, there is this perception that cannabis and in particular CBD products can cure a whole variety of different health conditions. And that ends up leading to people who are using cannabis for health reasons, they're using it to cope with depression, anxiety, stress, sleep. They're more likely to develop a cannabis use disorder than people who are using it less frequently and for recreational reasons. So I think that's something that we sort of missed in the early years of legalization. And now we're catching up with our public health public education campaigns now.

(Public-Health-Organisationen waren etwas überrascht über den Anteil der Personen, die sich aus medizinischen oder gesundheitlichen Gründen für den Konsum von Cannabis interessierten. Das sollten Länder, die Cannabis legalisieren wollen, beachten und bedenken ... Je gesellschaftsfähiger Cannabis in Kanada wird, desto verbreiteter ist die Wahrnehmung, dass Cannabis und vor allem CBD-Produkte eine ganze Reihe von Gesundheitszuständen kurieren können – wie Depressionen, Ängste, Stress und Schlafprobleme. Bei aus gesundheitlichen Gründen Konsumierenden ist die Wahrscheinlichkeit, eine Konsumstörung zu entwickeln, höher als bei solchen, die Cannabis weniger häufig und zu Genusszwecken konsumieren. Das haben wir in den ersten Jahren der Legalisierung übersehen, holen es nun aber mit unseren Aufklärungskampagnen nach.)

Für diese neuen Kategorien von Konsumierenden sollten zusätzliche Anstrengungen in Sachen Information unternommen werden, unter anderem in Bezug auf das Autofahren unter Einfluss. Autofahrende wüssten oft, wieviel Alkohol sie trinken dürfen, um noch fahren zu dürfen, könnten aber nur sehr schlecht einschätzen, wie sich Cannabis, und noch weniger, wie sich Cannabis kombiniert mit Alkohol auf die Fahrtüchtigkeit auswirke, so eine interviewte Person:

I think that's a gap in a lot of early legalization public education. We really targeted youth. So much of our attention was on protecting the youth. but we spent very little attention on older adults.

(Das ist wohl eine Aufklärungslücke bei vielen frühen Legalisierungen. Wir haben uns auf die Jugend und den Jugendschutz konzentriert und älteren Erwachsenen kaum Beachtung geschenkt.)

Ein weiterer in einem Interview erwähnter Punkt sind die sozialen Medien. Die meisten Umgehungen der Werbevorschriften werden wie bereits erwähnt in den soziale Medien beobachtet. Behörden und Gesundheitsorganisationen sind in diesem Bereich jedoch kaum präsent:

In public health we really are backwards in regard to using new technologies. Most public health departments don't have social media, some have started to use it... but young people aren't on Facebook, they're on Instagram, Snapchat, Tik Tok, and that we don't invest in at all. We need to do a lot more in our communications with social media.

(Wir sind im Gesundheitswesen bei den neuen Technologien rückständig. Viele Gesundheitsämter nutzen die sozialen Medien nicht, andere stehen erst am Anfang ... Junge Leute sind oft nicht auf Facebook, sondern auf Instagram, Snapchat, TikTok, in die wir überhaupt nicht investieren. Wir müssen diesbezüglich viel mehr tun.)

Diese Strategien und kritischen Punkte können Regulatoren helfen, unbeabsichtigte Effekte bei der Einführung eines Cannabisregulierungsmodells zu vermeiden. Ein weiterer, in Studien bisher

kaum erwähnter, in Interviews aber angesprochener Punkt betrifft den zu antizipierenden Einfluss der Industrie auch in Entscheidungsbereichen.

«REGULATORY CAPTURE»²⁶ VERHINDERN

Die Cannabisindustrie versucht immer und ungeachtet des Kontexts, in dem die Regulierungsmodelle angesiedelt sind, dem Handel auferlegte Beschränkungen zu umgehen oder zu erweitern, wie viele Interviews bestätigen. In den meisten Interviews wurden Situationen beschrieben, wie die Akteure der Industrie Einschränkungen bezüglich Werbung, Marketing oder der Zusammensetzung der Produkte abgelehnt, kritisiert oder bestritten haben, und zwar nicht nur bei den restriktiveren, sondern selbst bei den liberalsten Regulierungsmodellen.

Die Ansätze zum Umgang mit dem Druck der Industrie angesichts dieser Dynamik sind verschieden. Die einen erachten es als notwendig, dass die Industrie in den Verhandlungen ihren Platz hat. Insbesondere Colorado sieht den Prozess zur Erarbeitung der Vorschriften als Teil eines «kooperativen Ansatzes» oder eine «Partnerschaft», bei der jede Partei ihren Platz am Diskussionstisch hat.²⁷ Andere monieren schädliche Auswirkungen einzelner weitgehend von der Industrie dominierter Konsultationsgremien, wie in einem US-Gliedstaat:

There's only one medical or public health person in the advisory committee and there's five or six people from the cannabis industry represented here. How can these voices weigh equally when voting on certain things? I tried to push for more representation from medical medicine and public health, and I got pushback saying that the composition of the committee was determined by what's written into the legalization law. In my opinion, what's written into the law is quite vague and leaves a lot of room for interpretation, and that's what happened.

(Im Advisory Committee ist nur eine Public-Health-Vertretung, die anderen fünf oder sechs Mitglieder vertreten die Cannabisindustrie. Wie können diese Stimmen bei Abstimmungen über bestimmte Themen gleich viel Gewicht haben? Ich habe mich für eine stärkere Vertretung aus dem medizinischen und dem Public-Health-Bereich eingesetzt, was abgelehnt wurde mit der Begründung, die Zusammensetzung des Committee werde vom Legalisierungsgesetz bestimmt. Das ist aber meines Erachtens vage und lässt viel Raum für Interpretation – der dann auch genutzt wurde.)

Einige Staaten, wie Quebec, haben sogenannte «Vigilance»-Komitees aus Expertinnen und Experten bestellt, die Empfehlungen zur Regulierung abgeben. Das Komitee ist gegenüber der vom Staat mit dem Cannabisverkauf betrauten *Société Québécoise du Cannabis* (SQDC) aber nicht weisungsbefugt. Seine Empfehlungen können vom Vorstand der SQDC – der hauptsächlich aus Personen aus der Wirtschaft besteht – ignoriert werden. In einem Interview wurde deshalb vorgeschlagen, in Entscheidungspositionen der Regulierungsbehörden Profile aus dem Gesundheitswesen stärker zu gewichten:

²⁶ *Regulatory Capture* (regulatorische Vereinnahmung) beschreibt das Phänomen, dass eine Regulierungsbehörde, die geschaffen wurde, um im Sinne des öffentlichen Interesses zu handeln, letztlich Anliegen der jeweiligen Industrie Vorschub leistet. Das Phänomen ist vor allem in Industriebereichen zu beobachten, die hohe technischen Kompetenz verlangen oder deren Neuheit ein Wissensungleichgewicht schafft, das den Regulator vom technischen oder rechtlichen Wissen der jeweiligen Industrie abhängig macht.

²⁷ T. Subritzky, S. Pettigrew, & S. Lenton (2016), *Issues in the implementation and evolution of the commercial recreational cannabis market in Colorado*, International Journal of Drug Policy, Vol. 27, S. 1–12.

The further we can anticipate, the more effective we are. So the first way is to be restrictive in the law, but another way is to have an authority within the top regulators that is led by someone coming from the public health, and who has real authority, not just a consulting presence. That would provide an additional level of control.

(Je weiter wir antizipieren können, desto effektiver sind wir. Eine Möglichkeit ist, das Gesetz restriktiv zu gestalten, eine andere besteht darin, innerhalb der obersten Regulierungsbehörde eine Behörde unter der Leitung einer Person aus dem Public-Health-Bereich einzurichten, die Befugnisse und nicht nur eine beratende Funktion hat. Das würde eine zusätzliche Kontrollebene schaffen.)

Um den Einfluss der Industrie zu begrenzen, empfehlen andere, die Verantwortung für die Auswahl der auf den Markt gebrachten Produkte einem Expertenkomitee zu übertragen, oder das Amt, das für die Cannabisregulierung zuständig sein soll, eher dem Gesundheits- als dem Finanzdepartement zuzuordnen.

Auch wenn Industrievertretungen weiterhin konsultiert werden und die Möglichkeit erhalten sollen, Vorschläge zu den Rahmenbedingungen einzubringen, sollte es künftig insofern zu weniger «Regulatory-Capture-Situationen» kommen, als das Wissen über Cannabis und seine Industrie heute leichter zugänglich ist und die Regulatoren dadurch weniger von der Expertise der Industrie abhängig sind.

Die Rolle des Regulators bei der Markttöffnung für ein zuvor illegales Produkt ist komplex. Dies zum einen wegen der Art des Produkts, das mit gewissen Risiken verbunden ist. Zum andern geht es dabei nicht um die Regulierung eines neuen Markts, sondern um die Schaffung einer neuen «Kategorie» eines «legalen» Markts. Der Wechsel vom illegalen zum legalen Markt kann das Kräfteverhältnis zwischen Regulator und Industrie verzerren.

Unternehmen sehen die Aussicht auf Markttöffnung oft als Chance auf neue Gewinne. Ein Vorschlag besteht darin, Rentabilität in einem Cannabisregulierungsmodell im Vorfeld zu umreißen:

What is the goal of legalization? It's reducing the harms, that is the goal. It is not the goal to create a sector where people can make money. We're legalizing because we want to address some public health things. We want to get it out of the illicit market. We want to do all those things, but we're not doing it for people to get rich. And even though people will, we should remember that this is not our primary goal (...). And we did not put in a very strong kind of firewall against that pressure. And we're feeling it.. If we had a policy from the first words down in the legislation that said, that's not the goal, it is not the goal to give people an opportunity to make money, I think we'd be in a better place.

(Was ist das Ziel der Legalisierung? Schäden verringern. Und nicht einen Sektor zu schaffen, in dem Leute Geld verdienen können. Es geht bei der Legalisierung um die öffentliche Gesundheit. Wir wollen vom illegalen Markt weg. Was wir tun, tun wir nicht, damit Leute dabei reich werden können. Und auch wenn Leute reich werden, dürfen wir nicht vergessen: das ist nicht das Ziel (...). Wir haben keine starke Firewall gegen diesen Druck errichtet. Das spüren wir nun. Mit einer Politik, die von Anfang in der Gesetzgebung festhält, dass es kein Ziel ist, Gelegenheiten zum Geldverdienen zu schaffen, wären wir heute an einem andern Ort.)

Ohne auf ein kommerzielles und rentables Modell zu verzichten, sollten Regulatoren daher stets – und vor allem bei Druckversuchen der Industrie – die vorrangigen Ziele der Cannabisregulierung im Auge behalten.

2. VERÄNDERUNGSPROZESS: «START LOW, GO SLOW»

Das zweite übergreifende Thema aus den Interviews betrifft die Umsetzung des Gesetzes und insbesondere den zeitlichen Aspekt der Veränderung. Aus den Interviews ergaben sich drei Schwerpunkte: die Vorbereitung auf die Veränderung, das Tempo bei der Einführung der Massnahmen und die Frage der Definitionen.

VORBEREITUNG

Die Erfolgsfaktoren beim Übergang von einem illegalen (oder halblegalen) zu einem legalen Markt hängen nicht nur vom Inhalt der vorgeschlagenen Massnahmen ab. Auch der Einbezug aller potenziell von dieser Veränderung betroffenen Akteure spielt eine Rolle. Die Umsetzung eines Regulierungsmodells wirkt sich auf zahlreiche Bereiche der Regierungstätigkeit aus:

I think this is actually one of my biggest "do's". So the need to make sure that whoever is kind of at the controls in deciding the regulatory framework for cannabis is engaged in keeping other parts of government kind of in the loop of what's happening and making sure that those parts of government are reflecting and thinking about what this means for them.

(Das steht ganz oben auf meiner Liste. Es muss sichergestellt werden, dass diejenigen, die bei der Cannabisregulierung das Sagen haben, die anderen Regierungsinstanzen auf dem Laufenden halten und dafür sorgen, dass sie darüber nachdenken, was die Regulierung für sie bedeutet.)

Aufgrund des Wechsels von der Illegalität zur Legalität sind als Erstes die Bereiche zu identifizieren, auf die sich die Veränderung auswirkt. Wie der obige Interviewausschnitt betont, heisst dies sämtliche Bereiche zu antizipieren, die von der Regulierung betroffen sein könnten. Dazu gehören beispielsweise der Verkehr, Versicherungsverträge im Zusammenhang mit Plantagen, der Konsum bestimmter sozio-professioneller Gruppen wie Militär oder Polizei usw. Deshalb ist für eine gute Vorbereitung, die Funktionsstörungen und Reibungsverluste im neuen System vermeidet, der Dialog mit allen betroffenen staatlichen Stellen unerlässlich. Dabei sind die potenziellen Auswirkungen und Veränderungen in ihren Kompetenzbereichen zu ermitteln, die es anzugehen gilt.

Ein weiterer Aspekt der Vorbereitung betrifft die Information der Volksvertreterinnen und Volksvertreter und der Öffentlichkeit. So stellte in Kanada die Bestimmung, die Cannabis-Selbstanbau (zu Hause) erlaubt, in verschiedener Hinsicht eine Herausforderung dar. Sie führte zu heftigen Debatten im Parlament, dessen Mitglieder einen unterschiedlichen Kenntnisstand über die Inhaltsstoffe der

Pflanze und ihre Wirkungen auf den menschlichen Körper aufwiesen. Für die Gegnerinnen und Gegner stellte der Selbstanbau ein Intoxikationsrisiko für Kinder dar, die, so ihr Argument, die Cannabisblüten pflücken und essen könnten. Das im Cannabis enthaltene THC ist jedoch ohne (Erhitzung voraussetzende) Decarboxylierung nicht aktiv, sodass dieses Risiko minimal ist. Eine bessere Information der Volksvertreterinnen und Volksvertreter hätte eine fundiertere Debatte ermöglicht.

Ebenso wichtig bei der Aufklärungsarbeit im Vorfeld ist die Information der Öffentlichkeit. So sah die Bestimmung zum Selbstanbau in Kanada ursprünglich eine maximale Höhe der Cannabispflanzen von einem Meter vor. Dieser Vorschlag nahm ein Anliegen der Bevölkerung auf, hätte aber die Arbeit der Polizei bei der Durchsetzung des Gesetzes erschwert.

Die Vorbereitung der Veränderung betrifft auch die Informations- und Präventionsbotschaften, die im Vorfeld verbreitet werden. Informationskampagnen können auch aber den unerwarteten Effekt haben, dass die Unterstützung der öffentlichen Meinung für das Vorhaben abnimmt, wie in einem Interview betont wurde.

REGULIEREN IST EIN PROZESS, KEIN EINMALIGES EREIGNIS

Die zweite Erkenntnis im Zusammenhang mit der Umsetzung der Veränderung, welche die Cannabisregulierung darstellt, betrifft ihr Tempo und ihre (längere) Dauer. Verschiedene Interviews raten zum im medizinischen Bereich öfter verwendeten Ansatz «start low, go slow»²⁸. Der Ansatz empfiehlt kleine, schrittweise und angemessene Anpassungen bei der Dosierung von Medikamenten, um das Risiko eine Überdosierung zu verringern. Der Slogan wurde in viele Informations- und Präventionskampagnen zu Cannabis (insbesondere in Bezug auf Edibles) aufgenommen. Er kann auch auf die Herangehensweise an die neue Regulierung angewendet werden.

Das Konzept wurde von der *Blue Ribbon Commission on Marijuana Policy*, ein Konsultativgremium für Cannabispolitik in Kalifornien, in ihrem Bericht 2015 entwickelt²⁹. Demnach ist die Cannabislegalisierung kein einmaliges Ereignis, sondern ein evolutiver Prozess, der häufige Neubeurteilungen und Anpassungen erfordert. Konkret muss der Staat klare politische Ziele festlegen, dann entsprechende Massnahmen treffen, mit denen diese Ziele verfolgt werden können, um sie anschliessend ausgehend von den bei der Umsetzung gewonnenen Daten anzupassen.

Bei der Cannabislegalisierung einen restriktiveren Ansatz als bei Tabak und Alkohol anzuwenden, kann kontrovers sein – etwa wenn Bezug auf Daten genommen wird, die auf geringere gesundheitliche Auswirkungen von Cannabis hindeuten. Es ist aber bekannt, dass Cannabiskonsum mit Ge-

²⁸ Niedrig starten und langsam steigern.

²⁹ Pathways Report (2015), Policy Options for Regulating Marijuana in California, Blue Ribbon Commission on Marijuana Policy.

sundheitsrisiken wie Abhängigkeit, Unfälle durch Fahren unter Einfluss, Beeinträchtigung der Atemfunktion, wenn es geraucht wird, oder schädliche Auswirkungen auf die psychosoziale Entwicklung und psychische Gesundheit Jugendlicher verbunden ist. Mehrere Interviewpartner sprachen Themen an, die mittlerweile ins Zentrum der Cannabisdebatte gerückt seien, wie namentlich die Diversifizierung der Produkte und die Erhöhung ihres THC-Gehalts. Zu bedenken sind diese Entwicklungen insofern, als sie aufzeigen, dass bei fehlenden Begrenzungen bei der ursprünglichen Regulierung alle späteren Pläne, Einschränkungen vorzunehmen, auf erbitterten Widerstand der Industrie stossen werden:

I think our problem is we've allowed so much it's harder to back it up. And so the states that are starting out with some of these data now, I think are going to have an easier time starting more conservative. Look at tobacco, it has taken us a hundred years to tighten tobacco laws. It's just infinitely easier to start tight and then to loosen, but to go the other way around, especially when you're talking about, let's say, a producer who's creating edibles and products, and they've put a lot of money into these products they're creating. And then all of a sudden, you're saying you don't want all these products anymore, it's going to create a lot of pushbacks. So, the last lesson I'll say is it is far easier to start off very strict, and then to loosen the laws than it is to go the other way around.
(Unser Problem ist, dass wir so viel zugelassen haben, dass ein Zurück schwierig ist. Staaten, die am Anfang stehen, rate ich konservativ anzufangen. Beim Tabak hat es hundert Jahre gedauert, die Gesetze zu verschärfen. Es ist viel leichter restriktiv zu beginnen und dann zu lockern als umgekehrt. Denken wir z. B. an Produzenten, die viel in Produkte wie Edibles investiert haben und sie dann auf einmal nicht mehr verkaufen dürfen. Da sind Rückschläge vorprogrammiert. Also besser am Anfang streng sein und dann lockern als umgekehrt.)

Mehrere Interviewpartner empfehlen, mit einem restriktiveren Rahmen zu beginnen, der nach einer Evaluation gelockert werden kann. Ein mehrfach angeführtes Gegenargument lautet, eine zu strenge Regulierung fördere den Schwarzmarkt. Insbesondere das Beispiel Quebec scheint aber für eine Nuancierung dieses Arguments zu sprechen. Es lässt eine begrenztere Produktvielfalt zu als die anderen kanadischen Provinzen und weist dennoch eine gute Akzeptanz des legalen Markts bei den Konsumentinnen und Konsumenten auf.

Hilfreich bei der Abwägung der beiden Argumente kann laut den Interviews sein, der Grösse des Schwarzmarkts Rechnung zu tragen. In Gebieten wie Kalifornien oder British Columbia mit einem seit vielen Jahren etablierten, stark gewachsenen und kaum regulierten Markt für medizinisches Cannabis kann eine strenge Regulierung auf fehlende Akzeptanz der Konsumentinnen und Konsumenten stossen. Umgekehrt scheint der Ansatz «start low, go slow» besonders für Kontexte mit einem weniger gewichtigen Schwarz- oder Graumarkt geeignet zu sein.

FRAGE DER DEFINITIONEN

Ein letzter Punkt dieses vorsichtigen Ansatzes betrifft die Frage der Definitionen, die bei der Regulierung verwendet werden. In den Interviews kamen zwei Beispiele mehrfach zur Sprache: die

Definition von Cannabis als Delta-9-THC-haltig und die Definition von «für Kinder attraktiven» Produkten.

Das Problem der Cannabisdefinition als Delta-9-THC-haltig ist erst vor Kurzem deutlich geworden. Wenn von Cannabis die Rede ist, werden in der Regel heute zwei Hauptverbindungen betrachtet: CBD und Delta-9-THC, weil sie in hohem Mass vorhanden sind und psychotrope (Delta-9-THC) und/oder beruhigende/therapeutische (CBD) Wirkungen hervorrufen. Aber auch andere Moleküle interagieren mit dem Organismus, wie Delta-8-THC und Delta-10-THC, bei denen es sich im Wesentlichen um «Cousins» (Isomere) mit potenziell weniger starken Wirkungen als Delta-9-THC handelt. Da Cannabis in den meisten Regulierungen als Delta-9-THC-haltiges Cannabis definiert ist, sehen sich viele Regulatoren heute mit Cannabisprodukten konfrontiert, die sich der Regulierung entziehen.

So one thing that we have done that I would really recommend you guys don't make the same mistake is the way we have defined THC in the Cannabis Act, defined specifically as Delta 9-THC. It's becoming a bigger issue, particularly in places where cannabis isn't legal because you can convert hemp derived CBD into Delta 8 or 10 and then you've got a semi legal intoxicating cannabis product. So for instance, you can sell a package with up to a thousand milligrams of THC. That only means Delta 9. But you can have an unlimited quantity of THC via Delta 8 or 10.

(Ein zu vermeidender Fehler ist, dass wir im Gesetz THC als Delta-9-THC definiert haben. Das wird vor allem dort zum Problem, wo Cannabis nicht legal ist, weil aus Hanf gewonnenes CBD in Delta 8 oder 10 umgewandelt werden kann und daraus ein halblegales berauschendes Cannabisprodukt entsteht. So kann z. B. eine Packung mit bis 1000 mg THC verkauft werden. Es geht nur um Delta 9. Als Delta 8 oder Delta 10 ist die THC-Menge unbegrenzt.)

Die zweite problematische Definition betrifft die Produkte zum Verzehr (Edibles). Wie mehrere Interviewte betonen, ist die Definition der «für Kinder attraktiven» Produkte vage und damit – wie bereits weiter oben erwähnt – leicht zu umgehen:

Recently I saw some examples where states were rather than trying to define what's not allowed, they basically got very specific about it. Like, "only plain packaging is allowed", like "you can have a brown bag"... the only thing that can be on it is the name of the product. No graphics, no pretty decorative stuff that could be appealing honestly to anybody, but especially to children, no color stuff; a warning label, and the label that says what's in it that contains this and that, and then in terms of gummies or whatever, they basically said it can't have color in it. So essentially the gummies are like kind of a brownish color, and lozenges and stuff like that. And so they went the other direction. It just basically said, we are going to significantly limit how packaging can work and limit the coloring and that sort of thing, as opposed to having arguments about whether a red gummy is appealing to children. So that was kind of I thought that was a good way to do it.

(Ich habe Beispiele gesehen, wo Staaten statt zu definieren, was nicht erlaubt ist, spezifischer vorgegangen sind, in der Art: es gibt «nur einfache Verpackungen» oder «nur braune Tüten» und nur mit dem Namen des Produkts darauf. Nichts Grafisches, keine hübsche Aufmachung, die jemanden und insbesondere Kinder ansprechen könnte, keine Farben. Ein Warnhinweis und die Angabe des Inhalts, das ist alles. Gummibärchen dürfen nicht bunt sein, sie sind bräunlich, ebenso Lutschtabletten und Ähnliches. Sie schlugen damit eine andere Richtung ein. Sie sagten einfach, wir schränken die Verpackung und die Farbgebung etc. deutlich ein, statt zu diskutieren, ob rote Gummibärchen für Kinder attraktiv sind. Das scheint mir ein guter Weg.)

Die Definition umzukehren und statt der nicht zugelassenen die zugelassenen Verwendungen und Produkte festzulegen, ist eine Regulierungspraxis, um Abweichungen mit neuen Produkten zu antizipieren:

We started out by telling people what they couldn't do. And so we did all these "you can't". It would have been easier, I think, if we could have somehow said, here's what you can do. And beyond that, we're not going to accept any products. And if you want to develop a new product, you have to prove that it's safe before we give approval for that.

(Wir begannen damit den Leuten zu sagen, was sie nicht tun dürfen. Es wäre wohl einfacher gewesen zu sagen: «Das ist erlaubt. Und andere Produkte akzeptieren wir nicht. Wer ein neues Produkt entwickelt, muss nachweisen, dass es sicher ist, bevor es zugelassen wird».)

3. MITTEL FÜR EINE ERFOLGREICHE UMSETZUNG BEREITSTELLEN

Das dritte übergreifende Thema aus den Interviews betrifft die Mittel, die für die Umsetzung eines Cannabisregulierungsmodells bereitgestellt werden. Dazu gehören neben dem Sammeln und Analysieren von Daten, die eine Beurteilung der Umsetzung ermöglichen, auch die administrativen und finanziellen Mittel, die für ein reibungsloses Funktionieren des Dispositivs zur Verfügung stehen.

DATEN SAMMELN UND ANALYSIEREN

Die Möglichkeit, Daten zu den Auswirkungen der neuen Regulierung zu sammeln und zu analysieren, ist ein wesentliches Element eines «Start low, go slow»-Ansatzes. Dass die Datenerhebung ein Problem sein kann, war eine der ersten Lehren aus dem Regulierungsmodell in Colorado. So fehlten etwa zuverlässige Daten zu Verkehrsunfällen im Zusammenhang mit Cannabiskonsum, obschon die Verkehrssicherheit ein Sorgenpunkt war. Ebenfalls nicht vorhanden waren – trotz einer bei Jugendlichen durchgeführten Umfrage auch mit Fragen zum Cannabiskonsum – Daten zu Häufigkeit, Dosierung, Konsummuster, Lagerung der Produkte und Risikoverhalten in Bezug auf Cannabis.

Staaten, die eine Cannabislegalisierung ins Auge fassen, sollten deshalb im Vorfeld einer Änderung der Politik immer Instrumente und Fragen in das Monitoringsystem aufnehmen. Dazu gehören Stichproben in ausreichendem Umfang, um regionale Trends zu verfolgen. Eine Forschungsgruppe hat vorgeschlagen, die gesundheitlichen Auswirkungen der Cannabislegalisierung anhand von fünf Themen zu evaluieren: öffentliche Sicherheit, Konsumtrends, Konsumtrends anderer Substanzen, Auswirkungen auf Atemwegs- und Herz-Kreislauf-Funktionen und Auswirkungen auf die psychische Gesundheit und die Kognition³⁰.

³⁰ S. Lake, T. Kerr, D. Werb, R. Haines-Saah, B. Fischer, G. Thomas, Z. Walsh, M. A. Ware, E. Wood, & M.J. Milloy (2019), Guidelines for public health and safety metrics to evaluate the potential harms and benefits of cannabis regulation in Canada, *Drug and Alcohol Review*, Vol. 38 (6), S. 606-21.

Dass quantitative Daten gesammelt werden müssen, ist allgemein anerkannt. Ein Interview weist darauf hin, dass auch qualitative Daten fehlen:

We do have large consumer surveys. Where I think we lack data is on the qualitative side, for example, everything that has to do with product diversification, which requires a much deeper understanding of the reasons for consumers' transfer, the reasons for consumption, the extent to which the creation of a new product attracts consumers, what would lead people to consume at lower risks... everything that has to do with a deeper understanding. We are very good at doing quantitative surveys, but we should combine them with qualitative components.

(Wir haben umfangreiche Konsumierendenumfragen. Was fehlt, sind qualitative Daten, z. B. alles, was mit Produktdiversifizierung zu tun hat, für ein viel tieferes Verständnis der Gründe für den Wechsel der Konsumierenden, der Gründe für den Konsum, des Ausmaßes, in dem neue Produkte Konsumierende anziehen, was zu einem weniger risikoreichen Konsum führen könnte ... Bei quantitativen Umfragen sind wir sehr gut, aber wir sollen sie mit qualitativen Komponenten kombinieren.)

Als weitere kritische Punkte wurden in den Interviews unter anderem strukturelle Probleme bei der Organisation der Datenerhebung angesprochen. So gibt es in Kanada keine Datenpflicht für die Unternehmen in den Provinzen, obwohl die Bundesregierung genaue Daten zu den verkauften Produkten oder ihren Inhaltsstoffen anstrebte:

Another area for improvement is data access, which doesn't really make sense. We are not able to get access to sales data. The provincial distributor has very detailed data on what product is sold, when, etc... We've been pleading for years to have them but they just don't want, whereas they should at least be available to researchers.

(Verbesserungswürdig ist auch der Datenzugang. Wir erhalten keine Verkaufsdaten. Der Vertrieb in der Provinz hat detaillierte Daten darüber, welches Produkt wann verkauft wird usw. Wir versuchen seit Jahren Zugang zu diesen Daten zumindest für die Forschung zu erhalten – vergeblich.)

Die verschiedenen Regulierungsmodelle lassen sich dadurch weniger gut vergleichen. Mit einem zentralisierten Forschungsfonds auf nationaler Ebene statt Ad-hoc-Vergleichen in den Provinzen wären auch die Auswirkungen der Cannabislegalisierung nach verschiedenen Indikatoren vergleichbar.

Ein weiteres strukturelles Problem betrifft die Kapazitäten der Regulierungsbehörde zur Weiterbearbeitung der gesammelten Daten mit einem Team, das in der Lage ist, diese Daten zu analysieren und für die politische Entscheidungsfindung aufzubereiten.

There was sort of a missing piece between the funding of the data and the specific data sources they're funding, a school-based survey and a young adult health survey. So those are both two good things to do, but there's nothing in the middle. So there was no mandate for funding to analyze and report systematically on the data and to use those with the regulatory agencies.

(Es gab eine Art Lücke zwischen den Daten und den Datenquellen, die sie finanzieren - eine schulbasierte Erhebung und eine Erhebung zur Gesundheit junger Erwachsener. Das ist beides gut, aber es gibt nichts dazwischen. Es gab keinen Auftrag für die Finanzierung einer systematischen Analyse und Berichterstattung über die Daten und ihre Nutzung durch die Regulierungsbehörden.)

Über das Sammeln und Analysieren der Daten hinaus gehe es darum, die Erkenntnisse in neue Massnahmen umzusetzen. Diesem Punkt sollten die Regulatoren besondere Beachtung schenken.

ADMINISTRATIVE UND FINANZIELLE MITTEL

Ein letzter kritischer Punkt betrifft die für die Umsetzung der Regulierung bereitgestellten Mittel. Dazu gehören die administrativen Mittel, die die Kohärenz zwischen den getroffenen Massnahmen und der Kontrolle ihrer Umsetzung sicherstellen, sowie die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel.

Ein häufig genanntes Problem beim Entscheid über Massnahmen zur Cannabisregulierung betrifft die Durchführbarkeit ihrer Kontrolle. Das bereits erwähnte (und schliesslich aufgegebene) Projekt, die Höhe der Cannabispflanzen für den Selbstanbau auf einen Meter zu begrenzen, hätte wegen seiner Nichtdurchführbarkeit der Glaubwürdigkeit des Gesetzesrahmens und seiner Anwendung schaden können. Auch andere Massnahmen wie die Begrenzung der Menge (Kauf, Besitz) sind umstritten, da leicht unter mehreren Malen in verschiedenen (oder den gleichen) Läden die Höchstmenge gekauft werden können und es nicht Aufgabe der Polizei sei zu kontrollieren, ob jemand mehr als die erlaubten 30 Gramm besitzt. Obergrenzen können sinnvoll sein, um Missbrauchsrisiken zu verringern, vor allem in Kontexten, in denen Cannabis in angrenzenden Regionen illegal ist, wobei diese Obergrenzen laut einigen Interviews im Sinne einer Anpassung an die Realität angehoben werden könnten.

Ein weiteres kontroverses Thema ist das Konsumverbot in der Öffentlichkeit. Die Massnahme ist schwer durchsetzbar, und Bussen könnten zu einer unerwünschten neuen Form der Kriminalisierung führen. Durchführbare Bestimmungen seien das eine. Es gehe auch darum, bereits im Vorfeld mit den Ordnungskräften zusammenzuarbeiten, die für deren Vollzug zuständig sind:

And from the beginning, law enforcement said, hey, you want to legalize that? We're not going to do anything with this.

(Die für den Vollzug zuständigen Behörden haben von Anfang an gesagt: Ihr wollt das legalisieren? Wir werden da nichts machen.)

Die Umsetzung kann noch in weiteren Bereichen zu einem Dilemma führen. So kann die Beschränkung des Konsums auf private Räume eine erhöhte Passivrauchexposition oder Nachbarschaftsprobleme zur Folge haben. Umgekehrt kann der Konsum im öffentlichen Raum zu einer «Normalisierung» des Konsums führen (selbst wenn er rund um von Kindern frequentierten Orten verboten wird). Ins Auge gefasste Alternativen wie der «soziale» Konsum (an bezeichneten Orten nach dem Modell Coffeeshop) sind mit dem Risiko einer schädlichen Exposition des Personals und für Fahren unter Cannabiseinfluss verbunden. Diese Zwickmühlen zeigen neben dem Lernprozess bei der Cannabisregulierung die Notwendigkeit, die nötigen Mittel bereitzustellen, um die Massnahmen zu überwachen und nach den gewonnenen Erkenntnissen weiterzuentwickeln.

Der Einbezug der verschiedenen Vollzugsstellen empfiehlt sich nicht nur bei kontroversen Fragen, sondern beim Prozess generell. So kann sichergestellt werden, dass alle Beteiligten die ihnen zukommenden Aufgaben wahrnehmen und aus Erkenntnissen lernen. Ein in Kanada deutlich gewordenes Problem in diesem Zusammenhang betrifft die verschiedenen Zuständigkeitsebenen (Bund und Provinz), die zu Pattsituationen führen können:

I think we do see challenges in that space where our law enforcement agency may not be enforcing the offense of respecting cannabis legislation as vigorously as some might hope and certainly not as vigorously as Canada would. And so I would say that's probably a main point of friction. And it can lead to a little bit of finger pointing, very like "you guys are the police. You should be doing this".
(In diesem Bereich sehen wir Herausforderungen, da unsere für den Vollzug zuständigen Behörden die Einhaltung der Cannabisgesetzgebung vielleicht nicht immer so energisch durchsetzen, wie es sich manche erhoffen, und sicher nicht so energisch wie Kanada es tun würde. Das gibt Anlass zu Reibereien mit Schuldzuweisungen in der Art: «Ihr seid doch die Polizei, ihr müsstet das tun.»)

Besonders deutlich wird dies beim Selbstanbau: In Kanada liegt die Obergrenze bei vier Pflanzen pro erwachsene Person, wohingegen die Anzahl bei medizinischem Cannabis nach der ärztlich empfohlenen Menge variiert. Das heisst eine Person darf die Anzahl Pflanzen anbauen, die der Menge an ärztlich empfohlenen Cannabis pro Tag entspricht:

So law enforcement will say, "okay, that person is actually consuming all that cannabis. Yes they're selling it out their back door, but they also have the permission to grow these plants". So even though under no circumstances are they allowed to distribute or sell that cannabis to anybody and they should be arrested then because that's illegal, it can definitely be an enforcement challenge.
(Die für den Vollzug zuständigen Behörden werden sagen: «Okay, diese Person konsumiert all das Cannabis. Ja, sie verkauft es hintenherum, aber sie hat die Erlaubnis, diese Pflanzen anzubauen.» Auch wenn es ihr keinesfalls erlaubt ist, das Cannabis zu verteilen oder zu verkaufen, und sie verhaftet werden sollte, weil das illegal ist, kann das für die für den Vollzug zuständigen Behörden definitiv eine Herausforderung sein.)

Eine Lähmung wegen Konflikten auf der Vollzugsebene kann von der Cannabisindustrie ausgenutzt werden, sobald sie feststellt, dass ein Gesetz nicht durchgesetzt wird:

And so it's created a very challenging competitive environment because I'd say there are also some stores that have realized that law enforcement isn't doing anything. So they'll just go ahead. And the other stores, particularly smaller stores, then don't feel that they can risk the million-dollar fine that they could theoretically levy, whereas the well-funded, well-capitalized stores would say that's just the cost of doing business.
(Das hat zu einem sehr schwierigen Wettbewerbsumfeld geführt, denn einige Geschäfte haben gemerkt, dass nichts passieren wird. So machen sie einfach weiter. Vor allem kleinere Geschäfte können aber die Millionenstrafe nicht riskieren, die theoretisch verhängt werden kann – im Gegensatz zu kapitalstarken Geschäften, für die das einfach Betriebskosten sind.)

Ein letzter in den Interviews genannter Punkt betrifft die Verwendung der finanziellen Ressourcen aus der Cannabisbesteuerung. Damit die Einführung des Regulierungsmodells und die Kontrolle der Einhaltung gut funktionieren, sind personelle und finanzielle Ressourcen notwendig. Colorado hat 140 Mitarbeitende für die *Marijuana Enforcement Division* eingestellt: Personal für die Lizenzierung,

für die Kontrolle, ob die Unternehmen die Regeln einhalten,³¹ aber auch – nach Erkenntnissen und Bedarf – für die Strafermittlung, die Finanzprüfung und für die Tests und ihre Rückverfolgbarkeit vor Ort.

Die Regulierungsbehörden sollten auch die Ausgewogenheit der Finanzierung im Verhältnis zu den sozialen Auswirkungen sicherstellen. Das heisst mit Cannabis eingenommene Mittel sollten für die Forschung, den Gesetzesvollzug, das Gesundheitsmonitoring, die Prävention und die Information eingesetzt werden. Eine Good Practice in Kalifornien, auf die hingewiesen wurde, stellt Mittel für die Prävention des Fahrens unter Einfluss bereit. Da das Identifizieren und Nachweisen von THC-Werten, die mit dem Autofahren vereinbar oder nicht vereinbar sind, noch mangelhaft sind, hat Kalifornien Mittel zur Verbesserung der diesbezüglichen Instrumente bereitgestellt. Gleichzeitig wurden Schulungsprogramme für Polizeikräfte entwickelt, wie Fahren unter Einfluss am Verhalten erkennbar ist.

In Washington State fliesst der Grossteil der Cannabissteuereinnahmen in den allgemeinen Staatsfonds. Das führt ähnlich wie bei den Tabakeinnahmen zu einer zunehmenden Abhängigkeit dieses Gliedstaats von den Einnahmen aus dem Cannabisverkauf.

Ebenfalls von Bedeutung für die Umsetzung der Regulierung sind Stabilität und Beständigkeit der Mittel. Sie sollten bei einem Regierungswechsel nicht einfach geändert werden können:

I would recommend for anything that can be done with the intent to support services, that there is some sort of buffer against being able to come back in a year later and say, no, we're just going to put that into our general bucket of money and not support prevention work or public education, or we're just going to fix our roads or whatever.

(Ich würde eine Art Puffer empfehlen, damit man nicht nach einem Jahr kommen und sagen kann: Anstelle von Prävention und Aufklärung der Bevölkerung stecken wir das Geld jetzt in den allgemeinen Topf oder reparieren damit die Strassen oder was auch immer.)

³¹ Zunächst mit Funktionen vor allem in Bezug auf die Lizenzierung und den Gesetzesvollzug aufgrund von Bedenken hinsichtlich einer Zweckentfremdung oder illegale Marktaktivitäten.

EMPFEHLUNGEN

Ausgehend von den Informationen aus den Interviews und ihrer Auswertung werden folgende Empfehlungen zu den drei untersuchten Bereichen 1) Konzeption, 2) Umsetzung und 3) Überwachung der Regulierung formuliert.

- **Konzeption**

Die Konzeption eines Modells zur Cannabisregulierung setzt Überlegungen zum Ziel der Regulierung und zur Rolle des Regulators voraus:

- 1) Generell Strategien wählen, die die öffentliche Gesundheit schützen und konsumfördernde Markttendenzen verhindern, indem sie: den Zugang limitieren, Werbung und Marketing einschränken und die Information der Öffentlichkeit sicherstellen.
- 2) Ein staatliches Vertriebs-/Verkaufsmodell ermöglicht bessere Kontrollen hinsichtlich der Zugänglichkeit zu Cannabis, wobei auch bei einem privaten Vertriebsmodell gewisse Kontrollen möglich sind.
- 3) Zu empfehlen ist sodann, die Vielfalt der zugelassenen Produkte sowie ihrer THC-Konzentration einzuschränken und besser über die THC-Konzentration und ihre Äquivalente in Milligramm zu informieren.
- 4) Ebenfalls wichtig bei der Konzeption ist die Standardisierung der Labortestmethoden.
- 5) Zu empfehlen sind zudem Standards für die Verpackung und Werbung, die sich an der Good Practice im Bereich Tabak und Alkohol orientieren (klare Informationen, neutrale Verpackung, keine Werbung und keine Aktionsangebote).
- 6) Informationen für die gesamte Bevölkerung, nicht nur für junge Menschen konzipieren und über zielgruppengerechte Kanäle (soziale Netzwerke für Jugendliche, Zeitungen für die erwachsene Bevölkerung) verbreiten.
- 7) Eine Vereinnahmung durch die Industrie mit Leitplanken im Vorfeld sowie über die Einsetzung und Zusammensetzung einer Steuerungsgruppe verhindern.

- **Umsetzung**

Die Umsetzung einer Politik zur Cannabisregulierung stellt eine grosse Veränderung dar, deren Erfolg mit folgenden Massnahmen erleichtert werden kann:

- 8) Alle Regulierungsbehörden identifizieren und in den Prozess der Gesetzesänderung einbeziehen, um Fehlfunktionen zu antizipieren und eine gute Zusammenarbeit unter den Beteiligten sicherzustellen.
- 9) «Start low, go slow»: Ein vorsichtiges Herangehen wählen und mit einem Regulierungsrahmen beginnen, der nach Bedarf nach einer Evaluation gelockert werden kann.
- 10) Die Innovationskapazitäten der Industrie antizipieren und klare Definitionen insbesondere der zugelassenen Produkte und Praktiken festlegen.

- **Überwachung**

Ebenfalls wichtig bei einer Cannabisregulierung ist Kohärenz sowohl bei den getroffenen Massnahmen als auch bei den bereitgestellten Mitteln:

- 11) Die für die Steuerung und Evaluation des Regulierungsrahmens nötigen Datenerhebungen vor der Einführung des Modells planen.
- 12) Ressourcen für die Analyse der erhobenen Daten und bei Bedarf die Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse in neue Massnahmen sicherstellen und aufbauen.
- 13) Eine Zuweisung der Mittel aus der Cannabisbesteuerung aufgleisen, die die Steuerung der Massnahmen, aber auch den Ausgleich der sozialen Auswirkungen des Cannabiskonsums ermöglicht.
- 14) Die Kohärenz zwischen den umgesetzten Massnahmen und den für ihre Kontrolle verfügbaren Mitteln gewährleisten.

ANHANG

Tabelle 1: Aufteilung der territorialen Zuständigkeiten in Kanada

Tätigkeit	Zuständige Behörde		
	Bund	Provinz	Gemeinde
Besitzobergrenzen	X		
Handels- und Produktionskontrolle	X		
Produktion (Anbau und Verarbeitung)	X		
Modell Vertrieb		X	
Regeln Vertrieb		X	X
Werbung und Verpackung	X		
Fahren unter Einfluss	X	X	
Konsum bei der Arbeit		X	
Medizinisches Cannabis	X		
Mindestalter	X	X	
Öffentliche Gesundheit	X	X	
Prävention	X	X	X
Steuern	X	X	X
Selbstanbau	X		
Gesetzesvollzug	X	X	
Konsum in der Öffentlichkeit		X	X
Zoning			X

Quelle: Regierung Alberta³²

Tabelle 2: Übersicht über die Massnahmen der Cannabisregulierung

	USA	Kanada (Bundesebene)	Uruguay
Marktstruktur			
Produktion	Privat	Staatlich (Kontrolle)	Staatlich (Kontrolle)
Vertrieb	Privat (Cannabis Stores)	Beides, je nach Provinz	Apotheken, Cannabis Social Clubs
Selbstanbau	Ja (ohne Washington State), in der Regel 6 Pflanzen	Ja, 4 Pflanzen	Ja, 6 Pflanzen
Preise / Steuern			
Preiskontrolle	Nein	Nein	Ja
Steuern	Je nach Staat	Bundessteuer + Steuern auf Provinz- oder lokaler Ebene	10 %
Produkte			
Produktvielfalt	Keine Einschränkungen	Einige Provinzen	Getrocknete Blüte
THC-Grenzwert	Nein	Nur Quebec (30 %)	Ja (9 %)

³² <https://www.alberta.ca/cannabis-legalization-in-canada.aspx>

Edibles	Ja (Grenze pro Behälter mit 100 mg Cannabis/Portionen mit 10 mg)	Ja (Grenze pro Behälter mit 10 mg Cannabis)	Nein
Werbung / Marketing			
Verpackung	Undurchsichtige Packungen, Markenmarketing erlaubt, Warnhinweise Kleinformat	Undurchsichtige Packungen, Markenmarketing sehr eingeschränkt (Markenname), Warnhinweise Grossformat	Undurchsichtige Packungen, kein Marketing erlaubt
Werbung	Erlaubt, Einschränkungen ja nach Staat	Nein	Nein
Konsum			
Konsum in Öffentlichkeit	Nein; Anlehnung an Anti-Tabak-Gesetze in den Staaten New York und Rhode Island	Variabel, je nach Provinz	Ja
Sozialer Konsum (Lounges, Clubs)	In mehreren Staaten/Orten möglich	In mehreren Provinzen geplant	Ja
Fahren unter Einfluss	Zwischen Nulltoleranz und 5 ng/ml THC im Blut	2 ng/ml THC im Blut	Nulltoleranz

LISTE DER INTERVIEWTEN PERSONEN

Name	Staat / Provinz	Institution / Funktion
John Clare	Kanada (Bundesebene)	Health Canada, Generaldirektor, Strategic Policy Directorate, Controlled Substances and Cannabis Branch
Glenn Davis	Colorado	Department Transportation, Highway Safety Manager
Christiana Dempsey	Kalifornien	Department Cannabis Control, Stv. Direktor Policy & Research
Julia Dilley	Washington	Universität Washington, Epidemiologin
Robert Gabrys	Kanada	Canadian Centre on Substance Use and Addiction, Senior Research and Policy Analyst
François Gagnon	Quebec	Institut National de Santé Publique du Québec, Fachreferent
Harpreet Grewal & Hannah Trotter	Ontario	Stadt Ottawa, Supervisor, Public Health; Stadt Ottawa, Public Health Nurse

David Hammond	Kanada	Universität Waterloo, School of Public Health Sciences, Professor
Cameron McKay	Saskatchewan	Saskatchewan Liquor & Gaming Authority, Manager, Cannabis Policy and Analysis, Cannabis Licensing and Inspections Branch
Julie Loslier	Quebec	Comité de Vigilance sur le Cannabis Québec, Präsidentin; Direktorin Public Health Montérégie; Titularprofessorin Medizinische Fakultät Universität Sherbrooke
Sarah Mariani	Washington	Washington State Health Care Authority, Section Manager, Substance Use Disorder Prevention and Mental Health Promotion Section
Ellicott Matthay	Kalifornien	Cannabis Advisory Committee Kalifornien, Mitglied, Sozialepidemiologin
Dominique Mendiola	Colorado	Marijuana Enforcement Division, Direktor
Michael John Milloy	British Columbia	Universität British Columbia, Professor für Cannabis Science
Justin Nordhon	Washington	Washington State Liquor Board, Direktor Policy & External Affairs
Milton Romani	Uruguay	Junta Nacional de Drogas del Uruguay, ehemaliger Generalsekretär
Sarah Ross-Viles	Washington	King County, Programmanager (Fokusgruppe Jugend); Universität Washington, Clinical Instructor
Mary Segawa	Washington	Washington State Liquor and Cannabis Board, Public Health Education Liaison
Dylan Sherlock	British Columbia	British Columbia Cannabis Secretariat, Direktor Policy
Dale Tesarowski	Saskatchewan	Justizministerium, Chef Implementierung
Gerald Thomas	British Columbia	Universität Victoria, Canadian Institute for Substance Use Research, Direktor Alcohol, tobacco, cannabis & gambling policy & prevention

INTERVIEWLEITFADEN

- Ihr Land/Bundesstaat hat letzthin Cannabis zu Genusszwecken legalisiert und eine Reihe von gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen eingeführt, die seine Produktion, den Verkauf und den Konsum regeln. Eine der Herausforderungen dieser Regulierung ist die öffentliche Gesundheit. Welche Elemente der Regulierung in Ihrem Land/Ihrer Region haben Ihrer Meinung nach zum Schutz oder der Förderung der öffentlichen Gesundheit beigetragen?

- Und welche Elemente dieser Regulierung stellen ein Risiko für die öffentliche Gesundheit dar oder können ein Risiko darstellen (oder wirken sich negativ auf die öffentliche Gesundheit aus)?
- In vier Schwerpunkten der Cannabisregulierung soll untersucht werden, welche kritischen Punkte Ihrer Erfahrung nach im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit zu beachten sind und welche Good Practice es gibt:
 - Ziele und Governance/Steuerung des Regulierungsmodells
 - Marktregulierung (Produktions- und Verkaufsmodelle, Lizenzen, Besteuerung, Art der Produkte, Qualitätskontrolle, Werbung usw.)
 - Regulierung des Konsums (Mindestalter, erlaubte Mengen, Konsumverbot an bestimmten Orten, Konsum im Zusammenhang mit Autofahren und beruflicher Tätigkeit usw.)
 - Ergänzende Massnahmen (Information, Prävention, Behandlung, Risikominderung, öffentliche Sicherheit usw.)

- Sehen Sie in Bezug auf die Ziele und die Governance/Steuerung der Regulierung kritische Punkte und Good Practice im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit?

Kritische Punkte:

Good Practice:

- Sehen Sie in Bezug auf die Marktregulierung (Produktions- und Verkaufsmodelle, Lizenzen, Besteuerung Art der Produkte, Qualitätskontrolle, Werbung usw.) kritische Punkte und Good Practice, damit die Cannabisregulierung die öffentliche Gesundheit schützen kann?

Kritische Punkte:

Good Practice:

- Sehen Sie in Bezug auf die Regulierung des Konsums (Mindestalter, erlaubte Mengen, Konsumverbot an bestimmten Orten, Konsum im Zusammenhang mit Autofahren und beruflicher Tätigkeit usw.) kritische Punkte und Good Practice im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit?

Kritische Punkte:

Good Practice:

- Sehen Sie in Bezug auf die ergänzenden Massnahmen (Information, Prävention, Behandlung, Risikominderung, öffentliche Sicherheit usw.) kritische Punkte und Good Practice im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit?

Kritische Punkte:

Good Practice:

- Welche allgemeinen Ratschläge würden Sie Politikerinnen und Politikern anderer Länder geben, die Cannabis legalisieren wollen? Worauf sollten sie im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit besonders achten?

- Wenn Sie mit der Cannabislegalisierung in Ihrem Land/Ihrer Region nochmals neu beginnen könnten, welche besonderen Bestimmungen oder Massnahmen würden Sie im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit vorschlagen?