



20.473

Parlamentarische Initiative
Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren
Jugend- und Konsumentenschutz
Erläuternder Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und
Gesundheit des Nationalrates

vom 3. Juli 2025

Übersicht

Cannabis ist seit langem die am häufigsten konsumierte illegale Droge in der Schweiz. Mit ihrer Vorlage will die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) den Umgang mit Cannabis neu regeln. Die öffentliche Gesundheit und der Jugendschutz sollen dabei im Mittelpunkt stehen. Erwachsene sollen legal Zugang zu Cannabis erhalten. Anbau, Herstellung und Verkauf sollen klar geregelt werden, ohne den Konsum zu fördern.

Ausgangslage

Der Anbau, die Herstellung, der Handel und der Konsum von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken sind in der Schweiz verboten. Bei Erwachsenen wird der Konsum mit einer Ordnungsbusse bestraft, der Besitz einer geringfügigen Menge ist straffrei. Seit 2023 können bereits konsumierende Personen im Rahmen von befristeten, wissenschaftlichen Pilotversuchen kontrolliert Cannabis erwerben.

Trotz dieses Verbots ist der Konsum von Cannabis eine gesellschaftliche Realität. Gemäss der Schweizer Gesundheitsbefragung haben im Jahr 2022 vier Prozent der 15- bis 64-Jährigen im letzten Monat Cannabis konsumiert. Der Konsum ist besonders verbreitet zwischen den 15- bis 24-Jährigen. Gerade in jungen Jahren kann regelmässiger Konsum Auswirkungen auf die psychische und soziale Entwicklung haben. Problematisch ist generell, wenn über eine längere Zeit regelmässig und viel konsumiert wird.

Für die Kommission ist der Umgang mit Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken seit längerer Zeit unbefriedigend. Aus ihrer Sicht hat das Verbot seine Wirkung verfehlt. Die Konsumierenden werden aufgrund des Verbots kriminalisiert. Sie setzen sich erheblichen gesundheitlichen Risiken aus, da das auf dem illegalen Markt erworbene Cannabis mitunter verunreinigt ist. Das Verbot erschwert wirksame und glaubwürdige Präventionsmassnahmen. Gleichzeitig besteht ein beträchtlicher illegaler Markt, auf dem hohe Gewinne erzielt werden. Die Kosten für die Behandlung der gesundheitlichen Folgen des Cannabiskonsums und zur Bekämpfung des illegalen Markts hat dagegen die Allgemeinheit zu bezahlen.

Inhalt der Vorlage

Mit der Vorlage will die Kommission die Cannabispolitik neu ausrichten und dabei die öffentliche Gesundheit und den Jugendschutz ins Zentrum stellen. Sie schlägt vor, den Umgang mit Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken in einem «Cannabisproduktegesetz» umfassend zu regeln. Das Verbot von Cannabis soll aufgehoben werden. Anbau, Herstellung und Verkauf von Cannabis sollen reguliert werden, ohne den Konsum zu fördern. Cannabis soll deshalb weiterhin als Betäubungsmittel gelten.

Ein legaler Zugang zu Cannabis in einem kontrollierten Markt erlaubt es aus Sicht der Kommission besser, die Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Konsums von Cannabis zu schützen und Jugendliche vom Konsum abzuhalten. Zudem soll der illegale Markt eingedämmt werden. Insgesamt soll die Vorlage einen risikoärmeren und verantwortungsvolleren Umgang mit Cannabis ermöglichen. Damit soll die

Vier-Säulen-Politik effektiver umgesetzt werden und die Schweiz ihre Pionierrolle in der Drogenpolitik fortführen.

Die Vorlage soll erwachsenen, in der Schweiz wohnhaften Personen erlauben, Zugang zu Cannabis zu erhalten. Sie sollen für den Eigengebrauch bis zu drei Pflanzen in Blütephase anbauen dürfen. Für den Besitz im privaten und öffentlichen Raum sind Höchstmengen vorgesehen. Der Passivrauchschutz soll auch für Cannabis gelten.

Cannabisprodukte sollen in einer limitierten Anzahl Verkaufsstellen vor Ort gekauft werden können. Das Verkaufsrecht soll den Kantonen zukommen, sie sollen das Recht an Gemeinden übertragen oder entsprechende Konzessionen vergeben können. Zusätzlich soll der Bund eine Konzession für einen einzigen, schweizweiten Händler für den Online-Verkauf vergeben können. Der Verkauf von Cannabisprodukten muss dabei nicht gewinnorientiert erfolgen. Allfällige Gewinne sollen in die Prävention, Schadenminderung und Suchthilfe investiert werden.

Dagegen soll eine gewinnorientierte, gewerbliche Produktion erlaubt werden, der Anbau von Cannabis und die Herstellung von Cannabisprodukten müssen aber vom Bund bewilligt werden. Für spezifische Zwecke kann auch die Ein- oder die Ausfuhr von Cannabis bewilligt werden. Es sollen strenge Anforderungen an die Produktequalität gelten. Cannabisprodukte müssen zudem neutral, ohne Markenelemente und mit Warnhinweisen verpackt werden.

Eine strikte Trennung von gewinnorientierter Produktion und nicht gewinnorientiertem Verkauf und die elektronische Nachverfolgung des Cannabis vom Anbau bis zum Verkauf sollen für eine hohe Marktkontrolle sorgen. Ein umfassendes Werbeverbot und eine Lenkungsabgabe sollen dazu beitragen, dass der Konsum von Cannabis nicht gefördert wird. Die Lenkungsabgabe soll auch schädlichere Produkte verteuern.

Bei Verstössen gegen die Vorschriften zur Produktion oder zum Verkauf kann die Bewilligung oder die Konzession entzogen werden und es drohen strafrechtliche Sanktionen. Verstossen Private gegen die erlaubten Höchstmengen, können sie gebüsst werden. Weitergehende Verstösse oder die Abgabe an Minderjährige sollen mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe bestraft werden. Die Nulltoleranz im Strassenverkehr soll zudem beibehalten werden.

Der Bund und die Kantone sollen gemeinsam über die neue Regelung informieren. Landesweite Aufgaben wie das System zur Nachverfolgung, die Lenkungsabgabe und die Bewilligung der Produktion soll der Bund übernehmen, während den Kantonen eine wesentliche Rolle bei der Kontrolle und dem Verkauf der Cannabisprodukte sowie bei der Prävention bei Jugendlichen zukommen soll. Gemäss Schätzungen soll die Regelung die öffentliche Gesundheit deutlich verbessern. Die Vollzugskosten sollen über Entschädigungen und Gebühren finanziert werden. Es sollen keine Einnahmen generiert werden, die in anderen Politikbereichen eingesetzt werden können.

Eine Minderheit der Kommission lehnt eine Neuausrichtung der Cannabispolitik prinzipiell ab. Weitere achtzehn Minderheiten der Kommission beantragen teilweise umfangreiche Änderungen an der Vorlage.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Entstehungsgeschichte	6
1.1 Parlamentarische Initiative 20.473	6
1.2 Arbeiten der Kommission und der Subkommission	6
2 Ausgangslage	8
2.1 Geltendes Recht	8
2.1.1 Historischer Abriss	8
2.1.2 Gesetzliche Grundlagen zu Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken	10
2.2 Handlungsbedarf und Ziele	13
2.2.1 Ausmass und Folgen des Cannabiskonsums	13
2.2.2 Handlungsbedarf	16
2.3 Geprüfte Alternativen	18
2.3.1 Auf Selbstversorgung beschränkte Regelung	18
2.3.2 Einschluss THC-armer Hanfprodukte in die Regelung zu Cannabis	19
3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	20
3.1 Mitgliedstaaten der EU	20
3.1.1 Entkriminalisierung von Cannabis	21
3.1.2 Legalisierung der Selbstversorgung mit Cannabis	22
3.2 Weitere Staaten	23
4 Grundzüge der Vorlage	29
4.1 Umfassende Regulierung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken	29
4.1.1 Gegenstand und Geltungsbereich	30
4.1.2 Selbstversorgung, Besitz und Konsum	31
4.1.3 Anbau und Herstellung	33
4.1.4 Verkauf	35
4.1.5 Lenkungsziele und Lenkungsabgabe	39
4.1.6 Sanktionen	41
4.1.7 Vollzug durch Bund und Kantone	42
4.2 Minderheitsanträge	44
4.2.1 Nichteintreten	44
4.2.2 Minderheitsanträge zu einzelnen Bestimmungen	45
5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	49
6 Auswirkungen	153
6.1 Auswirkungen auf den Bund	153
6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	155
6.2.1 Kantonale Unterschiede und interkantonale Koordination	156

6.2.2	Konzessionierung und Kontrolle von Konzessionären und von Anbau- und Herstellungsbetrieben	157
6.2.3	Verstärkte Massnahmen zu Prävention, Schadenminderung und Behandlung	157
6.2.4	Strafverfolgung und Strafvollzug	157
6.2.5	Auswirkungen auf die Städte, Agglomeration und Berggebiete	158
6.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	158
6.3.1	Auswirkungen auf den Cannabismarkt	159
6.3.2	Bruttowertschöpfung	161
6.3.3	Staatseinnahmen	162
6.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	162
6.4.1	Auswirkungen auf die Nachfrage nach Cannabis	162
6.4.2	Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit	163
6.4.3	Auswirkungen auf den Jugendschutz	165
6.4.4	Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit	165
6.5	Auswirkungen auf die Umwelt	166
7	Rechtliche Aspekte	167
7.1	Verfassungsmässigkeit	167
7.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	170
7.2.1	Betäubungsmittelkontroll-Übereinkommen der UNO	171
7.2.2	Menschenrechte	172
7.2.3	Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990	173
7.2.4	Konformität mit dem internationalen Handelsrecht	174
7.2.5	Erfahrungen anderer Staaten	175
7.2.6	Gesamtbeurteilung der völkerrechtlichen Verpflichtungen	176
7.3	Erlassform	177
7.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	177
7.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	178
7.6	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	179
7.7	Datenschutz	182

Literaturverzeichnis

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Parlamentarische Initiative 20.473

Am 25. September 2020 reichte der damalige Nationalrat Heinz Siegenthaler (Die Mitte-Fraktion, BDP, BE) die parlamentarische Initiative 20.473 mit folgendem Wortlaut ein:

Anbau, Produktion, Handel und Konsum von THC-haltigem Cannabis ist nach den Empfehlungen der eidgenössischen Kommission für Suchtfragen EKSF gesetzlich neu zu regeln. Dies mit folgenden Zielen:

- *Das 4 Säulenmodell der schweizerischen Drogenpolitik wird berücksichtigt;*
- *Kontrolle der Produktion und des Handels durch staatliche Organe, insbesondere betreffend Jugendschutz, Konsumentenschutz und Information;*
- *Trennung von medizinischem und nicht-medizinischem Markt;*
- *Austrocknung des Schwarzmarktes durch Aufhebung der Prohibition;*
- *Regelung der Besteuerung und Bewerbung;*
- *Regelung des Anbaus für den persönlichen Gebrauch.*

In der Begründung führt der Initiant aus, dass das Verbot von Cannabis seinen Zweck, die Bevölkerung zu schützen, nur ungenügend erfülle und angesichts der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Schädlichkeit von Cannabis nicht verhältnismässig sei. 300 000 Personen konsumierten regelmässig Cannabis, führt der Initiant weiter an. Der Schwarzmarkt floriere. Das dort erworbene Cannabis sei weder rückverfolgbar noch kontrollierbar, so dass es keinen Schutz und keine Information für die Konsumierenden gebe. Nur eine gesetzliche Regelung könne diesen Problemen begegnen und die Anforderungen der schweizerischen Suchtpolitik erfüllen. Ein effektiver Jugendschutz erfordere einen regulierten Markt. Der Initiant wies darüber hinaus auch auf das ökologische und wirtschaftliche Potenzial der Nutzpflanze Hanf hin.

Am 28. April 2021 prüfte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) die parlamentarische Initiative vor. Die Kommission beschloss mit 13 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Am 19. Oktober 2021 stimmte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) diesem Entscheid mit 9 zu 2 Stimmen zu.

1.2 Arbeiten der Kommission und der Subkommission

Am 6. April 2022 entschied die Kommission mit 13 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen, einen Erlassentwurf auszuarbeiten und eine Subkommission mit diesen Arbeiten zu

betrauen. An der nächsten Sitzung legte die Kommission fest, dass die Subkommission aus neun Mitgliedern¹ bestehen soll, und verabschiedete den Auftrag der Subkommission. Darin wurde festgehalten, dass die Subkommission bei der Ausarbeitung des Erlassentwurfs die bisherigen Ergebnisse der Pilotversuche berücksichtigen und Erkenntnisse aus anderen Ländern, Forschungsergebnisse sowie weitere Grundlagen einbeziehen soll.

Die Subkommission begann ihre Arbeiten Mitte August 2022 und hielt insgesamt elf Sitzungen ab. In einer ersten Phase von Mitte August 2022 bis Mitte April 2024 befasste sie sich mit der inhaltlichen Ausgestaltung einer Cannabisregulierung. An den ersten zwei Sitzungen verschaffte sie sich einen Überblick über verschiedene Regulierungsmodelle. An den zwei darauffolgenden Sitzungen beschloss sie die Ziele und grundlegenden Eckwerte einer zukünftigen Regelung. An vier weiteren Sitzungen diskutierte sie verschiedene weiterführende Fragen, die sich aus den Eckwerten ergaben und geklärt werden mussten, damit die gesetzlichen Bestimmungen ausgearbeitet werden konnten. In dieser ersten Phase der Arbeiten führte die Subkommission zudem Anhörungen durch mit der Eidgenössischen Kommission für Suchtfragen und nicht-übertragbare Krankheiten (EKS/N) sowie mit Vertretungen von Fachverbänden im Bereich der Sucht- und Drogenpolitik, Vertretungen der hanfproduzierenden Industrie sowie der Kantone und Städte. Ausserdem hörte sie im November 2022 Fachpersonen aus der Provinz Québec in Kanada und aus Deutschland an.

Zumal diese Arbeiten der Subkommission Zeit benötigten, beantragte die Kommission ihrem Rat am 31. August 2023 mit 15 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen, die Frist zur Ausarbeitung des Erlassentwurfs um zwei Jahre zu verlängern. Eine Minderheit beantragte, die parlamentarische Initiative abzuschreiben. Am 28. September 2023 hiess der Nationalrat die Fristverlängerung mit 104 zu 69 Stimmen gut.

Gestützt auf Artikel 112 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002² zogen die Subkommission und die Kommission für ihre Arbeiten Sachverständige des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) bei. Da die Regelung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken nicht nur Fragen des Gesundheitsschutzes, sondern beispielsweise auch Bereiche des Wirtschafts- und Steuerrechts, des Strassenverkehrsrechts oder des Völkerrechts betrifft, zogen die Sachverständigen des BAG weitere Ansprechpersonen aus den jeweils zuständigen Bundesstellen bei. Sie gaben auch verschiedene Studien und Gutachten in Auftrag, um wesentliche Aspekte einer zukünftigen Regelung zu analysieren. In Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) gab das BAG zudem eine vertiefte Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) in Auftrag. Schliesslich bildete auch der im November 2023 publizierte Bericht des Bundesrates «Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von

¹ Ursprüngliche Zusammensetzung: Barbara Gysi (Präsidium), Céline Amaudruz, Thomas de Courten, Verena Herzog (bis Nov. 2023), Lorenz Hess, Jörg Mäder (bis Nov. 2023), Léonore Porchet, Andri Silberschmidt (bis Okt. 2024) und Flavia Wasserfallen (bis Nov. 2023).

Weitere Mitglieder: Martina Bircher (Nov. 2023 bis Dez. 2024), Vroni Thalman-Bieri (ab Nov. 2023), Sarah Wyss (ab Nov. 2023), Regine Sauter (ab Nov. 2024), Thomas Aeschi (ab Jan. 2025).

² SR 171.10

Hanf/Cannabisprodukten» in Erfüllung des Postulates Minder 21.3280³ eine wesentliche Grundlage für die Arbeiten der Subkommission.

In einer zweiten Phase der Arbeiten der Subkommission von Ende Oktober bis Mitte Dezember 2024 beriet die Subkommission dann den Vorentwurf, den die Verwaltung auf der Grundlage der Ziele, Eckwerte und weiterführenden Fragen ausgearbeitet hatte. Am 9. Dezember 2024 verabschiedete die Subkommission ihren Vorentwurf mit 5 zu 4 Stimmen zuhanden der Kommission.

Am 13. und 14. Februar 2025 beriet die Kommission den Vorentwurf der Subkommission. Sie trat mit 14 zu 8 Stimmen bei 3 Enthaltungen auf den Vorentwurf ein und nahm ihn mit 14 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen in der Gesamtabstimmung an. Am 3. Juli 2025 verabschiedete die Kommission den redaktionell bereinigten Vorentwurf und den erläuternden Bericht in die Vernehmlassung.

Um die Arbeiten am Vorentwurf weiterführen zu können, beantragte die Kommission zudem ihrem Rat ebenso am 3. Juli 2025 ohne Gegenantrag, die Frist zur Ausarbeitung des Erlassentwurfes um weitere zwei Jahre zu verlängern.

2 Ausgangslage

2.1 Geltendes Recht

2.1.1 Historischer Abriss

Die Frage, wie Cannabis reguliert werden soll, wird seit Längerem diskutiert. Im Juni 2004 scheiterte ein Vorschlag des Bundesrates zur weitgehenden Entkriminalisierung von Cannabis im Parlament. Der Nationalrat hatte zweimal beschlossen, nicht auf die Vorlage einzutreten. Dieser Vorschlag zur Entkriminalisierung von Cannabis war ein wesentliches Element einer umfassenden Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1951⁴ (BetmG), die der Bundesrat im März 2001 dem Parlament unterbreitete.⁵ Gemäss dem Entwurf des Bundesrates sollte der Konsum von Cannabis straffrei werden. Unter gewissen Umständen sollten auch die Produktion von Cannabis und die Abgabe an erwachsene Personen in Verkaufsstellen toleriert werden. Präventionskampagnen sowie verstärkte Beratungs- und Frühinterventionsangebote sollten diese weitgehende Entkriminalisierung von Cannabis begleiten.

Kurz nach der Ablehnung der umfassenden Teilrevision des BetmG ergriff die SGK-N eine parlamentarische Initiative, um die mehrheitsfähigen Elemente der gescheiterten Teilrevision zügig im Gesetz zu verankern.⁶ National- und Ständerat verabschiedeten die Vorlage der SGK-N zur Änderung des BetmG am 20. März 2008, die

³ Bericht abrufbar unter: www.parlament.ch > 21.3280 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

⁴ SR **812.121**

⁵ Botschaft und Entwurf des Bundesrates vom 9. März 2001 über die Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (BBl **2001** 3715, BBl **2001** 3812), Geschäft-Nr. 01.024.

⁶ Bericht und Entwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 4. Mai 2006 (BBl **2006** 8573, BBl **2006** 8629), Geschäft-Nr. 05.470.

Stimmbevölkerung hiess sie in der Referendumsabstimmung am 30. November 2008 gut. Die Gesetzesänderung trat per 1. Juli 2011 in Kraft.⁷ Mit dieser Änderung wurde das Vier-Säulen-Modell bestehend aus den Bereichen Prävention, Therapie und Wiedereingliederung, Schadenminderung und Überlebenshilfe sowie Kontrolle und Repression gesetzlich verankert und die heroingestützte Behandlung definitiv eingeführt. Weiter wurde die beschränkte medizinische Anwendung von Cannabis und anderen illegalen Betäubungsmitteln ermöglicht.

Während die Stimmbevölkerung der Teilrevision des BetmG zustimmte, lehnte sie am gleichen Tag mit 63,3 Prozent der Stimmen eine Volksinitiative zur Legalisierung von Cannabis ab. Die Volksinitiative «Für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz» verlangte, dass der Konsum, der Anbau und der Besitz von Cannabis für den Eigenbedarf straffrei sind.⁸ Die Produktion, die Ein- und Ausfuhr sowie der Handel von Cannabis sollten geregelt werden.

2009 nahm die SGK-N die Frage der Regelung von Cannabis wieder auf und beschloss, eine Änderung des BetmG auszuarbeiten, um den Konsum von Cannabis mit einer Ordnungsbusse zu ahnden.⁹ Ziel der Änderung war, die Strafverfolgung zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. National- und Ständerat verabschiedeten die Vorlage am 28. September 2012. Die Änderung trat per 1. Oktober 2013 in Kraft. Seither ist der Konsum von Cannabis durch Erwachsene grundsätzlich dem Ordnungsbussenverfahren unterstellt. Der Besitz zum persönlichen Gebrauch von bis zu zehn Gramm Cannabis ist straffrei. Die Regelung zum Ordnungsbussenverfahren wurde per Januar 2018 in das zwischenzeitlich erlassene Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016¹⁰ (OBG) verschoben.

Im Februar 2019 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament eine befristete Änderung des BetmG zur Durchführung von wissenschaftlichen Pilotversuchen mit Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken.¹¹ Er reagierte damit auf fünf gleichlautende Motionen und eine parlamentarische Initiative der SGK-N, die eingereicht wurden, nachdem Forschungsprojekte mangels Rechtsgrundlage nicht bewilligt werden konnten. National- und Ständerat verabschiedeten die Gesetzesänderung am 25. September 2020. Sie trat am 15. Mai 2021 in Kraft und gilt bis am 14. Mai 2031. Sie ermöglicht örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte, wissenschaftliche Pilotversuche mit Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken.

Parallel zu den Beratungen über die Pilotversuche präsentierte der Bundesrat im Juni 2020 zusätzlich eine Vorlage zur Aufhebung des Verbots zur Verwendung von

⁷ Art. 3e und 3f BetmG traten bereits per 1. Januar 2010 in Kraft (AS **2011** 2559).

⁸ Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 2006 (BB1 **2007** 245), Geschäft-Nr. 06.106.

⁹ Bericht und Entwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 26. Oktober 2011 (BB1 **2011** 8195, BB1 **2011** 8215), Geschäft-Nr. 04.439. Die zwei weiteren, damals hängigen parlamentarischen Initiativen zur Cannabisregelung wurden zurückgezogen (04.443) bzw. abgeschrieben (04.459).

¹⁰ SR **314.1**

¹¹ Botschaft und Entwurf des Bundesrates vom 27. Februar 2019 (BB1 **2019** 2529, BB1 **2019** 2561), Geschäft-Nr. 19.021.

Cannabis *zu medizinischen Zwecken*.¹² Grundlage dafür bildete ein Bericht in Umsetzung einer Motion aus dem Jahr 2014.¹³ National- und Ständerat stimmten der Gesetzesänderung am 19. März 2021 zu; sie trat per August 2022 in Kraft. Seither können Ärztinnen und Ärzte Cannabisarzneimittel verschreiben und benötigen keine Ausnahmegewilligung des BAG mehr.

Am 30. April 2024 wurde zudem der Text der eidgenössischen Volksinitiative «Cannabis-Legalisierung: Chancen für Wirtschaft, Gesundheit und Gleichberechtigung» publiziert.¹⁴ Diese Volksinitiative sieht namentlich vor, dass Erwachsene Cannabis anbauen und besitzen dürfen. Die geforderten Höchstmengen für den Eigenbedarf und für eine Teilnahme am Strassenverkehr sind dabei im Vergleich zu Regelungen in anderen Ländern hoch. Der kommerzielle Anbau und der Verkauf sollen auch erlaubt werden, benötigen aber eine Lizenz. Weiter sollen die Einnahmen aus der Besteuerung von Cannabisprodukten für die Bildung, Prävention und Aufklärung eingesetzt werden. Die Sammelfrist läuft bis am 30. Oktober 2025.

2.1.2 Gesetzliche Grundlagen zu Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken

Als Cannabis im Sinne des Betäubungsmittelrechts gelten Hanfpflanzen oder Teile davon, die einen durchschnittlichen Gesamtgehalt von Tetrahydrocannabinol (THC) von mindestens 1,0 Prozent aufweisen. Als Cannabis gelten auch sämtliche Gegenstände und Präparate, die einen Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1,0 Prozent aufweisen oder aus Hanf mit einem entsprechenden Gehalt hergestellt werden. Dieser THC-Grenzwert gilt folglich auch für Cannabisextrakte, Cannabisharz (Haschisch), Cannabisöl oder -tinkturen. Er gilt zudem auch für Cannabissamen und -stecklinge, sofern daraus Pflanzen mit einem Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1,0 Prozent gezogen werden können. Diese Definitionen sind in der Betäubungsmittelverzeichnisverordnung des EDI¹⁵ vom 30. Mai 2011 (BetmVV-EDI) verankert.

Hanf, der einen Gesamt-THC-Gehalt von weniger als 1,0 Prozent aufweist, gilt dagegen nicht als Betäubungsmittel und kann ohne betäubungsmittelrechtliche Kontrollen angebaut, in Verkehr gebracht sowie unter Umständen ein- und ausgeführt werden. Andere Cannabinoide wie beispielsweise Cannabidiol (CBD) unterstehen auch nicht dem Betäubungsmittelrecht, sofern sie nicht im Betäubungsmittelverzeichnis aufgeführt sind. Bei Hanfprodukten mit einem Gesamt-THC-Gehalt von weniger als 1 Prozent sind je nach Verwendungszweck unterschiedliche Rechtsgrundlagen massgeblich. Je nach dem können das Heilmittel-, das Lebensmittel-, das Tabakprodukte-

¹² Botschaft und Entwurf des Bundesrates vom 24. Juni 2020 (BBl 2020 6069, BBl 2020 6109), Geschäft-Nr. 20.060.

¹³ Siehe parlament.ch > Ratsbetrieb > Curia Vista > 14.4164 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses

¹⁴ BBl 2024 941

¹⁵ Anhang I BetmVV-EDI, SR 812.121.11

oder das Chemikalienrecht zur Anwendung kommen. Ist kein Spezialgesetz anwendbar, gilt das Bundesgesetz über die Produktesicherheit¹⁶ vom 12. Juni 2009 (PrSG). Für CBD-Produkte ohne definierten Verwendungszweck gilt das Chemikalienrecht.¹⁷

Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis sind gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d BetmG grundsätzlich verboten, soweit sie nicht zu medizinischen Zwecken verwendet werden. Das bedeutet, dass der Anbau, die Einfuhr, die Herstellung, das Inverkehrbringen und der Konsum von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken grundsätzlich verboten und strafbar sind. Das BAG kann aber ausnahmsweise das Inverkehrbringen von Cannabis zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung oder für Bekämpfungsmassnahmen bewilligen, sofern dem kein internationales Abkommen entgegensteht (Art. 8 Abs. 5 und 8 BetmG). Zudem ist im Rahmen der vom BAG bewilligten wissenschaftlichen Pilotversuche der Verkauf von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken erlaubt (Art. 8a BetmG). Die dabei erworbenen Produkte dürfen zum Eigenbedarf und ausserhalb von öffentlich zugänglichen Räumen konsumiert werden.

Widerhandlungen gegen das Verbot von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken werden je nach Schweregrad und Alter unterschiedlich gehandhabt (Art. 19–27 BetmG). Der Cannabiskonsum einer erwachsenen Person wird grundsätzlich als einfache Gesetzesübertretung behandelt und mit einer Ordnungsbusse von 100 Franken geahndet, sofern keine anderen Widerhandlungen vorliegen (Art. 1 Abs. 1 Bst. a Ziff. 10 OBG, Anhang 2 Ordnungsbussenverordnung¹⁸ vom 16. Januar 2019). Der persönliche Besitz einer geringfügigen Menge von Cannabis – festgelegt auf maximal zehn Gramm – ist dagegen straffrei (Art. 19b Abs. 2 BetmG). Im Strassenverkehr gilt die Nulltoleranz: Sobald THC im Blut nachweisbar ist, gilt eine Person unabhängig von weiteren Beweisen und individueller Verträglichkeit als fahrunfähig. Der mess-technische Nachweisgrenzwert, der sogenannte «analytische Grenzwert», ist auf Verordnungsebene festgelegt. Er beträgt 1,5 µg/L THC im Vollblut.¹⁹ Die Polizei kann jedoch eine Untersuchung des Blutes nur anordnen, wenn sie Auffälligkeiten feststellt. Wird THC im Blut festgestellt, bedeutet dies eine schwere Widerhandlung, die mit dem Entzug des Führerausweises und in der Regel mit einer Geldstrafe bestraft wird. Bei Cannabiskonsum oder anderen Widerhandlungen von Minderjährigen kommt schliesslich das Jugendstrafrecht zur Anwendung. Es erlaubt im Sinne des Grundsatzes «Erziehung vor Strafe» eine Vielzahl an erzieherischen oder therapeutischen Massnahmen.²⁰

¹⁶ SR 930.11

¹⁷ Für detaillierte Ausführungen siehe Bericht in Erfüllung des Postulates 21.3280 Minder, S. 27–43.

¹⁸ SR 314.11

¹⁹ Art. 34 der Verordnung des ASTRA zur Strassenverkehrskontrollverordnung (VSKV-ASTRA, SR 741.013.1) und Art. 2 Abs. 2 der Verkehrsregelverordnung (VRV, SR 741.11). Siehe auch Art. 31 Abs. 2 und Art. 55 Abs. 7 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01).

²⁰ Siehe Bericht des BAG vom November 2019 zu «Jugendschutz im Bereich des Suchtmittelkonsums», abrufbar unter: www.parlament.ch > 19.021 > Öffentliche Kommissionsunterlagen.

Die Anforderungen an die wissenschaftlichen Pilotversuche sind in einer Verordnung²¹ detailliert geregelt. Pilotversuche sollen insbesondere Erkenntnisse liefern zu den Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit der Konsumierenden, auf das Konsumverhalten, auf sozioökonomische Aspekte, auf den illegalen Markt, auf den Jugendschutz oder auf die öffentliche Ordnung und Sicherheit. Sie dürfen maximal fünf Jahre dauern, eine einmalige Verlängerung um zwei Jahre ist möglich. Sie sind auf eine oder mehrere Gemeinden zu begrenzen und dürfen maximal 5 000 Teilnehmende umfassen. Die Teilnehmenden müssen volljährig sein, nachweislich bereits regelmässig Cannabis konsumieren und ihren Wohnsitz in dem Kanton haben, in dem der Pilotversuch stattfindet. Gefährdete Personengruppen wie Schwangere oder urteilsunfähige Personen sind von der Teilnahme ausgeschlossen. Das verkaufte Cannabis muss in der Schweiz nach biologischen Standards und den Regeln der guten landwirtschaftlichen Praxis angebaut werden. Es gelten Anforderungen an die Produktequalität und -information. Die Pilotversuche müssen ein Sicherheits-, Gesundheits- und Jugendschutzkonzept aufweisen, das Verkaufspersonal muss geschult sein. Zur Überwachung des Gesundheitszustands der Teilnehmenden müssen die Pilotversuche über einen Studienarzt oder eine Studienärztin verfügen. Die Verkaufsmenge pro teilnehmende Person ist beschränkt. Werbung für Cannabisprodukte, die Abgabe an Dritte und der Konsum im öffentlichen Raum sind verboten. Schliesslich müssen die Verantwortlichen der Pilotversuche dem BAG jährlich über den Verlauf des Versuchs Bericht erstatten. Das BAG muss die Öffentlichkeit informieren und die Forschungsberichte laufend sowie nach Abschluss der Pilotversuche auswerten.

Per Ende 2024 liefen sieben Pilotversuche, an denen insgesamt 7 712 Personen teilnahmen.²² Die Pilotversuche finden in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Genf, Luzern, Waadt und Zürich statt. Die Verkaufsstellen befinden sich in den Städten Basel, Bern, Biel, Lausanne, Winterthur und Zürich sowie in Allschwil und Liestal (BL), Vernier (GE), Dübendorf, Horgen, Schlieren und Wetzikon (ZH). Die Forschungsfragen der Pilotversuche unterscheiden sich. Es werden sowohl nicht gewinnorientierte als auch gewinnorientierte Regulierungsmodelle erprobt. Als Verkaufsstellen dienen je nach Pilotversuch Apotheken, städtische Stellen, Fachgeschäfte für Cannabisprodukte oder von Vereinen betriebene «Social Clubs». In gewissen «Social Clubs» kann Cannabis auch vor Ort konsumiert werden. Es wird ein breites Sortiment an Cannabisprodukten angeboten. Die Produkte dürfen maximal 20 Prozent Gesamt-THC-Gehalt umfassen, es werden aber auch Produkte mit tieferem THC-Gehalt ab etwa 5 Prozent angeboten. Die Pilotversuche sind zumeist über öffentliche Mittel und die Verkaufserträge finanziert, teilweise auch über private Geldgeber.

²¹ Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz vom 31. März 2021 (BetmPV), SR 812.121.5

²² Mavrot, C. / Hadorn, S. / Novet, B. (2024b): Executive Summary: Analyse der Ergebnisse der Pilotversuche mit Cannabis in Schweizer Städten - Erster Teil, 2023 bis Mitte 2024. Im Auftrag des BAG. Université de Lausanne. Siehe auch detaillierter Bericht auf Französisch.

2.2 Handlungbedarf und Ziele

2.2.1 Ausmass und Folgen des Cannabiskonsums

Ausmass des Cannabiskonsums

Cannabis ist die am häufigsten konsumierte illegale Substanz in der Schweiz. Gemäss der Schweizerischen Gesundheitsbefragung haben im Jahr 2022 insgesamt 7,6 Prozent der 15- bis 64-Jährigen in der Schweiz in den letzten 12 Monaten Cannabis konsumiert.²³ 4,0 Prozent der 15-bis 64-Jährigen oder über 220 000 Personen haben in den letzten 30 Tagen Cannabis konsumiert. Rund ein Drittel der 15- bis 64-Jährigen in der Schweiz hat bereits Erfahrungen mit Cannabis. Am häufigsten ist der Konsum in der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen, ab 35 Jahren nimmt der Konsum deutlich ab. Generell ist der Konsum verbreiteter unter Männern. In den letzten fünf Jahren ist der Konsum insgesamt stabil geblieben, seit den letzten 20 Jahren hat er tendenziell zugenommen.²⁴

Was den problematischen Konsum betrifft, haben gemäss der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 0,8 Prozent der 15- bis 74-Jährigen im Jahr 2022 an 20 Tagen oder mehr im letzten Monat Cannabis konsumiert. Etwa die Hälfte dieser Konsumierenden hat auch täglich Tabak geraucht.²⁵ Laut der Suchthilfestatistik haben sich im Jahr 2023 an einem üblichen Arbeitstag zudem knapp 3 300 Personen hauptsächlich wegen Problemen mit Cannabis ambulant oder stationär beraten oder behandeln lassen. Diese Personen sind im Vergleich zu Personen, die aus anderen Gründen Suchthilfe in Anspruch nahmen, die mit Abstand die jüngste Gruppe. Die Anzahl Eintritte zur medizinischen oder psychosozialen Behandlung im stationären Bereich aufgrund von Cannabiskonsumstörungen betrug im Jahr 2023 1069 bzw. 109. Dies entspricht 7,2 bzw. 8,2 Prozent der suchtbedingten Eintritte. Den höchsten Anteil stellen Eintritte aufgrund von Alkoholkonsumstörungen (56,1 bzw. 46,1 Prozent), gefolgt von Kokain (13,4 bzw. 21 Prozent) und Opioiden (9,7 Prozent).²⁶

Jugendliche beginnen bereits früh mit dem Konsum von Cannabis. Gemäss der Schweizer Schülerinnen- und Schülerbefragung haben im Jahr 2022 etwa 5 Prozent der 14-Jährigen und etwa 10 Prozent der 15-Jährigen mindestens einmal in den letzten 30 Tagen Cannabis konsumiert. Jeweils etwa ein Fünftel davon hat Cannabis an mehr als 10 Tagen konsumiert. Ausprobiert haben Cannabis bereits etwa 11 Prozent der 14-Jährigen und etwa 18 Prozent der 15-Jährigen.²⁷ In einer anderen Studie, die eine

²³ BFS (2024): Schweizerische Gesundheitsbefragung 2022, Cannabiskonsum.

²⁴ Abwasseranalysen zeigen, dass sich in Städten der Schweiz nach Städten in Kroatien, den Niederlanden, Spanien und Slowenien die höchsten Konzentrationen mit Rückständen an THC feststellen lassen. Gleichzeitig zeigen sie, dass sich der Konsum in der Schweiz nicht auf die grossen Städte beschränkt. Siehe fedpol (2024): Abwasseranalyse und Drogen – Resultate 2023 einer Europäischen und Schweizer Studie.

²⁵ Obsan und BAG (2024): Substanzkonsum: Mehrfaches Risikoverhalten (Alter 15-74). Mo-nAM Schweizer Monitoring-System Sucht und nichtübertragbare Krankheiten.

²⁶ BAG (2024): act-info Jahresbericht 2023.

²⁷ Delgrande, M. / Balsiger, N. / Schmidhauser, V. (2023): Consommation de substances psychoactives chez les 11 à 15 ans en Suisse – Situation en 2022 et évolution dans le temps. Résultats de l'étude Health Behaviour in School-Age Children (HSBC). Lausanne: Sucht Schweiz.

Gruppe an Kindern aus Zürich seit 2004 begleitet, wurde deutlich häufigerer Konsum von Cannabis festgestellt. So haben im Jahr 2013 42 Prozent der 15-Jährigen angegeben, dass sie schon einmal Cannabis konsumiert haben, zwei Jahre später mit 17 Jahren lag dieser Anteil bei etwa 64 Prozent.²⁸

Gesundheitliche Auswirkungen

Der Konsum von Cannabis ist stets mit gesundheitlichen Risiken behaftet, aus Sicht der öffentlichen Gesundheit ist aber vor allem problematisch, wenn häufig, viel und über längere Zeit hinweg Cannabis konsumiert wird und der Konsum bereits in jungen Jahren beginnt. Die Wirkung von Cannabis ist je nach Zusammensetzung und Dosis beruhigend, euphorisierend bis leicht halluzinogen. Bei einem sporadischen Konsum von Cannabis sind die gesundheitlichen Risiken verglichen mit anderen psychoaktiven Substanzen eher gering, aber keineswegs unbedenklich.²⁹ Die Risiken sind grösser, wenn über eine längere Zeit viel konsumiert wird. Durch langfristigen Risikokonsum steigt bei Cannabiskonsumierenden die Wahrscheinlichkeit von psychischen Erkrankungen wie Depressionen, Angststörungen und Persönlichkeitsstörungen. Ebenso birgt der längerfristige Konsum von Cannabis das Risiko, eine psychische Abhängigkeit zu entwickeln. Das Risiko von psychischen Erkrankungen oder psychotischen Episoden nimmt auch mit dem THC-Gehalt zu. Wenn Cannabis geraucht wird, erhöht sich zudem das Risiko von Entzündungen der Atemwege und Krebserkrankungen, wobei die Beimischung von Tabak das Risiko noch steigert. Bei Cannabis mit einem hohen THC-Gehalt und bei der Einnahme von Cannabis über den Magen-Darm-Trakt ist auch das Risiko einer Überdosierung grösser. Auf dem illegalen Markt erworbenes Cannabis kann schliesslich mit Streckmitteln oder gesundheitsschädigenden Stoffen verunreinigt sein und sein THC-Gehalt ist nicht bekannt.³⁰

Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass ein Konsum in jungen Jahren die Hirnentwicklung beeinträchtigen kann, vor allem bei häufigem oder hoch dosiertem Konsum.³¹ Ein dauerhafter Konsum wirkt sich negativ auf die Aufmerksamkeit, Konzentration und Lernfähigkeit aus. Nach heutigem Kenntnisstand sind diese Beeinträchtigungen grösstenteils reversibel, wenn der Konsum eingestellt wird. Weitgehend unbestritten ist, dass Cannabis bei Personen mit entsprechender Veranlagung psychotische Spektrumsstörungen auslösen beziehungsweise deren Entwicklung beschleunigen und den Krankheitsverlauf verschlechtern kann.

²⁸ Quednow, B. B. / Steinhoff, A. / Bechtiger, L. / Ribeaud, D. / Eisner, M. / Shanahan, L. (2021): High Prevalence and Early Onsets : Legal and Illegal Substance Use in an Urban Cohort of Young Adults in Switzerland. *European Addiction Research*, 28(3): 186-198.

²⁹ Hall, W. (2014): What has research over the past two decades revealed about the adverse health effects of recreational cannabis use? *Addiction*, 110(1): 19-35.

³⁰ Bernhard, W. / Ambach, L. / König, S. / Nussbaumer, S. / Weinmann, W. (2017): Untersuchung von Cannabis auf Streckmittel, Verschnittstoffe, Pestizide, mikrobiologische und anorganische Kontaminationen. Im Auftrag des BAG.

³¹ Hall, W. / Leung, J. / Lynskey, M. (2020): The Effects of Cannabis Use on the Development of Adolescents and Young Adults. *Annual Review of Developmental Psychology*, 2(1): 461-483.

Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen

Der jährliche, direkte Umsatz des illegalen Cannabismarktes in der Schweiz wird in einer Studie aus dem Jahr 2022 auf 582 Millionen Franken geschätzt.³² Diese Schätzung basiert auf einem jährlichen Konsum von 39,3 Tonnen getrocknetem Cannabis und 16,7 Tonnen Haschisch. 60 Prozent dieser nachgefragten Menge wird von den Personen verwendet, die fast täglich Cannabis konsumieren. Dazu kommen geschätzte Kosten von 22 Millionen Franken für cannabisbedingte medizinische Behandlungen sowie von 57 Millionen Franken für die Tätigkeiten von Polizei und Justiz.³³ Die Kosten für Präventionsaktivitäten oder andere Kosten von Sucht wie Erwerbsausfälle wurden nicht einberechnet. Der direkte Umsatz des illegalen Cannabismarktes ist gemäss der Studie so hoch, da durch den illegalen Handel äusserst hohe Gewinnmargen erzielt werden können. Mit zusätzlichen Modellberechnungen³⁴ wird in der Studie aufgezeigt, dass der Umsatz des Cannabismarktes nach der Schaffung eines regulierten Marktes deutlich tiefer wäre, da die hohen Margen sinken würden. Gleichzeitig könnten durch eine Regulierung die Kosten der Tätigkeiten für Polizei und Justiz verringert und Steuereinnahmen generiert werden.

Die meisten Verstösse im Zusammenhang mit dem Konsum von Betäubungsmitteln betreffen immer noch Cannabis, der Anteil ist jedoch seit Jahren rückläufig. Gemäss der Kriminalstatistik aus dem Jahr 2024 betrafen 35,6 Prozent der Verstösse im Zusammenhang mit dem eigenen Konsum von Betäubungsmitteln den Konsum von Cannabis. Bei den zusätzlich 21,8 Prozent der Verstösse, bei denen mehrere Substanzen registriert wurden, könnte ebenfalls Cannabiskonsum vorgekommen sein. Generell sinkt seit 2015 die Zahl der polizeilich registrierten Straftaten wegen Verstössen gegen das BetmG. 2024 wurden 14,5 Prozent weniger Straftaten betreffend den Eigenkonsum verzeichnet als 2023.³⁵ Zudem hat sich die Vollzugspraxis aufgrund Bundesgerichtsurteilen verändert.³⁶ In Bezug auf den Cannabiskonsum im Strassenverkehr gibt es schliesslich keine spezifischen Statistiken.³⁷

³² Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Ökonomische Effekte aktueller und alternativer Regulierung. Zürich: Seismo.

³³ Die direkte Wertschöpfung des Cannabismarkts und der Aktivitäten im Bereich der Gesundheit, Polizei und Justiz wird auf 0,06 Prozent des Bruttoinlandsprodukts geschätzt.

³⁴ In der Studie werden drei Regulierungsmodelle betrachtet: Selbstversorgung mit Vereinen (Cannabis Social Clubs), minimal und stark regulierter Markt.

³⁵ BFS (2025): Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). Jahresbericht 2024 der polizeilich registrierten Straftaten, S. 5 und 53. In der Statistik wird von «Hanfprodukten» statt «Cannabis» gesprochen.

³⁶ Bericht in Erfüllung des Postulats 17.4076 Rechsteiner «Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik», S. 49, abrufbar unter: www.parlament.ch > 17.4076 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses. Siehe auch BGE **6B_1273/2016**, BGE **6B_274/2020** sowie BGE **6B_911/2021**.

³⁷ Siehe ASTRA (2025): Statistik der Administrativmassnahmen (ADMAS) 2024, sowie Obsan / BAG (2025): Verkehrsunfälle mit Substanzeinfluss. MonAM, Schweizer Monitoring-System Sucht und nichtübertragbare Krankheiten.

2.2.2 Handlungsbedarf

Aus Sicht der Kommission soll die Cannabispolitik neu ausgerichtet werden, da das Verbot seine Wirkung verfehlt hat und die aktuelle Situation äusserst unbefriedigend ist. Der Konsum von Cannabis ist heute eine gesellschaftliche Realität in der Schweiz. Trotz Verbot stagniert er seit Jahren auf hohem Niveau. Die Konsumierenden werden durch das Verbot kriminalisiert, ohne dass dies eine Wirkung auf den Konsum hätte. Sie setzen sich dabei Risiken aus, da illegal erworbenes Cannabis häufig verunreinigt oder mit schädlichen Mitteln gestreckt ist. Aufgrund des illegalen Konsums ist wenig über die Konsumierenden bekannt und es gelingt nicht, sie mit gezielter Prävention zu erreichen. Ausserdem beginnt der Konsum bereits im Schulalter. Der Konsum in jungem Alter ist aber besonders problematisch, da die Hirnentwicklung zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen ist und ein dauerhafter Cannabiskonsum negative Auswirkungen auf die psychische und soziale Entwicklung sowie die schulische Leistung haben kann. Auch hier hat das Verbot seine Wirkung verfehlt, da Jugendliche trotzdem an Cannabis gelangen und eine glaubwürdige Prävention angesichts des verbreiteten, illegalen Konsums erschwert wird. Polizei und Justiz sehen sich zudem mit einem etablierten illegalen Markt konfrontiert. Dieser erzielt enorme Gewinne, während der Staat und die Gesellschaft die Kosten der gesundheitlichen und sozialen Folgen des Konsums und der Strafverfolgung tragen. Insgesamt erachtet die Kommission den prohibitiven Ansatz daher als gescheitert.

Die Kommission hält einen legalen, aber strikt geregelten Zugang zu Cannabis für Erwachsene für besser geeignet, um die öffentliche Gesundheit zu schützen. Durch eine höhere Produktequalität und -sicherheit können die Konsumierenden besser geschützt werden. Sie können auch sachlich über die Produkte und die Risiken des Konsums von Cannabis informiert werden. Da die Konsumierenden keine Strafverfolgung mehr fürchten müssen, können sie generell besser erreicht werden. Dies soll eine wirksamere Prävention und bessere Früherkennung von problematischem Konsum ermöglichen. Ebenso können risikoärmere Konsumformen gefördert werden. Ein legaler Rahmen erlaubt es auch besser, Jugendliche vor dem Kontakt mit Cannabis zu schützen und sie vom Konsum abzuhalten. Durch ein striktes Abgabeverbot von Cannabis an Minderjährige kann der Zugang zu Cannabis erschwert werden. Jugendliche sollten auch dem illegalen Markt weniger ausgesetzt sein, wenn dieser verringert wird. Mit begleitenden Vorschriften wie einem umfassenden Werbeverbot und preislichen Massnahmen kann sichergestellt werden, dass Cannabis trotz des legalen Zugangs nicht attraktiver wird. Diese Vorschriften können auch generell dazu beitragen, die Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Konsums von Cannabis zu schützen. Ebenso kann durch einen legalen Zugang zu Cannabis für Erwachsene der illegale Markt eingedämmt werden. Insgesamt können so Ressourcen gezielt eingesetzt werden für die Reduktion des problematischen Konsums von Cannabis, die Gewährleistung des Jugendschutzes und die Bekämpfung des illegalen, organisierten Handels.

Zum Schutz der öffentlichen Gesundheit will die Kommission daher einen legalen Rahmen schaffen, der den Umgang mit Cannabis als schädlicher Substanz regelt, ohne den Konsum zu fördern. Cannabis ist eine psychoaktive Substanz, deren Konsum gesundheitsschädlich ist. Es soll deshalb weiterhin als Betäubungsmittel gelten und nicht als normales Konsumgut («ordinary commodity») gehandelt werden. Cannabis soll

nicht kommerzialisiert werden. Vielmehr soll die Regelung einen verantwortungsvolleren und risikoärmeren Umgang mit Cannabis erlauben und damit eine effektivere Umsetzung der vier Säulen Prävention, Therapie, Schadenminderung und Repression im Bereich Cannabis ermöglichen.

Angesichts der seit langem unbefriedigenden Situation ist es aus Sicht der Kommission an der Zeit, die Cannabispolitik nach mehreren punktuellen Anpassungen neu auszurichten. Die Einführung des Ordnungsbussenverfahrens brachte Vereinfachungen, konnte aber das Problem des verbreiteten, illegalen Konsums nicht lösen. Das Verbot für Cannabisarzneimittel wurde bereits aufgehoben. Damit wurde die medizinische Verwendung klar vom freizeitlichen Konsum getrennt. Die Pilotversuche erlauben es aktuell zudem einer begrenzten Anzahl von Konsumierenden, während der Dauer der Versuche legal Cannabisprodukte zu erwerben. Eine Bevölkerungsbefragung von 2021 zeigt, dass über zwei Drittel der Bevölkerung die Pilotversuche unterstützt und auch eine Legalisierung von Cannabis befürwortet.³⁸ Mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative soll die Pionierrolle der Schweiz in der Drogenpolitik fortgeführt und eine zeitgemässe Cannabispolitik realisiert werden.

Diese umfassende Neuregelung von Cannabis kann sich dabei auf die Erfahrungen stützen, die in der Zwischenzeit in anderen Ländern gemacht worden sind (vgl. Ziff. 3.1.2, 3.2). So hat Uruguay 2013 als erstes Land die Verwendung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken erlaubt. Seit 2014 haben 24 US-Bundesstaaten, drei Territorien und Washington, DC, Cannabis für den nicht medizinischen Konsum legalisiert. Kanada hat im Oktober 2018 ein Rahmengesetz zur Verwendung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken erlassen. In den kanadischen Provinzen haben sich seither diverse Modelle zum Verkauf von Cannabis etabliert. In Europa sammeln Malta, Luxemburg sowie Deutschland erste Erfahrungen mit der legalen Selbstversorgung von Cannabis. Schliesslich bietet die Neuregelung von Cannabis die Chance, Lehren aus den langjährigen Erfahrungen mit der Regulierung von Tabak und Alkohol zu ziehen.

Für die konkrete Ausgestaltung der neuen Regelung sollen auch die bisherigen Erkenntnisse aus den Pilotversuchen in den Schweizer Städten berücksichtigt werden. Eine erste Analyse der Pilotversuche zeigt, dass diese gut angelaufen sind. Es sind weder unerwünschte gesundheitliche Ereignisse eingetreten, noch wurde die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gestört.³⁹ Die Analyse zeigt auch, dass durch die Pilotversuche Personen erreicht werden konnten, die bisher nicht sichtbar und bekannt waren. Die Teilnehmenden nutzen das legale Angebot auch über die Zeit und können besser mit präventiven und schadensmindernden Botschaften erreicht werden. Weitere, erste Beobachtungen aus den Pilotversuchen deuten zudem darauf hin, dass ein auf Gewinne ausgerichteter Verkauf auch bei einem strikten rechtlichen Rahmen unweigerlich zu verkaufsfördernden Aktivitäten führt. Darüber hinaus zeigt sich auch die führende Rolle der Städte bei den Pilotversuchen. Im Rahmen der Umsetzung der Pilotversuche konnten sie relevantes Wissen aufbauen und eine enge Zusammenarbeit

³⁸ Sotomo (2021): Einstellungen Legalisierung und Regulierung von Cannabis. Zürich.

³⁹ Mavrot, C. et al. (2024b), S. 5.

zwischen den beteiligten Stellen aus den Bereichen Gesundheit, Soziales und Sicherheit etablieren. Insgesamt liefern die Pilotversuche damit aus Sicht der Kommission bereits wertvolle Erkenntnisse für die vorgeschlagene Regelung.

2.3 Geprüfte Alternativen

Die Kommission und insbesondere die Subkommission haben sich ausführlich mit verschiedenen Modellen zur Regulierung von Cannabis befasst. Das Ziel dabei war, die öffentliche Gesundheit und den Jugendschutz in das Zentrum einer zukünftigen Regelung zu stellen. Es ging stets darum, durch eine Regulierung einen legalen Rahmen zu schaffen. Ansätze zur Entkriminalisierung⁴⁰ hat die Kommission daher nicht näher diskutiert. Weiter fokussierten die Diskussionen vor allem darauf, wie die einzelnen Elemente der Regulierung eines Cannabismarktes ausgestaltet werden sollen. Im Folgenden werden daher nur die wesentlichen Alternativen präsentiert, welche die Subkommission oder die Kommission prüften.⁴¹ Die Ausgestaltung der einzelnen Elemente der vorgeschlagenen Regelung wird unter Ziffer 4 «Grundzüge der Vorlage» detailliert begründet.

2.3.1 Auf Selbstversorgung beschränkte Regelung

Die Kommission hat sich zu Beginn ihrer Arbeiten mit einem Modell auseinandergesetzt, das sich zumindest in einem ersten Schritt auf die Schaffung eines legalen Rahmens für die Selbstversorgung beschränken würde. Bei der Selbstversorgung wird in der Regel der individuelle Anbau, Besitz und Konsum von Cannabis zum eigenen Gebrauch erlaubt. Teilweise wird auch der Anbau in nichtgewinnorientierten Vereinen erlaubt. Ein auf die Selbstversorgung beschränktes Modell hätte den Vorteil, dass es rasch umgesetzt werden könnte, geringe gesellschaftliche Risiken zu erwarten sind und andere Länder bereits Erfahrungen damit gemacht haben. Da es nur auf die Konsumierenden abzielt, die selbst Cannabis anbauen können und wollen, wäre keine bedeutende Zunahme des Konsums zu erwarten. Zudem würden die Kosten für die Strafverfolgung der Konsumierenden wegfallen. Schliesslich ist eine Entkriminalisierung des Konsums und Besitzes zum eigenen Gebrauch grundsätzlich mit Einheits-Überkommen von 1961 über die Betäubungsmittel (EHÜ)⁴² vereinbar, während ein kommerzieller Verkauf von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken unvereinbar ist.

⁴⁰ Unter Entkriminalisierung versteht man in der Regel die Abschaffung der strafrechtlichen Sanktionen für den Konsum und Besitz zum Zweck des eigenen Konsums einer verbotenen, kontrollierten Substanz. Im Bereich des Cannabis gibt es auch Länder, die zusätzlich den Anbau entkriminalisiert haben. Anstelle strafrechtlicher Sanktionen werden meistens administrative, zivilrechtliche Sanktionen oder Ordnungsbussen verhängt.

⁴¹ Für eine Übersicht der diversen Regulierungsmodelle siehe Kapitel 6.5 im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Minder 21.3280.

⁴² SR **0.812.121**

Für die Kommission bringt ein auf die Selbstversorgung beschränktes Modell aber zu wenig Vorteile aus Sicht des Gesundheits- und Jugendschutzes und erfüllt damit die Ziele der parlamentarischen Initiative nicht. Die Konsumierenden würden zwar entstigmatisiert, aber sie könnten nur bedingt erreicht werden. Entsprechend könnte der problematische Konsum kaum verringert werden. Weiter ist die Qualität der selbst angebaute Produkte ungewiss. Ein gewichtiger Nachteil ist auch, dass der illegale Markt im Wesentlichen weiterbestehen würde, da nur ein kleiner Teil der Konsumierenden selbst Cannabis anbauen dürfte. Gemäss Erfahrungen in den USA und Kanada betrifft dies bis zu 10 Prozent der Konsumierenden.⁴³ Wird auch der Betrieb von Vereinen erlaubt, kann die Reichweite erhöht und die Konsumierenden können besser erreicht werden. Ein Modell mit Verkaufsstellen und gewerblicher Produktion kann jedoch den Jugend- und Gesundheitsschutz besser sicherstellen. Aus diesen Gründen sieht die Kommission den eigenen Anbau von Cannabis nur als Ergänzung in einem regulierten Markt vor.

2.3.2 Einschluss THC-armer Hanfprodukte in die Regelung zu Cannabis

Die Subkommission hat sich mehrfach mit der Frage befasst, ob die Regelung auch Hanfprodukte umfassen soll, die den THC-Grenzwert von 1 Prozent nicht erreichen, aber auch zu nicht medizinischen, so genannt rekreativen Zwecken verwendet werden. Der THC-Grenzwert wurde 2011 bei der Umsetzung der Revision des BetmG auf Vorschlag der Schweizerischen Gesellschaft für Rechtsmedizin (SGRM) eingeführt. Ziel war es, ein objektives Unterscheidungskriterium von Nutzhanf und Cannabis («Drogenhanf») zu etablieren, mit dem sich die schwierige Zweckabwägung erübrigt und der Vollzug vereinfacht werden sollte. In der Folge wurde Hanf aber nicht nur für industrielle Zwecke verwendet, sondern es entwickelte sich auch ein Markt für THC-arme Hanfprodukte zum Konsum. Für diese THC-armen Hanfprodukte gelten je nach Verwendungszweck unterschiedliche Regelungen (vgl. Ziff. 2.1.2). Während THC-arme Hanfprodukte zum Rauchen oder Erhitzen unter dem Tabakproduktrecht auf den Markt gebracht werden können, bereitet vor allem die rechtliche Einordnung von CBD-Tinkturen und Extrakten zur oralen Einnahme Schwierigkeiten. Für diese Produkte ist je nach Hauptzweck das Lebensmittel- oder Heilmittelrecht anwendbar. Sie können die Anforderungen des Lebensmittelrechts allerdings nicht erfüllen, da dort nur minimale THC-Rückstände zulässig sind. Zudem lassen sich kantonale Unterschiede im Vollzug beobachten. Im Bericht in Erfüllung des Postulats Minder 21.3280 hat der Bundesrat die Problematik bei THC-armen Hanfprodukten zu rekreativen Zwecken ausführlich dargelegt. Er hat auch Varianten zur Regelung dieser Produkte zur Diskussion gestellt, darunter auch den Einschluss dieser Produkte in eine mögliche Regelung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken.⁴⁴

⁴³ Pardal, M. / Kilmer, B. / d'Auria, S. / Strabel, T. / Galimberti, S. / Hoorens, S. / Decorte, T. / Senator, B. (2023): Alternatives to profit-maximising commercial models of cannabis supply for non-medical use. RAND Europe.

⁴⁴ Siehe Kapitel 4.4 bis 4.11 des Berichts des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Minder 21.3280. Die Varianten sind in Kapitel 4.10.3 dargelegt.

Die Subkommission hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, den THC-Grenzwert beizubehalten und THC-arme Hanfprodukte von der Regelung auszuschliessen. Ein Absenken des THC-Grenzwertes hätte zwar den Vorteil, dass er an die international verbreiteteren Werte von 0,2 oder 0,3 Prozent angepasst werden könnte. Mit dem Absenken des THC-Grenzwertes würde aber die in der Schweiz klare und bewährte Regel zur Einstufung der Betäubungsmittel mit Wirkungstyp THC abgeschafft. Der THC-Grenzwert von 1 Prozent zielt auf die psychotrope Wirkung ab. Cannabis mit weniger als 1 Prozent THC wirkt kaum berauschend und erzeugt keine Abhängigkeit. Auch eine freiwillige Unterstellung von THC-armen Hanfprodukten in die Regelung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken hat die Subkommission abgelehnt. Dies würde die gesamte Regelung verkomplizieren, Unklarheiten schaffen und den Aufwand beim Vollzug vergrössern. Gewisse im Vorentwurf vorgesehene Vorschriften wie das Werbeverbot dürften so für die THC-armen Hanfprodukte mangels ihrer psychotropen Wirkung nicht verhältnismässig sein. Die Subkommission ist daher zum Schluss gekommen, dass sich die Regelung im Sinne der parlamentarischen Initiative auf Cannabis mit psychoaktiver Wirkung fokussieren soll.

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

3.1 Mitgliedstaaten der EU

In Bezug auf die Verwendung von Betäubungsmitteln, so auch Cannabis, gibt es kein vollumfänglich harmonisiertes EU-Recht. Es liegt grundsätzlich in der Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten, wie sie den Konsum von Betäubungsmitteln regeln. Die EU hat jedoch gestützt auf Artikel 83 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legislative Kompetenzen im Bereich des grenzüberschreitenden illegalen Drogenhandels. Gestützt auf diese Kompetenz hat der Rat 2004 den Rahmenbeschluss 2004/757/JI⁴⁵ erlassen. Dieser legt Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen und Grundstoffen⁴⁶ fest. Massnahmen in Bezug auf den persönlichen Konsum wurden explizit ausgeklammert. Ferner kann die EU ergänzende Vorschriften in Bezug auf die Massnahmen der Mitgliedstaaten zur Verringerung drogenkonsumbedingter Gesundheitsschäden einschliesslich der Informations- und Vorbeugungsmassnahmen erlassen (Art. 168 Abs. 1 AEUV). Alle EU-Mitgliedstaaten haben das EHÜ ratifiziert.

Es gibt keinen Mitgliedstaat der EU, der eine vergleichbare Marktregelung zu Cannabis für nicht medizinische Zwecke hat, wie sie der Vorentwurf vorsieht. In den meisten Mitgliedstaaten der EU ist die nicht medizinische Verwendung von Cannabis verboten. In einigen europäischen Ländern gab es indes in den letzten Jahren

⁴⁵ Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels.

⁴⁶ Grundstoffe sind Stoffe, die keine Abhängigkeit erzeugen, die aber in Betäubungsmittel oder psychotrope Stoffe überführt werden können.

Entwicklungen hin zu einer Neuregelung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken. Die Staaten gehen in diesen Bestrebungen unterschiedlich weit. Einige haben den Besitz zum Eigenbedarf und Konsum entkriminalisiert während andere diesen legalisiert haben. Alle bis dato verfolgte Ansätze sind aus Sicht der jeweiligen Staaten mit dem EU-Recht und dem EHÜ vereinbar, weil der kommerzielle Handel nicht legalisiert wurde.

3.1.1 Entkriminalisierung von Cannabis

Portugal

In Portugal wurde der Konsum und Besitz geringfügiger Mengen von sämtlichen Drogen im Jahr 2001 entkriminalisiert. Das portugiesische Modell unterscheidet zwischen Konsumierenden und illegalen Händlern, wobei es grundsätzlich keine cannabispezifische Regelung gibt.⁴⁷ Konsumierende sind als Patientinnen und Patienten zu betrachten, denen Unterstützung angeboten werden muss. Illegale Händler hingegen werden weiterhin strafrechtlich verfolgt. Der Schwerpunkt dieses Modells liegt auf der Behandlung und Schadensminderung für Konsumierende.⁴⁸ Der Verkauf und Konsum von Cannabis bleiben illegal.⁴⁹

Tschechische Republik

In der Tschechischen Republik wurde 1990 der Besitz von Drogen zum persönlichen Gebrauch von einer Straftat auf eine Gesetzeswidrigkeit herabgestuft. Ab 1999 wurden für die verschiedenen Betäubungsmittel Mengen definiert, bei denen der Besitz weiterhin straflos bleiben sollte. 2009 schliesslich wurde die Mengenbeschränkung für Cannabis wieder aufgehoben.⁵⁰ Überdies gibt es derzeit Diskussionen innerhalb der Regierung und des Parlamentes über eine Legalisierung von Cannabis für nicht medizinische Zwecke. Die Details sind jedoch noch nicht festgelegt.

Spanien

Seit Anfang der 90er Jahre haben sich in Spanien in einigen Regionen nicht gewinnorientierte Anbauvereine – sogenannte *Cannabis Social Clubs* (CSC) – etabliert, in denen Mitglieder zum Eigenkonsum Cannabis beziehen und konsumieren können.⁵¹ Sie bewegen sich in einer rechtlichen Grauzone und stützen sich auf eine Rechtsprechung, welche nahelegt, dass Handlungen im privaten Raum (Konsum, Produktion, Weitergabe ohne Profit) nicht strafrechtlich verfolgt werden.⁵²

⁴⁷ Eine geringfügige Menge entspricht zehn Tagesrationen, die je nach Substanz unterschiedlich ist.

⁴⁸ Hofmann, R. (2025): *The Regulation of Cannabis in Europe. Of Highs and Laws*. London: Routledge.

⁴⁹ Lei n.º 30/2000. Regime jurídico do consumo de estupefacientes.

⁵⁰ Zabransky, T. / Mravcik, V. / Gajdosikova, H. / Milovsky, M. (2001): *Impact Analysis Project of New Drugs Legislation: Summary Final Report*. Prag: Büro der Tschechischen Regierung, Sekretariat der Nationalen Drogenkommission.

⁵¹ Pardal, M. et al. (2023).

⁵² Philibert, A. / Zobel, F. (2019): *Revue internationale des modèles de régulation du cannabis*. Genève, S. 37ff.

Niederlande

In den Niederlanden ist Cannabis zwar per Gesetz nach wie vor verboten, seit 1976 ist aber der Verkauf, Besitz und Konsum von Kleinmengen an Cannabis *de facto* legalisiert. Das heisst, dass dieser Handel in sogenannten *Coffeeshops* toleriert wird. Nicht toleriert wird jedoch die Produktion und der Vertrieb von Cannabis, was zu gewissen Widersprüchen dieses Ansatzes führt (sog. «backdoor-Problem»). 2017 nahm das Parlament in den Niederlanden deshalb ein Experimentiergesetz zur befristeten, örtlich begrenzten Legalisierung des Anbaus von Cannabis an. Ziel ist es zu klären, ob die gesamte Wertschöpfungskette vom Anbau über die Lieferung bis zum Verkauf in den *Coffeeshops* unter staatlicher Kontrolle abgewickelt werden kann.⁵³ Der auf vier Jahre befristete Versuch ist 2025 angelaufen und soll ähnlich wie die Schweizer Pilotversuche wissenschaftlich ausgewertet werden.⁵⁴ Belastbaren Erkenntnisse liegen noch nicht vor.

3.1.2 Legalisierung der Selbstversorgung mit Cannabis

Luxemburg

In Luxemburg wurde der Eigenanbau für erwachsene Personen im Jahr 2023 legalisiert. Erlaubt ist der Anbau von bis zu vier Pflanzen pro Haushalt, insofern diese nicht vom öffentlichen Raum aus ersichtlich sind. Die Verpackungen von Cannabissamen müssen mit Warnhinweisen versehen werden. Der Konsum von Cannabis im öffentlichen Raum bleibt verboten.⁵⁵

Malta

Als erstes europäisches Land hat Malta Ende 2021 den Anbau zur Selbstversorgung und CSC erlaubt. Seither können Erwachsene in Malta bis zu sieben Gramm Cannabis mit sich führen, bis zu vier Pflanzen pro Haushalt anbauen und bis zu 50 Gramm getrocknetes Cannabis zuhause aufbewahren. Die CSC erfordern eine Bewilligung der *Authority for the Responsible Use of Cannabis*. Die CSC müssen nicht gewinnorientiert sein und es gilt ein Werbeverbot. Ihre Mitgliederzahl ist auf 500 beschränkt. Die Bezugsmenge für Mitglieder ist pro Tag auf sieben Gramm und pro Monat auf 50 Gramm getrocknetes Cannabis limitiert. Touristinnen und Touristen sowie Personen unter 18 Jahren ist die Mitgliedschaft verwehrt. Der Cannabiskonsum im öffentlichen Raum bleibt verboten.⁵⁶

Deutschland

In Deutschland ist das Konsumcannabisgesetz seit April 2024 in Kraft. Seitdem dürfen Erwachsene legal Cannabis konsumieren und zur Selbstversorgung anbauen. Erwachsene dürfen zuhause bis zu drei Pflanzen anbauen. Der Besitz von bis zu

⁵³ Hofmann R. (2025).

⁵⁴ [www.government.nl > Topics > Controlled Cannabis Supply Chain Experiment](https://www.government.nl/topics/controlled-cannabis-supply-chain-experiment), 6. Mai 2025.

⁵⁵ Loi du 10 juillet 2023 portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie.

⁵⁶ Act No. LXVI of 2021. Authority on the Responsible Use of Cannabis Act.

25 Gramm getrocknetem Cannabis im öffentlichen Raum ist straffrei. Für den privaten Raum gilt die Grenze von 50 Gramm getrocknetem Cannabis. Der öffentliche Konsum von Cannabis ist beschränkt. So gilt zum Beispiel ein Konsumverbot in Fussgängerzonen von 7 bis 20 Uhr. Cannabis darf nicht in Gegenwart von Minderjährigen konsumiert werden. Verboten ist auch der Konsum in Sichtweite von Schulen, Kinderspielplätzen, Kinder- und Jugendeinrichtungen oder Sportstätten geben. Für Personen unter 18 Jahren bleibt der Besitz von Cannabis nach wie vor verboten. Es gibt ein allgemeines Werbe- und Sponsoringverbot für Cannabis und für Anbauvereinungen.⁵⁷

Seit Juli 2024 haben Anbauvereinungen die Möglichkeit, Cannabis anzubauen. Ziel ist es, dass sich Konsumierende legal mit Cannabis versorgen können, die dieses selbst nicht anbauen können oder wollen. Die Anbauvereinungen benötigen eine Erlaubnis von der zuständigen Behörde des jeweiligen Bundeslandes. Sie dürfen höchstens 500 Mitglieder haben und die Mitglieder erhalten höchstens 25 Gramm Cannabis pro Tag und höchstens 50 Gramm Cannabis pro Monat zum Eigenkonsum. Der Konsum innerhalb der Anbauvereinigung ist nicht erlaubt.⁵⁸ In einem zweiten Schritt ist angedacht, dass künftig in den Bundesländern ähnlich den Pilotversuchen in der Schweiz befristete regionale Modellprojekte mit weitergehenden Verkaufsmöglichkeiten durchgeführt und wissenschaftlich evaluiert werden.⁵⁹

In Deutschland gibt es erste Anzeichen, dass das auf Selbstversorgung basierende Modell die Nachfrage an Cannabis nicht zu decken vermag. Der illegale Markt dürfte daher nur bedingt verdrängt werden.

3.2 Weitere Staaten

Erfahrungen mit der Legalisierung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken in Uruguay, Kanada und mehreren US-Bundesstaaten sind von besonderem Interesse, weil es sich dabei um umfassende Marktregulierungen handelt. Andere Länder haben den Gebrauch, Konsum und Besitz von Cannabis entkriminalisiert. Dazu gehören beispielsweise Südafrika, Australien oder Jamaika.

USA

In den USA gibt es derzeit 24 Bundesstaaten, 3 Territorien und den *District of Columbia*, welche einen legalen Zugang für Cannabis geschaffen haben. Es handelt sich dabei ausschliesslich um gliedstaatliche Regelungen, welche bislang durch die Bundesregierung toleriert wurden. Eine übergeordnete nationale Gesetzgebung existiert nicht und es gibt entsprechend Unterschiede zwischen den US-Bundesstaaten. Washington und Colorado waren die ersten Bundestaaten, die Cannabis zu nicht medizinischen

⁵⁷ Gesetz zum Umgang mit Konsumcannabis (Konsumcannabisgesetz, KCanG) vom 27. März 2024.

⁵⁸ www.bundesgesundheitsministerium.de > Themen > Cannabis > FAQ Cannabisgesetz, 6. Mai 2025.

⁵⁹ Die Realisierung dieser zweiten Phase unter der neuen Bundesregierung ist aktuell ungewiss.

Zwecken 2012 legalisierten (Markttöffnung im Jahr 2014). Ende 2023 lebte mehr als die Hälfte der US-Bevölkerung in Bundesstaaten, in denen der Konsum von Cannabis für Erwachsene ab 21 Jahren legalisiert war.⁶⁰

Derzeit sind alle Verkaufsstellen kommerziell ausgerichtet und werden von privaten Unternehmen betrieben. Unterschiede zwischen den Bundesstaaten gibt es beispielsweise betreffend die Bezugsmengen. So dürfen Verbraucher in Connecticut beispielsweise eine halbe Unze (ca. 14 Gramm) Cannabis pro Einkauf erwerben.⁶¹ Im Bundesstaat New York sind es drei Unzen (ca. 85 Gramm).⁶² Auch bei den Verpackungsrichtlinien gibt es Unterschiede. In den Bundesstaaten New Jersey und Maryland müssen die Verpackungen neutral gehalten sein (sog. *plain packaging*). Weitere Unterschiede gibt es in Bezug auf Standort- und Altersbeschränkungen, Sicherheitsanforderungen und die Frage, ob Online-Bestellungen und Hauslieferungen erlaubt sind.

Die Ergebnisse bezüglich der Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken in den USA erscheinen sehr heterogen und oft widersprüchlich. Dies ist auch auf die unterschiedlichen Regulierungsmodelle in den einzelnen Staaten zurückzuführen. Zudem ist die Legalisierung in den meisten Staaten erst vor relativ kurzer Zeit erfolgt. Daher sind in vielen Bundesstaaten noch keine Daten verfügbar. In einigen Bundesstaaten ist der Verkauf im Einzelhandel zudem noch nicht vollständig umgesetzt.

Eine 2024 veröffentlichte Auswertung von 33 wissenschaftlichen Studien ergab, dass bei Jugendlichen in 10 Studien keine Veränderung der Prävalenz des Cannabiskonsums im Zusammenhang mit der Legalisierung festgestellt wurde, in 6 Studien ein Rückgang und in 7 Studien ein Anstieg. Bei jungen Erwachsenen zeigten 8 Studien einen Anstieg bei mindestens einem Indikator, 4 Studien zeigten keine Veränderung und 1 Studie einen Rückgang.⁶³

Eine andere, 2023 veröffentlichte Auswertung von 32 in den USA durchgeführten Studien ergab, dass die Monatsprävalenz des Cannabiskonsums bei Personen ab 26 Jahren nach der Legalisierung deutlich zugenommen zu haben scheint, während bei jungen Erwachsenen (18–25 Jahre) und Jugendlichen (12–17 Jahre) kein signifikanter Anstieg des Cannabiskonsums zu verzeichnen ist.⁶⁴

⁶⁰ Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMSHA) (2023): National Survey on Drug Use and Health.

⁶¹ State of Connecticut, Department of Consumer Protection (2023): Department of Consumer Protection Announces Adult-Use Cannabis Transaction Limit Increase. Medienmitteilung vom 31.10.2023.

⁶² nyc.gov/site/doh/index.page > health-topics > Cannabis (Marijuana), 6. Mai 2025.

⁶³ O’Grady, M. A. / Iverson, M. G. / Suleiman, A. O. / Rhee, T. G. (2024): Is legalization of recreational cannabis associated with levels of use and cannabis use disorder among youth in the United States? A rapid systematic review. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 33(3): 701-723.

⁶⁴ Athanassiou, M. / Dumais, A. / Zouaoui, I. / Potvin, S. (2023): The clouded debate: A systematic review of comparative longitudinal studies examining the impact of recreational cannabis legalization on key public health outcomes. *Frontiers in psychiatry*, 13.

Die Studienlage zum Bundesstaat Kalifornien zeigt auf, dass die monatliche Prävalenz des Cannabiskonsums nach der Legalisierung sowohl bei Erwachsenen als auch bei jungen Erwachsenen gestiegen ist. Im Zuge der zunehmenden Verfügbarkeit von legalem Cannabis ist auch der Mischkonsum von Cannabis und Alkohol durch Jugendliche gestiegen. Einige Studien ergaben, dass die Nähe zu Verkaufsstellen mit einem Anstieg des Cannabiskonsums verbunden war. Mehrere Studien zeigten auch, dass die Konsumierenden Cannabis nach der Legalisierung als weniger schädlich ansahen als zuvor.⁶⁵

Zu beachten ist, dass die Verkaufsstellen, die in den US-Bundesstaaten mit einem legalen Cannabismarkt existieren, alle kommerziell ausgerichtet sind. Kommerzielle Verkaufsmodelle werden mit negativen Auswirkungen in Verbindung gebracht, da sie die grössten Treiber für die Absatzförderung und damit letztlich den Konsum sind.⁶⁶ Unerwünschte Legalisierungsfolgen wie die Zunahme des risikoreichen Konsums, der Anstieg der Verkehrsunfälle und Eintritte in die Notfallaufnahmen werden vor dem Hintergrund diverser problematischer Aktivitäten der neuen Cannabisindustrie interpretiert, die nach Gewinnmaximierung trachtet.⁶⁷

Uruguay

Als erster souveräner Staat hat Uruguay Cannabis im Jahr 2013 legalisiert. Politisch wurde die Legalisierung mit dem Schutz der menschlichen Gesundheit und der Menschenrechte begründet.⁶⁸ Das südamerikanische Land wählte eine strenge Regulierung mit umfassender staatlicher Kontrolle.⁶⁹ Diese beinhaltet ein Konsumentenregister: Erwachsene, die Cannabis konsumieren wollen, müssen sich beim *Instituto de regulación y control del cannabis* (IRCCA) für eine von drei möglichen Bezugsquellen registrieren lassen. Die drei Optionen sind Cannabis aus der Selbstversorgung, Cannabis aus Anbauvereinigung (bestehend aus 15 bis maximal 45 Mitgliedern), oder Cannabis aus der kontrollierten Abgabe durch lizenzierte Apotheken. Die erlaubte Bezugsmenge an getrockneten Blüten ist bei allen Bezugsquellen ähnlich.⁷⁰ In den Apotheken werden keine anderen Cannabisprodukte wie Haschisch, Öl oder essbare Produkte angeboten. Die Produktion, der THC-Gehalt und der Preis für das Cannabis werden durch den Staat festgelegt. Das Cannabis für die Apotheken stammt von Produzenten, die eine staatliche Lizenz besitzen, die vom IRCCA vergeben wird. Nur uruguayische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger mit ständigem Wohnsitz in Uruguay können sich beim IRCCA registrieren lassen. Jegliche Werbung ist verboten. Rauchen von Cannabis ist dort verboten, wo ein allgemeines Rauchverbot gilt.

Gemäss dem IRCCA waren im Jahr 2023 36 Prozent der Konsumierenden registriert. Davon bauten 72 Prozent ihr Cannabis selbst an, 13 Prozent bezogen es aus CSC, und

⁶⁵ Hoorens, S. / Pardal, M. / Martinelli, T. / Slootweg, R. / Laar, M. V. (2024): Internationale ontwikkelingen in cannabisbeleid voor recreatief gebruik: Eindrapport. RAND.

⁶⁶ Pardal, M. et al. (2023).

⁶⁷ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Minder 21.3280.

⁶⁸ Hofmann R. (2025).

⁶⁹ Lei N° 19.172, Marihuana y sus derivados.

⁷⁰ Höchstens 480 Gramm getrocknete Blüten aus dem Eigenanbau pro Jahr, Höchstens 40 Gramm getrocknete Blüten pro Monat aus Apotheken und aus CSC (d.h. 480 Gramm pro Jahr).

15 Prozent kauften es in Apotheken. Ein bedeutender Anteil der Konsumierenden ist nicht registriert, aber bezieht es von registrierten Personen. Dieser «Graumarkt» könnte gemäss den Schätzungen bis zu einem Drittel der Konsumierenden ausmachen.⁷¹ Der Anteil des illegalen Marktes bleibt also bedeutend. Ein Grund dafür ist die beschränkte Anzahl Apotheken und lizenzierter Produzenten, was zu Versorgungsproblemen führt. Als Erklärung herbeigezogen wird zudem auch eine unzureichende Umsetzung der Massnahmen gegen die Weitergabe. Stark kritisiert wird schliesslich auch die mit Aufwand verbundene Registrierungspflicht, die einen Teil der Konsumierenden dazu bewegt, auf den illegalen Markt und auf den «Graumarkt» auszuweichen.

Eine Studie aus dem Jahr 2020 fand keine Belege für eine Auswirkung der Legalisierung auf den Cannabiskonsum oder das wahrgenommene Risiko des Konsums unter Jugendlichen.⁷² Eine weitere Studie zeigte, dass die Legalisierung nicht mit einem allgemeinen Anstieg des risikoreichen oder häufigen Cannabiskonsums bei Personen zwischen 12 und 21 Jahren in Verbindung gebracht werden kann.⁷³

Kanada

Das kanadische Gesetz zur Legalisierung von Cannabis ist im Oktober 2018 in Kraft getreten.⁷⁴ Die Regelung legt einen starken Fokus auf die öffentliche Gesundheit und den Gesundheitsschutz. Das Cannabisgesetz gilt landesweit, aber die einzelnen Provinzen und Territorien können weitgehend selbst bestimmen, wie sie den Verkauf von Cannabis regeln. Folgende Grundsätze sind auf nationaler Ebene geregelt: Anbau und Herstellung; Mindestvoraussetzungen für den Verkauf, wie z. B. Verkaufsverbot für Minderjährige; Online-Verkauf; Möglichkeit des Eigenanbaus; Werbeverbot. Die Provinzen regeln die Details zum Verkauf und Vertrieb von Cannabis. Der Verkauf erfolgt ausschliesslich über lizenzierte Verkaufsstellen. Die Provinzen entscheiden, ob sie Eigenanbau zulassen oder weitergehend regeln wollen. Sie können zudem weitergehende Regelungen in den Bereichen Altersbeschränkungen, Besitzmengen und öffentlicher Konsum erlassen. So haben etwa alle Provinzen mit Ausnahme von Alberta das Mindestalter für den Besitz durch Erwachsene auf 19 Jahre erhöht. Québec erhöhte das Mindestalter auf 21 Jahren. Die Selbstversorgung ist in Québec und Manitoba verboten. Betreffend Cannabiskonsum in der Öffentlichkeit haben alle Provinzen Verbote oder Beschränkungen für den öffentlichen Konsum erlassen, meistens übereinstimmend mit den bestehenden Regeln zum Rauchen von Tabak. Was die Marktregelung anbelangt, gibt es Provinzen mit kommerziellen Verkaufsmodellen, während in anderen Provinzen ein staatliches Verkaufsmonopol gilt oder sowohl staatliche wie privatwirtschaftliche Vertriebsmodelle nebeneinander existieren.

⁷¹ IRCCA (2024): Cannabis sector in Uruguay, November 2024.

⁷² Laqueur, H. / Rivera-Aguirre, A. / Shev, A. / Castillo-Carniglia, A. / Rudolph, K. E. / Ramirez, J. / ... / Cerdá, M. (2020): The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use. *International Journal of Drug Policy*, 80.

⁷³ Rivera-Aguirre A. Castillo-Carniglia, A. / Laqueur, H. S. / Rudolph, K. E. / Martins, S. S. / Ramirez, J. / ... / Cerdá, M. (2022): Does recreational cannabis legalization change cannabis use patterns? Evidence from secondary school students in Uruguay. *Addiction*, 117(11).

⁷⁴ Cannabis Act (S.C. 2018, c.16).

Ein aus Sicht des Gesundheitsschutzes interessantes Verkaufsmodell findet sich in der Provinz Québec.⁷⁵ In Québec ist die einzige autorisierte Vertreiberin von Cannabisprodukten die dazu beauftragte staatliche *Société québécoise du cannabis* (SQDC). Neben Verkaufsstellen betreibt sie auch den Online-Verkauf. Das Personal in den Verkaufsstellen muss geschult sein. Angeboten werden Cannabisblüten, Haschisch, Cannabisprodukte zum Schlucken (sog. *edibles*) und Cannabisextrakte. Die Gewinne aus dem staatlichen Cannabisverkauf werden für Präventions- und Schadenminderungsmaßnahmen im Suchtbereich und für die Cannabisforschung eingesetzt. Eigenanbau ist in Québec verboten. Der Konsum ist nur in privaten Räumen erlaubt. Die maximale Bezugsmenge pro Einkauf beträgt 30 Gramm getrocknetes Cannabis, was der nationalen Regelung entspricht und der THC-Gehalt ist auf maximal 30 Prozent beschränkt. An bestimmten Orten, wie etwa Schulen, darf kein Cannabis auf sich getragen werden.

Gemäss der im Jahr 2024 veröffentlichten Evaluation, die eine Expertengruppe im Auftrag der kanadischen Regierung durchführte, konnten Fortschritte in Bezug auf die Ziele der Cannabisgesetzgebung erzielt werden.⁷⁶ Dazu gehören insbesondere die Verbesserung des Jugendschutzes, die Versorgung der Konsumierenden mit einem diversifizierten Angebot an sichereren Cannabisprodukten und Fortschritte bei der Verdrängung des illegalen Marktes.⁷⁷

Der Cannabiskonsum unter Jugendlichen ist seit der Legalisierung stabil geblieben. Kanada bleibt aber eines der Länder mit dem höchsten Cannabiskonsum unter Jugendlichen. Die Expertengruppe führt dies darauf zurück, dass präventive Massnahmen zu wenig unterstützt wurden. Bemängelt werden auch die unzureichenden Bemühungen der kanadischen Gesundheitsbehörde, zielgerichtet über die potenziellen Risiken der unbeabsichtigten Einnahme von Cannabisprodukten (insbesondere sog. *edibles*) zu sensibilisieren. Denn seit der Legalisierung gibt es zunehmend Berichte über eine Zunahme von Intoxikationen durch Cannabis bei Kindern.

Gemäss der Expertengruppe weist die derzeit verfügbare Studienlage darauf hin, dass der Anstieg von Vorfällen im Gesundheitswesen betreffend cannabisbedingte Psychosen mit der Ausweitung der Produktpalette (d.h. Cannabisextrakte oder Cannabisprodukte zum Schlucken) und der Ausweitung des kommerziellen Verkaufs zusammenfällt. Die Expertengruppe empfiehlt, dass Konsumierende die Möglichkeit erhalten, Produkten mit geringerer Potenz zu wählen und besser über die Risiken hochpotenter und neuartiger Produkte sensibilisiert zu werden. Die Evaluation schliesst auch eine striktere Produktregulierung (z. B. Verbot von Aromen oder stärkere THC-Begrenzung) und die Verteuerung von risikoreichen Cannabisprodukten mittels einer Steuer nicht aus, sollte die Nachfrage weiter zunehmen. Hochpotente Cannabisprodukte ganz aus dem Sortiment zu nehmen, empfiehlt die Expertengruppe

⁷⁵ C-5.3. Loi encadrant le cannabis, Gouvernement du Québec.

⁷⁶ Rosenberg, M. / Ayonrinde, O. / Conrod, P. J. / Levesque, L. / Selby, P. (2024): Legislative Review of the Cannabis Act. Final report of the Expert Panel.

⁷⁷ 2024 bezogen laut Umfrageergebnissen nur noch drei Prozent der Konsumierenden Cannabis aus illegalen Quellen.

indes nicht, weil die Nachfrage ansonsten durch den illegalen Markt gedeckt würde, wodurch die Gesundheitsrisiken noch grösser wären.⁷⁸

Es lassen sich jedoch Unterschiede zwischen den Provinzen feststellen: In Quebec scheint die vergleichsweise deutlich striktere Regelung zu weniger negativen Auswirkungen geführt zu haben. Untersuchungen zeigen zum Beispiel, dass es weniger cannabisbedingte Vergiftungen bei Kindern gibt als in anderen Provinzen.⁷⁹ Zudem ist der Anteil der (fast) täglich Konsumierenden zwischen 2018 und 2024 von 4 Prozent der Bevölkerung auf 3 Prozent zurückgegangen. Was die 12-Monats-Prävalenz angeht, so stieg diese kanadaweit zwischen 2018 und 2024 um 4 Prozentpunkte von 22 Prozent auf 26 Prozent, während der Anstieg in Québec 2 Prozentpunkte von 16 Prozent auf 18 Prozent betrug.⁸⁰

In der Evaluation wird zudem ein stärkeres Engagement der Polizei und Justiz gefordert, damit das geltende Recht und der Kampf gegen illegale Aktivitäten besser durchgesetzt werden können. Eine unzureichende Durchsetzung würde kriminelle Akteure ermutigen und könnte von Konsumierenden fälschlicherweise so interpretiert werden, dass illegale Cannabisaktivitäten keine Gesundheits- oder Sicherheitsbedenken aufwerfen.⁸¹

Was die Verkehrssicherheit anbelangt, sind die bisherigen Erfahrungen gemischt. Kanadaweit ist das Fahren nach Cannabiskonsum gemäss Selbstauskünften drei Jahre nach der Legalisierung (2021) von 27 Prozent auf 16 Prozent zurückgegangen und in den folgenden drei Jahren mehr oder weniger stabil geblieben.⁸² Eine Studie aus British Columbia – eine Provinz mit einer der liberalsten Regelungen in Kanada – zeigt, dass die Legalisierung mit einem Anstieg des Anteils positiver THC-Tests bei Personen mit mittelschweren Verkehrsunfällen assoziiert war.⁸³ In den Provinzen Alberta und Ontario wurde kurz nach der Legalisierung keine Veränderung bei der Zahl der Notaufnahmen von Verkehrsunfällen festgestellt.⁸⁴

⁷⁸ Rosenberg, M. et al. (2024), S. 30-32.

⁷⁹ Hoorens, S. et al. (2024).

⁸⁰ health-infobase.canada.ca/cannabis/data-exploration.html > Abbildung 1, 6. Mai 2025.

⁸¹ Rosenberg, M. et al. (2024).

⁸² health-infobase.canada.ca/cannabis/data-exploration.html > Abbildung 5 “Operated a vehicle after cannabis use in the past 12 months, 2018 to 2024”, 6. Mai 2025.

⁸³ Brubacher, J. R. / Chan, H. / Erdelyi, S. / Staples, J. A. / Asbridge, M. / Mann, R. E. (2022): Cannabis Legalization and Detection of Tetrahydrocannabinol in Injured Drivers. *The New England Journal of Medicine* 386 (2): 148-156.

⁸⁴ Callaghan, R. C. / Sanches, M. / Vander Heiden, J. / Asbridge, M. / Stockwell, T. / Macdonald, S. / ... / Kish, S. J. (2021): Canada's cannabis legalization and drivers' traffic-injury presentations to emergency departments in Ontario and Alberta, 2015-2019. *Drug and alcohol dependence*, 228.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Umfassende Regulierung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken

Mit der Vorlage soll ein Spezialgesetz zur Regelung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken geschaffen werden: Das Bundesgesetz über Cannabisprodukte (Cannabisproduktegesetz, CanPG). Erwachsenen Personen soll der Zugang zu Cannabis ermöglicht werden, ohne den Konsum zu fördern. Der Anbau, die Herstellung, der Verkauf und der Besitz von Cannabis sollen umfassend reguliert werden. Das Gesetz soll konsequent auf die öffentliche Gesundheit ausgerichtet sein und sich in die Vier-Säulen-Politik einfügen. Ziel des Gesetzes ist es, die schädlichen, gesundheitlichen Auswirkungen des Cannabiskonsums und den problematischen Konsum zu reduzieren. Minderjährige sollen vor dem Kontakt mit Cannabis geschützt und vom Konsum abgehalten werden. Personen, die kein Cannabis konsumieren, sollen vor den schädlichen Auswirkungen des Konsums geschützt werden (Art. 1).

In Übereinstimmung mit der Ausrichtung auf die öffentliche Gesundheit sollen folgende Grundsätze gelten:

- Cannabis soll nicht als gewöhnliches Produkt gehandelt und weiterhin als Betäubungsmittel eingestuft werden (Art. 2).
- Jegliche Abgabe von Cannabis oder Cannabissamen und -stecklingen an Minderjährige soll verboten sein (Art. 8).
- Es soll ein umfassendes Werbeverbot für Cannabis, für Cannabissamen und -stecklinge sowie für Zubehör zum Cannabiskonsum gelten. Verkaufsförderung, Sponsoring und auch die Gratisabgabe sollen ebenso verboten sein (Art. 11).
- Der Anbau von Cannabis und die Herstellung von Cannabisprodukten sollen nur mit einer Bewilligung des Bundes erlaubt sein (Art. 15).
- Der Verkauf von Cannabisprodukten soll nicht gewinnorientiert erfolgen. Das Recht zum Verkauf in Verkaufsstellen soll den Kantonen zukommen, das Recht zum Online-Verkauf dem Bund (Art. 39 und 48). Die Kantone müssen das Recht wahrnehmen, es an Gemeinden übertragen oder via Konzessionen an eine begrenzte Anzahl Organisationen weitergeben. Der Bund kann eine Konzession für den Online-Verkauf vergeben (Art. 40 und 49).
- Gemäss dem Verbot der vertikalen Integration sollen sich Anbauer oder Hersteller nicht am Verkauf von Cannabisprodukten beteiligen dürfen. Umgekehrt sollen sich Inhaber einer Konzession für den Verkauf nicht am Anbau oder an der Herstellung beteiligen dürfen (Art. 9).
- Cannabis soll vom gewerblichen Anbau bis zum Verkauf oder zur Entsorgung mittels eines elektronischen Systems nachverfolgt werden (Art. 85).
- Cannabisprodukte sollen mit einer Lenkungsabgabe belegt werden. Die Lenkungsabgabe soll umso höher ausfallen, je schädlicher die Konsumform und je höher der THC-Gehalt ist (Art. 63).

4.1.1 Gegenstand und Geltungsbereich

Gegenstand des Vorentwurfs ist die nicht medizinische Verwendung von Cannabis (Art. 2). Entscheidend für die Definition von Cannabis ist der THC-Gehalt. Dabei soll der heutige THC-Grenzwert von mindestens 1 Prozent weiterhin gelten. Zu Cannabis zählen auch die Cannabisprodukte und die Rohstoffe oder Zwischenprodukte, aus denen Cannabisprodukte hergestellt werden. Cannabisprodukte sind verwendungsfertige Produkte, die für den Verkauf aufbereitet worden sind. Sie werden dabei grundsätzlich je nach Konsumform unterschieden: Cannabisprodukte zum Rauchen, Verdampfen, Schlucken oder Schnupfen sowie Cannabisprodukte zur Anwendung im Mund oder auf der Haut (Art. 5).

Cannabissamen und -stecklinge sind auch Gegenstand des Vorentwurfs, sie sollen aber nicht mehr als Betäubungsmittel gelten. Sie enthalten kein THC oder nur sehr geringe Mengen an THC. Zudem soll so die Umsetzung des Gesetzes erleichtert werden. Da Cannabissamen und -stecklinge aber primär verwendet werden, um Cannabis herzustellen, gelten für sie teilweise die gleichen Vorgaben wie für Cannabisprodukte. Dies soll erlauben, die Vorschriften zum Jugend- und Gesundheitsschutz sowie zur Marktkontrolle durchzusetzen und allfällige Möglichkeiten zur Umgehung dieser Vorschriften zu verhindern.

Nicht zum Geltungsbereich des Vorentwurfs gehört dagegen Cannabis, das zu medizinischen oder wissenschaftlichen Zwecken verwendet wird. Ebenfalls nicht zum Geltungsbereich zählen Produkte, die einen THC-Gehalt von weniger als 1 Prozent enthalten, etwa die im Handel verbreiteten CBD-Produkte. Kein Gegenstand des Vorentwurfs und verboten gemäss dem BetmG bleiben schliesslich künstlich hergestellte, cannabinoidähnliche Substanzen (Cannabinoidmimetika, sogenannte «synthetische Cannabinoide»).

Zumal Cannabis weiterhin als Betäubungsmittel eingestuft werden soll, sollen verschiedene Vorgaben des BetmG auch bei der Verwendung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken anwendbar sein (Art. 3). So sollen sich die Massnahmen in den Bereichen der Prävention, der Therapie und der Schadenminderung nach den entsprechenden Bestimmungen im BetmG richten. Damit soll die Vier-Säulen-Politik kohärent umgesetzt und der Jugend- und Gesundheitsschutz konsequent berücksichtigt werden. Um den Besonderheiten des Konsums von Cannabis Rechnung zu tragen, sollen die Massnahmen nach BetmG neu auch explizit auf problematischen Konsum abzielen. Problematischer Konsum bezeichnet generell einen Konsum, der negative Auswirkungen auf das Leben der betroffenen Person oder ihr Umfeld hat. Er kann auch ohne eine Abhängigkeit vorliegen und umfasst auch den situationsunangepassten Konsum. Zudem soll die Aufklärungsarbeit der Kantone in den Bildungsstätten im BetmG verankert werden. Mit diesen Ergänzungen des BetmG wird die aktuelle Praxis verdeutlicht.

Im BetmG aufgehoben werden sollen dagegen die Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Verbot von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken. Da für die wissenschaftliche Erforschung des Umgangs mit Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken keine Ausnahmegewilligung mehr erforderlich sein wird, soll auch die Bestimmung zu den Pilotversuchen mit einer Übergangsbestimmung aufgehoben werden.

4.1.2 Selbstversorgung, Besitz und Konsum

Selbstversorgung

Volljährige Personen sollen künftig Cannabis für den Eigengebrauch anbauen dürfen. Die Kommission hält die Selbstversorgung für eine sinnvolle Ergänzung zum gewerblichen Anbau. Sie dürfte nur für einen kleinen Teil der Konsumierenden in Frage kommen, die Cannabis selbst anbauen können und wollen. Gleichzeitig scheinen die mit der Selbstversorgung einhergehenden Risiken aus Sicht der öffentlichen Gesundheit vertretbar (vgl. Ziff. 2.3.1). Da nur für den Eigengebrauch angebaut wird, würden auch die Folgen eines unsachgemässen Anbaus sehr wenige Personen betreffen. Zudem gibt es keine Anreize zur Absatzförderung. Aus diesen Gründen soll der Bereich der Selbstversorgung im Vorentwurf möglichst schlank geregelt werden. Eine solche schlanke Regelung scheint verhältnismässig und soll auch den Vollzug vereinfachen.

Der Vorentwurf sieht vor, dass eine erwachsene Person maximal drei weibliche Pflanzen in Blütephase in ihrer Wohnung und dem dazugehörigen Innen- sowie Aussenbereich anbauen darf (Art. 12). Privat soll 75 Gramm THC gelagert werden dürfen. Dies entspricht 500 Gramm getrockneten Cannabisblüten mit einem durchschnittlich erwarteten THC-Gehalt von 15 Prozent (Art. 14). Die zulässigen Höchstmengen der Erzeugnisse und die zulässige Anzahl Pflanzen sind im Vorentwurf festgehalten, damit im Vollzug klar zwischen der Selbstversorgung und dem gewerblichen Anbau unterschieden werden kann und Verstösse eindeutig festgestellt werden können. Die Kommission hält drei Pflanzen für ausreichend, da so gerade im meistens praktizierten Anbau in der Wohnung bereits beträchtliche Erträge möglich sind. Ausserdem gelten die Vorgaben nur für Pflanzen in Blütephase und pro Person. Die Höchstmenge der Erzeugnisse ist so angesetzt, dass die unterschiedlichen Anbaubedingungen berücksichtigt werden, aber gleichzeitig keine übermässigen Mengen gelagert werden sollen. Dies soll auch eine Weitergabe an Minderjährige oder einen illegalen Verkauf verhindern.

Es soll in der Verantwortung der Konsumierenden liegen, für die Qualität ihrer Erzeugnisse und die Sicherheit zu sorgen. Als Orientierungshilfe soll auf den Verpackungen von Cannabissamen und Stecklingen stehen, welcher Ernteertrag und welcher Gesamt-THC und Gesamt-CBD-Gehalt durchschnittlich erzielt werden können (Art. 28). Zudem soll der Bund über die Selbstversorgung und besonders über einen sicheren Anbau informieren (Art. 89). Die sichere Aufbewahrung liegt ebenso in der eigenen Verantwortung. Insbesondere muss dafür gesorgt werden, dass Minderjährige keinen Zugang zum selbst angebauten Cannabis haben.

Besitz im öffentlichen Raum und unentgeltliche Abgabe

Eine erwachsene Person soll Cannabisprodukte oder selbst angebautes Cannabis in öffentlich zugänglichen Bereichen wie beispielsweise Parks oder Restaurants mitführen dürfen, es gelten aber auch hierfür Höchstmengen (Art. 7). Bei Cannabisprodukten liegt die Höchstmenge bei fünf Gramm Gesamt-THC-Gehalt. Für Erzeugnisse aus der Selbstversorgung gelten sinngemäss ähnliche Höchstmengen. Dabei sollen jeweils nur Cannabisprodukte oder eines der Erzeugnisse der Selbstversorgung mitgeführt werden dürfen.

Gemäss dem Vorentwurf ist jede Abgabe von Cannabisprodukten, von selbst angebautem Cannabis und auch von Cannabissamen und Stecklingen an Minderjährige verboten (Art. 8). Zwar geht Cannabiskonsum noch bis zu einem Alter von 25 Jahren mit einem erhöhten Risiko einher, da die Hirnentwicklung bis dann noch nicht abgeschlossen ist. Die Kommission hält die Altersgrenze von 18 Jahren aber für ein geeignetes Kriterium, da sie auch für Tabak und Spirituosen gilt und die Volljährigkeit als Kriterium den geltenden internationalen Standards entspricht. Erwachsenen Personen soll dagegen erlaubt sein, Cannabisprodukte oder Erzeugnisse aus der Selbstversorgung unentgeltlich an andere Erwachsene weiterzugeben. Diese unentgeltliche Abgabe ist dabei auf die Höchstmengen beschränkt, die für den öffentlichen Raum gelten.

Konsum

Mit der Aufhebung des Verbots von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken ist auch der Konsum von Cannabis nicht mehr strafbar. Entsprechend werden die geltenden Ordnungsbussen abgeschafft. Analog zu Tabakprodukten soll das Rauchen oder Verdampfen von Cannabisprodukten oder von selbst angebautem Cannabis in öffentlich zugänglichen, geschlossenen Räumen oder an Arbeitsplätzen grundsätzlich verboten sein (Art. 4).

Beim Konsum im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr sieht der Vorentwurf keine Änderung vor. Demnach gilt eine Person als fahrunfähig, sobald in ihrem Blut THC nachgewiesen werden kann. Die Kommission hält die aktuelle Regelung weiterhin für geeignet. Es besteht unter Expertinnen und Experten kein etablierter Konsens dazu, welchen Aufschluss die THC-Konzentration im Blut auf die Fahrfähigkeit gibt. THC kann deutlich länger als Alkohol im Blut nachweisbar sein. Die THC-Konzentration kann zudem schwanken und tief sein, während eine psychoaktive Wirkung besteht oder umgekehrt hoch sein ohne Vorliegen einer psychoaktiven Wirkung.⁸⁵ Die gewählte Regelung soll daher absolute Sicherheit bieten und unmissverständlich verdeutlichen, dass das Führen eines Fahrzeuges nach dem Konsum von Cannabis unzulässig ist.

Sanktionen

Wer gegen die Vorschriften zur Selbstversorgung, zum Besitz im öffentlichen Raum oder zur unentgeltlichen Abgabe an Erwachsene verstösst, soll mit Busse bestraft werden (Art. 74). Im Gegensatz dazu sieht der Vorentwurf eine Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren bei jeglicher Abgabe von Cannabis an Minderjährige vor (Art. 75). Diese härtere Sanktion soll den Jugendschutz gewährleisten und entspricht dem heute geltenden Recht. Im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr und auch bei Verstössen von Minderjährigen kommen weiterhin die heute geltenden Regeln zur Anwendung (vgl. Ziff. 2.1.2). Die Ein- oder Ausfuhr von Cannabis ist für Privatpersonen in jedem Fall verboten (Art. 57).

⁸⁵ SGRM (2024b): THC-Grenzwert im Strassenverkehr. Im Auftrag des ASTRA.

4.1.3 Anbau und Herstellung

Organisationen oder Unternehmen sollen künftig Cannabis gewinnorientiert anbauen und Cannabisprodukte herstellen dürfen, sofern sie eine entsprechende Bewilligung haben. Eine gewinnorientierte Produktion ist, sofern sie umfassend reguliert und kontrolliert wird, aus Sicht der Kommission vereinbar mit einer auf die öffentliche Gesundheit ausgerichteten Regelung. Die Konsumierenden sind dank Anforderungen an die Qualität und Sicherheit der Produkte besser geschützt. Innovationen könnten auch zu weniger schädlichen Produkten beitragen. Die hohen Anforderungen an die Produktesicherheit erfordern erhebliche Investitionen, welche von nicht-kommerziellen Akteuren kaum aufgebracht werden dürften (vgl. Ziff. 6.3.1). Um den Gesundheitsschutz zu wahren, müssen diese Tätigkeiten aber kontrolliert werden. Eine engmaschige Kontrolle des Umgangs mit Cannabis ergibt sich auch aus den internationalen Verpflichtungen gemäss dem EHÜ (vgl. Ziff. 7.2.1). Das Bewilligungssystem und das Nachverfolgungssystem sollen diese Kontrolle gewährleisten.

Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit zentral ist das Verbot der vertikalen Integration: Anbauenden und herstellenden Unternehmen soll verboten werden, sich am Verkauf von Cannabisprodukten zu beteiligen. Auf diese Weise soll ein zu starker und zu direkter Einfluss der Anbauer und Hersteller auf die Konsumierenden vermieden werden. Ohne ein solches Verbot könnten die Konsumierenden dazu verleitet werden, bestimmte Produkte, die eine hohe Gewinnmarge abwerfen und stärker abhängig machen, gegenüber risikoärmeren Produkten zu bevorzugen. Der nichtgewinnorientierte Verkauf würde zudem unterlaufen. Schliesslich sollen durch das Verbot der vertikalen Integration auch Monopolstellungen von Unternehmen über die gesamte Handelskette verhindert werden.

Erteilung von Bewilligungen für den Anbau und die Herstellung

Der Vorentwurf sieht vor, dass für den Anbau von Cannabis und für die Herstellung von Rohstoffen, Zwischenprodukten oder Cannabisprodukten eine Bewilligung des BAG benötigt wird (Art. 15). Die Bewilligung wird dabei stets für die ersuchte Tätigkeit erteilt. Die Bewilligung kann sich auf einzelne Tätigkeiten beziehen, sie kann aber auch den gesamten Prozess der Herstellung oder den Anbau und die Herstellung umfassen.

Die Bewilligungen werden erteilt, sofern die Anforderungen erfüllt sind (Art. 15). Bewilligungen sollen nur an juristische Personen mit Schweizer Sitz vergeben werden. Generell müssen die Gesuchsteller die fachlichen und betrieblichen Voraussetzungen aufweisen, um die Anforderungen und Pflichten im Zusammenhang mit der beantragten Tätigkeit zu erfüllen.

An die Bewilligung sind verschiedene Pflichten und Rechte geknüpft. Um die Marktkontrolle und das Verbot der vertikalen Integration zu gewährleisten, gelten Verkaufsbeschränkungen. Inhaber einer Anbaubewilligung dürfen ihre Ernte nur an Inhaber einer Herstellungsbewilligung verkaufen. Inhaber einer Herstellungsbewilligung wiederum dürfen Rohstoffe oder Zwischenprodukte nur an andere Hersteller verkaufen, Cannabisprodukte nur an konzessionierte Organisationen (Art. 10). Gestützt auf die Bewilligung zum Anbau oder zur Herstellung kann Swissmedic gemäss dem betäubungsmittelrechtlichen Kontrollsystem eine spezifische Bewilligung zur Einfuhr oder Ausfuhr erteilen (Art. 58 und 60, i.V.m. Art. 5 Abs. 1 BetmG). Weiter müssen die

Bewilligungsinhaber den gesamten Anbau- und Herstellungsprozess im elektronischen Nachverfolgungssystem dokumentieren (Art. 85). Sie müssen mangelhafte Produkte zurückrufen und zurücknehmen (Art. 36). Schliesslich haben sie verschiedene Pflichten im Zusammenhang mit der Meldung an und der Kontrolle durch die Behörden. Bei Verstössen kann eine Bewilligung eingeschränkt oder entzogen werden und es können zusätzlich strafrechtliche Massnahmen drohen (vgl. Ziff. 4.1.6).

Anforderungen an die Cannabisprodukte

Cannabisprodukte sollen strenge Anforderungen in Bezug auf die Qualität, die Sicherheit und die Verpackung erfüllen müssen. Der Vorentwurf sieht im Gegensatz zu den Vorschriften im Rahmen der Pilotversuche keine Anforderungen an die Anbauqualität vor. Es werden lediglich die Anforderungen an die Cannabisprodukte geregelt. Die Hersteller sind dafür verantwortlich, dass diese Anforderungen erfüllt werden (Art. 33). Zusätzlich zu dieser Selbstkontrolle führen die Behörden Kontrollen durch. Damit wird ein ähnlicher Ansatz verfolgt wie etwa bei pflanzlichen Arzneimitteln.

Namentlich sollen Cannabisprodukte folgende Anforderungen erfüllen:

- Alle Cannabisprodukte dürfen keine Verunreinigungen enthalten, beispielsweise durch Schimmelpilze oder Rückstände von Pflanzenschutzmitteln (Art. 19).
- Unverarbeitete Cannabisprodukte ohne Zusatzstoffe wie Cannabisblüten dürfen maximal 20 Prozent THC enthalten, verarbeitete Cannabisprodukte ohne Zusatzstoffe wie Haschisch maximal 60 Prozent (Art. 20).
- Cannabisprodukte dürfen kein Nikotin, Alkohol, Koffein sowie keine Süss-, Farb- oder Aromastoffe enthalten. Zusatzstoffe, die mit einem geringeren Risiko assoziiert werden könnten, wie etwa Vitamine, sind auch verboten (Art. 21).
- Cannabisprodukte müssen in versiegelten, neutralen Einheitsverpackungen ohne Markenelemente verpackt sein (Art. 27). Farben sollen nur im Rahmen eines einheitlichen Schemas eingesetzt werden dürfen.
- Cannabisprodukte zum Schlucken oder zur Anwendung im Mund müssen kindersicher verpackt sein und sich in ihrer Präsentation von Lebensmitteln unterscheiden (Art. 27).
- Es ist vorgeschrieben, welche Informationen Verpackungen enthalten müssen und welche zusätzlich angebracht werden dürfen (Art. 28).
- Auf den Verpackungen müssen Warnhinweise zu den Gesundheits- und Sicherheitsrisiken des Cannabiskonsums aufgedruckt sein (Art. 29-31).
- Jedes Cannabisprodukt muss über einen Beipackzettel oder über eine via QR-Code abrufbare elektronische Zusatzinformation verfügen (Art. 28).
- Cannabissamen und -stecklinge müssen ebenso in neutralen Einheitsverpackungen ohne Markenelemente verpackt sein. Auf den Verpackungen sind auch Warnhinweise aufzudrucken. Ein Beipackzettel oder eine elektronische Zusatzinformation wird ebenfalls benötigt.

Aus Sicht der Kommission sind strenge und detaillierte Anforderungen an die Cannabisprodukte ein zentrales Element einer auf die öffentliche Gesundheit ausgerichteten Regelung. Vorschriften zu den Zusatzstoffen sollen die Produkte weniger attraktiv machen, gerade für Minderjährige und Nichtkonsumierende. Standardisierte und neutrale Verpackungen verhindern eine Vermarktung und ermöglichen es, Warnhinweise besser sichtbar zu machen. Die aktuelle Studienlage zu den Erfahrungen in den USA und Kanada stützt die Wirksamkeit dieses sogenannt «Plain Packaging» für den Jugend- und Gesundheitsschutz.⁸⁶ Im Rahmen der Pilotversuche werden unterschiedliche Verpackungen eingesetzt, sie sind aber grundsätzlich im neutralen Stil gestaltet. So werden etwa im Rahmen des Pilotversuchs in Lausanne Farben zur Kennzeichnung des THC-Gehalts verwendet. Genau und sachliche Angaben zu den Produkten können weiter dazu beitragen, die Konsumierenden – gerade auch unerfahrene Konsumierende – besser über die verschiedenen THC-Gehalte und Konsumformen sowie die damit verbundenen Risiken zu informieren.⁸⁷ Schliesslich sollen die Vorgaben auch für die Cannabissamen und -stecklinge gelten, um einerseits eine indirekte Werbung für Cannabisprodukte zu verhindern. Andererseits soll sichergestellt werden, dass auch Personen, die selbst Cannabis anbauen, auf die gesundheitlichen Risiken ihrer Erzeugnisse aufmerksam gemacht werden.

4.1.4 Verkauf

Cannabisprodukte sollen in Verkaufsstellen oder online gekauft werden können, der Verkauf soll aber einem staatlichen Monopol unterstehen und darf nicht gewinnorientiert erfolgen. Generell erachtet es die Kommission als notwendig, zusätzlich zur Selbstversorgung auch den Verkauf zu erlauben, um einen breiten Zugang zu Cannabisprodukten zu ermöglichen und den illegalen Markt besser verdrängen zu können. Die Vergabe von Konzessionen und ein nicht gewinnorientierter Verkauf sollen wesentlich dazu beitragen, dass der Konsum nicht gefördert, der problematische Konsum verringert und Minderjährige geschützt werden.

Ein staatliches Monopol zum Verkauf von Cannabisprodukten erscheint aus mehreren Gründen verhältnismässig und zumutbar. Cannabis soll weiterhin als Betäubungsmittel gelten. Bisher war jeglicher Handel damit verboten. Entsprechend besteht ein erhebliches gesundheitspolizeiliches Interesse, dass der Staat den neu erlaubten Handel umfassend kontrolliert.⁸⁸ Ein staatliches Monopol kann grundsätzlich einen effektivi-

⁸⁶ Goodman, S. / Leos-Toro, C. / Hammond, D. (2019): Impact of plain packaging and health warnings on consumer appeal of cannabis products. *Drug and alcohol dependence*, 205. Goodman, S. / Rynard, V. L. / Iraniparast, M. / Hammond, D. (2021): Influence of package colour, branding and health warnings on appeal and perceived harm of cannabis products among respondents in Canada and the US, *Preventive Medicine*, 153. Rosenberg, M. et al. (2024).

⁸⁷ Für die Erfahrungen in den Bereichen Alkohol und Tabak siehe Ritter, A. / Barrett, L. / O'Reilly, K. / Wilkinson, C. / Belackova, V. / Room, R. (2022): Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation. Sydney: DPMP, UNSW.

⁸⁸ Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023): Gutachten zuhanden des BAG betreffend die Regulierung des Cannabismarktes. Zürich. Abrufbar unter: www.parlament.ch > 20.473 > Öffentliche Kommissionsunterlagen.

ven Schutz der öffentlichen Gesundheit gewährleisten, da sich die zentralen Massnahmen einfacher und mit weniger Aufwand kontrollieren und durchsetzen lassen als bei einem freien Handel mit einer unübersichtlichen Anzahl an Akteuren. Zudem ergibt sich aus dem EHÜ eine staatliche Verpflichtung, den Handel mit Cannabis umfassend zu kontrollieren und einzuschränken (vgl. Ziff. 7.1 und 7.2.1). Schliesslich ist ein System mit Konzessionierungen geeignet, weil Konzessionen im Gegensatz zu Bewilligungen in ihrer Anzahl beschränkt werden können und den Kantonen so einen gewissen Spielraum ermöglichen. Gleichzeitig bleibt der Aufwand aufgrund der Beschränkung verhältnismässig gering.

Durch den nicht gewinnorientierten Verkauf soll primär der Anreiz unterbunden werden, mehr Cannabisprodukte verkaufen zu wollen und damit den Konsum zu fördern. Die Erfahrungen bei der Legalisierung von Cannabis in Nordamerika und der Regulierung von Alkohol und Tabak zeigen, dass ein gewinnorientierter Verkauf der grösste Treiber für die explizite und implizite Absatzförderung ist.⁸⁹ Gerade die in den USA teilweise beobachteten unerwünschten Folgen wie eine Zunahme des risikoreichen Konsums, der Verkehrsunfälle oder der Einweisungen in Notfallaufnahmen werden mit den dort verbreiteten gewinnorientierten Verkaufsmodellen in Verbindung gebracht (vgl. Ziff. 3.2). Erfolgt der Verkauf nicht gewinnorientiert, kann das Verkaufspersonal glaubhafter Botschaften zur Prävention und hin zu einem risikoärmeren Konsum anbringen. Zu beachten ist jedoch, dass auch bei einem nicht gewinnorientierten Verkauf Gewinne erzielt werden dürften. Darauf weisen auch Beobachtungen aus den Pilotversuchen hin.⁹⁰ Deshalb sieht der Vorentwurf vor, dass die Gewinne, soweit sie die angemessene Verzinsung des Eigenkapitals übersteigen, in Prävention, Therapie und Suchthilfe investiert werden müssen.

Erteilung von Konzessionen für den Verkauf in Verkaufsstellen und online

Die Kantone sollen das Recht zum Verkauf von Cannabisprodukten in Verkaufsstellen selbst wahrnehmen, es namentlich an Gemeinden übertragen oder eine beschränkte Anzahl an Konzessionen dafür vergeben (vgl. Art. 39). Bei der Vergabe der Konzessionen stützen sie sich auf gesundheits- und sicherheitspolizeiliche Überlegungen. Sie sollen etwa die Verteilung der Bevölkerung berücksichtigen. Kleinere Kantone können auch zusammen eine Konzession vergeben. Aus Sicht der Kommission soll das Recht für den Verkauf vor Ort den Kantonen zukommen, da diese die lokalen Gegebenheiten besser beurteilen können als der Bund. Sie können besser einschätzen, ob sich ein bestimmter Standort für eine Verkaufsstelle eignet und auch allfällige Erfahrungen mit den Pilotversuchen einfliessen lassen. Die Kommunikationswege innerhalb der Kantone sind aufgrund des Vollzugs des BetmG und der Tätigkeiten im Suchtbereich eingespielt. Die Kantone dürften unerwünschte Entwicklungen rascher bemerken und können auch rascher darauf reagieren. Zudem sind die Kantone auch

⁸⁹ Pardal, M. et al. (2023), Philibert, A. (2022): Lessons learned and Good Practice der Cannabisregulierung. Studie im Auftrag der EKS.N.
Nicht gewinnorientierte Verkaufsmodelle wurden erst in einzelnen Ländern im Bereich des Alkohols oder Glückspiels erprobt. Im Rahmen der Pilotversuche mit Cannabis werden sie etwa in Lausanne oder Genf getestet.

⁹⁰ Mavrot, C. / Hadorn, S. / Novet, B. (2024a): Analyse des résultats des essais pilotes de cannabis dans les villes suisses – Première partie, 2023 à mi-2024. Étude sur mandat de l'OFSP. Université de Lausanne.

für allfällige sicherheitspolizeiliche Massnahmen im Zusammenhang mit dem Verkauf von Cannabisprodukten zuständig.

In Bezug auf den Online-Verkauf sieht der Vorentwurf dagegen vor, dass der Bund eine einzige Konzession dafür vergeben kann (Art. 48). Da der Online-Verkauf kantonsübergreifend ist, wäre eine kantonale Zuständigkeit für diesen Verkaufskanal nicht zweckmässig. Die Kommission sprach sich explizit dafür aus, dass der Online-Verkauf zwar erlaubt wird, aber nicht zwingend eingeführt werden muss. Auf diese Weise kann der Bund abwarten, bis sich der Markt mit Verkaufsstellen etabliert hat. Das Online-Angebot kann anschliessend subsidiär ausgestaltet und allenfalls eingeschränkt werden. Für den Online-Verkauf spricht aus Sicht der Kommission, dass Konsumierende so unabhängig von ihrem Wohnort oder ihrer Mobilität Zugang zum Markt erhalten. Heute wird zudem ein beträchtlicher Teil des illegalen Handels mit Cannabis online abgewickelt. Dieser breite Zugang und der Vertrieb über den Online-Kanal sollen dazu beitragen, den illegalen Handel effektiver zu verdrängen. Durch Massnahmen wie eine Registrierungspflicht oder Online-Beratungsangebote sollen Nachteile wie die Anonymität des Online-Verkaufs reduziert werden.

Es müssen weitgehend dieselben Voraussetzungen erfüllt werden, damit eine Konzession zum Verkauf in Verkaufsstellen oder online erteilt werden kann (Art. 40 bzw. 49). So sollen Konzessionen nur an eine juristische Person des privaten Rechts mit Sitz in der Schweiz erteilt werden. Dies können beispielsweise gemeinnützige Organisationen, aber auch Aktiengesellschaften sein. Generell haben die Konzessionsinhaber zudem aufzuzeigen, dass sie den Verkauf gemäss den Anforderungen durchführen und eine einwandfreie Geschäftstätigkeit gewährleisten können. Sie müssen auch nachweisen, dass sie branchenübliche Löhne und keine Verkaufsprovisionen bezahlen.

Mit der Konzession verbunden sind auch Melde- und Berichterstattungspflichten. Weiter sind die Konzessionäre bei Kontrollen der Behörden gehalten, Auskünfte zu geben und die Räumlichkeiten zugänglich zu machen (Art. 45 und 53). Bei Verstössen kann eine Konzession entzogen oder eingeschränkt werden, und es können zusätzlich strafrechtliche Sanktionen drohen (vgl. Ziff. 4.1.6).

Anforderungen an die Verkaufsstellen und an den Online-Verkauf

Der Vorentwurf sieht folgende Anforderungen an die Verkaufsstellen vor (Art. 42):

- Die Verkaufsstellen müssen über Sicherheits-, Jugendschutz- und Konsumentenschutzkonzepte verfügen und diese umsetzen.
- Das Verkaufspersonal muss ausreichend ausgebildet sein. Es muss die Konsumierenden auf die Risiken des Cannabiskonsums hinweisen und sie in Bezug auf risikoärmere Konsumformen oder Produkte beraten. Die Verkaufsstellen müssen deswegen auch Cannabisprodukte mit geringem THC-Gehalt und Alternativen zu Cannabisprodukten zum Rauchen anbieten. Neben einer allgemeinen Beratungspflicht muss das Verkaufspersonal auch Konsumierende auf problematischen Konsum ansprechen können.

- Cannabisprodukte dürfen nur an erwachsene Personen verkauft werden, die dauerhaft in der Schweiz wohnen. Touristinnen und Touristen oder Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Grenzgängerbewilligung dürfen keine Cannabisprodukte erwerben. Das Alter muss kontrolliert werden.
- In Übereinstimmung mit der zulässigen Höchstmenge im öffentlichen Raum dürfen pro Kauf Cannabisprodukte mit einem Gesamt-THC-Gehalt von maximal fünf Gramm bezogen werden.
- Der Verkauf ist nur vor Ort gestattet. Es gilt ein Nachtverkaufsverbot.
- Die Verkaufsstellen sollen grundsätzlich nur Cannabisprodukte, schadenmindernden Zubehör zum Konsum, Cannabissamen und -stecklinge sowie Zubehör zur Selbstversorgung verkaufen. Die Kantone können den Verkauf weiterer Produkte erlauben – mit Ausnahme von Alkohol oder Tabakprodukten.
- Die Verkaufsstellen können zusätzlich einen unbedienten Konsumraum betreiben. Der Konsum von Alkohol in den Konsumräumen ist verboten, für Minderjährige ist der Zutritt verboten (Art. 43).
- Mittels Testkäufen sollen die Vorschriften zur Abgabe und zur Beratung kontrolliert werden. (Art. 46).

Für den Online-Verkauf sollen sinngemäss dieselben Anforderungen gelten, gewisse Vorgaben sind aber aufgrund des fehlenden Kontakts vor Ort angepasst (Art. 52). So muss qualifiziertes Personal für ein Online-Beratungsgespräch zur Verfügung stehen. Lassen die Einkäufe auf problematischen Konsum schliessen, ist eine Beratung anzubieten. Weiter müssen sich Konsumierende für den Online-Verkauf registrieren, damit der Jugendschutz sichergestellt wird. Zudem sollen online keine anderen Produkte als Cannabisprodukte, Cannabissamen und -stecklinge oder Zubehör verkauft werden dürfen.

Insgesamt sind die Voraussetzungen zur Erteilung der Konzession und die Anforderungen an den Verkauf so geregelt, dass verschiedene Arten von Verkaufsstellen möglich sind, die auch in den Pilotversuchen erprobt werden. Durch die Übertragung des Verkaufsrechts wäre etwa der Verkauf in städtischen Stellen möglich, wie er in Lausanne oder der Stadt Zürich erprobt wird. Auch könnten Nichtregierungsorganisationen oder Vereine ein Gesuch für eine Konzession stellen. Dies gilt folglich auch für die in der Stadt Zürich erprobten «Social Clubs». Apotheken oder möglicherweise auch andere Unternehmen, die hauptsächlich andere Produkte als Cannabisprodukte anbieten, könnten auch eine Konzession erhalten. Der Verkauf in Apotheken wird etwa in den Städten Basel, Bern, Biel, Luzern und Zürich erprobt. Vorläufige Erkenntnisse aus den Pilotversuchen zeigen, dass sich aus Sicht der öffentlichen Gesundheit Verkaufsorganisationen bewähren, die nicht gewinnorientiert sind oder einen starken Fokus auf den Gesundheitsschutz haben.⁹¹

Die Kommission hält die strengen Vorschriften für den Verkauf für notwendig, damit der Verkauf effektiv nicht gewinnorientiert erfolgt und der Konsum nicht gefördert

⁹¹ Mavrot, C. et al. (2024a).

wird. Die Vorgaben zur Entlohnung sollen etwa verhindern, dass der nicht gewinnorientierte Verkauf umgangen wird. Weiter soll eine Zunahme des Konsums verhindert werden, indem Cannabisprodukte nicht jederzeit verfügbar sind und eine Höchstmenge bezogen werden darf. Das Nachtverkaufsverbot soll die öffentliche Ordnung gewährleisten. Konsumräume könnten auch dazu beitragen, dass weniger in der Öffentlichkeit konsumiert wird. Schliesslich soll die Höchstmenge pro Kauf verhindern, dass Cannabisprodukte aus dem legalen Verkauf in grösserem Umfang auf den illegalen Markt gelangen.

4.1.5 Lenkungsziele und Lenkungsabgabe

Um die gesundheitlichen Auswirkungen des Cannabiskonsums zu verringern, soll eine Lenkungsabgabe auf Cannabisprodukten erhoben werden. Sie soll umso höher ausfallen, je risikoreicher ein Produkt ist. Aus Sicht der Kommission stellt die Lenkungsabgabe ein zentrales Instrument dar, um die Ziele des Gesetzes zu erreichen. Die Lenkungsabgabe soll dazu beitragen, den risikoreichen Konsum zu reduzieren und den Konsum in der Bevölkerung nicht zu fördern. Erfahrungen mit der Regulierung von Alkohol und Tabakprodukten zeigen, dass preisliche Massnahmen am wirksamsten sind, um den Konsum von Suchtmitteln zu reduzieren.⁹² In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes erscheint es jedoch unrealistisch, dass der Konsum sinkt, weil Cannabis erstmals legal zugänglich sein wird. Die Lenkungsabgabe soll deshalb dazu beitragen, dass es trotz legalen Zugangs nicht zu einer bedeutenden Konsumzunahme kommt. Cannabisprodukte mit einer Lenkungssteuer statt einer Lenkungsabgabe zu belegen, hat die Kommission verworfen. Aus ihrer Sicht würde es der angestrebten Reduktion des Konsums zuwiderlaufen, wenn Steuereinnahmen aufgrund des Kaufs und damit des Konsums der Cannabisprodukte generiert würden. Die Einführung einer Lenkungssteuer würde eine Verfassungsänderung benötigen.

Die Lenkungsabgabe dürfte eine verstärkte Wirkung auf Neueinsteigerinnen und Neueinsteiger, Gelegenheitskonsumierende und junge Erwachsene haben. Diese Gruppen, allen voran die jungen Erwachsenen, dürften empfindlicher auf preisliche Massnahmen reagieren. Die Lenkungsabgabe soll diese Gruppen vom Konsum abhalten, ihren Konsum reduzieren oder den Wechsel auf weniger schädliche Konsumformen begünstigen. Abhängige Konsumierende gelten dagegen als wenig preissensibel. Sie dürften nicht unbedingt ihren Konsum reduzieren, wenn die Preise steigen. Bei dieser Gruppe steht folglich der Umstieg hin zu weniger schädlichen Konsumformen im Zentrum.⁹³ Generell dürfte die Wirksamkeit der Lenkungsabgabe davon abhängen, wie sich die Preise und das Angebot im illegalen Markt entwickelt.

⁹² Ritter, A. et al. (2022).

⁹³ Erste Analysen des Pilotversuches in Basel zeigen, dass der Konsum trotz legaler Verfügbarkeit nicht zugenommen hat und gleichzeitig der problematische Konsum bei gewissen Gruppen reduziert werden konnte. Siehe Baltes-Flueckiger, L. / Steinauer, R. / Meyer, M. / Guessoum, A. / Herrmann, O. / Mosandl, C. F. / ... / Walter, M. (2025): Effects of legal access versus illegal market cannabis on use and mental health: A randomized controlled trial. *Addiction*.

Lenkungsziele

Die Lenkungsziele sollen den gesundheitspolitischen Zustand beschreiben, der mit dem Gesetz mittel- bis langfristig erreicht werden soll. Dazu werden zwei Ziele zur Reduktion des risikoreichen Konsums und ein Ziel zur Begrenzung des allgemeinen Konsums definiert.

Erstens soll der Anteil an Cannabisprodukten zum Rauchen und vergleichbar schädlichen Produkten an allen verkauften Cannabisprodukten ab dem zehnten Jahr nach Inkrafttreten weniger als 50 Prozent betragen. Ab dem fünfundzwanzigsten Jahr soll der Anteil noch weniger als 20 Prozent betragen (Art 62 Abs. 1). Das Rauchen von Cannabis stellt eines der grössten Gesundheitsrisiken des Cannabiskonsums dar. Die angestrebte Reduktion auf 50 beziehungsweise 20 Prozent erscheint ambitioniert, da gemäss Befragungen aktuell rund 95 Prozent der Konsumierenden vorwiegend Cannabis rauchen.⁹⁴ Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass über 90 Prozent des konsumierten Cannabis geraucht wird. Die Erfahrungen in den USA und Kanada legen aber nahe, dass sich nach einer Legalisierung rasch alternative Produkte verbreiten könnten.⁹⁵ Dabei dürften Konsumierende vor allem auf Produkte zum Verdampfen umsteigen.

Zweitens sollen ab dem zehnten Jahr nach Inkrafttreten mindestens 30 Prozent aller verkauften Cannabisprodukte ohne Zusatzstoffe einen Gesamt-THC-Gehalt von höchstens 10 Prozent haben. Dieser Anteil soll ab dem fünfundzwanzigsten Jahr auf mindestens 50 Prozent anwachsen (Art. 62 Abs. 2). Der Zusammenhang zwischen dem THC-Gehalt und den Risiken für die psychische Gesundheit ist gut belegt.⁹⁶ Auch die angestrebte zunehmende Verbreitung THC-ärmerer Produkte erscheint ambitioniert, da der THC-Gehalt von Cannabis auf dem illegalen Markt heute durchschnittlich bei 15 Prozent liegt. Zudem werden auch weitaus potentere Produkte gehandelt.⁹⁷ Erste Erkenntnisse aus den Pilotversuchen deuten jedoch darauf hin, dass bei einem entsprechenden Angebot, Beratung und preislichen Anreizen durchaus eine Nachfrage nach THC-ärmeren Produkten entstehen kann.

Das dritte Ziel betrifft den Konsum in der Bevölkerung: Ab dem zehnten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes soll die jährlich verkaufte Menge an Gesamt-THC pro Kopf nicht mehr als 10 Prozent über der Menge liegen, die im Durchschnitt zwischen dem fünften und dem neunten Jahr nach Inkrafttreten verkauft wurde (Art. 62 Abs. 3). Bei diesem Ziel geht es darum, einer übermässigen Zunahme des Cannabiskonsums nach Einführung des legalen Marktes entgegenzuwirken. In den ersten Jahren ist indes eine Zunahme beabsichtigt, da es zu einer allmählichen Verschiebung vom illegalen zum legalen Markt kommen soll. Aus diesem Grund werden die ersten vier Jahre nach

⁹⁴ Chavanne, J. / Schmidhauser, V. / Udrisard, R. / Zobel, F. (2025): *Enquête Européenne en Ligne sur les Drogues – Principaux résultats de l'enquête suisse 2024*. Lausanne : Sucht Schweiz.

⁹⁵ Rosenberg, M. et al. (2024).

⁹⁶ WHO (2016): *The health and social effects of nonmedical cannabis use*.

⁹⁷ Der genannte Durchschnitt bezieht sich auf sämtliche Produkte. 2023 wurde bei getrocknetem Cannabis ein durchschnittlicher THC-Gehalt von rund 12 Prozent gemessen, bei Haschisch von rund 29 Prozent. Während der THC-Gehalt von getrocknetem Cannabis in den letzten zehn Jahren stabil geblieben ist, hat derjenige von Haschisch zugenommen (vgl. SGRM (2024a): *THC Statistik 2023*, SGRM Gruppe Forensische Chemie).

Inkrafttreten nicht berücksichtigt. Nach zehn bis fünfzehn Jahren sollte sich der legale Markt etabliert haben.

Ausgestaltung der Lenkungsabgabe

In Übereinstimmung mit den Zielen setzt sich die Lenkungsabgabe aus einer Abgabe auf das anwendungsspezifische Gesundheitsrisiko des Produkts und aus einer Abgabe auf den THC-Gehalt zusammen (Art. 63). Für die Abgabe auf das anwendungsspezifische Gesundheitsrisiko sollen die Cannabisprodukte in sogenannte Risikoklassen eingeteilt werden. Insgesamt setzt sich der Bruttopreis eines Cannabisproduktes daher zusammen aus den Nettopreisen für Anbau, Herstellung, Vertrieb und Verkauf, der Abgabe auf das anwendungsspezifische Gesundheitsrisiko und den THC-Gehalt sowie anschliessend zuzüglich der Mehrwertsteuer.

Der Vorentwurf sieht vor, dass der Bundesrat die Abgabesätze festlegt. Die Kommission erachtet dies für sinnvoll, da das Festlegen der Abgabesätze technisch ist und die Abgabesätze rasch an die Marktentwicklung angepasst werden müssen. Wie hoch die Abgabesätze angesetzt werden sollen, hängt neben den im Vorentwurf definierten Grundsätzen von diversen Faktoren ab, namentlich von den Produktionskosten und den Entwicklungen auf dem illegalen Markt.⁹⁸ Generell kann davon ausgegangen werden, dass die Abgabesätze erst tiefer sein müssen, um gegen den illegalen Markt bestehen zu können. Inwiefern der illegale Markt verdrängt werden kann, hängt jedoch nur bedingt von der Lenkungsabgabe ab. Vielmehr benötigt es ein Zusammenspiel verschiedener Massnahmen, wie etwa ein genügend attraktives Sortiment, ein breiter Zugang sowie eine gezielte Bekämpfung illegaler Aktivitäten.

Die Lenkungsabgabe soll beim Verkauf erhoben werden (Art. 64). Aufgrund ihres Charakters als Lenkungsabgabe ist ihr Ertrag zurück an die Bevölkerung zu verteilen (Art. 65). Diese Rückverteilung soll via die obligatorische Krankenpflegeversicherung erfolgen. Der Ertrag der Lenkungsabgabe bemisst sich aus den Einnahmen abzüglich einer Entschädigung für die Vollzugskosten beim Bund (vgl. Ziff. 4.1.7; Art. 65).

4.1.6 Sanktionen

Bewilligungs- und Konzessionsinhaber sollen mit verwaltungs- und strafrechtlichen Massnahmen sanktioniert werden können. Der Vorentwurf sieht einen Entzug der Bewilligung oder Konzession bei schweren Verstössen vor (Art. 18, 47 und 54). Dies betrifft etwa Verstösse gegen das Verbot der vertikalen Integration, das Werbeverbot oder das Abgabeverbot an Minderjährige. Eine Konzession soll zudem entzogen werden, wenn die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet sind oder wenn der Verkauf während einer längeren Zeit nicht umgesetzt wird. Bewilligungen und Konzessionen sollen auch entzogen werden, wenn die Voraussetzungen dafür nicht mehr erfüllt sind oder sie auf der Grundlage falscher Angaben erteilt wurden. Bei falschen Angaben im Gesuch drohen zusätzlich Geldstrafen (Art. 78). Eine Freiheits- oder

⁹⁸ Siehe EBP Schweiz (2024): Besteuerungsvarianten für Cannabis in der Schweiz. Zürich. Abrufbar unter: www.parlament.ch > 20.473 > Öffentliche Kommissionsunterlagen.

Geldstrafe ist vorgesehen bei Verstössen gegen die Anforderungen an die Cannabisprodukte oder an den Verkauf und bei Verstössen gegen das Abgabeverbot an Minderjährige (Art. 75-77).

Tätigkeiten, die ohne eine dafür notwendige Bewilligung oder Konzession erfolgen, sollen mit einer Freiheits- oder Geldstrafe geahndet werden (Art. 73 Abs. 1). Dieser Tatbestand soll angewendet werden, sobald die in Artikel 74 definierten Übertretungen gegen die Selbstversorgung überschritten werden, beispielsweise wenn mehr als zehn weibliche Cannabispflanzen in Blütephase gleichzeitig angebaut werden. Bei diesen Delikten wird der Strafraumen des BetmG übernommen. Da derselbe Strafraumen künftig nur für Cannabis und nicht auch noch für andere illegale Drogen gelten soll, führt dies zu einer Verschärfung.

Der höchste Strafraumen kommt für den illegalen, organisierten Handel oder die gewerbmässige Abgabe an Minderjährige zum Tragen (Art. 73 Abs. 2). Diese Verstösse werden mit einer Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren geahndet und gelten damit als Verbrechen. In der Folge soll für Ausländerinnen und Ausländer bei diesen Verstössen zusätzlich eine obligatorische Landesverweisung ausgesprochen werden (Art. 66a VE-StGB). Ein Strafraumen von zehn Jahren erscheint im Vergleich mit anderen Rechtsbereichen verhältnismässig. Ausserdem dürften bei organisierter Kriminalität zusätzliche Tatbestände vorliegen.

4.1.7 Vollzug durch Bund und Kantone

Bund und Kantone sollen bei der Umsetzung des Gesetzes zusammenarbeiten und ihre Massnahmen aufeinander abstimmen. Sie können zu diesem Zweck auch weitere betroffene Behörden und Organisationen einbeziehen (Art. 83). Der Vorentwurf sieht vor, dass zentrale Aufgaben von Bund und Kantonen im Verbund erfüllt werden. Dies betrifft etwa die Kontrolle des Marktes und des Werbeverbotes oder die Gewährleistung des Gesundheitsschutzes. Da Cannabis ein Betäubungsmittel bleibt, sollen Bund und Kantone weiterhin ihre Aufgaben in den Bereichen Prävention, Therapie und Schadenminderung wahrnehmen (Art. 3 VE-CanPG bzw. 1a. Kapitel BetmG). Schliesslich ist im Vorentwurf verankert, dass Bund und Kantone die Öffentlichkeit über die gesundheitlichen Risiken des Cannabiskonsums sowie über die Umsetzung und die Kontrolle des Gesetzes informieren (Art. 89). Diese Informationstätigkeiten sind aus Sicht der Kommission angesichts der Neuausrichtung der Cannabispolitik zentral.

Aufgaben der Kantone

In Übereinstimmung mit dem Föderalismus sieht der Vorentwurf vor, dass die Kantone das Gesetz vollziehen, sofern nichts anderes festgelegt ist (Art. 87). Die Kantone sind namentlich für die folgenden wichtigen Massnahmen zuständig:

- Die Kantone kontrollieren, dass die Cannabisprodukte die Anforderungen betreffend Qualität, Sicherheit und Verpackung erfüllen (Art. 37). Dazu führen sie stichprobenmässig Laboranalysen durch.

- Die Kantone nehmen das Recht zum Verkauf von Cannabisprodukten in Verkaufsstellen selbst wahr, übertragen es an Gemeinden oder vergeben dafür Konzessionen (Art. 39). Sie kontrollieren den Verkauf. Dazu führen sie unter anderem Testkäufe durch (Art. 45 und 46).
- Die Kantone setzen die Vorgaben zum Schutz vor Passivrauchen um, die mit dem Vorentwurf auf Cannabis erweitert werden und auch für Konsumräume gelten sollen (Art. 43). Sie können weitergehende Vorschriften erlassen.⁹⁹
- Die Kantone sind für die Strafverfolgung zuständig (Art. 81). Sie sind auch für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verantwortlich.
- Analog zum Verfahren bei den Cannabisarzneimitteln sind die Kantone für die Entsorgung von Rohstoffen, Zwischenprodukten und Cannabisprodukten zuständig (Art. 88).

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben müssen die Kantone die notwendigen gesetzlichen Bestimmungen erlassen. Sie sollen dem BAG alle zwei Jahre über die Umsetzung des Gesetzes Bericht erstatten (Art. 87).

Gemäss dem Vorentwurf beauftragt der Bund den Vollzug durch die Kantone. Er koordiniert auch die Vollzugsmassnahmen und die Informationstätigkeit der Kantone, wenn dies für einen einheitlichen Vollzug notwendig ist (Art. 84). Zu diesem Zweck soll der Bund den Kantonen auch vorschreiben können, gewisse Massnahmen zu treffen und ihn über die Vollzugsmassnahmen zu informieren. Weiter kann er eine Koordinationsplattform schaffen, an der sich Bund, Kantone und betroffene Organisationen beteiligen. Die Umsetzung des Gesetzes wird durch ein Monitoring und Evaluation begleitet (Art. 68 und 69). Das Monitoring soll erlauben, die Auswirkungen des Gesetzes auf die öffentliche Gesundheit und öffentliche Sicherheit zu beobachten. Damit Bund und Kantone ihre Aufgaben wahrnehmen können, enthält der Vorentwurf schliesslich auch Datenschutzbestimmungen (Art. 70-72).

Aufgaben des Bundes

Verschiedene Aufgaben soll der Bund erfüllen, um den Vollzug zu vereinfachen oder zu vereinheitlichen. Dies betrifft folgende Aufgaben:

- Der Bund erteilt Bewilligungen für den Anbau von Cannabis und die Herstellung von Cannabisprodukten (Art. 15-17). Er informiert auch über allfällige Mängel bei Cannabisprodukten und einen allfälligen Rückruf (Art. 38).
- Der Bund kann allenfalls eine Konzession für den Online-Verkauf vergeben und ist dann auch für die Kontrolle zuständig (Art. 48 und 53).
- Der Bund erhebt die Lenkungsabgabe (Art. 64).
- Der Bund betreibt das elektronische Nachverfolgungssystem für Cannabis (Art. 85).

⁹⁹ Siehe Art. 4 des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen, SR **818.31**

- Der Bund ist zuständig für die internationale Zusammenarbeit (Art. 86). Er ist auch zuständig für die Grenzkontrollen sowie die Erteilung von Bewilligungen zur Ein-, und Ausfuhr von Cannabis oder Cannabisprodukten (Art. 58 und 61).

Gebühren und Entschädigungen

Der Vorentwurf sieht vor, dass der Bund und die Kantone zur Finanzierung ihrer Aufgaben Gebühren und Entschädigungen erheben können. Konkrete Aufwände wie etwa das Erteilen einer Konzession sollen mittels Gebühren finanziert werden (Art. 66 und Art. 67). Andere Aufwände im Zusammenhang mit der Regulierung von Cannabis sollen mit einer Entschädigung finanziert werden. Für die Aufwände des Bundes wird eine Vollzugsentschädigung von der Lenkungsabgabe abgezogen. Damit sollen namentlich die Abwicklung der Lenkungsabgabe, die Kontrolle des Marktes, das Monitoring sowie die Massnahmen zu Jugendschutz, zur Prävention und zur Schadensminderung finanziert werden (Art. 65). Die Kantone können für Aufwände, die nicht durch Gebühren gedeckt sind, eine Aufsichtsabgabe bei den Verkaufsstellen erheben (Art. 67). Insgesamt sollen auf diese Weise die Aufwände für den Vollzug möglichst verursachergerecht finanziert werden.

4.2 Minderheitsanträge

4.2.1 Nichteintreten

Eine Minderheit (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, nicht auf den Vorentwurf einzutreten. Sie lehnt es prinzipiell ab, das Verbot von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken aufzuheben und einen regulierten Markt einzuführen. Die Minderheit erinnert daran, dass Cannabis kein Genussmittel, sondern ein Sucht- und Rauschmittel ist. Eine Aufhebung des Verbots würde den Konsum normalisieren. Es würde der Bevölkerung – und gerade den besonders vulnerablen Jugendlichen – fälschlicherweise signalisieren, dass der Konsum von Cannabis unbedenklich sei. Folglich würde damit der Konsum begünstigt. Die Legalisierung von Cannabis steht aus Sicht der Minderheit klar im Widerspruch zum Jugendschutz und auch zu den Bestrebungen, den Konsum von Tabak und Alkohol zu reduzieren und die Gesundheit zu fördern.

Neben dieser falschen Signalwirkung ist eine Legalisierung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken aus Sicht der Minderheit auch mit diversen gesundheitlichen und gesellschaftlichen Risiken verbunden. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigten verschiedene negative Auswirkungen. So habe etwa in einigen US-Bundesstaaten der risikoreiche Konsum zugenommen und die Anzahl der Verkehrsunfälle sei angestiegen. Weiter habe die kürzlich in Deutschland erfolgte Legalisierung Probleme mit der organisierten Kriminalität offenbart. Die Minderheit bezweifelt auch, dass der illegale Markt durch eine Legalisierung verdrängt werden kann. Illegale Anbieter, so die Minderheit, könnten deutlich flexibler reagieren als Organisationen, die den Anforderungen eines stark regulierten Marktes nachkommen müssen. In der Schweiz angebaute und hergestellte Cannabisprodukte, die Qualitätsanforderungen zu erfüllen haben, seien preislich nicht konkurrenzfähig mit illegal im Ausland produzierten Cannabis.

Zudem zeigten auch die Erfahrungen aus anderen Ländern, dass der illegale Markt weiterhin bestehen werde. Schliesslich weist die Minderheit darauf hin, dass die Einführung eines regulierten Marktes eine Reihe an neuen Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Behörden bringt, die alle ausgeführt und kontrolliert werden müssten. Angesichts dieses hohen Aufwands stellt sie in Frage, inwiefern die Legalisierung Verwaltung und Polizei im Gegensatz zur heutigen Situation effektiv entlasten würde.

4.2.2 Minderheitsanträge zu einzelnen Bestimmungen

Insgesamt liegen 18 Minderheitsanträge vor, mit denen mehr oder weniger weitreichende Änderungen am Vorentwurf beantragt werden. Zwei dieser Minderheitsanträge hätten eine Umstrukturierung des Vorentwurfs zur Folge: Die «Zusatzvariante zur Selbstversorgung», beantragt von einer Minderheit Porchet, sowie das «Alternativkonzept betreffend die Besteuerung», beantragt von einer Minderheit Aeschi. Es liegen deshalb keine ausformulierten Gesetzestexte vor. Die Minderheitsanträge werden im Folgenden entlang der Struktur des vorangehenden Kapitels präsentiert.

Grundsätze der Regelung

Eine Minderheit (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann) beantragt, Artikel 1 zum Zweck des Gesetzes zu ergänzen: Hauptzweck solle sein, den Cannabiskonsum in der Bevölkerung, insbesondere bei Jugendlichen und gefährdeten Personen, zu reduzieren. Die Minderheit will damit ein allgemeineres Ziel zur Reduktion des Konsums setzen als die Version der Mehrheit, die auf den problematischen Konsum und den Konsum bei Minderjährigen abzielt.

Eine Minderheit (Graber, Aeschi, de Courten, Glarner, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, bei Artikel 11 Absatz 1 zu präzisieren, dass auch Reklameschilder sowie Laden- und Schaufensterbeschriftung als Werbung zählen. Damit soll eindeutig aufgezeigt werden, dass das Werbeverbot umfassend und deutlich strikter ist als die geltenden Regelungen im Bereich des Alkohols und der Tabakprodukte.

Selbstversorgung, Besitz und Konsum

Eine Minderheit (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) beantragt eine Zusatzvariante, mit der auch der vereinsmässige, nicht gewinnorientierte Anbau erlaubt werden soll (3. Kapitel, «Zusatzvariante zur Selbstversorgung»). Als Eckwerte sieht die Minderheit vor, dass die Mitglieder gemeldet werden müssen und ihre Anzahl beschränkt ist. Zudem soll die Anzahl Pflanzen pro Mitglied und insgesamt beschränkt werden. Die Bedingungen der Produktion und der Abgabe der Cannabisprodukte sollen im Gesetz geregelt werden. Dabei soll der Verein auf kantonaler Ebene via eine Konzession zugelassen werden. Die Minderheit will so Personen, die nicht selbst anbauen können oder wollen, eine Alternative zur gewinnorientierten Produktion bieten. Im Gegensatz zum gewinnorientierten Anbau bestehe bei einem nicht gewinnorientierten Verein kein inhärenter Anreiz, die Nachfrage zu steigern. Zudem biete der soziale Rahmen des Vereins die Möglichkeit, dass sich Konsumierende über einen risikoärmeren Konsum austauschen. Die Minderheit weist weiter darauf hin, dass dieses Modell in Spanien gut funktioniere. Schliesslich wären strenge Vorschriften für die Vereine vorgesehen.

Eine Minderheit (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Hess Lorenz, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) beantragt, Artikel 12 so zu ändern, dass jede Person fünf statt drei weibliche Cannabispflanzen in Blütephase anbauen darf. Sie will auf diese Weise den Anbau im Aussenbereich begünstigen. Weiter sollen so auch Personen erreicht werden, die regelmässig und viel konsumieren. Schliesslich sei die Beschränkung auf drei Pflanzen nicht verhältnismässig im Vergleich mit den Vorgaben zum Verkauf. Dort sei nur die Menge pro Kauf beschränkt, nicht aber die Menge, die man zuhause besitzen oder die man bei verschiedenen Stellen kaufen dürfe.

Zwei Minderheiten beantragen, den Vorentwurf um eine Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958¹⁰⁰ (SVG) zu ergänzen:

Eine Minderheit (Thalmann-Bieri, de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Roduit, Wyssmann) beantragt, das heute geltende Fahrverbot unter Einfluss von Cannabis in Artikel 55 des SVG zu verankern. Damit soll allen Konsumierenden, besonders auch den Neulenkerinnen und Neulenkern, eindeutig signalisiert werden, dass man kein Fahrzeug lenken dürfe, wenn man Cannabis konsumiere.

Eine Minderheit (Gysi Barbara, Crottaz, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Porchet, Weichelt, Wyss) beantragt dagegen, das SVG so zu ändern, dass die Widerhandlungen gegen das Fahrverbot unter Einfluss von Cannabis in Abhängigkeit vom THC-Gehalt bestraft werden (Ziff. 2a. Art. 16a-16c VE-SVG und weitere). Zu diesem Zweck soll zwischen dem analytischen Grenzwert und einem Risikogrenzwert unterschieden werden. Der analytische Grenzwert würde gleich wie heute angeben, ab wann ein messbarer Konsum vorliegt. Der Risikogrenzwert würde über dem analytischen Grenzwert liegen und wäre noch festzulegen. Er würde anzeigen, ab wann von einer qualifizierten THC-Konzentration im Blut ausgegangen werden kann. Die Strafen und administrativen Massnahmen wie namentlich der Führerausweisentzug sollen im Gegensatz zu heute weniger streng ausfallen, wenn Cannabiskonsum messbar ist, aber die THC-Konzentration unter dem Risikogrenzwert liegt. Ab Überschreiten des Risikogrenzwertes oder bei Mischkonsum von Cannabis und Alkohol soll eine schwere Widerhandlung vorliegen. Aus Sicht der Minderheit ist dieses Konzept kohärent mit einem legalen Zugang zu Cannabis. Die Sicherheit im Strassenverkehr werde beibehalten, da weiterhin jede messbare THC-Konzentration geahndet werde. Gleichzeitig sollen Personen, die ab und zu Cannabis konsumieren, nicht übermässig kriminalisiert werden.

Anbau und Herstellung

Eine Minderheit (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) beantragt, Artikel 19 um ein Verbot zur Verwendung von synthetischen Pflanzenschutzmitteln bei der Herstellung von Cannabisprodukten zu ergänzen. Mit diesem Verbot sollen die Konsumierenden geschützt werden, da synthetische Pflanzenschutzmittel und ihre Rückstände schädliche Auswirkungen auf die Umwelt, die Biodiversität und die Gesundheit haben.

¹⁰⁰ SR 741.01

Verkauf

Eine Minderheit (Sauter, Aellen, Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Silberschmidt, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann) beantragt, Artikel 39 so zu ändern, dass Kantone ihr Recht zum Verkauf nicht an Gemeinden übertragen können. Aus ihrer Sicht soll der Verkauf von Cannabisprodukten nicht als Aufgabe der öffentlichen Hand betrachtet werden. Private Organisationen, die eine entsprechende Konzession erhalten haben, sollen Cannabisprodukte verkaufen. Es soll klar abgegrenzt werden zwischen Verkaufsstellen für Cannabis, das legal zugänglich gemacht werden soll, und Abgabestellen für andere Drogen. Die Minderheit weist weiter darauf hin, dass Gemeinden oder Städte einen Verein gründen könnten, wenn sie Verkaufsstellen betreiben wollten. Auf diese Weise wäre auch die Buchführung getrennt von den öffentlichen Finanzen.

Eine Minderheit (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, den Online-Verkauf von Cannabisprodukten nicht zu erlauben und entsprechend sämtliche Bestimmungen dazu zu streichen (4./5. Abschnitt des 5. Kapitels und weitere). Aus ihrer Sicht würde ein Online-Angebot die Ziele des Gesundheits- und Jugendschutzes unterlaufen. Konsumierende könnten online viel einfacher, bequemer, anonymer und diskreter Zugang zu Cannabisprodukten erhalten. Ohne direkten Kontakt vor Ort sei es schwieriger, die Konsumierenden auf die Risiken des Cannabiskonsums zu sensibilisieren. Zudem sei es ihnen zuzumuten, eine Verkaufsstelle vor Ort aufzusuchen.

Eine Minderheit (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Hess Lorenz, Lohr, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Rechsteiner Thomas, Roduit, Weichelt, Wyss) beantragt, den Vorentwurf um einen Artikel 52a zu einem Nachtlieferverbot für den Online-Verkauf zu ergänzen. Aus Sicht der Minderheit benötigt es eine vergleichbare Vorgabe zum Nachtverkaufsverbot für die Verkaufsstellen. Mit einem Nachtlieferverbot solle der Zugang zu Cannabisprodukten beschränkt werden, da gerade nachts problematischer Mischkonsum beobachtet werde. Ausserdem seien positive Erfahrungen mit nächtlichen Verkaufs- und Lieferverboten von Alkohol gemacht worden.

Zwei Minderheitsanträge betreffen Artikel 40 und 49 zu den Voraussetzungen für die Erteilung einer Konzession für den Verkauf in Verkaufsstellen oder online: Eine Minderheit (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Roduit, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, dass Gewinne unter anderem für die enger gefassten Aktivitäten der «Suchtbekämpfung» statt für die breiteren Aktivitäten der «Suchthilfe» verwendet werden sollen. Eine andere Minderheit (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, die Vorgabe zur Entschädigung des Verkaufspersonals zu streichen. Die restlichen Vorgaben seien ausreichend, um die Nichtgewinnorientierung durchzusetzen. Zudem stellten sich mit dieser Vorgabe steuerrechtliche Fragen.

Lenkungsabgabe

Eine Minderheit (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt in ihrem Alternativkonzept, dass der Verkauf von Cannabisprodukten mit einer Steuer und nicht mit einer Lenkungsabgabe belegt wird («Alternativkonzept betreffend die Besteuerung»). Die Steuer soll dabei analog zur Tabaksteuer ausgestaltet werden. Für die Minderheit ist nicht nachvollziehbar, wieso

Cannabisprodukte anders behandelt werden sollen als Alkohol und Tabakprodukte. Cannabisprodukte sollen entsprechend auch besteuert und die Steuereinnahmen sollen für die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) eingesetzt werden. Da die Erhebung von Steuern die Finanzautonomie der Kantone berührt, benötigt der Bund dafür eine ausdrückliche Grundlage in der Verfassung.¹⁰¹ Deshalb wäre der Vorentwurf inhaltlich im Sinne des Alternativkonzepts anzupassen und gleichzeitig ein zusätzlicher Entwurf zu einer Verfassungsänderung zu unterbreiten.

Eine Minderheit (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, in Artikel 62 kürzere Fristen für die Erreichung der Lenkungsziele zu setzen und zudem eine stärkere Begrenzung des Konsums in der Gesamtbevölkerung anzustreben. Demnach sollen die Ziele zum problematischen Konsum bereits im elften statt im fünfundzwanzigsten Jahr nach Inkrafttreten erreicht werden. Im Gegenzug entfallen die im Vorentwurf vorgesehenen Zwischenziele ab dem zehnten Jahr nach Inkrafttreten. In Bezug auf das Ziel zum Konsum in der Bevölkerung soll festgehalten werden, dass die jährlich verkaufte Menge an Gesamt-THC pro Kopf ab dem sechsten Jahr nach Inkrafttreten nicht höher sein darf als die Menge, die in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten im Durchschnitt verkauft worden ist. Die Minderheit hält die kürzeren Zeithorizonte für realistischer und besser überprüfbar. Ausserdem solle gesamthaft eine Reduktion oder Stagnation angestrebt werden, nicht aber eine Zunahme.

Eine Minderheit (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, Artikel 65 so anzupassen, dass der Ertrag der Lenkungsabgabe in die AHV fliessen soll. Aus ihrer Sicht könnten auf diese Weise die Erträge auch an die Bevölkerung rückverteilt werden, allerdings in einem Bereich, in dem ein ausgewiesener Finanzierungsbedarf besteht. Die Minderheit weist darauf hin, dass die AHV eine obligatorische Versicherung für alle ist, die in der Schweiz wohnen oder erwerbstätig sind. Folglich würde die Rückverteilung via AHV der gesamten Bevölkerung zugutekommen. Die Minderheit weist zudem darauf hin, dass ein Teil der Erträge der CO₂-Abgabe auch zweckgebunden eingesetzt würde. Gemäss einer Notiz des BJ¹⁰² würde die beantragte Rückverteilung an die AHV eine Verfassungsgrundlage benötigen, weil dadurch ein finanzieller Zweck mit der Lenkungsabgabe verfolgt würde. Die Bevölkerung könnte so nicht frei darüber entscheiden, wofür sie das erhaltene Geld einsetzen will. Zudem würde die AHV im Umlageverfahren finanziert, so dass nicht die gesamte Bevölkerung bei der Rückverteilung berücksichtigt werde, sondern nur die Rentnerinnen und Rentner.

Sanktionen

Eine Minderheit (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, in Artikel 74 eine Mindestbusse von 100 Franken und in

¹⁰¹ Für die Grundlage zur Besteuerung von Tabak und Tabakwaren siehe Art. 131 Abs. 1 Bst. a BV, für Alkohol siehe Art. 131 Abs. 1 Bst. b und c BV. Siehe auch Notiz des BJ vom 28. Januar 2025 zuhanden der SGK-N «Lenkungsabgaben und ihre Verteilung an die Bevölkerung», abrufbar unter www.parlament.ch > 20.473 > öffentliche Kommissionsunterlagen.

¹⁰² Notiz des BJ vom 28. Januar 2025 zuhanden der SGK-N «Lenkungsabgaben und ihre Verteilung an die Bevölkerung».

Artikel 78 eine minimale Geldstrafe von vier Tagessätzen festzulegen. Diese Mindestbeträge sollen eine klare Grundlage für den Vollzug schaffen und zu spürbaren Sanktionen beitragen.

Eine Minderheit (Glarner, Aeschi, de Courten, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, Artikel 66a des Strafgesetzbuches¹⁰³ so zu ergänzen, dass nicht nur bei Verbrechen, sondern auch bei Vergehen eine obligatorische Landesverweisung ausgesprochen werden soll. Aus Sicht der Minderheit benötigt es für diese Delikte zwingende Vorgaben anstatt der fakultativen Landesverweisung.

Vollzug durch Bund und Kantone

Eine Minderheit (Hässig Patrick, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Porchet, Weichelt, Wyss) beantragt, die Bestimmungen zur Aufgabenteilung des Bundes und der Kantone einerseits verbindlicher zu formulieren und andererseits zusätzliche Vorgaben zu Berichterstattung, Monitoring und Evaluation vorzusehen (Art. 83 und weitere). Aus Sicht der Minderheit können die angestrebten Ziele nur erreicht werden, wenn Bund und Kantone bei der Umsetzung eng zusammenarbeiten. So könne etwa das Verbot der vertikalen Integration nur in Zusammenarbeit effektiv kontrolliert werden, da der Bund zuständig für den Anbau und die Herstellung ist, die Kantone aber für den Verkauf vor Ort. Zudem will die Minderheit Vollzugslücken oder Cannabistourismus zwischen den Kantonen vermeiden.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Das künftige CanPG bezweckt insbesondere, die schädlichen Auswirkungen des Konsums von Cannabis auf die Gesundheit des Menschen zu verringern und den Jugendschutz sicherzustellen (*Bst. a*). Dazu soll beispielsweise die Bevölkerung über die Risiken des Cannabiskonsums umfassend aufgeklärt werden (vgl. Art. 89), die Herstellerinnen und Hersteller sollen strenge Vorgaben an Produktequalität, Verpackung sowie Kennzeichnung (vgl. 4. Kapitel, 2. und 3. Abschnitt) einhalten, und die Verkaufsstellen sollen die Konsumierenden über risikoärmere Produkte und Konsumformen informieren (vgl. Art. 42). Um die schädlichen Auswirkungen des Cannabiskonsums auf die menschliche Gesundheit zu verringern, muss auch der illegale Markt bekämpft werden. Auf einem illegalen Markt erworbenes Cannabis ist nicht kontrolliert und kann beispielsweise Schadstoffe oder Streckmittel enthalten. Ausserdem wird der THC-Gehalt nicht deklariert und die Konsumierenden werden nicht über die mit dem Konsum verbundenen Risiken aufgeklärt.

Minderjährige sollen generell vor dem Kontakt mit Cannabis geschützt und vom Konsum abgehalten werden (*Bst. b*). So ist es beispielsweise verboten, ihnen Cannabis oder Cannabisprodukte abzugeben (vgl. Art. 8). Dies umfasst auch ein Verkaufsverbot

an Minderjährige sowie damit zusammenhängende Alterskontrollsysteme. Die Strafbestimmung zum Verbot der Abgabe an Minderjährige sieht entsprechend einen strengen Strafrahmen vor. Im Sinne des Jugendschutzes sollen Cannabisprodukte zudem keine Zusatzstoffe enthalten, welche sie besonders attraktiv für Jugendliche machen (vgl. Art. 21). Cannabisprodukte müssen zudem wo nötig kindersicher verpackt sein (vgl. Art. 27 Abs. 2). Auch die Massnahmen der Prävention sollen sich gezielt an Jugendliche und junge Erwachsene richten (vgl. Art. 3b BetmG).

Personen, die kein Cannabis konsumieren, sollen vor den schädlichen Auswirkungen von Cannabis geschützt werden (*Bst. c*). Dazu ist insbesondere die Anwendbarkeit des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2008¹⁰⁴ zum Schutz vor Passivrauchen vorgesehen, mit verschärften Bestimmungen zu allfälligen Konsumräumen in den Verkaufslökalen (vgl. Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Art. 43 Abs. 4).

Mit diversen Massnahmen soll dem problematischen Konsum (vgl. auch Erläuterungen zu Art. 1 Bst. c BetmG unter Änderung anderer Erlasse, Anhang 1, Ziff. 3) von Cannabis vorgebeugt und dieser verringert werden (*Bst. d*). In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Lenkungsabgabe (vgl. 62 ff.) auf die Cannabisprodukte zu nennen, die umso höher ausfällt, je höher das Gesundheitsrisiko der Produkte ist (z.B. Cannabisprodukte zum Rauchen und mit hohem THC-Gehalt). Auch die Beratungspflicht in den Verkaufslökalen sowie Massnahmen der Früherkennung und Frühintervention dienen diesem Zweck (vgl. Art. 42).

Der Verkauf von Cannabisprodukten soll so geregelt werden, dass der Konsum nicht gefördert wird (*Bst. e*). Cannabis bleibt deshalb – auch in Übereinstimmung mit den internationalen Definitionen (vgl. Art. 1 EHÜ, vgl. Ziff. 7.2.1) - weiterhin als Betäubungsmittel eingestuft. Die diversen, komplementären und aus Sicht der öffentlichen Gesundheit notwendigen Massnahmen nach dem Vorentwurf berücksichtigen die Gesundheitsrisiken von Cannabis und dessen Einstufung als Betäubungsmittel, wie beispielsweise das Werbeverbot (vgl. Art. 11), die Anforderungen an die Produktesicherheit und die Verpackung (vgl. 4. Kapitel, 2. und 3. Abschnitt), der konzessionierte, strikt kontrollierte und nichtgewinnorientierte Verkauf (vgl. 5. Kapitel) oder die Lenkungsabgabe (vgl. 7. Kapitel). In Übereinstimmung mit der Einstufung als Betäubungsmittel soll mittels dem elektronischen Nachverfolgungssystem (vgl. Art. 85) weiter die ganze gewerbliche Wertschöpfungskette kontrolliert werden.

Durch die Schaffung eines kontrollierten Cannabismarktes soll zudem dem illegalen Markt entgegengetreten werden. Um den Cannabiskonsum nicht zu fördern, sollen gleichzeitig Massnahmen getroffen werden zur Verteuerung oder zur Einschränkung der Verfügbarkeit von Cannabisprodukten, die mit grösseren Gesundheitsrisiken verbunden sind.

Minderheit: Art. 1 Bst. a⁰

Eine Minderheit (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann) beantragt, dass das künftige CanPG den Cannabiskonsum in der Bevölkerung, insbesondere bei Jugendlichen und gefährdeten Personen, reduzieren solle.

¹⁰⁴ SR 818.31

Art. 2 *Gegenstand*

Der Vorentwurf sieht eine umfassende spezialgesetzliche Regelung von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Tetrahydrocannabinol (THC) zu nicht medizinischen Zwecken vor. Der Begriff «Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC» schliesst insbesondere Cannabis, aber auch THC als Reinstoff mit ein. Gemein ist diesen Betäubungsmitteln, dass sie alle den Wirkstoff THC enthalten (vgl. die Erläuterungen zu Art. 3 und zur Änderung in Art. 2 Bst. a BetmG unter Änderung anderer Erlasse, Anhang 1, Ziff. 3).

Der Vorentwurf regelt neben dem Besitz, der Abgabe, den Beschränkungen und den Verboten (*Bst. a*) insbesondere die Selbstversorgung (*Bst. b*), den gewerblichen Anbau von Cannabis und die gewerbliche Herstellung von Cannabisprodukten (*Bst. c*), den Verkauf (*Bst. d*) und die Ein-, Durch- und Ausfuhr (*Bst. e*). Der Vorentwurf sieht ferner eine Lenkungsabgabe zur preislichen Lenkung des Cannabiskonsums, eine Vollzugsentschädigung für den Bund und die Gebührenerhebung (*Bst. f*) sowie die Strafbestimmungen zur Sanktionierung von Verstössen gegen den Vorentwurf (*Bst. g*) vor.

Art. 3 *Verhältnis zum Betäubungsmittelgesetz*

Absatz 1: Übereinstimmend mit der Beibehaltung der Einstufung von Cannabis und THC als Betäubungsmittel gelangen die in Absatz 1 genannten Bestimmungen des BetmG weiterhin zur Anwendung. So wird der Begriff Cannabis im Betäubungsmittelrecht (vgl. dazu die Änderung in Art. 2 Bst. a Ziff. 3 BetmG unter Änderung anderer Erlasse, Ziff. 3) sowie in der BetmVV-EDI gemäss Artikel 2a BetmG definiert (*Bst. a*). Dort wird festgelegt, dass es sich bei Cannabis um ein Betäubungsmittel des Wirkungstyps Tetrahydrocannabinol handelt. Die Substanz «Cannabis» in den Verzeichnissen der BetmVV-EDI soll künftig in Übereinstimmung mit dem EHÜ Hanfpflanzen oder Teile davon sowie die daraus hergestellten Gegenstände und Zubereitungen, insb. Cannabisextrakte, Cannabistinkturen, Cannabisöl und Cannabischarz (Haschisch) umfassen. Dies allerdings nur, sofern die Hanfpflanze oder die Zubereitungen daraus einen Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1 Prozent aufweisen. THC ist der psychotrope Wirkstoff in Cannabis. Der Gesamt-THC-Gehalt bezeichnet die Summe des frei vorliegenden Delta-9-Tetrahydrocannabinol sowie aller enthaltenen Delta-9-THC-Säuren.¹⁰⁵ Damit unterscheidet sich der betäubungsmittelrechtliche Begriff von Cannabis, wie er auch für den Vorentwurf relevant ist, vom botanischen Cannabisbegriff *Cannabis sativa L.*, der unabhängig vom THC-Gehalt mit der Hanfpflanze identisch ist. Der THC-Grenzwert für Cannabis wurde in der BetmVV-EDI auf Vorschlag der SGRM im Nachgang zur Revision des BetmG von 2008 eingeführt und ist seit dem 1. Juli 2011 in Kraft (vgl. Ziff. 2.1.2 und 3.1.2).

Um den Umgang mit Cannabispflanzen-Vermehrungsmaterial zu erleichtern, sollen künftig Cannabissamen und -stecklinge nicht mehr als Betäubungsmittel eingestuft werden. Bisher waren Cannabissamen und -stecklinge in der BetmVV-EDI ebenfalls

¹⁰⁵ Diese Säuren lassen sich durch eine sogenannte Decarboxylierung in psychotrop wirksames THC umwandeln; ein Prozess, der auch beim Rauchen von Marihuana oder Haschisch abläuft.

betäubungsmittelrechtlich gelistet, sofern daraus Hanfpflanzen mit mindestens 1 Prozent Gesamt-THC-Gehalt gezogen werden können. Die Samen und Stecklinge enthalten selbst aber kein oder nur sehr geringe Mengen an THC. Deren Einstufung als Betäubungsmittel ist deshalb fachlich eigentlich falsch und lässt sich mit der Aufhebung des Verbotes von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken nicht mehr rechtfertigen.¹⁰⁶ Cannabissamen und -stecklinge unterstehen auch nicht dem internationalen Drogenkontrollsystem, namentlich dem EHÜ. In gewissen Ländern wie Österreich kann dieses Pflanzenvermehrungsmaterial deshalb trotz geltendem Cannabisverbot kontrollfrei gehandelt werden. Im Rahmen des Vorentwurfs werden Cannabissamen und -stecklinge folglich nur noch dort geregelt, wo dies der Jugendschutz (vgl. Art. 8 Abs. 1 und Art. 11), der Gesundheitsschutz (vgl. Art. 27 Abs. 5, 28 Abs. 5, 29 Abs. 2) sowie die Marktkontrolle (vgl. Art. 85) erfordern.

Die Prävention, Therapie und Schadenminderung (*Bst. b*) richten sich nach den entsprechenden Bestimmungen des BetmG (1a. Kapitel). Die Massnahmen des BetmG in diesen Bereichen sind – mit einigen kleineren Anpassungen (vgl. Anhang: Änderung anderer Erlasse, Ziff. 3) – auch bei einer Aufhebung des Verbots für Betäubungsmittel des Wirkungstyp THC zweckmässig. Insbesondere sollen Bund und Kantone bei der Aufklärung, Beratung und Prävention weiterhin ihr besonderes Augenmerk auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen legen. Insgesamt wird so auch künftig für Cannabis das bewährte Vier-Säulen-Prinzip nach Artikel 1a BetmG berücksichtigt. Nicht einschlägig und somit nicht anwendbar ist die Bestimmung zur heroingestützten Behandlung (Art. 3e Abs. 3 BetmG).

In Zusammenhang mit spezifischen Fragen des Datenschutzes und der Datenbearbeitung finden die entsprechenden Datenbearbeitungsbestimmungen des BetmG Anwendung, etwa im Zusammenhang mit den Ein- und Ausfuhrbewilligungen von Swissmedic nach Artikel 18a und 18e BetmG (*Bst. c*).

Artikel 29b BetmG im Bereich der Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs soll ebenfalls weiterhin auf Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC anwendbar sein, um dem Bundesamt für Polizei (fedpol) den Vollzug seiner entsprechenden Aufgaben zu ermöglichen (*Bst. d*).

Absatz 2: Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC zu medizinischen und wissenschaftlichen Zwecken werden nicht vom Geltungsbereich des Vorentwurfs erfasst, sondern unterstehen vollumfänglich dem BetmG und dem betäubungsmittelrechtlichen Kontrollsystem der Swissmedic nach der Verordnung über die Betäubungsmittelkontrolle vom 25. Mai 2011¹⁰⁷ (BetmKV). So sollen etwa für die Verschreibung solcher Betäubungsmittel durch Ärztinnen und Ärzte auch weiterhin die im Vergleich zu anderen Arzneimitteln erhöhten Sorgfaltspflichten nach Artikel 11 BetmG gelten. Die nicht zweckgerichtete Grundlagenforschung mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC, etwa die Forschung an der Substanz THC, sowie die anwendungsorientierte Forschung zu nicht medizinischen Zwecken, bedurfte bis anhin einer Ausnahmebewilligung durch das BAG nach Artikel 8 Absatz 5 BetmG. Mit der

¹⁰⁶ Das Verbot von Cannabis zu medizinischen Zwecken wurde bereits mit der BetmG Änderung vom 19. März 2021 betr. Cannabisarzneimittel 2022 aufgehoben (AS 2022 385; BBl 2020 6069).

¹⁰⁷ SR 812.121.1

Aufhebung des Cannabisverbots zu nicht medizinischen Zwecken wird diese Forschung neu mit einer Bewilligung des Kantons möglich (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. b BetmKV).

Art. 4 *Verhältnis zu weiteren Bundesgesetzen*

Absatz 1 regelt das Verhältnis zum Tabakproduktegesetz vom 1. Oktober 2021¹⁰⁸ (TabPG) und erklärt dieses auf Cannabisprodukte anwendbar, soweit dies im künftigen CanPG ausdrücklich vorgesehen ist. Dies ist z.B. nach Artikel 34 Absatz 3 der Fall für die Meldung von Cannabisprodukten mittels des elektronischen Informationssystems für die Meldung von Tabakprodukten (vgl. Art. 26 TabPG).

Absatz 2 regelt das Verhältnis zum Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen und erklärt dieses als anwendbar auf Cannabisprodukte und Erzeugnisse aus der Selbstversorgung, die geraucht oder verdampft werden. Überdies soll Artikel 2 des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen analog der nun für Tabakprodukte vorgesehenen Änderungen angepasst werden.

In öffentlich zugänglichen geschlossenen Räumen (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 2 Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen) soll das Rauchen von Cannabisprodukten und Erzeugnissen aus der Selbstversorgung verboten sein. Weiter soll der Zugang für Minderjährige zu Raucherräumen, in denen von der Betreiberin das Rauchen und Verdampfen von Cannabisprodukten und Erzeugnissen aus der Selbstversorgung gestattet wird, verboten sein. Ebenso soll der Zugang für Minderjährige verboten sein, wenn das Rauchen und Verdampfen von Cannabisprodukten und Erzeugnissen aus der Selbstversorgung in Raucherbetrieben bewilligt wird (vgl. dazu Erläuterungen zu Änderung anderer Erlasse, Ziff. 4).

Art. 5 *Begriffe*

Absatz 1: Bei Cannabisprodukten handelt es sich um Produkte zu nicht medizinischen Zwecken, welche aus Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC bestehen oder solche enthalten (*Bst. a*). Das heisst, sie enthalten Cannabis oder teilsynthetisch oder synthetisch hergestelltes THC (vgl. Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 1 Bst. a). Nicht darunter fallen Hanfprodukte zum Rauchen oder Verdampfen, die einen Gesamt-THC-Gehalt von weniger als 1 Prozent enthalten (diese fallen unter das TabPG). Damit Cannabis zu einem Cannabisprodukt wird, muss es für den menschlichen Konsum in einer bestimmten Form aufbereitet worden und zum Verkauf bestimmt sein. Das heisst, es muss insbesondere den Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen nach dem künftigen CanPG entsprechen (vgl. 2. Abschnitt des 4. Kapitels). Damit das Produkt auf dem Markt bereitgestellt werden darf, müssen zudem die Verpackungs- und Deklarationsvorschriften für die jeweilige Produktkategorie eingehalten werden (vgl. 3. Abschnitt des 4. Kapitels). So wird z.B. eine Cannabisblüte erst zu einem verwendungsfertigen Cannabisprodukt, wenn sie nach den entsprechenden Qualitätsvorschriften hergestellt, verpackt und mit den vorgesehenen Warnhinweisen und Produktinformationen versehen worden ist. Unter den Begriff Cannabisprodukte fallen nach dem Vorentwurf unterschiedliche Produktkategorien: Produkte zum Rauchen,

Produkte zum Verdampfen, Produkte zum Schlucken, Produkte zur Anwendung im Mund, Produkte zum Schnupfen und Produkte zur Anwendung auf der Haut.

Ausgangsmaterial (*Bst. b*) bezeichnet Rohstoffe mit einem THC-Gehalt von mindestens 1 Prozent, welche dazu bestimmt sind, zu Cannabisprodukten weiterverarbeitet zu werden. Ausgangsmaterial ist nicht verwendungsfertig und darf so nicht an die Konsumierenden (bzw. die Endverbraucher) verkauft werden. Es kann sich dabei um Cannabisblüten oder andere Pflanzenteile, Cannabisextrakte oder auch teilsynthetisch beziehungsweise synthetisch hergestelltes THC handeln. Die betäubungsmittelrechtliche Substanz «Cannabis» (vgl. Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 1) kann nach diesem Vorentwurf folglich sowohl ein Cannabisprodukt (vgl. *Bst. a*) als auch Ausgangsmaterial für ein Cannabisprodukt sein.

Cannabisprodukte zum Rauchen (*Bst. c*) werden mittels eines Verbrennungsprozesses entweder in unvermischter oder vermischter Form konsumiert. Unter Cannabisprodukten zum Rauchen werden alle Produkte verstanden, die geraucht werden können, zum Beispiel konsumfertige Cannabiszigaretten (sog. «pre-rolls»). Unvermischte Produkte wie Cannabisblüten, Haschisch oder mit Lösungsmitteln extrahierte Cannabisextrakte, die sowohl geraucht als auch anders konsumiert werden können (sog. «dual use»), werden grundsätzlich auch zu den Produkten zum Rauchen gezählt (vgl. aber *Bst. d* für Abweichungen).

Cannabisprodukte zum Verdampfen (*Bst. d*) umfassen einerseits flüssige Cannabisprodukte (sog. «THC-Liquids», d.h. THC-haltige Flüssigkeiten), die mit einer elektronischen Zigarette (sog. «Vape-Pens») verwendet werden. Diese Flüssigkeiten enthalten einen THC-haltigen Extrakt aus der Cannabispflanze, der mit einer Trägerflüssigkeit (meist Propylenglykol und Glycerin, wie bei elektronischen Zigaretten) vermischt wurde. Es handelt sich folglich um ein mit Zusatzstoffen vermishtes Cannabisprodukt. Oder die Trägerflüssigkeit enthält (teil)synthetisch hergestelltes THC. Durch Erhitzen der THC-haltigen Flüssigkeit wird diese verdampft und inhaled. Die Verwendung dieser Produkte ist analog zu jener von nikotinhaltigem Nachfüllmaterial für elektronische Zigaretten.

Andererseits gibt es Cannabisprodukte zum Verdampfen, die aus unvermishtem Cannabis ohne Zusatzstoffe (Cannabisblüten, Haschisch und andere Cannabisextrakte) bestehen und mit einem Vaporisator (ähnlich einem Tabakerhitzer) zum Verdampfen und Inhalieren erhitzt werden. Diese Produkte entsprechen den Tabakprodukten zum Erhitzen (vgl. Art. 3 *Bst. c* TabPG). Damit das unvermischte Cannabis als Produkt zum Verdampfen gilt, muss es so konfektioniert worden sein, dass es als Nachfüllmaterial nur mit einem Erhitzergerät (Vaporisator) verwendet werden kann. Wenn dies nicht gewährleistet ist, gilt es als Cannabisprodukt zum Rauchen (vgl. *Bst. c*).

Die elektronischen (Cannabis)Zigaretten und Vaporisatoren selbst gelten ebenfalls als Cannabisprodukte zum Verdampfen, wenn es sich um Geräte zur einmaligen Verwendung¹⁰⁹ handelt, die bereits mit der THC-haltigen Flüssigkeit oder dem Cannabis vor-

¹⁰⁹ Dabei ist zu beachten, dass das Parlament am 4. Juni 2025 die Motion 23.3109 Clivaz «Für ein Verbot elektronischen Einwegzigaretten (Puff Bars)» überwiesen hat. Damit wird der Bundesrat beauftragt, den Verkauf elektronischer Einwegzigaretten zu verbieten.

befüllt sind oder wenn sie eine geschlossene funktionale Einheit mit dem Nachfüllmaterial bilden, das spezifisch für Cannabis bzw. THC-haltige Flüssigkeiten entwickelt wurde. Unter einer geschlossenen funktionalen Einheit ist etwa ein Vaporisator zu verstehen, der nur mit einem eigens für diesen entwickelten Cannabisprodukt befüllt werden kann und nicht etwa auch mit Tabakprodukten kompatibel ist.¹¹⁰

Cannabisprodukte zum Schlucken (*Bst. e*) sind Cannabisprodukte, die oral eingenommen und über den Magen-Darm-Trakt verstoffwechselt werden. Sie enthalten Cannabisextrakte oder synthetisch oder teilsynthetisch hergestelltes THC und sind zur besseren und angenehmeren Aufnahme typischerweise mit Zusatzstoffen vermischt. Es kann sich dabei etwa um Cannabisprodukte handeln, die von ihrer Form her Ähnlichkeiten zu Nahrungsergänzungsmitteln oder Arzneimitteln aufweisen, z.B. Cannabisöltröpfen oder THC-haltige Tabletten, Kapseln, Pillen oder Dragées. Oder es handelt sich um Cannabiszubereitungen zum Essen oder Trinken (sog. «edibles»), d.h. mit Lebensmitteln vermishtes Cannabis.

Cannabisprodukte zur Anwendung im Mund (*Bst. f*) sind Produkte zur sog. sublingualen («unter der Zunge») oder buccalen («im Mund», «unter der Lippe», «in der Backe», «auf dem Zahnfleisch») Anwendung. Die Wirkstoffaufnahme erfolgt hier hauptsächlich über die Mundschleimhäute und weniger über den Magen-Darm-Trakt. Beispiele sind Cannabisöltröpfen, THC-haltige Sprays oder «THC-Strips». Produkte zur Anwendung im Mund sind wegen der einfacheren Aufnahme typischerweise mit Zusatzstoffen vermischt und enthalten Cannabisextrakt oder (teil)synthetisch hergestelltes THC. Daneben sind auch Snus-ähnliche Produkte denkbar, die verarbeitetes Cannabis enthalten, sofern diese nicht geraucht werden können (vgl. *Bst. c*).

Cannabisprodukte zum Schnupfen (*Bst. g*) werden über die Nasenschleimhäute aufgenommen. Es kann sich dabei etwa um THC-haltige Nasensprays handeln. Denkbar sind aber auch pulverisierte Cannabismischungen, die ähnlich angewendet werden wie Schnupftabak, sofern diese nicht auch geraucht werden können. Cannabisprodukten zum Schnupfen enthalten typischerweise verarbeitetes und mit Zusatzstoffen vermishtes Cannabis. Sie können aber auch (teil)synthetisch hergestelltes THC enthalten.

Cannabisprodukte zur Anwendung auf der Haut (*Bst. h*) sind sog. topische Anwendungen, bei denen THC-haltige Salben, Lotionen oder Pflaster auf die Hautoberfläche aufgetragen werden. Das THC (und gegebenenfalls weitere Cannabinoide) dringen durch die Hautbarriere ein und wirken primär nur lokal. Eine psychotrope Wirkung ist bei dieser Anwendungsform nicht bekannt. Anders ist dies bei einer Anwendung solcher Produkte auf Schleimhäuten, wo eine systemische Aufnahme möglich ist. Obwohl Cannabisprodukte zur Anwendung auf der Haut in der Regel nicht zu einem rauschartigen Zustand führen, ist davon auszugehen, dass auch in der Schweiz eine gewisse Nachfrage entstehen wird.

¹¹⁰ Vom Begriff der geschlossenen funktionalen Einheit ist der Begriff der funktionalen Einheit im Allgemeinen zu unterscheiden. So umfasst das Werbeverbot sämtliche Gegenstände, welche eine funktionale Einheit spezifisch mit Cannabisprodukten bilden und nicht nur solche, die ein geschlossene funktionale Einheit mit diesen bilden (vgl. Erläuterungen zu Art. 11).

Buchstabe i definiert « neuartige Cannabisprodukte » (vgl. dazu auch Art. 6). Dabei handelt es sich um Cannabisprodukte, die keiner der Kategorien nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben c–h zugeordnet werden können, da sie in einer anderen Form verwendet werden. Es handelt sich um kaum bekannte Cannabisprodukte, die punktuell zum Beispiel in Kanada oder in den USA im Umlauf sind, beispielsweise THC-haltige Augentropfen. Ob sich solche Produkte überhaupt für den nicht medizinischen Bereich eignen, ist derzeit schwer abzuschätzen.

Selbstversorgung (*Bst. j*) bezieht sich auf den nichtgewerblichen Anbau und die Weiterverarbeitung einer begrenzten Anzahl von Cannabispflanzen für den Eigengebrauch. Dazu gehört die Gewinnung von Cannabisblüten, Haschisch oder anderen Cannabisextrakten für den Eigenkonsum.

Absatz 2 ermöglicht dem Bundesrat, die Begriffe nach Absatz 1 gestützt auf neue Erkenntnisse zu präzisieren oder näher ausführen. Die Begriffe sollen an neue Erkenntnisse in Wissenschaft und Technik angepasst werden können, was der dynamischen Entwicklung eines neuen Marktes mit bis dato nicht verkehrsfähigen Produkten Rechnung trägt.

Art. 6 Neuartige Cannabisprodukte

Die ersten Erfahrungen mit den legalen Cannabismärkten in Nordamerika zeigen, dass fortlaufend neue Produkte auf den Markt kommen. Es ist durchaus denkbar, dass künftig auch vermehrt risikoärmere Produkte auf den Markt kommen, die von den vorliegenden Produktkategorien ungenügend erfasst werden. *Absatz 1* gibt daher dem Bundesrat die Kompetenz, diese neuartigen Produkte einer der Kategorien nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben c–h zuzuteilen, auch wenn das Produkt nicht alle Elemente der entsprechenden Definition erfüllt. Dazu müssen die neuartigen Cannabisprodukte jedoch grundsätzlich ähnlich angewendet werden und vergleichbare Risiken aufweisen, wie die Produkte in der Kategorie, der sie zugeordnet werden, so dass sich die Qualitätsanforderungen der Kategorie zur Gewährleistung der Produktesicherheit übertragen lassen. Die neuartigen Produkte können dann entsprechend den Anforderungen dieser Kategorie in Verkehr gebracht werden. Das wäre z.B. der Fall, wenn ein Produkt zur Anwendung auf bestimmten Schleimhäuten sich ähnlich wie Produkte zur Anwendung auf der Haut anwenden liesse und die gleichen Qualitätsanforderungen erfüllen müsste.

Der Bundesrat kann auch neue Kategorien für Cannabisprodukte nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a vorsehen. Wenn es aus sachlichen Gründen, insbesondere deren Sicherheit, notwendig ist, kann er für eine Kategorie mit neuartigen Cannabisprodukten auch spezifische Qualitätsanforderungen vorsehen (*Abs. 2*).

2. Kapitel: Grundsätze

Art. 7 Besitz im öffentlichen Raum

Diese Bestimmung regelt, welche Mengen an Cannabisprodukten oder Cannabis aus der Selbstversorgung im öffentlichen Raum durch Privatpersonen, mitgeführt werden

dürfen. Mit «öffentlichem Raum» sind öffentliche Flächen gemeint, z.B. öffentliche Strassen, Spazierwege, Parks und Plätze. Zum öffentlichen Raum gehören auch die für die Öffentlichkeit zugänglichen Innenräume wie beispielsweise Restaurants oder Museen. Mit der Mengenbegrenzung soll der illegale Handel erschwert und den Strafverfolgungsbehörden eine Grundlage für die Unterscheidung von Konsumierenden und illegalen Händlern gegeben werden (vgl. Strafbestimmungen). Der gewerbliche Transport im Auftrag von Bewilligungs- und Konzessionsinhabern ist durch diese Bestimmung nicht betroffen; die transportierenden Personen sind beruflich im Rahmen entsprechender Bewilligungen oder Konzessionen unterwegs und nicht als «Privatpersonen». Ob bei den mitgeführten Cannabisprodukten der maximal zulässige Gesamt-THC-Gehalt von 5 Gramm eingehalten ist, lässt sich mithilfe der Angaben auf den Verpackungen nachweisen (*Bst. a*). Besteht der Verdacht einer strafbaren Handlung, kann der Inhalt von der Polizei zur weiteren Überprüfung eingezogen werden.

Unter *Buchstabe b* werden die Mengen von Cannabisserzeugnissen aus der Selbstversorgung festgelegt, welche im öffentlichen Raum mitgeführt werden dürfen. Anders als bei Cannabisprodukten, bei denen der Gesamt-THC-Gehalt auf der Verpackung vermerkt werden muss, ist bei Cannabis aus der Selbstversorgung der THC-Gehalt nicht ohne Weiteres ersichtlich. Zwar muss der durchschnittliche THC-Gehalt bei Erntereife beim Verkauf auf der Verpackung von Cannabisamen oder -stecklinge für die Selbstversorgung angegeben werden (vgl. Art. 28 Abs. 5). Aber der effektive Gehalt kann beim geernteten Cannabis von den Durchschnittswerten allenfalls substantiell abweichen. Zudem ist der effektive THC-Gehalt des geernteten Cannabis nicht deklariert. Der effektive THC-Gehalt liesse sich deshalb nur mit einer Analyse bestimmen. Ein solch grosser Aufwand, um die im öffentlichen Raum zulässigen Mengen zu überprüfen, wäre sowohl für die Selbstversorgerinnen und Selbstversorger als auch für die Polizeibehörden unverhältnismässig und nicht praktikabel. Daher sollen für den Besitz von Cannabis aus der Selbstversorgung im öffentlichen Raum zulässige Höchstmengen der Erzeugnisse selbst gelten. Dabei wird von einem durchschnittlichen Gesamt-THC-Gehalt von 10 bis 15 Prozent und einem Maximalgehalt von 20 Prozent bei selbstangebautem unverarbeitetem und getrocknetem Cannabis ausgegangen.¹¹¹

Ziffer 1: Die maximal zulässige Besitzmenge im öffentlichen Raum für unverarbeitetes Cannabis soll deshalb auf 30 Gramm festgelegt werden, was bei einem durchschnittlichen Gesamt-THC-Gehalt von 15 Prozent 4,5 Gramm Gesamt-THC und bei einem maximalen Gesamt-THC-Gehalt von 20 Prozent 6 Gramm Gesamt-THC entspricht. Die Höchstbesitzmenge von 30 Gramm unverarbeitetem Cannabis entspricht damit durchschnittlich in etwa der Höchstmenge von 5 Gramm Gesamt-THC-Gehalt in den Cannabisprodukten nach Buchstabe a. Aus Praktikabilitätsgründen für die Polizei wird bei den zulässigen Besitzmengen im öffentlichen Raum nicht zwischen getrocknetem und frischem Cannabis unterschieden.

Ziffer 2: Aufgrund der höheren THC-Konzentration soll bei Haschisch und anderen Cannabisextrakten die im öffentlichen Raum zulässige Höchstbesitzmenge tiefer auf

¹¹¹ Die potentesten Cannabisarten haben kaum je einen höheren THC-Gehalt als 20 Prozent. Der durchschnittliche Gesamt-THC-Gehalt von beschlagnahmtem, getrocknetem Cannabis in der Schweiz betrug von 2013 – 2023 zw. 11 und 13 Prozent. Vgl. SGRM (2024a).

15 Gramm festgelegt werden. Für Haschisch aus der Selbstversorgung wird ein durchschnittlicher Gesamt-THC-Gehalt von 20 bis 25 Prozent und ein maximaler Gesamt-THC-Gehalt von 30 Prozent angenommen.

Unter Haschisch ist dabei das mittels mechanischer Siebung aus der Cannabispflanze gewonnene Cannabisharz zu verstehen. Noch potenter sind Cannabisextrakte, die mittels Lösungsmitteln wie CO₂, BHO, Ethanol o.a. aus der Cannabispflanze gewonnen werden. Es handelt sich dabei um flüssige, halb feste oder feste Zubereitungen aus Cannabisharz. Darunter fallen auch sog. Cannabisöle, bei denen der Cannabisextrakt mit einer ölhaltigen Lösung extrahiert wurde, Cannabistinkturen, bei denen der Cannabisextrakt mit einer alkoholhaltigen Lösung extrahiert wurde und Cannabiszubereitungen mit weiteren Zusatzstoffen wie «Haschkekse». Bei lösungsmittelbasierten Cannabisextrakten wird der Gesamt-THC-Gehalt in der Praxis je nach Extraktionsverfahren und Beimengung von Zusatzstoffen stark variieren. Konservativ kann von einem durchschnittlichen Gesamt-THC-Gehalt von 50 bis 75 Prozent und einem maximalen Gesamt-THC-Gehalt von 95 Prozent ausgegangen werden.

Zur einfachen Kontrolle der Besitzmengen durch die Polizei im öffentlichen Raum soll auf eine Unterscheidung von Haschisch und anderen, mit Lösungsmitteln gewonnenen Extrakten verzichtet werden. Dies im Unterschied zu den Besitzmengen im privaten Bereich, wo aufgrund der viel höheren Mengengrenzungen eine Unterscheidung zwischen Haschisch und anderen Cannabisextrakten erforderlich ist (vgl. Art. 14). Für eine Unterscheidung der Extrakttypen wäre eine Analyse der Proben notwendig, was in einer polizeilichen Kontrolle im öffentlichen Raum nicht möglich ist. Ein Einzug der Besitzmengen zwecks Analyse wäre bei diesen geringen Mengen unverhältnismässig. Da lösungsmittelbasierte Extrakte wesentlich aufwändiger herzustellen und viel weniger verbreitet sind als Haschisch, wird die Höchstbesitzmenge für alle Cannabisextrakte eher an Haschisch ausgerichtet. Die 15 Gramm würden mit Bezug auf die maximale Besitzmenge an Cannabisprodukten im Umfang von 5 Gramm Gesamt-THC einem THC-Gehalt von 30 Prozent entsprechen.

Um den Vollzug weiter zu vereinfachen, dürfen im öffentlichen Raum jeweils nur entweder Cannabisprodukte nach Buchstabe a oder eine der zwei Kategorien von Erzeugnissen aus der Selbstversorgung nach Buchstabe b mitgeführt werden. Es soll also nicht möglich sein, beispielsweise sowohl Cannabisblüten wie auch Haschisch aus der Selbstversorgung mit sich zu führen.

Art. 8 Abgabe

Absatz 1 beinhaltet ein umfassendes Verbot der Abgabe von Cannabissamen und -stecklingen, Cannabis aus der Selbstversorgung und Cannabisprodukten an Minderjährige. Der Konsum von psychoaktiven Substanzen stellt für Kinder und Jugendliche ein erhöhtes Risiko dar. Dadurch sollen Minderjährige vor jeglichem Kontakt mit Cannabisprodukten geschützt und vom Konsum abgehalten werden (vgl. Art. 1 Bst. b). Die Volljährigkeit als Altersgrenze für Cannabis entspricht der Altersgrenze für Tabak und Ethylalkohol (Spirituosen) sowie den geltenden internationalen Standards.

Cannabissamen und -stecklinge enthalten zwar kaum THC, aber daraus lassen sich auf einfache Weise Betäubungsmittel erzeugen. Die Abgabe von Cannabissamen und

-stecklingen an Minderjährige soll deshalb ebenfalls verboten sein. Gemäss *Absatz 2* ist die unentgeltliche Abgabe von Cannabisprodukten und Cannabis aus der Selbstversorgung unter erwachsenen Privatpersonen zulässig.

Für die unentgeltliche Abgabe unter erwachsenen Privatpersonen gelten die zulässigen Höchstmengen nach Artikel 7. Die entgeltliche Abgabe von Cannabis und Cannabisprodukten (inkl. Tausch gegen andere Güter) unter Privatpersonen ist hingegen untersagt und lediglich für Inhaber von entsprechenden Konzessionen zulässig.

Absatz 3 sieht vor, dass Inhaber von Anbau- oder Herstellungsbewilligungen sowie von Konzessionen keine Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC unentgeltlich abgeben dürfen. Ausgeschlossen ist auch der unentgeltliche oder vergünstigte Verkauf von Cannabisprodukten im Gegenzug für den Kauf von weiteren Artikeln (etwa Zubehör nach Bst. g). Damit soll die Verkaufsförderung verhindert werden, welche nach Artikel 11 verboten ist.

Art. 9 *Verbot der vertikalen Integration*

Die vertikale Integration bezeichnet eine Strategie, bei der ein Unternehmen mehrere Tätigkeiten in der Produktionskette eines Produkts ausführt oder daran beteiligt ist. Die vertikale Integration der Produktion (Anbau und Herstellung) und des Verkaufs (Detailhandel) soll mit *Artikel 9* ausgeschlossen werden. Auf diese Weise soll ein zu starker und zu direkter Einfluss der Anbauer und Hersteller auf die Konsumierenden vermieden werden.

Aus diesen Gründen soll *Artikel 9* vorsehen, dass Inhaber einer Anbau- oder Herstellungsbewilligung sich nicht am Online-Verkauf oder an Verkaufsstellen beteiligen dürfen (*Abs. 1*). Darunter ist beispielsweise die finanzielle Beteiligung an einem in diesen Bereichen tätigen Unternehmen oder das Halten von Anteilen daran zu verstehen. Auch der Betrieb einer Verkaufsstelle oder die Mitarbeit in einer solchen ist nicht zulässig.

Absatz 2 legt umgekehrt fest, dass Inhaber einer Konzession für den Verkauf keinen Cannabis anbauen, keine Cannabisprodukte herstellen oder einführen und sich zudem nicht wirtschaftlich am Anbau oder an der Herstellung im In- oder Ausland beteiligen dürfen.

Art. 10 *Verkaufsbeschränkungen*

Welche Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC durch die unterschiedlichen gewerblichen Marktteilnehmer innerhalb der Schweiz verkauft werden dürfen, hängt von deren Tätigkeitsbereich ab. Damit wird die Kontrolle des Marktes und die Produktesicherheit besser gewährleistet, das Verbot der vertikalen Integration (Art. 9) eingehalten und das Risiko von Abzweigungen von Cannabis auf den illegalen Markt verringert. Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit sind die Verkaufsbeschränkungen daher notwendig und verhältnismässig.

Absatz 1: Inhaber einer Anbaubewilligung dürfen von ihnen angebautes Cannabis ausschliesslich an bewilligte Hersteller weiterverkaufen. Nur die Hersteller haben eine Berechtigung, Cannabis weiter zu Cannabisprodukten zu verarbeiten und damit einen legitimen wirtschaftlichen Verwendungszweck für das von den Anbauern geerntete

Cannabis. Da es sich dabei um Ausgangsmaterial und keine verwendungsfertigen Cannabisprodukte handelt, soll ein Verkauf der Anbauer an die Verkaufsstellen nicht möglich sein.¹¹² Ein Anbauer kann aber mit einer entsprechenden Herstellungsbewilligung gleichzeitig berechtigt sein, Cannabisprodukte herzustellen.

Absatz 2: Die Herstellung von Ausgangsmaterial, das über den Anbau und die Ernte von Cannabis hinausgeht, erfordert eine Bewilligung für die Herstellung (vgl. Art. 15). Dazu gehört etwa die Herstellung von Cannabisextrakten aus Cannabis oder die synthetische oder teilsynthetische Herstellung von THC. Denkbar ist, dass sich bestimmte Hersteller auf die Herstellung von solchem Ausgangsmaterial spezialisieren und dieses nicht selbst zu einem verwendungsfertigen Cannabisprodukt weiterverarbeiten. Es ist deshalb notwendig, dass Hersteller mit einer entsprechenden Bewilligung Ausgangsmaterial an andere bewilligte Hersteller weiterverkaufen können. Der Verkauf von solchem Ausgangsmaterial an Anbauer oder an Verkaufsstellen ist hingegen für deren bewilligte bzw. konzessionierte Tätigkeit nicht erforderlich. Inhaber einer Herstellungsbewilligung dürfen deshalb Ausgangsmaterial, das im Herstellungsprozess von Cannabisprodukten verwendet wird, nur an andere bewilligte Hersteller weiterverkaufen.

Absatz 3: Inhaber einer Herstellungsbewilligung dürfen Cannabisprodukte nur an Inhaber einer Verkaufskonzession – bzw. an die Kantone, falls diese ihr Verkaufsrecht selber wahrnehmen wollen (vgl. Art. 39) – oder an den Inhaber der Konzession für den Online-Verkauf (vgl. Art. 48) verkaufen. Der Verkauf von Cannabisprodukten an die Konsumierenden soll aus Gründen der öffentlichen Gesundheit ausschliesslich den Inhabern der Konzessionen für den Verkauf vorbehalten bleiben. Auch ein Verkauf von Cannabisprodukten an Anbauer oder weitere Hersteller soll nicht möglich sein, da dies für deren bewilligte Tätigkeiten nicht erforderlich ist.

Art. 11 Werbeverbot

Dieser Artikel sieht ein allgemeines Werbeverbot für Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC vor. Aufgrund der gesundheitlichen Risiken, die durch den Konsum von Cannabis und Cannabisprodukten entstehen, soll ein allgemeines Werbeverbot gelten (*Abs. 1*). Das Werbeverbot gilt für die gesamte Handelskette, vom Anbau über die Herstellung bis zum Verkauf. Im Tabak- und Alkoholbereich zeigt die Studienlage, dass der Kontakt mit Werbung oder Verkaufsförderung mit einem steigenden Konsum der jeweiligen Produkte verbunden ist, insbesondere bei Jugendlichen.¹¹³ Es

¹¹² Verkaufsstellen dürfen ihrerseits gar kein Ausgangsmaterial verkaufen, sondern nur Cannabisprodukte, vgl. Art. 42 Abs. 1 Bst. g.

¹¹³ Ritter, A. et al. (2022).

ist davon auszugehen, dass Werbung für Cannabisprodukte zu einem ähnlichen Konsumanstieg führen würde.¹¹⁴ Das Werbeverbot gilt selbstverständlich auch für die Werbung von illegalen Händlern.¹¹⁵

Unter Werbung ist jede Form der kommerziellen Kommunikation zu verstehen, deren Ziel oder deren direkte oder indirekte Wirkung es ist, den Verkauf oder Konsum der in Absatz 1 genannten Produkte zu fördern (bspw. Reklameschilder, Plakate, Laden- oder Schaufensterbeschriftungen). Zur Werbung gehören auch Verkaufsförderung und Sponsoring. Sponsoring umfasst jede Form von öffentlicher oder privater Unterstützung eines Anlasses, einer Aktivität oder einer Person mit dem Ziel bzw. der direkten oder indirekten Wirkung, den Verkauf der oben genannten Produkte zu fördern. Verkaufsförderung beinhaltet Merchandising, die kostenlose Abgabe von Produkten sowie die Verteilung von Geschenken oder Preisen, zum Beispiel beim gleichzeitigen Kauf mehrerer Produkte oder bei der Teilnahme an einem Wettbewerb. Sachliche Produktangaben und -informationen, die sich ausschliesslich an Fachpersonen der Branche richten, gelten nicht als Werbung und fallen nicht unter das Werbeverbot.

Um eine Umgehung der Werbebestimmungen zu verhindern, müssen auch Cannabis-samen und -stecklinge dem Werbeverbot unterliegen. Diese enthalten zwar kaum THC, aber daraus lassen sich auf einfache Weise THC-haltige Betäubungsmittel erzeugen. Jegliche Form der Werbung für Cannabis-samen und -stecklinge ist damit nicht klar von der Werbung für Cannabis zu unterscheiden. Das Werbeverbot gilt zudem auch für Gegenstände, die eine funktionale Einheit mit einem Cannabisprodukt bilden (z.B. Pfeifen, Wasserpfeifen, Bongs, Vaporizer, Drehpapier, Filter für selbst-gedrehte Zigaretten, Zigarettenhalter). Der Begriff «funktionale Einheit» ist im gleichen Sinne wie in Artikel 18 TabPG zu verstehen, d.h. die betreffenden Gegenstände gehen eine Verbindung mit dem Tabakprodukt ein, damit dieses konsumiert werden kann, wie zum Beispiel die Pfeife, die Wasserpfeife, das Zigarettenmundstück, das Zigarettenpapier oder die Zigarettenfilter. Bei Feuerzeugen ist dies hingegen nicht der Fall.¹¹⁶ Das Werbeverbot gilt nur für solche Gegenstände, die ausschliesslich oder vorwiegend zum Konsum von Cannabisprodukten dienen oder spezifisch als Cannabiszubehör verkauft werden. Produkte wie etwa Zigarettenpapier oder Zigarettenfilter, die nicht spezifisch als Cannabiszubehör verkauft werden, fallen nicht unter dieses Werbeverbot. Hingegen sind dafür die Einschränkungen der Werbung, Verkaufsförderung und des Sponsorings nach Artikel 18 ff. TabPG einschlägig.

Nach *Absatz 2* erfolgt die Kontrolle der Einhaltung des Werbeverbotes grundsätzlich durch die zuständigen Behörden der Kantone. Im Rahmen der Konzessionserteilung und -kontrolle prüfen die Kantone auch die Einhaltung des Werbeverbotes durch die Verkaufsstellen, inklusive deren Internetauftritte.

¹¹⁴ Dai, H. (2017): Exposure to Advertisements and Marijuana Use Among US Adolescents. *Preventing chronic disease*, 14.

¹¹⁵ Um sämtliche Werbeaktivitäten sowohl im legalen, bewilligten und konzessionierten Bereich als auch im illegalen Bereich strafbewehrt abzudecken (vgl. auch Art. 78 Abs. 1 Bst. e), bezieht sich das Werbeverbot auf Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC allgemein und nicht nur auf die legal in Verkehr gebrachten Cannabisprodukte nach diesem Vorentwurf.

¹¹⁶ BBl 2019 957

Das BAG ist zuständig für die Kontrolle der Einhaltung des Werbeverbots im Internet, in Applikationen und in anderen elektronischen Medien. Entsprechend kontrolliert das BAG das Internet, die sozialen Medien und die Online-Verkaufsstelle (vgl. Art. 48 ff.). Die Bundeskompetenz soll den Vollzug in diesem Bereich vereinfachen, insbesondere, wenn es um Firmen mit Sitz im Ausland geht. Die Kontrollen werden grundsätzlich stichprobenmässig durchgeführt. Eine ständige und umfassende Kontrolle ist nicht realisierbar und wäre mit unverhältnismässig hohen Kosten verbunden. Gemäss Artikel 83 kann das BAG auch die kantonalen Behörden einbeziehen. Allenfalls kann auch der Einsatz eines Informatikhilfsmittels geprüft werden, welches systematischere Kontrollen ermöglichen würde. Für die Kontrolle der Einhaltung der Werbevorschriften im Internet kann eine Lösung zur Anwendung kommen, welche auch für das Tabakproduktegesetz vorgesehen wird. Dies kann halbautomatisierte oder automatisierte IT-basierte Systeme miteinschliessen.¹¹⁷

Festgestellte mögliche Verstösse gegen das Werbeverbot sind der zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden zu melden bzw. anzuzeigen (vgl. Art. 78 Abs. 1 Bst. e i.V.m. Art. 81 Abs. 1; vgl. auch die behördliche Melde- und Anzeigepflicht nach Art. 82).

Minderheit: Art. 11 Abs. 1

Eine Minderheit (Graber, Aeschi, de Courten, Glarner, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt zu präzisieren, dass auch Reklameschilder sowie Laden- und Schaufensterbeschriftung als Werbung zählen. Es soll sich dabei um eine Präzisierung handeln – und nicht um eine abschliessende Aufzählung, was alles zu Werbung gehört.

3. Kapitel: Selbstversorgung

Der private Anbau von Cannabis für den Eigenbedarf soll es den Konsumierenden erlauben, sich selbst zu versorgen. Dieser Bereich soll möglichst schlank und unter Berücksichtigung der Eigenverantwortung der Selbstversorgerinnen und Selbstversorger geregelt werden.

Minderheit: Zusatzvariante zur Selbstversorgung (vereinsmässiger Anbau)

Eine Minderheit (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) beantragt, den Vorentwurf so zu ergänzen, dass auch der vereinsmässige Anbau erlaubt wird.

Art. 12 Anbau

Die Selbstversorgung, bzw. der Eigenanbau von Cannabis ist Personen ab dem vollendeten 18. Lebensjahr erlaubt. Der Anbau von Cannabis ist räumlich eingeschränkt auf die Wohnung und die zugehörigen Innen- und Aussenbereiche. Dies kann auch Gemeinschaftsbereiche miteinschliessen, sofern das Einverständnis der Mitnutzer gegeben ist. Der Begriff Wohnung ist weitgefasst zu verstehen als Ort, wo eine Person

¹¹⁷ BBl 2023 1478

wohnt. Der Begriff umfasst sowohl Mietwohnungen als auch selbstbewohntes Wohneigentum wie beispielsweise Einfamilienhäuser. Auch Zweitwohnungen werden vom Begriff «Wohnung» erfasst. Durch die räumliche Einschränkung des Anbaus von Cannabis zur Selbstversorgung können bei einer möglichen Kontrolle die jeweiligen Pflanzen besser zugeordnet werden. Nicht erlaubt werden soll hingegen die gemeinschaftliche Selbstversorgung ausserhalb der eigenen Wohnung, wie z.B. in sog. *Cannabis Social Clubs* (vgl. Ziff. 2.3.1 und 3.1).

Pro erwachsene Person können gleichzeitig höchstens drei weibliche Cannabispflanzen in der Blütenphase gezogen werden.¹¹⁸ Durch diese Begrenzung der Anzahl lässt sich im Vollzug die Selbstversorgung von einem gewerblichen Anbau unterscheiden. Nur die weiblichen, blühenden Cannabispflanzen produzieren relevante Mengen an THC. Die Anzahl der männlichen Pflanzen sind deshalb nicht begrenzt.¹¹⁹ Die Grösse der Pflanzen spielt für die Mengengrenzung keine Rolle. Im Aussenbereich («Outdoor») können grössere Pflanzen mit höheren Erträgen von durchschnittlich 200 bis 500 Gramm getrocknetem Cannabis gezogen werden, während im Innenbereich («Indoor») durchschnittliche Erträge von 50 bis 150 Gramm getrocknetem Cannabis pro Pflanze erzielt werden.¹²⁰ Dafür ist im Aussenbereich normalerweise nur eine Ernte pro Jahr möglich, während im Innenbereich unter Kunstlicht ca. alle drei Monate geerntet werden kann. Mit der Begrenzung der Anzahl auf drei weibliche Pflanzen in der Blütenphase soll eine Selbstversorgung ermöglicht werden, ohne dabei zu einem Anbau und einer Lagerung von übermässigen Mengen zu führen. Mit drei Pflanzen kann auch ein möglicher Ernteausfall (durch Schädlingsbefall, schlechtes Wetter etc.) berücksichtigt werden. Die maximal erlaubten Besitzmengen im privaten Bereich nach Artikel 14 können bei einer optimalen Ernte auch überschritten werden. In diesem Fall sind überschüssige Erträge zu vernichten.

Die Regelung der Höchstzahl Pflanzen «pro erwachsene Person» ist der Mengengrenzung «pro Haushalt» vorzuziehen, da sie den verschiedenen Lebens- und Haushaltsformen (bspw. Familie oder Wohngemeinschaft) besser gerecht wird.

¹¹⁸ Die erlaubte Anzahl Cannabispflanzen pro Person kann z.B. bei Wochenaufenthalten oder Personen mit Ferienwohnung auf mehrere Wohnungen, welche privat genutzt werden, verteilt werden. Die Begrenzung der Anzahl Pflanzen gilt jedoch insgesamt und nicht pro Wohnung.

¹¹⁹ Am Anfang der Wachstumsphase der Pflanze, bevor sie blühen, lassen sich weibliche und männliche Cannabispflanzen von blossen Auge kaum unterscheiden. Allerdings können für den Anbau Stecklinge von weiblichen Mutterpflanzen oder sog. feminisiertes Saatgut bezogen werden, womit sichergestellt werden kann, dass eine weibliche Pflanze angebaut wird. Andernfalls sind überzählige weibliche Pflanzen bei Anzeichen der Blütenphase umgehend zu entsorgen.

¹²⁰ Die effektive Erntemenge hängt neben der Anbaumethode stark von der Genetik der Sorte, der Beschaffenheit des Bodens bzw. Substrats, der Nährstoffzufuhr und Bewässerung, der Belichtung und Belüftung u.a. Faktoren ab. Aus 500 Gramm getrocknetem unverarbeitetem Cannabis können ca. 100 Gramm Haschisch oder anderer Cannabisextrakt hergestellt werden, wobei der resultierende Extrakt deutlich potenter als das getrocknete, unverarbeitete Cannabis ist.

Minderheit: Art. 12, Art. 14 Abs. 1 und Art. 74 Bst. c

Eine Minderheit (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Hess Lorenz, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) beantragt, fünf statt drei weibliche Cannabispflanzen in Blütephase zuzulassen. Entsprechend beantragt sie, die Höchstmenge für den Besitz im privaten Bereich gemäss Artikel 14 Absatz 1 auf 120 Gramm THC zu erhöhen und Übertretungen gemäss Artikel 74 Buchstabe c erst ab sechs Pflanzen mit Busse zu ahnden.

Art. 13 Verbot der teilsynthetischen und der synthetischen Herstellung von THC

Cannabinoiden, welche in natürlicher Form in der Pflanze vorkommen, sogenannte Phytocannabinoiden wie beispielsweise THC, können auch teilsynthetisch oder synthetisch hergestellt werden. Dabei werden durch einen chemischen Prozess Ausgangsstoffe so umgewandelt, dass das Endprodukt genau dem in der Pflanze vorkommenden Cannabinoid entspricht und die gleichen Eigenschaften besitzt. In dieser Art wird beispielsweise seit Jahren THC für die medizinische Anwendung, das sogenannte Dronabinol hergestellt.

Im Bereich der Selbstversorgung gilt ein Verbot für die teilsynthetische und die synthetische Herstellung von THC, beispielsweise durch Umwandlung von CBD mit Hilfe von Säuren. Zwar ist es auch möglich, diesen Prozess in kleinem Massstab durchzuführen. Für ungeübte Personen besteht jedoch eine erhebliche unmittelbare Gefahr durch allfällige unsachgemässe Verwendung von Chemikalien und Gerätschaften oder eine indirekte Gefahr durch den Konsum von verunreinigten Erzeugnissen.

Art. 14 Besitz im privaten Bereich

Damit die Selbstversorgung nicht für die illegale Cannabisproduktion und als Grundlage für den illegalen Handel missbraucht werden kann, sollen maximale erlaubte Besitzmengen für Cannabiserzeugnisse aus der Selbstversorgung festgelegt werden. Diese Besitzmengen ermöglichen es den Vollzugsbehörden, die Selbstversorgung von einer (illegalen) gewerblichen Cannabisproduktion zu unterscheiden.

Im Gegensatz zu Cannabisprodukten, die aus dem bewilligten gewerblichen Anbau und der bewilligten Herstellung hervorgehen, ist bei Cannabiserzeugnissen aus der Selbstversorgung ohne aufwändige Analyseverfahren nicht ersichtlich, wie hoch der THC-Gehalt ist. Deshalb muss die Besitzmenge des erlaubten THC-Gehalts anhand des Gewichts der verschiedenen Cannabiserzeugnisse bestimmt werden können. Da sich die unterschiedlichen Cannabiserzeugnisse aus der Selbstversorgung – namentlich unverarbeitetes Cannabis, Haschisch und mit Lösungsmitteln gewonnener Cannabisextrakt – in ihrem jeweiligen THC-Gehalt stark unterscheiden können, ist es

sinnvoll, festzulegen, von welchem THC-Gehalt pro Gewichtseinheit eines bestimmten Erzeugnisses auszugehen ist (vgl. dazu auch Erläuterungen zu Art. 7 betr. max. zulässigen Besitzmengen im öffentlichen Raum).¹²¹

Absatz 1 legt die maximale Menge an THC von Erzeugnissen aus der Selbstversorgung, (vgl. Art. 12) die pro erwachsene Person im privaten Bereich gelagert werden dürfen, auf 75 Gramm fest. Im Vergleich dazu dürfen in den Pilotversuchen mit Cannabis von den Teilnehmenden jeweils maximal 10 Gramm THC pro Monat, also 120 Gramm pro Jahr, bezogen werden. Nur ein kleiner Anteil an Personen haben diese Abgabemengenbegrenzungen jeweils ausgeschöpft. Im Durchschnitt wurden in den Versuchen nach vorläufigen Daten aus dem Jahr 2024 rund 2,5 Gramm Gesamt-THC pro Monat bzw. 30 Gramm pro Jahr bezogen.¹²² Eine erlaubte Lagermenge von 75 Gramm THC im privaten Bereich sollte somit auch den Jahresbedarf einer Person abdecken, die einen hohen Konsum aufweist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die erlaubte Höchstmenge nicht pro Jahr gilt. Vielmehr handelt es sich um die Höchstmenge THC, die im privaten Bereich zeitgleich besessen werden darf.

Bei einem durchschnittlichen THC-Gehalt von 15 Prozent in getrocknetem, unverarbeitetem Cannabis (Cannabisblüten) entsprechen 75 Gramm THC einem Gewicht von 500 Gramm dieses Erzeugnisses. Im internationalen Vergleich liegt diese Mengenbegrenzung unter jener in Kanada, wo die Lagerung von 1 000 Gramm getrocknetem, unverarbeitetem Cannabis erlaubt ist. In Uruguay beträgt die erlaubte Höchstmenge 480 Gramm dieses Erzeugnisses. In Deutschland liegt die erlaubte Lagermenge bei lediglich 50 Gramm Cannabisblüten. Diese letztgenannte Höchstmenge würde jedoch eine Selbstversorgung mittels Anbaus im Freien (Outdoor) verunmöglichen, da die geerntete Menge bei drei Cannabispflanzen pro Person (vgl. Art. 12) dann nicht über das Jahr verteilt konsumiert und gelagert werden dürfte, sondern zum grossen Teil vernichtet werden müsste. Eine realitätsferne Regelung der Besitzmengen würde die Gefahr erhöhen, dass das überschüssige Cannabis anderweitig abgegeben oder gar weiterverkauft wird.

Die nach *Absatz 2* festgelegten THC-Gehalte pro 100 Gramm Erzeugnis orientieren sich am durchschnittlichen THC-Gehalt der jeweiligen Erzeugnisse. Dabei spielt es keine Rolle, welchen tatsächlichen THC-Gehalt die gelagerten Erzeugnisse haben und ob der tatsächliche THC-Gehalt in der Summe die 75 Gramm THC-Gehalt überschreitet. Es wird eine gesetzliche Annahme getroffen, dass die jeweiligen Erzeugnisse pro 100 Gramm die genannten THC-Gehalte aufweisen. Die angenommenen THC-Gehalte dürfen in der Summe den Wert von 75 Gramm nicht überschreiten. Bei einer Kontrolle wird somit nicht die Einhaltung des tatsächlichen THC-Gehalts gemessen, sondern lediglich kontrolliert, ob die sich aus dem Gewicht der Erzeugnisse ergebende

¹²¹ Bei der Bestimmung der maximalen Besitzmengen für die verschiedenen Erzeugnisse wurde auch der von der kanadischen Regierung zur Verfügung gestellte Online Rechner zur Umrechnung verschiedener Produkte einbezogen. www.canada.ca > Health > Drug and health products > Drugs and Medication > Cannabis > Personal use of cannabis > Online calculator: Limits for public possession of cannabis

¹²² Dies ergab eine Umfrage des BAG bei den Pilotversuchen im Juni 2024. Zusätzliche Bezüge auf dem illegalen Markt sind dabei allerdings nicht auszuschliessen, weshalb die effektiv konsumierten Mengen höher liegen könnten.

fiktive THC-Menge nach *Absatz 2* die Höchstmenge THC nach *Absatz 1* nicht überschreitet.

Buchstabe a: Bei getrocknetem, unverarbeitetem Cannabis wird angenommen, dass der THC-Gehalt durchschnittlich 15 Gramm pro 100 Gramm des geernteten Erzeugnisses beträgt (vgl. auch Erläuterungen zu Art. 7). Entsprechend darf eine erwachsene Person im privaten Bereich maximal 500 Gramm getrocknetes, unverarbeitetes Cannabis besitzen.

Buchstabe b: Frisches, unverarbeitetes Cannabis weist aufgrund des Feuchtigkeitsgehaltes ein fünffach höheres Gewicht aus als trockenes Cannabis. Beim Trocknungsvorgang ist in der Regel mit einem Gewichtsverlust von mindestens 80 Prozent zu rechnen. Demgemäss enthalten 100 Gramm frisches, unverarbeitetes Cannabis durchschnittlich rund 3 Gramm THC. Da häufig auch teiltrockenes Material vorliegen dürfte, wurde der angenommene THC-Gehalt in frischem, unverarbeitetem Cannabis auf 5 Gramm pro 100 Gramm festgelegt. Entsprechend darf eine erwachsene Person im privaten Bereich maximal 1 500 Gramm frisches, unverarbeitetes Cannabis besitzen. Nicht dazu gerechnet werden die noch nicht geernteten Pflanzenteile (vgl. Art. 12).

Buchstabe c: Bei Haschisch wird ein durchschnittlicher THC-Gehalt von 25 Gramm THC pro 100 Gramm angenommen (vgl. Erläuterungen zu Art. 7). Entsprechend darf eine erwachsene Person im privaten Bereich maximal 300 Gramm Haschisch besitzen.

Buchstabe d: Cannabisextrakte, die mittels Lösungsmittel gewonnen werden, sind in der Regel deutlich THC-haltiger als Haschisch (vgl. Erläuterungen zu Art. 7). Deshalb werden für den Besitz im privaten Bereich separate Höchstmengen festgelegt.¹²³ Extrem hohe THC-Gehalte von 95 Prozent dürften in der Selbstversorgung ohne entsprechende Laboreinrichtung selten erreicht werden (dafür sind auch die Mengen zu gering). Mit relativ einfachen Methoden wie z.B. der Herstellung einer Lösung auf Alkohol- oder Ölbasis lassen sich auch Extrakte mit höherem THC-Gehalt erzielen. Entsprechend wird ein durchschnittlicher THC-Gehalt von 75 Gramm pro 100 Gramm angenommen. Eine erwachsene Person im privaten Bereich darf somit maximal 100 Gramm Cannabisextrakt besitzen. Zu den lösungsmittelbasierten Cannabisextrakten zählen auch alle in der Selbstversorgung hergestellten Ess- und Trinkwaren («edibles»), welche mit Cannabisextrakten vermischt sind und alle anderen Cannabiszubereitungen, die mit Zusatzstoffen vermischt sind. Die mit Zusatzstoffen vermischten Cannabisextrakte können deutlich tiefere THC-Gehalte aufweisen als die reinen Extrakte. Dies ist aber mit Blick auf einen einfachen Vollzug dieser Bestimmungen in Kauf zu nehmen.

Die Standardisierung der Erzeugnisse anhand eines angenommenen THC-Gehalts pro 100 Gramm erlaubt es auch, die Besitzmengen verschiedener Erzeugnisse rasch und einfach anhand dieser «THC-Gehalt-Äquivalente» zu addieren. Wer somit zum Bei-

¹²³ Im Zweifelsfall könnte zwischen Haschisch und mit Lösungsmitteln extrahierten Cannabisextrakten mittels eines Nachweises von feinen Pflanzenmaterialrückständen im Extrakt unterschieden werden.

spiel 200 Gramm Haschisch (Abs. 2 Bst. c) und zusätzlich 500 Gramm frisches, unverarbeitetes Cannabis (Abs. 2 Bst. a) lagert, erreicht die erlaubte Höchstmenge von 75 Gramm THC nach Absatz 1.

Es ist zu beachten, dass *Artikel 14* die Menge an Erzeugnissen aus der Selbstversorgung betrifft, die im privaten Bereich gelagert werden darf. Davon darf aufgrund der geringeren erlaubten Besitzmengen im öffentlichen Raum (vgl. Art. 7) jeweils nur ein kleiner Teil mitgeführt werden. Für Cannabisprodukte, die in einer konzessionierten Verkaufsstelle erworben wurden, existieren keine Höchstmengen für den Besitz im privaten Bereich. Da diese Produkte gekauft werden müssen, wäre eine grössere Vorratshaltung entsprechend teuer. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass grössere Mengen an gekauften Cannabisprodukten im privaten Bereich gelagert werden. Ein Weiterverkauf dieser Produkte auf dem illegalen Markt ist aufgrund der Mengenbegrenzungen von 5 Gramm Gesamt-THC pro Kauf (vgl. Art. 42 Abs. 1 Bst. f und 52 Abs. 1 Bst. g) und der gelenkten Preise im Detailhandel (vgl. Lenkungsabgabe, 7. Kapitel) kaum interessant. Zudem drohen beim illegalen Weiterverkauf hohe Strafen (vgl. insb. Art. 73). Cannabiserzeugnisse aus der Selbstversorgung werden überdies nicht im elektronischen Nachverfolgungssystem (vgl. Art. 85) erfasst.

4. Kapitel: Gewerblicher Anbau und gewerbliche Herstellung

1. Abschnitt: Bewilligungen

Art. 15 Bewilligungspflicht und -voraussetzungen

Aufgrund der internationalen Einstufung von Cannabis als kontrolliertem Betäubungsmittel muss der legale Umgang mit Cannabis eng kontrolliert werden (vgl. Ziff. 7.2.1). Gemäss dem EHÜ ist es Aufgabe der Cannabis anbauenden Staaten zu wissen, welche Mengen geerntet und in den kontrollierten Warenfluss geführt werden. Um dies zu gewährleisten, wird ein Bewilligungssystem vorgeschlagen, das vergleichbar ist mit dem bereits angewendeten Bewilligungssystem für den Anbau und die Herstellung von Cannabis zu medizinischen Zwecken. Ein ähnliches System wird für den Anbau von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken bereits im Kontext der Pilotversuche mit Cannabis verwendet. Auch die Staaten, die international den Verkauf von Cannabis legalisiert haben, kennen für den Anbau und die Herstellung ein staatliches Bewilligungssystem (sog. «Lizenzierungssystem»).

Entsprechend sieht Absatz 1 für den gewerblichen Anbau von Cannabis und die gewerbliche Herstellung von Cannabisprodukten eine Bewilligungspflicht vor. Für die Bewilligungserteilung zuständig ist das BAG.

Die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung sind in *Absatz 2* geregelt. Es handelt sich dabei um sogenannte Betriebsbewilligungen. Das heisst, eine Bewilligung

wird für die Tätigkeit des Anbaus und/oder der Herstellung an sich erteilt.¹²⁴ Die Bewilligungsvoraussetzung und die Überprüfung von einschlägigen Vorstrafen (z. B. Strafregisterauszug nach Bst. f) dient unter anderem dazu, eine Unterwanderung der Produktion durch organisierte Kriminalität zu verhindern.

Eine Bewilligung wird immer nur für die im Bewilligungsgesuch (vgl. Art. 16) nachgefragte Tätigkeit vergeben. Eine *Bewilligung für den Anbau* erlaubt den gewerblichen Anbau von Cannabis. Sie soll auch die Erlaubnis enthalten, Cannabis im Rahmen der Bewilligung zu lagern und zu transportieren. Eine Anbaubewilligung berechtigt jedoch nicht zur Herstellung von Cannabisprodukten nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und deren Bereitstellung auf dem Markt. Zum Beispiel sind angebaute Cannabisblüten noch kein Cannabisprodukt. Damit eine Cannabisblüte zum Cannabisprodukt wird, muss diese entsprechend dem 2. und 4. Abschnitt aufbereitet und getestet werden. Damit diese Produkte in den Verkauf an die Konsumierenden gelangen dürfen, müssen diese gemäss dem 3. Abschnitt verpackt und mit einer Produkteinformation versehen werden. Für diese Tätigkeiten ist eine Herstellungsbewilligung erforderlich. Eine *Bewilligung für die Herstellung* berechtigt zur gewerblichen Herstellung von Ausgangsmaterial und/oder Cannabisprodukten. Sie soll auch die Erlaubnis enthalten, hergestelltes Ausgangsmaterial und Cannabisprodukte im Rahmen der Bewilligung zu lagern und zu transportieren. Dabei kann sich die Bewilligung auf sehr spezifische Herstellungstätigkeiten wie die Herstellung von synthetischem THC als Ausgangsmaterial für die weitere Verarbeitung zu Cannabisprodukten oder die Herstellung von THC-haltigen Flüssigkeiten für Cannabisprodukte zum Verdampfen beschränken. Eine Bewilligung für die Herstellung kann aber – ausser dem Anbau – auch die gesamte Produktionskette von der Vorfertigung über die Weiterverarbeitung bis zur Verpackung und Beschriftung des Endprodukts für ein Produkt oder eine ganze Produktpalette umfassen. Ein Betrieb kann im Gesuch zudem beantragen, dass ihm sowohl der Anbau sowie auch die Herstellung bewilligt wird. Ebenso sollen die Bewilligungen für den Anbau deren Inhaber zur Beantragung einer Ausfuhrbewilligung von Cannabis bei Swissmedic ermächtigen. Die Inhaber einer Bewilligung für die Herstellung sind berechtigt, eine Ein- und Ausfuhrbewilligung für Ausgangsmaterial und Cannabisprodukte bei Swissmedic zu beantragen (vgl. Art. 57 und 59). Die einzelnen bewilligten Tätigkeiten werden in der Bewilligung zu regeln sein.

¹²⁴ Möglich wäre auch, wie bei der Bewilligung des Anbaus von Cannabis zu medizinischen Zwecken nach BetmKV, eine zusätzliche Einzelanbaubewilligung, bei der jede Produktionscharge einzeln bewilligt wird (wie viel für wen angebaut werden darf). Dies ist aber sowohl für die betroffenen Betriebe wie auch für die Bewilligungsbehörde sehr aufwändig und in einem legalen Markt für nicht medizinisches Cannabis kaum mit vernünftigem Aufwand umsetzbar. Auf eine schwerfällige Einzelanbaubewilligung soll deshalb zugunsten eines elektronischen Nachverfolgungssystems nach Artikel 85 verzichtet werden. Das Nachverfolgungssystem erlaubt es den Anbauern und Herstellern, rasch und dynamisch auf Markterfordernisse zu reagieren, ohne dass eine Behördenbewilligung dazwischengeschaltet wird. Gleichzeitig bleibt damit aber die Kontrolle über die produzierten und in Verkehr gebrachten Mengen an Cannabis und Cannabisprodukten immer gewährleistet.

Nach *Buchstabe a* muss der Gesuchsteller einer Bewilligung eine juristische Person des privaten Rechts mit Sitz in der Schweiz sein. Das können zum Beispiel Aktiengesellschaften (vgl. Art. 620 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911¹²⁵ [OR]) oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung (vgl. Art. 772 ff. OR), ins Handelsregister eingetragene Vereine (vgl. Art. 52 Abs. 1 und 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907¹²⁶ [ZGB]) oder Stiftungen (vgl. Art. 80 ff. ZGB) sein.

Buchstabe b verlangt vom Gesuchsteller die Gewährleistung, dass die fachlichen und betrieblichen Voraussetzungen für die Einhaltung der Anforderungen nach dem 2.–4. Abschnitt erfüllt sind bzw. erfüllt werden können. D.h. er muss nachweisen, dass er über die notwendigen Erfahrungen und Qualifikationen verfügt und die betrieblichen Voraussetzungen für den Anbau bzw. die Herstellung erfüllen kann. Als genügende fachliche Qualifikationen gelten beispielsweise landwirtschaftliche oder chemiewissenschaftliche Qualifikationen, die für den Anbau- oder Herstellungsprozess notwendig sind. Die Anforderungen an die fachlichen und betrieblichen Voraussetzungen für den Anbau und die Herstellung sind unterschiedlich und sollen im Verordnungsrecht geregelt werden (vgl. Abs. 3).

Gemäss *Buchstabe c* hat der Gesuchsteller eine adäquate Infrastruktur, insbesondere in Bezug auf die diebstahlsichere Aufbewahrung, nachzuweisen. Zur Sicherung vor Diebstahl könnten etwa folgende Massnahmen vorgesehen werden: eine Videoüberwachung der Produktionsstätten und Entsorgungseinrichtungen sowie der Eingänge; Sonar- und Bewegungsalarmanlagen; gesicherte Lagerräume; gesicherte Entsorgungsvorrichtungen; Zugangsbeschränkungen; ein Sicherheitsdienst (vgl. Abs. 3 Bst. a). Ferner soll die Infrastruktur auch für die spezifischen Tätigkeiten der Betriebe geeignet sein. Dies beinhaltet etwa Einrichtungen oder Räumlichkeiten, die einen Einfluss auf die Einhaltung der Qualitätsanforderungen haben, wie beispielsweise ein spezifischer Laborbereich für die Extraktion der Inhaltsstoffe. Dafür ungeeignet sind beispielsweise Räumlichkeiten, die ohne Kontrolle von allen Personen zugänglich sind oder in welchen leicht entzündbare Lösungsmittel in einer ungeeigneten Umgebung gelagert werden.

Mit «Qualitätssicherung» (*Bst. d*) gemeint sind qualitative Anforderungen an den Betrieb und dessen Produktionsprozesse, z.B. das Vorliegen von «Standard Operation Procedures» oder von ISO-Zertifikaten.

Buchstabe e verlangt, dass eine für die Bewilligung verantwortliche Person bezeichnet wird, damit die Bewilligungsbehörde eine klare Ansprechperson hat. Die verantwortliche Person trägt die Verantwortung zur Einhaltung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung.

Buchstabe f zielt darauf ab, dass Personen, die aufgrund von Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz oder gegen das künftige CanPG vorbestraft sind, nicht zu einer Bewilligung gelangen. Relevant sind Verstösse, die einen Eintrag ins Strafregister nach sich ziehen. Ins Strafregister eingetragen wird grundsätzlich jedes rechtskräftige

125 SR 220

126 SR 210

Urteil wegen eines Verbrechens oder Vergehens. Ausserdem wird jedes rechtskräftige Urteil wegen einer Übertretung, bei der eine Busse von mehr als 5 000 Franken oder gemeinnützige Arbeit von mehr als 180 Stunden verhängt wurde, im Strafregister eingetragen (vgl. Art. 18 Strafregistergesetz vom 17. Juni 2016¹²⁷). Damit soll das Risiko verringert werden, dass der illegale Betäubungsmittelhandel und das organisierte Verbrechen in den legalen Cannabismarkt eindringen. Nicht relevant sind hingegen beispielsweise Vorstrafen ausschliesslich aufgrund von geringfügigem Cannabiskonsum vor Aufhebung des Cannabisverbots.

Gemäss *Absatz 3* soll der Bundesrat die technischen Anforderungen an den Diebstahlschutz, die fachlichen und betrieblichen Voraussetzungen, sowie an die Qualitätssicherung (*Bst. a*) und das Bewilligungsverfahren (*Bst. b*) regeln. Hier ist ein Verfahren auf elektronischem Wege denkbar.

Für den Anbau auf nur einer kleinen Fläche kann der Bundesrat nach *Absatz 4* erleichterte Anforderungen für den Kleinanbau festlegen. So könnten zur Gewährleistung des Diebstahlschutzes (gemäss Abs. 2 *Bst. c*) beispielsweise die folgenden Mindestmassnahmen für den Kleinanbau vorgesehen werden: Zugangsbeschränkung zu Produktionsstätten sowie gesicherte Lagerräume und Entsorgungsvorrichtungen. Da der Aufwand bei der Bewilligungserteilung und bei der Kontrolle weniger aufwändig sein dürfte, könnten auch die Gebühren für eine Bewilligung für den Kleinanbau geringer ausfallen als bei der gewöhnlichen Anbaubewilligung. Den Kleinanbau zu erleichterten Bedingungen zu ermöglichen, erscheint aus wettbewerbspolitischen Überlegungen sinnvoll, um das Kleingewerbe zu fördern und Monopolisierungstendenzen bei der Cannabisproduktion entgegenzuwirken. Sehr hohe regulatorische Anforderungen an die Marktteilnehmer, wie sie in der Arzneimittel-, Lebensmittel- und Tabakindustrie üblich sind, bergen das Risiko einer Marktdominanz durch multinationale Konzerne, welche im Gegensatz zu kleinen lokalen Produzenten über entsprechende Ressourcen für die notwendige Compliance verfügen. Durch (zu) hohe Regulierungsstandards für die Produktion könnte es für kleinere Unternehmen schwierig sein, wettbewerbsfähig zu bleiben¹²⁸. Wichtig ist jedoch, dass auch die Cannabisprodukte, die aus Cannabis aus dem Kleinanbau hergestellt werden, die gleichen Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen nach dem 2. Abschnitt einzuhalten haben, wie die Produkte aus einem grösseren Anbau.

Die maximale Fläche, welche für den Kleinanbau genutzt werden kann, beträgt 200 Quadratmeter. Diese Fläche gilt für alle Anbauformen, das heisst für Indoor, Outdoor oder in Gewächshäusern. Solche Kleinanbaubewilligungen für Cannabis haben sich auch in Kanada bewährt. In Kanada wurde die maximale zulässige Anbaufläche für den Kleinanbau ebenfalls auf 200 Quadratmeter begrenzt. Eine Überschreitung der Anbaufläche nach *Absatz 4* ist dem BAG zu melden (vgl. Art. 32) und kann unter Umständen ein Verstoss gegen die Bewilligungsvoraussetzungen (vgl. 1. Abschnitt) und/oder ein Verstoss gegen die Pflichten der Bewilligungsinhaber (vgl. 4. Abschnitt) darstellen. Das wiederum kann zu Einschränkungen der Bewilligung oder zum Entzug der Bewilligung nach Artikel 18 oder gar zu Strafsanktionen (Geldstrafe) namentlich nach Artikel 78 Absatz 1 Buchstabe b führen.

¹²⁷ SR 330

¹²⁸ Hoff, O. (2022).

Art. 16 *Gesuch*

Um eine Bewilligung für den Anbau und/oder die Herstellung zu erlangen, ist beim BAG ein Gesuch einzureichen. Sind die Voraussetzungen nach Artikel 15 erfüllt, besteht ein Anspruch auf Erteilung der entsprechenden Bewilligung.

Damit die Voraussetzung nach Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe f geprüft werden kann, ist dem Gesuch ein Strafregisterauszug der geschäftsleitenden Person beizulegen (*Abs. 1*).

Weitere Einzelheiten zu den Inhalten und der Form des Gesuchs legt der Bundesrat fest (*Abs. 2*). Zum Beispiel soll die Einreichung des Gesuches aus Gründen der Kosteneffizienz elektronisch erfolgen.

Art. 17 *Übertragbarkeit, Gültigkeitsdauer und Erneuerung*

Gemäss *Absatz 1* ist eine Bewilligung nicht übertragbar. Cannabis gilt weiterhin als Betäubungsmittel und soll strikt kontrolliert werden. Die Übertragung von Bewilligungen für den Anbau oder die Herstellung widerspricht der Anforderung der strikten Kontrollen über den Anbau von Cannabis und der Herstellung von Cannabisprodukten.

Die Gültigkeitsdauer einer Bewilligung von höchstens zehn Jahren (*Abs. 2*) erlaubt eine ausreichende Planungssicherheit für die Betriebe. Die Bewilligung kann auf Gesuch hin erneuert werden (*Abs. 3*).

Art. 18 *Entzug und Einschränkung*

Absatz 1 hält fest, unter welchen Umständen eine Bewilligung für den Anbau oder die Herstellung entzogen oder eingeschränkt werden kann. Die Verhängung von Massnahmen hat sich am Grundsatz der Verhältnismässigkeit auszurichten. Demnach kommt der Entzug der Bewilligung nur als *ultima ratio* in Frage. Ein Entzug wäre beispielsweise dann angezeigt, wenn Voraussetzungen zur Erteilung der Bewilligung gemäss Artikel 15 nicht mehr gegeben sind (*Bst. a*). Verschiebt z.B. der Bewilligungsinhaber seinen Sitz ins Ausland oder sind die erforderlichen betrieblichen Voraussetzungen zur Sicherstellung der Produktequalität nicht mehr gegeben, stellt dies ein Grund für einen Bewilligungsentzug dar. Auch andere Verstösse gegen die Vorgaben nach Artikel 15, welche nicht leicht sind und sich nicht in kurzer Frist beheben lassen, können zu einem Entzug der Bewilligung führen. Ein Entzug der Bewilligung erfolgt auch, wenn diese durch unvollständige oder unrichtige Angaben erwirkt worden ist (*Bst. b*). Relevant sind dabei für die Erteilung der Bewilligung wesentliche Angaben, die unrichtig oder unvollständig dargestellt werden und zu einer unberechtigten Erteilung der Bewilligung geführt haben. Zu beachten ist auch, dass nach Artikel 78 Absatz 1 Buchstabe a zusätzlich zu den verwaltungsrechtlichen Massnahmen nach Artikel 18 mit einer Geldstrafe bestraft werden kann, wer ein Gesuch mit unwahren Angaben stellt, um sich oder einem andern eine Bewilligung für den Anbau und die Herstellung zu verschaffen. Nach *Buchstabe c* ist die Bewilligung zudem zu entziehen, wenn der Bewilligungsinhaber oder eine Person, die mit der Geschäftsführung betraut ist, in schwerwiegender Weise oder wiederholt die ihr nach diesem Gesetz, den Ausführungsbestimmungen oder der Bewilligung auferlegten Pflichten verletzt. Dabei ist

etwa an Verstösse gegen das Verbot der vertikalen Integration nach Artikel 9, Verstösse gegen das Werbeverbot nach Artikel 11 oder an wiederholtes Nichterfassen von Cannabisprodukten im Nachverfolgungssystem zu denken (vgl. dazu auch die Strafbestimmung nach Art. 78 Abs. 1 Bst. d).

Nach *Absatz 2* kann in leichteren Fällen die Bewilligung eingeschränkt oder mit zusätzlichen Bedingungen und Auflagen versehen werden.

2. Abschnitt: Anforderungen an Qualität und Sicherheit der Cannabisprodukte

Kanada verlangt als Voraussetzung für eine Anbaulizenz einen detaillierten Qualitätsstandard («Good Production Practice», GPP), den die Produzenten erfüllen müssen. Dieser Standard basiert auf dem heilmittelrechtlichen Standard der guten Herstellungspraxis («Good Manufacturing Practices», abgekürzt GMP). Auch in der Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz vom 31. März 2021¹²⁹ (BetmPV) wird für den Anbau ein Qualitätsstandard vorgegeben: Der Anbau für die Pilotversuche orientiert sich an der Good Agricultural and Collection Practice (GACP) for starting materials of herbal origin der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA).¹³⁰ Die GACP-Richtlinie ist im Bereich von Phytoarzneimitteln die bewährte Norm zur Gewährleistung einer hohen und gleichbleibenden Qualität pflanzlicher Rohstoffe. Allerdings wird auch im Heilmittelrecht der Anbau von Heilpflanzen nicht direkt geregelt. Vielmehr gilt, dass die daraus hergestellten Arzneimittel die GMP-Standards einhalten müssen. Entsprechend soll auch hier auf eine Regelung der Anbauqualität für das Cannabis, welches zu Cannabisprodukten nach dem künftigen CanPG verarbeitet werden soll, verzichtet werden. Vielmehr werden die Anforderungen an die Produktequalität geregelt. Die Hersteller, welche für die Einhaltung der Produktequalität verantwortlich sind, müssen folglich darum besorgt sein, im Rahmen ihrer Selbstkontrollen zu prüfen, ob das Ausgangsmaterial dazu geeignet ist, Cannabisprodukte herzustellen, die den Anforderungen dieses Gesetzes entsprechen. Es empfiehlt sich zu diesem Zweck, nach den GACP, den GPP oder vergleichbaren Standards zu produzieren. Eine gesetzliche Vorschrift bestimmter Anbaustandards erübrigt sich jedoch. Die zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone kontrollieren nur die Qualität der verwendungsfertigen Cannabisprodukte.

Art. 19 *Allgemeine Anforderungen an Cannabisprodukte*

Cannabisprodukte von ungenügender Qualität (z.B. verunreinigte Produkte) erhöhen die gesundheitlichen Risiken des Cannabiskonsums. In auf dem illegalen Markt hergestelltem Cannabis finden sich giftige Rückstände von Pflanzenschutzmitteln, mikrobiologischen Verunreinigungen und anderen Kontaminationen wie Düngemittelrückständen und Schwermetallen.¹³¹ Deshalb müssen sämtliche Cannabisprodukte

¹²⁹ SR 812.121.5

¹³⁰ Die Guideline on good agricultural and collection practice (GACP) for starting materials of herbal origin der EMA können abgerufen werden unter www.ema.europa.eu > Human regulatory > Herbal products > Scientifics guidelines.

¹³¹ Bernhard, W. et al. (2017).

bestimmte allgemeine Qualitätsanforderungen erfüllen. Es liegt in der Verantwortung der jeweiligen Hersteller, die Prozesse zur Herstellung der Produkte und entsprechende Massnahmen zur Einhaltung der Qualitätsanforderungen einzuhalten (Selbstkontrolle; vgl. Art. 33 Abs. 1). Die entsprechenden Nachweise werden im System zur Rückverfolgung erfasst. Die Einhaltung der Qualitätsanforderungen nach dem 2. Abschnitt wird durch die zuständigen Behörden der Kantone kontrolliert (vgl. Art. 37 Abs. 2). Die allgemeinen Qualitätsanforderungen nach diesem Artikel gelten für sämtliche Cannabisprodukte, auch für neuartige Cannabisprodukte nach Art. 6. Eine wiederholte oder schwerwiegende Verletzung der Anforderungen an die Produktequalität könnte zum Bewilligungsentzug führen (vgl. Art. 18 Abs. 1 Bst a i.V.m. Art. 15 Abs. 2 Bst. b).

Absatz 1: Die Cannabisprodukte dürfen keine gesundheitlich bedenklichen Gehalte an Verunreinigungen (Kontaminanten), insbesondere von fremden Bestandteilen, mikrobiellen Kontaminanten, Mykotoxinen, Schwermetallen, Pflanzenschutzmitteln und Lösungsmittelrückständen aus der Extraktion, aufweisen. Dies entspricht auch den Anforderungen, welche in der BetmPV an Cannabisprodukte für die Pilotversuche mit Cannabis gestellt werden und welche sich in diesem Rahmen bewährt haben. Untersuchungen zeigen, dass etwa eine unsachgemässe Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auch beim legalen Cannabisanbau relativ häufig vorkommt.

Absatz 2: Für Verunreinigungen nach Absatz 1 müssen Höchstgehalte für die Kontaminanten definiert werden, um problematische Rückstände von unbedeutenden Spuren unterscheiden zu können. Die Höchstgehalte sollen vom EDI festgelegt werden, um sicherzustellen, dass neue Erkenntnisse und Entwicklungen in diesem sehr technischen Bereich möglichst rasch berücksichtigt werden können. Die Höchstgehalte für Kontaminanten können sich an jenen orientieren, die für die Pilotversuche mit Cannabis im Anhang der BetmPV festgelegt wurden.

Gemäss *Absatz 3* legt der Bundesrat weitere allgemeine für alle Cannabisprodukte geltende oder produktkategorie-spezifische Anforderungen an die Produktesicherheit fest, sofern dies zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes erforderlich ist. Diese Delegation soll es dem Bundesrat ermöglichen, auf die kommenden Entwicklungen des Marktes zu reagieren und neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen. Voraussichtlich werden neue Produkte mit bisher unbekanntem Inhaltsstoffzusammensetzungen angeboten werden, die zusätzlicher Anforderungen bedürfen. Möglich ist auch, dass bereits bekannte Inhaltsstoffe aufgrund neuer Erkenntnisse anders geregelt werden müssen.

Minderheit: Art. 19 Abs. 1^{bis}

Eine Minderheit (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) beantragt, die Verwendung von synthetischen Pflanzenschutzmitteln bei der Herstellung von Cannabisprodukten zu verbieten.

Art. 20 Zusätzliche Anforderungen an Cannabisprodukte ohne Zusatzstoffe

Absatz 1: Bei Cannabisprodukten ohne Zusatzstoffe aus unverarbeitetem Cannabis handelt es sich insbesondere um Cannabisblüten. Es kann sich aber auch um anderes

Cannabispflanzenmaterial handeln (inkl. Blüten und Blätter = Marihuana). Unter «unverarbeitet» wird verstanden, dass dem Pflanzenmaterial nicht durch ein Extraktionsverfahren Cannabisharz entzogen wurde. Hingegen gehört das Entfernen («Trimmen») der Deckblätter von den Blüten oder das Schneiden der Blüten von der Pflanze oder deren anschliessende Trocknung nicht zur Verarbeitung in diesem Sinn. Für diese Produkte soll nach *Buchstabe a* ein maximaler Gesamt-THC-Gehalt von 20 Prozent gelten. Dies entspricht auch dem erlaubten Gesamt-THC-Höchstgehalt für Cannabisprodukte in den Pilotversuchen mit Cannabis (vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. a BetmPV). Die ersten Daten aus den Pilotversuchen zeigen keinen Handlungsbedarf, den Höchstgehalt für THC für Cannabisprodukte aus unverarbeitetem Cannabis anzupassen. Zudem existieren kaum Cannabissorten aus natürlicher Zucht, die einen höheren durchschnittlichen Gesamt-THC-Gehalt aufweisen. Zwar gibt es einige abhängige Konsumierende, die sich aufgrund dieser Begrenzung in den Pilotversuchen zusätzlich auf dem illegalen Markt eindecken. Diese Konsumentengruppe kann aber bei Bedarf auf Cannabisextrakte und andere verarbeitete Produkte zurückgreifen, die einen höheren THC-Gehalt aufweisen dürfen (vgl. Abs. 2).

Die Wirkstoffkonzentration ist, gerade beim Outdoor-Anbau, sehr stark von den äusseren Bedingungen (Sonneneinstrahlung, Niederschlag, Bodenbeschaffenheit) abhängig. Dies bedeutet, dass der Wirkstoffgehalt einer Produktionscharge analysiert werden muss. Aber in unverarbeitetem Cannabis können selbst verschiedene Blüten derselben Pflanze aus demselben Anbauzyklus am gleichen Standort gewisse Schwankungen der Inhaltsstoffe aufweisen. Aus diesem Grund sollen die Wirkstoffgehalte in unverarbeiteten Cannabisprodukten bis zu maximal 25 Prozent von den deklarierten Angaben der Wirkstoffe nach Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe d abweichen dürfen (*Bst. b*). Bei einem deklarierten THC-Gehalt von 15 Prozent in einem Produkt darf die Abweichung folglich nicht mehr als 3,75 Prozentpunkte betragen (tatsächliche Gehalte zw. 11,25 und 18,75 Prozent).¹³² Diese Grössenordnung der tolerierten Abweichungen gibt einerseits den Konsumierenden die Sicherheit, dass tatsächlich ein Produkt mit einer THC-Potenz im Bereich des deklarierten Wirkstoffgehalts erworben wurde. Andererseits erhalten die Hersteller die Sicherheit, dass die natürliche Wirkstoffschwankung berücksichtigt wird. Dieser Toleranzwert hat sich für die Kategorie der unverarbeiteten Cannabisprodukte in den Pilotversuchen zur kontrollierten Abgabe von Cannabis gemäss aktuellem Wissensstand bewährt.

Absatz 2 regelt die spezifischen Anforderungen an Cannabisprodukte ohne Zusatzstoffe, bei denen das Cannabis verarbeitet wurde. Bei diesen Produkten wurde in einem Nachernteprozess Cannabisharz aus der Pflanze extrahiert, entweder durch Siebung (Haschisch) oder durch Lösungsmittelextraktion (lösungsmittelbasierte Cannabisextrakte). Dieser Verarbeitungsprozess führt zu einer Aufkonzentrierung des THC-Gehalts und der anderen im Cannabisharz enthaltenen Inhaltsstoffe (weitere Cannabinoide wie CBD, Terpene, Flavonoide, Lipide und Wachse). Der Gesamt-THC-Gehalt bei solchen verarbeiteten Cannabisprodukten kann über 90 Prozent be-

¹³² Bei schwächeren Produkten ist die erlaubte Abweichung zw. deklariertem und tatsächlich gemessenen Gehalt etwas geringer und bei stärkeren Produkten etwas höher.

tragen. Bei solchen Konzentraten ist die Gefahr der Überdosierung gerade für unerfahrene Konsumierende beträchtlich. Zudem erhöhen hochpotente Produkte die Risiken einer Abhängigkeit oder negativer psychischer Folgen des Konsums und auch das Psychoserisiko signifikant, insbesondere bei jüngeren Konsumierenden.¹³³ Es sind mehrheitlich regelmässige Konsumierende, welche solche starken Produkte beziehen möchten. Um zu verhindern, dass sich gerade diese Gruppe weiterhin mehrheitlich auf dem illegalen Markt versorgt, ist es wichtig, nicht einen zu tiefen THC-Grenzwert zu definieren. Es kann zudem bei solchen Konsumierenden der Schadenminderung dienen, wenn sie stärkere Produkte einnehmen können und dafür weniger häufig konsumieren, und insbesondere weniger rauchen. Der Gesamt-THC-Höchstgehalt solcher Produkte soll deshalb auf 60 Prozent begrenzt werden (*Bst. a*). Reinextrakte von THC müssen entsprechend mit anderen Inhaltsstoffen der Hanfpflanze oder geeigneten Zusatzstoffen verdünnt werden.¹³⁴ Der Wirkstoffgehalt darf bei diesen Produkten höchstens um 10 Prozent von deklarierten Angaben nach Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe d abweichen, was berücksichtigt, dass die Wirkstoffschwankungen durch die Weiterverarbeitung deutlich gesenkt werden können (*Bst. b*).

Absatz 3 sieht vor, dass der Bundesrat bei Cannabisprodukten mit einem THC-Gehalt von mehr als 20 Prozent entsprechend ihrer erhöhten Risiken Anforderungen für deren Verkauf vorsehen kann. So könnte die Verfügbarkeit solcher Produkte limitiert werden, z.B. indem der Online-Verkauf nicht zugelassen wird oder indem zusätzliche Warnhinweise vorgeschrieben werden. Inwiefern solche zusätzlichen Regelungen erforderlich werden, wird sich auch vor dem Hintergrund der Wirksamkeit anderer Massnahmen erweisen müssen. Mit der Lenkungsabgabe (vgl. 7. Kapitel) ist beispielsweise bereits eine wirksame Massnahme zur Dämpfung des Konsums hochpotenter Produkte vorgesehen, die für sich genommen allerdings nicht verhindern kann, dass auch jüngere Erwachsene solche Produkte kaufen.

Art. 21 Zusätzliche Anforderungen an Cannabisprodukte mit Zusatzstoffen

Dieser Artikel regelt die Anforderungen an Cannabisprodukte mit Zusatzstoffen. Diese Produktkategorie beinhaltet Cannabisprodukte, bei denen Cannabis oder synthetisch oder teilsynthetisch hergestelltes THC mit Zusatzstoffen vermischt werden, die also nicht ausschliesslich aus Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC bestehen. Die Beimengung von Zusatzstoffen bezweckt, die Aufnahme zu erleichtern, die Bioverfügbarkeit der Wirkstoffe zu verbessern, deren Wirkung zu modifizieren, oder auch den Geschmack und/oder das Aussehen zu verändern. Cannabisprodukte mit Zusatzstoffen können ganz unterschiedlichen Produktkategorien zugeordnet sein. Dazu gehören etwa Cannabiszigaretten zum Rauchen, denen andere Kräuter beigemischt wurden (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. c), THC-haltige Flüssigkeiten zum Verdampfen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. d), Cannabisprodukte zum Schlucken wie THC-haltige Pillen oder solche, die Lebensmittel enthalten wie THC-haltige Getränke (vgl. Art. 5 Abs. 1

¹³³ Rigucci, S. / Marques, T. R. / Di Forti, M. / Taylor, H. / Dell'Acqua, F. / Mondelli, V. / ... / Dazzan, P. (2016): Effect of high-potency cannabis on corpus callosum microstructure. *Psychological medicine*, 46(4): 841-854.

¹³⁴ Bei der Verdünnung mittels Zusatzstoffen fallen die resultierenden Produkte aber nicht mehr in die Kategorie der Cannabisprodukte ohne Zusatzstoffe, sondern unter jene mit Zusatzstoffen, weshalb die Anforderungen nach Artikel 21 gelten.

Bst. e), THC-haltige Sprays oder Tropfen zur Anwendung im Mund (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. f) oder zum Schnupfen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. g), oder THC-haltige Salben zum Auftragen auf die Haut (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. h).

Zusatzstoffe müssen nach *Absatz 1 Buchstabe a* von hoher Reinheit sein. Damit ist gemeint, dass sie frei von Verunreinigungen und unerwünschten Rückständen sein müssen, um gesundheitliche Risiken für Konsumentinnen und Konsumenten zu minimieren. So sind etwa Verunreinigungen durch unsaubere oder ungeeignete Herstellungsprozesse zu vermeiden (vgl. dazu auch Art. 6 Abs. 2 Bst. a TabPG betreffend die «hohe Reinheit» von Flüssigkeiten, die in elektronischen Zigaretten verwendet werden). *Buchstabe b* sieht vor, dass Cannabisprodukte keine Zusatzstoffe enthalten dürfen, die bei ihrem üblichen Gebrauch die Gesundheit unmittelbar oder längerfristig gefährden, oder eine psychotrope Wirkung haben (vgl. auch Art. 9 Abs. 1 Bst. d BetmPV und Art. 6 Abs. 1 TabPG, wobei sich die Bestimmungen im TabPG auf alle Zutaten in Tabakprodukten und nicht nur die Zusatzstoffe, beziehen). Zusatzstoffe dürfen folglich bei der vorgesehenen Anwendung des Produkts keine Toxizität aufweisen, noch dürfen sie andere psychotrope Wirkstoffe als THC oder die in Cannabis natürlich vorkommenden Cannabinoide enthalten. Ausserdem dürfen Zusatzstoffe nach *Buchstabe c* kein Nikotin und keinen Alkohol enthalten. Die Vermischung mit anderen psychoaktiven Substanzen kann die Wirkung von THC verstärken und die Unfallgefahr und andere Gesundheitsrisiken erhöhen. Die Verwendung von Alkohol als Lösungsmittel bei der Herstellung von Cannabisextrakten ist möglich, es dürfen jedoch keine Rückstände vorhanden sein über allfällige Höchstgehalte für die Kontamination nach Absatz 4 hinaus.

Analog der Regelung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken in Kanada und der Regelung von Tabak in der EU-Richtlinie 2014/40 für Tabakprodukte¹³⁵ dürfen die mit Zusatzstoffen vermischten Cannabisprodukte nach *Buchstabe d* darüber hinaus kein Koffein, Taurin und andere Zusatzstoffe enthalten, die mit Energie und Vitalität assoziiert werden. Nach *Buchstabe e* dürfen sie auch keine Vitamin- und Mineralstoffzusätze oder sonstige Zusatzstoffe enthalten, die den Eindruck erwecken, dass ein Cannabisprodukt einen gesundheitlichen Nutzen hätte oder geringere Gesundheitsrisiken berge. Diese Bestimmungen bezwecken, die Vermarktung der Cannabisprodukte als Lifestyleprodukte oder als gesundheitsfördernd zu verhindern. Zum Beispiel wird der Zusatzstoff Taurin als leistungssteigernder Wirkstoff wahrgenommen, beziehungsweise in der Produktwerbung von Energy Drinks so dargestellt. Darüber könnte auch eine positive Konnotation von Cannabisprodukten erfolgen, insbesondere bei jüngeren Personen.

Gemäss *Buchstabe f* werden entsprechend der kanadischen Regelung von Cannabisprodukten weitere Zusatzstoffe untersagt, die solche Produkte für Jugendliche besonders attraktiv machen können. Dies betrifft die Zugabe von Zucker, Süss-, Farb- oder Aromastoffen. Bei den mit Zusatzstoffen vermischten Cannabisprodukten, welche zum Schlucken bestimmt sind, bestünde bei solchen Zusatzstoffen zudem die Gefahr, dass diese versehentlich von Kindern eingenommen werden. Durch diese Regelung

¹³⁵ Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG

nicht verhindert werden soll die Verwendung von Mineralstoffen und Vitaminen als Stabilisatoren, etwa die Verhinderung der Oxidation durch Zugabe von Vitamin C. Die dazu notwendige Menge darf indes nicht überschritten werden. Ebenfalls vom Verbot nicht tangiert werden sollen allenfalls *natürlich* vorkommende Mengen von Zucker oder anderen Stoffen in Cannabis. Verboten sind diese Substanzen nur als Zusatzstoffe.

In *Absatz 2* wird der Bundesrat beauftragt, für Cannabisprodukte mit Zusatzstoffen die Gesamt-THC-Konzentration pro Konsumeinheit bei festen Produkten oder pro Flüssigkeitsvolumen bei flüssigen Produkten festzulegen. Eine Begrenzung des Gesamt-THC-Gehalts in Prozent wie bei unvermischten Produkten ergibt bei vermischten Produkten wenig Sinn, da dieser Wert von der Beigabemenge der Zusatzstoffe abhängt. Zum Beispiel weist eine THC-haltige Flüssigkeit von 10 Millilitern mit einem Gramm Gesamt-THC einen relativen Anteil an Gesamt-THC von 10 Prozent auf. Wenn diese Flüssigkeit nun mit 90 Millilitern Wasser verdünnt wird, bleibt der absolute Gesamt-THC-Gehalt von einem Gramm gleich. Aber der relative Anteil an Gesamt-THC beträgt jetzt nur noch ein Prozent. Die Wirkung der beiden Flüssigkeiten ist aber, wenn diese getrunken werden, identisch. Insbesondere bei mit Zusatzstoffen vermischten Produkten zum Schlucken ist das Überdosierungsrisiko hoch, da viel rascher viel grössere Mengen an THC aufgenommen werden können als etwa beim Rauchen oder Verdampfen von Cannabisprodukten und es im Vergleich zum inhalativen Konsum aber gleichzeitig zu einem stark verzögerten Wirkungseintritt kommen kann. Das heisst, Konsumierende haben allenfalls bereits höhere Mengen an THC eingenommen, als sie beabsichtigten, bevor überhaupt ein Effekt eintritt. Eine Begrenzung der THC-Menge pro Flüssigkeitsvolumen oder Konsumeinheit kann, kombiniert mit der Deklaration des THC-Gehalts (vgl. Art. 28 Abs. 1 Bst. e) auch weniger erfahrenen Konsumentinnen und Konsumenten helfen, die einzunehmende Menge zu steuern und eine Überdosierung zu verhindern. In den Pilotversuchen mit Cannabis nach der BetmPV und in Kanada wurden 10 Milligramm THC pro Konsumeinheit bei Produkten zum Schlucken als Konzentrationsgrenze festgelegt. Allerdings liegen dazu aus den Pilotversuchen noch kaum Erfahrungswerte vor, weshalb es sich empfiehlt, diese Grenzwerte im Ausführungsrecht zu regeln. Bei Produkten zur Anwendung im Mund und bei THC-haltigen Flüssigkeiten zum Verdampfen können zudem andere Konzentrationsgrenzen sinnvoll sein, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Pharmakokinetik der verschiedenen Konsumformen und der potenziellen Aufnahmemengen an THC. Zusätzlich wird in diesem Absatz dem Bundesrat übertragen, die Abweichungstoleranz der nach Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe e auf den Produkten deklarierten Wirkstoffkonzentrationen festzulegen. Bei mit Zusatzstoffen vermischten Produkten kann die Abweichungstoleranz tiefer liegen als bei den unvermischten Produkten, da sich durch den Herstellungsprozess und die Beigabe von Zusatzstoffen der Wirkstoffgehalt relativ exakt steuern lässt.

Der Bundesrat soll nach *Absatz 3* weitere Zusatzstoffe für alle oder bestimmte vermischte Cannabisprodukte verbieten, falls diese die Anforderungen an die Produktesicherheit nicht erfüllen. Dies können etwa die Zutaten sein, welche gemäss Artikel 7 Absatz 1 bzw. Anhang 1 TabPG in Tabakprodukten und elektronischen Zigaretten untersagt sind. Es hat sich in den letzten Jahren in Nordamerika gezeigt, dass der

Markt für Cannabisprodukte, insbesondere bei den vermischten Produkten, sehr dynamisch ist und immer mehr neue Produkte, mit verschiedensten Inhaltsstoffkombinationen auf den Markt kommen können.

Absatz 4: Für verbotene Zusatzstoffe müssen allenfalls Höchstgehalte für die Kontamination festgelegt werden, da minimale Messrückstände bestimmter Stoffe in der Praxis oft schwierig zu vermeiden sind. Dies soll analog zu Artikel 19 Absatz 2 durch das EDI vorgenommen werden können. Dadurch ist sichergestellt, dass neue Erkenntnisse und Entwicklungen in diesem sehr technischen Bereich rasch berücksichtigt werden können.

Art. 22 Zusätzliche Anforderungen an Cannabisprodukte zum Rauchen

Die zusätzlichen Anforderungen für Cannabisprodukte zum Rauchen – die von der Konsumform her die gesundheitsschädlichsten Produkte sind – betreffen nur Cannabiszigaretten (sog. «pre-rolls»), welche analog Tabakzigaretten konsumfertig zubereitet sind. Im Gegensatz zu Cannabisprodukten ohne Zusatzstoffe wie Cannabisblüten, Haschisch oder gewisse andere Cannabisextrakte, die sowohl geraucht, verdampft oder anders konsumiert werden können (sog. «dual use» Produkte), können verwendungsfertige Cannabiszigaretten nach dem Verkauf nur geraucht werden. Es sollen deshalb minimale zusätzliche Anforderungen zum Verbraucherschutz an diese Produkte gelten.

Absatz 1 legt fest, dass verwendungsfertige Cannabiszigaretten mit einem Aktivkohlefilter ausgestattet sein müssen. Mit Aktivkohlefiltern lassen sich einige der im Rauch vorkommenden Schadstoffe (insb. gasförmige Verbindungen wie Formaldehyd oder Benzol) bis zu einem gewissen Grad reduzieren.¹³⁶ Allerdings bieten sie keinen vollständigen Schutz vor den zahlreichen krebserregenden und toxischen Schadstoffen im Cannabisrauch, weshalb das gesundheitliche Risiko insgesamt auch mit diesen Filtern hoch bleibt.

Absatz 2 sieht vor, dass der Bundesrat, die Höchstmengen relevanter Emissionen von Cannabiszigaretten festlegen soll. Diese Bestimmung orientiert sich an Artikel 7 Absatz 2 TabPG und dem zugehörigen Anhang 2.

Art. 23 Zusätzliche Anforderungen an Cannabisprodukte zum Verdampfen

Für Cannabisprodukte ohne Zusatzstoffe, die mit einem Vaporisator verdampft werden, gelten die Anforderungen an die Produktequalität nach Artikeln 19 und 20. Für flüssige Cannabisprodukte, die mit einer elektronischen Zigarette verdampft werden (THC-haltige Flüssigkeiten), gelten die Anforderungen nach Artikeln 19 und 21. Darüber hinaus sind zusätzliche Anforderungen an die Sicherheit dieser flüssigen Cannabisprodukte zum Verdampfen vorgesehen.

Absatz 1 schreibt vor, dass flüssige Cannabisprodukte zum Verdampfen, abgesehen vom darin enthaltenen THC, weder in erhitzter noch in nicht erhitzter Form ein Risiko

¹³⁶ Goel, R. / Bitzer, Z. T. / Reilly, S. M. / Bhangu, G. / Trushin, N. / Elias, R. J. / ... / Richie Jr, J. P. (2018): Effect of Charcoal in Cigarette Filters on Free Radicals in Mainstream Smoke. *Chemical research in toxicology*, 31(8):745-751.

für die Gesundheit darstellen dürfen. Diese Bestimmung geht über Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe b hinaus, indem sie nicht nur die Sicherheit der Flüssigkeit für den Konsum vorschreibt, sondern auch deren Sicherheit, falls diese beim Nachfüllen mit der Haut oder anderweitig mit dem Körper in Berührung kommen sollte. *Absatz 1* ist an der Regelung für elektronische Zigaretten nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b TabPG angelehnt.

Nach *Absatz 2* müssen die Behälter für die flüssigen Cannabisprodukte zum Verdampfen kindersicher, bruchsicher und auslauffrei sein. Damit soll verhindert werden, dass die Flüssigkeiten insbesondere von Kindern aufgenommen. Absatz 2 entspricht der analogen Regelung für elektronische Zigaretten nach Artikel 16 TabPG.

Die technischen Einzelheiten zu den Anforderungen nach diesem Artikel an die THC-haltigen Flüssigkeiten für elektronische Zigaretten und andere Verdampfungsgeräte regelt nach *Absatz 3* der Bundesrat.

*Art. 24 Zusätzliche Anforderungen an Cannabisprodukte zum Schlucken
oder zur Anwendung im Mund*

Sowohl bei der Aufnahme von THC über den Magen-Darm-Trakt wie bei Cannabisprodukten zum Schlucken als auch bei der Aufnahme von THC über die Mundschleimhäute wie bei Cannabisprodukten zur Anwendung im Mund erfolgt der Wirkungseintritt im Vergleich zur Inhalation von THC verzögert. Es kann – abhängig auch von der aufgenommenen Wirkstoffmenge – zu einer Verlängerung der Wirkungsdauer kommen. Besonders die Verzögerung des Wirkungseintritts kann zu einer Überdosierung führen (vgl. auch Erläuterungen zu Art. 21 Abs. 2). Aus diesem Grund soll bei flüssigen Cannabisprodukten zum Schlucken oder zur Anwendung im Mund, wie z.B. Cannabisöltröpfen oder THC-haltigen Sprays, eine Dosierungsvorrichtung vorgesehen werden, die eine standardisierte Dosierung ermöglicht (*Abs. 1*).

Absatz 2 legt fest, dass Cannabisprodukte zum Schlucken oder zur Anwendung im Mund den für diese Kategorie anwendbaren lebensmittelrechtlichen Sicherheits- und Qualitätsanforderungen entsprechen sollen. Das Lebensmittelrecht enthält nicht nur für sogenannte «edibles», sondern auch für Produkte, die eher mit Arzneimitteln oder Nahrungsergänzungsmitteln vergleichbar sind (Sprays, Pillen, Schmelztabletten, Tropfen, etc.), einschlägige Bestimmungen, welche auch zur Gewährleistung der Sicherheit solcher Cannabisprodukte herangezogen werden können. Durch das Einhalten lebensmittelrechtlicher Bestimmungen werden diese Produkte jedoch nicht zu Lebensmitteln.

Absatz 3 ermöglicht dem Bundesrat, die Einzelheiten zu den Absätzen 1 und 2 festzulegen, insbesondere welche Sicherheits- und Qualitätsanforderungen aus dem Lebensmittelrecht anwendbar sind. Grundsätzlich dürften viele dieser Bestimmungen auch auf Cannabisprodukte zum Schlucken oder zur Anwendung im Mund übertragen lassen. Ausgenommen werden müssen aber mit Sicherheit die Höchstgehalte für Delta-9-THC in Anhang 9 der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016¹³⁷ über die Höchstgehalte für Kontaminanten (VHK). Auch die Bestimmungen zur Zulassung

neuartiger Lebensmittel¹³⁸ müssen ausgenommen werden, da sie der Verwendung von Cannabinoiden und anderen Inhaltsstoffen aus der Cannabispflanze entgegenstehen.

*Art. 25 Zusätzliche Anforderungen an Cannabisprodukte zum Schnupfen
oder zur Anwendung auf der Haut*

Nach *Absatz 1* müssen auch Cannabisprodukte zum Schnupfen oder zur Anwendung auf der Haut den für die jeweilige Produktkategorie anwendbaren lebensmittelrechtlichen Sicherheits- und Qualitätsanforderungen entsprechen. Zu denken ist dabei in erster Linie an lebensmittelrechtliche Bestimmungen, welche die gesundheitliche Unbedenklichkeit der Zusatzstoffe und der Applikationsgeräte sicherstellen sollen. Auch diese Cannabisprodukte werden durch den Verweis auf die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen nicht zu Lebensmitteln, sondern bleiben Betäubungsmittel.

Absatz 2 sieht vor, dass der Bundesrat festlegt, welche Sicherheits- und Qualitätsanforderungen aus dem Lebensmittelrecht anwendbar sind. Bei Cannabisprodukten zur Anwendung auf der Haut könnte insbesondere das Kosmetikrecht zur Anwendung kommen (vgl. Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über kosmetische Mittel, VKos¹³⁹).

*Art. 26 Zusätzliche Anforderungen an Cannabisprodukte mit teilsynthetisch
oder synthetisch hergestelltem THC*

Für Cannabisprodukte ohne Zusatzstoffe, die nur aus Cannabis bestehen, wurde der Höchstgehalt an Gesamt-THC in Artikel 20 festgelegt. Auch bei Cannabisprodukten, die teilsynthetisch oder synthetisch hergestelltes THC enthalten, soll der THC-Gehalt geregelt werden. Zu diesem Zweck ist es ausreichend, in Artikel 26 festzuhalten, dass Cannabisprodukte nicht ausschliesslich aus teilsynthetisch oder synthetisch hergestelltem THC bestehen dürfen. Da bei einer (teil)synthetischen Herstellung von THC als Ausgangsmaterial die Substanz in Reinform produziert wird, muss diese zur Herstellung eines Cannabisprodukts dann immer mit Zusatzstoffen vermischt werden. Aufgrund von Artikel 26 sind Cannabisprodukte, die (teil)synthetisch hergestelltes THC enthalten, folglich immer auch Cannabisprodukte mit Zusatzstoffen und entsprechend müssen sie auch die Anforderungen nach Artikel 21 einhalten. Die vom Bundesrat nach Artikel 21 Absatz 2 festgelegte maximale Gesamt-THC-Konzentration pro Konsumeinheit oder Flüssigkeitsvolumen und die Abweichungstoleranz der deklarierten Wirkstoffe gemäss Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe d gelten folglich auch für Cannabisprodukte, die synthetisch oder teilsynthetisch hergestelltes THC enthalten.

¹³⁸ www.blv.admin.ch > Lebensmittel und Ernährung > Rechts- und Vollzugsgrundlagen > Bewilligung und Meldung > Bewilligung von neuartigen Lebensmitteln

¹³⁹ SR 817.023.31

3. Abschnitt: Anforderungen an Verpackung, Produktinformationen und Warnhinweise

Art. 27 *Verpackung*

Die Hersteller müssen gewährleisten, dass die Verpackungen von Cannabisprodukten sowie Cannabissamen und -stecklingen zur Selbstversorgung alle für den Verkauf erforderlichen Anforderungen erfüllen. Gemäss Artikel 37 Absatz 2 kontrollieren die zuständigen kantonalen Behörden die Einhaltung dieser Anforderungen.

Gemäss *Absatz 1* müssen Cannabisprodukte für den Verkauf in versiegelten, neutralen Einheitsverpackungen ohne spezifische Markenelemente verpackt sein («Plain Packaging»). Die Versiegelung ist eine Sicherheitsvorrichtung, die den Konsumierenden die Garantie gibt, dass die Verpackung vorher noch nicht geöffnet wurde und die das Öffnen für Kinder erschwert. Neutrale und einheitliche Verpackungen sind alle nach einheitlichem Farbcode gestaltet und unterscheiden sich im Design nicht von einer Marke zur anderen. Für oder auf Verpackungen können verschiedene Farben je nach THC-Gehalt der darin enthaltenen Cannabisprodukte eingesetzt werden, damit die Konsumierenden leicht zwischen Produkten mit geringem und solchen mit hohem THC-Gehalt unterscheiden können. Ebenso können für die Verpackungen Farben oder graphische Elemente zur Unterscheidung der anwendungsspezifischen Gesundheitsrisiken, die von den verschiedenen Cannabisproduktkategorien ausgehen (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 63 Abs. 3), einheitlich verwendet werden. So fällt es dem Konsumierenden leichter, weniger gesundheitsschädliche Produkte zu erkennen. Der Name der Marke und/oder des Herstellers wird standardmässig, d. h. in einer vordefinierten Farbe, Grösse und Schriftart, angebracht. Es sind keine Logos oder unverwechselbare grafische Elemente einer Marke zulässig.

Absatz 2 sieht vor, dass Cannabisprodukte zum Schlucken oder zur Anwendung im Mund sowie Cannabisprodukte mit THC-haltigen Flüssigkeiten zum Verdampfen kindersicher verpackt werden müssen. Aufgrund der erhöhten Wahrscheinlichkeit, dass diese Produkte versehentlich oder absichtlich von Kindern verschluckt werden könnten, wird für die Verpackungen derartiger Cannabisprodukte eine zusätzliche Sicherung verlangt.

Absatz 3 hält fest, dass die Aufmachung von Cannabisprodukten zum Schlucken oder zur Anwendung im Mund sich klar von derjenigen von Lebensmitteln unterscheiden muss, um eine Verwechselbarkeit mit Lebensmitteln auszuschliessen. Diese Bestimmung soll auch dem Schutz von Kindern dienen.

Absatz 4 legt fest, dass Cannabisprodukte für den Verkauf in Verpackungseinheiten mit einem Gesamt-THC- Gehalt von höchstens fünf Gramm abgepackt werden müssen. Diese Bestimmung soll – zusammen mit der maximalen Bezugsmenge pro Verkauf nach Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe f – dazu beitragen, dass die Konsumierenden beim Kauf eines Produkts die THC-Höchstmenge, die nach Artikel 7 für den Besitz im öffentlichen Raum erlaubt ist, nicht überschreiten.

Nach *Absatz 5* müssen Cannabissamen und -stecklinge zur Selbstversorgung für den Verkauf ebenfalls in neutralen Einheitsverpackungen ohne Markenelemente verpackt sein. Cannabissamen und -stecklinge sollen zwar nicht mehr als Betäubungsmittel

eingestuft werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 3). Da aus diesem Pflanzenvermehrungsmaterial jedoch relativ einfach Cannabis hergestellt werden kann, muss für seinen Verkauf dennoch die Anforderung einer neutralen und einheitlichen Verpackung gelten, wie dies auch bei Cannabisprodukten der Fall ist. Die Verpackung von Cannabissamen und -stecklingen darf nicht dazu verwendet werden, den Eigenanbau von Cannabis oder indirekt Cannabisprodukte zu bewerben. Es ist zu beachten, dass diese Bestimmung nur für Cannabissamen und -stecklinge gilt, mit denen Cannabis im Sinne des Betäubungsmittelgesetzes angebaut werden kann (d.h. Pflanzen, die mindestens 1 Prozent Gesamt-THC enthalten). Im Gegensatz zu den Verpackungen von Cannabisprodukten müssen die Verpackungen von Cannabissamen und -stecklingen nicht versiegelt sein. Da Versiegelungen luftdicht sind, würden sie dem Material den Sauerstoff entziehen und zu dessen Verderben führen. Zudem dient die Versiegelung von Cannabisprodukten insbesondere dazu, Kindern das Öffnen der Verpackungen zu erschweren und ein Verschlucken der Produkte zu verhindern. Ein solches Verschlucken birgt im Fall von Cannabissamen und -stecklingen, die praktisch kein THC enthalten, kein erhöhtes Risiko.

Gemäss *Absatz 6* legt der Bundesrat die Einzelheiten fest, insbesondere zu der einheitlichen Verpackung (z. B. Farbe und graphische Elemente der Verpackung, u.a. zur Signalisierung der unterschiedlichen Gesundheitsrisiken, die von den verschiedenen Cannabisprodukten ausgehen; Grösse; Schrift oder Farbe des Markennamens) und zu der kindersicheren Verpackung. Denkbar ist beispielsweise, dass eine Standardvorlage für Verpackung vorgeschrieben wird, um damit die Einheitlichkeit sicherzustellen.

Art. 28 Produktinformationen

Absatz 1 legt fest, welche Angaben die Verpackung von Cannabisprodukten beim Verkauf an die Konsumierenden zwingend enthalten muss. Es ist Sache des Herstellers sicherzustellen, dass die Verpackung von Cannabisprodukten alle Angaben nach diesem Absatz enthalten. Gemäss Artikel 37 Absatz 2 kontrollieren die zuständigen kantonalen Behörden die Einhaltung der nach dieser Bestimmung geregelten Anforderungen. Eine wiederholte oder schwerwiegende Verletzung der Anforderungen an die Produktinformation könnte auch zum Bewilligungsentzug nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe c führen.

Eine Sachbezeichnung muss auf der Verpackung von Cannabisprodukten angebracht werden (*Bst. a*). Sie soll die Art oder Beschaffenheit des Produkts beschreiben. Der Name des Herstellers muss auf der Verpackung angegeben sein, damit die Konsumierenden und die Kontrollbehörden diesen bei Bedarf kontaktieren können (*Bst. b*). Dabei sind die Grundsätze bezüglich neutraler und einheitlicher Verpackung nach Artikel 27 Absatz 1 einzuhalten. *Buchstabe c* sieht vor, dass Hinweise auf allenfalls weniger gesundheitsschädliche Konsumformen auf der Verpackung stehen müssen. So ist beispielsweise darauf hinzuweisen, dass der Cannabiskonsum durch Verdampfen weniger schädlich ist als derjenige durch Verbrennung. Ausserdem sind die Wirkstoffe auf der Verpackung zu deklarieren, insbesondere der Gesamt-THC- und der Gesamt-CBD-Gehalt in Milligramm und Prozent (*Bst. d*). Bei Cannabisprodukten mit Zusatzstoffen ist die Gesamt-THC-Konzentration in Milligramm pro Flüssigkeitsvo-

lumen oder Konsumeinheit anzugeben (*Bst. e*). Anhand der absoluten Menge an eingenommenem THC können die Konsumentinnen und Konsumenten solcher Produkte die Wirkung viel besser einschätzen als aufgrund von Angaben zum Prozentualen Gehalt (vgl. Art. 21 Abs. 2). Die Zusatzstoffe müssen auf der Verpackung deklariert werden (*Bst. f*). Bei Cannabisprodukten, die teilsynthetisch oder synthetisch hergestelltes THC enthalten, ist auf der Verpackung ein Hinweis auf die synthetische Herstellungsart des Wirkstoffs erforderlich (*Bst. g*). Diese Produktinformation ist aus Sicht des Gesundheitsschutzes zwar nicht zwingend erforderlich, da synthetisch hergestelltes THC die gleichen Eigenschaften wie THC aus Cannabis aufweist. Sie erscheint jedoch im Interesse der Transparenz gegenüber den Konsumierenden in Bezug auf die Herkunft oder die Herstellung der verwendeten Ausgangsstoffe notwendig. Die Lotnummer soll ebenfalls auf der Verpackung angegeben werden (*Bst. h*). Diese Nummer erleichtert vor allem den Rückruf der Produkte bei Problemen gemäss Artikel 36. Ausserdem können Konsumierende damit einfach ermitteln, ob die Rückrufe Produkte in ihrem Besitz betreffen. Weiter muss das Mindesthaltbarkeitsdatum der Cannabisprodukte auf der Verpackung stehen. Dieses Datum zeigt den Konsumierenden an, in welchem Zeitraum das Produkt für den Konsum geeignet ist. Es muss der Monat und das Jahr angegeben werden (*Bst. i*). Zur Rückverfolgbarkeit und Dokumentation der Produktions- und Versorgungskette (vom Anbau bis zum Verkauf) von Cannabisprodukten sollen diese mit einem eindeutigen Code versehen werden, der dem Produkt im elektronischen Nachverfolgungssystem zugewiesen wird (vgl. Art. 85). Dieser Code muss ebenfalls auf der Verpackung von Cannabisprodukten stehen (*Bst. j*). Die Verpackung von Cannabisprodukten muss überdies Warnhinweise enthalten, wie sie in den Artikeln 29 ff. definiert sind (*Bst. k*). Da der Konsum von Cannabisprodukten für Minderjährige verboten ist, muss auf der Verpackung darauf hingewiesen werden, dass die Abgabe von Cannabisprodukten an Personen unter 18 Jahren verboten ist (*Bst. l*). Informationen zu Präventions- und Suchtfachstellen (z.B. Adresse einer Website zu diesen Fragen) müssen auch auf der Verpackung von Cannabisprodukten stehen (*Bst. m*). Diese Informationen sollen es den Konsumierenden ermöglichen, Unterstützung und Antworten auf ihre Fragen im Zusammenhang mit Cannabiskonsum zu finden.

Absatz 2 listet die Angaben auf, die zusätzlich zu den obligatorischen nach Absatz 1 auf der Verpackung von Cannabisprodukten angebracht werden können. Im Gegensatz zur Tabakproduktgesetzgebung, welche nur die obligatorischen Angaben im Gesetz regelt, verlangt das bei Cannabis angewandte Prinzip des «Plain Packaging» (vgl. Art. 27 Abs. 1), dass auch alle fakultativen Angaben gesetzlich geregelt werden müssen. So steht es dem Hersteller frei, den Produkte- und den Markennamen auf die Verpackung zu setzen (*Bst. a*). Diese Namen dürfen nicht den Eindruck erwecken, dass die betreffenden Cannabisprodukte wenig oder gar nicht schädlich für die Gesundheit sind. Ein Markenname wie «Mild 7» wäre beispielsweise verboten (vgl. auch Abs. 4 Bst. a). Das Erntedatum kann ebenfalls fakultativ auf der Verpackung angegeben werden (*Bst. b*), ebenso das Datum, an dem das Produkt verpackt wurde (*Bst. c*), und das Gewicht oder Flüssigkeitsvolumen des Produkts (*Bst. d*). Bei Cannabisprodukten mit Zusatzstoffen kann die Konzentration anderer Wirkstoffe als THC, zum Beispiel bei CBD auch in Milligramm pro Flüssigkeitsvolumen oder Konsumeinheit aufgeführt werden (*Bst. e*). Die Bezeichnung «biologisch» darf auf der Verpackung

stehen, wenn das Cannabisprodukt nach den einschlägigen Vorschriften¹⁴⁰ des Landwirtschaftsrechts biologisch angebaut wurde und über die entsprechende Kennzeichnung verfügt (*Bst. f*). Beschliesst der Hersteller, die Zusatzinformationen nach Artikel 28 Absatz 3 digital zugänglich zu machen, muss ein QR-Code auf der Verpackung von Cannabisprodukten stehen (*Bst. g*). Abgesehen von den obligatorischen Angaben nach Absatz 1 und den Angaben nach Absatz 2 darf die Verpackung keine weiteren Angaben enthalten.

Absatz 3 sieht vor, dass ein Beipackzettel oder eine Website Zusatzinformationen über die Cannabisprodukte für die Konsumierenden enthalten muss. Es liegt im Ermessen des Herstellers, ob er diese Informationen auf einem gedruckten Beipackzettel, der die Verpackung von Cannabisprodukten beiliegt, oder in einer mittels QR-Code zugänglichen elektronischen Form bereitstellen will. Er kann die Informationen auch auf beiden Medien bereitstellen. In diesem Fall entscheidet er, welche Angaben auf welchem Medium gemacht werden. Zusätzlich zu den bereits auf der Verpackung stehenden Angaben muss der physische oder digitale Beipackzettel eine neutrale Anwendungs- und Dosierungsempfehlung für die Produkte (*Bst. a*), fachliche Informationen zu Wirkungen, Nebenwirkungen und Konsumrisiken (*Bst. b*) sowie Informationen zu Suchtpotenzial und Toxizität der Cannabisprodukte (*Bst. c*) enthalten. Die Warnhinweise zum Suchtpotenzial und zur Toxizität nach Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe a bzw. Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe c werden aus Platzgründen sehr knapp gehalten, da sie auf der Verpackung erscheinen. Die Informationen im physischen oder digitalen Beipackzettel sind ausführlicher abzufassen. Die Gefahren von Mischkonsum mit Alkohol, Arzneimitteln oder anderen psychoaktiven Substanzen (*Bst. d*) sind zu erwähnen. Der gleichzeitige Konsum mehrerer Substanzen verstärkt die Wirkung jeder einzelnen und kann so zu ernsthaften Gefahren für die Gesundheit führen. Die Aufbewahrungshinweise (*Bst. e*) sind ebenfalls aufzuführen. Hier kann auf die Temperatur und die Licht- und Feuchtigkeitsbedingungen Bezug genommen werden, um das Verderben der Produkte zu verhindern. Auch Informationen zum Hersteller bzw. bei ausländischem Hersteller zum Schweizer Importeur werden in den physischen oder digitalen Beipackzettel aufgenommen. Dabei geht es insbesondere um die Kontaktangaben, damit die Kundinnen und Kunden Qualitätsprobleme melden oder Fragen stellen können (*Bst. f*).

Absatz 4 regelt die im Beipackzettel oder in der elektronischen Zusatzinformation verbotenen Angaben. Es sollen keine Angaben, Marken oder figurativen Zeichen in den Beipackzetteln enthalten sein, die den Eindruck erwecken, ein bestimmtes Produkt sei wenig schädlich oder unschädlich (*Bst. a*). Bezeichnungen, wie zum Beispiel «natural high», «mild weed» oder auch «leicht», «sanft» oder «natürlich», wären entsprechend verboten. *Buchstabe b* untersagt Hinweise auf heilende, lindernde oder präventive Eigenschaften im Beipackzettel oder im Internet. So ist es beispielsweise nicht zulässig, ein Cannabisprodukt als gesundheitsfördernd oder schmerzlindernd anzupreisen.

Gemäss *Absatz 5* braucht es auf der Verpackung von Cannabisamen und -stecklingen zur Selbstversorgung nur einen Teil der obligatorischen Angaben für die Verpackung von Cannabisprodukten nach Absatz 1 (Bst. a–c und k–m). Neben den allgemeinen

¹⁴⁰ SR 910.1 und SR 910.18

Warnhinweisen (Bst. k) sollen auf der Verpackung von Cannabissamen und -stecklingen auch Hinweise auf weniger schädliche Konsumformen (Bst. c) stehen. Dazu soll auf die spezifischen Warnhinweise zu den Cannabisprodukten zum Rauchen zurückgegriffen werden, da Cannabis aus der Selbstversorgung in erster Linie geraucht wird. Die nach Absatz 1 Buchstaben d–j verlangten Angaben sind für Cannabissamen und -stecklinge hingegen nicht anwendbar oder nicht notwendig. So muss beispielsweise kein Tracking-Code (Bst. j) auf den Verpackungen von Cannabissamen und -stecklingen zur Selbstversorgung stehen, weil die Samen und Stecklinge zum Anbau von Cannabis in der Selbstversorgung nicht im Nachverfolgungssystem nach Artikel 85 erfasst werden müssen.

Zusätzlich ist auf der Verpackung für Samen und Stecklinge anzugeben, welcher Ernteertrag unter Bedingungen der Selbstversorgung und welcher Gesamt-THC- und -CBD-Gehalt der Sorte bei Erntereife zu erwarten sind. Da es aufgrund der Eigenschaften der Samen und Stecklinge nicht möglich ist, genaue Angaben zu Ernteertrag oder Gesamt-THC- und -CBD-Gehalten anzugeben, sollen durchschnittliche Werte und erwartbare Bandbreiten angegeben werden. Die Bestimmungen nach Absätzen 2, 3 und 4 sollen ebenfalls für Verpackungen, Beipackzettel sowie elektronische Zusatzinformation für Cannabissamen und -stecklinge zur Selbstversorgung gelten. Gemäss Absatz 2 steht es dem Hersteller frei, weitere Informationen nach der Liste in Absatz 2 auf den Verpackungen von Cannabissamen und -stecklingen zur Selbstversorgung anzubringen, soweit diese Informationen für dieses Material relevant sind. Ebenfalls sind die verbotenen Angaben nach Absatz 4 auch auf den Beipackzettel oder die elektronische Zusatzinformation zu Cannabissamen und -stecklingen für die Selbstversorgung anwendbar, um eine Förderung des Cannabiskonsums über den Verkauf des Cannabisvermehrungsmaterials zu verhindern.

Gemäss *Absatz 6* regelt der Bundesrat die Form und die Sprache der Angaben. Er kann auch vorsehen, dass die Verpackungen, die Beipackzettel oder die elektronischen Zusatzinformationen weitere Informationen enthalten müssen.

Zudem legt er gemäss *Absatz 7* die lebensmittelrechtlichen Kennzeichnungsanforderungen für Cannabisprodukte mit Zusatzstoffen fest. Dabei geht es insbesondere um die Kennzeichnungsanforderungen gemäss der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016¹⁴¹ betreffend die Information über Lebensmittel (LIV). Wenn Cannabisprodukte zum Beispiel Lebensmittel enthalten, müssen Hinweise auf Inhaltsstoffe, die Allergien oder andere unerwünschte Reaktionen auslösen können, vorgesehen werden. Für Cannabisprodukte, die auf die Haut aufgetragen werden, wären auch spezifische Deklarationsvorschriften nach der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016¹⁴² über kosmetische Mittel (VKos) denkbar.

Art. 29 Allgemeine Warnhinweise

Absatz 1 sieht vor, dass allgemeine Warnhinweise auf allen Verpackungen von Cannabisprodukten stehen müssen. Zudem wird präzisiert, dass diese Warnhinweise sich

¹⁴¹ SR 817.022.16

¹⁴² SR 817.023.31

gut sichtbar von den anderen Verpackungsinformationen abheben müssen. Damit sollen die Konsumierenden auf die wichtigsten Gesundheits- und Sicherheitsrisiken des Konsums von Cannabisprodukten und das Abhängigkeitspotenzial aufmerksam gemacht werden. Dabei geht es insbesondere um den Schutz von Kindern sowie schwangeren und stillenden Frauen. Die Beeinträchtigung der Fahrfähigkeit wird durch die allgemeinen Warnhinweise ebenfalls hervorgehoben.

Absatz 2 präzisiert, dass die allgemeinen Warnhinweise nach Absatz 1 auch auf den Verpackungen von Cannabissamen und -stecklingen zur Selbstversorgung stehen müssen. Selbstversorgerinnen und Selbstversorgen kaufen tendenziell weniger Cannabisprodukte in physischen Verkaufsstellen oder online. Im Vergleich zu Käuferinnen und Käufern von Cannabisprodukten in Verkaufsstellen oder im Online-Handel sehen sie sich daher weniger mit Konsum-Warnhinweisen konfrontiert. Durch die Anbringung von Warnhinweisen auf Samen und Stecklingen sollen sie auf die gesundheitlichen Risiken der Ernteprodukte aufmerksam gemacht werden.

Nach *Absatz 3* legt der Bundesrat fest, wie diese Warnhinweise genau zu gestalten sind. Er kann insbesondere zusätzlich zu den oder statt der Warnhinweise in Textform Piktogramme vorschreiben. Piktogramme sind international anerkannte Symbole, mit denen man Warnhinweise auf Verpackungen auf den ersten Blick verstehen kann, zum Beispiel eine durchgestrichene schwangere Frau oder die durchgestrichene Zahl «- 18».

Art. 30 Warnhinweise für Cannabisprodukte zum Rauchen

Bei der Verbrennung von Cannabisprodukten zum Rauchen werden giftige Stoffe eingeatmet, welche die Lungen schädigen können. Wird Cannabis mit Tabak vermischt, sind die Konsumierenden zudem den im Tabakrauch enthaltenen Giftstoffen ausgesetzt, insbesondere krebserregenden und reizenden Stoffen sowie Nikotin, das ein starkes Suchtpotenzial besitzt. Deshalb führt *Absatz 1* die spezifischen Warnhinweise für Cannabisprodukte zum Rauchen auf (*Bst. a–c*). Diese sind zusätzlich zu den allgemeinen Warnhinweisen nach Artikel 29 Absatz 1 anzubringen. Bei dual-use Produkten, die geraucht werden können, sind die spezifischen Warnhinweise ebenfalls anzubringen.

Absatz 2 hält fest, dass auf Verpackungen von Cannabisprodukten zum Rauchen zusätzlich Fotografien nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 1 TabPG anzubringen sind. Es handelt sich, wie bei den pflanzlichen Rauchprodukten ohne Tabak, um einen kombinierten Warnhinweis, bestehend aus einer Fotografie und einer entsprechenden Information, welche die gesundheitlichen Folgen der Cannabis-Verbrennung erklären. Kombinierte Warnhinweise werden stärker wahrgenommen und häufiger gelesen als Warnhinweise in reiner Textform.

Art. 31 Warnhinweise für weitere Kategorien von Cannabisprodukten

Absatz 1 sieht vor, dass bei Cannabisprodukten zum Schlucken zusätzlich zu den allgemeinen Warnhinweisen nach Artikel 29 Absatz 1 ein Warnhinweis zur verzögerten Wirkung dieser Produkte nach der Einnahme und zum damit verbundenen Risiko einer Überdosierung auf den Verpackungen anzubringen ist. Wird Cannabis geschluckt,

wird das THC zunächst vom Verdauungstrakt aufgenommen, bevor es über die Blutbahn in die Leber gelangt und dann das Gehirn erreicht. Die Wirkung tritt daher verzögert ein, nämlich nach rund 3–4 Stunden, und die Latenzzeit kann von Person zu Person variieren. Der Konsum mehrerer Produkte in kurzer Zeit kann zu einer Überdosierung führen.

Absatz 2 gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, bei besonderen gesundheitlichen Risiken für weitere Kategorien von Cannabisprodukten spezifische Warnhinweise festzulegen. Dies könnte insbesondere dann notwendig sein, wenn neue Cannabisprodukte entwickelt und auf den Markt gebracht werden, die zusätzliche Gesundheitsrisiken bergen.

4. Abschnitt: Pflichten der Bewilligungsinhaber

Art. 32 Meldepflicht bei Änderungen im Zusammenhang mit den Bewilligungsvoraussetzungen

Der Bewilligungsinhaber hat dem BAG unverzüglich alle wesentlichen Änderungen im Zusammenhang mit den Bewilligungsvoraussetzungen zu melden. Mit «wesentlichen Änderungen» sind beispielsweise Besitzverhältnisse oder Fusionen gemeint. Auch betriebliche Änderungen, die einen Einfluss auf den Anbau bzw. die Herstellung haben, sind zu melden. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn im Betrieb infolge eines Todesfalles oder der Aberkennung eines Fachdiploms oder Abschlusses die fachliche Qualifikation eines Betriebes nicht mehr garantiert ist, wie dies nach Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe b vorausgesetzt wird. Auch Namens- oder Adressänderungen der geschäftsleitenden Person oder Personen sind zu melden.

Art. 33 Einhaltung der Anforderung an die Cannabisprodukte

Absatz 1: Es obliegt den Herstellern, mittels Selbstkontrolle sicherzustellen, dass die Anforderungen an die Cannabisprodukte nach dem 2. und 3. Abschnitt jederzeit eingehalten werden. Dazu gehört insbesondere das Erstellen der dafür geeigneten Prozesse und die Auswahl kompetenter externer Kooperationspartner, wie beispielsweise entsprechend zertifizierte Analyselabore. Die Übersicht der Prozesse muss vor Beginn der Herstellung zur Verfügung stehen, so dass den beteiligten Personen das standardmässige Vorgehen im Normalfall und bei Auftreten von Unregelmässigkeiten klar ist. Die Nichterfüllung der Anforderungen nach dem 2. und 3. Abschnitt kann eine schwerwiegende Verletzung der Bewilligungsvoraussetzungen oder der gesetzlich auferlegten Pflichten darstellen und zum Entzug der Bewilligungen für den Anbau oder die Herstellung nach Artikel 18 führen.

Absatz 2: Um den Vollzug zu erleichtern, ist die Selbstkontrolle zu dokumentieren. Der Bundesrat soll diesbezüglich regeln können, welche Angaben zu dokumentieren sind und in welcher Form diese aufzubewahren sind. Er kann zum Beispiel vorschreiben, dass gewisse Analysezertifikate, welche im Rahmen der Selbstkontrolle der Produktequalität einzuholen sind, im elektronischen Nachverfolgungssystem nach Artikel 85 hinterlegt werden müssen, damit die kantonalen Vollzugsbehörden bei Bedarf

darauf zugreifen können. Auch soll er unter Berücksichtigung international harmonisierter Normen konkrete Analyseverfahren vorschreiben können, die sich für bestimmte Produktkategorien als notwendig erweisen. Dies ist gerade vor dem Hintergrund der dynamischen Marktentwicklung und Änderungen der Wissenslage erforderlich.

Art. 34 Meldung von Cannabisprodukten mit Zusatzstoffen

Mit der Meldepflicht von Cannabisprodukten mit Zusatzstoffen an das BAG soll gewährleistet werden, dass das BAG, die kantonalen Vollzugsbehörden und die breitere Öffentlichkeit eine vollständige Übersicht über die für den Schweizer Markt bestimmten derartigen Produkte und ihre Zusammensetzung erhalten. Diese Übersicht verbessert die Informationsbasis für die Vollzugsbehörden des Bundes und der Kantone und vereinfacht damit den Vollzug. Behörden und Konsumentenschutzorganisationen können sich bei Bedarf über die Zusammensetzung der gemeldeten Cannabisprodukte informieren und deren Risikopotenzial abschätzen. Bei einer vermuteten erhöhten Gesundheitsgefährdung sollen die kantonalen Vollzugsbehörden gegebenenfalls auch vor der Markteinführung der betreffenden Produkte intervenieren können. Die Behörden können etwa auch kontrollieren, ob in der Rezeptur verbotene Zusatzstoffe nach Artikel 21 Absätzen 1 und 2 enthalten sind.

Die Meldung ist auf Cannabisprodukte mit Zusatzstoffen beschränkt, da diese unbekannte und unerwartete Risiken bergen können (vgl. auch Erläuterungen zu Art. 21 Abs. 1 Bst. a und b). Ein Zusatzstoff, der bis dato in Cannabisprodukten kaum breit eingesetzt und erprobt wurde, könnte beispielsweise zu unerwarteten Reaktionen oder auch Interaktionen mit Cannabinoiden führen. Hingegen sind bei Cannabisprodukten ohne Zusatzstoffe die Wirkungsweisen und Risiken hinlänglich bekannt und verschiedene Produkte unterschiedlicher Hersteller, die z.B. aus Cannabisblüten mit identischem Gesamt-THC- und Gesamt-CBD-Gehalt bestehen, unterscheiden sich bezüglich ihres Risikoprofils kaum voneinander. Sämtliche Produkte werden zudem einzeln im elektronischen Nachverfolgungssystem nach Artikel 85 erfasst, weshalb eine vorgängige Meldung von unvermischten Cannabisprodukten wie Cannabisblüten, Hashisch oder anderen reinen Cannabisextrakten vor deren Markteinführung unverhältnismässig wäre.

Absatz 1: Die Meldefrist von sechs Monaten vor Bereitstellung auf dem Markt soll den zuständigen kantonalen Vollzugsbehörden ermöglichen, im Verdachtsfall ein neues Produkt auch bereits vor dessen erstmaliger Bereitstellung auf dem Markt zu kontrollieren. Im Gegensatz dazu müssen Tabakprodukte nach Artikel 26 TabPG erst ein Jahr nach deren Bereitstellung auf dem Markt gemeldet werden. Üblicherweise sind die Zusammensetzungen neuer Tabakprodukte im Gegensatz zu vermischten Cannabisprodukten von ihren Zutaten, ihren Wirkungen und ihren Risiken her hin-

länglich bekannt. Die Meldung von gesundheitsschädigenden Produkten sechs Monate vor Inverkehrbringung wird beispielsweise aber auch bei Produkten zum Verdampfen mit Nikotin in Frankreich vorgesehen.¹⁴³

Bei der Meldung handelt es sich um eine einmalige Handlung durch den Hersteller. Die Meldung muss nicht periodisch erneuert werden. Eine neue Meldung ist nur bei einer wesentlichen Änderung des Produkts erforderlich (*Abs. 2*), beispielsweise, wenn dessen Gesamt-THC-Gehalt erhöht werden soll, wenn in der Produktzusammensetzung eine neue Zutat verwendet wird, oder wenn der Produktname ändert. Eine Änderung der verschiedenen Mengenanteile der Zusatzstoffe gilt nicht als wesentliche Änderung.

Die Meldung von Produkten zwecks Übersicht existiert auch im Tabakprodukterecht. Das gestützt auf das Tabakprodukterecht (vgl. Art. 26 TabPG) aufgebaute Informationssystem¹⁴⁴ soll aus Effizienzgründen auch für die Meldung von Cannabisprodukten verwendet werden (*Abs. 3*).

Der Bundesrat regelt die Modalitäten der Meldung (*Abs. 4*). Er kann sich diesbezüglich an der Tabakprodukteverordnung vom 28. August 2024¹⁴⁵ (TabPV) orientieren.

Durch die Veröffentlichung der Meldungen durch das BAG im Internet (*Abs. 5*) werden die Informationen zentralisiert und transparent der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, noch bevor das entsprechende Produkt auf den Markt kommt. Insbesondere stehen diese Informationen Verbraucherschutzorganisationen, Forschenden, Organisationen aus der Suchtarbeit oder anderen interessierten Kreisen zur Verfügung. Dadurch werden Risiken, die von bestimmten Produkten oder Entwicklungen ausgehen könnten, schneller und breiter erfasst und allfällige entsprechende Beobachtungen können an die zuständigen Kontrollbehörden weitergeleitet werden.

Art. 35 *Inhalt der Meldung*

Durch diese Bestimmung soll sichergestellt werden, dass alle notwendigen Informationen in der Meldung enthalten sind. Dies ist für Tabakprodukte analog auf Gesetzesstufe geregelt (vgl. Art. 27 TabPG). *Absatz 1 Buchstaben a bis h* listen die erforderlichen Inhalte der Meldung auf.

Nach *Absatz 2* muss der meldende Hersteller die Studien und wissenschaftlichen Informationen bezüglich Zusammensetzung der gemeldeten Produkte einreichen, welche die Unbedenklichkeit der verwendeten Zusatzstoffe im Sinne von Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe b belegen. Dabei ist die vorgesehene Anwendungsart des Cannabisprodukts zu beachten, da je nach Art der Einnahme (Rauchen, Verdampfen, Schlucken, etc.) die Risiken ganz anders ausfallen können. Die eingereichten wissenschaftlichen Informationen können eigene Studien aber auch Verweise auf andere wissenschaftliche Evidenz betreffend die Zusatzstoffe und deren Verwendung sein.

¹⁴³ Siehe Art. L3513-10 des französischen Gesundheitsgesetzes und Art. 11–15 des Erlasses vom 22. August 2016 über Tabakprodukte und Dampf- und Rauchprodukte auf Basis anderer Pflanzen als Tabak sowie über Papier zum Drehen von Zigaretten (www.economie.gouv.fr/cedef > Fiches pratiques > Vendre des cigarettes électroniques en France : quelle réglementation ?)

¹⁴⁴ www.gate-a.bag.admin.ch/tabacinfo/ui/home/public

¹⁴⁵ AS 2024 491

Der Bundesrat soll die Einzelheiten der Meldung unter Wahrung von möglichen Fabrikationsgeheimnissen der Unternehmen regeln (*Abs. 3*). Das könnte z.B. bedeuten, dass keine spezifischen Herstellungsverfahren publiziert werden müssen.

Art. 36 Rücknahme und Rückruf

Mit der Pflicht der Hersteller, von ihnen auf dem Markt bereitgestellte Cannabisprodukte, welche die Gesundheit bei ihrem üblichen Gebrauch in unerwarteter oder unmittellbarer Weise gefährden, vom Markt zu nehmen und sie zurückzurufen, soll sichergestellt werden, dass diese Cannabisprodukte nicht mehr konsumiert werden (*Abs. 1*). Mit «unerwarteter Gefahr» ist gemeint, dass von diesen Produkten eine Gesundheitsgefährdung ausgeht oder vermutet werden kann, die über das bei Cannabisprodukten der jeweiligen Kategorie bekannte Mass hinausgeht. Mit «unmittelbarer Gefahr» ist gemeint, dass eine akute unerwartete Gesundheitsgefährdung vorliegt oder angenommen werden muss. Die betroffenen Hersteller müssen alles in ihrer Macht Stehende tun, um eine weitere Inverkehrbringung solcher Produkte zu verhindern. Das heisst, der Verkauf ist sofort einzustellen und die Produkte sind von den Verkaufsstellen zurückzunehmen.

Unter einer Rücknahme wird verstanden, dass ein Cannabisprodukt, welches sich bereits in der Handelskette befindet, vom Hersteller, von den Verkaufsstellen und dem Koncessionär für den Online-Verkauf gegen Entschädigung zurückgefordert wird, bevor dieses an die Konsumentin oder den Konsumenten verkauft wird. Der Aufruf zur Rücknahme von Cannabisprodukten soll über das Nachverfolgungssystem nach Artikel 85 erfolgen (*Abs. 2*). Dies erleichtert eine gezielte Rücknahme nur der betroffenen Produkte bzw. allenfalls auch begrenzt auf einzelne betroffene Produktionschargen, welche ja mit ihrer Lotnummer in diesem System erfasst werden.

Zusätzlich zur Rücknahme von Produkten ist ein Rückruf erforderlich, wenn die Produkte bereits an Konsumierende verkauft wurden und die Gesundheitsgefährdung erheblich ist. Ein Rückruf erfolgt öffentlich und richtet sich direkt an die Konsumierenden, damit diese die Produkte nicht konsumieren und an die Verkaufsstellen zurückgeben können. Um einen Rückruf zu starten, muss der betroffene Hersteller eine Meldung an die zuständige Behörde machen. Der Bundesrat legt auf Verordnungsebene fest, welche Behörde für den Rückruf zuständig ist (*Abs. 3*). In Frage kommt insbesondere das Eidgenössische Büro für Konsumentenfragen (BFK). Der Bundesrat soll ebenfalls regeln, was unter einer unerwarteten oder unmittelbaren Gefahr für die Gesundheit zu verstehen ist und welche Angaben an die Vollzugsbehörden des Bundes und der Kantone weiterzuleiten sind.

Eine unerwartete oder unmittelbare Gesundheitsgefährdung ist etwa anzunehmen bei kontaminierten Cannabisprodukten (vgl. Art. 19 Abs. 1 und 2), bei Cannabisprodukten, bei denen der zugelassene Höchstgehalt an Gesamt-THC überschritten wurde (vgl. Art. 20 Abs. 1 und 2 sowie Art. 21 Abs. 2) oder der enthaltene Wirkstoffgehalt falsch deklariert wurde (vgl. 28 Abs. 1 Bst. d und e), und bei Cannabisprodukten mit unerlaubten oder unreinen Zusatzstoffen (vgl. Art. 21). Es kann sich auch nachträglich herausstellen, dass an sich erlaubte und gesetzeskonforme Zusatzstoffe sich als problematisch erweisen, etwa weil sie auf eine unerwartete und toxische Weise mit THC

oder anderen Inhaltsstoffen von Cannabis interagieren. Auch solche Cannabisprodukte sind zurückzunehmen bzw. zurückzurufen. Aber auch Cannabisprodukte zum Schlucken oder zur Anwendung im Mund ohne kindersichere Verpackung (Art. 27 Abs. 2) oder fehlenden Warnhinweisen (Art. 29 und 30) dürften als unerwartet oder unmittelbar gesundheitsgefährdend nach diesem Artikel gelten und müssten zurückgerufen werden, falls sie auf den Markt gelangt sind. Nicht unter die unerwartete oder unmittelbare Gesundheitsgefährdung im Zusammenhang mit *Artikel 36* fällt das bekannte Gesundheitsrisiko, das vom Konsum von THC oder vom Rauchen eines zum Rauchen bestimmten Produkts ausgeht.

Zurückgenommene oder zurückgerufene Produkte sind entweder nach Artikel 88 zu entsorgen oder können gegebenenfalls wiederverwendet werden, sofern die zuvor identifizierte Gefahr für die Gesundheit nicht mehr besteht, z.B. durch Umverpackung eines Cannabisproduktes in eine Verpackung mit nun korrekten Angaben.

5. Abschnitt: Kontrolle

Art. 37 Kontrollmassnahmen

Absatz 1: Den Vollzugsbehörden von Bund und Kantonen obliegt die Kontrolle des Marktes und der Einhaltung der Vorgaben des 4. Kapitels. Dazu gehört etwa die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen nach Abschnitt 1, wie beispielsweise der diebstahlsicheren Aufbewahrung von Ausgangsmaterial und Cannabisprodukten.

Absatz 2 legt fest, dass die Kantone für die Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen nach dem 2. und dem 3. Abschnitt dieses Kapitels zuständig sind. In diesem Zusammenhang führen die zuständigen kantonalen Behörden stichprobenmässig Laboranalysen zur Überprüfung der deklarierten Wirkstoffgehalte, von Verunreinigungen und von problematischen Zusatzstoffen durch. Entsprechende technische Kompetenzen und Einrichtungen sollten etwa bei bestehenden kantonalen Vollzugsbehörden wie den Kantonschemikerinnen und Kantonschemikern bzw. den kantonalen Labors vorhanden sein. Für spezifische Analysemethoden könnte eine interkantonale Zusammenarbeit sinnvoll sein. Bei einfacheren Cannabisprodukten ohne Zusatzstoffe wie Cannabisblüten und Haschisch dürften die Analyseverfahren bekannt sein, auch infolge der Erfahrungen mit den Pilotversuchen mit Cannabis. Ebenfalls soll geprüft werden, ob die analysierten Wirkstoffgehalte auch den Mengen entsprechen, die auf der Verpackung angegeben wurden. Kontrollen können im Sinne der Kosteneffizienz grundsätzlich risikobasiert geplant werden, das heisst, Kontrollintervalle können bei guter *Compliance* der Unternehmen verlängert werden.

Absatz 3 listet auf, was die zuständigen Behörden von Bund und Kantonen von den Bewilligungsinhabern zum Zweck ihrer Kontrolltätigkeiten nach den Absätzen 1 und 2, etwa im Rahmen von Inspektionen und Stichprobenkontrollen, unentgeltlich verlangen können (vgl. dazu auch Art. 37 TabPG). Die Bewilligungsinhaber haben nach *Buchstabe a* sämtliche erforderlichen Auskünfte zu erteilen, welche die zuständigen Behörden für ihre Kontrolltätigkeit benötigen. Nach *Buchstabe b* müssen sie selber Abklärungen vornehmen oder deren Vornahme dulden, um beispielsweise die Kontrolle der Qualitätsanforderungen zu unterstützen. Einrichtungen und Räumlichkeiten

sind von den Bewilligungsinhabern den Behörden zugänglich zu machen und die Bestände an Cannabispflanzen, Ausgangsmaterial und Cannabisprodukten und die zugehörigen Belege sind vorzuweisen (*Bst. c*). Ferner muss den Vertretern der Behörden auf Verlangen Rückstellmuster oder Proben für Stichprobenkontrollen bereitgestellt oder die Entnahme von Proben gestattet werden (*Bst. d*).

Sollten bei den Kontrollen schwerwiegende Unregelmässigkeiten oder gar Verstösse gegen Bestimmungen des künftigen CanPG festgestellt werden, müssen nach *Absatz 4* die zuständigen kantonalen Behörden umgehend das BAG informieren. Dies, damit es die notwendigen Massnahmen einleiten kann, wie etwa den Entzug der Bewilligung.

Die zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone haben nach *Absatz 5* die Kompetenz, auf Kosten des Bewilligungsinhabers alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, um widerrechtliche Zustände zu beseitigen. Diese Massnahmen können insbesondere das Verbot des Bereitstellens dieser Produkte auf dem Markt (*Bst. a*) und die Anordnung der Rücknahme, des Rückrufs (vgl. Art. 36) oder der Vernichtung (vgl. Art. 88) von Cannabisprodukten umfassen.

Die kantonalen Behörden sollen die durchgeführten Kontrollen und entsprechende Massnahmen jährlich an das BAG in der von diesem vorgegebenen Form melden (*Abs. 6*). Damit soll sichergestellt werden, dass die Bundesbehörden einen umfassenden Überblick zur Einhaltung der Produktequalität erhalten. Diese Meldung dient auch als eine Grundlage für das Monitoring (vgl. Art. 68 Abs. 1 Bst. a) und die Evaluation (vgl. Art. 69) der Massnahmen.

Die Delegationsnorm in *Absatz 7* sieht vor, dass der Bundesrat das Kontrollverfahren regelt. Er kann anerkannte Verfahren der Probenerhebungen oder der Untersuchung für verbindlich erklären. Es können dazu international abgestimmte technische Normen bezeichnet werden. Damit die Kontrollaktivitäten schweizweit ein Mindestniveau erreichen, kann der Bundesrat auch eine Mindestanzahl von Kontrollen z.B. in Abhängigkeit der Anzahl bewilligter Betriebe vorschreiben. Insgesamt soll durch die Regelung der Kontrollmassnahmen im Verordnungsrecht eine gewisse Einheitlichkeit des Vollzugs sichergestellt werden, ohne dass der Handlungsspielraum der Kantone unnötig eingeschränkt wird.

Art. 38 Information über den Rückruf

Die zuständige Behörde, welche für den Rückruf zuständig ist, soll durch den Bundesrat auf Verordnungsebene festgelegt werden, wie in den Erläuterungen zu Artikel 36 Absatz 3 dargelegt. In Frage kommt insbesondere das Eidgenössische Büro für Konsumentenfragen (BFK). Dieses könnte via die Website RecallSwiss oder via Medienmitteilungen ein Cannabisprodukt öffentlich zurückrufen.

5. Kapitel: Verkauf von Cannabisprodukten

1. Abschnitt: Konzession

Art. 39 Grundsätze

Absatz 1 sieht vor, dass die Kantone das alleinige Recht haben, Cannabisprodukte in physischen Verkaufsstellen zu verkaufen. Beim Verkauf von Cannabisprodukten in physischen Verkaufsstellen handelt es sich um eine monopolisierte wirtschaftliche Tätigkeit der Kantone.

Das Verkaufsmonopol wird aus zwei Gründen als Lösung vorgesehen. Zum einen kann es grundsätzlich die öffentliche Gesundheit und den Jugendschutz effektiv gewährleisten, da sich ein zentralisierter Handel einfacher und mit weniger Aufwand kontrollieren lässt als ein freier Handel (vgl. Ziff. 7.1).¹⁴⁶ Zum andern ergibt sich aus den von der Schweiz ratifizierten Drogenkontrollübereinkommen der UNO eine staatliche Verpflichtung, den Handel mit Cannabis umfassend zu kontrollieren (vgl. Ziff. 7.2.1). Das Recht, Cannabisprodukte in physischen Verkaufsstellen zu verkaufen, soll von den Kantonen und nicht vom Bund ausgeübt werden. Dies, weil die Kantone besser als eine zentrale Behörde in der Lage sind, die lokalen Gegebenheiten zu beurteilen (vgl. Ziff. 4.1.4).

Eine denkbare Alternative zum staatlichen Verkaufsmonopol bzw. dessen Konzessionierung an geeignete Dritte (vgl. Abs. 2) wäre ein Bewilligungssystem für Verkaufsstellen ähnlich wie beim Anbau und der Herstellung (vgl. 4. Kapitel, 1. Abschnitt). Allerdings bestünde im Gegensatz zu einer Konzession ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer solchen Polizeibewilligung, wenn der Gesuchsteller die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt hat. Das könnte zu einem unverhältnismässig hohen Vollzugsaufwand bei den Kantonen für die Prüfung potenziell zahlreicher Gesuche und beträchtlichen Aufwand mit Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Einsprachen gegen abgelehnte Gesuche führen. Zudem existieren für Polizeibewilligungen in der Regel keine zahlenmässigen Beschränkungen (vgl. Abs. 3). Ein Bewilligungssystem könnte deshalb zu einer unerwünscht hohen Dichte an Verkaufsstellen und einem entsprechenden Überangebot und gegebenenfalls Störungen der öffentlichen Ordnung führen. Der Aufwand mit einem Konzessionierungssystem dürfte hingegen deutlich tiefer sein, da sich dieses am effektiven Bedarf ausrichten kann. Aufgrund der viel geringeren Verbreitung des Cannabiskonsums im Vergleich zum Alkohol- und Tabakkonsum bedarf es nicht zahlloser Verkaufsstellen (vgl. Ziff. 6.2). Mit einem Bewilligungssystem für den Verkauf könnten die Kantone ihre gesundheits- und sicherheitspolizeilichen Interessen insgesamt deutlich weniger gut berücksichtigen.

Absatz 2 präzisiert, dass die zuständige kantonale Behörde das Verkaufsrecht entweder selber wahrzunehmen hat oder auf öffentlich-rechtliche Institutionen oder Körperschaften übertragen soll oder Dritten eine Konzession erteilt. Die Konzession verleiht Privaten das Recht, eine ursprünglich dem Staat vorbehaltene Aufgabe

¹⁴⁶ Room, R. / Örnberg, J. C. (2019): Government monopoly as an instrument for public health and welfare: Lessons for cannabis from experience with alcohol monopolies. *International Journal of Drug Policy*, 74: 223-228.

wahrzunehmen¹⁴⁷. Eine Konzession kann für mehrere Verkaufsstellen erteilt werden. In der Praxis dürfte die Konzessionsvergabe an geeignete Dritte durch die Kantone die Regel sein. Dies ist etwa vergleichbar mit der Konzessionierung der Spielbanken nach dem Geldspielgesetz, wobei dort der Bund für die Konzessionen zuständig ist. Falls die Kantone ihr Verkaufsrecht jedoch nicht per Konzession übertragen, sondern es selbst ausüben oder auf öffentlich-rechtliche Institutionen oder Körperschaften, z.B. auf Gemeinden übertragen, sind sie bzw. die Institutionen oder Körperschaften verpflichtet, die für Konzessionäre geltenden Vorschriften bezüglich Verkaufsstellen und Kontrollen gemäss dem 2. und 3. Abschnitt sinngemäss einzuhalten (insbesondere Art. 40 Abs. 1 Bst. b und c sowie Art. 42–44).

Nach *Absatz 3* muss die zuständige kantonale Behörde die Anzahl der Konzessionen in ihrem Gebiet begrenzen. Dabei sind Gesundheits- und Sicherheitsaspekte zu berücksichtigen. Die Kantone stützen sich insbesondere auf die Verteilung der Bevölkerung oder die Anzahl Konsumierender im kantonalen oder regionalen Gebiet. Damit soll eine zu grosse Verfügbarkeit und allenfalls Konzentration von Verkaufsstellen in einem bestimmten Gebiet verhindert werden. Studien zu Alkohol und Tabak¹⁴⁸ haben gezeigt, dass eine hohe Dichte an Verkaufsstellen mit einem Anstieg des Konsums der jeweiligen Produkte und im Fall von Alkohol mit einer Zunahme der Straftaten einhergeht. Gleichzeitig müssen die Kantone dafür sorgen, dass die Hürden für den legalen Zugang zu Cannabisprodukten nicht zu hoch sind. Andernfalls kann das Ziel des Gesetzes nicht erreicht werden, und der illegale Markt wird fortbestehen. Die Kantone können die Gemeinden einbeziehen.

Absatz 4: Um einem interkantonalen «Cannabistourismus» vorzubeugen, wäre es wünschenswert, dass künftig in allen Kantonen Cannabisprodukte in physischen Verkaufsstellen legal bezogen werden können. Damit aber auch kleinere Kantone den Vollzugsaufwand im Zusammenhang mit der Konzessionierung bewältigen können, ist es auch möglich, dass mehrere Kantone eine gemeinsame Konzession für eine oder mehrere Verkaufsstellen erteilen und die Kontrollmassnahmen gemeinsam wahrnehmen. So soll ermöglicht werden, dass beispielsweise zwei kleinere Kantone, die beide eine geringe Nachfrage an Cannabisprodukten aufweisen, gemeinsam eine oder mehrere Verkaufsstellen für beide Kantone konzessionieren können.

Minderheit: Art. 39 Abs. 2

Eine Minderheit (Sauter, Aellen, Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Silberschmidt, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann) beantragt, dass die zuständige kantonale Behörde das Verkaufsrecht entweder selber wahrzunehmen hat oder Privatinstitutionen oder -organisationen eine Konzession erteilt. Eine Übertragung des Verkaufsrechts auf öffentlich-rechtlichen Institutionen oder Körperschaften soll nicht möglich sein.

¹⁴⁷ Vgl. dazu Haefelin, U. / Haller, W. / Keller, H. / Turnheer, D. (2020): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage. Zürich: Schulthess Verlag, S. 218.

¹⁴⁸ Ritter, A. et al. (2022).

Art. 40 *Voraussetzungen für die Erteilung der Konzession*

Dieser Artikel regelt die Voraussetzungen für die Erteilung einer Konzession für den Verkauf von Cannabisprodukten in physischen Verkaufsstellen. Es ist davon auszugehen, dass der kontrollierte, legale Verkauf von Cannabisprodukten unter Berücksichtigung eines angemessenen Angebots (vgl. Art. 39 Abs. 3) grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegt. Hingegen kann die Konzessionsvergabe an einen spezifischen Gesuchsteller durchaus den wesentlichen öffentlichen Interessen, insbesondere der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit, entgegenstehen. Die Beurteilung, ob bei einem konkreten Gesuch solche wesentlichen Interessen tangiert sind, obliegt dem Kanton, insbesondere unter Berücksichtigung der lokalen Begebenheiten, die unterschiedlich sein können. Dazu gehören beispielsweise die Demographie, die Geographie oder sozioökonomische Aspekte. Die Erfüllung des Zwecks des künftigen CanPG ist aber bei der Konzessionsvergabe in jedem Fall zu berücksichtigen.

In *Absatz 1 Buchstaben a–h* werden die konkreten Voraussetzungen aufgelistet, die für eine Konzessionsvergabe erfüllt sein müssen. Die Voraussetzungen für die Erteilung der Konzession und die Überprüfung von einschlägigen Vorstrafen (z. B. Strafregisterauszug nach Bst. f) dient unter anderem dazu, eine Unterwanderung des Verkaufs durch die organisierte Kriminalität zu verhindern.

Nach *Buchstabe a* muss der Gesuchsteller eine juristische Person des privaten Rechts mit Sitz in der Schweiz sein. Es kann sich dabei um gemeinnützige Organisationen mit einem rein ideellen Zweck wie Non-Profit Organisationen (NPO), Stiftungen oder Vereine handeln. Es können aber auch Unternehmen mit einem primär oder partiell wirtschaftlichen Zweck wie Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Genossenschaften sein, der Verkauf von Cannabisprodukten selbst darf hingegen nicht gewinnorientiert sein (vgl. Bst. b). Damit wird sichergestellt, dass die Kantone bei der Wahl eines für sie geeigneten Konzessionärs genügend Spielraum haben.

Buchstabe b schliesst die Gewinnorientierung im Konzessionsbereich, also beim Verkauf von Cannabisprodukten, aus. Darunter ist zu verstehen, dass der Konzessionär, seine Mitglieder oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch den Verkauf von Cannabisprodukten die Tätigkeit nicht mit der Absicht der Gewinnerzielung ausüben und keinen persönlichen oder gemeinschaftlichen Gewinn oder Vorteile erzielen dürfen (keine Gewinnausschüttung). Diese Einschränkung gilt unabhängig von der Gesellschaftsform des Konzessionärs (vgl. Bst. a) und davon, ob dieser in seiner Geschäftstätigkeit ausserhalb des Konzessionsbereichs gemeinnützig ausgerichtet ist oder einen Erwerbszweck verfolgt. Das heisst, eine Apotheke, die als Aktiengesellschaft organisiert ist, dürfte beispielsweise mit dem konzessionierten Verkauf von Cannabisprodukten keine Gewinnorientierung verfolgen, aber mit dem Verkauf von Arzneimitteln

oder anderen Produkten schon, da diese ausserhalb des Konzessionsbereichs liegen.¹⁴⁹ Der Zweck dieser Bestimmung liegt darin, dass mit dem Verkauf von Cannabisprodukten der Konsum nicht gefördert werden darf (vgl. Art. 1 Bst. e sowie Ziff. 4.1.4).

Trotz der Vorgabe in Buchstabe b, Cannabisprodukte nicht gewinnorientiert verkaufen zu dürfen, kann davon ausgegangen werden, dass der Betrieb entsprechender Verkaufsstellen für Cannabisprodukte auch unter restriktiven Anforderungen an den Verkauf (vgl. Art. 42) Gewinne abwerfen wird. Beobachtungen aus den Pilotversuchen mit Cannabis legen nahe, dass auch nicht-gewinnorientierte Verkaufslöke einen Ertragsüberschuss mit dem Verkauf von Cannabisprodukten erwirtschaften.¹⁵⁰

Buchstabe c regelt die Verwendung allfälliger Gewinne aus dem Verkauf der Cannabisprodukte nach Abzug einer angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals, welches vom Konzessionär für den Cannabisprodukteverkauf bereitgestellt wird. Mit der Abzugsmöglichkeit einer angemessenen Verzinsung der in den Verkauf investierten Eigenmittel soll die Vorgabe eines Verkaufs ohne Gewinnorientierung mit Augenmass umgesetzt werden und ein ausreichender Anreiz für die notwendigen Investitionen in den Aufbau und Betrieb der Verkaufsstellen geschaffen werden. Allfällige Gewinne aus dem Verkauf von Cannabisprodukten, soweit diese die angemessene Verzinsung des anteiligen Eigenkapitals übersteigen, müssen zweckgebunden für die Prävention, für die Schadenminderung und für die Suchthilfe im Zusammenhang mit dem Cannabiskonsum verwendet werden. Dieser Zweck ist breit zu verstehen und kann auch die Finanzierung von Massnahmen im Bereich Jugendschutz, Früherkennung und Frühintervention, Suchttherapie oder Suchtforschung beinhalten. Er soll aber grundsätzlich im Einklang mit dem Gesetzeszweck stehen. Entsprechende Massnahmen können entweder vom Konzessionär selber oder von geeigneten Dritten durchgeführt werden. Um sicherzustellen, dass diese Massnahmen im Einklang mit der kantonalen und nationalen Suchtpolitik stehen, sollen die Konzessionäre die Gewinne in Übereinstimmung mit den nationalen und kantonalen Sucht- und Gesundheitsstrategien einsetzen. Es steht den Kantonen frei, im Rahmen der Konzessionsvergabe weitere Anforderungen zur Verwendung der Mittel, wie beispielsweise Verfahren zur Mittelvergabe, Qualitätsanforderungen an und Wirksamkeitsüberprüfungen von Massnahmen oder Rechnungslegung im Zusammenhang mit finanzierten Massnahmen, zu regeln.

Buchstabe d verlangt vom Gesuchsteller den Nachweis, dass er einen ordnungsgemässen Verkaufsbetrieb und eine einwandfreie Geschäftstätigkeit gewährleisten kann. Der Gesuchsteller kann dies beispielsweise aufzeigen, indem er belegt, dass er die Voraussetzungen für den Verkaufsbetrieb nach dem Gesetz (vgl. Art. 42) erfüllt. Betreffend die Gewähr einer einwandfreien Geschäftstätigkeit ist die Governance des Konzessionärs aufzuzeigen, einschliesslich der Kontrollverhältnisse (*Checks and Ba-*

¹⁴⁹ Eine ähnliche Trennung in ein Geschäftsfeld mit Erwerbszweck und ein Geschäftsfeld ohne Erwerbszweck gibt es im Bereich der Krankenversicherungen. Diese dürfen im Grundversicherungsbereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung keinen Erwerbszweck verfolgen (vgl. Art. 2 des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes vom 26. September 2014, SR 832.12), hingegen im Zusatzversicherungsbereich schon.

¹⁵⁰ Mavrot, C. et. al. (2024a).

lances) wie Verwaltungsprinzipien (Gewaltenteilung zw. leitendem Organ und Geschäftsstelle mit entsprechenden Pflichtenheften), Delegationsanforderungen und unabhängige Kontrollorgane, Eigentumsverhältnisse, Reporting / Auditing (Transparenzpflichten) inkl. Prüfung durch eine Revisionsstelle, Verantwortlichkeit für Gewährleistung der Nichtgewinnorientierung und Mittelverwendung gemäss ideellen Zwecken nach Buchstabe c (Organhaftung), Jahresrechnung nach Grundsätzen der ordnungsgemässen Buchführung und Rechnungslegungsstandards.

Buchstabe e verlangt, dass eine verantwortliche Person bezeichnet wird, damit die Konzessionsbehörde eine klare Ansprechperson hat. Die verantwortliche Person trägt die Verantwortung zur Einhaltung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Konzession.

Buchstabe f zielt darauf ab, dass für Konzessionen nur Personen verantwortlich sein sollen, die über keine Strafeinträge wegen Verstössen gegen das BetmG und dem künftigen CanPG verfügen. Verstösse, die einen Eintrag ins Strafregister nach sich ziehen, müssen eine bestimmte Schwere aufweisen. Dies ist der Fall bei Verbrechen, Vergehen sowie bei Übertretungen, die mit einer Busse von mindestens 5 000 Franken bestraft wurden. Vorstrafen aufgrund von Bagatelldelikten, die zu keinem Strafregistereintrag führen, sollen hier nicht relevant sein.

Mit *Buchstabe g* soll vermieden werden, dass die Nichtgewinnorientierung nach Buchstabe c umgangen wird und es sollen auch Anreize vermieden werden, die die Verkaufsförderung begünstigen und damit zur Erhöhung des Cannabiskonsums beitragen (vgl. Art. 1 Bst. e). Die Möglichkeit von unbegrenzt hohen Löhnen, Verkaufskommissionen oder der Beschaffung von luxuriösem Mobiliar oder Dienstfahrzeugen (sogenanntes *goldplating*) könnte die Zweckbindung der Gewinne für die Prävention, Schadenminderung und Suchthilfe torpedieren. Auch würde sie einen Anreiz darstellen, die Verkaufszahlen zu steigern. Zudem könnten die Verkaufsstellen so für die Geldwäsche attraktiv werden. Eine angemessene Entlohnung orientiert sich an dem, was in der Branche, im Berufsfeld und am Wirtschaftsstandort üblich ist. Je nach Art der Verkaufsstelle und Anforderungsprofil der Verkaufsangestellten ergeben sich andere branchenübliche Löhne (z.B. Sozialarbeiter vs. Apothekerin etc.).¹⁵¹

Buchstabe h stellt sicher, dass im Rahmen der Konzessionsvergabe überprüft wird, inwiefern der Gesuchsteller in der Lage ist, die Anforderungen für einen Konsumraum nach Artikel 43 zu erfüllen, falls in der Verkaufsstelle ein solcher Konsumraum eingerichtet werden soll. Es liegt im Ermessen des Kantons zu entscheiden, ob ein Konsumraum allenfalls im Rahmen der Konzession zugelassen wird oder nicht. Ein Anspruch auf einen Konsumraum besteht nicht.

Absatz 2 räumt den Kantonen die Möglichkeit ein, unter Berücksichtigung von öffentlichen Interessen und im Sinne des Jugendschutzes Mindestabstände von Verkaufsstellen zu Ausbildungsstätten mit Minderjährigen festzulegen. Geeignete Distanzen lassen sich kaum einheitlich auf nationaler Ebene regeln, da sich in gewissen Städten kaum ein Standort finden liesse, der beispielsweise mehr als 50 Meter von einer solchen Ausbildungsstätte (Spielgruppe, Kita, Tagesschule, Kindergarten, obligatorische

¹⁵¹ Für eine ausführliche Konkretisierung des Angemessenheitsbegriffs siehe Sprecher, T. (2024): Neuausrichtung der Steuerbefreiungspraxis im Kanton Zürich. *StR*, 4, 234-245.

Schulen etc.) entfernt liegt. Zudem sind private Einrichtungen nicht immer einfach zu identifizieren und Standorte können auch wechseln. «Ausbildungsstätten mit Minderjährigen» umfassen sämtliche Einrichtungen, die von Minderjährigen besucht werden, wobei die Kantone die Mindestabstände auf bestimmte Kategorien von Ausbildungsstätten begrenzen können. In Betracht für solche Abstandsregelungen dürften insbesondere Ausbildungsstätten für Jugendliche und Einrichtungen, die sowohl von unter 18-Jährigen als auch von über 18-Jährigen besucht werden (z.B. Berufsschulen oder Gymnasien), kommen. Bei Jugendlichen ist das Risiko, mit dem Cannabiskonsum zu beginnen, im Vergleich zu jüngeren Kindern deutlich erhöht. Bei Kleinkindern ist ein akutes Konsumrisiko dagegen kaum gegeben. Allerdings kann eine Verkaufsstelle in unmittelbarer Nähe einer Betreuungsstätte auch zur Normalisierung des Konsums in der Wahrnehmung der Kinder beitragen, was die spätere Konsumbereitschaft erhöhen könnte.

Mit der Delegationsnorm in *Absatz 3* wird dem Bundesrat die Kompetenz gegeben, die Einzelheiten nach *Absatz 1* zu regeln. Dies betrifft insbesondere die Bemessung der angemessenen Verzinsung des anteiligen Eigenkapitals, das vom Gewinn in Abzug gebracht werden darf. Der im Konzessionsbereich (d.h. mit dem Verkauf von Cannabisprodukten) erzielte Gewinn lässt sich in eine Komponente Verzinsung des dem Konzessionsbereich zuzurechnenden Eigenkapitals (erste Gewinnkomponente) und, falls damit der Gewinn nicht vollständig verschwindet, in eine die Opportunitätskosten des Eigenkapitals übersteigende Komponente (zweite Gewinnkomponente) aufteilen. Die zweite Gewinnkomponente (vgl. Abs. 1 Bst. c) ist vollumfänglich für die Prävention, die Schadenminderung und die Suchthilfe zu verwenden. Ein Konzessionär mit wirtschaftlichem Zweck (z.B. AG, GmbH) kann über die erste Gewinnkomponente frei verfügen, während ein Konzessionär mit gemeinnützigem Zweck (z.B. Verein, Stiftung) die erste Gewinnkomponente im Rahmen seiner Statuten für andere gemeinnützige Zwecke als die Prävention, die Schadenminderung und die Suchthilfe einsetzen kann. Die Vorgaben von *Absatz 1* Buchstabe c machen es erforderlich, bei Konzessionären, die neben dem Cannabisprodukteverkauf ein weiteres Geschäftsfeld betreiben, das Eigenkapital durch einen geeigneten Schlüssel teils dem Konzessionsbereich und teils den Aktivitäten ausserhalb des Konzessionsbereichs zuzuordnen. Dabei ist die Höhe des Zinssatzes, der auf dem anteiligen Eigenkapital des Konzessionsbereichs zur Berechnung der ersten Gewinnkomponente zur Anwendung gelangt, festzulegen. Dazu ist erforderlich, dass der Konzessionär in der Erfolgsrechnung und der Bilanz die allfälligen Gewinne aus dem Verkauf von Cannabisprodukten vom übrigen Erfolg abgrenzt. Die Verzinsung des anteilig investierten Eigenkapitals soll angemessen sein. Dabei ist zu beachten, dass ein im Konzessionsbereich anfallender Gewinn vollumfänglich der Gewinnsteuer unterliegt, obwohl ein Teil davon nicht zur Reinvestition oder zur Gewinnausschüttung zur Verfügung steht. Dies spricht für einen vergleichsweise hohen Zinssatz, der auch eine angemessene Prämie für das unternehmerische Risiko beinhaltet. Dieser vergleichsweise hohe Zinssatz kann grundsätzlich auch bei nicht gewinnorientierten Konzessionären angewendet werden. Die Anreizproblematik, in den Konzessionsbereich zu investieren, ist bei diesen Konzessionären aber abgeschwächt. Dieser Umstand könnte für Konzessionäre ohne Gewinnorientierung ausserhalb des Konzessionsbereichs unter Umständen die Anwendung eines tieferen Zinssatzes als bei den Konzessionären mit Gewinnorien-

tierung ausserhalb des Konzessionsbereichs rechtfertigen. Falls bei diesen Konzessionären möglichst alle Gewinne aus dem Konzessionsbereich in die Prävention, die Schadenminderung und die Suchthilfe fliessen sollen, könnte man sogar den Verzicht auf die Aufspaltung des Gewinnes in die beiden Komponenten und damit einen Verzicht auf die Verzinsung des Eigenkapitals in Betracht ziehen.

Weitere Einzelheiten zu den Konzessionsvoraussetzungen, die der Bundesrat festlegen kann, wären etwa Konkretisierungen betreffend die einwandfreie Geschäftstätigkeit.

Minderheit: Art. 40 Abs. 1 Bst. c und Art. 49 Abs. 1 Bst. c

Eine Minderheit (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Roduit, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, den Begriff der «Suchthilfe» durch «Suchtkämpfung» zu ersetzen.

Minderheit: Art. 40 Abs. 1 Bst. g und Art. 49 Abs. 1 Bst. g

Eine Minderheit (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, die Vorgabe zu orts-, berufs- und branchenüblichen Löhnen und zum Verbot von Verkaufsprovisionen zu streichen.

Art. 41 Erteilung, Übertragbarkeit, Gültigkeitsdauer und Erneuerung der Konzession

Absatz 1: Konzessionen können auf Gesuch hin durch die zuständige kantonale Behörde erteilt werden. Artikel 2 Absatz 7 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt¹⁵² sieht vor, dass diese Vergabe auf dem Weg der Ausschreibung zu erfolgen hat und Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz nicht diskriminieren darf.

Damit die Voraussetzung nach Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe f geprüft werden kann, ist dem Gesuch ein Strafregisterauszug der für die Konzession verantwortlichen Person beizulegen (*Abs. 2*).

Gemäss *Absatz 3* ist eine Konzession nicht übertragbar. Die Konzession wurde im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens mit Bezug auf das eingereichte Gesuch vergeben (vgl. *Abs. 1*). In den Gesuchsunterlagen hat der Gesuchsteller dargelegt, wie er die hohen Anforderungen an den Verkauf von Cannabisprodukten konkret umzusetzen gedenkt. Eine solche Konzession ist deshalb spezifisch für den jeweiligen Konzessionär und lässt sich nicht einfach auf einen anderen Konzessionär übertragen.

Absatz 4 sieht eine Gültigkeitsdauer der Konzession von maximal zehn Jahren vor. Diese maximale Gültigkeitsdauer ist im Vergleich zu anderen Bereichen (z.B. Geldspielbereich nach Art. 12 BGS¹⁵³) tiefer. Dies erscheint angemessen, da Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken neu geregelt wird und Erfahrungswerte fehlen. Die kantonalen Vollzugsbehörden können nach diesem Zeitraum Entwicklungen, die etwa im Zusammenhang mit wesentlichen öffentlichen Interessen stehen, in die Beurteilung

¹⁵² SR 943.02

¹⁵³ SR 935.51

betreffend eine Änderung oder Verlängerung einer Konzession genügend berücksichtigen. Auf der anderen Seite ist mit der maximalen Gültigkeitsdauer von zehn Jahren eine zeitlich angemessene Planungs- und Investitionssicherheit für die Konzessionäre gewährleistet.

Eine Änderung der Konzession ist aus sachlichen Gründen möglich, ebenso eine Erneuerung der Konzession nach Ablauf der Gültigkeitsdauer (*Abs. 5*).

Der Bundesrat kann weitere Einzelheiten zum Inhalt der Gesuche festlegen bzw. diesen konkretisieren (*Abs. 6*). Dies können etwa Ausführungsbestimmungen zu den anzugebenden Personendaten, den Nachweis zur Gesellschaftsform, den Sicherheits-, Jugendschutz- und Konsumentenschutzkonzepten, der angemessenen Betriebsführung und Entlohnung oder der fachlichen Qualifikation sein. Sollte in einem Gesuch auch der Betrieb eines Konsumraums in der Verkaufsstelle beantragt werden, können dafür Nachweise zu deren Betriebssicherheit und Angaben zur Belüftung geregelt werden.

2. Abschnitt: Verkaufsstellen

Art. 42 Anforderungen

Der Artikel listet die Anforderungen an den Betrieb von Verkaufsstellen auf. *Absatz 1 Buchstabe a* gibt als eine zentrale Anforderung an die Verkaufsstellen vor, dass diese die Sicherheits-, Jugend- und Konsumentenschutzkonzepte für den sicheren Betrieb ihrer Verkaufsstellen, die sie der Konzessionsbehörde bei der Einreichung ihres Konzessionsgesuchs nach Artikel 41 unterbreitet haben, umsetzen. Die Beurteilung der Eignung und Einhaltung der Konzepte obliegt den zuständigen kantonalen Behörden. Denkbar ist, dass sich die Kantone zur Standardsetzung absprechen, z.B. im Rahmen einer allfälligen Koordinationsplattform nach Artikel 84 Absatz 2 Buchstabe c.

Die Verkaufsstellen müssen nach *Buchstabe b* über eine adäquate Infrastruktur für den Verkauf von Cannabisprodukten verfügen. Darunter sind u.a. Vorkehrungen zum Diebstahlschutz zu verstehen. Zur Sicherung vor Diebstahl sind gesicherte Lager Räume und Entsorgungsvorrichtungen – beides mit Zugangsbeschränkungen – vorzusehen. Bei den Verkaufsstellen soll zudem darauf geachtet werden, dass die Warenpräsentation von Cannabisprodukten diebstahlsicher erfolgt. So sollen Cannabisprodukte für Kundinnen und Kunden nicht griffbereit in Regalen präsentiert werden, gerade auch mit Blick auf die Gewährung des Jugendschutzes. Eine adäquate Infrastruktur kann auch implizieren, dass die Möglichkeit von vertraulichen Beratungsgesprächen vorhanden ist.

Buchstabe c sieht vor, dass das Verkaufspersonal genügend ausgebildet ist namentlich in den Bereichen Gesundheitsschutz, Risikominimierung und Früherkennung von problematischem Konsum. Das Verkaufspersonal soll die Kundinnen und Kunden im Hinblick auf einen risikoärmeren Umgang mit Cannabisprodukten kompetent beraten können. Problematische Konsummuster oder Suchttendenzen soll es erkennen können, damit es diese bei Bedarf auf weiterführende Beratungs- und Hilfsangebote hinweisen kann. Das Verkaufspersonal darf zudem nicht aktiv zum Konsum ermuntern,

Produkte bewerben und keine Schritte zur Verkaufsförderung von Cannabisprodukten unternehmen. Sie dürfen deshalb auch keine Verkaufsprovisionen für den Verkauf dieser Produkte erhalten (vgl. Art. 40 Abs. 1 Bst. g).

Die Konsumentinnen und Konsumenten sollen beim Kauf von Cannabisprodukten im Rahmen der Verkaufsberatung individuell und aktiv über deren Risiken aufgeklärt und in Bezug auf risikoärmere Produkte und Konsumformen beraten werden (*Bst. d*). Diese Beratungspflicht kann pragmatisch gehandhabt werden, so dass regelmässige, dem Verkaufspersonal bekannte Kundinnen und Kunden nicht jedes Mal von Neuem auf die Konsumrisiken und risikoärmere Alternativen hingewiesen werden müssen. Hingegen ist eine entsprechende Beratung bei Neukundinnen und -kunden Pflicht und deren Durchführung kann gegebenenfalls auch im Rahmen von Testkäufen durch die zuständigen kantonalen Vollzugsbehörden kontrolliert werden (vgl. Art. 46 Abs. 3 Bst. a).

Bst. e: Die Verkaufsstellen sind gehalten, adäquate Massnahmen zur Früherkennung von und Frühintervention bei problematischem Konsumverhalten sicherzustellen (zum «problematischen Konsum», vgl. Erläuterungen zu Art. 1 Bst. c BetrMG unter Änderung anderer Erlasse, Anhang 1, Ziff. 3 sowie Ziff. 2.2.1). Die Früherkennung und Frühintervention ist ein bewährter Ansatz in der Suchtarbeit, um bei gefährdeten Personen mit problematischem Konsum frühzeitig einzugreifen, um negativen Entwicklungen vorzubeugen.¹⁵⁴ Voraussetzung dafür ist, dass das Verkaufspersonal entsprechend geschult ist (vgl. *Bst. c*). Von den Verkaufsstellen wird nicht erwartet, dass sie vertiefte Beratungsgespräche und komplexere psychosoziale Interventionen durchführen. Aber das Beratungsgespräch kann als erste Stufe einer geeigneten Frühintervention betrachtet werden, in dem Konsumierende betreffend ihres Risikoverhaltens bzw. ihrer Gefährdung sensibilisiert werden.

In *Buchstaben f* wird die maximale Bezugsmenge an Cannabisprodukten auf fünf Gramm Gesamt-THC-Gehalt pro Verkauf begrenzt. Dies entspricht der maximalen Menge an Cannabisprodukten, die im öffentlichen Raum nach Artikel 7 mitgeführt werden darf. Diese Regelung soll – zusammen mit der Regelung betreffend die maximale Menge von Gesamt-THC pro Verpackungseinheit bei Cannabisprodukten nach Artikel 27 Absatz 4 – dazu beitragen, dass die Konsumentinnen und Konsumenten beim Kauf eines Produktes die zum Besitz im öffentlichen Raum erlaubte Menge nicht überschreiten.

Buchstabe g schränkt das Verkaufssortiment in konzessionierten Verkaufsstellen grundsätzlich auf Cannabisprodukte und Cannabissamen und -stecklinge zur Selbstversorgung sowie Zubehör für den Cannabiskonsum ein, sofern letzteres der Schadenminderung dient. Beispielsweise sollen Vaporisatoren, mit denen sich Cannabisblüten risikoärmer konsumieren lassen als durch Rauchen, angeboten werden können. Zubehör wie Zigarettenpapiere, Pfeifen oder Bongs dürfen hingegen nicht angeboten werden. Der Verkauf solchen Zubehörs würde nur das Rauchen der Cannabisprodukte begünstigen, von welchem aus Gründen des Gesundheitsschutzes abgeraten werden soll. Solches Rauchzubehör kann jedoch in zahlreichen bewilligungsfreien Geschäften (wie «CBD-Shops», «Head-Shops», aber auch Kioske) gekauft werden, welche

¹⁵⁴ Siehe BAG (2022): Früherkennung und Frühintervention: Harmonisierte Definition.

aber selber keine Cannabisprodukte anbieten dürfen. In begründeten Fällen können die Kantone den Verkauf von weiteren Produkten genehmigen (vgl. Abs. 2).

Buchstabe h sieht vor, dass in Verkaufsstellen auch risikoärmere Produkte, die nicht zum Rauchen bestimmt sind und/oder die einen geringen Gesamt-THC-Gehalt aufweisen, angeboten werden müssen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Beratung nach Buchstabe d nicht nur Alibi-Charakter hat, sondern die Kundinnen und Kunden auch tatsächlich solche Produkte kaufen können. Diese Sortimentsvorgabe scheint angesichts der Funktion der konzessionierten Verkaufsstellen, den konsumierenden kontrollierte und risikoärmere Produkte zugänglich zu machen, verhältnis- und zweckmässig (vgl. Art. 1 Bst. a, d und c). Die ersten Erfahrungen mit Pilotversuchen mit Cannabis zeigen, dass bei einem entsprechenden Angebot diese Produkte auch – und abhängig von der Beratung über die Zeit auch zunehmend – nachgefragt werden. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein risikoärmeres Angebot automatisch durch den Markt bereitgestellt wird. Unter «Cannabisprodukten mit einem geringen Gesamt-THC-Gehalt» könnten etwa Cannabisprodukte mit einem Gesamt-THC-Gehalt bis zu fünf Prozent verstanden werden.¹⁵⁵ Ein solcher Gesamt-THC-Gehalt hat zwar eine spürbar psychoaktive Wirkung, gilt aber als vergleichsweise risikoarm. Unter rauchfreien Cannabisprodukten werden all jene verstanden, welche nicht unter die Produktkategorie nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c des Vorentwurfs fallen (also die Cannabisprodukte zum Verdampfen, zum Schlucken, zur Anwendung im Mund, zum Schnupfen und zur Anwendung auf der Haut).

Buchstabe i schliesst mit der Einschränkung des Verkaufs auf die Verkaufsräume der Verkaufsstellen etwaige Lieferdienste aus. Wichtige Sensibilisierungsmassnahmen, die nach dem Vorentwurf in der Verkaufsstelle vorgesehen sind, wie zum Beispiel die Beratung (Bst. d) oder die Früherkennung (Bst. e) lassen sich mittels persönlichen Kundenkontakt besser und sinnvoller umsetzen, als bei einer Auslieferung der Cannabisprodukte. Zudem dürfte sich durch eine Vielzahl an Angeboten für den Heimversand die Zugänglichkeit zu Cannabisprodukten unnötig erhöhen, was sich letztlich in einem erhöhten Cannabiskonsum niederschlagen würde. Der Versandhandel ist einzig dem Konzessionär des Online-Verkaufs nach dem 4. Abschnitt dieses Kapitels (Art. 48 ff.) vorbehalten. Der Standard der diversen Anforderungen, die auch die physischen Verkaufsstellen zu erfüllen haben, wird dort durch spezifische Massnahmen für den Online-Verkauf sichergestellt (vgl. Art. 52).

Cannabisprodukte dürfen nach *Buchstabe j* nur an erwachsene Personen ab 18 Jahren verkauft werden (vgl. auch Art. 8 Abs. 1). Vom Verkauf an Minderjährige soll aufgrund der deutlich erhöhten Risiken des Cannabiskonsums in dieser Altersgruppe abgesehen werden. Verkaufsstellen dürfen Cannabisprodukte zudem nur an Personen mit Schweizer Bürgerrecht oder mit einem Aufenthaltstitel für die Schweiz verkaufen. Unter Personen mit Aufenthaltstitel verstanden werden Personen mit einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B), Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung mit Erwerbstätigkeit (Ausweis Ci), Personen mit einer vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ausgestellten Legitimationskarte (z.B. diplomatische Mitarbeitende einer

¹⁵⁵ Produkte mit einem Gesamt-THC-Gehalt unter 1 Prozent unterschreiten den betäubungsmittelrechtlichen Grenzwert und fallen nicht unter das vorliegende Gesetz.

ausländischen Vertretung), vorläufig aufgenommene Ausländer (Ausweis F), Asylsuchende (Ausweis N) und Schutzbedürftige (Ausweis S), sowie Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L). An Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) dürfen aber keine Cannabisprodukte verkauft werden. Auch Personen mit einer Grenzgängerbewilligung (Ausweis G) oder Touristinnen und Touristen sind vom Cannabiskauf ausgeschlossen. Mit diesen Einschränkungen soll ein Cannabis-Tourismus verhindert und dem europäischen und internationalen Kontext Rechnung getragen werden. Zu beachten dabei ist, dass in verschiedenen Nachbarländern der Konsum von Cannabis weiterhin verboten bleibt. Andere Gruppen, die sich legal in der Schweiz aufhalten dürfen, vom legalen Cannabisverkauf auszuschliessen, würde hingegen nur den illegalen Markt alimentieren und den Zielen dieses Vorentwurfs nach Artikel 1 zuwiderlaufen.

Die Alterskontrolle hat nach *Buchstabe k* anhand eines gültigen amtlichen Ausweises zu erfolgen. Dabei kann es sich um einen Pass oder eine Identitätskarte, einen Ausländerausweis oder um den Führerausweis handeln. Mitarbeitende in Verkaufsstellen sind verpflichtet, die Kundinnen und Kunden zum Vorzeigen des entsprechenden gültigen amtlichen Ausweises aufzufordern, das Geburtsdatum zu prüfen und das Foto mit der Kundin oder dem Kunden abzugleichen, bevor ein Verkauf getätigt wird. Um das Geburtsdatum auf dem Ausweis maschinell zu überprüfen, gibt es beispielsweise die Age Check ID Scan-App.

Zur Umsetzung des Abgabeverbots an Minderjährige muss in den Verkaufsstellen gut sichtbar und leserlich auf dieses Verbot hingewiesen werden (*Bst. l*).

Buchstabe m sieht vor, dass Cannabisprodukte sowie Cannabissamen und -stecklinge nur in der Originalverpackung der Hersteller verkauft werden sollen. Aus Gründen des Gesundheits- und Jugendschutzes müssen die Hersteller von Cannabisprodukten und Cannabissamen und -stecklingen sicherstellen, dass für den Verkauf die Verpackung die Anforderungen nach Artikel 27 erfüllen und die Produktinformationen nach Artikel 28 sowie die Warnhinweise nach den Artikeln 29 bis 31 enthalten. Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass die Verkaufsstellen die Verpackung von Cannabisprodukten sowie Cannabissamen und -stecklingen nicht verändern oder diese Produkte in anderer als der originalen Herstellerverpackung verkaufen (der «lose» Verkauf von Cannabisblüten ist z. B. nicht erlaubt).

Buchstabe n: Die Entsorgung erfolgt durch die Kantone (vgl. auch Erläuterungen zu Art. 88).

Absatz 2: Im Rahmen der Früherkennung und Frühintervention (vgl. Abs. 1 Bst. e) muss sich das Verkaufspersonal mit geeigneten Präventions- und Suchtfachstellen austauschen, so dass sie Kundinnen und Kunden mit problematischem Konsum bei Bedarf an solche Fachstellen weiterverweisen können, um eine vertiefte Beratung und allenfalls auch ein Therapieangebot zu erhalten. Je nach Konzessionär bzw. Trägerorganisation der Verkaufsstelle ist es auch denkbar, dass eine weitergehende Frühintervention durch die Organisation selber angeboten wird. Diese Vorkehrungen sind im Konsumentenschutzkonzept nach Absatz 1 Buchstabe a aufzuzeigen.

Mit *Absatz 3* wird den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt, einem Konzessionär in begründeten Fällen neben dem Verkauf von Cannabisprodukten, Cannabissamen und -stecklingen für die Selbstversorgung und Zubehör für den risikoärmeren Konsum

nach Buchstabe g auch den Verkauf weiterer Produkte zu genehmigen. Es liegt im Ermessen des Kantons zu beurteilen, wann ein begründeter Fall vorliegt. Ein solcher Fall könnte etwa gegeben sein, wenn eine Konzession an eine Apotheke erteilt werden soll. Neben Apotheken wären grundsätzlich auch weitere Verkaufsstellenmodelle denkbar, die neben den Produkten nach Buchstabe g ein zusätzliches Sortiment an Produkten im Angebot haben, z.B. CBD-haltige Hanfprodukte, die einen tieferen Gesamt-THC-Gehalt als 1 Prozent enthalten und damit nicht unter den Vorentwurf fallen. Im Hinblick auf ein risikoärmeres Alternativangebot kann dies erwünscht sein (vgl. Bst. h), wobei mit solchen Hanfprodukten nicht indirekt Cannabisprodukte beworben werden dürfen (vgl. Erläuterungen zu Art. 11). Auch der Verkauf von alkoholfreien Getränken oder Esswaren wäre prinzipiell denkbar, etwa bei Verkaufsstellen mit Konsumräumen. Bei der Abweichung von Buchstabe g hat der Kanton jedoch den Zweck des Vorentwurfs und die wesentlichen öffentlichen Interessen zu berücksichtigen. Mit Ausnahme der Anforderung nach Buchstabe g sind alle anderen Anforderungen nach Artikel 42 durch die Verkaufsstelle zu erfüllen, insbesondere das Verkaufsverbot von Alkohol und Tabakprodukten. Die Gewinne aus dem Verkauf von Cannabisprodukten nach Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe c müssen in der Bilanz vom Verkauf anderer Produkte getrennt ausgewiesen werden und zweckgebunden in die Prävention, Schadensminderung und Suchthilfe fliessen (vgl. Erläuterungen zu Art. 40 Abs. 3).

Art. 43 *Anforderungen an Konsumräume*

Im Rahmen einer Konzession können Konsumräume in den Verkaufsstellen betrieben werden. Da der Konsum von Cannabisprodukten im öffentlichen Raum gestattet ist, kann der Betrieb von Konsumräumen in den Verkaufsstellen ein Mittel darstellen, um den Konsum auf der Strasse oder in öffentlichen Parks zu verringern. Diese Konsumräume sind auch ein Ort, an dem sich die Konsumierenden untereinander (*peer to peer*) über gute Praktiken und risikoarmen Konsum austauschen können, wie dies in *Cannabis Social Clubs* der Fall sein kann.

Absatz 1 regelt die Bedingungen, die zu erfüllen sind, damit der Konsumraum von der zuständigen kantonalen Behörde bewilligt werden kann. Diese Bewilligung wird im Rahmen der Konzessionserteilung vergeben. *Buchstabe a* präzisiert, dass die Einhaltung der Anforderungen gemäss Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen (insbesondere Art. 2 Abs. 2) im Konsumraum gewährleistet sein muss, namentlich bezüglich Raumgestaltung und Arbeitnehmerschutz (vgl. Abs. 2). Es ist Sache des Betreibers des Konsumraums, die Erfüllung dieser Anforderungen nachzuweisen. *Buchstabe b* besagt, dass der Betreiber des Konsumraums insbesondere die Durchsetzung des Zutrittsverbots für Minderjährige (vgl. Abs. 3) und die Aufsicht darüber gewährleisten muss. Das Verkaufspersonal wird verpflichtet, den Konsumraum zu überwachen und Minderjährigen den Zutritt zu verwehren, zum Beispiel durch eine Identitätskontrolle.

Absatz 2 sieht vor, dass im Konsumraum keine alkoholischen Getränke konsumiert werden dürfen. Diese Bestimmung soll den Mischkonsum von Cannabisprodukten und Alkohol im Konsumraum verhindern, der die Stärke und Wirkung beider Substanzen erhöht und bei den Konsumierenden zu Beschwerden und Unfällen führen kann. Des Weiteren wird präzisiert, dass der Konsumraum nicht bedient sein darf.

Damit soll das Servicepersonal vor Passivrauchen geschützt werden. Alkoholfreie Getränke und Speisen können von den Konsumierenden mitgebracht werden. Falls die Konzession ausnahmsweise den Verkauf von alkoholfreien Getränken und Speisen nach Artikel 42 Absatz 3 vorsieht, können diese ebenfalls vor Ort konsumiert werden.

Der Zutritt zum Konsumraum soll für Minderjährige verboten werden (*Abs. 3*). Diese Bestimmung dient dem Schutz der Minderjährigen vor dem Kontakt mit Cannabisprodukten und vor deren Konsum (vgl. Art. 1 Bst. b).

Absatz 4 gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, über das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen hinausgehende Vorschriften zur Belüftung und räumlichen Beschaffenheit zu erlassen. Mittels eines mechanischen Belüftungssystems könnte zum Beispiel ein bestimmter Mindestluftwechsel vorgesehen werden. Die Fläche der Konsumräume könnte proportional zur Gesamtfläche der Räumlichkeiten begrenzt werden, z.B. höchstens ein Viertel der Gesamtfläche einschliesslich der Verkaufsstelle.

Art. 44 Nachverkaufsverbot

Den Verkaufsstellen wird der Verkauf von Cannabisprodukten zwischen 22 und 6 Uhr verboten (*Abs. 1*). Diese Einschränkung beruht auf Gründen der öffentlichen Gesundheit und auf Sicherheitserwägungen, sowie dem Wunsch, etwa Lärm zu vermeiden. Die Erfahrungen aus dem Alkoholbereich bestätigen einen starken Zusammenhang zwischen langen Verkaufszeiten für Alkohol und durch Alkoholkonsum verursachte Sachschäden¹⁵⁶. Es kann daher angenommen werden, dass kürzere Öffnungszeiten auch beim Verkauf von Cannabisprodukten eine wirksame Massnahme gegen negative Folgen des Cannabiskonsums sein könnten. Wenn die Produkte jederzeit erhältlich sind, dürfte der Konsum, insbesondere bei jungen Erwachsenen, zunehmen.

Absatz 2 gibt den Kantonen die Möglichkeit, die Dauer des Nachverkaufverbots zu verlängern. Sie können somit weitergehende zeitliche Beschränkungen vorsehen. Manche Kantone sehen bereits zeitliche Beschränkungen für die Lieferung und den Verkauf von Alkohol zum Mitnehmen vor, die über diejenigen nach Absatz 1 hinausgehen (z.B. Verkaufsverbot ab 21 Uhr in den Kantonen Waadt und Genf oder vor 9 Uhr im Kanton Neuenburg). Im Sinne der Kohärenz zwischen dem Alkoholverkauf und dem Verkauf von Cannabisprodukten können die Kantone somit die Zeiten anpassen.

3. Abschnitt: Kontrolle des Verkaufs und Massnahmen

Art. 45 Kontrolle

Ein wirksamer Jugend- und Gesundheitsschutz lässt sich bei einem Verkauf von Cannabis nur gewährleisten, wenn neben griffigen gesetzlichen Massnahmen der strukturellen Prävention und des Verbraucherschutzes auch die Instrumente zu deren Kontrolle zur Verfügung stehen. Ein Konzessionierungssystem für den Verkauf erlaubt

¹⁵⁶ Ritter, A. et al. (2022).

bereits ein strenges Auswahlverfahren und damit eine Minimierung des Risikos von Verstössen gegen die Auflagen für den Verkauf von Cannabisprodukten. Bei einer Konzessionsvergabe an gemeinnützige Organisationen, welche als ideellen Zweck die Prävention und Suchthilfe verfolgen, dürfte der Kontrollbedarf zudem noch einmal geringer sein als bei einer Konzessionsvergabe an ein Unternehmen, das primär wirtschaftliche Zwecke verfolgt. Das erforderliche Kontrolldispositiv dürfte deshalb auch stark von der Ausgestaltung des Konzessionierungsverfahrens durch die Kantone abhängen. Nichtsdestotrotz braucht es auch bei Konzessionären, die einen klaren Auftrag betreffend den Jugend- und Gesundheitsschutz sowie der Förderung des risikoärmeren Konsums haben, ein minimales Kontrolldispositiv, um gegen Verstösse vorgehen zu können.¹⁵⁷

Absatz 1: Die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen bezüglich den Verkaufsstellen nach dem 2. Abschnitt obliegt der zuständigen kantonalen Behörde. In der Regel dürfte es sich dabei um die kantonale Behörde handeln, welche die Konzession vergeben hat. Grundsätzlich ist es aber Sache der Kantone festzulegen, welche kantonale Behörden konkret zuständig ist und ob die Kontrolle Dritten übertragen werden soll. Beispielsweise können Kontrollaufgaben an die Gemeindebehörden (z.B. Polizeiinspektorate u. ä.) delegiert werden. So dürfte eine städtische Fachstelle oder auch eine Organisation aus der Suchtarbeit mit allfälligem Leistungsauftrag allenfalls besser qualifiziert sein, um etwa die adäquate Ausbildung des Verkaufspersonals im Sinne von Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe c zu überprüfen. Es steht den Kantonen frei zu entscheiden, in welcher Form die Kontrollen durchgeführt werden sollen. Der Bund kann aber nach Art. 84 Abs. 2 Bst. a den Kantonen im Hinblick auf einen einheitlichen Vollzug gewisse Massnahmen vorschreiben. Zweckmässig erscheinen insbesondere stichprobenmässige Inspektionen von Verkaufsstellen, in denen die Einhaltung der Anforderungen an Verkaufsstellen nach Artikel 42 sowie an Konsumräume nach Artikel 43 überprüft werden. Auch die Einhaltung des Werbeverbotes, insbesondere das Verbot der Verkaufsförderung durch das Verkaufspersonal aber auch durch eine entsprechende Warenpräsentation von Cannabisprodukten (z.B. die Platzierung von Cannabisprodukten auf oder neben Gegenständen, welche die Attraktivität des Cannabiskonsums für Jugendliche steigern) und eine Ausgestaltung der Innenräume (wie z.B. Plakate, auf denen Jugendliche in ausgelassener Festlaune zu sehen sind) sollte überprüft werden.

Absatz 2 listet auf, welche unentgeltlichen Mitwirkungspflichten die Konzessionäre und deren Verkaufsstellen bei Kontrollmassnahmen der zuständigen kantonalen Behörden haben, um den Kontrollorganen den Vollzug zu ermöglichen oder zu erleichtern. Diese Mitwirkungspflichten gelten auch gegenüber Dritten, falls die zuständige kantonale Behörde diesen Kontrollaufgaben übertragen hat. So hat der Konzessionär den Kontrollorganen die für die Kontrollen erforderlichen Auskünfte zu erteilen und damit zusammenhängende Abklärungen vorzunehmen oder zu dulden (*Bst. a und b*). Ferner muss die Verkaufsstelle den Kontrollorganen auf Verlangen Zugang zu allen Räumen, inklusive Lagerräume und allfällige Entsorgungsvorrichtungen, gewähren (*Bst. c*), etwa um die Einhaltung der Anforderungen an die Infrastruktur nach Arti-

¹⁵⁷ Vgl. Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) (2021): Casinolandchaft Schweiz Situation Ende Jahr 2021.

kel 42 Absatz 1 Buchstabe b oder an einen Konsumraum nach Artikel 43 zu überprüfen. Auch sind die Bestände an Cannabisprodukten sowie die Dokumentation vorzuweisen. So können die kontrollierenden Behörden, die ordnungsgemässe Erfassung von gelagerten, verkauften oder entsorgten Cannabisprodukten ins Nachverfolgungssystem nach Artikel 85 kontrollieren.

Art. 46 Testkäufe

Dieser Artikel regelt die Testkäufe in Verkaufsstellen für Cannabisprodukte und orientiert sich an Artikel 24 TabPG bzw. an den Testkäufen für Alkohol nach Artikel 14a des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2014¹⁵⁸ über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG).

Ein «Testkauf» wird in *Absatz 1* definiert als ein Kauf oder versuchter Kauf eines Cannabisprodukts durch eine beauftragte Person. Damit soll die Einhaltung bestimmter Vorschriften, insbesondere die Einhaltung des Verbots der Abgabe an Minderjährige, kontrolliert werden. Für die Altersüberprüfung wird eine minderjährige Person mit dem Kauf eines Cannabisprodukts in einer Verkaufsstelle zu Kontrollzwecken beauftragt.

Absatz 2 sieht vor, dass die zuständige kantonale Behörde die Einhaltung des Verbots der Abgabe von Cannabisprodukten an Minderjährige mittels Testkäufen kontrollieren muss oder damit eine anerkannte Fachorganisation beauftragt. Im Tabakproduktebereich werden häufig Organisationen wie das Blaue Kreuz mit der Durchführung von Testkäufen beauftragt.

Mit *Absatz 3* erhält die zuständige kantonale Behörde die Möglichkeit, anhand von Testkäufen auch zu überprüfen, ob das Personal der Verkaufsstellen das Beratungsgespräch gemäss Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe d ordnungsgemäss durchführt (*Bst. a*) und ob die maximale Bezugsmenge beim Verkauf von Cannabisprodukten gemäss Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe f eingehalten wird (*Bst. b*).

Absatz 4 präzisiert, dass die Erkenntnisse von Testkäufen unter Beteiligung von Minderjährigen nur unter gewissen Voraussetzungen in Straf- oder Verwaltungsverfahren verwendet werden können (*Bst. a-f*). Voraussetzung für die Nutzung der Ergebnisse ist, dass die Durchführung der Testkäufe bestimmten Mindestanforderungen entspricht, die im Interesse aller Beteiligten festgelegt werden sollen. Dabei sollen insbesondere der Schutz der minderjährigen Testperson und die Rechte des Verkäufers oder der Verkäuferin gewährleistet werden. Bei einer Widerhandlung kann der Verkäufer oder die Verkäuferin belangt werden. Falls der Geschäftsherr oder der Arbeitgeber es unterlassen, die Widerhandlung abzuwenden, können auch sie belangt werden (vgl. Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974¹⁵⁹ über das Verwaltungsstrafrecht [VStrR]). Die Meldung der jährlich durchgeführten Testkäufe an das BAG (*Bst. f*) soll ferner die Aufsicht des Bundes erleichtern (vgl. Art. 84 Abs.

¹⁵⁸ SR 817.0. Diese Bestimmungen regeln zahlreiche Einzelheiten zum Ablauf von Testkäufen auf Gesetzesstufe, weshalb im vorliegenden Vorentwurf aus Effizienzgründen insbesondere für den kantonalen Vollzug eine ähnliche Lösung vorgesehen werden soll.

¹⁵⁹ SR 313.0

1) sowie das Monitoring (Art. 68 Abs. 1 Bst. a) und die Evaluation (Art. 69 Abs. 1) dieser gesetzlichen Massnahme ermöglichen.

Absatz 5 präzisiert, dass wenn an den Testkäufen ausschliesslich erwachsene Personen teilnehmen, gelten nur die Voraussetzungen nach Buchstabe e und f für die Verwendung der Erkenntnisse der Testkäufe.

Gemäss *Absatz 6* erlässt der Bundesrat die für die Durchführung von Testkäufen notwendigen Bestimmungen. Er regelt die Anerkennung der Fachorganisationen, die Testkäufe durchführen (z.B. Vorliegen eines anerkannten Vereinszwecks) sowie die Beaufsichtigung dieser Fachorganisation (*Bst. a*). Zum Schutz der Minderjährigen, die zur Durchführung von Testkäufen angeworben werden, legt der Bundesrat die Einzelheiten betreffend Rekrutierung, Instruktion, Begleitung und Persönlichkeitsschutz fest (*Bst. b*). In Anlehnung an das Tabakproduktrecht sollen etwa die Eignungskriterien, die Minderjährigen erfüllen müssen, und wie die Minderjährigen instruiert werden müssen, geregelt werden. Schliesslich soll der Bundesrat festlegen, wie der Persönlichkeitsschutz der minderjährigen Testpersonen gewährleistet werden kann. Der Bundesrat legt weiter die Anforderungen an die Protokollierung, Dokumentation und Meldung der durchgeführten Testkäufe fest (*Bst. c*). Er legt überdies fest, wie und in welcher Frist die betroffenen Verkaufsstellen über die Testergebnisse informiert werden müssen (*Bst. d*).

Art. 47 *Entzug, Einschränkung und Suspendierung der Konzession*

Der Artikel hält fest, in welchen Fällen eine Konzession zu entziehen, einzuschränken, zu suspendieren oder mit zusätzlichen Bedingungen und Auflagen zu versehen ist. Das Ergreifen von Massnahmen hat sich am Grundsatz der Verhältnismässigkeit auszurichten. Demnach kommt der Entzug der Konzession nur als *ultima ratio* in Frage. Ein Entzug wäre beispielsweise dann angezeigt, wenn die Voraussetzungen zur Erteilung der Konzession gemäss Artikel 40 nicht mehr erfüllt sind (*Abs. 1 Bst. a*). Erfüllt der Konzessionär beispielsweise die Anforderungen an die Gesellschaftsform nicht mehr oder kann keine Gewähr mehr geboten werden für einen ordnungsgemässen Verkaufsbetrieb, stellt dies einen Grund für einen Konzessionsentzug dar. Auch andere Unzulänglichkeiten betreffend die Voraussetzungen nach Artikel 40, welche nicht leicht sind und sich nicht in kurzer Frist beheben lassen, können zu einem Entzug der Konzession führen. Ebenso kann die Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu einem Konzessionsentzug führen (*Abs. 1 Bst. b*). Zu denken ist dabei unter anderem an unhaltbare Zustände in unmittelbarer Nähe der Verkaufsstellen, wie etwa durch Szenebildung, bei der wiederholt die Abgabe von Cannabisprodukten an Minderjährige beobachtet wird. Ein Entzug der Konzession erfolgt auch, wenn diese durch unvollständige oder unrichtige Angaben erwirkt worden ist (*Abs. 1 Bst. c Ziff. 1*). Es handelt sich dabei um wesentliche Angaben zur Konzessionserteilung, die fehlerhaft dargestellt werden. Wird der Betrieb nicht innerhalb der gesetzten Frist aufgenommen, zieht dies einen Konzessionsentzug nach sich (*Abs. 1 Bst. c Ziff. 2*). In solchen Fällen wird vermutet, dass kein Interesse mehr an der Konzession besteht. Aufgrund der Deckelung der Anzahl Konzessionen für den Verkauf in den Kantonen (vgl. Art. 39 Abs. 3) soll eine Konzession nicht durch Konzessionäre beansprucht werden, welche diese nicht nutzen. Aus denselben Gründen erfolgt der Entzug der Konzession auch bei längerer Einstellung des Betriebs – es sei denn, dieser trägt dafür

keine Verantwortung (*Abs. 1 Bst. c Ziff. 3*). Nach *Buchstabe d* ist die Konzession zudem zu entziehen, wenn der Konzessionär oder eine Person, die mit der Geschäftsführung betraut ist, in schwerwiegender Weise oder wiederholt die ihr nach dem künftigen CanPG, den Ausführungsvorschriften oder der Konzession auferlegten Pflichten verletzt. Dabei ist etwa an Verstösse gegen das Abgabeverbot an Minderjährige durch die Verkaufsstelle nach Artikel 42, an Verstösse gegen das Verbot der vertikalen Integration nach Artikel 9 oder an systematisches Nichterfassen von Cannabisprodukten im Nachverfolgungssystem nach Artikel 85 zu denken.

Nach *Absatz 2* kann in leichteren Fällen die Konzession suspendiert, eingeschränkt oder mit zusätzlichen Bedingungen und Auflagen versehen werden.

4. Abschnitt: Online-Verkauf

Aufgrund der ständigen Verfügbarkeit, der unpersönlichen bis anonymen Verkaufsabwicklung, der begrenzten Beratungsmöglichkeiten und der Herausforderungen bei der Kontrolle von Altersgrenzen oder Verkaufsbeschränkungen ist der Wettbewerb im Bereich des Verkaufs von Cannabisprodukten im Internet besonders problematisch. Ein staatliches Monopol für den Online-Verkauf lässt – im Gegensatz zu einem Bewilligungssystem mit konkurrierenden Online-Verkäufern – eine grösstmögliche Kontrolle zum Schutz der Jugendlichen und der Konsumierenden zu. Deshalb soll auch für den Online-Verkauf ein staatliches Monopol gelten.

Minderheit: 4. Abschnitt: Online-Verkauf, 5. Abschnitt: Kontrolle des Online-Verkaufs und Massnahmen, Art. 55, Art. 56 Abs. 2, Art. 64 Abs. 2, Art. 77 Abs. 1 Bst. b und Art. 9 Abs. 1

Eine Minderheit (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, den Online-Verkauf von Cannabisprodukten nicht zu erlauben und entsprechend sämtliche Bestimmungen dazu zu streichen.

Art. 48 Grundsätze

Absatz 1 hält fest, dass das Recht zum Online-Verkauf von Cannabisprodukten – anders als bei den physischen Verkaufsstellen nach Abschnitt 1 – dem Bund zusteht. Da der Online-Verkauf kantonsübergreifend ist, wäre eine kantonale Zuständigkeit für diese Art von Verkauf nicht zweckmässig. Der Bund muss dieses Recht allerdings nicht zwingend wahrnehmen. Eine effektive Konzession für einen Online-Verkauf kann deshalb von der Entwicklung in den Kantonen abhängig gemacht werden. Ein Online-Angebot wäre als subsidiär zu den physischen Verkaufsstellen zu verstehen und könnte auch hinsichtlich des Angebots zusätzlich eingeschränkt werden (z.B. nur risikoärmere Produkte oder keine Cannabisextrakte, die mehr als 20 Prozent Gesamt-THC-Gehalt aufweisen).

Nach *Absatz 2* soll der Bund, insofern er das Recht zur Schaffung des Online-Verkaufs wahrnehmen möchte, an eine einzige private Institution oder Organisation vergeben. Da dieses Angebot subsidiär zum physischen Verkauf über die Verkaufsstellen in den

Kantonen sein soll, ergibt es keinen Sinn, im Online-Bereich mehrere Konzessionen zu vergeben und einen zusätzlichen Wettbewerb zu schaffen.

Art. 49 Voraussetzungen für die Erteilung der Konzession

Dieser Artikel regelt die Bedingungen für die Erteilung der Konzession für den Online-Verkauf von Cannabisprodukten. Für die Vergabe der Konzession für den Online-Verkauf sind die Voraussetzungen in *Absatz 1 Buchstaben a–g* weitgehend gleich wie für Voraussetzungen für die physischen Verkaufsstellen in Artikel 40 Absatz 1 Buchstaben a–g. Die entsprechenden Erläuterungen weiter oben gelten deshalb sinngemäss auch für den Online-Verkauf.

Ebenfalls sinngemäss für *Absatz 2* gelten die Erläuterungen zu Artikel 40 Absatz 3.

Art. 50 Verwendung der Gewinne

Dieser Artikel regelt, wie die allfälligen Gewinne, soweit diese die angemessene Verzinsung des anteiligen Eigenkapitals übersteigen, aus dem Online-Verkauf zu verwenden sind. Da hier der Bund zuständig ist, wird die Verwendung dieser Mittel im Gegensatz zu der Gewinnverwendung der Verkaufsstellen detailliert im Bundesrecht geregelt.

Absatz 1 legt fest, dass allfällige Gewinne aus dem Verkauf im Sinne von Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe c eingesetzt werden müssen. Zulässig ist die Finanzierung von eigenen Massnahmen des Konzessionärs sowie von Massnahmen gemeinnütziger Organisationen, welche in der Prävention, Schadenminderung und Suchthilfe tätig sind. Beiträge an gemeinnützige Organisationen können nur für Massnahmen entrichtet werden, welche die Voraussetzungen nach Absatz 3 erfüllen. Unter den Begriff «gemeinnützige Organisationen» fallen auch Universitäten.

Absatz 2 regelt, dass der Konzessionär das Vermögen, das aus Gewinnen aus dem Verkauf nach Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe c gespiesen worden ist, entweder selbst verwalten oder dessen Verwaltung auch an eine geeignete Organisation übertragen kann. Es handelt sich um die allfälligen Gewinne aus dem Verkauf von Cannabisprodukten nach Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe c nach Abzug einer angemessenen Verzinsung des anteiligen Eigenkapitals, welche in der Erfolgsrechnung und der Bilanz vom übrigen Erfolg abgegrenzt werden müssen, sowie das auf diesem Vermögen erwirtschaftete Vermögenseinkommen

Absatz 3 regelt die Bedingungen, welche Massnahmen des Konzessionärs oder der Konzessionär und Dritter erfüllen müssen, um mit Gewinnen nach Absatz 1 unterstützt werden zu können. Gemäss Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe c dürfen Gewinne nur für Massnahmen der Prävention, Schadenminderung und Suchthilfe in Übereinstimmung mit den nationalen Gesundheitsstrategien (vgl. insbesondere die Nationale Strategie Sucht und die Nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten¹⁶⁰) ausgerichtet werden. Zusätzlich ist gemäss diesem Absatz sicherzustellen, dass nur Massnahmen finanziert werden, die wirtschaftlich und nachhaltig sind (*Bst. a*), eine hohe Wirksamkeit versprechen (*Bst. b*), den anerkannten Qualitätsstandards

¹⁶⁰ www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien

für die Präventions- oder Suchtarbeit bzw. Forschung genügen (*Bst. c*), sowie einem Controlling unterliegen und evaluiert werden (*Bst. d*). Diese Kriterien entsprechen jenen für die Finanzierung von Massnahmen, Projekten und Programmen, die aus dem Tabakpräventionsfonds alimentiert werden (vgl. Art. 5 Verordnung über den Tabakpräventionsfonds vom 12. Juni 2020¹⁶¹). «Wirtschaftlich» und «nachhaltig» sind im Sinne einer Kosten-Nutzen-Abwägung zu verstehen, die es bei einer zu finanzierenden Massnahme vorzunehmen gibt.

Absatz 4 stellt sicher, dass die Mittelverwendung in Übereinstimmung mit Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 3 durch eine vom Konzessionär unabhängige Revisionsstelle überprüft wird. Der Konzessionär des Online-Verkaufs muss zudem in der Erfolgsrechnung und in der Bilanz die Gewinne aus dem Verkauf von Cannabisprodukten nach Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe c vom übrigen Erfolg abgrenzen. Dies ist vorausgesetzt, damit die Revisionsstelle die zweckkonforme Mittelverwendung überprüfen kann. Der jährliche Revisionsbericht ist dem BAG zuzustellen.

Art. 51 Erteilung, Übertragbarkeit, Gültigkeitsdauer und Erneuerung der Konzession

Die Erläuterungen zu Artikel 41 gelten sinngemäss auch für die Konzession des Online-Verkaufs. Für den Online-Verkauf soll das BAG die Konzessionsbehörde sein.

Art. 52 Anforderungen an den Konzessionär

Dieser Artikel listet unter *Absatz 1* – weitgehend gleich wie Artikel 42 Absatz 1 für die physischen Verkaufsstellen – die Anforderungen an den Betrieb des Online-Verkaufs auf. Die entsprechenden Erläuterungen zum Artikel 42 Absatz 1 gelten deshalb auch sinngemäss für den Online-Verkauf (*Bst. a–c*). Das Sicherheits-, Jugend- und Konsumentenschutzkonzept ist aber auf die spezifischen Anforderungen der Online-Umgebung anzupassen (*Bst. a*). So betreffen etwa die Vorkehrungen zum Jugendschutz auch den Auftritt der Verkaufsw Webseite. Bei den Anforderungen an die Infrastruktur gilt es z.B. ferner, neben der Einbruchsicherheit des Logistiklagers, auch die Sicherheit der Online-Verkaufsplattform insbesondere in Bezug auf die Datensicherheit und den Schutz des Altersprüfsystems vor Manipulationsversuchen aufzuzeigen (*Bst. b*). Da die Kundinnen und Kunden auch im Online-Verkauf zu beraten sind (vgl. *Bst. e*), muss auch das Verkaufspersonal des Online-Konzessionärs entsprechend in den Bereichen Gesundheitsschutz, Schadenminderung und Früherkennung ausreichend ausgebildet sein (*Bst. c*).

Buchstabe d: Im Gegensatz zum Verkauf in physischen Verkaufsstellen müssen sich die Kundinnen und Kunden für den Online-Verkauf auf der Verkaufsplattform registrieren. Die Registrierungspflicht ist eine Voraussetzung, damit die Anforderungen gemäss den Buchstaben e und f sowie i und j in vergleichbarer Weise gewährleistet werden wie in den physischen Verkaufsstellen. Jede Kundin und jeder Kunde, der online Cannabisprodukte kaufen will, muss deshalb ein Konto auf der Online-Plattform des Konzessionärs einrichten. Für die Eröffnung des Kontos sind die üblichen Personen-

daten und die Wohnadresse in der Schweiz anzugeben, die auf den Namen der Inhaberin oder Inhaber des Kontos lautet. Bei der Eröffnung des Kontos muss ein amtlicher Ausweis elektronisch hinterlegt werden. Die Hinterlegung eines Ausweises könnte sich mit der Einführung des staatlichen elektronischen Identifikationsnachweises (E-ID) erübrigen, falls die E-ID zur Registrierung verwendet wird. Die Eröffnung eines Kundenkontos ist nur möglich, wenn die Person volljährig ist und über die Schweizer Staatsbürgerschaft oder einen Aufenthaltstitel für die Schweiz verfügt, den für den Kauf von Cannabisprodukten akzeptiert wird (siehe dazu die Erläuterungen zu Bst. i bzw. Art. 42 Abs. 1 Bst. j). Das Konto ist mit einem persönlichen Passwort zu verschlüsseln und darf nicht geteilt werden. Die Benutzung durch Dritte ist untersagt.

Die Registrierungspflicht für den Online-Bezug von Cannabisprodukten scheint verhältnismässig, um die Einhaltung der Anforderungen an den Online-Verkauf (Altersgrenze, Schweizer Bürgerrecht oder anderer Aufenthaltstitel für die Schweiz, Beratungspflicht, u.a.) sicherzustellen. Eine solche Pflicht ist beispielsweise auch im Geldspielgesetz als Schutzmassnahme im Zusammenhang mit Online-Spielen vorgesehen (siehe insbesondere die Artikel 47 bis 49 der Geldspielverordnung vom 7. November 2018¹⁶²). Falls eine Person sich nicht registrieren will, dann ist es zumutbar, dass diese Person eine physische Verkaufsstelle aufsucht.

Zur Erfüllung der Aufklärungs- und Sensibilisierungspflicht nach *Buchstabe e* sind die notwendigen Massnahmen zu treffen, damit die Beratung auch online qualitativ ausreichend bereitgestellt werden kann. Die Verkaufsplattform ist so einzurichten, dass die Kundin oder der Kunde nach Bedarf mit einer geschulten Person (vgl. Bst. c) per Audio oder audiovisuell verbunden werden kann. Um eine ausreichende und persönliche Beratung nach Buchstabe e zu gewährleisten, ist ein Beratungsgespräch beim Erstkauf zwingend. Dank der Registrierung kann sichergestellt werden, dass die Beratung verhältnismässig und auf den Kunden angepasst ist. Eine Kundin, die bereits vertieft beraten wurde, wird nur erneut beraten, falls sie dies wünscht. Die Kundin oder der Kunde soll aber grundsätzlich die Möglichkeit erhalten, sich bei jedem Einkauf für ein Beratungsgespräch mit dem Personal der Verkaufsstelle verbinden zu lassen. Die Beratung betreffend die Risiken des Cannabiskonsums und risikoärmerer Konsumformen müssen auch beim Online-Verkauf von qualifizierten Personen angeboten werden und dürfen nicht durch «chat bots» oder andere Instrumente der künstlichen Intelligenz substituiert werden. Die Nutzung solcher Instrumente im Bereich des Online-Verkaufs sind aber nicht per se ausgeschlossen, etwa zur Bereitstellung von Information über spezifische Produkte.

Da die getätigten Einkäufe einer Kundin oder eines Kunden ebenfalls im Konto registriert werden, lässt sich bei einer Beratung spezifisch auf deren Konsumverhalten eingehen. Erfahrungen mit solchen Beratungen, bei denen das Verkaufspersonal das Kaufverhalten der Kundin oder des Kunden berücksichtigen kann, wurden teilweise auch bereits in den Pilotversuchen erprobt. Aufgrund der getätigten Einkäufe und der Beratungsgespräche lässt sich auch die Früherkennung von problematischem Konsum umsetzen (*Bst. f*). Zwar fehlen im Online-Bereich für die Früherkennung allenfalls relevante Beobachtungsdaten wie das Verhalten einer Kundin oder eines Kunden

¹⁶² SR 935.511

beim Betreten einer Verkaufsstelle. Aber anhand der Bezugsdaten lassen sich automatisierte Hinweise auf einen problematischen Konsum generieren, etwa bei auffällig hohen oder bei steigenden Einkaufsmengen an Gesamt-THC pro Monat. In solchen Fällen soll das Online-Verkaufspersonal den Kundinnen oder Kunden ein persönliches virtuelles Gespräch anbieten.

Anhand der Registrierung der individuellen Bezüge lässt sich nicht nur die Überschreitung der erlaubten Bezugsmenge nach *Buchstabe g* bei einem Einkauf automatisch blockieren, sondern auch ein Mehrfachbezug innerhalb eines engen zeitlichen Fensters (z.B. am gleichen Tag), der zu einer Überschreitung der Bezugsmengenbegrenzung von fünf Gramm Gesamt-THC führen würde.

Für *Buchstaben h* und *i* gelten die Erläuterungen zu Artikel 42 Absatz 1 Buchstaben *g* und *h* sinngemäss. Es ist denkbar, dass der Online-Verkauf auf ein Angebot an risikoärmeren Cannabisprodukten beschränkt wird und risikoreichere Produkte, die eine intensivere Beratungsleistung erfordern, nicht ins Sortiment aufgenommen werden sollen. Auch der Verkauf von Cannabissamen und -stecklingen für die Selbstversorgung muss nicht zwingend auch über den Online-Verkauf abgewickelt werden.

Für *Buchstabe j* gelten Erläuterungen zu Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe *j* sinngemäss. Zudem ist die Auslieferung von Cannabisprodukten aus dem Online-Verkauf ausschliesslich an Adressen in der Schweiz, die bei der Kontoeinrichtung nach *Buchstabe d* angegeben werden, möglich.

Unter *Buchstabe k* ist die Implementierung eines Alterskontrollsystems vorgesehen. Der Anbieter des Online-Verkaufs ist daher verpflichtet, ein System zu implementieren, mit dem sich das Alter bei der Erstellung eines Kundenkontos überprüfen lässt.

Buchstabe l legt fest, dass zum Jugendschutz beim Aufrufen der Verkaufsplattform bereits auf der Einstiegsseite und gut leserlich auf das Verbot der Abgabe an Minderjährige hingewiesen wird. Nicht registrierte Personen (inkl. Minderjährige) sollen über die Einstiegsseite hinaus nicht weiter auf der Verkaufsplattform navigieren können (oder nur in einem öffentlichen Teil, auf dem allgemeine Informationen zur Prävention und Schadenminderung bereitgestellt werden).

Buchstabe m: Wie beim Verkauf in physischen Verkaufsstellen dürfen Cannabisprodukte sowie Cannabissamen und Stecklinge auch online nur in der Originalverpackung verkauft werden.

Buchstabe n: Die Entsorgung erfolgt durch den Kanton (vgl. Art. 88).

Für *Absatz 2* siehe Erläuterungen zu Artikel 42 Absatz 2.

Absatz 3: Einzelheiten zu den technischen und funktionalen Vorgaben für die Verkaufsplattform, insbesondere zum Alterskontrollsystem oder zum Kontrollsystem für die Bezugsmengen, sollen durch den Bundesrat geregelt werden. Bezüglich Alterskontrollsystem muss die Regelung des Bundesrates insbesondere sicherstellen, dass sich mit dem Kontrollsystem die Richtigkeit der entsprechenden Daten verifizieren lässt.

Minderheit: Art. 52a *Nächtliches Lieferverbot*

Eine Minderheit (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Hess Lorenz, Lohr, Marti Samira, Meyer Mattea, Pillar Carrard, Rechsteiner Thomas, Roduit, Weichelt, Wyss) beantragt, dass die Lieferung von Cannabisprodukten zwischen 22 und 6 Uhr nicht gestattet sein soll.

5. Abschnitt: Kontrolle des Online-Verkaufs und Massnahmen

Art. 53 *Kontrolle*

In *Absatz 1* wird festgehalten, dass das BAG grundsätzlich für die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen nach dem Vorentwurf im Verkaufsbereich durch den Online-Konzessionär zuständig sein soll. Das BAG kann zur Erfüllung seiner Kontrollaufgaben auch die zuständigen kantonalen Behörden beiziehen, wo dies zweckmässig erscheint. So soll beispielsweise der Kanton, in welchem der Konzessionär ein Vertriebszentrum bzw. Lager hat, für eine Überprüfung der Angemessenheit der Infrastruktur nach Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe b beigezogen werden können.

Für die Erläuterungen zu *Absatz 2* gelten die Erläuterungen zu Artikel 45 Absatz 2 Buchstabe c sinngemäss.

Art. 54 *Entzug, Einschränkung und Suspendierung der Konzession*

Die Erläuterungen zu Artikel 47 gelten sinngemäss auch für den Entzug, die Einschränkung und die Suspendierung der Konzession für den Online-Verkauf.

6. Abschnitt: Pflichten der Konzessionäre

Art. 55 *Meldepflicht bei Änderungen im Zusammenhang mit den Konzessionsvoraussetzungen*

Der Konzessionär hat dem BAG oder der zuständigen kantonalen Behörde unverzüglich alle wesentlichen Änderungen im Zusammenhang mit den Konzessionsvoraussetzungen zu melden. Eine wesentliche Änderung liegt beispielsweise vor, wenn die für die Konzession verantwortliche Person ändert oder die kantonalen Mindestabstände nach Artikel 40 Absatz 2 infolge einer Neueröffnung einer Ausbildungsstätte nicht mehr eingehalten werden können. Auch Namens- oder Adressänderungen der geschäftsleitenden Person oder Personen sind zu melden.

Art. 56 *Berichterstattung*

Die jährliche Berichterstattung durch die Konzessionäre an die zuständigen Konzessionsbehörden der Kantone (*Abs. 1*) oder das BAG (*Abs. 2*) ermöglicht den Konzessionsbehörden eine Übersicht über die Umsetzung der Massnahmen nach dem künftigen CanPG im Verkaufsbereich. Gestützt auf die Berichterstattung können allfällige

Kontrollmassnahmen systematischer und gezielter geplant werden. Die jährlichen Berichte enthalten zudem Informationen zum Umfang, zur Zweckmässigkeit und zur Wirksamkeit der Massnahmen. Diese Daten können auch für die Evaluation des künftigen CanPG nach Artikel 69 nützlich sein. Insgesamt stärkt die Berichterstattung die Einhaltung der Bestimmungen im Verkaufsbereich und ermöglicht eine effizientere Kontrolle über den Verkauf von Cannabisprodukten.

6. Kapitel: Ein-, Durch- und Ausfuhr

Art. 57 Ein-, Durch- und Ausfuhrverbot

Die Ein-, Durch-, und Ausfuhr von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC ohne Bewilligung ist verboten. Das Verbot ist insofern umfassend, als es nicht nur Cannabisprodukte, sondern generell sämtliche Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC zu nicht medizinischen Zwecken betrifft. Die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC ohne Bewilligung liesse sich nicht mit dem Kontrollsystem für die Ein- Durch- und Ausfuhr von kontrollierten Substanzen nach Artikel 5 BetmG und dem internationalen Betäubungsmittelkontrollsystem (insb. dem EHÜ, vgl. Ziff. 7.2.1) vereinbaren. Bei Direktimporten von Cannabisprodukten aus dem Ausland ohne Bewilligung wäre zudem nicht gewährleistet, dass diese den in der Schweiz geltenden Anforderungen an die Qualität, Sicherheit, Verpackung, Produkteinformation und Warnhinweise entsprechen. Die Inhaberinnen und Inhaber einer Einfuhrbewilligung nach Artikel 58 können hingegen in die Pflicht genommen werden, diese Anforderungen bei importierten Cannabisprodukten sicherzustellen (vgl. Art. 60 Abs. 4). Dieses Verbot bezieht sich nicht auf medizinische Zwecke, d.h. kranke Reisende können z.B. benötigte Cannabisarzneimittel über die Grenze mitführen.

Art. 58 Bewilligungspflicht

Die in *Absatz 1* erwähnte Regelung für die Ein- oder Ausfuhr von Ausgangsmaterial und Cannabisprodukten richtet sich nach den Bestimmungen des Betäubungsmittelrechts für die Ein- und Ausfuhr kontrollierter Substanzen, die wiederum auf den UN-Abkommen zur Betäubungsmittelkontrolle beruhen (vgl. Ziff. 7.2.1).

Grundlage für eine Ein- oder Ausfuhrbewilligung nach dem System nach Artikel 5 Absatz 1 BetmG bildet eine betäubungsmittelrechtliche Grundbewilligung, insbesondere die von Swissmedic erteilte Betriebsbewilligung. Im Zusammenhang mit der Einfuhr oder Ausfuhr von Ausgangsmaterial oder Cannabisprodukten nach dem Vorentwurf stellt die Bewilligung zum Anbau oder zur Herstellung nach Artikel 15 diese Grundbewilligung dar (vgl. Art. 60 Abs. 1). Gestützt darauf kann Swissmedic an Inhaber solcher Grundbewilligungen bzw. Bewilligungen zum Anbau oder zur Herstellung nach Artikel 15 auf Gesuch hin eine Ein- oder Ausfuhrbewilligung für einen spezifischen Export oder Import von Ausgangsmaterial oder Cannabisprodukten erteilen (sog. *import permit* oder *export permit*). Abläufe, Form und Inhalt der Ein- oder

Ausfuhrbewilligung nach Artikel 5 Absatz 1 BetmG richten sich nach den internationalen Vorgaben des Betäubungsmittelrechts und sind in der BetmKV spezifiziert. Dieses System dient primär der internationalen Warenflusskontrolle.

Entsprechend den internationalen Vorgaben ist nach *Absatz 2* bei der Ausfuhr sicherzustellen, dass die Einfuhr im Empfängerstaat zulässig ist. Der Nachweis wird über eine Einfuhrbewilligung, die durch die zuständige Behörde des Empfängerstaats ausgestellt wurde, erbracht. Die in *Absatz 2* erwähnten «internationalen Abkommen» beziehen sich auf die UN-Konventionen, welche das internationale Drogenkontrollsystem begründen.

Art. 59 Meldung zuhanden der Swissmedic

Als Voraussetzung für die Erteilung der Ein- und Ausfuhrbewilligungen nach Artikel 58 meldet das BAG als Bewilligungsbehörde Swissmedic die Inhaber von Anbau- und Herstellungsbewilligungen nach Artikel 15.

Art. 60 Bewilligungsvoraussetzungen und Pflichten des Bewilligungsinhabers

Absatz 1 legt fest, dass für die Erteilung einer Ein- oder Ausfuhrbewilligung durch Swissmedic nach Artikel 58 eine Bewilligung durch das BAG für den Anbau oder die Herstellung nach Artikel 15 erforderlich ist. Inhaber einer Konzession für den Verkauf von Cannabisprodukten sollen hingegen nicht zur Ein- und Ausfuhr befugt sein. Die Ausfuhr von Ausgangsmaterial und Cannabisprodukten sowie die Einfuhr von Ausgangsmaterial benötigen die Inhaber einer Konzession für den Verkauf für ihre konzessionierte Tätigkeit nicht. Die Einfuhr von Cannabisprodukten durch die Konzessionäre wäre grundsätzlich vereinbar mit ihrer Verkaufstätigkeit. Allerdings kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie die erforderlichen fachlichen und betrieblichen Voraussetzungen (vgl. Art. 15 Abs. 2 Bst. b) mitbringen, um die Einhaltung der Anforderungen an die Produktequalität sowie an die Verpackungen nach dem 2. und 3. Abschnitt des 4. Kapitels bei eingeführten Produkten überprüfen zu können (vgl. Abs. 4).

Mit den Präzisierungen in den Absätzen 2 und 3 soll sichergestellt werden, dass die Einfuhr- und Ausfuhrbewilligungen für die Anbauer und Hersteller auf die ihnen bewilligten Tätigkeitsfelder bezogen sind.

Gemäss *Absatz 2* sollen Inhaber einer Anbaubewilligung das von ihnen angebaute Cannabis auch ausführen dürfen. Nach dem Vorentwurf handelt es sich dabei um Ausgangsmaterial gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b. Ob das von den Anbauern produzierte Cannabis im Bestimmungsland als Ausgangsmaterial betrachtet oder dort als verkehrsfähiges Produkt zugelassen wird, spielt für die Ausfuhr keine Rolle. Zur Einfuhr sind die Inhaber von Anbaubewilligungen hingegen nicht berechtigt, da sie für ihre bewilligte Anbautätigkeit weder Ausgangsmaterial noch Cannabisprodukte importieren müssen. Die Einfuhr von Cannabissamen und Cannabisstecklingen soll mit der vorgesehenen Änderung des Betäubungsmittelrechts (vgl. Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 1) dagegen nicht mehr bewilligungspflichtig sein.

Inhaber einer Herstellungsbewilligung dürfen Ausgangsmaterial und Cannabisprodukte sowohl ein- als auch ausführen (*Abs. 3*). Hersteller können sich auf die Produktion von Ausgangsmaterial (z.B. teilsynthetisch hergestelltem THC) und/oder auf die Herstellung von bestimmten Cannabisprodukten spezialisieren. Sie sollen alle ihre Erzeugnisse auch ausführen können. Mit der Ausfuhrmöglichkeit vergrössert sich ihr potentieller Absatzmarkt. Die Einfuhrmöglichkeit von im Ausland hergestelltem Ausgangsmaterial erlaubt ihnen, in ihrem Herstellungsprozess allenfalls kostengünstigere oder qualitativ hochwertigere Rohstoffe zu verwenden oder auf einen Lieferengpass von Ausgangsmaterial in der Schweiz zu reagieren. Zuletzt sollen Hersteller auch als Importeure von Cannabisprodukten fungieren können, da sie die betrieblichen Voraussetzungen mitbringen, um die Anforderungen an die Bereitstellung von Cannabisprodukten auf dem Schweizer Markt zu überprüfen (vgl. *Abs. 4*). Dabei können sie verwendungsfertige, verpackte und beschriftete Cannabisprodukte einführen oder allenfalls die eingeführten Produkte zuerst noch nach Schweizer Vorschriften für den Verkauf im Detailhandel umpacken.

Absatz 4 verpflichtet die Inhaber einer Einfuhrbewilligung sicherzustellen, dass die eingeführten Cannabisprodukte zum Zeitpunkt der Bereitstellung auf dem Markt (Weiterverkauf an Verkaufsstellen) den Anforderungen an die Produktequalität (2. Abschnitt des 4. Kapitels) sowie die Verpackung und Produkteinformation (3. Abschnitt des 4. Kapitels) entsprechen. Zudem müssen sie die mit der Einfuhr verbundenen Melde- und Selbstkontrollpflichten (4. Abschnitt des 4. Kapitels), wie etwa die Durchführung der vorgeschriebenen Produkteanalytik nach Artikel 33 oder die Meldung von Cannabisprodukten mit Zusatzstoffen nach Artikel 34, einhalten. Die Nichterfüllung der Anforderungen nach dem 2.–4. Abschnitt des 4. Kapitels kann eine schwerwiegende Verletzung der Pflichten von Bewilligungsinhabern darstellen und zum Entzug der Anbau- oder Herstellungsbewilligung nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe c führen.

Art. 61 Vollzugsaufgaben an der Grenze

Absatz 1: Entsprechend Artikel 29 Absatz 2 BetmG soll das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), wie auch bei anderen Betäubungsmitteln, bei Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC die Kontrolle an der Grenze ausüben. Das BAZG kontrolliert an der Grenze, ob für die Ein- und Ausfuhr von Cannabisprodukten und Ausgangsmaterial eine Bewilligung von Swissmedic vorliegt und stellt nicht zur Ein- oder Ausfuhr bewilligte Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC sicher. Zudem ist das BAZG zuständig für die Kontrolle der Durchfuhr (vgl. Art. 58 Abs. 3 i.V.m. Art. 5 Abs. 2 BetmG).

Absatz 2: Das BAZG kann alle erforderlichen Kontrollmassnahmen treffen, insbesondere die vorläufige Sicherstellung von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC (*Bst. a*), die Verweigerung von deren Ein-, Durch- und Ausfuhr (*Bst. b*), die Anordnung von deren Rückweisung oder Entsorgung (*Bst. c*), die Entnahme von Proben und Mustern und die Übertragung von bestimmten Laboranalysen und dem diesbezüglichen abschliessenden Entscheid an den betreffenden Kanton (*Bst. d*). Das BAZG entnimmt einzelfallweise Cannabisprodukte bei deren Ein-, Durch- und Ausfuhr und lässt diese durch ein Labor testen. Das BAZG gelangt für diese Laboranalysen im

Grundsatz an die kantonalen Stellen, wie zum Beispiel die Kantonschemiker oder forensische Institute, weil es diese Analysen nicht selbst vornehmen kann. Der «betreffende Kanton» ist der Kanton, wohin der Hersteller Produkte einführen will. *Buchstabe e* sieht zudem das Erstellen einer Strafanzeige vor. Diese Massnahmen entsprechen weitgehend den Kontrollmassnahmen, die auch betreffend die Ein-, Durch- und Ausfuhr im Tabakproduktrecht vorgesehen sind (vgl. Art. 37 Abs. 3 TabPG).

7. Kapitel: Lenkungsabgabe, Vollzugsentschädigung und Gebühren

Eine Lenkungsabgabe bezweckt, das Verhalten der Bevölkerung und der Wirtschaft in eine bestimmte, vom Gesetzgeber gewünschte Richtung zu lenken. Lenkungsabgaben sind eine Alternative zu polizeilichen Verboten oder Geboten. Unter einer Lenkungsabgabe ist hier eine Abgabe zu verstehen, die die Produkte insgesamt verteuert und dabei gezielt preisliche Anreize setzt.

Die Lenkungsabgabe auf Cannabisprodukte stellt ein zentrales Instrument für die Erreichung des gesetzlichen Zwecks nach Artikel 1 dar. Sie soll namentlich dazu beitragen, den risikoreichen Konsum zu reduzieren und die Ausweitung des Konsums in der Bevölkerung zu begrenzen.

Minderheit: Alternativkonzept zur Besteuerung (Lenkungssteuer)

Eine Minderheit (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, den Vorentwurf dahingehend zu ändern, dass der Verkauf von Cannabis – gleich wie der Verkauf von Tabak – mit einer Steuer belegt wird anstelle einer Lenkungsabgabe.

Art. 62 *Lenkungsziele*

Damit eine Lenkungsabgabe effektiv ausgestaltet werden kann, müssen auf Gesetzesstufe quantifizierte Wirkungsziele festgelegt werden, anhand derer der Bund die Zielerreichung beurteilen kann (vgl. auch Art. 3 des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 23. Dezember 2011, CO₂-Gesetz¹⁶³). Die Lenkungsziele beziehen sich auf den gesundheitspolitischen Zielzustand, der mit dem Vorentwurf mittel- bis langfristig erreicht werden soll. Die mittelfristigen Ziele haben einen Horizont von 10 Jahren. In einer solchen Zeitspanne lassen sich mit preislichen Massnahmen relevante Änderungen im Verhalten erzielen. So konnte etwa in Grossbritannien der Tabakkonsum zw. 2001 und 2014 mit einer Reihe von Steuererhöhungen in Kombination mit der Eindämmung des illegalen Handels um fast 30 Prozent reduziert werden.¹⁶⁴ Diese Zeitspanne berücksichtigt, dass sich in den ersten Jahren nach der Inkraftsetzung der neuen Regulierung der Markt noch stark verändern und entwickeln

¹⁶³ SR 641.71

¹⁶⁴ Partos, T. R. / Gilmore, A. B. / Hitchman, S. C. / Hiscock, R. / Branston, J. R. / McNeill, A. (2018): Availability and Use of Cheap Tobacco in the United Kingdom: Findings from the International Tobacco Control Project. *Nicotine & Tobacco Research*, 20(6): 714-724.

dürfte (insb. Verschiebungen vom illegalen Markt zum legalen Markt). Nach 10 - 15 Jahren kann von einem etablierten legalen Markt und einer stabilisierten Nachfrage ausgegangen werden und es finden weniger kurzfristige, transitive Änderungen statt.¹⁶⁵ Der Horizont für die Erreichung der im Vorentwurf definierten langfristigen Lenkungsziele wurde auf 25 Jahre gelegt. Eine solche Generationenspanne erscheint für die Erreichung der ambitionierten langfristigen Lenkungsziele als realistisch. Die Lenkungsziele sollen grundsätzlich erreichbar sein. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass es sich dabei nicht um eine möglichst exakte Vorhersage der künftigen Entwicklung bzw. der Wirkung der Lenkungsabgabe handelt. Vielmehr sind dies gesundheitspolitische Zielvorgaben, die dazu dienen, die Lenkungsabgabe im Hinblick auf ihre Erfüllung schrittweise anpassen zu können, falls erforderlich und damit ein gewünschtes Verhalten in der Bevölkerung zu fördern. Zur Erreichung der mittel- und langfristigen Lenkungsziele braucht es deshalb typischerweise kurzfristigere Zwischenziele, die im Verordnungsrecht festgehalten werden sollen (vgl. Abs. 4).

Absatz 1 legt das Lenkungsziel zur Reduktion von Cannabisprodukten zum Rauchen fest. Das Rauchen von Cannabis ist aus Sicht der öffentlichen Gesundheit, neben der psychotropen Wirkung von THC, das grösste Gesundheitsrisiko, das mit dem Cannabiskonsum einhergeht. Unter vergleichbar schädlichen Cannabisprodukten werden Produkte verstanden, deren Toxizität bei der Anwendung nicht wesentlich tiefer ist als bei Produkten zum Rauchen. Der Anteil der Produkte zum Rauchen und vergleichbar schädlicher Produkte an allen verkauften Cannabisprodukten pro Jahr soll ab dem zehnten Jahr nach dem Inkrafttreten des Gesetzes auf weniger als 50 Prozent (*Bst. a*) und ab dem fünfundzwanzigsten Jahr auf weniger als 20 Prozent (*Bst. b*) gesenkt werden (vgl. Ziff. 4.1.5).

Im Ausführungsrecht wird noch zu klären sein, wie genau der Marktanteil der Produkte verglichen werden soll. Wenn man als Indikator die Anteile der Stückzahlen der verkauften Produkte nimmt, dann ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Produkte unterschiedliche Konsumeinheiten implizieren. Während aus einem Gramm Cannabisblüten durchschnittlich zwei bis drei Konsumeinheiten gewonnen werden, impliziert ein Milliliter THC-haltiger Flüssigkeit zum Verdampfen mit einer höheren Wirkstoffkonzentration typischerweise deutlich mehr Konsumeinheiten, da hier in der Regel nur wenige Züge konsumiert werden. Hier ist zu überlegen, ob für die Messung der Zielerreichung die Produkte anhand ihres THC-Gehalts (in Milligramm) standardisiert werden sollen, damit eine bessere Vergleichbarkeit gegeben ist als mit einem Vergleich der Stückzahlen. Dabei wäre die Annahme, dass die Konsumierenden etwa gleich viel THC konsumieren, um die gewünschte Wirkung zu erzielen, unabhängig davon, mit welchem Produkt bzw. in welcher Form sie dies aufnehmen.

Absatz 2 legt das Lenkungsziel zur Reduktion des Konsums von Produkten mit hohem THC-Gehalt fest. Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit ist dieses Ziel wichtig, um die Auftretenshäufigkeit der mit dem Konsum von Cannabis assoziierten psychischen Erkrankungen zu senken. Der Zusammenhang zwischen dem THC-Gehalt und den Risiken für die psychische Gesundheit ist gut belegt.¹⁶⁶ Eine kritische Grenze scheint

¹⁶⁵ In der Studie von EBP Schweiz (2024) wurde ebenfalls angenommen, dass sich der Markt nach 10 – 15 Jahren genügend stabilisiert hat, um die erwünschten Effekte einer Lenkungsabgabe feststellen zu können.

¹⁶⁶ WHO (2016).

insbesondere bei jungen Erwachsenen bis 25 Jahren, bei denen die Hirnentwicklung noch nicht abgeschlossen sind, bei 10 Prozent Gesamt-THC-Gehalt zu liegen. Das entsprechende Lenkungsziel sieht deshalb vor, dass der Anteil der Cannabisprodukte mit einem Gesamt-THC-Gehalt von weniger als 10 Prozent ab dem zehnten Jahr nach dem Inkrafttreten des Gesetzes mindestens 30 Prozent (*Bst. a*) und ab dem fünfundzwanzigsten Jahr mindestens 50 Prozent aller verkauften Cannabisprodukte pro Jahr beträgt (*Bst. b*; vgl. Ziff. 4.1.5). Beim Indikator für dieses Ziel sollen nur Cannabisprodukte ohne Zusatzstoffe einbezogen werden. Bei Cannabisprodukten mit Zusatzstoffen machen relative Gesamt-THC-Grenzwerte (in Prozentsätzen) aufgrund der Beimengung von Zusatzstoffen keinen Sinn. Bei diesen Cannabisprodukten wird die absolute Gesamt-THC-Konzentration in Milligramm pro Konsumeinheit oder Flüssigkeitsvolumen vorgeschrieben (vgl. Art. 21 Abs. 2).

Absatz 3: Bei diesem Lenkungsziel geht es darum, einer übermäßigen Zunahme des Cannabiskonsums nach dem Inkrafttreten des Gesetzes entgegenzuwirken und den Konsum möglichst auf dem Niveau vor der Legalisierung zu stabilisieren (vgl. Ziff. 4.1.5). Als Indikator für den Konsum wird die verkaufte Menge an Gesamt-THC pro Kopf im legalen Markt herangezogen. Ein Pro-Kopf Indikator trägt einer allfälligen Bevölkerungsentwicklung Rechnung. Die jährlich verkaufte Menge an Gesamt-THC pro Kopf soll nicht mehr als 10 Prozent über Menge an Gesamt-THC pro Kopf liegen, die im Zeitraum vom fünften bis zum neunten Jahr nach dem Inkrafttreten des Gesetzes durchschnittlich pro Jahr verkauft wurde. Dass dieses Lenkungsziel erst nach zehn Jahren überprüft werden kann, liegt darin begründet, dass sich der legale Cannabismarkt zuerst etablieren muss. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes beträgt der legale Marktanteil Null. Entsprechend ist es nicht nur erwartbar, sondern auch erwünscht, dass in den ersten Jahren die verkauften und im elektronischen Nachverfolgungssystem nach Artikel 85 erfassten THC-Mengen im legalen Markt stark zunehmen. Diese Zunahme spiegelt die Substitution des illegalen Marktes durch den neuen legalen Markt wider und muss keine Konsumzunahme in der Bevölkerung bedeuten. Aufgrund der Erfahrungen in Nordamerika wird angenommen, dass der Aufbau eines legalen Angebots und die Verdrängung des illegalen Marktes nach einer vierjährigen Einführungsphase soweit fortgeschritten ist, dass für die Bestimmung der relevanten Vergleichsmenge das fünfte bis neunte Jahr als Referenzphase herangezogen werden können.

Absatz 4: Mit dieser Delegationsnorm soll der Bundesrat Zwischenziele zu den einzelnen Lenkungszielen definieren können (vgl. auch Art. 3 CO₂-Gesetz). Die Zwischenziele sollen es ermöglichen, die Lenkungsabgabe im Hinblick auf die Erreichung der gesetzlichen Lenkungsziele schrittweise anpassen zu können, falls erforderlich. Zwischenziele können insbesondere für das Erreichen der Lenkungsziele nach Absatz 1 (weniger Konsum von Cannabisprodukten zum Rauchen) und Absatz 2 (weniger Konsum von Cannabisprodukten mit hohem THC-Gehalt) hilfreich sein. Beim Lenkungsziel nach Absatz 3 (keine übermäßige Zunahme des Cannabiskonsums) ist die Setzung von Zwischenzielen nicht sinnvoll, weil es hierbei darum geht, den Konsum möglichst auf dem Niveau vor der Legalisierung zu stabilisieren. Es handelt sich folglich um ein statisches Ziel.

Daten aus den USA und Kanada kann entnommen werden, dass der Marktanteil von Cannabisprodukten zum Rauchen im Vergleich zu weniger schädlichen Produktkategorien nach einer Legalisierung anfänglich relativ rasch abnimmt.¹⁶⁷ Je länger die Regelung in Kraft ist, desto stärker dürfte die Umstiegskurve abflachen. Mögliche Zwischenziele zum Lenkungsziel nach Absatz 1 Buchstaben a und b könnten deshalb sein:

- Ab dem fünften Jahr nachdem Inkrafttreten beträgt der Anteil der Cannabisprodukte zum Rauchen und vergleichbar schädlicher Cannabisprodukte an allen verkauften Cannabisprodukten weniger als 70 Prozent.
- Ab dem fünfzehnten Jahr nach dem Inkrafttreten beträgt dieser Anteil weniger als 35 Prozent.
- Ab dem zwanzigsten Jahr nach dem Inkrafttreten beträgt er weniger als 25 Prozent.

Mögliche Zwischenziele zum Lenkungsziel nach Absatz 2 Buchstaben a und b könnten sein:

- Ab dem fünften Jahr nach dem Inkrafttreten beträgt der Anteil der Cannabisprodukte ohne Zusatzstoffe mit einem Gesamt-THC-Gehalt von weniger als 10 Prozent mindestens 20 Prozent aller verkauften Produkte ohne Zusatzstoffe.
- Ab dem fünfzehnten Jahr nach dem Inkrafttreten beträgt dieser Anteil mindestens 40 Prozent.
- Ab dem zwanzigsten Jahr nach dem Inkrafttreten beträgt er mindestens 45 Prozent.

Absatz 5: Das Nachverfolgungssystem nach Artikel 85 soll auch für die Überprüfung der Zielerreichung der Lenkungsabgabe genutzt werden. Die dafür relevanten Indikatoren – der Anteil verkaufter Cannabisprodukte zum Rauchen und vergleichbar schädlicher Cannabisprodukte an allen verkauften Cannabisprodukten (Lenkungsziel nach Abs. 1 Bst. a und b), der Anteil der Cannabisprodukte ohne Zusatzstoffe mit einem Gesamt-THC-Gehalt von weniger als 10 Prozent an allen verkauften Cannabisprodukten ohne Zusatzstoffe (Lenkungsziel nach Abs. 2 Bst. a und b) sowie die verkaufte jährliche Menge an Gesamt-THC pro Kopf (Lenkungsziel nach Abs. 3) – lassen sich rasch und objektiv mit dem elektronischen Nachverfolgungssystem nach Artikel 85 überwachen.

Minderheit: Art. 62 Abs. 1, 2 und 3

Eine Minderheit (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, in Artikel 62 kürzere Fristen für die Erreichung der Lenkungsziele zu setzen und zudem eine stärkere Begrenzung des Konsums in der Gesamtbevölkerung anzustreben. Da die Minderheit aufgrund der kürzeren Fristen keine

¹⁶⁷ Hammond, D. / Goodman, S. / Wadsworth, E. / Freeman, T. P. / Kilmer, B. / Schauer, G. / ... / Hall, W. (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.

Zwischenziele auf Gesetzesstufe vorsieht, können die Ziele zu den Cannabisprodukten zum Rauchen und zu den Cannabisprodukten ohne Zusatzstoffe in einem Absatz aufgeführt werden (Abs. 1 gemäss Minderheit). Absatz 2 der Mehrheitsversion kann entsprechend gestrichen werden.

Art. 63 Bemessung der Lenkungsabgabe

Absatz 1: Die Lenkungsabgabe setzt sich einerseits aus einer Abgabe auf den THC-Gehalt des Cannabisprodukts und andererseits aus einer Abgabe auf das anwendungsspezifische Gesundheitsrisiko des Cannabisprodukts zusammen. Das anwendungsspezifische Gesundheitsrisiko bezieht sich auf die Toxizität der mit der Produktkategorie einhergehenden Anwendungsform («Konsumform», vgl. Abs. 3). Die Lenkungsabgabe soll umso höher sein, je mehr THC in den Produkten enthalten ist und je risikoreicher die Anwendungsform der Produkte ist. Mit diesem Abgabemodell können die Lenkungsziele nach Artikel 62 Absatz 1 Buchstaben a und b («Umstieg vom Rauchen»), Absatz 2 Buchstaben a und b («Umstieg auf THC-ärmere Produkte») sowie Absatz 3 («Eindämmung des Gesamtkonsums in der Bevölkerung») einzeln berücksichtigt und verfolgt werden.

Absatz 2: Die Höhe der Abgabe auf den THC-Gehalt bemisst sich anhand des Gewichts an Gesamt-THC im Cannabisprodukt. Die Höhe dieser Abgabe könnte in Schritten von 50 Milligramm Gesamt-THC abgestuft werden. Die 50-Milligramm-THC-Schritte berücksichtigen die natürlichen Wirkstoffschwankungen in unverarbeitetem Cannabis. In unverarbeiteten Cannabisprodukten ohne Zusatzstoffe (Cannabisblüten) beträgt die Toleranzgrenze für Wirkstoffschwankungen 25 Prozent (vgl. Art. 20 Abs. 1 Bst. b). Bei einem Gramm Cannabisblüten mit einem Gesamt-THC-Gehalt von 20 Prozent entspräche dies 50 Milligramm THC. 20 Prozent Gesamt-THC-Gehalt entspricht der gesetzlich zulässigen Gesamt-THC-Obergrenze für diese Produktkategorie (vgl. Art. 20 Abs. 1 Bst. a). Die Höhe der Abgabe auf das anwendungsspezifische Gesundheitsrisiko des Produkts bemisst sich anhand des Gesamtgewichts des Cannabisprodukts bei festen Produkten (z.B. pro Gramm) und anhand des Flüssigkeitsvolumens bei flüssigen Produkten (z.B. pro Milliliter). Da die Schadstoffexposition im Zusammenhang mit der vorgesehenen Anwendungsform des Produkts (Rauchen, Verdampfen, Schlucken etc.) von der eingenommenen Produktmenge abhängt, unabhängig von deren Gesamt-THC-Gehalt, ist hier die Menge des Produkts insgesamt massgebend.

Absatz 3: Während die Abgabe auf den THC-Gehalt nach Absatz 1 i. V. m. Absatz 2 hinreichend festgelegt ist, so bedarf die Abgabe auf das anwendungsspezifische Gesundheitsrisiko einer zusätzlichen Festlegung. Der Bundesrat soll dazu die Produkte nach ihren anwendungsspezifischen, bzw. durch die vorgesehene Einnahmeform bedingten, Gesundheitsrisiken in Risikoklassen einteilen. So werden die Konsumierenden beim Rauchen von Cannabisprodukten einer höheren toxikologischen Belastung durch die schädlichen Emissionen im Rauch ausgesetzt als beim Verdampfen.¹⁶⁸ Am

¹⁶⁸ Vgl. Sambiagio, N. / Aires Guerra Iria, D. / Auer, R. / Schöni, A. / Berthet, A. (2023): Toxicological assessment of aerosols emitted by cannabis inhalation methods. Im Auftrag des BAG. Unisanté und Universität Bern.

geringsten ist das produktespezifische Gesundheitsrisiko bei der oralen (Cannabisprodukte zum Schlucken) oder der buccalen oder sublingualen (Cannabisprodukte zur Anwendung im Mund) Einnahme oder der topischen Anwendung (auf der Haut), da diese Einnahmeformen keine inhärente Toxizität aufweisen. Nicht berücksichtigt werden sollen bei der Bemessung der Lenkungsabgabe weitere Gesundheitsrisiken, welche nicht mit der unmittelbaren Toxizität der Anwendungsform der Produkte zusammenhängen. So kann es etwa bei der oralen Einnahme von Cannabisprodukten zum Schlucken eher zu einer Überdosierung kommen, als beim Inhalieren von Cannabisprodukten zum Rauchen oder Verdampfen. Dieses Risiko wird aber durch die Regelung der Gesamt-THC-Konzentration pro Konsumeinheit oder pro Flüssigkeitsvolumen (vgl. Art. 21 Abs. 2), der Vorschrift von geeigneten Dosiervorrichtungen (Art. 24 Abs. 1) und entsprechenden Produkteinformationen (vgl. Art. 28 Abs. 1 Bst. e und Abs. 3 Bst. a) bereits berücksichtigt.

Sinnvoll dürften drei (maximal vier) Risikoklassen zur Einstufung der Produkte nach deren anwendungsspezifischem Gesundheitsrisiko sein, die wie folgt aussehen könnten:

- Höchste Risikoklasse: Produkte zum Rauchen und «dual use» Produkte, die auch geraucht werden können;
- Mittlere Risikoklasse: Cannabisprodukte zum Verdampfen;
- Niedrigste Risikoklasse: Produkte zum Schlucken, zur Anwendung im Mund, zum Schnupfen und zur Anwendung auf der Haut.

Produkte ohne Zusatzstoffe wie Cannabisblüten, Haschisch und Cannabisextrakte sollten als rauchbare Produkte a priori der höchsten Risikoklasse zugeordnet werden. Falls sie in eine tiefere Risikoklasse eingestuft werden sollen, etwa als Cannabisprodukte zum Verdampfen, müssten sie mit dem Verdampfungsgerät eine geschlossene funktionale Einheit bilden, so dass sichergestellt wäre, dass das Nachfüllmaterial nicht geraucht werden kann (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. d).

Der Bundesrat kann für eine Risikoklasse technische Sicherheitsstandards erlassen, die für die Einstufung eines spezifischen Produkts aus einer Produktkategorie in die entsprechende Risikoklasse erfüllt werden müssen. Diese Anforderungen gehen über die gesetzlichen Mindestanforderungen an die Produktequalität im 2. Abschnitt des 4. Kapitels hinaus. Damit soll sichergestellt werden, dass die Produkte in der jeweiligen Risikoklasse wirklich auch risikoärmer sind als in der nächsthöheren Risikoklasse. So könnte vorgesehen werden, dass Cannabisprodukte zum Verdampfen eine Reihe von Zusatzanforderungen erfüllen müssen, damit sie in die mittlere Risikoklasse eingestuft werden. Falls sie diese Anforderungen nicht erfüllen, würden sie wie Produkte zum Rauchen in die höchste Risikoklasse eingestuft. Die Schadstoffemissionen beim Konsum von Cannabisprodukten zum Verdampfen hängen stark von der Qualität der Verdampfungsgeräte (elektronische Zigaretten, Vaporisatoren) ab, die eine funktionelle Einheit mit dem THC-haltigen Nachfüllmaterial bilden. Der Ausstoß von krebserregendem Formaldehyd ist etwa bei elektronischen Zigaretten je nach Modell extrem unterschiedlich, so dass die Belastung bei den schädlichsten Mo-

dellen mehr als 10 000-mal höher ist, als bei den am wenigsten schädlichen Modellen.¹⁶⁹ Je nach Modell ist die Formaldehydmenge im Dampf von elektronischen Zigaretten mit jener im Rauch von herkömmlichen Zigaretten vergleichbar. Ein Faktor, der dabei u.a. eine wichtige Rolle spielt, ist die Höhe der Temperatur, mit der die Flüssigkeiten verdampft werden. Aber auch die Zusammensetzung der Flüssigkeiten selbst bzw. die in ihnen enthaltenen Zusatzstoffe sind kritisch. Die Verdampfungstemperatur ist auch bei Geräten zum Erhitzen von Cannabis ohne Zusatzstoffe relevant. Beim Verdampfen von Tabakprodukten zum Erhitzen führen die mit den sog. Cannabis-Vaporisatoren verwandten «Tabakerhitzer» zu einer problematischen Restverbrennung¹⁷⁰, weshalb solche Tabakprodukte wenig oder kaum gesundheitliche Vorteile gegenüber herkömmlichen Zigaretten aufweisen. Dies deshalb, weil sie den Tabak mit um die 350 Grad Celsius erhitzen. Damit genug Nikotin freigesetzt wird, braucht es entweder höhere Temperaturen, oder es muss deutlich mehr vom entsprechenden Produkt konsumiert werden. THC und CBD können dagegen bereits mit Temperaturen von 150 bis 180 Grad Celsius effizient verdampft werden, wobei keine Verbrennungsprozesse entstehen. Für eine Einstufung von Cannabisprodukten zum Verdampfen in die mittlere Risikoklasse könnten die entsprechenden technischen Normen deshalb beispielsweise vorsehen, dass die Erhitzungstemperatur von Verdampfungsgeräten maximal 180 Grad Celsius beträgt.¹⁷¹ Für THC-haltige Flüssigkeiten zum Verdampfen könnte vorgesehen werden, dass diese nur Zusatzstoffe enthalten, die Trägerstoffe sind oder die notwendig sind, um die Qualität oder Stabilität des Cannabisprodukts zu erhalten. Für diese Zusatzstoffe könnten ebenfalls Normen erlassen bzw. internationale Normen¹⁷² übernommen werden. Zudem müsste das Nachfüllmaterial ein geschlossenes funktionales System mit den zertifizierten Verdampfungsgeräten bilden, damit eine Verwendung mit Geräten, welche die Normen nicht erfüllen, ausgeschlossen werden kann.

Anstatt solche technischen Anforderungen an Cannabisprodukte zum Verdampfen mit der Einstufung in die Risikoklasse für die Lenkungsabgabe zu verknüpfen, könnte man diese auch für alle solche Produkte für verbindlich erklären. Damit würde man aber erstens die Verfügbarkeit von Cannabisprodukten zum Verdampfen massiv einschränken, zumindest in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten der vorliegenden Regelung. Zweitens würden dann deutlich höhere technische Anforderungen an diese Produkte gestellt als an vergleichbare Produkte nach dem neuen TabPG. Diese Ungleichbehandlung wäre schwierig zu begründen. Deshalb gelten für Cannabisprodukte zum Verdampfen grundsätzlich die gleichen gesetzlichen Anforderungen wie an elektronische Zigaretten bzw. Tabakprodukte zum Erhitzen (vgl. Art. 22, 23 und 26). Die Herstellerinnen und Hersteller können wählen, ob sie zwecks Einstufung in eine

¹⁶⁹ Stephens, W. E. (2018): Comparing the cancer potencies of emissions from vaporised nicotine products including e-cigarettes with those of tobacco smoke. *Tobacco control*, 27(1): 10-17.

¹⁷⁰ Auer, R. / Concha-Lozano, N. / Jacot-Sadowski, I. / Cornuz, J. / Berthet, A. (2017): Heat-not-burn tobacco cigarettes: smoke by any other name. *JAMA internal medicine*, 177 (7).

¹⁷¹ Beispielsweise könnte für die Verdampfungsgeräte die international gültige Norm IEC 60601 zu den Sicherheitsanforderungen an medizinische elektrische Geräte vorgeschrieben werden.

¹⁷² Vgl. z.B. Schedule B der US-Amerikanischen Food and Drugs Administration (www.fda.gov/media/136033/download).

tieferer Risikoklasse für die Lenkungsabgabe die höheren Anforderungen an die Produktesicherheit erfüllen wollen.

Für den Zweck der Lenkungsabgabe müssen für die höchste Risikoklasse keine zusätzlichen Anforderungen an die Produktesicherheit und -qualität erlassen werden. Für die niedrigste Risikoklasse sind möglicherweise auch keine zusätzlichen Anforderungen notwendig. Denn für die Produkte, die wahrscheinlich in diese Klasse fallen (Cannabisprodukte zum Schlucken, zum Schnupfen, zur Anwendung im Mund und zur Anwendung auf der Haut), werden bereits hohe Sicherheits- und Qualitätsanforderungen verlangt, die dem Lebensmittelrecht entsprechen, damit sie auf dem Markt bereitgestellt werden können (vgl. Art. 24 Abs. 2 und 3). Damit ist sichergestellt, dass es sich um Produkte handelt, die kaum eine zusätzliche Schadstoffbelastung durch die Anwendungsform mit sich bringen.

Absatz 4: Damit die Abgabesätze falls erforderlich leichter angepasst werden können – und weil dies sehr technisch ist – sollen diese in einer Bundesratsverordnung festgelegt werden. Der Bundesrat legt die jeweiligen Sätze auch initial für das Inkrafttreten des Gesetzes fest, gestützt auf eine dazu in Auftrag gegebene ökonomische Modellierungsstudie.¹⁷³ Er berücksichtigt bei der Festlegung und Anpassung die Lenkungsziele nach Artikel 62. Falls das Lenkungsziel «Umstieg vom Rauchen» verfehlt wird, erfolgt eine Anpassung der Abgabesätze auf die Risikoklassen für die Produkte, wobei die Produkte zum Rauchen verteuert, die Produkte zum Verdampfen und/oder zum Schlucken verbilligt werden können oder beides gleichzeitig (in Abhängigkeit z.B. auch von der Entwicklung des illegalen Markts). Falls das Lenkungsziel «Umstieg auf THC-ärmere Produkte» verfehlt wird, kann der Abgabesatz auf THC erhöht werden. Falls es zu einer bedeutenden Zunahme des Konsums bzw. der verkauften jährlichen Gesamt-THC-Menge kommt, können entweder der Abgabesatz auf THC oder alle Abgabesätze erhöht werden.

Gestützt auf die vom BAG in Auftrag gegebene ökonomische Modellierungsstudie für die Lenkungsabgabe¹⁷⁴ könnten beispielsweise folgende mögliche Abgabesätze vorgesehen werden:

Tabelle 1: Illustrative Beispiele für Abgabesätze für THC und Risikoklassen

Abgabesatz auf THC	2,30 Franken pro 50 Milligramm Gesamt THC
Abgabesatz auf die höchste Risikoklasse	3,00 Franken pro Gramm / Milliliter Produkt
Abgabesatz auf die mittlere Risikoklasse	0,50 Franken pro Gramm / Milliliter Produkt
Abgabesatz auf die niedrigste Risikoklasse	0 Franken pro Gramm / Milliliter

Demnach würde auf ein Gramm Cannabisblüten mit einem THC-Gehalt von 10 Prozent eine Lenkungsabgabe von 7,60 Franken erhoben (4,60 Franken für 100 Milli-

¹⁷³ EBP Schweiz (2024).

¹⁷⁴ EBP Schweiz (2024).

gramm THC + 3 Franken für höchste Risikoklasse als Cannabisprodukt zum Rauchen). Auf ein Milliliter THC-haltige Flüssigkeit zum Verdampfen der mittleren Risikoklasse mit einem THC-Gehalt von 500 Milligramm würde eine Lenkungsabgabe von 23,50 Franken erhoben (23 Franken für 500 Milligramm THC + 0,50 Franken für mittlere Risikoklasse). Ein solch hochpotentes Produkt, das auf dem heutigen illegalen Markt nur begrenzt existiert, kann mit einer sehr hohen Abgabe belegt werden. Auf ein THC-haltiges Getränk der niedrigsten Risikoklasse mit einem THC-Gehalt von 100 Milligramm würde eine Lenkungsabgabe von 4,60 Franken erhoben (4,60 Franken für 100 Milligramm THC + 0 Franken für tiefste Risikoklasse). Dieses Getränk ist schwach dosiert und generell risikoarm, weshalb die Lenkungsabgabe gering ausfällt. Angesichts wahrscheinlich niedriger Produktionskosten bei der Herstellung im legalen Markt dürfte in diesem Fall der Preis eines solchen Produkts deutlich tiefer liegen als bei einem durchschnittlichen Cannabisprodukt auf dem heutigen illegalen Markt.

Der Bruttopreis für den Endkunden (Konsumentenpreis) wird nebst der Lenkungsabgabe auch durch andere Faktoren wie den Kosten im Zusammenhang mit der Produktion und dem Vertrieb beeinflusst. Es lässt sich nur bedingt abschätzen, wie sich Anforderungen an die Produktequalität, Produktionstechniken, Skaleneffekte, Importmöglichkeiten und Marktdynamiken auf den Bruttopreis auswirken werden. Neben den Produktionskosten entfallen auf Cannabisprodukte noch die Mehrwertsteuer sowie eine allfällige kantonale Aufsichtsabgabe nach Artikel 67, wobei letztere je nach Kanton unterschiedlich ausfallen dürfte. Als Anhaltspunkt lassen sich die beispielhaften Abgabesätze (vgl. Tabelle 1) mit den Nettopreisen für Anbau, Herstellung inkl. Vertrieb und Verkauf verrechnen, welche eine vom BAG in Auftrag gegebene Studie zur Lenkungsabgabe geschätzt hat. Schlägt man darauf die Mehrwertsteuer auf, erhält man einen möglichen Bruttopreis für den Endkunden. So resultiert bei einem Nettopreis von 4,00 Franken für ein Gramm Cannabisblüten ein Bruttopreis von 10,05 Franken für niedrigste THC-Potenz von 50 Milligramm. Dieser Bruttopreis steigt Schritt für Schritt mit steigender THC-Potenz auf 17,50 CHF bei 200 Milligramm THC an.¹⁷⁵ Bei flüssigen Cannabisprodukten zum Verdampfen mit einer elektronischen Zigarette erhält man bei einem angenommenen durchschnittlichen Nettopreis von 9,00 Franken pro Milliliter dagegen einen Bruttopreis von 12,70 in der niedrigen THC-Potenz, der bis auf 40,10 CHF bei 600 Milligramm THC pro Milliliter ansteigen kann.¹⁷⁶ Diese Abgabesätze beziehen sich auf ein Szenario mit tiefen Produktionskosten. Bei hohen Produktionskosten müssten die Abgabesätze entsprechend reduziert werden, um eine analoge Bruttopreisspanne zu erzielen. Zudem beziehen sich die Beispielsätze auf einen etablierten legalen Markt, in dem der illegale Markt weitgehend zurückgebunden wurde. Initial müssten die Abgabesätze deutlich tiefer sein, um gegen den illegalen Markt bestehen zu können. Der Bundesrat kann bei der Festlegung der Abgabesätze die Entwicklung des illegalen Markts berücksichtigen und die Abgabesätze senken, wenn dieser nicht ausreichend zurückgedrängt werden

¹⁷⁵ Der THC-Gehalt beträgt bei unverarbeitetem Cannabis max. 20 Prozent, vgl. Art. 20 Abs. 1 Bst. a.

¹⁷⁶ Bei einem angenommenen maximalen THC-Gehalt von 60 Prozent, wobei bei Cannabisprodukten mit Zusatzstoffen keine relativen THC-Höchstgehalte gelten sollen, sondern absolute in Milligramm pro Flüssigkeitsvolumen, welche es im Ausführungsrecht festzulegen gilt, vgl. Art. 21 Abs. 2.

kann oder sich gar ausweitet. Wie stark sich der illegale Markt für Cannabis und die Lenkungsabgabe auf Cannabisprodukte in der Schweiz gegenseitig beeinflussen werden, hängt von vielen Faktoren ab und ist schwierig vorherzusehen. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Wirkung der Lenkungsabgabe grösser ist, je kleiner der illegale Markt ist. Eine zu hohe Lenkungsabgabe kann dazu führen, dass sich der illegale Markt für gewisse Produkte nicht so einfach verdrängen lässt oder gar zunimmt. Bei der Festsetzung der Abgabesätze für die Lenkungsabgabe kann deshalb der illegale Markt berücksichtigt werden, falls dies erforderlich ist. Hier könnte etwa eine kritische Grenze für die Überprüfung der Lenkungsabgabe sein, wenn der illegale Markt um mehr als 10 Prozent zunimmt.¹⁷⁷

Art. 64 Abgabepflicht und Erhebung der Abgabe

Im Hinblick auf eine einfache Erhebung der Lenkungsabgabe liegt die Abgabepflicht bei den Konzessionären der Verkaufsstellen und des Online-Verkaufs (*Abs. 1*).

Absatz 2: Das BAZG ist zuständig für die Erhebung einer Vielzahl an Abgaben, Steuern und Zöllen, u.a. auch für die Schwerverkehrsabgaben, die Lenkungsabgabe auf CO₂, die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen oder auch die Tabak-, Bier- und Spirituosensteuern. Deshalb ist eine Zuständigkeit des BAZG auch für diese Lenkungsabgabe zweckmässig. Erhoben wird die Abgabe nur auf den Cannabisprodukten, die verkauft werden. Das BAZG kann die für die Lenkungsabgabe erforderlichen Mengengerüste zum Verkauf der Cannabisprodukte aus dem elektronischen Nachverfolgungssystem nach Artikel 85 beziehen (*Abs. 3*).

Das konkrete Verfahren für die Erhebung der Lenkungsabgabe wird vom Bundesrat festgelegt (*Abs. 4*). Dieser hat etwa zu bestimmen, welche Ausnahmen von der Abgabepflicht geltend gemacht werden können (z.B. keine Abgabepflicht für Fehlmengen oder Verluste infolge von Diebstahl oder höherer Gewalt). Im Weiteren könnte im Ausführungsrecht festgelegt werden, dass das Nachverfolgungssystem nach Artikel 85 auch für die Rechnungsstellung der zu leistenden Abgaben benutzt wird. Dadurch wäre eine einfache und kosteneffiziente Veranlagung gewährleistet. Alternativ ist denkbar, dass die Abgabepflichtigen eine Deklaration einreichen, deren Form durch den Bundesrat zu definieren wäre. Das Stichdatum zur Erhebung wird vom Bundesrat festgelegt, ebenso Bestimmungen zu Fälligkeit und Zinsen bei verspäteter Zahlung und Verjährung.

Art. 65 Verteilung des Ertrags der Lenkungsabgabe und Vollzugsentschädigung

Absatz 1: Der Ertrag der Lenkungsabgabe berechnet sich aus den Einnahmen abzüglich der Vollzugskosten für das künftige CanPG, die bei den zuständigen Bundesbehörden anfallen.

¹⁷⁷ Ein objektiver Indikator für den illegalen Markt ist das Verhältnis der jährlich verkauften Gesamt-THC-Menge aus Cannabisprodukten als Proxy für den legalen Markt zur Menge an THC-Metaboliten im Abwasser als Proxy für den Gesamtmarkt. Während die verkaufte Menge an THC aus dem elektronischen Nachverfolgungssystem entnommen werden kann, werden die THC-Metaboliten mit einem Abwassermonitoring erfasst. www.dromedario.ch.

Absatz 2: Die Lenkungsabgabe darf keinen fiskalischen Charakter haben, da es hierfür einer entsprechenden Verfassungsgrundlage bedürfte. Deshalb ist die Verteilung der Einnahmen aus der Lenkungsabgabe an die Bevölkerung zentral. Der Ertrag der Lenkungsabgabe wird vollumfänglich gleichmässig an alle natürlichen Personen in der Schweiz verteilt. Dies ist auch bei anderen Lenkungsabgaben so vorgesehen (vgl. beispielsweise bei der CO₂-Abgabe nach Art. 36 Abs. 2 CO₂-Gesetz; oder Lenkungsabgabe für flüchtige organische Verbindungen nach Art. 35a Abs. 9 Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983¹⁷⁸).

Absatz 3: Verteilt werden soll der Ertrag der Abgabe im Auftrag und unter Aufsicht des BAG über die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG)¹⁷⁹ und der Versicherung nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung (MVG)¹⁸⁰. Dieser Mechanismus der Rückverteilung hat sich beispielsweise bei der VOC-Abgabe nach Artikel 23b der Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen vom 12. November 1997¹⁸¹ (VOCV) bewährt.

Absatz 4: Beim Vollzug diverser Massnahmen nach dem künftigen CanPG fallen bei den betroffenen Bundesbehörden Kosten an, die dem Verursacher oder der Verursacherin nicht individuell zugeordnet und daher auch nicht über Gebühren nach Artikel 66 gedeckt werden können. Diese Aufwände sollen mit einer Vollzugsentschädigung finanziert werden, die von den Einnahmen der Lenkungsabgabe abgezogen wird (vgl. Abs. 1). Der Mechanismus der Vollzugsentschädigung wird beispielsweise auch bei der CO₂-Abgabe angewandt (vgl. Art. 38 CO₂-Gesetz). Es handelt sich spezifisch um die Kosten für Vollzugsmassnahmen in diesen Bereichen:

- *Erhebung (BAZG) und Verteilung (BAG) der Lenkungsabgabe*, inkl. Vorschlag von Abgabesätzen zuhanden des Bundesrates nach Artikel 63 Absatz 4 (BAG) (*Bst. a*);
- *Kontrolle des Marktes*, inkl. Oberaufsicht über den Vollzug des künftigen CanPG, Koordination der Vollzugsmassnahmen durch die Kantone und Schaffung einer allfälligen Koordinationsplattform nach Artikel 84, Entwicklung und Betrieb des Nachverfolgungssystems nach Artikel 85, Kontrollmassnahmen betr. Inhaber von Bewilligungen für Anbau und Herstellung, Betrieb des Meldeportals für die Produktmeldungen nach Artikel 34, Kontrollmassnahmen betr. Online-Verkauf, insb. Einhaltung der Anforderungen nach 4. Abschnitt des 5. Kapitels, Einhaltung des Werbeverbotes im Internet nach Artikel 11 Absatz 2 (BAG) (*Bst. b*);
- *Monitoring* nach Artikel 68 (BAG, Bundesamt für Statistik [BFS]) (*Bst. c*);
- *Massnahmen zum Jugendschutz, zur Prävention und zur Schadenminderung* nach Artikel 3b Absatz 2 BetmG, inkl. Information der Öffentlichkeit nach Artikel 89 mittels Aufklärungskampagnen, Bereitstellung von Informationsmaterial, etc. (BAG) (*Bst. d*).

178 SR 814.01

179 SR 832.10

180 SR 833.1

181 SR 814.018

Absatz 5: Die Höhe der Vollzugsentschädigung soll durch den Bundesrat festgelegt werden. Dazu soll er gestützt auf eine Vollzugskosten schätzung im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung und der Modellierungsstudie zur Lenkungsabgabe und den daraus abgeleiteten erwarteten Einnahmen einen festen Prozentsatz oder absoluten Höchstbetrag (vgl. Art. 132 der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen¹⁸²) bestimmen, der von der Lenkungsabgabe für die Vollzugsentschädigung abgezogen wird. Der Bundesrat kann diesen Prozentsatz anpassen, falls die Vollzugskosten wesentlich über oder unter den effektiven Vollzugskosten der Bundesbehörden liegen. Ebenfalls durch den Bundesrat festgelegt werden sollen Art und Verfahren der Verteilung an die Bevölkerung. Die Art und das Verfahren der Verteilung könnten analog zur Verteilung der Lenkungsabgabe für flüchtige organische Verbindungen nach Artikel 23b der VOCV erfolgen. Die Verteilung dürfte jährlich erfolgen. Eine Verzinsung des Abgabeertrages soll eher nicht berücksichtigt werden.

Minderheit: Art. 65 Abs. 2, 3 und 5

Eine Minderheit (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, dass der Ertrag der Lenkungsabgabe in die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) fliessen soll. Entsprechend ist die Verteilung via die obligatorische Krankenpflegeversicherung beziehungsweise die Militärversicherung zu streichen (Abs. 3), und der Bundesrat hat stattdessen die Verteilung über die AHV zu regeln (Abs. 5).

Art. 66 Gebühren

Die für Verfügungen und Dienstleistungen der zuständigen Behörden des Bundes direkt einem Verursacher zuordenbaren Kosten werden in Form von Gebühren abgegolten. Es handelt sich insbesondere um folgende Vollzugsaufgaben:

- Bewilligung für Anbauer und Hersteller nach Artikel 15 ff. (BAG);
- Rückruf nach Artikel 36 (BKF);
- Konzession für Online Verkauf nach Artikel 48 ff. (BAG);
- Bewilligung für Ein- und Ausfuhr nach Artikel 58 (Swissmedic).

Art. 67 Kantonale Gebühren und Aufsichtsabgabe

Absatz 1: Auch die Kantone sollen für ihre Verfügungen und Dienstleistungen im Rahmen des künftigen CanPG Gebühren erheben können. Diese werden namentlich für Verfügungen und Dienstleistungen, die direkt einer Verursacherin oder einem Verursacher zuordenbar sind, erhoben.

Absatz 2: Die Kantone können für die Finanzierung ihrer Vollzugskosten, die nicht über Gebühren gedeckt werden, eine Aufsichtsabgabe nach ihrem kantonalen Recht erheben. Bei der Aufsichtsabgabe handelt es sich um eine pauschalisierte Abgabe für nicht durch Gebühren gedeckte Vollzugskosten, die bei den Verursachern erhoben wird. Im Sinne der Vereinheitlichung mit der Lenkungsabgabe sollen allfällige kan-

tonale Aufsichtsabgaben bei den Verkaufsstellen erhoben werden. Dies, weil die Erhebung damit an der gleichen Stelle geschieht wie die Erhebung der Lenkungsabgabe, was den Vollzug vereinfacht. Zweitens geschieht die Erhebung am Ende der Wertschöpfungskette. Und drittens wird das Prinzip der Verursachergerechtigkeit insofern gestützt, indem nur auf verkaufte Produkte eine Abgabe erhoben wird.

Die Einnahmen aus den kantonalen Aufsichtsabgaben müssen für die Finanzierung der Vollzugskosten im Zusammenhang mit dem künftigen CanPG eingesetzt werden, die nicht über Gebühren gedeckt sind. Dies schliesst beispielsweise auch Massnahmen zur Prävention und Schadenminderung bei Cannabiskonsum mit ein, die im Betäubungsmittelgesetz nach Artikel 3b Absatz 1 und 3g vorgesehen sind. Voraussetzung ist, dass die Massnahmen im direkten Zusammenhang mit der Cannabisproblematik stehen. Eine Quersubvention anderer Bereiche ist ausgeschlossen.

8. Kapitel: Monitoring und Evaluation

Art. 68 *Monitoring*

Der Bund soll ein Monitoring zu folgenden Bereichen erstellen (*Abs. 1*): Umsetzung der wesentlichen Massnahmen nach dem künftigen CanPG (*Bst. a*), Cannabiskonsum in der Bevölkerung (*Bst. b*), Wissen in der Bevölkerung über die Risiken des Cannabiskonsums und einen risikoärmeren Umgang mit Cannabis (*Bst. c*), legaler und illegaler Cannabismarkt (*Bst. d*), cannabisbedingte Erkrankungen und deren Behandlungen (*Bst. e*), cannabisbedingte Unfälle (*Bst. f*) und Strafverfahren (*Bst. g*). Das Monitoring soll eine geeignete Basis an statistischen Daten zum Vollzug und den Auswirkungen des künftigen CanPG, insbesondere auf die öffentliche Gesundheit und öffentliche Sicherheit schaffen.

Nach *Absatz 2* dient die Datenerhebung insbesondere der Information der Öffentlichkeit über Cannabis und die Umsetzung des künftigen CanPG (*Bst. a*), der Schaffung einer Grundlage für die wissenschaftliche Evaluation nach Artikel 69 (*Bst. b*), der Erfassung der Indikatoren für die Anpassung der Lenkungsabgabe (*Bst. c*) und der Steuerung des Vollzugs im Sinne des Zweckartikels (vgl. Art. 1) des künftigen CanPG (*Bst. d*).

Der Bund kann das Monitoring zu einzelnen Bereichen auch Dritten übertragen (*Abs. 3*).

Die Kantone stellen ihre statistischen Daten zum Zweck des Monitorings dem Bund zur Verfügung (*Abs. 4*). Dies ist für eine nationale Beobachtung der Auswirkungen dieses Gesetzes unerlässlich, denn die Kantone spielen eine zentrale Rolle beim Vollzug, insbesondere hinsichtlich der Konzessionierung des Verkaufs in Verkaufsstellen und der Kontrolle der Produktesicherheit.

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten zum Monitoring (*Abs. 5*). Er legt die zu erhebenden Daten fest (*Bst. a*). Für das Monitoring soll auf eine Reihe von bereits bestehenden Datenerhebungen aufgebaut und erweitert werden können, die insbesondere im Bereich des Monitorings nach dem BetmG durchgeführt werden (vgl. Art. 29c

Abs. 2 BetrMG)¹⁸³. Wichtige neue Datenquellen stellen z.B. das elektronische System zur Nachverfolgung nach Artikel 85 oder die vorgesehenen Berichterstattungen der Konzessionäre nach Artikel 56 oder der Kantone nach Artikel 87 Absatz 3 dar. Um aussagekräftige Daten aus Bevölkerung zu erhalten, insbesondere zu *Bst. b* und *c*, sollen entweder bestehenden Datenerhebungen erweitert werden oder eine cannabispezifische Bevölkerungsumfrage geschaffen werden. Dadurch sollen Entwicklungen innerhalb besonders relevanter Zielgruppen (Jugendliche, problematisch Konsumierende) ausreichend erfasst werden. Die cannabispezifische Bevölkerungsumfrage kann konzeptuell an der *International Cannabis Policy Study* anknüpfen, um auch die internationale Vergleichbarkeit zu erleichtern.¹⁸⁴ Erhoben werden könnten unter anderen Daten zu:

- Verbreitung des Konsums, insbesondere des problematischen Konsums;
- Konsumverhalten verschiedener Altersgruppen und sozialen Gruppen;
- Wissen und Wahrnehmung in der Bevölkerung zu Cannabis und seinen Risiken (insbesondere Jugendliche);
- Konsumkompetenzen, Konsummotive und risikoarmer Konsum;
- Wahrnehmung und Wirkung von Präventionsmassnahmen;
- Gesundheitliche und soziale Auswirkungen des Cannabis Konsums und Inanspruchnahme von Beratungen und Behandlungen;
- Auswirkungen auf Dritte (insbesondere Minderjährige);
- Angebot und Nachfrage Preiswahrnehmung, Qualitätswahrnehmung im legalen und illegalen Cannabismarkt;
- Sicherheit am Arbeitsplatz und im Strassenverkehr;
- Verstösse, Verzeigungen, Strafverfahren, Kontrollen.

Weiter definiert der Bundesrat die wesentlichen Massnahmen nach diesem Gesetz, deren Umsetzung nach Absatz 1 Buchstabe a beobachtet werden soll (*Bst. b*). Dies könnten insbesondere die Massnahmen betreffend den Jugendschutz wie Testkäufe, betreffend die Prävention und Schadenminderung im Bereich des Verkaufs, betreffend die Sicherstellung der Produktesicherheit, betreffend die Einhaltung des Werbeverbots und betreffend die Erreichung der Lenkungsziele sein. Der Bundesrat regelt zudem die Form, in der die statistischen Daten nach Absatz 4 dem Bund durch die Kantone zur Verfügung zu stellen sind (*Bst. c*). Damit wird gewährleistet, dass diese überhaupt kantonsübergreifend ausgewertet werden können. Im Ausführungsrecht

¹⁸³ Z.B. Messung von Metaboliten im Abwasser via DroMedArio (www.bag.admin.ch > Das BAG > Ressortforschung und Evaluation > Forschung im BAG > Forschung nichtübertragbare Krankheiten (NCD) > DroMedArio), Studie zu *Health Behaviour in School-aged Children* (HBSC), die Schweizerische Gesundheitsbefragung (www.bfs.admin.ch > Statistiken > Gesundheit > Erhebungen > Schweizerische Gesundheitsbefragung) oder die Erhebung Gesundheit und Lifestyle (www.bag.admin.ch > Das BAG > Ressortforschung & Evaluation > Forschung im BAG > Forschung Nichtübertragbare Krankheiten (NCD) > MonAM: Monitoring-System Sucht und nichtübertragbare Krankheiten > Erhebung Gesundheit und Lifestyle).

¹⁸⁴ International Cannabis Policy Study (ICPS), abrufbar unter: <https://davidhammond.ca/projects/drugs-policy/illicit-drug-use-among-youth/>

sollen auch die technischen und organisatorischen Aspekte der Datenerhebung festgelegt werden (*Bst. d*). Die Erhebung der Daten könnte primär durch das BAG und das BFS erfolgen. Analyse und Interpretation könnten durch das BAG und bei Bedarf unter Beizug des BFS vorgenommen werden. Die Häufigkeit und der Zeitpunkt der Datenerfassung (*Bst. e*) dürfte sich je nach Indikator unterscheiden. So müssen die Verkaufsdaten, welche mit dem elektronischen Nachverfolgungssystem als Grundlage für die Festlegung der Abgabesätze für die Lenkungsabgabe erfasst werden und mit denen sich die Entwicklung des legalen Marktes verfolgen lässt, kontinuierlich erfasst und für das Monitoring zur Verfügung gestellt werden. Hingegen könnten Bevölkerungsbefragungen zum Konsumverhalten periodisch (z.B. alle zwei Jahre) durchgeführt werden, wobei sie in der Anfangsphase bis zur ersten Evaluation (vgl. Erläuterungen zu Art. 69) jährlich durchgeführt werden könnten. Auch die Zuständigkeit für die Veröffentlichung der statistischen Ergebnisse und deren Form gilt es im Ausführungsrecht festzulegen (*Bst. f*). Die Veröffentlichung müsste zwischen BFS und BAG abgestimmt und unter Beachtung der geltenden Rechtsgrundlagen (insb. Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992¹⁸⁵) vorgenommen werden. Die vom BAG erhobenen statistischen Daten könnten dem BFS zur Veröffentlichung übermittelt werden. Das BFS müsste die Rohdaten erhalten, damit die entsprechenden Auswertungen und Verknüpfungen mit weiteren Datenbeständen sichergestellt werden können. Die Daten unterliegen dem Statistikgeheimnis. Das gewährleistet den Datenschutz, die Datensicherheit und die Verwendung zu rein statistischen Zwecken.

Art. 69 *Evaluation*

Die Bestimmung in *Absatz 1* lehnt sich an Artikel 170 der Bundesverfassung¹⁸⁶ (BV) an, welcher verlangt, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Die erste Evaluation erfolgt spätestens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes. In dieser Zeitspanne sollte sich der legale Cannabismarkt etabliert haben und eine Evaluation kann allfälligen Revisionsbedarf auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe aufzeigen. Die weiteren Evaluationen des Gesetzes werden regelmässig durchgeführt, jedoch können diese je nach Entwicklung der Cannabisproblematik in grösseren Zeitabständen erfolgen.

Die Berichterstattung des EDI an den Bundesrat bei Vorliegen wichtiger Erkenntnisse aus der Evaluation (*Abs. 2*) rechtfertigt sich angesichts der politischen Bedeutung der Schaffung eines legalen Cannabismarktes.

9. Kapitel: Datenschutz und -austausch

Art. 70 *Datenbearbeitung*

Absatz 1: Nach Artikel 34 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 25. September 2020¹⁸⁷ über den Datenschutz (DSG) dürfen Organe des Bundes Personendaten natürlicher

¹⁸⁵ SR 431.01

¹⁸⁶ SR 101

¹⁸⁷ SR 235.1

Personen nur dann bearbeiten, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. *Absatz 1* schafft diese gesetzliche Grundlage für jede Datenbearbeitung im Zusammenhang mit dem Vollzug der Cannabisproduktegesetzgebung durch Bundesbehörden und kantonale Behörden. Die Bearbeitung oder das Bearbeiten lassen von Daten umfasst zum einen Personendaten natürlicher Personen (vgl. Begriffsdefinition in Art. 5 Bst. a DSGVO), zum andern Daten juristischer Personen nach Artikel 57r des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹⁸⁸ (RVOG), einschliesslich der in *Absatz 1* genannten besonders schützenswerten Daten (vgl. Art. 5 Bst. c DSGVO; Art. 57r Abs. 2 RVOG). Daten juristischer Personen werden beispielsweise im Rahmen der Erteilung der Bewilligungen nach Artikel 15 ff. oder der Online-Konzession nach Artikel 48 ff. bearbeitet, weshalb auch diese hier zu nennen sind.

Die Bearbeitung von Personendaten muss den allgemeinen Grundsätzen der Datenschutzgesetzgebung entsprechen. Zu diesen gehört das Recht jeder Person, Einsicht in alle Daten zu erhalten, die sie betreffen (Art. 25 DSGVO), und gegebenenfalls die Berichtigung dieser Daten zu verlangen (Art. 32 DSGVO).

Absatz 1 listet die verschiedenen Zwecke der Datenbearbeitung im Rahmen des Vorwurfs auf. *Buchstabe a* betrifft die Datenbearbeitung im Rahmen des gewerblichen Anbaus und der gewerblichen Herstellung. Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens bearbeitet das BAG diverse Daten, auch besonders schützenswerte Daten. So sieht Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe b vor, dass die betrieblichen Voraussetzungen für die Herstellung von Cannabisprodukten nachgewiesen werden und damit u.U. dem BAG Fabrikationsgeheimnisse offengelegt werden müssen. Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe e verlangt, dass das BAG Daten zu Strafregistereinträgen der bezeichneten verantwortlichen Person bearbeitet und damit besonders schützenswerte Personendaten. Daten über verwaltungsrechtliche Sanktionen sind beispielsweise im Zusammenhang mit Kontrollmassnahmen nach Artikel 37 Absatz 4 zu bearbeiten. Die zuständigen Behörden der Kantone informieren demnach die Bewilligungsbehörde des Bundes über schwerwiegende Unregelmässigkeiten und Verstösse, die sie im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit feststellen. Wird eine Bewilligung erneuert, kann die Bewilligungsbehörde Daten über damit im Zusammenhang stehende Verwaltungsanktionen bearbeiten. Die Bearbeitung von Fabrikationsgeheimnissen und damit besonders schützenswerter Daten juristischer Personen kann aber auch im Rahmen von Artikel 34 erforderlich sein, wonach beispielsweise bei der Herstellung wesentlich geänderter Cannabisprodukte mit Zusatzstoffen die Produktzusammensetzung gemeldet werden muss. Auch im Rahmen der Kontrollen nach den Artikeln 37 ff. gilt es u.U. besonders schützenswerte Daten der Betriebe zu bearbeiten.

Buchstabe b betrifft die zu bearbeitenden Daten im Bereich des Verkaufs nach dem 5. Kapitel, insbesondere die Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung der Konzessionen (vgl. Art. 40 ff. und 48 ff., v.a. Art. 49 Abs. 1 Bst. f) und die Kontrolle (vgl. Art. 45 ff. und 53 ff.), ob die Konzessionäre die Bestimmungen bezüglich Verkaufsstellen (vgl. Art. 42 ff.) einhalten. Ähnlich wie im Bereich des gewerblichen Anbaus und der gewerblichen Herstellung sind auch hier entsprechende Daten im Rahmen der Konzessionserteilung und der Kontrolle der Verkaufsbestimmungen zu bearbeiten

auch besonders schützenswerte Daten namentlich über Fabrikationsgeheimnisse und Sanktionen. Im Rahmen der Konzessionserteilung sind im Bereich des Verkaufs insbesondere auch Geschäftsgeheimnisse offenzulegen und von den Behörden zu bearbeiten, indem die Verwendung von allfälligen Gewinnen (Art. 40 Abs. 1 Bst. c.) aufgezeigt werden muss oder Angaben über die Lohnstruktur der Belegschaft gemacht werden müssen.

Buchstabe c betrifft die Datenbearbeitung im Bereich der Ein-, Durch- und Ausfuhr nach dem 6. Kapitel. Die Datenbearbeitung erfolgt insbesondere zur Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen nach Artikel 58 sowie zur Wahrnehmung der Vollzugsaufgaben an der Grenze nach Artikel 61.

Buchstabe d umfasst namentlich die Finanzdaten der Unternehmen (z.B. Verkaufsvolumen) oder die Daten zu den Cannabisprodukten (z.B. deren Zusammensetzung), die für die Berechnung der Lenkungsabgabe, der Vollzugsentschädigung und der Gebühren nach dem 7. Kapitel (insbesondere Art. 63 und 64) erforderlich sind.

Buchstabe e erlaubt die Bearbeitung von nicht unter die vorherigen Buchstaben fallenden Daten durch Behörden der Kantone und des Bundes, wenn sich weitere Vollzugshandlungen für die Erteilung von Bewilligungen und für die Aufsicht als notwendig erweisen. *Buchstabe e* nennt insbesondere Daten, die bei der Erteilung von Bewilligungen und bei der Aufsicht anfallen. Er stellt jedoch einen generellen Aufvatbestand dar für Vollzugshandlungen im Rahmen dieses Gesetzes (vgl. Art. 46 Abs. 5 Bst. a und Art. 88 Abs. 2).

Buchstaben c, d und e nennen die folgenden besonders schützenswerten Personendaten: Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen sowie Daten über Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse. Die *Buchstaben f und g* umfassen die Daten, die benötigt werden, um die Nachverfolgung und Transparenz der in Verkehr gebrachten Cannabisprodukte zu gewährleisten, namentlich durch die Einführung des elektronischen Produktmeldesystems (Art. 34) oder die Verbreitung von Informationen im Rahmen eines Produktrückrufs (Art. 36). Bearbeitet werden können Daten über Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse. Schliesslich bearbeitet der Bund Daten zu natürlichen und juristischen Personen im Rahmen des elektronischen Nachverfolgungssystems nach Artikel 85 (*Bst. h*). Dort können besonders schützenswerte Daten zu Zusammensetzungen von Cannabisprodukten, die dem Fabrikationsgeheimnis unterliegen, verarbeitet werden.

Angesichts der Vielzahl an Vollzugsbehörden und institutionellen Ebenen werden neben dem DSG und RVOG auch die kantonalen Datenschutzgesetze zu berücksichtigen sein. Die Kantone werden mit dieser Bestimmung ebenfalls ermächtigt, Personendaten im Rahmen des Vollzugs des künftigen CanPG zu bearbeiten oder bearbeiten zu lassen, damit sie über eine entsprechende spezifische Datenbearbeitungsgrundlage auch zur Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten verfügen.

Absatz 2: Da die Vollzugsaufgaben der im Absatz 1 genannten zuständigen Stellen vielfältig sind und sie zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Erlasses noch nicht alle abschliessend bekannt sind, werden die zuständigen Stellen im Einzelfall ermächtigt, weitere besonders schützenswerte Personendaten zu bearbeiten. Dies jedoch nur, sofern dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem Gesetzbefund erforderlich ist.

Absatz 3 ermächtigt den Bundesrat, Form und Inhalt der Datenbearbeitung sowie die entsprechenden Aufbewahrungs- und Vernichtungsfristen festzulegen.

Art. 71 Datenaustausch im Inland

Dieser Artikel ist weitgehend an Artikel 40 TabPG angelehnt. Um den Vollzug des künftigen CanPG sicherzustellen, müssen die zuständigen Organe des Bundes und der Kantone ihre Informationen austauschen können. Treten Probleme mit einem auf dem Markt bereitgestellten Produkt auf, muss zum Beispiel ein kantonales Vollzugsorgan das zuständige Vollzugsorgan eines anderen Kantons oder die zuständigen Bundesbehörden davon in Kenntnis setzen können.

Absatz 1 verpflichtet die aufgeführten Stellen, die für die Erfüllung der Vollzugsaufgaben im Rahmen des künftigen CanPG benötigten Daten untereinander auszutauschen. Dies umfasst sowohl Personendaten als auch weitere Informationen im Zusammenhang mit dem Vollzug der Cannabisproduktegesetzgebung, wie z.B. Informationen über problematische Produktezusammensetzungen. Die Pflicht zur Datenlieferung gilt nur, soweit die Daten tatsächlich für den Vollzug einer gesetzlichen Aufgabe notwendig sind und falls die Stelle, die sie verlangt, effektiv mit der betreffenden Vollzugsaufgabe betraut wurde. Andernfalls ist kein Datenaustausch möglich.

Absatz 2 beauftragt den Bundesrat, die Einzelheiten des Datenaustauschs zu regeln, das heisst die Art und Weise des Austauschs und die Form, in der die Daten zur Verfügung gestellt werden müssen. Im Hinblick auf eine effiziente Nutzung der Daten unter Einhaltung der Datenschutzerfordernisse ist dieser letztere Aspekt wichtig.

Art. 72 Datenaustausch mit dem Ausland und mit internationalen Organisationen

Der Inhalt dieses Artikels entspricht weitgehend Artikel 61 LMG bzw. Artikel 41 TabPG. Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit (vgl. Art. 86) arbeiten die zuständigen Bundesbehörden mit ausländischen Behörden, Institutionen oder mit internationalen Organisationen zusammen. Es ist Sache des Bundesrates, die Zuständigkeiten und Verfahren für den Austausch von Personendaten und Daten juristischer Personen im Einzelnen festzulegen, um eine effiziente Nutzung der zum Zweck des Gesundheitsschutzes und der öffentlichen Sicherheit notwendigen Daten sicherzustellen und zugleich die Einhaltung der Datenschutzerfordernisse zu gewährleisten (*Abs. 1*).

Besonders schützenswerte Daten wie z.B. Daten betreffend verwaltungs- oder strafrechtliche Sanktionen, die gegen ein Unternehmen oder eine Privatperson verhängt worden sind, dürfen an ausländische Behörden, Institutionen oder internationale Organisationen nur dann weitergegeben werden, wenn einer der Tatbestände gemäss *Absatz 2* vorliegt, nämlich: die Schweiz ist aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags oder eines Beschlusses einer internationalen Organisation verpflichtet, solche Daten zur Verfügung zu stellen (*Bst. a*); die Bekanntgabe solcher Daten ist zur Abwendung unmittelbar drohender Gefahr für die Gesundheit unbedingt erforderlich (*Bst. b*) oder die Daten ermöglichen es, im Einzelfall illegalen Handel oder weitere schwerwiegende Verstösse gegen den Vorentwurf aufzudecken (*Bst. c*). Ausserdem können

Rechtshilfeverfahren insbesondere im Bereich Strafrecht gestützt auf die internationalen Rechtshilfeübereinkommen durchgeführt werden.

Der Datenaustausch mit ausländischen Behörden, Institutionen oder internationalen Organisationen im Rahmen des Vollzugs technischer Vorschriften ist in Artikel 22 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995¹⁸⁹ über die technischen Handelshemmnisse (THG) geregelt.

10. Kapitel: Strafbestimmungen

1. Abschnitt: Strafbare Handlungen

Nach den Artikeln 2 und 3 des Vorentwurfs fallen Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC zu nicht medizinischen Zwecken in den Geltungsbereich des Vorentwurfs. Gemäss dem 4. Kapitel soll Cannabis legal angebaut und Cannabisprodukte legal hergestellt und schliesslich auf den Markt gebracht werden (5. Kapitel) können. Zudem ist die Selbstversorgung im Rahmen der Vorschriften des 3. Kapitels erlaubt. Die medizinische und wissenschaftliche Verwendung von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC fällt hingegen weiterhin in den Geltungsbereich des BetmG (vgl. Art. 3 Abs. 2). In diesem Fall bleiben die einschlägigen Strafbestimmungen des BetmG somit anwendbar (Art. 19 ff. BetmG). Wenn Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC als Heilmittel verwendet werden, fallen sie in den Geltungsbereich des Heilmittelgesetzes vom 15. Dezember 2000¹⁹⁰ (HMG) (vgl. auch Art. 1b BetmG und zu den Strafbestimmungen Art. 86 ff. HMG).

Für Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC (umfasst Cannabis und THC nach dem neu zu schaffenden Verzeichnis h BetmVV-EDI und somit auch Cannabisprodukte) zu nicht medizinischen Zwecken gelten die nachfolgend erläuterten Strafbestimmungen. Bei diesen wird, wo sinnvoll, der umfassende Begriff «Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC» im Sinne des künftigen Artikel 2 Buchstabe a Ziffer 3 VE-BetmG (vgl. Änderung anderer Erlasse, Ziff. 3) verwendet, um sicherzustellen, dass z.B. auch der illegale Umgang mit THC in Reinform strafrechtlich geahndet werden kann. Begeht ein Minderjähriger eine der strafbaren Handlungen, so untersteht er dem Jugendstrafrecht (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a des Jugendstrafgesetzes vom 20. Juni 2003¹⁹¹).

Art. 73–74

Das künftige CanPG soll den legalen Umgang mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC (Cannabis aus der Selbstversorgung und dem gewerblichen Anbau, Ausgangsmaterial und Cannabisprodukte) zu nicht medizinischen Zwecken ermöglichen. Wer ausserhalb dieses legalen Rahmens weiterhin am illegalen Markt teilnimmt macht sich gemäss *Artikel 73* strafbar. Darunter fällt auch das Verbot für Inhaber einer

¹⁸⁹ SR **946.51**

¹⁹⁰ SR **812.21**

¹⁹¹ SR **311.1**

Anbau- oder Herstellungsbewilligung, Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC unentgeltlich abzugeben (*Art. 73 Abs. 1 Bst. d*). Der Strafraumen gemäss *Artikel 73 Absatz 1* entspricht dem Strafraumen nach *Artikel 19 Absatz 1 BetmG*. Da *Artikel 73* im Gegensatz zu *Artikel 19 BetmG* den Strafraumen ausschliesslich für Cannabis, Ausgangsmaterial und Cannabisprodukte festlegt, kann dieser für Cannabisdelikte ausgeschöpft werden.

Artikel 74 regelt die Übertretungstatbestände. *Buchstabe a* sieht vor, dass mit Busse bestraft wird, wer im öffentlichen Raum mehr als die nach *Artikel 7* zulässige Menge eines Cannabisproduktes oder eines Erzeugnisses aus der Selbstversorgung besitzt. Wird die zulässige Höchstmenge zur unentgeltlichen Abgabe an Erwachsene durch Privatpersonen überschritten, fällt dies unter den Tatbestand nach *Artikel 74 Buchstabe b*. Gemäss *Artikel 74 Buchstabe c* wird mit Busse bestraft, wer zur Selbstversorgung vier bis zehn weibliche Cannabispflanzen in der Blütenphase gleichzeitig anbaut. Wer mehr als zehn weibliche Cannabispflanzen anbaut, wird nach *Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe a* bestraft. Wer entgegen dem Verbot im Rahmen der Selbstversorgung THC teilsynthetisch oder synthetisch herstellt, erfüllt den Tatbestand nach *Artikel 74 Buchstabe d*. Die Besitzmengen nach *Artikel 74 Buchstabe e* beziehen sich auf den privaten Bereich gemäss *Artikel 14*. Was nicht im privaten Bereich zur Selbstversorgung ohne die dafür notwendige Bewilligung besessen wird, fällt unter den Tatbestand nach *Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe a*. Im gewerblichen Bereich ist dies im Rahmen einer entsprechenden Herstellungsbewilligung hingegen zulässig. Nach *Artikel 74 Buchstabe f* macht sich strafbar, wer gegen eine Ausführungsvorschrift des Bundesrates verstösst, soweit deren Übertretung in der Verordnung für strafbar erklärt wird.

Artikel 19 Absatz 2 Buchstaben b–d BetmG wurden als qualifizierte Tatbestände in den Vorentwurf sprachlich leicht angepasst übernommen. Nach *Artikel 73 Absatz 2 Buchstabe b* muss ein grosser Umsatz oder ein erheblicher Gewinn erzielt werden, damit der qualifizierte Tatbestand zur Anwendung gelangt. Das OBG und das zugehörige Ausführungsrecht soll so angepasst werden, dass bei den Übertretungen nach *Artikel 74* Ordnungsbussen verhängt werden können.

Minderheit: Art. 74 Einleitungssatz und Art. 78 Abs. 1 Einleitungssatz

Eine Minderheit (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, dass bei Tatbeständen, die nur mit Bussen oder Geldstrafen geahndet werden, die Busse mindestens 100 Franken und die Geldstrafe mindestens vier Tagessätze betragen muss.

Art. 75 Verstoß gegen das Verbot der Abgabe an Minderjährige

Bei *Artikel 75* handelt es sich um einen qualifizierten Tatbestand im Verhältnis zu *Artikel 74 Buchstabe b*, der sich im Sinne des Jugendschutzes rechtfertigt. Der Strafraumen entspricht dem analogen Tatbestand von *Artikel 19^{bis} BetmG*.

Art. 76–78

Wer vorsätzlich gegen die Anforderungen an die Cannabisprodukte (Produktequalität, Verpackung, Produkteinformationen und Warnhinweise [vgl. 2. und 3. Abschnitt des

4. Kapitels)], die Verkaufsvorschriften (5. Kapitel) sowie weitere Bestimmungen des Gesetzes (z.B. Vorschriften zum elektronischen Nachverfolgungssystem, Vorschriften zur Ein-, Durch- und Ausfuhr oder Werbeverbot) verstösst, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe (*Art. 76 und 77*) bzw. mit Geldstrafe (*Art. 78*) bestraft.

Nach *Artikel 78 Absatz 1 Buchstabe f* des Vorentwurfs macht sich unter anderem strafbar, wer die Lenkungsabgabe hinterzieht oder gefährdet. Der Begriff der Gefährdung richtet sich in analoger Weise nach dem Begriff, wie er in Artikel 43 des CO₂-Gesetzes festgelegt ist.

Die Lenkungsabgabe gefährdet demnach wer:

- sich gesetzeswidrig nicht als abgabepflichtiger Konzessionär meldet;
- Geschäftsbücher, Belege, Geschäftspapiere und sonstige Aufzeichnungen nicht ordnungsgemäss führt, ausfertigt, aufbewahrt oder vorlegt, der Pflicht der Eintragung ins Nachverfolgungssystem nicht oder nicht ordnungsgemäss nachkommt oder seiner Auskunftspflicht nicht nachkommt;
- in einem Antrag auf Abgabevergütung oder -rückerstattung oder als auskunftspflichtige Person unwahre Angaben macht, erhebliche Tatsachen verschweigt oder über solche Tatsachen unwahre Belege vorlegt;
- für die Abgabbeerhebung massgebende Daten und Cannabisprodukte nicht oder unrichtig deklariert;
- in Rechnungen oder anderen Dokumenten eine nicht oder nicht in dieser Höhe bezahlte Lenkungsabgabe ausweist; oder
- die ordnungsgemässe Durchführung einer Kontrolle erschwert, behindert oder verunmöglicht.

Eine Abgabevergütung oder -rückerstattung könnte z.B. dann notwendig werden, wenn eine Ware zurückgerufen wird, etwa aufgrund einer fehlerhaften Deklaration der abgabepflichtigen Produkte.

Art. 79 Einziehung

Diese Bestimmung entspricht Artikel 24 BetmG. Es ist wichtig, dass den zuständigen Behörden auch im Rahmen des künftigen CanPG die Möglichkeit zur Einziehung von Cannabis eingeräumt wird.

Art. 80 Verhältnis zu anderen Bundesgesetzen

Analog Artikel 27 Absatz 2 BetmG wird festgehalten, dass im Bereich Ein-, Durch- und Ausfuhr die Strafbestimmungen des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG)¹⁹² sowie des Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009 (MWSTG)¹⁹³ keine Anwendung finden.

¹⁹² SR **631.0**

¹⁹³ SR **641.20**

2. Abschnitt: Strafverfolgung

Art. 81 *Strafverfolgung*

Die Strafverfolgung ist Sache der Kantone (*Abs. 1*).

Die *Absätze 2 und 3* entsprechen Artikel 28 Absätze 2 und 3 BetmG.

Für besonders leichte Fälle, in denen Schuld und Tatfolgen geringfügig sind, wird analog zu Artikel 87 Absatz 6 HMG eine Bestimmung vorgesehen, welche das Opportunitätsprinzip berücksichtigt. Neben der in den Artikeln 76 Absatz 2, 77 Absatz 2 und 78 Absatz 2 vorgesehenen Möglichkeit, leichte Fälle mit Busse zu bestrafen, soll deshalb in besonders leichten Fällen auch der gänzliche Verzicht auf Strafverfolgung und Bestrafung möglich sein (*Abs. 4*).

Art. 82 *Melde- und Anzeigepflicht*

Absatz 1: Damit allfällige notwendige Massnahmen durch die zuständige Bewilligungs- oder Konzessionsbehörde getroffen werden können, hat die Strafverfolgungsbehörde, welche ein Strafverfahren gegen eine Inhaberin oder einen Inhaber einer Bewilligung oder einer Konzession eröffnet, die zuständige Behörde zu informieren.

Entsprechend gilt nach *Absatz 2* auch eine Anzeigepflicht der zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone von strafbaren Widerhandlungen gegen Vorschriften des Vorentwurfs gegenüber der zuständigen Strafverfolgungsbehörde.

11. Kapitel: Aufgaben des Bundes und der Kantone

1. Abschnitt: Zusammenarbeit

Art. 83

Dieser Artikel verankert den Grundsatz der Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und sieht vor, dass weitere Behörden wie Gemeinden oder andere Organisationen einbezogen werden können, wenn sie betroffen sind. Er knüpft an Artikel 44 BV an, wonach Bund und Kantone einander bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten. Die Koordination kann beispielsweise die Abstimmung der Vollzugsmassnahmen und der Informationstätigkeit sowie die Begleitung der Umsetzung und Weiterentwicklung des künftigen CanPG gewährleisten. Insbesondere die Prävention sollte zwischen den beiden institutionellen Ebenen koordiniert werden (vgl. dazu auch Art. 3 Abs. 1 Bst. b sowie 1a. Kapitel des BetmG).

Minderheit: Art. 83, Art. 84 Abs. 2 und 3, Art. 85 Abs. 3 Bst. d, Art. 87 Abs. 3 Einleitungssatz und Bst. a–c

Eine Minderheit (Hässig Patrick, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Porchet, Weichelt, Wyss) beantragt, die Bestimmungen zur Aufgaben-

teilung des Bundes und der Kantone einerseits verbindlicher zu formulieren und andererseits zusätzliche Vorgaben zu Berichterstattung, Monitoring und Evaluation vorzusehen.

2. Abschnitt: Aufgaben des Bundes

Art. 84 *Aufsicht und Koordination*

Der Bund beaufsichtigt den Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen durch die Kantone (*Abs. 1*). Es liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone, ihre Massnahmen untereinander zu koordinieren.

Gemäss *Absatz 2* hat der Bund auch eine subsidiäre Koordinationsfunktion, nämlich wenn dies für einen einheitlichen Vollzug erforderlich ist. Gemäss *Buchstabe a* kann er Massnahmen für einen einheitlichen Vollzug vorschreiben. Dies beinhaltet beispielsweise die Festlegung der erforderlichen Dichte an kantonalen Kontrollmassnahmen im Bereich der Herstellung oder des Verkaufs. Die Gewährleistung eines einheitlichen Vollzugs stellt insbesondere sicher, dass die Testkäufe in angemessener Form und Anzahl durchgeführt werden. Gemäss *Buchstabe b* kann der Bund die Kantone verpflichten, über bestimmte Vollzugsmassnahmen zu informieren. Dies beinhaltet insbesondere die Festlegung von Inhalten für die Berichterstattung der Kantone an den Bund nach Artikel 87 Absatz 3 im Sinne einer einheitlichen Informationstätigkeit. Dies kann aber auch eine einmalige Informationstätigkeit etwa zu einer bestimmten Entwicklung betreffen.

Gemäss *Buchstabe c* kann der Bund zu Koordinationszwecken eine Plattform schaffen, die zur Vereinfachung und Vereinheitlichung des Vollzuges des künftigen CanPG beitragen soll. Diese Plattform setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Kantonen sowie betroffener Organisationen (z.B. EKS/N) zusammen. Themen, zu denen eine abgestimmte Vorgehensweise der Kantone zweckmässig erscheint, dürfen etwa Richtlinien für die Kontrollinspektion bei Verkaufs- und Produktionsstellen, Schulungsinhalte für das Verkaufspersonal oder Mindeststandards für die Verwendung allfälliger Erträge aus dem Verkauf sein.

Art. 85 *Nachverfolgungssystem*

Zweck des Nachverfolgungssystems ist es, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zu gewährleisten, in dem die Transaktionen überwacht und Abzweigungen auf den illegalen Markt verhindert werden. Auch soll damit überwacht werden, dass kein illegal produziertes oder unsicheres Cannabis auf den legalen Markt gelangt. Das Nachverfolgungssystem soll zudem als wichtige Datenquelle dienen, zum Beispiel für das Monitoring nach Artikel 68, zur Erhebung der Lenkungsabgabe nach Artikel 64 Absatz 3 und zur Überprüfung von deren Zielerreichung nach Artikel 62 Absatz 5. Das Nachverfolgungssystem kann ferner den Vollzug der Rücknahme von Cannabisprodukten nach Artikel 36 Absatz 2 erleichtern, wodurch es zur Sicherstellung des Verbraucherschutzes beiträgt. Schliesslich soll es der Kontrolle der entsorgten Cannabisprodukte dienen (vgl. Art. 88 Abs. 4).

Mit dem Nachverfolgungssystem soll die sich auch aus dem EHÜ (vgl. Art. 22 i.V.m. Art. 28 EHÜ) und dem Betäubungsmittelrecht ergebende Kontrollpflicht eingehalten werden. Das EHÜ sieht ein staatliches Kontrollsystem für den Anbau und die Ernte von Cannabis vor. Eine zeitgemässe Auslegung dieser Bestimmungen rechtfertigt erstens den Einsatz von elektronischen Mitteln zur Nachverfolgung von Lieferketten, und zweitens die Ausführung der Kontrollpflichten durch mehrere zentrale und dezentrale Behörden anstatt durch eine einzige Cannabis-Agentur, wovon im EHÜ von 1961 die Rede ist.¹⁹⁴ Mit dem Nachverfolgungssystem wird ein solches Kontrollsystem sinngemäss für Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken umgesetzt. Die nach internationalem Recht erforderliche Kontrolle kann so sichergestellt und damit mögliche negativen Auswirkungen eines unkontrollierten legalen Cannabismarktes in der Schweiz auf die Nachbarländer vermieden werden (vgl. Ziff. 7.2).

Ein ähnliches System zur Nachverfolgung wird bereits im Rahmen der wissenschaftlichen Pilotversuche mit Cannabis benutzt. Auf die damit gemachten Erfahrungen kann entsprechend aufgebaut werden. Systeme zur Nachverfolgung sind auch in verschiedener Ausgestaltung in Ländern wie Kanada oder in vielen US-Bundesstaaten, u.a. Kalifornien und Colorado, vorzufinden.

Im Nachverfolgungssystem erfasst werden sollen gemäss *Absatz 1* Cannabissamen und -stecklinge für den gewerblichen Anbau, Cannabis im Sinne von Cannabispflanzen und Cannabiserntebeständen, Ausgangsmaterial, inkl. (teil)synthetisch hergestelltes THC, THC-haltiges Abfallmaterial, das im Anbau- oder Herstellungsprozess anfällt, und Cannabisprodukte in allen aufeinanderfolgenden Produktions-, Verarbeitungs- und Handelsstufen, das heisst, vom Anbau bis zum Endverkauf («from seed to sale») sowie auch deren Entsorgung (Art. 88). Auch das Ausgangsmaterial und die Cannabisprodukte, die gemäss Artikel 58 ein- und ausgeführt werden, sind im Nachverfolgungssystem zu erfassen.

Cannabissamen und -stecklinge, die im gewerblichen Anbau verwendet werden, sollen aus mehreren Gründen im Nachverfolgungssystem erfasst werden. Erstens ist die Gewinnung von Betäubungsmitteln für die gewerbliche Weiterverarbeitung das erklärte Ziel von Inhabern von Anbaubewilligungen. Zweitens ist es praktischer, die ausgesäten Cannabissamen und die aufgezogenen Cannabisstecklinge gleich zu Beginn zu erfassen, als das Wachstumsstadium von jeder einzelnen weiblichen Cannabispflanze zu bestimmen, ab dem das Pflanzenmaterial die betäubungsmittelrechtliche Schwelle von 1 Prozent THC überschreitet.

Absatz 2: Zur Erfassung verpflichtet sind alle Inhaber von Bewilligungen für den Anbau und die Herstellung sowie alle Inhaber von Konzessionen für den Verkauf. Die Erfassung von entsorgtem Ausgangs- und Abfallmaterial sowie von entsorgten Cannabisprodukten wird in Artikel 88 Absatz 3 geregelt. Im Nachverfolgungssystem nicht erfasst werden soll Cannabis aus der Selbstversorgung. Dies, weil eine solche Erfassung der Selbstversorgung weder verhältnismässig noch durchsetzbar wäre, nicht dem Prinzip der Eigenverantwortung in diesem Bereich entsprechen würde und Selbstversorgerinnen und Selbstversorger nicht registriert werden sollen.

¹⁹⁴ Sprecher, F. (2023): Rechtsgutachten Völkerrechtskonformität einer Cannabisregulierung im Rahmen der Pa. Iv. Siegenthaler 2023. Zuhanden des BAG. Abrufbar unter: www.parlament.ch > 20.473 > Öffentliche Kommissionsunterlagen, S. 47-48.

Mit der Delegationsnorm in *Absatz 3* sollen die Einzelheiten zum Nachverfolgungssystem durch den Bundesrat geregelt werden. Unter die einzutragenden Daten gemäss *Buchstabe a* können zum Beispiel fallen:

- Einzelne Erfassung jeder Cannabispflanze (beziehungsweise bereits bei Aussaat des Cannabissamens oder Pflanzung des Cannabisstecklings), von Ausgangsmaterial und von jedem Cannabisprodukt über eine spezifische Markierung oder Codierung. Dies kann beispielsweise mittels QR-Codes oder Radio Frequency Identification-Technologie (RFID-Tags) geschehen. Sollten beispielsweise QR-Codes verwendet werden, wäre dieser auf der Verpackung der Cannabisprodukte anzubringen (vgl. Art. 28 Abs. 1 Bst. j).
- Technisch kann die Erfassung im Nachverfolgungssystem mittels Identifikationsnummern, welche in einem QR-Code oder im RFID-Tag hinterlegt werden, erfolgen. Anhand dieser Nummern können verschiedene Informationen hinterlegt und abgerufen werden, wie beispielsweise Sorte, Anbaubedingungen und Wachstumsphasen, Ernte, Weiterverarbeitung, Produktionschargen, Lagerung, Transport, Verkauf oder Entsorgung.
- Bei Ausgangsmaterial aus der Cannabispflanze könnten die Sorte und der Gesamt-THC-Gehalt sowie das Gewicht erfasst werden. Bei Ausgangsmaterial aus (teil)synthetisch hergestelltem THC wäre ebenfalls der Gesamt-THC-Gehalt sowie das Gewicht zu erfassen.
- Bei den Cannabisprodukten könnte u.a. die Produktkategorie gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben c–i erfasst werden und der Gesamt-THC-Gehalt in Milligramm sowie bei Produkten ohne Zusatzstoffe zusätzlich in Prozent erfasst werden.
- Bei allen erfassten Gütern sollen die Angaben zum Anbauer oder Hersteller, die Produktionscharge und das Erntedatum bzw. Herstellungsdatum erfasst werden.
- Für eine Einstufung in eine tiefere Risikoklasse bei der Lenkungsabgabe können Zertifikate zum Nachweis der Einhaltung der technischen Sicherheitsstandards nach Artikel 63 Absatz 3 erfasst werden.
- Analysezertifikate, welche im Rahmen der Selbstkontrolle der Hersteller pro Produktionscharge erstellt werden, können ebenfalls erfasst werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 33 Abs. 2).

Nicht erfasst werden sollen Daten zu den Kundinnen und Kunden von Verkaufsstellen.

Der Bundesrat soll zudem die zu erfassenden Daten bei Ausgangsmaterial und Cannabisprodukten, die nach Artikel 58 eingeführt oder ausgeführt werden, regeln. Grundsätzlich sollen für eingeführte oder ausgeführte Güter aber dieselben Daten, wie zuvor beschrieben, erfasst werden.

Buchstabe b: Der Bundesrat legt die Zuständigkeiten der Behörden von Bund und Kantonen für die Datenbearbeitung sowie die Zugriffsberechtigungen fest. Die zuständigen Behörden sollen selektiven Zugang zu den Daten haben, die sie für ihre Vollzugstätigkeit benötigen. Zu den Zugriffsberechtigten gehören insbesondere die

Kantone (beispielsweise Polizeien und Kantonschemiker), die Konzessions- und Bewilligungsbehörden, Swissmedic und das BAZG.

Buchstabe c: Der Bundesrat legt die Datenbearbeitung sowie die Verwendung der Daten fest. Die Daten zu den Warenflüssen sollen den Bewilligungs- bzw. Kontrollbehörden des Bundes und der Kantone insbesondere zu Kontrollzwecken zur Verfügung stehen. Die Analysezertifikate, welche im Rahmen der Selbstkontrolle der Produktequalität nach Artikel 33 Absatz 2 im Nachverfolgungssystem hinterlegt werden, sollen den kantonalen Behörden zur Überprüfung der Anforderungen an die Produktequalität nach dem 2. Abschnitt des 4. Kapitels und zur Kontrolle der Einhaltung der Selbstkontrollpflichten der Hersteller nach Artikel 33 dienen. Weiter sollen entsprechende Daten zur Berechnung der zur erhebenden Lenkungsabgabe bei den Abgabepflichtigen nach Artikel 64 Absatz 3, zur Überprüfung der Erreichung der Lenkungsziele nach Artikel 62 Absatz 5 und in statistischer Form für das Monitoring nach Artikel 68 bezogen werden können.

Art. 86 *Internationale Zusammenarbeit*

Nach *Absatz 1* arbeiten die zuständigen Bundesbehörden mit ausländischen Behörden und Institutionen sowie mit internationalen Organisationen zusammen. Die Zusammenarbeit im Cannabisbereich soll einerseits verhindern, dass sich die Schweizer Cannabisregelung negativ auf Länder auswirkt, die keine entsprechende Regelung haben. Zudem soll diese Bestimmung ein koordiniertes Vorgehen mit den Ländern sicherstellen, die eine solche Regelung haben. Zu den genannten «internationalen Organisationen» gehören beispielsweise die Weltgesundheitsorganisation (WHO), das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), die Welthandelsorganisation (WTO), die EU und der Europarat. Die internationale Zusammenarbeit könnte insbesondere dann wichtig werden, wenn ein Cannabisprodukt eines Unternehmens mit Sitz in der Schweiz im In- und Ausland auf den Markt gebracht wird, und Gegenstand von Rückruf- oder Rücknahmemaßnahmen in der Schweiz wird. Umgekehrt ist es auch denkbar, dass die Schweizer Behörden von ausländischen Behörden über Risiken informiert werden, die ein in die Schweiz eingeführtes Produkt betreffen. Die Schweiz könnte sich auch an einem international aufgebauten Labornetzwerk beteiligen, das sich insbesondere mit Fragen der Produktanalyse und der gemeinsamen Entwicklung von Kontrollmethoden befasst. Im Bereich der Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs bildet weiterhin Artikel 29b BetmG die Rechtsgrundlage für die internationale Zusammenarbeit des fedpol (vgl. die Ausführungen zum Art. 3 Abs. 1 Bst. d sowie zur Änderung anderer Erlasse, Ziff. 3, Art. 29b BetmG). Für das fedpol ist nebst Interpol vor allem die Kooperation mit Europol von zentraler Bedeutung.

Mit *Absatz 2* erhält der Bundesrat die Kompetenz, völkerrechtliche Verträge über die Zusammenarbeit in den technischen Bereichen des Informationsaustausches mit internationalen Organisationen oder ausländischen Behörden und über die Teilnahme an internationalen Informationssystemen für Konsumierende oder für Behörden (*Bst. a*) abzuschliessen. Die gleiche Kompetenz soll der Bundesrat im Bereich der Teilnahme von Fachleuten aus der Schweiz an internationalen Netzwerken, die im

Bereich der Suchtprävention tätig sind (*Bst. b*), erhalten. Zudem können nach Artikel 14 THG weitere völkerrechtliche Verträge abgeschlossen werden, insbesondere über die Einführung oder Änderung technischer Normen.

3. Abschnitt: Aufgaben der Kantone

Art. 87 *Vollzugsaufgaben der Kantone*

Die Kantone sind für den Vollzug der Bestimmungen des künftigen CanPG zuständig, soweit diese Zuständigkeit nicht explizit auf den Bund übertragen wurde (*Abs. 1*). Sie erlassen namentlich die erforderlichen Vollzugsbestimmungen und regeln ihre Organisation in Zusammenhang mit ihren Aufgaben im Rahmen dieses Gesetzes. Diese Aufgaben umfassen insbesondere die Erteilung, die Erneuerung und den Entzug von Konzessionen für Verkaufsstellen, die Kontrollen im Produktionsbereich, die Organisation von Testkäufen und die Strafverfolgung.

Nach *Absatz 2* sollen die Kantone ihre Behörden für den Vollzug des Gesetzes dem BAG melden. Damit wird unter anderem die Koordination durch den Bund erleichtert (vgl. Art. 84).

Die Kantone berichten dem BAG zudem alle zwei Jahre über den Vollzug des künftigen CanPG (*Abs. 3*). Die Inhalte der Berichterstattung können durch den Bundesrat festgelegt werden, um eine einheitliche Informationstätigkeit durch die Kantone sicherzustellen (vgl. Art. 84 Abs. 2). Inhalte, zu deren Berichterstattung die Kantone verpflichtet werden könnten, sind beispielsweise Informationen zu den vorgenommenen Kontrollen der Produktequalität und zur Überprüfung der Verkaufsstellen.

Art. 88 *Entsorgung von Ausgangs- und Abfallmaterial sowie von Cannabisprodukten*

Im Sinne eines kohärenten Vollzugs soll die Regelung der Entsorgung von Ausgangs- und Abfallmaterial sowie von Cannabisprodukten zu nicht medizinischen Zwecken derjenigen von Cannabis zu medizinischen Zwecken nach Artikel 70 BetmKV entsprechen. *Absatz 1* sieht entsprechend vor, dass verändertes, verfallenes oder nicht mehr verwendetes oder beschlagnahmtes Ausgangs- und Abfallmaterial sowie veränderte, verfallene, nicht mehr verwendete oder beschlagnahmte Cannabisprodukte von den zuständigen kantonalen Behörden auf geeignete Weise entsorgt werden. Abfallmaterial, das beim Anbau- oder Herstellungsprozess entsteht, aber wiederverwendet wird, muss nicht entsorgt werden. Eine ordnungsgemässe Entsorgung der Ausgangsmaterialien, der Cannabisprodukte und der damit verbundenen Abfälle soll sicherstellen, dass diese nicht auf den illegalen Markt gelangen oder missbräuchlich verwendet werden. Die Entsorgung von Cannabisprodukten im Zusammenhang mit dem Online-Verkauf, sollen vom Kanton entsorgt werden, in dem die Cannabisprodukte gelagert werden.

Die Kosten für die Entsorgung gehen zulasten der Bewilligungsinhaber, der Konzessionäre, der Eigentümerinnen bzw. der Eigentümer oder der Besitzerinnen bzw. der Besitzer (*Abs. 2*).

Absatz 3 sieht vor, dass die notwendigen Angaben zur Entsorgung durch die zuständigen kantonalen Behörden im elektronischen Nachverfolgungssystem nach Artikel 85 erfasst werden müssen. Erfasst wird die Anzahl und die Menge des entsorgten Ausgangsmaterials, des entsorgten THC-haltigen Abfallmaterials und der entsorgten Cannabisprodukte. In der Praxis können die Einträge auch vom Bewilligungsinhaber oder vom Konzessionär vorgenommen werden und die kantonale Behörde bestätigt die entsorgten Mengen nur noch im System. Die Einzelheiten zum Eintrag werden vom Bundesrat geregelt (vgl. Art. 85 Abs. 3).

4. Abschnitt: Information der Öffentlichkeit

Art. 89

Absatz 1 sieht eine Informationspflicht der Behörden von Bund und Kantonen vor. Sie sollen die Öffentlichkeit in leicht zugänglicher und verständlicher Form insbesondere über die Gesundheitsrisiken von Cannabis und Cannabisprodukten informieren (*Bst. a*). Hiermit sind insbesondere die Risiken einer Cannabisabhängigkeit und die Nebenwirkungen des Konsums gemeint. Diese Verpflichtungen bilden unter anderem eine gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Präventions-, Informations- und Sensibilisierungskampagnen, worunter beispielsweise auch Informationskampagnen zu den Risiken des Autofahrens unter Cannabiseinfluss fallen. *Buchstabe b* sieht die Pflicht der zuständigen Behörden von Bund und Kantonen vor, die Öffentlichkeit über wissenschaftliche Erkenntnisse von allgemeinem Interesse im Bereich des Gesundheitsschutzes im Zusammenhang mit Cannabis und Cannabisprodukten zu informieren. Die Information zu den Kontrolltätigkeiten nach *Buchstabe c* kann in Form von Jahresberichten oder auf andere geeignete Weise erfolgen. Die Öffentlichkeit soll auch über die Ergebnisse des Monitorings nach Artikel 68 Absatz 1 informiert werden (*Bst. d*).

Absatz 2 beauftragt den Bund, die Öffentlichkeit über den sicheren Anbau von Cannabissamen und -stecklingen zur Selbstversorgung zu sensibilisieren und zu informieren. Dazu gehören beispielsweise Informationen zur Verhinderung von Schimmelbildung oder zur Erkennung von Schimmel in den getrockneten Blüten. Für die Informationsbeschaffung soll das Bundesamt für Landwirtschaft beigezogen werden.

12. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 90 – 92

Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen (Art. 90, vgl. auch Ziff. 7.6). Die Änderung anderer Erlasse durch den vorliegenden Entwurf wird im Anhang geregelt (Art. 91). Die Änderungen werden in den folgenden Abschnitten erläutert. Als Bundesgesetz untersteht der Entwurf dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV (*Art. 92*). Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wird

vom Bundesrat festgelegt. Auf diese Weise können Inkrafttreten und Erlass des bundesrätlichen Ausführungsrechts aufeinander abgestimmt werden.

Anhang: Änderung anderer Erlasse

1. Schweizerisches Strafgesetzbuch¹⁹⁵

Art. 66a Abs. 1 Bst. q

Eine Landesverweisung soll möglich sein, wenn eine Ausländerin oder ein Ausländer wegen eines Verbrechens gemäss Artikel 73 Absatz 2 verurteilt wird. Bei diesen Verbrechen handelt es sich um bandenmässigen fortgesetzten unerlaubten Handel oder um gewerbsmässigen Handel mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC, bei dem ein grosser Umsatz oder ein erheblicher Gewinn erzielt wird oder um gewerbsmässiges Anbieten, Abgeben oder Zugänglichmachen von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC in Ausbildungsstätten vorwiegend für Minderjährige wie zum Beispiel Schulen oder in ihrer unmittelbaren Umgebung. Die Landesverweisung aus der Schweiz erfolgt unabhängig von der Höhe der Strafe und wird für 5–15 Jahre verhängt.

Minderheit: Art. 66a Abs. 1 Bst. q

Eine Minderheit (Glerner, Aeschi, de Courten, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, dass Ausländerinnen und Ausländer bei allen Tatbeständen, die mit einer Freiheitsstrafe geahndet werden können, zusätzlich mit einem Landesverweis bestraft werden.

2. Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016¹⁹⁶

Art. 1 Abs. 1 Bst. a Ziff. 10

Gemäss geltendem Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 10 OBG wird mit Ordnungsbussen im vereinfachten Ordnungsbussenverfahren bestraft, wer eine Übertretung begeht, die im BetmG aufgeführt ist. Die Ordnungsbussenverordnung vom 16. Januar 2019¹⁹⁷ (OBV) sieht in Anhang 2 Ziffer 8001 vor, dass lediglich der unbefugte vorsätzliche Konsum von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC nach Artikel 19a Ziffer 1 BetmG mit Ordnungsbussen geahndet wird. Da der Konsum von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC neu nicht mehr strafbar ist, wird diese Bestimmung obsolet. Neu sollen die Übertretungen nach dem Vorentwurf mit Ordnungsbussen bestraft werden, weshalb in Ziffer 10 der Begriff «Betäubungsmittelgesetz» durch den Begriff «Cannabisproduktegesetz vom ... (CanPG)» ersetzt werden soll. Bei den hier

¹⁹⁵ SR 311.0

¹⁹⁶ SR 314.1

¹⁹⁷ SR 314.11

relevanten Übertretungen handelt es sich um diejenigen gemäss Artikel 74 VE-CanPG, insbesondere geht es also um Übertretungen in Zusammenhang mit Vorschriften zur Selbstversorgung (vgl. Art. 12 ff VE-CanPG) und den erlaubten Mengen von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC, die Privatpersonen im öffentlichen Raum mitführen dürfen (vgl. Art. 7 VE-CanPG).

Art. 4 Abs. 2

Das OBG ist grundsätzlich auf Widerhandlungen sowohl von Jugendlichen, die zum Zeitpunkt der Tat das 15. Altersjahr vollendet haben, als auch von Erwachsenen anwendbar. Mit *Artikel 4 Absatz 2* soll eine Ausnahme von diesem Grundsatz gemacht werden. Das Ordnungsbussenverfahren soll bei Übertretungen von Jugendlichen, die zum Tatzeitpunkt das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ausgeschlossen werden. Damit soll dem Jugendschutz besonders Rechnung getragen werden. Für Personen unter 18 Jahren sollen entsprechend statt einer Ordnungsbusse im Ordnungsbussenverfahren die Sanktionsmöglichkeiten nach Jugendstrafgesetz vom 20. Juni 2003¹⁹⁸ (JStG) zur Anwendung kommen. Das JStG dient in erster Linie dem Schutz und der Erziehung (Art. 2 Abs. 1 JStG). Massnahmen zur Verhaltensänderung haben Vorrang vor Strafen. Jugendliche, die eine Übertretung gemäss Artikel 74 VE-CanPG begangen haben und zur Zeit der Tat das 18. Altersjahr vollendet haben, können im Ordnungsbussenverfahren mit einer Busse bestraft werden.

2a. Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958¹⁹⁹

Die Kommission sieht in ihrem Vorentwurf keine Änderung des SVG vor. Die heute geltende Nulltoleranz bei Cannabis im Strassenverkehr soll beibehalten werden (vgl. Ziff. 2.1.2 und 4.1.2). Gemäss geltendem Recht ist Cannabis bzw. THC über die Regeln zu Betäubungsmitteln abgedeckt. Demnach gilt als fahrunfähig, wer wegen Alkohol-, Betäubungsmittel- oder Arzneimiteleinfluss oder aus anderen Gründen nicht über die erforderliche körperliche und geistige Leistungsfähigkeit verfügt (Art. 31 Abs. 2 SVG). Auf Verordnungsstufe ist festgelegt, ab welcher Konzentration im Blut eine Fahrunfähigkeit unabhängig von weiteren Beweisen und individueller Verträglichkeit angenommen wird (Art. 55 Abs. 7 SVG). Dabei gilt THC als nachgewiesen und eine Person somit als fahrunfähig, wenn der messtechnische Nachweisgrenzwert von 1,5 µg/L THC im Vollblut erreicht oder überschritten wird.²⁰⁰

Minderheit: Anhang Ziff. 2a., Art. 15d Abs. 1 Bst. a^{bis} und b, Art. 16a Abs. 1 Bst. b^{bis} und c, Art. 16b Abs. 1 Bst. b^{bis} und b^{ter}, Art. 16c Abs. 1 Bst. b^{bis} und c, Art. 19 Abs. 3, Art. 31 Abs. 2^{bis}, 2^{ter}, 2^{quater} und 2^{quingies}, Art. 55 Abs. 5 und Abs. 7 Bst. a^{bis}, Art. 91 Randtitel, Abs. 1 Bst. b^{bis} und Abs. 2 Bst. a^{bis}

¹⁹⁸ SR 311.1

¹⁹⁹ SR 741.01

²⁰⁰ Art. 34 der Verordnung des ASTRA zur Strassenverkehrskontrollverordnung (VSKV-ASTRA, SR 741.013.1) sowie Art. 2 Abs. 2 der Verkehrsregelnverordnung (VRV, SR 741.11)

Eine Minderheit (Gysi Barbara, Crottaz, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Porchet, Weichelt, Wyss) beantragt, dass das heutige Fahrverbot unter Einfluss von Cannabis beibehalten wird, aber die Widerhandlungen differenziert in Abhängigkeit vom THC-Gehalt im Blut bestraft werden. Zu diesem Zweck soll zwischen zwei Grenzwerten unterschieden werden (vgl. Ziff. 4.2.2).

Minderheit: Anhang Ziff. 2a., Art. 55 Abs. 5 und 7 Bst. a und d

Eine Minderheit (Thalmann-Bieri, de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Roduit, Wyssmann) beantragt, das heute geltende Fahrverbot unter Einfluss von Cannabis explizit im Gesetz zu verankern.

3. Betäubungsmittelgesetz vom 3. Oktober 1951²⁰¹

Art. 1 Bst. c

In *Buchstabe c* wird der Begriff des *problematischen Konsums* ergänzt. Unter problematischem (oder risikoreichen) Konsum von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen versteht man einen Konsum, der negative Auswirkungen auf das Leben der betroffenen Person oder ihr Umfeld hat. Dies kann sich in körperlichen, psychischen oder sozialen Problemen, wie z.B. Abhängigkeit, Schwierigkeiten im Berufs- oder Privatleben, Verlust der Kontrolle über den Konsum oder gesundheitliche Beeinträchtigungen, äussern. Problematischer Konsum umfasst neben dem exzessiven oder chronischen auch den situationsunangepassten Konsum, etwa in der Schwangerschaft, in Gegenwart von Minderjährigen oder vor oder während der Teilnahme am Strassenverkehr. Auch die Art des Konsums (z. B. nicht-steriles Konsummaterial) oder personenbezogene Merkmale (Kindheit, Jugend) können die Risiken erhöhen. Personen sollen nicht nur vor den negativen gesundheitlichen und sozialen Folgen suchtspezifischer Störungen der Psyche und des Verhaltens geschützt werden. Ebenso ist es wichtig, sie vor den entsprechenden Folgen des problematischen Konsums im Allgemeinen zu schützen. Im Sinne der Prävention nach Artikel 1a BetmG bzw. der Früherkennung und Frühintervention sollen Schutzmassnahmen nicht erst dann ergriffen werden, wenn bereits eine suchtspezifische Störung vorliegt, sondern möglichst schon früher, wenn andere Formen von problematischem Konsum vorliegen. Mit dieser Änderung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass gerade bei Cannabis und anderen sogenannten Freizeitdrogen häufig keine suchtspezifische Störung, jedoch problematischer Konsum vorliegt, der auch der Intervention bedarf. Da in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b VE-CanPG betreffend Prävention, Therapie und Schadenminderung das BetmG für anwendbar erklärt wird, ist diese Ergänzung notwendig. Sie ist aber auch hinsichtlich anderer Betäubungsmittel zweckmässig.

Art. 1c Verhältnis zum Cannabisproduktegesetz

Bei *Artikel 1c* handelt es sich um die Entsprechung zu den Artikeln 2 und 3 Absatz 2 des Vorentwurfs des CanPG (siehe Erläuterungen zu Art. 2 und 3 VE-CanPG).

Art. 2 Bst. a

Bst. a bleibt inhaltlich unverändert, bis auf den Begriff «Cannabis», welcher durch den Begriff «Tetrahydrocannabinol» ersetzt wird. Der Begriff «Wirkungstyp Cannabis» ist wissenschaftlich streng genommen falsch, da die psychotrope Wirkung von Cannabis vom enthaltenen Wirkstoff THC herrührt. Unter dem Betäubungsmittel Cannabis wird THC-haltiger Hanf oder Zubereitungen daraus verstanden. Betäubungsmittel des Wirkungstyps «THC» schliessen Cannabis entsprechend mit ein, aber auch THC in Reinform, das auch synthetisch hergestellt werden kann (siehe Erläuterungen Art. 2 und 3 VE-CanPG). Neben dieser begrifflichen Änderung wird Buchstabe a zur besseren Übersichtlichkeit umstrukturiert.

Art. 3b Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

In *Absatz 1* soll mit der Ergänzung der Formulierung «Verhütung von problematischem Konsum» das Aktionsfeld für die Verhütung vor dem Hintergrund der Einführung des künftigen CanPG erweitert werden. Dies weil der Begriff «suchtbedingte Störungen» den problematischen Konsum nicht umfassend abdeckt. Dieser kann vor der Entwicklung einer Sucht stattfinden, und kann in einigen Fällen zu suchtbedingten Störungen führen. Das Augenmerk bei Betäubungsmitteln verschiebt sich daher bereits auf die Aufklärung und Beratung zur Verhütung des problematischen Konsums, und nicht erst der suchtbedingten Störungen. In der Praxis wird diese Bestimmung von den Kantonen bereits in diesem Sinn vollzogen.

Mit der Ergänzung der Formulierung «insbesondere in Bildungsstätten» soll der Fokus der Aufklärung und Beratung explizit auf die Bildungseinrichtungen gelegt werden. Gemeint sind dabei sämtliche Bildungseinrichtungen der obligatorischen Schule bis zur Berufsbildung und höheren Bildung. Der Jugendschutz gehört zu den Zielen des Vorentwurfs (siehe Art. 1 VE-CanPG), ist aber auch im Hinblick auf andere Betäubungsmittel zentral. Weil Kinder und Jugendliche einen Grossteil ihres Tages in Bildungseinrichtungen verbringen, bieten diese ein ideales Umfeld, um diese Bevölkerungsgruppe über Suchtfragen und die negativen gesundheitlichen und gesellschaftlichen Folgen des Konsums von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen zu informieren und zu beraten.

Mit der Ergänzung des Satzes «Sie fördern zudem die Früherkennung und Frühintervention» soll dieser bewährte Ansatz der Prävention im BetmG explizit als Massnahme der Kantone erwähnt werden. Dies soll es den Fachpersonen erlauben, frühzeitig aktiv zu werden und entsprechende Massnahmen einzuleiten. Wie dies im Synthesebericht zu den Meldungen bei Gefährdung durch Substanzkonsum bei Kindern und Jugendlichen von Infodrog²⁰² hervorgehoben wurde, spielen gerade Bildungsinstitutionen und Lehrpersonen in diesem Prozess eine zentrale Rolle. Dies ist ein weiterer Grund, warum die Bildungsinstitutionen in Absatz 1 aufgenommen wer-

²⁰² Stucki, S. (2023): Meldungen bei Gefährdung durch Substanzkonsum bei Kindern und Jugendlichen. Analyse und Empfehlungen. Synthesebericht. Bern: Infodrog.

den sollen. Die Kompetenz zur Einleitung von Massnahmen im Rahmen der Früherkennung und Frühintervention liegt bei den Kantonen. Auch diese Anpassung entspricht bereits der aktuellen Vollzugsrealität in den Kantonen.

Im *Absatz 2* wird der Begriff «Früherfassung» durch den Begriff «Früherkennung» ersetzt. Früherkennung ist der korrekte Fachbegriff, der im Bereich der Prävention verwendet wird.²⁰³

Art. 3g Aufgaben der Kantone

Die Erläuterungen zur Ergänzung von Artikel *3b* Absatz 1 um den Begriff «problematischer Konsum» treffen auch hier sinngemäss zu, weshalb dieser Begriff auch in *Artikel 3g* ergänzt werden soll. So sollen unter anderem Sensibilisierungsmassnahmen zur Verhinderung oder Verminderung von gesundheitlichen und sozialen Schäden nicht erst infolge suchtbedingter Störungen ergriffen werden, sondern bereits bei problematischem Konsum.

Art. 3j Einleitungssatz und Bst. b und d

In *Buchstabe b* wird ergänzt, dass sich die Förderung der wissenschaftlichen Forschung auch auf die Ursachen und Auswirkungen des problematischen Konsums von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen beziehen kann. Ebenso wird in *Buchstabe d* neu auch der problematische Konsum erwähnt.

Art. 5 Abs. 1 dritter Satz

Absatz 1 wird dahingehend ergänzt, dass analog der Ausfuhrbewilligung auch eine Einfuhrbewilligung erteilt werden kann, wenn sie nach dem BetmG und den internationalen Abkommen nicht erforderlich ist, aber vom Herkunftsland verlangt wird. Diese Anpassung setzt eine Empfehlung des Bundesrates in seinem Bericht in Erfüllung des Postulates 21.3280 Minder, «Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten» vom 18. März 2021 um. Eine solche Einfuhrbewilligung könnte erteilt werden, wenn ein Importeur z.B. das Cannabinoid CBD einführen möchte, dieser Wirkstoff im Herkunftsland jedoch als Betäubungsmittel eingestuft würde und dieser Staat deshalb eine Einfuhrbewilligung (*import permit*) nach den internationalen Drogenkontroll-Übereinkommen von den Schweizer Behörden (Swissmedic) verlangt. Dies, obwohl CBD in der Schweiz nicht unter das Betäubungsmittelgesetz fällt.

Art. 8 Abs. 1 Bst. d und 5

Absatz 1 Buchstabe d sieht in der geltenden Fassung vor, dass Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis, soweit sie nicht zu medizinischen Zwecken verwendet werden, weder angebaut, eingeführt, hergestellt noch in Verkehr gebracht werden dürfen. Da Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC (Cannabis gemäss geltendem Recht) zu nicht medizinischen Zwecken neu in den Geltungsbereich des Vorentwurfs fallen

²⁰³ BAG (2022).

(Art. 2) und künftig nach dessen Vorgaben angebaut, eingeführt, hergestellt und in Verkehr gebracht werden dürfen, muss *Buchstabe d* aufgehoben werden.

Da Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC zu nicht medizinischen Zwecken neu nach den Regeln des Vorentwurfs angebaut, eingeführt, hergestellt und in Verkehr gebracht werden können, werden keine Ausnahmegewilligungen nach *Absatz 5 Buchstabe b* mehr benötigt. Mit der Aufhebung von *Buchstabe b* kann *Absatz 5* umstrukturiert werden, die Aufzählung mittels Buchstaben entfällt.

Art. 8a

Nach *Artikel 8a* kann das BAG wissenschaftliche Pilotversuche mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis bewilligen. Ab Inkrafttreten des künftigen CanPG kann mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis bzw. neu THC zu nicht medizinischen Zwecken auch ohne Ausnahmegewilligung und nach den Regeln des künftigen CanPG umgegangen (angebaut, hergestellt, verkauft etc.) werden. Entsprechend wird es spätestens bei Inkrafttreten des künftigen CanPG zur wissenschaftlichen Erforschung des Umgangs mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC nicht mehr nötig sein, neue Pilotversuche zu bewilligen. Für bewilligte Pilotversuche, die nach Inkrafttreten des künftigen CanPG noch nicht abgeschlossen sind, wird im Rahmen einer Übergangsbestimmung festgelegt, bis wann diese Bewilligungen noch gültig bleiben (vgl. nachfolgender Erläuterung zum neuen Art. 36b VE rev. BetmG).

Art. 8b Sachüberschrift und Abs. 1 Einleitungssatz

Da neu als umfassender Überbegriff nicht mehr Betäubungsmittel des Wirkungstyps «Cannabis», sondern «Tetrahydrocannabinol» verwendet wird (vgl. Art. 2 Bst. a VE rev. BetmG) wird die *Sachüberschrift in Artikel 8b* angepasst. Entsprechend wird der neue Begriff auch in *Absatz 1* anstelle von «Cannabis» eingefügt.

Art. 19b Abs. 2

Nach *Artikel 19b* ist nicht strafbar, wer nur eine geringfügige Menge eines Betäubungsmittels für den eigenen Konsum vorbereitet oder zur Ermöglichung des gleichzeitigen und gemeinsamen Konsums einer Person von mehr als 18 Jahren unentgeltlich abgibt. *Artikel 19b Absatz 2* legt fest, dass im Falle des Betäubungsmittels des Wirkungstyps Cannabis 10 Gramm des Betäubungsmittels als geringfügige Menge gelten. Der eigene Konsum von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken ist im Rahmen des Vorentwurfs nicht mehr strafbar. Im Übrigen sieht der Vorentwurf u.a. Strafbestimmungen bei Überschreitung der Höchstmengen für Besitz und Abgabe von THC zu nicht medizinischen Zwecken vor (Art. 74 VE-CanPG). Strafbestimmungen zum eigenen oder gemeinsamen Konsum sind hingegen nicht vorgesehen. *Absatz 2* wird deshalb aufgehoben.

Art. 29b Abs. 2 Bst. c Ziff. 7

Absatz 2 Buchstabe c wird um eine neue Ziffer 7 ergänzt, wonach das fedpol auch für die Verbindung mit Europol sorgt. Für die internationale Zusammenarbeit ist neben der Kooperation mit Interpol auch die Kooperation mit Europol zentral.

Art. 36b Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Nach Inkrafttreten des CanPG sollen keine neuen Bewilligungen für Pilotversuche mehr erteilt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 8a VE-BetmG). Falls hingegen zu diesem Zeitpunkt noch bewilligte Pilotversuche laufen, soll der Bundesrat festlegen, bis wann diese gültig bleiben. Zu beachten gilt es dabei, dass die Möglichkeit von Pilotversuchen mit Cannabis bis zum 14. Mai 2031 befristet ist.

4. Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008²⁰⁴ zum Schutz vor Passivrauchen*Art. 2 Abs. 1, 2 erster Satz und 4^{bis}*

Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen wird dahingehend ergänzt, dass das Rauchen (*Bst. a*) und das Verdampfen (*Bst. b*) auch von Cannabisprodukten oder Erzeugnissen aus der Selbstversorgung nach den Artikeln 12 und 14 VE-CanPG in Räumen nach Artikel 1 Absätze 1 und 2 untersagt ist.

Die Änderung in *Absatz 2* soll einem Betreiber oder einer Betreiberin oder der für die Hausordnung verantwortlichen Person ermöglichen, in Raucherräumen, nicht nur das Rauchen, sondern auch das in der Regel weniger schädliche Verdampfen zu gestatten. Die Voraussetzungen für diese Raucherräume bleiben dieselben: Es werden grundsätzlich keine Arbeitnehmenden beschäftigt, die Räume sind klar abgetrennt, besonders zu kennzeichnen und ausreichend zu belüften.

Der neue *Absatz 4^{bis}* sieht vor, dass Minderjährigen der Zutritt zu Raucherräumen untersagt ist, wenn die Betreiberin oder der Betreiber das Rauchen oder das Verdampfen von Cannabisprodukten und Erzeugnissen aus der Selbstversorgung in diesen Räumen gestattet. Diese Einschränkung dient dem Jugendschutz und soll die Kohärenz mit dem Verbot des Zugangs Minderjähriger zu Konsumräumen nach Artikel 43 Absatz 3 VE-CanPG wahren.

Art. 3 Abs. 2

Der neue *Absatz 2* sieht vor, dass auch der Zugang zu Raucherbetrieben für Minderjährige verboten sein soll, wenn der Konsum von Cannabisprodukten und Erzeugnissen aus der Selbstversorgung in solchen Betrieben auf entsprechendes Gesuch der Betreiberinnen oder dem Betreiber vom Kanton bewilligt ist. Diese Bestimmung dient dem Jugendschutz und gewährleistet die Kohärenz zur Regelung betreffend die Konsumräume nach Artikel 43 Absatz 3 VE-CanPG und Artikel 2 Absatz 4^{bis} des Gesetzes über den Schutz vor Passivrauchen.

Art. 5 Abs. 1 Bst. b

Nach *Absatz 1 Buchstabe b* kann mit Busse bis zu 1 000 Franken bestraft werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig Räume, die den Voraussetzungen nach Artikel 2 Absätze 2 und 4^{bis} nicht entsprechen als Raucherräume ausgibt.

²⁰⁴ SR 818.31

6 Auswirkungen

Die Auswirkungen des Vorentwurfs auf den Bund, die Kantone, die Wirtschaft und die Gesellschaft wurden insbesondere im Rahmen einer vertieften Regulierungsfolgenabschätzung (RFA 2025) durch ein privates Institut untersucht.²⁰⁵ Die RFA erfolgte auf der Grundlage des Vorentwurfs, der von der SGK-N am 14. Februar 2025 angenommen wurde. Die in der RFA enthaltene Vollzugskostenschätzung ist jedoch mit Unsicherheiten verbunden. Teils basieren die Schätzungen auf schwer vorhersehbaren Annahmen, wie zum Beispiel die Anzahl Anbauer, Hersteller oder Verkaufsstellen. Zudem hängt die Kontrolldichte durch die Behörden vom Verhalten der Marktakteure und Marktentwicklungen oder Entwicklungen in der Gesellschaft ab, welche wiederum schwierig festzumachen sind. Ferner ist es teils zu früh, um die Ausgestaltung bestimmter IT-Systeme im Detail zu definieren. Die Darstellung der finanziellen Auswirkungen erfolgt daher in Bandbreiten.

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes ist gemäss aktuellem Kenntnisstand unklar. Er ist abhängig von der Dauer der parlamentarischen Beratung, der Dauer eines allfälligen fakultativen Referendums, sowie von der Dauer für die Ausarbeitung des nationalen Ausführungsrechts sowie des kantonalen Rechts. Schätzungen zur Dauer dieser Etappen sind aufgrund der Unsicherheiten, die mit dem politischen Prozess verbunden sind, nicht möglich.

Der finanzielle und personelle Mehrbedarf sowie dessen Finanzierung werden in Kenntnis des Ausgangs der parlamentarischen Beratung im Hinblick auf das Inkrafttreten nochmals geprüft werden.

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Vorentwurf sieht Vollzugsaufgaben für den Bund in unterschiedlichen Bereichen vor: Errichtung und Betrieb eines elektronischen Nachverfolgungssystems; Bewilligungserteilung für den Anbau und Herstellung und deren Kontrolle; Konzessionierung des Online-Verkaufs; Vollzug der Lenkungsabgabe; Kontrolle der Einhaltung des Werbeverbotes im Internet; Beschaffung und Betrieb des Meldeportals für Cannabisprodukte; Information der Öffentlichkeit; Monitoring; Evaluation; internationale Zusammenarbeit; Bewilligungserteilung für die Ein-, Durch- und Ausfuhr und deren Kontrolle; Grenzkontrollen; Beaufsichtigung des Vollzuges des Gesetzes durch die Kantone, allfällige Koordination von Vollzugsmassnahmen und Informationstätigkeiten. Neue Vollzugsaufwände fallen in erster Linie beim BAG an, in zweiter Linie beim BAZG (Erhebung der Lenkungsabgabe). Weitere Vollzugsaufwände entstehen insbesondere beim BFS (Monitoring) und Swissmedic (Import- und Export Bewilligungen).

²⁰⁵ Trageser J. / Eichler M. / Ramseier L. / von Stokar T. / Apreda K. (2025): Regulierungsfolgenabschätzung zur Regulierung des Cannabismarktes. INFRAS. Abrufbar unter: www.parlament.ch > 20.473 > Öffentliche Kommissionsunterlagen.

Gemäss den Schätzungen der RFA wird des zukünftigen CanPG beim Bund zu *Einführungskosten* zwischen 13,9 bis 20,1 Millionen Franken führen. Es handelt sich dabei um Sach- und Personalkosten, die einmalig in den drei Jahren vor und in den drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes anfallen. Davon fallen zwischen 10,1 bis 13 Millionen Franken vor Inkrafttreten des Gesetzes an und 3,8 bis 7,1 Millionen in den drei Jahren danach. Zudem sind *jährlich wiederkehrende Vollzugskosten* zwischen 6,2 bis 9 Millionen Franken anzunehmen, welche ab Inkrafttreten anfallen werden.

Die in den Einführungskosten enthaltenen Personalkosten werden auf 2 bis 4,8 Millionen Franken (bzw. 11,2 bis 26,5 FTE) geschätzt. Ein Grossteil davon entsteht in den ersten drei Jahren nach dem Inkrafttreten, um die mutmasslich hohe Anzahl an Bewilligungsgesuchen für den Anbau und die Herstellung in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zu bewältigen. Die grosse Bandbreite der Schätzung erklärt sich mit der schwer vorhersehbaren Anzahl Bewilligungsgesuche, welche in den Anfangsjahren zwischen 100 bis 150 geschätzt wird. Die jährlich wiederkehrenden Personalkosten werden auf 3 bis 4,5 Millionen Franken (bzw. 16,2 bis 24,9 FTE) geschätzt und sind insbesondere für den Vollzug der Lenkungsabgabe (4 bis 9 FTE), für die Bewilligungserteilung und deren Kontrolle (5 FTE) und für die Oberaufsicht und Koordination (2 bis 2,5 FTE) vorgesehen. Die Bandbreite der Schätzung des Vollzuges der Lenkungsabgabe erklärt sich mit der schwer vorhersehbaren Anzahl Verkaufsstellen, welche gemäss RFA auf 200 bis 400 geschätzt wird (vgl. Ziff. 6.2.1).

Bei den 10,1 bis 13 Millionen Franken Vollzugskosten vor dem Inkrafttreten des Gesetzes handelt es sich insbesondere um die Entwicklung des elektronischen Nachverfolgungssystems, die Schaffung eines Systems zum Vollzug der Lenkungsabgabe, sowie die Entwicklung des Bewilligungssystems für den Anbau und die Herstellung. Diese Systeme müssen bei Inkrafttreten funktionsfähig sein, da ohne sie die Marktakteure nicht aktiv werden können. Weiter wären auch präventive Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen im Vorfeld des Inkrafttretens sinnvoll. Dadurch kann die Bevölkerung im Hinblick auf den legalen Markt für die Risiken des Cannabiskonsums sensibilisiert und über die neue Regelung informiert werden.

Das Gesetz sieht eine verursachergerechte Finanzierung über Gebühren und eine Vollzugsentschädigung vor (vgl. Erläuterungen zu Art. 65 und 66). Die Mittel aus Gebühren und der Vollzugsentschädigung sind zur Finanzierung der Vollzugskosten zu verwenden, die ab Inkrafttreten des Gesetzes anfallen (Zweckbindung). Die Gebühreneinnahmen in den ersten drei Jahren werden, je nach Anzahl eingehender Bewilligungen, auf insgesamt 1,8 bis 4,8 Millionen Franken und danach auf jährlich 0,1 bis 0,3 Millionen Franken geschätzt. Die Erträge aus der Vollzugsentschädigung werden auf jährlich 6,2 bis 9 Millionen Franken geschätzt. Weder über Gebühren noch über die Vollzugsentschädigung finanzierbar sind die Evaluationskosten (Art. 69). Einführungskosten, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes anfallen, können nicht rückwirkend über Gebühren und die Vollzugsentschädigung finanziert werden. Diese sind vom Bund zu tragen und müssen aus dem genehmigten Globalbudget bestritten werden.

Der Anteil der Vollzugsentschädigung an den Einnahmen aus der Lenkungsabgabe wird auf 3 bis 4 Prozent geschätzt. In den ersten Jahren nach Inkrafttreten werden die Einnahmen aus der Lenkungsabgabe aufgrund des noch kleinen Marktes tiefer sein.

Die Einführungskosten während den ersten drei Jahren sollen möglichst auch über die Vollzugsentschädigung finanziert werden. Der Bundesrat kann dazu den Anteil der Vollzugsentschädigung während dieser Zeit entsprechend anpassen. Mit zunehmender Etablierung des legalen Marktes bewegt sich der Anteil der Vollzugsentschädigung auf die geschätzte Bandbreite zu.

Die folgenden Tabellen bieten einen indikativen Überblick über die geschätzten Ausgaben und Einnahmen.

Tabelle 2: Ausgaben (in Mio. Franken)

	Jährliche Ausgaben in den 3 Jahren vor Inkrafttreten	Jährliche Ausgaben in den 3 Jahren nach Inkrafttreten	Jährliche Ausgaben ab 4. Jahr nach Inkrafttreten
Einführungskosten			
Sachkosten	3,1 bis 4,1	0,9 bis 1,1	
Personalkosten	0,3 (1,5 FTE)	0,4 bis 1,3 (2,3 bis 7,4 FTE)	
Wiederkehrende Kosten			
Sachkosten		3,3 bis 4,5	3,3 bis 4,5
Personalkosten		2,9 bis 4,5 (16,2 bis 24,9 FTE)	2,9 bis 4,5 (16,2 bis 24,9 FTE)
Total	3,4 bis 4,4*	7,5 bis 11,4	6,2 bis 9
* Die Summe der jährlichen Einführungskosten vor Inkrafttreten fällt aufgrund von Rundungen von Zahlen leicht anders aus als die oben im Lauftext erwähnten Zahlen.			

Tabelle 3: Einnahmen (in Mio. Franken)

	Jährliche Einnahmen in den 3 J. nach IKT	Jährliche Einnahmen ab 4. J. nach IKT
Einnahmen		
Gebühren	0,6 bis 1,6	0,1 bis 0,3
Vollzugsentschädigung	6,9 bis 9,8	6,1 bis 8,7
Total	7,5 bis 11,4	6,2 bis 9

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Der Vorentwurf sieht Vollzungsaufgaben für die Kantone in unterschiedlichen Bereichen vor. Dies betrifft insbesondere die Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen

an die Cannabisprodukte betreffend Qualität, Sicherheit und Verpackungen (vgl. 2. und 3. Abschnitt des 4. Kapitels), die Konzessionierung des Verkaufs sowie die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen bezüglich Verkaufsstellen (vgl. 1. bis 3. Abschnitt des 5. Kapitels), die Kontrolle der Einhaltung der Erfassungspflicht im Nachverfolgungssystem, die Information der Öffentlichkeit sowie die Strafverfolgung.

In der RFA wurden die Vollzugskosten für das Total aller Kantone geschätzt. Gewisse Vollzugskosten wurden hochgerechnet. Je Kanton variieren die Vollzugskosten jedoch. Der grösste Einflussfaktor ist dabei die Anzahl der Verkaufsstellen im Kanton.

Gemäss Schätzungen der RFA entstehen bei den Kantonen Einführungskosten von 5,5 bis 10,5 Millionen Franken und 2 bis 4,5 Millionen Franken jährlich wiederkehrende Kosten. Die grössten Vollzugskosten bei den Kantonen entstehen im Rahmen der Konzessionierung des Verkaufs und der Kontrolle der Verkaufsstellen. Die Bandbreite der Schätzungen erklärt sich mit der schwer vorhersehbaren Anzahl Verkaufsstellen, welche gemäss RFA auf 200 bis 400 geschätzt wird (vgl. Ziff. 6.2.1).

Keine quantifizierten Schätzungen konnten für die im Zuge der Cannabisregulierung resultierenden Vollzugskosten bei der Strafverfolgung und dem Strafvollzug gemacht werden. Diese sind unter Ziffer 6.2.4 qualitativ ausgeführt. Hier ist zu beachten, dass es wegen des Wegfalls des Verbots von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken auch zu Kosteneinsparungen durch die vorgesehene Gesetzgebung kommen kann.

Der Vorentwurf sieht eine verursachergerechte Finanzierung über Gebühren und kantonale Aufsichtsabgaben vor (vgl. Art. 67). Gemäss den Schätzungen in der RFA könnten die kantonalen Aufsichtsabgaben je nach Höhe des Vollzugaufwands zwischen 0,4 bis 1,2 Prozent der Kosten im Verkauf ausmachen.

6.2.1 Kantonale Unterschiede und interkantonale Koordination

Der Vorentwurf misst den Kantonen Spielraum in der Umsetzung der Gesetzesbestimmungen zu, was voraussichtlich zu Unterschieden zwischen den Kantonen führen wird. Der Vorentwurf sieht vor, dass die Kantone die Anzahl und die Ausgestaltung der Verkaufsstellen beeinflussen können. Die Anzahl Verkaufsstellen wird von der RFA über verschiedene lokale Bedingungen hinweg auf insgesamt 200 bis 400 geschätzt. Dies entspricht einer Verkaufsstelle pro 20 000 bis 50 000 Einwohnerinnen und Einwohner, wobei der konkrete Bedarf einerseits von der regionalen Konsumprävalenz und andererseits auch von der Bevölkerungsdichte abhängt. Für die Schätzung wurde von den Kundenzahlen in den Pilotversuchen ausgegangen.

Von der kantonalen Schwerpunktsetzung abhängig sind zudem insbesondere die Häufigkeit der Kontrollmassnahmen bei Anbau-, Herstellungs- und Verkaufsbetrieben, die Aktivitäten betreffend Prävention, die Schadenminderung und Behandlung, sowie die Bekämpfung illegaler Aktivitäten durch Polizei und Justiz. Diese Spielräume, die den Kantonen in diesen Bereichen eingeräumt werden, können zu Unterschieden hinsichtlich der Ausbreitung des legalen Marktes, des Konsum- und Risikoverhaltens der Konsumierenden sowie der Reduktion des illegalen Marktes führen.

Zur Sicherstellung der Einheitlichkeit des Vollzuges sieht der Vorentwurf die Möglichkeit vor, dass der Bund beispielsweise eine Koordinationsplattform schafft. Dadurch könnten Effizienzgewinne in der Umsetzung bestimmter Aufgaben erwartet werden, wie z.B. in der Standardisierung von Analysen. Der jährlich wiederkehrende Personalaufwand für die Koordination unter den Kantonen und mit dem Bund wird auf durchschnittlich 0,2 FTE pro Kanton (bzw. rund 1 Million Franken schweizweit) geschätzt.

6.2.2 Konzessionierung und Kontrolle von Konzessionären und von Anbau- und Herstellungsbetrieben

Die grössten Vollzugskosten der Kantone sind mit der Konzessionierung des Verkaufs und den Kontrollen der Verkaufsstellen sowie mit den Kontrollen der Produktesicherheit und -qualität verbunden. Diese werden von der RFA auf 600 000 bis 800 000 Franken geschätzt. Durch den Vorentwurf vorgeschrieben sind Testkäufe mit Minderjährigen zur Kontrolle der Einhaltung der Altersbeschränkung. Dabei regelt der Bundesrat die für die Durchführung von Testkäufen notwendigen Bestimmungen und kann damit Einfluss auf die Vollzugsaufwände in den Kantonen nehmen (vgl. Erläuterungen zu Art. 46 Abs. 5). Die Kantone verfügen jedoch bereits über Erfahrungen mit der Durchführung von Testkäufen im Bereich Alkohol und Tabakprodukte. Gemäss der RFA dürften die Testkäufe schweizweit zwischen 100 000 bis 400 000 Franken jährliche Personalkosten verursachen. Die Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen durch die Konzessionäre wird zwischen 400 000 bis 1,6 Millionen Franken jährliche Personalkosten geschätzt.

6.2.3 Verstärkte Massnahmen zu Prävention, Schadenminderung und Behandlung

Im Zuge der Schaffung eines legalen Cannabismarktes wird davon ausgegangen, dass die zuständigen Behörden in den Kantonen die Massnahmen zu Prävention, Schadenminderung und Therapie verstärken, zumindest in den ersten Jahren. Gemäss Schätzungen der RFA wären aus Perspektive der öffentlichen Gesundheit Mehrausgaben in diesem Bereich von bis zu 30 Prozent bzw. von rund 9 Millionen Franken ideal. Es handelt sich dabei um indirekte Kosten. Direkte Kosten im Zuge des Gesetzes ergeben sich durch kantonale Informations- und Aufklärungsmassnahmen, welche auf 1,3 bis 2,6 Millionen Franken geschätzt werden und die in den ersten Jahren anfallen würden.

6.2.4 Strafverfolgung und Strafvollzug

Aufgrund fehlender Erfahrungen mit einem legalen Cannabismarkt sind belastbare Aussagen dazu, ob insgesamt der Vollzugsaufwand im Bereich Strafverfolgung und Strafvollzug zu- oder abnimmt, schwierig. Auf der einen Seite entstehen zusätzliche Aufwände durch Strafverfahren bei Verstössen gegen Vorschriften insbesondere im Bereich der Bewilligungen und Konzessionen. Auf der anderen Seite reduziert sich

durch die Schaffung eines legalen Cannabismarkts und die Verdrängung des illegalen Marktes der Repressionsaufwand für die Kantone. Dadurch fallen aber auch Einnahmen aus Bussen und Geldstrafen von jährlich rund 4 Millionen Franken weg. Gleichzeitig dürften im Zuge des Gesetzes Einnahmen aus Bussen und Geldstrafen im ähnlichen Umfang anfallen. Die RFA schätzt, dass im Bereich Strafverfolgung und Strafvollzug insgesamt Einsparungen wahrscheinlicher sind als Zusatzkosten. Betreffend den Status quo schätzt die RFA die heutigen Kosten im Bereich Strafverfolgung und Justizvollzug im Zusammenhang mit Cannabis in der Schweiz auf rund 50 Millionen Franken.

Zahlenschätzungen für die Kostenfolgen bei Verkehrskontrollen liegen keine vor. Da sich die Anzahl Verkehrsteilnehmenden unter Cannabiseinfluss nur moderat ändern dürfte (vgl. Ziff. 6.4.4), wird davon ausgegangen, dass sich die Verkehrskontroll-dichte kaum erhöhen wird. Entsprechend dürften hier auch keine zusätzlichen Kosten anfallen.

6.2.5 Auswirkungen auf die Städte, Agglomeration und Berggebiete

Die Nachfrage nach Cannabis ist aufgrund der höheren Bevölkerungszahl in urbanen Zentren grösser und damit zusammenhängend auch die Problemlast aufgrund des illegalen Konsums und des illegalen Marktes. Entsprechend besteht in den Städten auch das grösste Interesse an einer Neuregelung von Cannabis. Es ist entsprechend davon auszugehen, dass die Kantone die Mehrheit der Verkaufsstellen in grossen oder auch kleineren Städten zulassen werden. Daneben dürften in einer kleineren Zahl einige Verkaufsstellen in den Agglomerationen betrieben werden. Mehrheitlich ist die Agglomeration aber aufgrund des in der Schweiz guten Anschlusses am Verkehrsnetz ausreichend durch die städtischen Verkaufsstellen abgedeckt. Für Konsumierende, die in peripheren Gebieten leben, ist die Entfernung zur nächstgelegenen Verkaufsstelle sowie die gemäss Vorentwurf erlaubte Menge pro Einkauf zumutbar und ausreichend. Hinzu kommen die potentiellen Bezugsquellen aus der Selbstversorgung und aus dem Onlinehandel. Zur Sicherstellung der Versorgung ist auch denkbar, dass in peripheren Gebieten der Cannabisverkauf an bestehende Verkaufsstrukturen wie beispielsweise Apotheken konzessioniert wird.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Schätzungen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen sind mit Unsicherheiten verbunden und können je nach Annahmen (insbesondere zur Höhe der Lenkungsabgabe, Höhe der Produktionskosten, Preisentwicklung auf illegalem Markt) stark variieren. Die hier angegebenen Schätzungen entsprechen jenen, welche in der RFA als am wahrscheinlichsten erachtet werden.

6.3.1 Auswirkungen auf den Cannabismarkt

Mit der Legalisierung des Anbaus, der Herstellung und des Verkaufs von Cannabis wird ein neuer legaler Markt in der Schweiz geschaffen. Im Anbau und in der Herstellung von Cannabisprodukten zu nicht medizinischen Zwecken entstehen neue gewinnorientierte Geschäftsmöglichkeiten. Geschäftsmöglichkeiten entstehen auch im nicht gewinnorientierten Verkauf von Cannabisprodukten.

Gemäss der RFA dürfte sich ein legaler Cannabismarkt mit einem gewissen Preis- und Produktwettbewerb über ein diversifiziertes Angebot entwickeln. In der Schweiz existieren bereits Anbieter, die Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken ohne grosse Eintrittshürden anbieten könnten. Dazu gehören Produzenten von CBD-Produkten, von medizinischem Cannabis oder die Produzenten, welche die Pilotversuche mit Cannabisprodukten versorgen. Langfristig könnte auch die Ein- und Ausfuhrmöglichkeit den Wettbewerb verstärken.

Auswirkungen auf Marktakteure

Der Vorentwurf ist darauf ausgelegt, die Ausweitung des Cannabiskonsums zu begrenzen. Aus Sicht der Marktakteure einschneidend sind insbesondere das Werbeverbot, die Nicht-Gewinnorientierung im Verkauf, die Lenkungsabgabe, die Begrenzung der Anzahl Verkaufsstellen und der Öffnungszeiten sowie das Verbot des gleichzeitigen Verkaufs von Cannabisprodukten und Tabak oder Alkohol in derselben Verkaufsstelle.

Hohe Regulierungskosten fallen bei den Herstellern für die Selbstkontrollen der Produktequalität an. Die RFA schätzt, dass diese Kosten 3 bis 4 Prozent der Produktionskosten ausmachen könnten. Gemäss RFA dürften die Voraussetzungen an die Betriebe (insbesondere Diebstahlsicherung und Fachwissen, vgl. Art. 15) für bereits im CBD-Markt oder medizinischen Cannabismarkt etabliertere grössere Betriebe und die in den Pilotversuchen beteiligten Betriebe kaum nennenswerte zusätzliche Investitionen mit sich bringen. Für kleinere Betriebe dürften die Anforderungen betreffend gesicherte Lagerräume oder Entsorgungsvorrichtungen jedoch mit einem bedeutenderen Aufwand verbunden sein.

Von der neuen Regelung dürften auch bereits bestehende Landwirtschaftsbetriebe profitieren, die sich allenfalls für den Anbau von Cannabis entscheiden könnten. Meist ist bereits ein fundiertes *Know-How* sowie spezifische Infrastrukturen vorhanden, so dass Betriebe mit relativ geringem Aufwand auf den Anbau von Cannabis umstellen können.

Für die Konzessionäre entstehen unter anderem Regulierungskosten für die Umsetzung von Jugend- und Gesundheitsschutzmassnahmen oder die Bereitstellung von geschultem Personal. Diese Anforderungen erhöhen die Verkaufskosten der Marktakteure.

Trotz der restriktiven Anforderungen an den Verkauf von Cannabisprodukten kann davon ausgegangen werden, dass Verkaufsstellen wirtschaftlich betrieben werden können. Beobachtungen aus einem Pilotversuch legen nahe, dass nicht-gewinnorien-

tierte Verkaufslokale kostendeckend betrieben werden können und auch ein Ertragsüberschuss mit dem Verkauf von Cannabisprodukten erwirtschaftet werden kann, der für gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden kann.²⁰⁶

Auswirkungen auf den illegalen Markt

Es ist wahrscheinlich, dass der legale Markt den illegalen Markt erfolgreich zurückdrängen wird. Die RFA schätzt, dass ein nach 10 Jahren etablierter legaler Markt einen Anteil von 75 bis 85 Prozent ausmachen könnte. 5 Prozent der konsumierten Mengen dürften aus dem Eigenanbau stammen und 10 bis 20 Prozent weiterhin aus dem illegalen Markt. Diese Einschätzungen werden durch Ergebnisse aus Kanada hergeleitet. Studien haben gezeigt, dass fünf Jahre nach der Legalisierung ca. 82 Prozent der Käufe auf dem legalen Markt getätigt wurden.²⁰⁷ Entscheidende Faktoren für die Ausbreitung des legalen Marktes sind die Möglichkeit des legalen Bezugs, ausreichende Bezugsmengen, Produktesicherheit und -qualität, verlässliche Deklarationen der Wirk- und Inhaltsstoffe, und ein diversifiziertes Produktangebot. Die gewinnorientierte Produktion fördert auch die Attraktivität der Produkte auf dem legalen Markt (über Preis- und Produktwettbewerb), was dazu beiträgt, den illegalen Markt zu verdrängen. Wichtig ist zudem eine gute Zugänglichkeit des legalen Marktes. Erfahrungen aus anderen Ländern und Regionen zeigen, dass die Anzahl und geografische Verteilung von Verkaufsstellen eine entscheidende Rolle spielen, ob Konsumierende vom illegalen zum legalen Markt wechseln. Die RFA schätzt, dass eine gute Zugänglichkeit durch die Kombination aus Verkaufsstellen mit einer Dichte von 20 000-bis 50 000 Einwohnerinnen und Einwohner pro Verkaufsstelle und dem Onlinehandel erfüllt werden kann. Insbesondere wenn es eher wenige Verkaufsstellen gibt, ist der Onlinehandel als einfach zugängliche Bezugsquelle eine sinnvolle Ergänzung.

Gemäss RFA ist zu erwarten, dass der illegale Markt im Zuge der Cannabisregulierung mit Preissenkungen reagieren wird, wie dies auch in Kanada oder den USA zu beobachten ist. Schätzungen zufolge könnten die Preise auf dem illegalen Markt um 30 Prozent sinken. Dies erhöht den Druck auf die Preise auf dem legalen Markt. Gemäss Schätzungen könnte es zu einem Preisabstand von 30 bis 50 Prozent kommen, was insbesondere auf die Lenkungsabgabe zurückzuführen ist. Je höher der Preisunterschied zugunsten des illegalen Marktes ist, desto stärker sind die Anreize der Konsumierenden, sich auf diesem zu versorgen. Der Preis ohne Abgaben und Mehrwertsteuer dürfte auf dem legalen Markt ähnlich hoch sein wie auf dem illegalen.

Die Studienlage zur Wechselwirkung zwischen Preissteuerungsmassnahmen (wie z.B. die hier vorgeschlagene Lenkungsabgabe) und illegalen Märkten ist nicht eindeutig.²⁰⁸ Nebst dem Preis hängt die Entwicklung des illegalen Marktes vor allem von der Angemessenheit der Strafbestimmungen und der Wirksamkeit des Vollzuges im Bereich der Strafverfolgung ab. Auch andere Aspekte wie die Produktequalität und

²⁰⁶ Udrisard, R. / Chavanne, J. / Zobel, F. (2024): Cann-L: l'alternative responsable au cannabis illégal. Etat des lieux et premiers résultats. Rapport de recherche N°180. Lausanne.

²⁰⁷ International Cannabis Policy Study (ICPS) (2023): Canada 2022, Cannabis Report. University of Waterloo.

²⁰⁸ Ritter, A. et al. (2022). Rehm, J. / Neufeld, M. / Room, R. / Sornpaisarn, B. / Štelemėkas, M. / Swahn, M. H. / Lachenmeier, D. W. (2022): The impact of alcohol taxation changes on unrecorded alcohol consumption: a review and recommendations. *International Journal of Drug Policy*, 99.

die Niederschwelligkeit des Zuganges zum legalen Cannabismarkt beeinflussen, wie erfolgreich der illegale Markt zurückgedrängt werden kann. Es ist anzunehmen, dass die Zurückdrängung des illegalen Marktes nicht sofort, sondern fortlaufend erfolgt, so dass nach 10 Jahren der illegale Markt nur noch einen Marktanteil von 10 bis 20 Prozent hat.

Auswirkungen auf Wachstum und Innovation

Angesichts des minimalen Anteils des Cannabismarktes an der gesamten Wirtschaftsleistung der Schweiz kann davon ausgegangen werden, dass sich mit der Regulierung des Cannabismarkts keine spürbaren Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum und auch nicht auf die Innovationstätigkeit der Schweizer Wirtschaft ergeben. Sollte es in Zukunft zu Einfuhren aus dem Ausland kommen (vgl. Ziff. 6.3.1), dürfte dies dazu führen, dass innovative und gegebenenfalls risikoärmere Produkte in die Schweiz gelangen und die inländischen Produzenten zur anhaltenden Innovation antreiben.

Potentielle Auswirkungen von Ein- und Ausfuhrmöglichkeiten

In der RFA nicht geschätzt werden konnten die potentiellen quantitativen Auswirkungen von Ein- und Ausfuhr auf den Cannabismarkt, da der internationale Handel mit Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken in dem meisten Staaten auf absehbare Zeit verboten bleiben dürfte. Im Falle von Einfuhren wären aber substanzuelle Auswirkungen auf die inländische Wertschöpfung auf Herstellungsebene zu erwarten. Würde ein Teil der Produktion durch Hersteller importiert (Art. 60 Abs. 3), kann diese Wertschöpfung im Anbau und in der Herstellung entfallen. Gleichzeitig entstünden mit den Ausfuhrmöglichkeiten für Anbauer und Hersteller (Art. 60 Abs. 2 und 3) Absatzpotentiale. Wie umfangreich diese ausfallen, hängt von der Dynamik eines allfälligen internationalen Handels mit Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken ab, was mit dem heutigen Kenntnisstand aber nicht abgeschätzt werden kann.

6.3.2 Bruttowertschöpfung

Der jährliche Umsatz des Schweizer Marktes für Cannabis wird im Status quo auf 432 Millionen Franken geschätzt. Es handelt sich dabei um die wirtschaftliche Aktivität im Zusammenhang mit der illegalen Produktion und dem illegalen Handel. Weitere Umsätze werden heute im Zusammenhang mit der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels und der Behandlung von Gesundheitsschäden generiert. Dadurch fallen bei der Polizei und Justiz Umsätze von rund 60 Millionen Franken (vgl. Ziff. 6.2.4) und im Gesundheitswesen 22,5 Millionen Franken an (vgl. dazu auch Ziff. 6.4.2).²⁰⁹ Diese Umsätze sind grösstenteils als gesellschaftliche Kosten zu betrachten, die weitgehend von der öffentlichen Hand und den Sozialversicherungen getragen werden.

Im Vergleich zur Gesamtwirtschaft ist der Cannabismarkt klein und fällt kaum ins Gewicht. Die heutige nominale Bruttowertschöpfung des illegalen Cannabismarktes

²⁰⁹ Ohne indirekte Effekte durch Vorleistungen und generierte Einkommen, vgl. Hoff O. (2022).

in der Schweiz wird auf 577 Millionen geschätzt, was etwa 0,07 Prozent des BIP entspricht. Mit der Legalisierung geht gemäss Schätzungen der RFA die nominale Bruttowertschöpfung, die im legalen und illegalen Cannabismarkt entsteht, auf 380 Millionen Franken bzw. auf 0,05 Prozent des BIP zurück. Die Reduktion hängt vor allem mit der Abschöpfung der Gewinne durch die Lenkungsabgabe auf Cannabisprodukte zusammen. Ferner ist ein Preisrückgang insbesondere auf dem illegalen Markt zu erwarten.

Für ein vollständiges Bild muss zudem berücksichtigt werden, dass die verfügbaren Einkommen der Schweizer Bevölkerung zunehmen, weil die Erträge aus der Lenkungsabgabe an die Haushalte rückverteilt werden. Hiermit sind zusätzliche Konsummöglichkeiten verbunden, woraus eine Wertschöpfung von 173 Millionen Franken entsteht. Insgesamt geht die Bruttowertschöpfung infolge der Regelung demnach von 577 auf 553 Millionen Franken zurück.

Wird nur die Wertschöpfung betrachtet, die durch den neuen legalen Cannabismarkt geschaffen wird, nimmt diese im Vergleich zum Status quo von 0 auf 313 Millionen Franken zu.

6.3.3 Staatseinnahmen

Die RFA schätzt, dass die dem Staat verfügbaren Einnahmen aus Steuern und Strafzahlungen von heute 25 Millionen auf 39 Millionen Franken steigen werden. Der Zuwachs ergibt sich vor allem dank der Mehrwertsteuer, die neu auf Cannabisprodukte im legalen Markt erhoben werden kann. Zudem zieht der Staat mit der Lenkungsabgabe 210 Millionen Franken zusätzlich ein. Diese Einnahmen werden jedoch nach Abzug der Vollzugsentschädigung (vgl. Ziff. 6.1), welche die durch das Gesetz entstehenden Vollzugsaufwände beim Bund decken sollen, an die Bevölkerung rückverteilt.

6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

6.4.1 Auswirkungen auf die Nachfrage nach Cannabis

Die Schätzungen der RFA zu den Konsummengen sind mit verschiedenen Unsicherheiten verbunden. Da vergleichbare Legalisierungsmodelle, insbesondere aus Kanada, vor nicht langer Zeit gestartet sind, fehlen Evidenzen betreffend die langfristigen Entwicklungen der Nachfrage. Zudem unterscheidet sich der Vorentwurf in wesentlichen Aspekten von der kanadischen Regelung. Die Prävalenz der Cannabis-konsumierenden in der Schweiz ist grundsätzlich tiefer als in Kanada und auch kulturelle Faktoren dürften eine Rolle bei den Nachfrageveränderungen spielen.

Die RFA schätzt, dass im Zuge der vorgesehenen Regulierung die Anzahl Personen, die Cannabis konsumieren, zunehmen wird, die konsumierte Menge pro Kopf aber abnehmen wird. Insgesamt dürfte die Gesamtmenge kaum oder leicht zunehmen (zwischen 0 bis 10 Prozent). Nachfragehemmend wirken insbesondere die preisliche Steu-

erung durch die Lenkungsabgabe, der nicht gewinnorientierte Verkauf, das umfassende Werbeverbot sowie die neutralen Verpackungen. Aus den Zwischenergebnissen des Pilotversuches «Weed Care» in Basel-Stadt ist bekannt, dass weder die Konsumtage noch die Konsummengen zugenommen haben.²¹⁰

Die RFA schätzt, dass es zu einer Zunahme der Anzahl Personen, die in den letzten 12 Monaten mindestens einmal Cannabis konsumiert haben, um 10 bis 20 Prozent kommt (bzw. einer Veränderung der 12-Monats-Prävalenz in der Bevölkerung von 7,6 Prozent²¹¹ auf 8,4 bis 9,1 Prozent). Es handelt sich dabei primär um Gelegenheitskonsumierende. Auf diese Gruppe entfallen 20 Prozent der konsumierten Gesamtmenge. Die Zunahme erklärt sich insbesondere durch einen Neugierde-Effekt und die Möglichkeit des legalen Bezugs.

Die Gruppe der (fast) täglich Konsumierenden umfasst zwar nur 60 000 Personen, sie verbrauchen jedoch ca. 60 Prozent der konsumierten Menge an Cannabis. Unter dem Strich dürfte durch die preislichen und nicht-preislichen Massnahmen der problematische Konsum mit der vorgesehenen Regelung abnehmen. Es ist zudem zu erwarten, dass das Gesetz sich auch auf die produktespezifische Nachfrage auswirken wird. Dies ist insbesondere auf den Effekt der Lenkungsabgabe zurückzuführen. Eine vom BAG in Auftrag gegebene Modellierungsstudie kommt zum Schluss, dass die Menge THC pro Kopf mit einer Lenkungsabgabe in einem etablierten Markt in 10 bis 15 Jahren gesenkt werden kann. Die Studie zeigt, dass bei Produkten zum Rauchen mit einem Rückgang von 14 bis 16 Prozent, bei Produkten zum Verdampfen von 12 bis 19 Prozent und bei Produkten zur oralen Einnahme von 5 bis 9 Prozent zu rechnen ist.²¹² Neben der Lenkungsabgabe gibt es weitere Einflüsse, die sich zum jetzigen Zeitpunkt nur sehr begrenzt abschätzen lassen. Dies betrifft unter anderem die Reaktion des illegalen Marktes oder die Wirkung nicht-preislicher Massnahmen wie Beratung in den Verkaufsstellen.

Die Produktvielfalt fördert auch einen risikoärmeren Konsum. Erste Erfahrungen aus den Pilotversuchen deuten darauf hin, dass die grössere Vielfalt an schadensmindernden Produkten zwar den Gelegenheitskonsum fördern könnte (Neugierde-Effekt), eine grössere Produktvielfalt aber auch dazu beiträgt, dass vermehrt Produkte, die geringere Konsumrisiken aufweisen (z.B. Produkte zum Verdampfen statt Produkte zum Rauchen) und Produkte mit weniger THC-Gehalt konsumiert werden.²¹³

6.4.2 Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit

Gemäss der RFA ist es sehr wahrscheinlich, dass im Zuge der im Vorentwurf vorgesehenen Regulierungen die negativen Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit im Vergleich zum Status quo abnehmen. Die Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit sind von den Reaktionen der Konsumierenden auf die verschiedenen Mass-

²¹⁰ Gesundheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt (2025): Cannabisstudie «Weed Care»: Positive Bilanz nach zwei Jahren. Medienmitteilung vom 28.03.2025.

²¹¹ BFS (2024).

²¹² EBP Schweiz (2024).

²¹³ Mavrot, C. et. al. (2024a).

nahmen abhängig. Zwar ist einerseits davon auszugehen, dass die erwartete Konsumzunahme von 0 bis 10 Prozent (vgl. Ziff. 6.4.1) zu einer erhöhten Exposition gegenüber Gesundheitsrisiken bei Konsumierenden führt. Es handelt sich dabei insbesondere um Neukonsumierende, die mit dem Cannabiskonsum gesundheitlichen Risiken eingehen. Auf der anderen Seite dürften aber die schadenmindernden Effekte der vorgesehenen Regulierung auf die Konsumierenden, die sich heute auf dem illegalen Markt versorgen, überwiegen. Klar ist, dass die Verlagerung in den legalen Markt die Exposition gegenüber Cannabisprodukten reduziert, die verunreinigt oder mit hochgefährlichen synthetischen Cannabinoiden versetzt sind. Die Regelung dürfte auch dazu führen, dass Konsumierende vermehrt risikoärmere Produkte konsumieren (z.B. aufgrund höherer Produktequalität, risikobasierter Lenkungsabgabe, Angebot von risikoärmeren Produktealternativen) und infolge diverser Massnahmen einen problematischen Konsum vermeiden oder davon abkommen. Zu nennen sind etwa Sensibilisierungsmassnahmen von Bund und Kantonen, die Beratung in Verkaufsstellen sowie ein besserer Anschluss an Früherkennung und Frühintervention und andere Suchthilfeangebote. Damit reduzieren sich Überdosierungen, Vergiftungen oder akute psychische und neurologische Symptome.

Die konkreten Auswirkungen auf die Kosten des Gesundheitswesens sind schwer einzuschätzen. Eine Studie schätzt die direkten cannabisbedingten Kosten im schweizerischen Gesundheitswesen auf jährlich 22,5 Millionen Franken.²¹⁴ Nicht berücksichtigt sind dabei Präventionskosten und Kosten der Langzeitfolgen des Cannabiskonsums. Ausgehend von den Erfahrungen mit Tabak ist davon auszugehen, dass die Langzeitfolgen des Rauchens von Cannabis hohe medizinische Kosten verursachen. Bei Tabak werden die medizinischen Kosten auf 3 Milliarden Franken jährlich geschätzt, wobei die Anzahl der Personen, die (fast) täglich Tabak konsumieren, rund 20-mal höher ist als die Anzahl Personen, die (fast) täglich Cannabis konsumieren.²¹⁵ Gemäss RFA ist es wahrscheinlich, dass die vorgesehene Cannabisregulierung im Vergleich zum Status quo langfristig zu Kosteneinsparungen im Gesundheitswesen führt, wenn die Konsumierenden erwartungsgemäss vermehrt auf rauchfreie Produktealternativen umsteigen.

Der Vorentwurf dürfte zu einer Reduktion der Stigmatisierung von Cannabiskonsumierenden führen, was wiederum deren psychische Gesundheit sowie soziale Situation verbessert (z.B. Verbesserung sozialer Integration, Reduktion familiärer Konflikte, weniger Diskriminierung Konsumierender auf Arbeitsmarkt und bei Wohnungssuche). Es ist wahrscheinlich, dass ein offenerer Umgang der Gesellschaft mit Cannabiskonsum zudem die Kommunikation der Risiken des Cannabiskonsums erleichtert und die Hemmschwelle für die Inanspruchnahme von Hilfsangeboten bei Problemen im Zusammenhang mit dem Cannabiskonsum reduziert. Aus den Zwischenergebnissen des Pilotversuches «Weed Care» in Basel-Stadt ist bekannt, dass sich der kontrollierte Zugang zu Cannabis positiv auf die psychische Gesundheit der Teilnehmenden ausgewirkt hat. So reduzierten sich über die zwei Studienjahre einer-

²¹⁴ Hoff, O. (2022).

²¹⁵ Vgl. www.bag.admin.ch > Zahlen & Fakten: Tabak. Die Schnittmenge zwischen (fast) täglich Tabakkonsumierenden und Cannabiskonsumierenden dürfte sehr hoch sein.

seits das Suchtverhalten und andererseits die depressiven Symptome sowie die Angstsymptome.²¹⁶ Eine Studie, die auch im Rahmen des «Weed Care» Pilotversuchs durchgeführt wurde, hat auch gezeigt, dass ein gesetzlich geregelter Zugang zu Cannabis unter Aufsicht der Gesundheitsbehörden nicht zu einem Anstieg des problematischen Konsums oder damit verbundenen psychischen Störungen führt. Er kann den problematischen Konsum bei den am stärksten gefährdeten Konsumierenden verringern.²¹⁷ Die RFA fand keine ausreichende Datenlage zum Einfluss des Cannabiskonsums auf die Leistungsfähigkeit am Arbeitsplatz und die indirekten Kosten durch Absentismus, weshalb die Auswirkungen dazu nicht abgeschätzt werden konnten.

6.4.3 Auswirkungen auf den Jugendschutz

Gemäss RFA ist es sehr unwahrscheinlich, dass der Vorentwurf zu einem Mehrkonsum von Cannabisprodukten durch Minderjährige führen wird. Seit 15 Jahren ist der Trend zum Konsum der Jugendlichen (14-15 Jahre alt) rückläufig.²¹⁸

Die bekannten Risiken – insbesondere Werbung, für Jugendliche attraktive Produkte, tiefe Preise und Exposition gegenüber Verkaufsstellen – werden durch die vorgesehenen Massnahmen zum Jugendschutz adressiert. Stark nachfragehemmend dürfte sich die Lenkungsabgabe auswirken, weil junge Menschen besonders preissensibel sind. Zu nennen sind zudem das Abgabeverbot an Minderjährige, das Werbeverbot, das Verbot von attraktivitätssteigernden Zusatzstoffen wie Zucker oder Aromen, die Pflicht zu neutralen Verpackungen sowie verstärkte Sensibilisierungsmassnahmen betreffend die Gefahren des Konsums in jungen Jahren.

6.4.4 Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit

Es ist zu erwarten, dass die mit dem Cannabishandel zusammenhängende Kriminalität infolge der Reduktion des illegalen Marktes abnehmen wird. Die Erfahrungen in Deutschland oder den Niederlanden, die eine Zunahme der Bandenkriminalität im Zusammenhang mit der Legalisierung des Cannabiskonsums verzeichnet haben, sind nicht auf die Schweiz übertragbar. Anders als in diesen Ländern, wo die Nachfrage nicht über das legale Angebot befriedigt werden kann, ermöglicht der legale Verkauf ein ausreichendes Angebot und eine ausreichende Zugänglichkeit.

Der Cannabiskonsum sollte keine Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit haben. Die bisherigen Erfahrungen mit den Pilotversuchen mit nicht medizinischem Cannabis zeigen, dass in der Umgebung der Verkaufsstellen keine Störungen der öffentlichen Ordnung festgestellt wurden. Es wurden zudem keine Fälle verzeichnet, in denen

²¹⁶ Gesundheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt (2025).

²¹⁷ Balthes-Flueckiger, L. et al. (2025).

²¹⁸ Obsan / BAG (2023): Cannabiskonsum (Alter: 14-15). MonAM, Schweizer Monitoring-System Sucht und nichtübertragbare Krankheiten.

Cannabis aus den Pilotversuchen, welche auch über ein elektronisches Nachverfolgungssystem überwacht werden, in den illegalen Markt gelangt wären.²¹⁹ Studien haben gezeigt, dass die Legalisierung von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken nur minimale Auswirkungen auf die Anzahl von Schwerverbrechen in Colorado und im Bundesstaat Washington hatte²²⁰ und zu einem Rückgang der cannabisbezogenen Kriminalität unter Erwachsenen in Kanada²²¹ geführt hat. Die Verkaufsstellenbegrenzung durch die Kantone sollte es zudem erlauben, auf allfällige Überangebote oder lokalen Cannabistourismus zu reagieren.

Auf die Verkehrssicherheit dürfte sich der Vorentwurf nicht wesentlich auswirken. Durch die leichte Zunahme des Cannabiskonsums (vgl. Ziff. 6.4.1) ist es grundsätzlich denkbar, dass eine geringfügig erhöhte Anzahl Personen unter Cannabiseinfluss ein Fahrzeug lenkt und allenfalls mehr Unfälle verursachen. Andererseits dürften die vorgesehenen Sensibilisierungsmassnahmen betreffend Gefahren von THC im Strassenverkehr sich positiv auf die Verkehrssicherheit auswirken. Die RFA schätzt, dass sowohl eine Zunahme wie auch eine Abnahme denkbar ist.

6.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Der Anbau von Cannabis und die Herstellung von Cannabisprodukten zu nicht medizinischen Zwecken sind mit Energie- und Wasserverbrauch, Treibhausgasemissionen, Luftverschmutzung, sowie mit Einsatz von Dünger und Pflanzenschutzmitteln verbunden.²²² Da allerdings die geschätzte Anzahl von Betrieben, die sich mittel- bis langfristig etablieren können, klein ist (zwischen 20 und 50), werden nur geringe Auswirkungen auf die Umwelt erwartet.

Der Anbau von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken unterscheidet sich grundsätzlich nicht vom Anbau der Hanfpflanze zu medizinischen Zwecken. Die Hanfpflanze ist vielseitig nutzbar. Etabliert ist weltweit der landwirtschaftliche Anbau von Öl- und Faserhanf in dichten Feldbeständen, vergleichbar mit Raps oder Sonnenblumen. Blütenhanf erfordert andere Anbauformen, die auf die einzelne Pflanze ausgerichtet sind, vergleichbar mit Hopfen oder Gemüsepflanzen. In der Schweiz werden keine Anforderungen an die Sorte oder an das Saatgut gestellt. Das ermöglicht eine Nutzung von Blütenhanf in der Landwirtschaft. Aus Gründen der Qualität dürfte der Anbau von Cannabisblüten insbesondere im Indoor-Bereich erfolgen und der Anbau von Haschisch und Extrakten auf dem freien Feld. Der Indoor-Anbau von Cannabis ist zwar energieintensiv, umweltrelevante Auswirkungen werden aber aufgrund des geringen Umfangs des Cannabisanbaus insgesamt nicht erwartet. Eine Auswirkung

²¹⁹ Vgl. Mavrot, C. et. al. (2024a).

²²⁰ Lu, R. / Willits, D. / Stohr, M. K. / Makin, D. / Snyder, J. / Lovrich, N. / ... / Hemmens, C. (2021): The Cannabis Effect on Crime: Time-Series Analysis of Crime in Colorado and Washington State, *Justice Quarterly*, 38(4): 565-595.

²²¹ Callaghan, R. C. / Sanches, M. / Hathaway, A. / Asbridge, M. / Kish, S. J. (2023): Canada's cannabis legalization and adult crime patterns 2015–2021: A time series study, *Addictive behaviors*, 146.

²²² Zheng, Z. / Fiddes, K. / Yang, L. (2021): A narrative review on environmental impacts of cannabis cultivation. *Journal of Cannabis Research*, 3, 1-10.

des Gesetzes auf die Landwirtschaft dürfte eine stetige Entwicklung der Nutzungsnische von Hanf als Medizinal- und Aromapflanze darstellen.

Ausgehend von der – wenn auch sehr begrenzten – Erfahrung mit der Herstellung von Cannabisprodukten für die Pilotversuche gibt es ebenfalls keine umweltrelevanten Auswirkungen, die erwartet werden können. Allerdings muss Cannabis im Rahmen der Pilotversuche nach den Vorschriften der Bio-Verordnung vom 22. September 1997²²³ angebaut werden (Art. 8 BetmPV).

Infolge der erhöhten Nachfrage nach risikoärmeren Cannabisprodukten (z. B. Cannabisprodukte zum Verdampfen), welche im Zuge der Umsetzung des Gesetzes erwartet wird, dürfte auch der damit einhergehende Abfall zunehmen. Dies umfasst insbesondere Aktivkohlefilter, Behälter von Flüssigkeiten, elektronische Geräte, die für den Konsum bestimmter Cannabisprodukte benötigt oder in diese verbaut sind. Letztere können Plastik und Lithium-Ionen-Batterien enthalten (vgl. Erläuterungen zu Art. 5 Abs. 1 Bst. d). Vergleichbare Abfälle sind bereits aus dem Bereich der Tabakprodukte bekannt. Ferner ist wie bei Tabak davon auszugehen, dass nicht alle Konsumierenden die Cannabisprodukte sachgemäss entsorgen, sondern sie achtlos wegwerfen. Die Geräte, die bei bestimmten Cannabisprodukten zum Verdampfen verwendet werden, sind Geräte im Sinne der Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte vom 20. Oktober 2021 (VREG)²²⁴. Die Hersteller dieser Geräte unterliegen daher den verschiedenen Verpflichtungen, die sich aus dieser Verordnung ergeben, insbesondere der Kennzeichnungspflicht (Art. 4 VREG) und der kostenlosen Rücknahmepflicht (Art. 6 VREG). Die Einhaltung dieser Pflichten trägt zu einer geringeren Umweltbelastung bei. Die anfallenden Abfallmengen und die teils zu erwartende unsachgemässe Entsorgung von Cannabisprodukten führen zu einer Umweltbelastung. Diese ist indes deutlich geringer als durch Tabakprodukte, weil Letztere in vielfach höheren Mengen konsumiert werden.²²⁵

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage sieht die Schaffung eines legalen Cannabismarkts und eine Regelung der Selbstversorgung, des gewerblichen Anbaus, der gewerblichen Herstellung und des Verkaufs von THC-haltigem Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken vor. Sie stützt sich auf folgende Kompetenznormen des Bundes:

²²³ SR **910.18**

²²⁴ SR **814.620**

²²⁵ Vgl. BBl **2015** 9379; BAG (2020): Umweltauswirkungen und Kosten der Tabakindustrie. Abrufbar unter: www.parlament.ch > 15.075 > Öffentliche Kommissionsunterlagen

Artikel 95 Absatz 1 BV räumt dem Bund die Kompetenz ein, Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zu erlassen, beispielsweise begründet durch polizeiliche Motive.²²⁶ Nach Artikel 97 Absatz 1 BV trifft der Bund Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten. Dies erlaubt es dem Bund beispielsweise aus Gründen der Gefahrenabwehr oder des Gesundheitsschutzes Massnahmen zu treffen.²²⁷ Artikel 118 Absatz 2 Buchstaben a und b BV verleiht dem Bund sodann eine umfassende Kompetenz zur Regelung von Betäubungsmitteln²²⁸ und der Bekämpfung starkverbreiteter oder bösartiger Krankheiten. Letztere umfassende Kompetenz ist nicht gleichzusetzen mit der Befugnis zur Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit gemäss Artikel 94 Absatz 4 BV.²²⁹ Dennoch sind Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit zulässig, sofern diese grundsatzkonform ausgestaltet werden.²³⁰ Gemäss Artikel 36 BV sind Eingriffe dann grundsatzkonform, wenn sie auf einer klaren gesetzlichen Grundlage beruhen, ein wichtiges öffentliches Interesse erfüllen und verhältnismässig, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar sind.²³¹

Die Vorlage berücksichtigt die vorgenannten Grundsätze. Insbesondere soll das Bewilligungssystem für gewerbliche Anbauer und Hersteller von Cannabisprodukten (4. Kapitel) sowie die Monopolisierung und die Konzessionierung des Verkaufs (5. Kapitel) grundsatzkonform ausgestaltet werden. Die Monopolisierung sowie – in vermindertem Mass – das Bewilligungssystem stellen zwar schwere Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit dar, erscheinen aber aus den folgenden Gründen gerechtfertigt und mit der Bundesverfassung vereinbar:

Für ein bisher verbotenes Produkt wie Cannabis besteht grundsätzlich ein erhebliches gesundheitspolizeiliches Interesse daran, dass der Staat den Handel umfassend kontrolliert.²³² Massnahmen bis hin zu einem Monopol erscheinen zudem geeignet, diese Kontrolle zu gewährleisten; sie scheinen erforderlich, mangels offensichtlicher Alternativen, und auch zumutbar, da aufgrund des geltenden Verbots bisher gar kein Handel möglich war.²³³ Ein kantonales Monopol für den Cannabisverkauf kann grundsätzlich einen effektiven Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Jugendlichen gewährleisten, da sich die zentralen Massnahmen einfacher und mit weniger Aufwand kontrollieren und durchsetzen lassen als bei einem freien Handel mit einer unlimitierten Anzahl an Akteuren.²³⁴ Das Problem der potenziell grossen Anzahl Marktteilnehmer würde sich auch bei einer Kontrolle des Verkaufs mittels Polizeibewilligungen

226 Uhlmann, F. (2015a): Art. 95, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [Hrsg.]: Bundesverfassung, Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn, Art. 95 N 5.

227 Uhlmann, F. (2015b): Art. 97, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [Hrsg.]: Bundesverfassung, Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn, Art. 97 N 8.

228 Gächter, T. / Renold-Burch, S. (2015): Art. 118, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [Hrsg.]: Bundesverfassung, Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn, Art. 118 N 11.

229 Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), RZ 20, S. 10.

230 Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), RZ 24, S. 11.

231 Epiney, A. (2015): Art. 36, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [Hrsg.]: Bundesverfassung, Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn, Art. 36 N 53ff.

232 Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), RZ 40, S. 17.

233 Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), RZ 40, S. 17.

234 Room, R. / Örnberg, J.C. (2019).

stellen. Im Gegensatz zu einer Monopolisierung des Verkaufs, verbunden mit der Erteilung von Konzessionen, besteht ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Polizeibewilligung, soweit die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind. Mit einem Bewilligungssystem liesse sich die Anzahl der Marktteilnehmer grundsätzlich nicht begrenzen.

Die Vorlage sieht ein umfassendes Werbeverbot vor (Art. 11). Verboten ist jede Art von Werbung, einschliesslich Verkaufsförderung und Sponsoring. Einzig sachliche Produktangaben und -informationen, die sich ausschliesslich an Fachpersonen der Branche richten, fallen nicht unter das Werbeverbot. Ein umfassendes Werbeverbot ist mit hinreichender Begründung ebenfalls ein zulässiger Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit.²³⁵ Es stellt sich insbesondere die Frage nach der Verhältnismässigkeit. Das umfassende Werbeverbot erscheint diesbezüglich (vgl. Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV) geeignet, erforderlich und zumutbar. So zeigt die Studienlage im Tabak- und Alkoholbereich, dass der Kontakt mit Werbung oder Verkaufsförderung mit einem steigenden Konsum der jeweiligen Produkte verbunden ist, insbesondere bei Jugendlichen²³⁶. Es ist davon auszugehen, dass Werbung für Cannabisprodukte ebenfalls zu einem Konsumanstieg führen würde. Das umfassende Werbeverbot ist somit geeignet, den Konsumanstieg einzudämmen. Es ist nicht ersichtlich, auf welche andere, weniger in die Wirtschaftsfreiheit eingreifende Art und Weise derselbe Erfolg erzielt werden könnte. Als verbotene Substanz darf Cannabis unter geltendem Recht nicht beworben werden. Jede Art der Werbung würde somit künftig zu einer gesteigerten Wahrnehmung von Cannabis in der Öffentlichkeit führen. Das umfassende Werbeverbot ist somit auch erforderlich. Schliesslich ist es auch zumutbar, da aufgrund des geltenden Verbots gar kein Handel möglich ist und es sich um ein Betäubungsmittel handelt, dessen Konsum eine Abhängigkeit erzeugen kann.

Damit der Bund eine bestimmte Steuer erheben darf, muss sie ihm grundsätzlich durch die Verfassung zugeteilt sein.²³⁷ Der Bund verfügt im Bereich von Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe a BV zwar über eine umfassende Sachkompetenz. Diese verleiht ihm jedoch keine Finanzkompetenz zur Erhebung einer Steuer. Die Erhebung von Lenkungsabgaben ist hingegen zulässig.²³⁸ Die Lenkungsabgabe ist haushaltsneutral auszugestalten, d.h. die Einnahmen sind an die Bevölkerung zu verteilen.²³⁹ Nach den Artikeln 62 ff. des Vorentwurfs soll der Bundesrat Art und Verfahren der Verteilung des Ertrags an die Bevölkerung regeln und festlegen, welcher Anteil der Lenkungsabgabe als Entschädigung für den Vollzug der Vorlage verwendet wird. Indem die Lenkungsabgabe überwiegend an die Bevölkerung rückverteilt und lediglich ein kleiner Teil der Abgabe als Vollzugsentschädigung verwendet wird, ist die Lenkungsabgabe haushaltsneutral ausgestaltet.

²³⁵ Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), RZ 65, S. 23.

²³⁶ Ritter, A. et al. (2022).

²³⁷ Blumenstein, E. / P. Locher (2023): System des schweizerischen Steuerrechts, 8. Aufl. Zürich: Schulthess Verlag, S. 61.

²³⁸ Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), RZ 28, S. 13.

²³⁹ Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), RZ 72ff., S. 24f.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Vorentwurf wirft verschiedene Fragen hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht auf.²⁴⁰ Er ist daher in erster Linie im Hinblick auf die drei UN-Betäubungsmittelkontroll-Übereinkommen²⁴¹ (nachfolgend UN-Übereinkommen), das Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990²⁴² (SDÜ) sowie die völkerhandelsrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen²⁴³ (GATT), das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse²⁴⁴ (TBT-Übereinkommen), das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen²⁴⁵ (SPS-Übereinkommen) und das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen²⁴⁶ (GATS), zu analysieren.

Der Vorentwurf ist zudem im Lichte verschiedener Menschenrechtsverpflichtungen, insbesondere des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte²⁴⁷ (UNO-Pakt I), des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte²⁴⁸ (UNO-Pakt II) und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten²⁴⁹ (EMRK), zu prüfen.

- ²⁴⁰ Dazu wurde ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das sich mit den UN-Übereinkommen sowie den Regeln im Zusammenhang mit dem Schengen-Raum befasst: Sprecher F. (2023), § 142-146. Ein weiteres mandatiertes Rechtsgutachten befasst sich mit Fragen des internationalen Handelsrechts: Stacy, S. / Fournier, J. / Nadakavukaren Schefer, K. (2024): Legal Opinion on Trade Law and Legalised Cannabis Markets in International Trade Law as well as in the National Laws of Canada and Uruguay. ISDC. Abrufbar unter: www.parlament.ch > 20.473 > Öffentliche Kommissionsunterlagen.
- ²⁴¹ Es handelt sich um das EHÜ, das Übereinkommen vom 21. Februar 1971 über psychotrope Stoffe (SR **0.812.121.02**) und das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen (SR **0.812.121.03**).
- ²⁴² Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen.
- ²⁴³ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen 1994 (Anhang 1A.1 des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation, abgeschlossen in Marrakesch am 15. April 1994, SR **0.632.20** und SR **0.632.21**).
- ²⁴⁴ Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (Anhang 1A.6 des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation, abgeschlossen in Marrakesch am 15. April 1994, SR **0.632.20**).
- ²⁴⁵ Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (Anhang 1A.4 des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation, abgeschlossen in Marrakesch am 15. April 1994, SR **0.632.20**).
- ²⁴⁶ Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Anhang 1B des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation, abgeschlossen in Marrakesch am 15. April 1994, SR **0.632.20**).
- ²⁴⁷ SR **0.103.1**
- ²⁴⁸ SR **0.103.2**
- ²⁴⁹ SR **0.101**

7.2.1 Betäubungsmittelkontroll-Übereinkommen der UNO

Das im Rahmen der Vereinten Nationen unterzeichnete und 1970 für die Schweiz in Kraft getretene EHÜ ersetzte fast alle früheren Abkommen im Bereich der Betäubungsmittel. Zusammen mit dem Übereinkommen von 1971, dem Zusatzprotokoll vom 25. März 1972 zum EHÜ und dem Übereinkommen von 1988 bildet es die Grundlage für die internationale Kontrolle von Betäubungsmitteln in der UNO.

Im Bestreben, die menschliche Gesundheit zu schützen²⁵⁰, sollen die UN-Übereinkommen sicherstellen, dass Betäubungsmittel für wissenschaftliche und medizinische Zwecke (insbesondere Schmerzbehandlung) verfügbar sind, gleichzeitig aber deren Missbrauch verhindert wird.

Die Übereinkommen verbieten nicht den Konsum kontrollierter Substanzen an sich, sondern zielen hauptsächlich darauf ab, den Handel damit zu anderen als medizinischen oder wissenschaftlichen Zwecken zu verhindern. Gemäss Artikel 4 Buchstabe c des EHÜ treffen die Vertragsparteien «die notwendigen Gesetzgebungs- und Verwaltungsmassnahmen, [...] um unter Vorbehalt der Bestimmungen dieses Übereinkommens die Gewinnung, Herstellung, Aus- und Einfuhr, Verteilung, Verwendung und den Besitz von Betäubungsmitteln sowie den Handel damit auf ausschliesslich ärztliche und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken».

Angesichts dessen steht die Schaffung eines legalen Cannabismarktes im Sinne des Vorentwurfs im Widerspruch zum in den UN-Übereinkommen vorgesehenen grundsätzlichen Verbot des Inverkehrbringens von Cannabis zu nicht medizinischen oder nicht wissenschaftlichen Zwecken.

Nach Artikel 28 des EHÜ kann eine Vertragspartei den Anbau der Hanfkrautpflanze im Hinblick auf die Gewinnung von Cannabis oder von Cannabis harz zu wissenschaftlichen oder medizinischen Zwecken gestatten, muss dabei aber das in Artikel 23 für den Opiummohn vorgesehene staatliche Kontrollsystem anwenden. Die UN-Übereinkommen sehen in diesem Fall die Einsetzung einer nationalen Stelle vor, die als einzige zum Kauf, zur Einfuhr, zur Ausfuhr, zum Grosshandel und zur Lagerung von Cannabis berechtigt ist. Bezüglich des Kontrollsystems nach Artikel 23 des EHÜ ist anzumerken, dass die Errichtung eines staatlichen Monopols offenbar nicht die einzige Möglichkeit zur Einhaltung des UN-Rechtsrahmens darstellt.²⁵¹

In diesem Kontext wäre eine staatliche Inbesitznahme der Ernte nämlich viel zu umständlich, um den Marktbedürfnissen gerecht zu werden. Die Schweiz hat bereits auf eine staatliche Inbesitznahme verzichtet, um den Anbau von Cannabis zu medizinischen Zwecken und die Herstellung von Arzneimitteln auf Cannabisbasis dem Bewilligungssystem nach dem Betäubungsmittelrecht zu unterstellen. Dies ist auch in der Änderung des BetmG vom 19. März 2021 betreffend Cannabisarzneimittel vorgesehen, die am 1. August 2022 in Kraft trat²⁵². Das Internationale Betäubungsmittelkontrollorgan (INCB) hat die Umsetzung dieses Mechanismus, der übrigens auch im Rahmen der Pilotversuche mit Cannabis implementiert wurde, nie in Frage gestellt.

²⁵⁰ Auf Englisch «concerned with the health and welfare of mankind».

²⁵¹ Sprecher F. (2023), § 142-146.

²⁵² AS 2022 385; BBl 2020 5875

Der Vorentwurf greift somit ein ähnliches Bewilligungssystem auf, damit die diesbezüglichen Anforderungen der UN-Übereinkommen im Rahmen des Möglichen erfüllt werden können.

Bezüglich der Konsequenzen von Verletzungen der UN-Übereinkommen besagt das EHÜ, dass das INCB Auskünfte vom betroffenen Vertragsstaat verlangen, vertrauliche Beratungen einleiten, auf die Frage öffentlich aufmerksam machen und Massnahmen – beispielsweise Änderungen der nationalen Gesetzgebung – vorschlagen kann.²⁵³ Führen diese Massnahmen nicht zur Einhaltung der Übereinkommen, kann den Vertragsparteien als letztes Mittel unverbindlich empfohlen werden, die Einfuhr von Betäubungsmitteln aus dem betreffenden Vertragsstaat und/oder deren Ausfuhr in diesen Staat einzustellen.²⁵⁴ In Bezug auf Staaten, die bereits einen legalen Cannabismarkt eingeführt haben, veröffentlicht das INCB regelmässig Berichte und ergreift weitere Massnahmen. Eine Empfehlung, die Ein- oder Ausfuhr zu stoppen, wurde vom INCB bisher noch nie ausgesprochen. Die Folgen der Verletzung internationaler Verpflichtungen aus den UN-Betäubungsmittelkontroll-Übereinkommen durch einen Staat waren in den bisherigen Fällen vor allem reputationsbezogener, diplomatischer und politischer Natur.

Es ist auch möglich, dass eine Umsetzung der UN-Übereinkommen, die nicht mit dessen Wortlaut vereinbar ist, zu einer Unstimmigkeit zwischen zwei oder mehreren Vertragsstaaten führt. Für den Fall einer solchen Meinungsverschiedenheit über die Auslegung oder Anwendung des EHÜ sieht dieses in Artikel 48 Beratungen zwischen den jeweiligen Parteien vor, damit diese die Streitigkeit durch friedliche Mittel eigener Wahl beilegen können. Jede Streitigkeit, die sich nicht durch diese Mittel beilegen lässt, ist dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten. Bislang gab es keine Streitigkeiten mit oder über Staaten, die einen legalen Cannabismarkt aufgebaut haben.

7.2.2 Menschenrechte

Hinsichtlich des Rechts auf Gesundheit²⁵⁵ birgt eine Cannabisverbotspolitik erhöhte Risiken für die öffentliche Gesundheit, dies insbesondere aufgrund fehlender Qualitätskontrollen der Produkte und mangelnden Zugangs zu Präventions-, Behandlungs- und Schadensminderungsmassnahmen. Eine kontrollierte Regulierung würde einen sicheren Zugang zu Cannabis ermöglichen und eine evidenzbasierte Gesundheitspolitik fördern. Diesbezüglich sieht der Vorentwurf ein umfassendes Monitoring- und Evaluationssystem zur Wirkungsanalyse vor (Art. 68 und 69).

Überdies fällt der Eigenkonsum von Cannabis angesichts des Rechts auf Achtung des Privatlebens²⁵⁶ unter die Privatsphäre. Die Schaffung eines regulierten Marktes würde somit willkürliche Eingriffe des Staates in das Leben der Bürgerinnen und Bürger verhindern.

²⁵³ Art. 14 Abs. 1 EHÜ.

²⁵⁴ Art. 14 Abs. 2 EHÜ.

²⁵⁵ Art. 12, UNO-Pakt I.

²⁵⁶ Art. 17 UNO-Pakt II, Art. 8 EMRK.

Dieser Ansatz entspricht auch den Empfehlungen des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte, das in einem Bericht betont hat, dass eine Drogenverbotspolitik oft im Widerspruch zu internationalen Menschenrechtsverpflichtungen steht.²⁵⁷ Ebenso hat die UN-Sonderberichterstatteerin zum Recht auf Gesundheit hervorgehoben, dass die Strategien zur Drogenbekämpfung überarbeitet werden müssen, damit die entsprechende Regelung die Grundrechte besser achtet²⁵⁸.

Angesichts dessen ist der Vorentwurf eine effizientere, wirksamere und verhältnismässige Lösung als das derzeitige Cannabisverbot, insbesondere im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte.

7.2.3 Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990

Neben den UN-Übereinkommen und den Menschenrechtsregelungen ist auch das SDÜ für den Vorentwurf relevant. Dieses Übereinkommen soll in erster Linie die Kontrollen an den Binnengrenzen der Vertragsstaaten aufheben, um den Personen- und Warenverkehr zu erleichtern. Darüber hinaus verstärkt es die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und der Polizei bei der Kriminalitätsbekämpfung. Mit Ausnahme von Irland und Zypern gehören alle EU-Mitgliedstaaten unmittelbar zum Schengen-Raum. Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz sind über Assoziierungsabkommen an der Schengen-Zusammenarbeit beteiligt. So hat die Schweiz am 26. Oktober 2004 das Schengen-Assoziierungsabkommen (nachfolgend SAA)²⁵⁹, das seit 2008 in Kraft ist, unterzeichnet und ist somit an das SDÜ gebunden.

In Bezug auf Betäubungsmittel verpflichten sich die Vertragsparteien nach Artikel 71 Absatz 1 SDÜ, unter Berücksichtigung der bestehenden Übereinkommen der Vereinten Nationen alle notwendigen Massnahmen zu treffen, die zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln erforderlich sind. Dies betrifft die unmittelbare oder mittelbare Abgabe von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen aller Art, einschliesslich Cannabis, sowie den Besitz dieser Produkte und Stoffe zum Zwecke der Abgabe oder Ausfuhr. Gemäss Artikel 71 Absatz 2 verpflichten sich die Vertragsparteien zudem, die unerlaubte Ausfuhr von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen, einschliesslich Cannabisprodukten, sowie den Verkauf, die Verschaffung und die Abgabe dieser Produkte und Stoffe mit verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Mitteln zu unterbinden.

In Bezug auf Artikel 71 Absatz 2 haben die Benelux-Staaten, Deutschland und Frankreich jedoch bei der Unterzeichnung des Abkommens folgende gemeinsame Erklärung abgegeben: «Soweit eine Vertragspartei im Rahmen ihrer nationalen Politik zur Vorbeugung und Behandlung der Abhängigkeit von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von dem in Artikel 71 Absatz 2 festgeschriebenen Grundsatz abweicht, treffen alle Vertragsparteien die erforderlichen strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Massnahmen, um die unerlaubte Ein- und Ausfuhr dieser Stoffe, insbesondere in das

²⁵⁷ A/HRC/54/53.

²⁵⁸ A/HRC/56/52.

²⁵⁹ SR **0.362.31**.

Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien, zu unterbinden.» Diese Erklärung ist integrierender Bestandteil des SDÜ und gilt somit auch für die Schweiz als assoziierten Schengen-Staat.

Angesichts dieser Erklärung sind die Bestimmungen des SDÜ so zu interpretieren, dass sie vor allem Massnahmen vorsehen, die verhindern, dass sich eine liberalere Drogeninnenpolitik negativ auf andere Mitgliedstaaten auswirkt. Gegebenenfalls sollten diese Staaten daher die negativen Auswirkungen des Drogentourismus durch strenge Ein- und Ausfuhrkontrollen in Abstimmung mit den anderen Mitgliedstaaten bekämpfen.

Die Mitgliedstaaten müssen jedoch nicht auf eine fortschrittliche Drogenpolitik verzichten. Die Bestimmungen des SDÜ lassen den Mitgliedstaaten einen beachtlichen Spielraum bei der Ausrichtung ihrer nationalen Drogenpolitik und damit auch die Entscheidungsbefugnis darüber, inwieweit der Erwerb, Anbau, Besitz und Eigenkonsum von Cannabis zu Genusszwecken im nationalen Kontext zugelassen werden können.²⁶⁰

In Bezug auf die extraterritorialen Auswirkungen sieht der Vorentwurf verschiedene Bestimmungen vor, um jegliche negativen Folgen für Drittstaaten abzuwenden. So wird der Verkauf an Minderjährige, Grenzgängerinnen und Grenzgänger, Touristinnen und Touristen sowie Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung untersagt, um einen allfälligen Drogentourismus zu verhindern (Art. 42 Abs. 1 Bst. j und Art. 52 Abs. 1 Bst. j). Die gewerbliche Ausfuhr ist nur gestattet, wenn die Einfuhr im Empfängerstaat zulässig ist, und erfordert eine entsprechende Bewilligung von Swissmedic (Art. 58 und 59). Ausserdem ist die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Cannabis ohne Bewilligung verboten (Art. 57). Das in dieser Gesetzgebung vorgesehene elektronische Nachverfolgungssystem für Cannabis (Art. 85) gewährleistet eine strenge Cannabis-Kontrolle entlang der gesamten Produktionskette, um Auswirkungen auf die Nachbarländer zu vermeiden.

Angesichts dessen kann der Vorentwurf als SDÜ-konform erachtet werden.

7.2.4 Konformität mit dem internationalen Handelsrecht

Der Vorentwurf ist mit den handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz als WTO-Mitglied und im Rahmen ihrer Freihandelsabkommen vereinbar. Dies insbesondere, da die Vorlage keine Massnahmen beinhaltet, welche importierte Produkte weniger vorteilhaft behandeln würden als gleichartige Produkte schweizerischer Herkunft.

Das internationale Handelsrecht umfasst eine Vielzahl von Abkommen, welche auf den Handel mit Cannabisprodukten und dessen Ausgangsmaterial Anwendung finden. Neben den Übereinkommen der WTO-Rechtsordnung, insbesondere dem GATT,

²⁶⁰ Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II»), BBl 2004 **5965**, S. 6101.

dem GATS sowie den SPS- und TBT-Übereinkommen, gehören auch bilaterale Freihandelsabkommen dazu.

Der Vorentwurf enthält Regelungen über die Ein- und Ausfuhr solcher Produkte (Art. 57 ff.), welche unter das handelsrechtliche Verbot mengenmässiger Beschränkungen fallen können (Art. XI GATT). Solche Beschränkungen können aber aufgrund der allgemeinen Ausnahmen des GATT und entsprechenden Ausnahmebestimmungen unter den Freihandelsabkommen gerechtfertigt sein, insbesondere wenn sie zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen erforderlich sind (Art. XX Bst. b GATT).

Das TBT- und das SPS-Übereinkommen ergänzen das GATT und folgen den gleichen Grundsätzen. Sie anerkennen das Recht, namentlich zum Schutz der Gesundheit Vorschriften zu erlassen, sofern die Grundsätze der Nicht-Diskriminierung und Verhältnismässigkeit eingehalten werden. Der Anwendungsbereich des SPS-Übereinkommens beschränkt sich auf Massnahmen zum Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen und ist im vorliegenden Fall nur auf essbare Cannabisprodukte anwendbar. Im Lichte der WTO-Rechtsprechung kann davon ausgegangen werden, dass die vorgesehenen Verpackungsvorschriften mit den Anforderungen des TBT-Übereinkommens vereinbar sind. Bei der Ausarbeitung der Vorschriften wird von den WTO-Mitgliedern sowohl unter dem TBT- als auch unter dem SPS-Übereinkommen weiter erwartet, dass sie wissenschaftlich begründbar sind und internationale Normen berücksichtigen. Unter dem TBT-Übereinkommen ist im Fall von Cannabis insbesondere auf die Vereinbarkeit mit den ISO IWA 37 Normen «Safety, Security and Sustainability of Cannabis Facilities and Operations» zu achten. Schliesslich müssen die neuen Vorschriften zwecks Transparenz im Entwurfszustand den anderen WTO-Mitgliedern sowohl unter dem TBT- als auch unter dem SPS-Übereinkommen notifiziert werden.

Der Vorentwurf betrifft auch den Handel mit Dienstleistungen und insbesondere den Vertrieb von Cannabis. Er beinhaltet einen Kontrollrahmen, der Beschränkungen für den Handel mit Dienstleistungen vorsieht, so zum Beispiel die Anzahl der Verkaufskonzessionen. Im Rahmen des GATS und ihrer Freihandelsabkommen ist die Schweiz keine Verpflichtungen hinsichtlich des Marktzugangs und der innerstaatlichen Behandlung beim Vertrieb von einer Einfuhrbewilligung unterliegenden Produkten eingegangen. Es steht ihr daher frei, Massnahmen zu ergreifen, die den Vertrieb von Betäubungsmitteln einschränken. Überdies enthalten das GATS und die Freihandelsabkommen – analog zum GATT – allgemeine Ausnahmen, die insbesondere Massnahmen zum Gesundheitsschutz zulassen.

7.2.5 Erfahrungen anderer Staaten

Der Konsens über die Ausrichtung der internationalen Drogenkontrollpolitik hat im Laufe der Zeit erheblich nachgelassen. Aufgrund der Lücken des internationalen Rahmens in Bezug auf öffentliche Gesundheit, Menschenrechte und Sicherheit verfolgen die Staaten zunehmend eine Drogenpolitik, welche die herkömmliche Auslegung ihrer internationalen Verpflichtungen im Bereich der Betäubungsmittelkontrolle in Frage stellt.

So haben Uruguay und Kanada, die ebenfalls an das EHÜ gebunden sind, bereits einen regulierten Cannabismarkt aufgebaut (vgl. Ziff. 3.2). Dabei haben diese Staaten betont, dass ihre Regelungen mit dem ursprünglichen Ziel der UN-Betäubungsmittelkontroll-Übereinkommen, nämlich der Erhaltung der menschlichen Gesundheit, übereinstimmen und gleichzeitig den Erfordernissen der öffentlichen Gesundheit und der Menschenrechte besser gerecht werden. Im Zuge dessen hat bisher kein Staat die Ein- oder Ausfuhr von Cannabis zu nicht medizinischen oder nicht wissenschaftlichen Zwecken erlaubt.

7.2.6 Gesamtbeurteilung der völkerrechtlichen Verpflichtungen

Auch wenn der Vorentwurf im Widerspruch zum im UN-Rahmenwerk vorgesehenen Inverkehrbringungsverbot steht, werden darin alle Vorkehrungen getroffen, um dieses Rahmenwerk bestmöglich einzuhalten, auch gegenüber anderen Vertragsstaaten. Dabei werden auch die positiven Menschenrechtsverpflichtungen berücksichtigt, wonach die Schweiz alle erforderlichen Bestimmungen zu erlassen hat, um die Achtung der Grundrechte zu gewährleisten, und sich gleichzeitig klar zur Wahrung des internationalen Rahmens zur Betäubungsmittelkontrolle bekennen muss.

Die Schweiz verfolgt damit einen ähnlichen Ansatz wie Uruguay und Kanada, indem sie dafür sorgt, dass der geschaffene Rechtsrahmen den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Notwendigkeit entspricht, denn das sind die rechtlichen Kriterien bei der Beurteilung von Einschränkungen der Grund- und Menschenrechte.

Dies zeigt sich im Vorentwurf insbesondere an der strikten Regulierung der Bewilligungen und Konzessionen (Art. 15 und 39), am Verbot der Ein- und Ausfuhr ohne Bewilligung (Art. 57), am Verbot des gewinnorientierten Verkaufs (Art. 40 Abs. 1 Bst. b und 49 Abs. 1 Bst. b), an den strengen Anforderungen an die Produktequalität und -sicherheit (4. Kapitel, Abschnitt 2) und die Massnahmen zur Schadensminderung (Art. 42 Abs. 1 und 2 und 52 Abs. 1 und 2), an der eingeschränkten Verfügbarkeit (Art. 44) sowie am elektronischen Nachverfolgungssystem für Cannabis (Art. 85). Diese Mechanismen tragen somit dazu bei, eine möglichst weitgehende Übereinstimmung mit dem UN-Rahmenwerk zu gewährleisten, auch wenn der konkrete Fall über den medizinischen oder wissenschaftlichen Bereich hinausgeht. Der Vorentwurf sieht zudem eine streng kontrollierte Regelung des Anbaus und des Verkaufs von Cannabis vor. Diese Regelung geht mit zahlreichen Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Jugendlichen einher (Art. 9, 11, 27, 39, 42, 46, 48, 52, 62).

Wie im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Minder 21.3280 dargelegt, fällt es schwierig, andere Optionen zur Lösung der bestehenden Unvereinbarkeit mit dem in den UN-Übereinkommen enthaltenen Verbot des Inverkehrbringens von Cannabis in Betracht zu ziehen. Erstens wäre es sowohl aus zeitlicher als auch aus inhaltlicher Sicht unrealistisch, eine Änderung dieser multilateralen Übereinkommen anzustreben oder ein neues Abkommen mit anderen Staaten abzuschliessen, die eine

solche Lösung wünschen und zu verhandeln bereit wären²⁶¹. Derzeit besteht in der internationalen Gemeinschaft kein ausreichender Konsens dafür. Zweitens hätte ein Austritt der Schweiz aus den Übereinkommen schwerwiegende Folgen für die Arzneimittelversorgung und die Pharmaindustrie in der Schweiz. Und schliesslich ist auch die Möglichkeit, auf einen solchen Austritt einen erneuten Beitritt mit Vorbehalt folgen zu lassen, für die Schweiz weder rechtlich noch politisch ein gangbarer Weg. Das wäre völkerrechtlich inakzeptabel und würde einen Rechtsmissbrauch darstellen, zu Unsicherheiten führen und die Schweiz massiven Einwänden anderer Vertragsstaaten aussetzen.

Vor diesem Hintergrund soll mit dem Vorentwurf die Unvereinbarkeit mit dem in den UN- Übereinkommen vorgesehenen Verbot des Inverkehrbringens von Cannabis zu nicht medizinischen oder nicht wissenschaftlichen Zwecken so weit wie möglich gemindert werden, wobei der Sinn und Zweck dieser Übereinkommen und die Verpflichtungen gegenüber den anderen Vertragsparteien sowie die Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz gewahrt bleiben. Dank der strengen Kontrollmechanismen und der mit dem elektronischen Nachverfolgungssystem für Cannabis verbundenen Bewilligungs- und Konzessionsregelung kann die Schweiz mit dem Vorentwurf ihren Willen bekräftigen, ein internationales System zur Kontrolle von Betäubungsmitteln aufrechtzuerhalten (was insbesondere für die sichere Versorgung der Schweiz mit Betäubungsmitteln zu medizinischen Zwecken von Bedeutung ist). Der Vorentwurf kann zudem als mit dem SDÜ und dem internationalen Handelsrecht vereinbar erachtet werden.

7.3 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören grundlegende Bestimmungen über Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte sowie über die Rechte und Pflichten von Personen. Die im Vorentwurf vorgesehene Bewilligungs- und Konzessionspflicht ist als wesentlicher Eingriff in Grundrechte einzustufen, insbesondere als Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit. Die diesbezüglichen Vorgaben sind deshalb in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

²⁶¹ Hier handelt es sich um eine Änderung eines völkerrechtlichen Vertrags, die nur zwischen zwei oder mehreren Vertragsparteien wirksam ist.

7.5 **Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz**

Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten (Art. 5a BV). Gemäss Artikel 43a Absatz 1 BV übernimmt der Bund nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Gleichzeitig hat der Bund von seinen Kompetenzen einen schonenden Gebrauch zu machen und den Kantonen ausreichend Raum für die Aufgabenerfüllung zu belassen. Die geplante Regelung trägt diesen Grundsätzen Rechnung, indem sie dem Bund jene Aufgaben zuordnet, bei denen eine schweizweit einheitliche Handhabung im Interesse der öffentlichen Gesundheit erforderlich ist. Dazu gehören der gewerbliche Anbau und die gewerbliche Herstellung (4. Kapitel des Gesetzes). In diesem Bereich ist von zentraler Bedeutung, dass der Bund landesweit gültige Standards der Produktequalität und Sicherheit gewährleistet sowie einheitliche Anbau- und Herstellungsbewilligungen erteilt, die vorausgesetzt werden für die Ausstellung von Ein- und Ausfuhrbewilligungen (Art. 58 Abs. 1). Ebenso ist es am Bund, die Vollzugsaufgaben an den Landesgrenzen zentral sicherzustellen (Art. 61). Auch die Lenkungsabgabe (Art. 62 ff.), welche landesweite Lenkungsziele verfolgt, soll durch den Bund vollzogen werden. Weitere durch den Bund zentral und landesweit einheitlich sicherzustellende Aufgaben sind das Monitoring und die Evaluation (8. Kapitel des Gesetzes), die Aufsichts- und Koordinationsaufgaben im Zusammenhang mit dem Erlass (Art. 84), die Errichtung und der Betrieb des Nachverfolgungssystems (Art. 85) sowie die internationale Zusammenarbeit (Art. 86). Wichtige andere Aufgaben, wie z.B. das Recht den Verkauf wahrzunehmen bzw. an öffentlich-rechtliche Institutionen oder Körperschaften oder durch Konzession an Dritte zu übertragen (5. Kapitel des Gesetzes) werden den Kantonen überlassen – mit Ausnahme eines möglichen Online-Verkaufs, der kantonsübergreifend wäre und deshalb vom Bund zu konzessionieren und kontrollieren ist. Die Kantone sollen in diesem Bereich auf lokale Gegebenheiten Rücksicht nehmen können. Damit trägt die geplante Regelung dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung.

Nach dem in Artikel 43a Absätze 2 und 3 BV statuierten Prinzip der fiskalischen Äquivalenz trägt das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten: das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über die Leistungen bestimmen. Die geplante Regelung trägt diesem Prinzip Rechnung, indem sie in den meisten Kapiteln Kosten und Leistungen dem gleichen Gemeinwesen bzw. der gleichen staatlichen Ebene zuordnet. Dennoch gibt es Ausnahmen vom Prinzip, da sich Kostentragung und Leistungsangebot nicht in allen Bereichen der Regelung klar zuordnen lassen. So kontrollieren nach Artikel 37 des Gesetzes Bund *und* Kantone die Bestimmungen des 4. Kapitels, obwohl nur der Bund für die Bewilligungserteilung zuständig ist. Dennoch betrifft das 4. Kapitel letztlich doch auch Leistungen der Kantone, indem der Cannabisanbau in den Kantonen stattfindet und die Lager der Anbauer sich in den Kantonen befinden.

7.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die BV ausgeschlossen ist (Art. 164 Abs. 2 BV). Als allgemeine Beschränkung der Delegation gilt gemäss Verfassung insbesondere das Erfordernis, wonach wichtige, grundlegende Bestimmungen in der Form des Gesetzes zu erlassen sind (Art. 164 Abs. 1 BV).

Der Vorentwurf sieht in einigen Bestimmungen die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Ausführungsrecht vor. Das ist im Lichte von Artikel 164 Absätze 1 und 2 BV gerechtfertigt, weil die Grundsätze in diesen Fällen auf Gesetzesstufe geregelt werden und damit der Rahmen abgesteckt ist, innerhalb dessen sich die Regelung durch den Bundesrat bewegen muss. Zudem ist es überall dort sinnvoll, Kompetenzen des Bundesrates zum Erlass von Ausführungsbestimmungen vorzusehen, wo künftig eine rasche Anpassung an neue technische Entwicklungen zu erfolgen hat. Regelungen, die einen hohen Konkretisierungsaufwand mit sich bringen, sollen auf Verordnungsstufe angesiedelt sein.

Delegationen sind in folgenden Artikeln des Vorentwurfs enthalten:

Nach Artikel 5 kann der Bundesrat die *Begriffe* gestützt auf neue Erkenntnisse in Wissenschaft und Technik sowie in Anlehnung an die internationale Entwicklung näher ausführen.

Der Bundesrat kann gemäss Artikel 6 Absatz 1 ein *neuartiges Cannabisprodukt* einer der Kategorien nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben c-h zuteilen, auch wenn dieses Produkt nicht alle Elemente der entsprechenden Definition erfüllt. Er kann neue Produktkategorien einführen und spezifische Bestimmungen für die neuen Kategorien vorsehen, wenn diese aus sachlichen Gründen notwendig sind (Art. 6 Abs. 2).

In Zusammenhang mit der *Bewilligungspflicht und den -voraussetzungen* nach Artikel 15 Absätze 3 und 4 regelt der Bundesrat die Anforderungen an den Diebstahlschutz, die fachlichen und betrieblichen Voraussetzungen sowie die Anforderungen an die Qualitätssicherung sowie das Bewilligungsverfahren. Er kann für den Kleinanbau erleichterte Anforderungen festlegen.

Der Bundesrat regelt die nicht im Gesetz geregelten Inhalte und die Form des *Bewilligungsgesuchs* (vgl. Art. 16 Abs. 2).

Der Bundesrat legt für die Cannabisproduktkategorien weitere *Anforderungen an die Produktesicherheit* fest, wenn dies zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes erforderlich ist (vgl. Art. 19 Abs. 3).

Für den Verkauf von Cannabisprodukten mit einem Gesamt-THC-Gehalt von mehr als 20 Prozent kann der Bundesrat gemäss Artikel 20 Absatz 3 zusätzliche Auflagen vorsehen.

Er legt gemäss Artikel 21 Absatz 2 bei Cannabisprodukten mit Zusatzstoffen die maximale Gesamt-THC-Konzentration pro Konsumeinheit oder Flüssigkeitsvolumen fest und die zulässige Abweichung von den deklarierten Angaben fest. Er verbietet weitere Zusatzstoffe, wenn diese den Anforderungen an die Produktesicherheit nicht genügen (Art. 21 Abs. 3).

Das EDI kann für die verbotenen Zusatzstoffe Kontaminantenhöchstgehalte festlegen (Art. 21 Abs. 4).

Der Bundesrat legt die Höchstmengen der Emissionen von Cannabiszigaretten fest (Art. 22 Abs. 2).

Der Bundesrat regelt die technischen Einzelheiten in Zusammenhang mit den zusätzlichen Anforderungen an Cannabisprodukte zum Verdampfen (Art. 23 Abs. 3).

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten betreffend die Anforderungen an Cannabisprodukte zur Anwendung im Mund und zum Schlucken, insbesondere welche Sicherheit- und Qualitätsanforderungen aus dem Lebensmittelrecht anwendbar sind (Art. 24 Abs. 3). Auch für die Cannabisprodukte zum Schnupfen und zur Anwendung auf der Haut bestimmt der Bundesrat, welche Sicherheit- und Qualitätsanforderungen aus dem Lebensmittelrecht anwendbar sind (Art. 25 Abs. 2).

Betreffend die *Verpackung, Produkteinformationen und Warnhinweise* regelt der Bundesrat die Einzelheiten der Verpackung, insbesondere die Einheitlichkeit und Kindersicherheit (Art. 27 Abs. 6) sowie die Form und die Sprache der Angaben (Art. 28 Abs. 6). Er kann weitere Informationen für die Verpackung, den Beipackzettel oder die elektronische Zusatzinformation vorsehen. Der Bundesrat legt fest, welche lebensmittelrechtlichen Kennzeichnungsanforderungen für Cannabisprodukte mit Zusatzstoffen gelten (Art. 28 Abs. 7). Er legt weiter fest, wie die Warnhinweise im Einzelnen zu gestalten sind. Er kann zusätzlich oder anstelle der Warnhinweise Piktogramme vorschreiben (Art. 29 Abs. 3). Bei besonderen gesundheitlichen Risiken kann der Bundesrat für weitere Produktkategorien spezifische Warnhinweise festlegen (Art. 31 Abs. 2).

In Zusammenhang mit den *Pflichten der Bewilligungsinhaber* regelt der Bundesrat die Dokumentationspflichten betreffend die Selbstkontrolle. Er kann unter Berücksichtigung international harmonisierter Normen Analyseverfahren für verbindlich erklären und eine Mindestanzahl von Proben und Art, Häufigkeit, Grösse sowie Aufbewahrung von Rückstellungen vorschreiben (Art. 33 Abs. 2). Der Bundesrat regelt die Modalitäten der Meldung von Cannabis mit Zusatzstoffen (Art. 34 Abs. 4) sowie die Einzelheiten zum Inhalt dieser Meldung unter Wahrung von Fabrikationsgeheimnissen (Art. 35 Abs. 3). Er regelt die Einzelheiten zur Rücknahme und zum Rückruf und legt fest, welche Angaben den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone gemeldet werden müssen, und was als unerwartete oder unmittelbare Gefahr für die Gesundheit gilt (Art. 36 Abs. 3).

Der Bundesrat regelt das *Kontrollverfahren* der Cannabisprodukte. Er kann insbesondere anerkannte Verfahren der Probennahme und der Untersuchung, eine Mindestzahl an Kontrollen und die Anforderungen an die Protokollierung, die Dokumentation und die Meldung der durchgeführten Kontrollmassnahmen vorschreiben (Art. 37 Abs. 7).

Er legt die Einzelheiten zu den *Konzessionsvoraussetzungen* für die Verkaufsstellen und den Online-Verkauf fest, insbesondere die Bemessung der angemessenen Verzinsung des anteiligen Eigenkapitals (Art. 40 Abs. 3 und Art. 49 Abs. 2 für den Online-Verkauf) sowie weitere Einzelheiten zum Gesuchsinhalt (Art. 41 Abs. 6 und Art. 51 Abs. 6 für den Online-Verkauf). Er kann Regelungen zur Belüftung von Konsumräumen und zu den räumlichen Beschaffenheiten erlassen, die über die Bestimmungen des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen hinausgehen (Art. 43 Abs. 4).

Der Bundesrat regelt gemäss Artikel 46 Absatz 6 verschiedene Einzelheiten zu den *Testkäufen*.

Er regelt die Einzelheiten der *Online-Verkaufsplattform*, zu den Anforderungen an das System zur Kontrolle der Bezugsmengen und zu den Anforderungen an das Alterskontrollsystem (Art. 52 Abs. 3).

Lenkungsabgaben, Vollzugsentschädigung und Gebühren: Der Bundesrat kann Zwischenziele festlegen (Art. 62 Abs. 4). Betreffend die Bemessung der Lenkungsabgabe teilt der Bundesrat die Produktkategorien je nach deren anwendungsspezifischen Gesundheitsrisiko in Risikoklassen ein und kann für eine Risikoklasse technische Sicherheitsstandards vorschreiben, die erfüllt werden müssen (Art. 63 Abs. 3). Er legt die Abgabensätze betreffend den THC-Gehalt und betreffend das anwendungsspezifische Gesundheitsrisikos fest und erhöht diese, wenn die Lenkungsziele oder die Zwischenziele nicht erreicht werden (Art. 63 Abs. 4). Er kann die Abgabensätze bei einer Ausweitung des illegalen Markts senken (Art. 63 Abs. 4). Der Bundesrat legt das Verfahren zur Erhebung der Lenkungsabgabe fest (Art. 64 Abs. 4). Er legt die Höhe der Vollzugsentschädigung fest und regelt Art und Verfahren der Verteilung des Ertrags der Abgabe an die Bevölkerung (Art. 65 Abs. 5).

Monitoring und Evaluation: Der Bundesrat regelt die für das Monitoring wesentlichen Massnahmen, die zu erhebenden Daten, die Form, in der diese Daten zur Verfügung zu stellen sind, die technischen und organisatorischen Aspekte der Datenerhebung, die Häufigkeit und den Zeitpunkt der Datenerfassung sowie die Publikation der statistischen Auswertungen (Art. 68 Abs. 5).

Datenschutz und -austausch: Der Bundesrat regelt Form und Inhalt der Bearbeitung und legt für die Daten Aufbewahrungs- und Vernichtungsfristen fest (Art. 70 Abs. 3). Er regelt die Art und Weise des Datenaustauschs im Inland und die Form, in der die Daten zur Verfügung zu stellen sind (Art. 71 Abs. 2) sowie die Zuständigkeiten und die Verfahren für den Austausch von Personendaten und Daten juristischer Personen mit ausländischen Behörden und Institutionen sowie mit internationalen Organisationen zum Zweck des Gesundheitsschutzes und der öffentlichen Sicherheit (Art. 72 Abs. 1).

Aufgaben des Bundes und der Kantone: Der Bundesrat regelt gemäss Artikel 85 Absatz 3 die Einzelheiten des Nachverfolgungssystems (einzutragenden Daten, Datenbearbeitung der zuständigen Behörden von Bund und Kantonen sowie die Zugriffsberechtigungen, die Datenbearbeitung und die Verwendung der Daten).

Der Bundesrat kann selbständig *völkerrechtliche Verträge* abschliessen über den Informationsaustausch mit internationalen Organisationen oder ausländischen Behörden und die Teilnahme an internationalen Informationssystemen für Konsumierende oder für Behörden oder die Teilnahme von Fachleuten aus der Schweiz an internationalen Netzwerken, die im Bereich der Suchtprävention tätig sind (Art. 86 Abs. 2).

Der Bundesrat erlässt weitere notwendige Ausführungsbestimmungen (Art. 90) und bestimmt das *Inkrafttreten* des Erlasses (Art. 92 Abs. 2).

7.7 **Datenschutz**

Der Vollzug des künftigen CanPG bringt die Bearbeitung von Personendaten durch verschiedene staatliche Stellen mit sich. Im Zusammenhang mit der Bewilligungs- bzw. Konzessionserteilung für den gewerblichen Anbau und die gewerbliche Herstellung bzw. für den Verkauf werden unter anderem besonders schützenswerte Daten bearbeitet. Dabei können auch elektronische Datenbearbeitungssysteme zum Einsatz kommen. Daneben sieht Artikel 85 des Vorentwurfs vor, dass der Bund ein elektronisches Nachverfolgungssystem zum Umgang mit Cannabissamen und -stecklingen für den gewerblichen Anbau, Cannabis, Ausgangsmaterial, Abfallmaterial und Cannabisprodukten errichtet und betreibt. Da, wie zuvor erwähnt z.T. besonders schützenswerte Personendaten im Sinne des DSGVO bearbeitet werden, müssen sich die Datenbearbeitungen auf hinreichende gesetzliche Grundlagen stützen können. Mit den im Vorentwurf vorgeschlagenen Datenbearbeitungsregelungen nach den Artikeln 70 ff. ist die entsprechende Grundlage vorgesehen.

Literaturverzeichnis

- ASTRA (2025): Statistik der Administrativmassnahmen (ADMAS) 2024.
- Athanassiou, M. / Dumais, A. / Zouaoui, I. / Potvin, S. (2023): The clouded debate: A systematic review of comparative longitudinal studies examining the impact of recreational cannabis legalization on key public health outcomes. *Frontiers in psychiatry*, 13.
- Auer, R. / Concha-Lozano, N. / Jacot-Sadowski, I. / Cornuz, J. / Berthet, A. (2017): Heat-not-burn tobacco cigarettes: smoke by any other name. *JAMA internal medicine*, 177 (7).
- BAG (2020): Umweltauswirkungen und Kosten der Tabakindustrie. Abrufbar unter: www.parlament.ch > 15.075 > Öffentliche Kommissionsunterlagen.
- BAG (2022): Früherkennung und Frühintervention: Harmonisierte Definition.
- BAG (2024): act-info Jahresbericht 2023.
- Baltes-Flueckiger, L. / Steinauer, R. / Meyer, M. / Guessoum, A. / Herrmann, O. / Mosandl, C. F. / ... / Walter, M. (2025): Effects of legal access versus illegal market cannabis on use and mental health: A randomized controlled trial. *Addiction*.
- Bernhard, W. / Ambach, L. / König, S. / Nussbaumer, S. / Weinmann, W. (2017): Untersuchung von Cannabis auf Streckmittel, Verschnittstoffe, Pestizide, mikrobiologische und anorganische Kontaminationen. Im Auftrag des BAG.
- BFS (2024): Schweizerische Gesundheitsbefragung 2022.
- BFS (2025): Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). Jahresbericht 2024 der polizeilich registrierten Straftaten.
- Blumenstein, E. / P. Locher (2023): System des schweizerischen Steuerrechts, 8. Aufl. Zürich: Schulthess Verlag.
- Brubacher, J. R. / Chan, H. / Erdelyi, S. / Staples, J. A. / Asbridge, M. / Mann, R. E. (2022): Cannabis Legalization and Detection of Tetrahydrocannabinol in Injured Drivers. *The New England Journal of Medicine* 386 (2): 148-156.
- Callaghan, R. C. / Sanches, M. / Vander Heiden, J. / Asbridge, M. / Stockwell, T. / Macdonald, S. / ... / Kish, S. J. (2021): Canada's cannabis legalization and drivers' traffic-injury presentations to emergency departments in Ontario and Alberta, 2015-2019. *Drug and alcohol dependence*, 228.
- Callaghan, R. C. / Sanches, M. / Hathaway, A. / Asbridge, M. / Kish, S. J. (2023): Canada's cannabis legalization and adult crime patterns 2015–2021: A time series study, *Addictive behaviors*, 146.
- Chavanne, J. / Schmidhauser, V. / Udrisard, R. / Zobel, F. (2025): Enquête Européenne en Ligne sur les Drogues – Principaux résultats de l'enquête suisse 2024. Lausanne : Sucht Schweiz.
- Dai, H. (2017): Exposure to Advertisements and Marijuana Use Among US Adolescents. *Preventing chronic disease*, 14.

- Delgrande, M. / Balsiger, N. / Schmidhauser, V. (2023): *Consommation de substances psychoactives chez les 11 à 15 ans en Suisse – Situation en 2022 et évolution dans le temps. Résultats de l'étude Health Behaviour in School-Age Children (HSBC)*. Lausanne: Sucht Schweiz.
- EBP Schweiz (2024): *Besteuerungsvarianten für Cannabis in der Schweiz*. Zürich. Abrufbar unter: www.parlament.ch > 20.473 > Öffentliche Kommissionsunterlagen.
- Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) (2021): *Casinolandschaft Schweiz Situation Ende Jahr 2021*.
- Epiney, A. (2015): Art. 36, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [Hrsg.]: *Bundesverfassung, Basler Kommentar*. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- fedpol (2024): *Abwasseranalyse und Drogen – Resultate 2023 einer Europäischen und Schweizer Studie*.
- Gächter, T. / Renold-Burch, S. (2015): Art. 118, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [Hrsg.]: *Bundesverfassung, Basler Kommentar*. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Gesundheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt (2025): *Cannabisstudie «Weed Care»: Positive Bilanz nach zwei Jahren*. Medienmitteilung vom 28.03.2025.
- Goel, R. / Bitzer, Z. T. / Reilly, S. M. / Bhangu, G. / Trushin, N. / Elias, R. J. / ... / Richie Jr, J. P. (2018): *Effect of Charcoal in Cigarette Filters on Free Radicals in Mainstream Smoke*. *Chemical research in toxicology*, 31(8):745-751.
- Goodman, S. / Leos-Toro, C. / Hammond, D. (2019): *Impact of plain packaging and health warnings on consumer appeal of cannabis products*. *Drug and alcohol dependence*, 205.
- Goodman, S. / Rynard, V. L. / Iraniparast, M. / Hammond, D. (2021): *Influence of package colour, branding and health warnings on appeal and perceived harm of cannabis products among respondents in Canada and the US*. *Preventive Medicine*, 153.
- Haefelin, U. / Haller, W. / Keller, H. / Turnheer, D. (2020): *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 10. Auflage. Zürich: Schulthess Verlag.
- Hall, W. (2014): *What has research over the past two decades revealed about the adverse health effects of recreational cannabis use?* *Addiction*, 110(1): 19-35.
- Hall, W. / Leung, J. / Lynskey, M. (2020): *The Effects of Cannabis Use on the Development of Adolescents and Young Adults*. *Annual Review of Developmental Psychology*, 2(1): 461-483.
- Hammond, D. / Goodman, S. / Wadsworth, E. / Freeman, T. P. / Kilmer, B. / Schauer, G. / ... / Hall, W. (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.
- Hoff, O. (2022): *Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Ökonomische Effekte aktueller und alternativer Regulierung*. Zürich: Seismo.

- Hofmann, R. (2025): The Regulation of Cannabis in Europe. Of Highs and Laws. London: Routledge.
- Hoorens, S. / Pardal, M. / Martinelli, T. / Slootweg, R. / Laar, M. V. (2024): Internationale ontwikkelingen in cannabisbeleid voor recreatief gebruik: Eindrapport. RAND.
- International Cannabis Policy Study (ICPS) (2023): Canada 2022, Cannabis Report. University of Waterloo.
- IRCCA (2024): Cannabis sector in Uruguay. November 2024.
- Laqueur, H. / Rivera-Aguirre, A. / Shev, A. / Castillo-Carniglia, A. / Rudolph, K. E. / Ramirez, J. / ... / Cerdá, M. (2020): The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use. *International Journal of Drug Policy*, 80.
- Lu, R. / Willits, D. / Stohr, M. K. / Makin, D. / Snyder, J. / Lovrich, N. / ... / Hemmens, C. (2021): The Cannabis Effect on Crime: Time-Series Analysis of Crime in Colorado and Washington State, *Justice Quarterly*, 38(4): 565-595.
- Mavrot, C. / Hadorn, S. / Novet, B. (2024a): Analyse des résultats des essais pilotes de cannabis dans les villes suisses – Première partie, 2023 à mi-2024. Étude sur mandat de l'OFSP. Université de Lausanne.
- Mavrot, C. / Hadorn, S. / Novet, B. (2024b): Executive Summary: Analyse der Ergebnisse der Pilotversuche mit Cannabis in Schweizer Städten - Erster Teil, 2023 bis Mitte 2024. Im Auftrag des BAG. Université de Lausanne.
- O'Grady, M. A. / Iverson, M. G. / Suleiman, A. O. / Rhee, T. G. (2024): Is legalization of recreational cannabis associated with levels of use and cannabis use disorder among youth in the United States? A rapid systematic review. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 33(3): 701-723.
- Obsan / BAG (2023): Cannabiskonsum (Alter: 14-15). MonAM, Schweizer Monitoring-System Sucht und nichtübertragbare Krankheiten.
- Obsan / BAG (2024): Substanzkonsum: Mehrfaches Risikoverhalten (Alter 15-74). MonAM, Schweizer Monitoring-System Sucht und nichtübertragbare Krankheiten.
- Obsan / BAG (2025): Verkehrsunfälle mit Substanzeinfluss. MonAM, Schweizer Monitoring-System Sucht und nichtübertragbare Krankheiten.
- Pardal, M. / Kilmer, B. / d'Auria, S. / Strabel, T. / Galimberti, S. / Hoorens, S. / Decorte, T. / Senator, B. (2022): Alternatives to profit-maximising commercial models of cannabis supply for non-medical use. RAND Europe.
- Partos, T. R. / Gilmore, A. B. / Hitchman, S. C. / Hiscock, R. / Branston, J. R. / McNeill, A. (2018): Availability and Use of Cheap Tobacco in the United Kingdom: Findings from the International Tobacco Control Project. *Nicotine & Tobacco Research*, 20(6): 714-724.
- Philibert, A. (2022): Lessons learned und Good Practice der Cannabisregulierung. Studie im Auftrag der EKSJN.
- Philibert, A. / Zobel, F. (2019): Revue internationale des modèles de régulation du cannabis. Genève.

- Quednow, B. B. / Steinhoff, A. / Bechtiger, L. / Ribeaud, D. / Eisner, M. / Shanahan, L. (2021): High Prevalence and Early Onsets : Legal and Illegal Substance Use in an Urban Cohort of Young Adults in Switzerland. *European Addiction Research*, 28(3): 186-198.
- Rehm, J. / Neufeld, M. / Room, R. / Sornpaisarn, B. / Štelemėkas, M. / Swahn, M. H. / Lachenmeier, D. W. (2022): The impact of alcohol taxation changes on unrecorded alcohol consumption: a review and recommendations. *International Journal of Drug Policy*, 99.
- Rigucci, S. / Marques, T. R. / Di Forti, M. / Taylor, H. / Dell'Acqua, F. / Mondelli, V. / ... / Dazzan, P. (2016): Effect of high-potency cannabis on corpus callosum microstructure. *Psychological medicine*, 46(4): 841-854.
- Ritter, A. / Barrett, L. / O'Reilly, K. / Wilkinson, C. / Belackova, V. / Room, R. (2022): Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation. Sydney: DPMP, UNSW.
- Rivera-Aguirre, A. / Castillo-Carniglia, A. / Laqueur, H. S. / Rudolph, K. E. / Martins, S. S. / Ramirez, J. / ... / Cerdá, M. (2022): Does recreational cannabis legalization change cannabis use patterns? Evidence from secondary school students in Uruguay. *Addiction*, 117(11).
- Room, R. / Örnberg, J. C. (2019): Government monopoly as an instrument for public health and welfare: Lessons for cannabis from experience with alcohol monopolies. *International Journal of Drug Policy*, 74: 223-228.
- Rosenberg, M. / Ayonrinde, O. / Conrod, P. J. / Levesque, L. / Selby, P. (2024): Legislative Review of the Cannabis Act. Final report of the Expert Panel.
- Sambiagio, N. / Aires Guerra Iria, D. / Auer, R. / Schöni, A. / Berthet, A. (2023): Toxicological assessment of aerosols emitted by cannabis inhalation methods. Im Auftrag des BAG. Unisanté und Universität Bern.
- SGRM (2024a): THC Statistik 2023. SGRM Gruppe Forensische Chemie.
- SGRM (2024b): THC-Grenzwert im Strassenverkehr. Im Auftrag des ASTRA.
- Sotomo (2021): Einstellungen Legalisierung und Regulierung von Cannabis. Zürich.
- Sprecher, F. (2023): Rechtsgutachten Völkerrechtskonformität einer Cannabisregulierung im Rahmen der Pa. Iv. Siegenthaler 2023. Zuhanden des BAG. Abrufbar unter: www.parlament.ch > 20.473 > Öffentliche Kommissionsunterlagen.
- Sprecher, T. (2024): Neuausrichtung der Steuerbefreiungspraxis im Kanton Zürich. *StR*, 4, 234-245.
- Stacy, S. / Fournier, J. / Nadakavukaren Schefer, K. (2024): Legal Opinion on Trade Law and Legalised Cannabis Markets in International Trade Law as well as in the National Laws of Canada and Uruguay. ISDC. Abrufbar unter: www.parlament.ch > 20.473 > Öffentliche Kommissionsunterlagen.
- State of Connecticut, Department of Consumer Protection (2023): Department of Consumer Protection Announces Adult-Use Cannabis Transaction Limit Increase. Medienmitteilung vom 31.10.2023.

- Stephens, W. E. (2018): Comparing the cancer potencies of emissions from vaporised nicotine products including e-cigarettes with those of tobacco smoke. *Tobacco control*, 27(1): 10-17.
- Stucki, S. (2023): Meldungen bei Gefährdung durch Substanzkonsum bei Kindern und Jugendlichen. Analyse und Empfehlungen. Synthesebericht. Bern: Infodrog.
- Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMSHA) (2023): National Survey on Drug Use and Health.
- Trageser, J. / Eichler, M. / Ramseier, L. / von Stokar, T. / Apreda, K. (2025): Regulierungsfolgenabschätzung zur Regulierung des Cannabismarktes. INFRAS. Abrufbar unter: www.parlament.ch > 20.473 > Öffentliche Kommissionsunterlagen.
- Udrisard, R. / Chavanne, J. / Zobel, F. (2024): Cann-L: l'alternative responsable au cannabis illégal. Etat des lieux et premiers résultats. Rapport de recherche N°180. Lausanne.
- Uhlmann, F. (2015a): Art. 95, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [Hrsg.]: Bundesverfassung, Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Uhlmann, F. (2015b): Art. 95, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [Hrsg.]: Bundesverfassung, Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023): Gutachten zuhanden des BAG betreffend die Regulierung des Cannabismarktes. Zürich. Abrufbar unter: www.parlament.ch > 20.473 > Öffentliche Kommissionsunterlagen.
- WHO (2016): The health and social effects of nonmedical cannabis use.
- Zabransky, T. / Mravcik, V. / Gajdosikova, H. / Milovsky, M. (2001): Impact Analysis Project of New Drugs Legislation: Summary Final Report. Prag: Büro der Tschechischen Regierung, Sekretariat der Nationalen Drogenkommission.
- Zheng, Z. / Fiddes, K. / Yang, L. (2021): A narrative review on environmental impacts of cannabis cultivation. *Journal of Cannabis Research*, 3, 1-10.

