Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, 1. November 2023

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 21.3280 Minder vom 18. März 2021

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis **4**

Abbildungen **4**

Tabellen **5**

Anhänge **5**

Zusammenfassung **6**

1 Ausgangslage **13**

1.1 Postulat **13**
1.2 Grundlagen und Inhalt des Berichts **15**

2 Die Hanfpflanze (*Cannabis sativa* L.) **17**

2.1 Gemeinsamer Ursprung aller Hanftypen **17**
2.2 Nutzhanf **18**
2.3 Medizinalhanf / Drogenhanf **18**
2.4 Blütenhanf / Aromenhanf **19**
2.5 Cannabinoide – die Wirkstoffe der Hanfpflanze **19**
2.5.1 Phytocannabinoide 19
2.5.2 Endocannabinoide 19
2.5.3 Synthetisch hergestellte Cannabinoide 19
2.5.4 Cannabinoidmimetika («synthetische Cannabinoide») 20

3 Geltende Regelung von Hanf / Cannabis **21**

3.1 Cannabis im Betäubungsmittelrecht **21**
3.1.1 Betäubungsmittelrechtliches Verbot von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken 21
3.1.2 THC-Gehalt als betäubungsmittelrechtliches Kriterium 21

3.2 Hanf / Cannabis in anderen Rechtsbereichen **22**
3.3 Völkerrechtliche Bestimmungen **23**
3.3.1 Drogenkontrollübereinkommen der UNO 24
3.3.2 Schengener Durchführungsübereinkommen 25

4 Hanfprodukte, die nicht unter das Betäubungsmittelrecht fallen **27**

4.1 Landwirtschaftliche Produktion und Züchtung von THC-armem Hanf **27**
4.2 Rohstoffe **28**
4.3 Tierfutter **28**
4.4 Lebensmittel **29**
4.4.1 Sicherheit von hanfhaltigen Lebensmitteln 29
4.4.2 THC- Höchstgehalte in Lebensmitteln 29
4.4.3 Traditionelle hanfhaltige Lebensmittel 30
4.4.4 Hanfhaltige Lebensmittel als Novel Food 30
4.4.5 Lebensmittelrechtliche Kennzeichnungen 30

4.5 CBD-haltige Arzneimittel **31**
4.5.1 Zugelassene Arzneimittel mit CBD 31
4.5.2 Zulassungsbefreite Arzneimittel mit CBD 31

4.6 Kosmetika **32**
4.7 Duftöle und andere Chemikalien **32**
4.8 Tabakersatzprodukte zum Rauchen **33**
4.9 Tabakersatzprodukte zum Erhitzen, Schnupfen oder Kauen **33**
4.10 Herausforderungen im Bereich THC-armer Hanfprodukte **34**
4.10.1 Uneinheitlicher kantonaler Vollzug 34
4.10.2 Unklare oder irreführende Produktezuordnung 35
4.10.3 Umgang mit THC-armen Hanfprodukten zu rekreativen Zwecken 36

4.10.4 Ungeregelte psychotrope Phytocannabinoide ... 43
4.10.5 Festlegung der Rückstandshöchstgehalte für THC in Lebensmitteln ... 44
4.10.6 Umsetzung des Verbots von Cannabis in Kosmetika ... 44
4.10.7 THC-Rückstände beim Herstellungsverfahren von THC-armen Hanfprodukten ... 45
4.10.8 Importbewilligungen für THC-armen Hanf und Hanfprodukte ... 46

4.11 Schlussfolgerungen ... 46
4.11.1 Abgrenzungsfragen im Vollzug ... 46
4.11.2 Mögliche Anpassungen der rechtlichen Grundlagen ... 47
4.11.3 Bedarf an mehr Forschung und besseren Daten ... 48

5 Cannabis zu medizinischen Zwecken ... 49

5.1 Kontext ... 49
5.1.1 Zunehmendes Interesse an Cannabis in der Medizin ... 49
5.1.2 Revision des Betäubungsmittelgesetzes von 2022 ... 49

5.2 Regelung von Cannabis zu medizinischen Zwecken ... 49
5.2.1 Betäubungsmittelrechtliches Kontrollsystem ... 50
5.2.2 Heilmittelrechtliches Zulassungsverfahren ... 50
5.2.3 Qualität von Cannabisarzneimitteln ... 50
5.2.4 Vergütung von Cannabisarzneimitteln ... 51
5.2.5 Befristete Datenerhebung ... 52
5.2.6 Anbau von Medizinalcannabis ... 52
5.2.7 Strassenverkehr ... 53

5.3 Schlussfolgerungen ... 53

6 Cannabis zu rekreativen Zwecken ... 55

6.1 Gesundheitliche Risiken ... 55
6.2 Kontext Schweiz ... 56
6.2.1 Politische Entwicklung ... 56
6.2.2 Einstellungen der Bevölkerung ... 57
6.2.3 Wirtschaftliche Bedeutung des Cannabisschwarzmarkts ... 57
6.2.4 Pilotversuche mit Cannabis ... 58
6.2.5 Pa. Iv. Siegenthaler ... 59

6.3 Kontext international ... 59
6.3.1 Rechtsvergleich mit Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ... 60
6.3.2 Rechtsvergleich mit weiteren Staaten ... 61

6.4 Aktuelle Rechtslage in der Schweiz ... 62
6.4.1 Ordnungsbussenverfahren ... 62
6.4.2 Pilotversuche mit Cannabis ... 62

6.5 Cannabisregulierungsmodelle ... 63
6.5.1 Spektrum der Suchtmittelregulierung ... 64
6.5.2 Entkriminalisierungsmodelle ... 65
6.5.3 Legalisierungsmodelle ... 66
6.5.4 Volkswirtschaftliche Effekte verschiedener Regulierungsmodelle ... 81
6.5.5 Auswirkungen der Verkaufsmodelle auf Regulierungsziele ... 82

6.6 Lessons learnt aus der Alkohol- und Tabakregulierung aus Sicht der öffentlichen Gesundheit ... 84
6.7 Vereinbarkeit mit UN-Drogenkontrollübereinkommen ... 85
6.8 Schlussfolgerungen ... 86
6.8.1 Mögliche Ansatzpunkte für eine Public-Health-orientierte Legalisierung von Cannabis ... 87
6.8.2 Geeignetes Regulierungsmodell aus Sicht der öffentlichen Gesundheit ... 89
6.8.3 Umgang mit allfälligen völkerrechtlichen Konflikten ... 90

7 Fazit und Empfehlungen ... 92

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BetmG	Betäubungsmittelgesetzes
BetmKV	Betäubungsmittelkontrollverordnung
BetmPV	Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz
BetmVV-EDI	Betäubungsmittelverzeichnisverordnung
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
CBD	Cannabidiol
CND	Commission on Narcotic Drugs
CSC	Cannabis Social Clubs
EDI	Eidgenössisches Department des Innern
EHÜ	Einheitsübereinkommen der UNO
EKSF	Eidgenössische Kommission für Suchtfragen
HMG	Heilmittelgesetz
LMG	Lebensmittelgesetz
LGV	Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung
OBG	Ordnungsbussengesetz
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats
TabV	Tabakverordnung
THC	Tetrahydrocannabinol
UNO	United Nations Organization
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WHO	World Health Organization

Abbildungen

Abbildung 1: Botanische Darstellung der Hanfpflanze 17

Abbildung 2: Rechtliche Einordnung von Hanf / Cannabis 23

Abbildung 3: Status quo (keine neue Regelung) 37

Abbildung 4: Spezialregelung von THC-armen Hanfprodukten zu rekreativen Zwecken (Variante 1) . 39

Abbildung 5: Einschluss von THC-armen Hanfprodukten zu rekreativen Zwecken in Tabakprodukterecht (Variante 2) 41

Abbildung 6: Einschluss von THC-armen Hanfprodukten in Spezialgesetzgebung für Cannabis zu rekreativen Zwecken (Variante 3) – Beispiel mit unterschiedlichen Vorgaben je nach THC-Gehalt 43

Abbildung 7: Soziale und gesundheitliche Kosten in Abhängigkeit von der Suchtmittelregulierung 64

Tabellen

Tabelle 1: Übersicht der aktuellen Rechtslage, des Handlungsbedarfs und der Empfehlungen im Bericht 11
Tabelle 2: Modellübersicht 66
Tabelle 3: Übersicht über die potenziellen Auswirkungen der Verkaufsmodelle auf eine Reihe möglicher Regulierungsziele 83

Anhänge

Anhang 1: Übersicht zu politischen Vorstössen zum Thema Cannabis-Regulierung 2003-2022
Anhang 2: Übersicht über Cannabisprodukte

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Zusammenfassung

Mit der Annahme des Postulats Minder 21.3280 «Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf- bzw. Cannabisprodukten» hat der Nationalrat 2021 den Bundesrat beauftragt, «zu prüfen und in einem Bericht darzulegen, **wie die verschiedenen Formen der Hanfpflanze (Cannabis) wirtschaftlich besser nutzbar gemacht und wie eine zeitgemässe und umfassende Cannabis-Regulierung erlassen werden könnte** […].».

Die Hanfpflanze wird vielseitig genutzt: einerseits als Nutzhanf (vor allem Faser- und Ölhanf), andererseits aufgrund des psychotropen Wirkstoffs THC als Drogenhanf zu medizinischen oder rekreativen Zwecken. Für jeden Bereich – Hanf, der nicht unter das Betäubungsmittelrecht fällt, Cannabis als Arzneimittel und Cannabis als Suchtmittel – zeigt der Bericht den Kontext, die rechtlichen Grundlagen sowie den Handlungsbedarf auf. Tabelle 1 fasst die Inhalte des Berichts zusammen.

Zusammenfassend erachtet der Bundesrat eine umfassende Regelung von Hanf und Cannabis zu den verschiedenen im Postulat erwähnten Zwecken als nicht sinnvoll, da ein solches Spezialgesetz Rechtsbereiche umfassen würde, die bereits in anderen Gesetzen geregelt sind: etwa im Chemikalien- und Produktesicherheitsrecht (THC-armem Hanf zu industriellen Zwecken) oder im Betäubungsmittel- und Heilmittelrecht (Cannabis zu medizinischer Verwendung). Er anerkennt hingegen den Handlungsbedarf im Bereich von Cannabis zu rekreativen Zwecken und das Bestreben der SGK-N, diesen Zweck in einem neuen Spezialgesetz zu regeln. Es ist aber nach seiner Ansicht zu empfehlen, die anderen, nicht-rekreativen Verwendungszwecke von Hanf hiervon auszuklammern bzw. davon abzugrenzen. Idealerweise werden die Erfahrungen der Pilotversuche mit Cannabis nach Möglichkeit berücksichtigt.

Hanfprodukte, die nicht unter das Betäubungsmittelrecht fallen

Hanf und Hanfprodukte mit einem **Gesamt-THC-Gehalt von unter 1 Prozent** unterstehen nicht dem Betäubungsmittelrecht und den betäubungsmittelrechtlichen Kontrollen. Je nach Verwendungszweck werden von der Pflanze die Fasern (Textilien, Papier, Baustoffe), die Samen (Speisesamen, Speiseöl, Tierfutter), die Blüten (Tabakersatzprodukte) oder auch die extrahierten Cannabinoide (Kosmetika, Arzneimittel) genutzt. Die Produkte werden einzelfallweise unter Berücksichtigung sämtlicher Merkmale wie der Zusammensetzung, der Zweckbestimmung, der Dosierung usw. eingestuft. **Je nach Einstufung untersteht das Produkt einer anderen Gesetzgebung** (z. B. Lebensmittel-, Chemikalien- oder Heilmittelrecht) und sind für die Kontrolle unterschiedliche Vollzugsbehörden zuständig. Aufgrund der vielseitigen Nutzbarkeit von THC-armem Hanf kommt es **im kantonalen Vollzug teilweise zu Abgrenzungsfragen und zu Unklarheiten bei der Produktezuordnung**. Das ist u.a. zurückzuführen auf eine kaum etablierte interkantonale Vollzugspraxis bei neuen Produkten. Aus Sicht des Bundesrates ist es jedoch **nicht zweckmässig, sämtliche Verwendungszwecke von Hanf in einem neuen Spezialgesetz** zu regeln. **Insgesamt bieten die allgemeinen Regelungen im Heilmittelrecht, im Lebensmittelrecht, im Chemikalienrecht oder im Tabakprodukterecht klare, sinnvolle und weitgehend ausreichende Rechtsgrundlagen** für die wirtschaftliche Nutzung von Hanfprodukten.

Eine Herausforderung für die Vollzugsbehörden in den Kantonen und Bundesämtern ist die zunehmende Verbreitung von THC-armen Hanfprodukten, die zu Genusszwecken vermarktet werden aber deren rechtliche Einstufung teilweise unklar ist. Unter den **THC-armen Hanfprodukten zu rekreativen Zwecken** gewinnen vor allem diejenigen mit einem erhöhten CBD-Gehalt an Bedeutung. Sofern diese Produkte zum Rauchen bestimmt sind, greift das Tabakprodukterecht. Hingegen unterstehen Produkte zur oralen Einnahme aktuell entweder dem Lebensmittel- oder dem Heilmittelrecht. Die derzeit angebotenen Produkte sind aber meist im Rahmen dieser Gesetzgebungen gar nicht verkehrsfähig, weil sie die gesetzlichen Anforderungen zum jeweiligen Verwendungszweck zurzeit nicht erfüllen.

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Um der verbreiteten Nutzung dieser Produkte gerecht zu werden, stellt sich die Frage, ob eine entsprechende neue rechtliche Kategorie «zu rekreativen Zwecken» geschaffen werden soll, um den Vertrieb und Konsum dieser Produkte zu ermöglichen. Dazu zeigt der Bericht verschiedene Varianten auf. Nach Ansicht des Bundesrates sollte aufgrund der potenziellen Abgrenzungsschwierigkeiten zum Heilmittel- und Lebensmittelrecht und der fehlenden Verhältnismässigkeit derzeit auf eine eigenständige Spezialgesetzgebung für diese eingeschränkte Produktekategorie verzichtet werden. Denkbar wäre hingegen ein möglicher **Einschluss von THC-armen Hanfprodukten zum Erhitzen, Schnupfen oder zur oralen Aufnahme in das Tabakprodukterecht**. Der Bundesrat wird dies **im Rahmen der Erarbeitung des Ausführungsrechts zum neuen Tabakproduktegesetz prüfen**.

Falls für **THC-haltigen Cannabis** künftig eine **neue Regelung zu rekreativen Zwecken** geschaffen würde, könnte auch in diesem Zusammenhang der Einschluss auch von THC-armen Hanfprodukten geprüft werden. Eine solche Regelung sieht die **pa. Iv. 20.473 Siegenthaler** vor, welche derzeit von einer Subkommission der SGK-N ausgearbeitet wird. Der Vorteil der Berücksichtigung auch von THC-armen Produkten in einem allfälligen neuen Cannabisgesetz wären einheitliche Sicherheits- und Qualitätsvorgaben für Hanfprodukte zu rekreativen Zwecken, unabhängig von deren THC-Gehalt.

Weitere Erleichterungen des Umgangs mit THC-armem Hanf, etwa im Bereich der Einfuhr oder der Herstellung, würden punktuelle Anpassungen im Betäubungsmittelrecht erfordern, die **bei einer nächsten Revision des BetmG** geprüft werden könnten.

Aufgrund des langjährigen Verbots von Cannabis sowohl im internationalen wie auch im nationalen Betäubungsmittelrecht gibt **es Bedarf an mehr Forschung und besseren Daten zu Hanfprodukten**, welche eine Voraussetzung für deren breitere Verwendung wären. Zum Beispiel fehlen belastbare Studien, welche die Sicherheit von Hanfprodukten als Lebensmittel oder Kosmetika oder die Wirksamkeit von Cannabinoiden in der Medizin belegen. Diese Forschungslücken lassen sich nicht einfach mit gesetzgeberischen Massnahmen beheben. Was es insbesondere braucht, sind Investitionen in die weitere Erforschung der Hanfpflanze und deren Nutzung. Neben der staatlich geförderten Grundlagenforschung ist hier insbesondere auch die forschende Industrie gefordert.

Cannabis zu medizinischen Zwecken (Betäubungsmittel)

Ausgehend von verschiedenen parlamentarischen Vorstössen, die eine Vereinfachung des Umgangs mit und einen erleichterten Zugang zu Cannabisarzneimitteln forderten, hat der Bundesrat dem Parlament im Juni 2020 eine entsprechende Vorlage unterbreitet. Diese sah vor, das gesetzliche Verbot von Cannabis für medizinische Zwecke aufzuheben. Das Parlament hat diese Vorlage am 19. März 2021 verabschiedet. Die Änderung trat am 1. August 2022 in Kraft. **Ärztinnen und Ärzte können seither Cannabisarzneimittel ohne Ausnahmebewilligung des BAG verschreiben**. Die Behandlung mit Cannabisarzneimitteln liegt - unter Wahrung der ärztlichen Sorgfaltspflicht - in der Verantwortung der Ärztinnen und Ärzte. Der Anbau, die Verarbeitung, die Herstellung und der Handel von Cannabis zu medizinischen Zwecken sind wie andere medizinisch verwendete Betäubungsmittel (z. B. Morphin, Methadon, Kokain) den entsprechenden Kontrollmassnahmen der Swissmedic unterstellt. Auch der kommerzielle Export von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis zu medizinischen Zwecken, unter Berücksichtigung der relevanten nationalen und internationalen Regelungen, ist seit der Inkraftsetzung der neuen Regelung grundsätzlich möglich.

Die zukünftige Entwicklung und den eventuellen Regulierungsbedarf hinsichtlich Cannabisarzneimittel wird sich in den kommenden Jahren zeigen. Eine laufende, siebenjährige **Datenerhebung zur Behandlung mit Cannabisarzneimitteln**, die sich auf eine obligatorische Meldepflicht der verschreibenden Ärztinnen und Ärzte stützt, soll zeigen, wo noch Optimierungspotential besteht. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Gewinnung neuer wissenschaftlicher und medizinischer Erkenntnisse über die Wirkung dieser Arzneimittel. Dadurch kann die Erhebung allenfalls auch einen Beitrag zur Neubeurteilung

der Vergütung von zulassungsbefreiten Cannabisarzneimitteln liefern, die derzeit aufgrund fehlender Wirksamkeitsnachweise nicht bzw. nur im Einzelfall über die OKP vergütet werden.

Cannabis zu rekreativen Zwecken (Betäubungsmittel)

Cannabis zu rekreativen Zwecken ist **in der Schweiz nach wie vor verboten** und der Konsum wird bei Erwachsenen in der Regel mit einer Ordnungsbusse von maximal 300 Franken bestraft. Seit 2021 und bis 2031 können zeitlich befristete und örtlich begrenzte wissenschaftliche **Pilotversuche mit Cannabis** durchgeführt werden. In deren Rahmen werden die Auswirkungen eines legalen Verkaufs von Cannabis zu rekreativen Zwecken in verschiedenen Modellen (Apotheken, Cannabis Social Clubs, Nonprofit Organisationen, gewinnorientierte Läden u.a.) untersucht.

2021 haben die zuständigen Kommissionen der beiden Räte der **parlamentarischen Initiative Siegenthaler 20.473** «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz» Folge gegeben. Die Initiative hat die Schaffung eines legalen Cannabismarkts und eine umfassende Regelung von Anbau, Produktion, Handel und Konsum von THC-haltigem Cannabis zum Ziel. Zur Umsetzung der Initiative wurde von der Sozial- und Gesundheitskommission des Nationalrats eine Subkommission eingesetzt, welche derzeit einen entsprechenden Erlassentwurf ausarbeitet.

Der Bundesrat hat im Bericht in Erfüllung des Postulats 17.4076 Rechsteiner Paul «Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik» bereits eine Auslegeordnung zu den Entwicklungen und dem Handlungsbedarf im Bereich der Cannabisregulierung erstellt. Er hat sich für eine **evidenzbasierte und an der öffentlichen Gesundheit orientierten Neuregelung von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken** ausgesprochen. Entsprechend hat er ein schrittweises Vorgehen vorgeschlagen, bei dem in einer ersten Phase die Erkenntnisse aus den Pilotversuchen mit Cannabis sowie die internationalen Erfahrungen ausgewertet werden sollen. Mit der Annahme und Umsetzung der parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler durch die SGK-N liegt der Ball bei der Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken beim Parlament. Die Beurteilungen im Bericht sind als mögliche Orientierungshilfe für diese gesetzgeberische Arbeit zu verstehen, sollen den entsprechenden parlamentarischen Arbeiten jedoch nicht vorgreifen.

Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit ist eine **Neuregelung von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken eine grosse Chance**, um einerseits die negativen Auswirkungen des Cannabisverbots auf die Konsumierenden und die Gesellschaft zu verringern und andererseits den sozialen, gesundheitlichen und wirtschaftlichen Nutzen einer Legalisierung von Cannabis zu erschliessen. Eine Neuregelung soll die nationalen und internationalen Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnisse aus der Regulierung von Cannabis (insbesondere aus den Pilotversuchen), aber auch von anderen Suchtmitteln wie Alkohol und Tabak, berücksichtigen.

Eine Legalisierung von Cannabis zu rekreativen Zwecken kann unterschiedlich weit gehen: In verschiedenen europäischen Staaten wie Malta und Deutschland soll das Verbot des Konsums und Besitzes von Cannabis sowie der Selbstversorgung aufgehoben werden. Auch sogenannte Cannabis Social Clubs, in denen der Cannabis gemeinschaftlich zum Eigenbedarf produziert wird, sollen dort erlaubt werden. Dagegen wurde in verschiedenen US-Bundestaaten und in Kanada auch die professionelle Produktion und der Verkauf legalisiert.

Die weitergehenden Variante, welche den Verkauf ebenfalls legalisiert, hat ein deutlich grösseres Potenzial, den bestehenden Schwarzmarkt zu verdrängen. Allerdings sind hier auch die Risiken von Fehlentwicklungen wie einer bedeutenden Zunahme des Konsums in der Bevölkerung deutlich grösser. Bei einer umfassenden Aufhebung des Inverkehrbringungsverbots von Cannabis zu rekreativen Zwecken müsste für die Produktion und den Verkauf ein griffiges Kontrollsystem zur Durchsetzung der gesetzlichen Anforderungen vorgesehen werden.

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit birgt eine liberale Regelung eines legalen Cannabismarkts mit einem profitorientierten Verkauf die grössten Risiken. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Bericht bei einer Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken darauf zu achten, dass **Cannabis als legales Produkt nicht gefördert und nicht kommerzialisiert wird**. Dies bedeutet unter anderem ein strenger Jugendschutz, ein umfassendes Verbot von Werbung und preisliche Lenkungsmassnahmen. Die Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten schlägt dazu vor, dass der Zugang zu Cannabis ausschliesslich über nicht-gewinnorientierte Verkaufsmodelle erfolgen soll. Im Bericht werden dazu verschiedene Ansätze diskutiert.

Zentrale Massnahmen leiten sich auch aus den **Erfahrungen mit der Alkohol- und Tabakkontrolle** ab: Aus Gründen des Jugendschutzes sollten Cannabisprodukte nur an Personen ab 18 Jahren verkauft werden dürfen. Als bewährte Massnahmen der strukturellen Prävention haben sich hohe Lenkungsabgaben oder Lenkungssteuern auf die Cannabisprodukte (in Abhängigkeit des THC-Gehalts und des Gesundheitsrisikos der Produkte) und/oder Mindestpreise ein umfassendes Verbot von Werbung und Promotion, Einschränkungen der Verfügbarkeit (Öffnungszeiten, Verkaufsstellendichte) und Warnhinweise auf Produkteverpackungen bewährt. Zum Schutz von Dritten müssten für das Rauchen oder Verdampfen von Cannabis im öffentlich zugänglichen Raum mindestens die gleichen Bestimmungen gelten wie beim Passivrauchschutz im Tabakbereich. Auch sollen im Bereich der Verkehrssicherheit weiterhin strenge Massnahmen gegen das Fahren unter Einfluss von THC zur Anwendung kommen. Wichtig ist aus Sicht des Verbraucherschutzes zudem, dass die Produktesicherheit durch strenge Vorgaben betreffend die Anbau- und Produktequalität gewährleistet werden kann und Deklarationspflichten für die Inhaltsstoffe festgelegt werden.

Um problematische Entwicklungen bei einer umfassenden Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken frühzeitig zu erkennen, müssten die wichtigsten diesbezüglichen Indikatoren im Bereich der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit überwacht werden. Die neue Regelung sollte in den ersten Jahren zudem regelmässig wissenschaftlich evaluiert werden.

Es ist abschliessend zu empfehlen, mit einer engen Regelung zu starten, deren potenzielle Risiken überschaubar sind und die später gegebenenfalls allenfalls ausgeweitet und gelockert werden kann (z. B. neue Produkte oder liberalere Marktregelung). Damit die Regelung nicht zu starr ist, könnten auf Gesetzesstufe nur die wichtigsten Grundsätze geregelt werden und Aspekte wie Produktesicherheitsstandards, die sich rasch ändern können, ins Ausführungsrecht delegiert werden.

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

HANFPRODUKTE, DIE NICHT UNTER DAS BETMG FALLEN

AKTUELLE RECHTSLAGE

Hanf wird zu ganz unterschiedlichen Produkten verarbeitet.

Damit ein Produkt legal vermarktet werden darf, muss es jener Gesetzgebung entsprechen, gemäss welcher es in Verkehr gebracht wird.

Je nach Verwendungszweck kommt

- das **Heilmittelrecht** (für Arzneimittel oder Medizinprodukte),
- das **Lebensmittelrecht** (für Lebensmittel oder Kosmetika),
- die **Tabakverordnung** bzw. nach dessen IKS das Tabakprodukterecht (für Tabakersatzprodukte auf Hanfbasis) oder
- das **Chemikalienrecht** (für Chemikalien wie CBD) zur Anwendung.
- Für weitere Produkte aus Nutzhanf (z.B. Textilien aus Faserhanf), für die kein Spezialrecht zur Anwendung kommt, gilt das **Produktesicherheitsgesetz als Auffanggesetzgebung.**

Produkte, die unter keine der genannten Zwecke fallen oder den entsprechenden rechtlichen Anforderungen nicht genügen, sind nicht verkehrsfähig

HANDLUNGSBEDARF

Insgesamt bieten die Regelungen im Heilmittelrecht, im Lebensmittelrecht, im Chemikalienrecht oder im Tabakprodukterecht klare, sinnvolle und weitgehend ausreichende Rechtsgrundlagen für die wirtschaftliche Nutzung von Hanfprodukten. Aufgrund der vielseitigen Nutzbarkeit von THC-armem Hanf kommt es teilweise zu **Abgrenzungsfragen** und zu Unklarheiten bei der rechtlichen Einstufung.

Viele der Herausforderungen, welche vermeintlich mit der rechtlichen Regelung von Hanfprodukten zu tun haben, weisen weniger auf einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf als vielmehr auf den **Bedarf an mehr Forschung und besseren Daten zu Hanfprodukten** hin. Es fehlt heute häufig noch an **belastbaren Studien, welche z.B.**

- **die Sicherheit von Hanfprodukten als Lebensmittel oder Kosmetika**
- **oder die Wirksamkeit von Cannabinoiden in der Medizin**

belegen.

EMPFEHLUNGEN UND MASSNAHMEN

> Zwecks weiterer Klärung der Abgrenzungsproblematik von THC-armen Hanfprodukten soll das **Merkblatt[1] für die Vollzugshilfe zu Hanfprodukten und Cannabidiol** (CBD) der technischen Plattform für Abgrenzungsfragen durch die betroffenen Ämter **weiter aktualisiert und ergänzt** werden.

> **Für THC-arme Hanfprodukte zur oralen Einnahme soll keine spezifische neue Produktekategorie zu rekreativen Zwecken geschaffen werden.**

> **Falls hingegen das Verbot von THC-haltigem Cannabis zu rekreativen Zwecken aufgehoben werden sollte** (z.B. Pa. Iv. 20.473 Siegenthaler), empfiehlt es sich, auch den **Einschluss von THC-armen Hanfprodukten zu rekreativen Zwecken in eine neue Regelung zu prüfen** (z.B. durch Senkung des THC-Grenzwerts).

> Zur Erleichterung des Umgangs mit THC-armen Hanfprodukten sind folgende **Anpassungen im BetmG** bei einer nächsten Revision zu prüfen:

- Ergänzung von Art. 5 Abs. 1 BetmG, so dass Swissmedic auch eine **Einfuhrbewilligung für THC-armen Cannabis** erteilen kann, wenn dieser nicht unter das Betäubungsmittelrecht fällt, aber vom Ausfuhrland verlangt wird.
- Bedarf für eine spezifische Regelung im Betäubungsmittelrecht für die Entsorgung der nicht für das Inverkehrbringen vorgesehenen THC-haltigen Zwischen- oder Abfallprodukte, die bei der Herstellung von betäubungsmittelfreien Endprodukten anfallen können.

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

	AKTUELLE RECHTSLAGE	HANDLUNGSBEDARF	EMPFEHLUNGEN UND MASSNAHMEN
CANNABIS ZU MEDIZINISCHEN ZWECKEN	Seit August 2022 sind Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis, die zu medizinischen Zwecken verwendet werden, **beschränkt verkehrsfähig.** Cannabisarzneimittel können **von Ärztinnen und Ärzten ohne Bewilligung des BAG verschrieben** werden. Es wird eine **begleitende Datenerhebung** durchgeführt. Die verschreibenden Ärztinnen und Ärzte sind verpflichtet, dem BAG während der ersten Jahre nach Inkrafttreten Angaben zur Behandlung zu übermitteln. Der **kommerzielle Export** von Cannabis zu medizinischen Zwecken ist erlaubt.	Aufgrund der fehlenden Wirtschaftlichkeit werden zugelassene **Cannabisarzneimittel** derzeit **nur in Einzelfällen über die OKP vergütet.** Bei den zulassungsbefreiten Cannabisarzneimitteln ist aufgrund der fehlenden Wirksamkeitsnachweise eine OKP-Vergütung nur im Rahmen der Einzelfallvergütung möglich. Für eine OKP-Vergütung von zulassungsbefreiten Cannabisarzneimittel ist daher **weitere klinische Forschung** notwendig. Beim **Anbau von Cannabis** zu medizinischen Zwecken gibt es Handlungsbedarf betreffend rechtlich verbindlicher **Qualitätsvorgaben.** Die Good Agricultural and Collection Practices als phytopharmazeutischer Qualitätsstandard für pflanzliche Rohstoffe verweist lediglich auf nationale Vorgaben zum Anbau und dem Pflanzenbestandsmanagement.	> Gestützt auf die begleitende Datenerhebung zu der Behandlung mit Cannabisarzneimitteln wird das BAG eine Evaluation der Aufhebung des Verbots von Cannabis zu medizinischen Zwecken durchführen und allfälligen weiteren gesetzlichen Handlungsbedarf festlegen. > Mit dem Ziel von rechtlich verbindlichen Qualitätsvorgaben für den Anbau von Medizinalcannabis im Betäubungs- und Heilmittelrecht erarbeitet das BLW **angewandtes Wissen zum Anbausystem und der Qualitätscharakteristik für Hanfblüten.**

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

	AKTUELLE RECHTSLAGE	HANDLUNGSBEDARF	EMPFEHLUNGEN UND MASSNAHMEN
CANNABIS ZU REKREATIVEN ZWECKEN	Cannabis zu rekreativen Zwecken mit einem **Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1 Prozent** ist ein verbotenes Betäubungsmittel. Anbau, Einfuhr, Herstellung, Inverkehrbringen und Konsum sind grundsätzlich **verboten und strafbar.** Das BAG kann den Anbau, die Einfuhr, die Herstellung oder das Inverkehrbringen von verbotenen Betäubungsmitteln zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung, der Arzneimittelentwicklung oder der beschränkten medizinischen Anwendung **ausnahmsweise bewilligen**, sofern kein internationales Abkommen entgegensteht. Seit Mai 2021 kann das BAG auch die Durchführung von örtlich, zeitlich und sachlich begrenzten wissenschaftlichen **Pilotversuchen** bewilligen.	Seit Jahrzehnten besteht im Bereich Cannabis mit aktuell über 330'000 regelmässig Konsumierenden eine **unbefriedigende Situation.** Der Konsum stagniert seit Jahren auf hohem Niveau und es besteht ein beträchtlicher Schwarzmarkt mit entsprechenden Risiken für die Konsumierenden. Der BR unterstützt daher das Vorhaben der SGK-N, **Cannabis zu rekreativen Zwecken in einem neuen Spezialgesetz zu regeln.** Die Neuregelung soll evidenzbasiert und im Sinne der öffentlichen Gesundheit gestaltet sein. Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit ist eine **Neuregelung von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken eine grosse Chance**, um einerseits die negativen Auswirkungen des Cannabisverbots auf die Konsumierenden und die Gesellschaft zu verringern und andererseits den sozialen, gesundheitlichen und wirtschaftlichen Nutzen einer Legalisierung von Cannabis zu erschliessen.	**Empfehlungen hinsichtlich einer Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken:** > Mit einer begrenzten, möglichst risikoarmen Regelung starten, die später allenfalls ausgeweitet und gelockert werden kann. > Von einem gewinnorientierten Detailhandel und einer übermässigen Kommerzialisierung absehen. > Den Zugang zu Cannabis **auf Erwachsene beschränken** und strenge **Massnahmen zum Jugendschutz** festlegen. > Bei einer Aufhebung des Inverkehrbringungsverbots von Cannabis zu rekreativen Zwecken für die Produktion und den Verkauf ein griffiges **Kontrollsystem** zur Durchsetzung der gesetzlichen Anforderungen vorsehen. > Als bewährte Massnahmen der **strukturellen Prävention hohe Lenkungsabgaben** auf die Produkte und/oder Mindestpreise, ein umfassendes **Verbot von Werbung** und Promotion, klare **Einschränkungen der Verfügbarkeit** (Öffnungszeiten, Verkaufsstellendichte), Warnhinweise auf Produkteverpackungen vorsehen. > Zum Schutz Dritter **Passivrauchschutzregeln** analog zu Tabak und Massnahmen zur Verkehrssicherheit erlassen. > Zum **Verbraucherschutz** Produktesicherheitsstandards, Kontaminantengrenzwerte und Deklarationspflichten für die Inhaltsstoffe festlegen. > Auf Gesetzesstufe nur die wichtigsten Grundsätze regeln und Aspekte wie Produktesicherheitsstandards, die sich rasch ändern können, ins Ausführungsrecht delegieren. > **Monitoring** von Indikatoren zu den Auswirkungen des neuen Gesetzes vorsehen und in den ersten Jahren regelmässig evaluieren.

Tabelle 1: Übersicht der aktuellen Rechtslage, des Handlungsbedarfs und der Empfehlungen im Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Postulat

Am 18. März 2021 wurde das Postulat Minder 21.3280 «Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten» eingereicht. Der eingereichte Text und die Begründung lauten wie folgt:

Eingereichter Text[1]:
Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und in einem Bericht darzulegen, wie die verschiedenen Formen der Hanfpflanze (Cannabis) wirtschaftlich besser nutzbar gemacht und wie eine zeitgemässe und umfassende Cannabis-Regulierung erlassen werden könnte (inklusive Gesundheits-, Lebensmittel-, Kosmetik-, Arzneimittel-, Strassenverkehrs-, Tabakprodukte- und Zollrecht). Das Ziel soll sein, mehr Rechtssicherheit und einen schweizweit einheitlicheren Vollzug betreffend Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabis-Produkten zu erlangen. Dabei soll auch rechtsvergleichend aufgezeigt werden, wie die Erfahrungen anderer Staaten wie bspw. der USA oder Kanadas sind, die den Cannabisgebrauch liberalisiert haben.

Begründung:
Die derzeitige Schweizer Cannabis-Regulierung beschränkt sich primär auf das Betäubungsmittelgesetz und das Strafrecht; es atmet bis heute den Geist der Prohibition seit den 1960er Jahren. Während sich die Drogenpolitik betreffend härtere Substanzen mit der Vier-Säulen-Strategie (Prävention, Repression, Schadensminderung und Therapie) der 1990er Jahre konsolidiert und etabliert hat, fehlt demgegenüber bis heute eine nachhaltige und umfassende Cannabis-Politik. In den letzten Jahren wurden zwar einige punktuelle Änderungen getätigt (Ordnungsbussen, ärztliche Abgabe als Medikament). Ganz allgemein herrscht im Bereich Produktion, Handel und Konsum von Hanf-Produkten aller Art (Kosmetika, Lebensmittel, Arzneimittel, rekreativer Konsum) aber weiterhin grosse Rechtsunsicherheit und ebenso ein äusserst uneinheitlicher kantonaler Vollzug, ja geradezu Willkür (vgl. Michael Herzig/Frank Zobel/Sandro Cattacin, Cannabispolitik, Zürich 2019).

Derzeit laufen im Bereich Cannabis weltweit diverse Reformbestrebungen in Richtung einer Aufhebung der Prohibition. So ist in vielen Bundesstaaten der USA der Cannabismarkt komplett durchreguliert worden (in bereits 15 der 50 US-Staaten ist Cannabis ab 21 Jahren legalisiert, in ebenso vielen weiteren US-Staaten der Besitz entkriminalisiert), andere Länder ziehen mit verschiedenen Regulierungsmodellen nach (Uruguay, Kanada). Parallel wurden unterschiedlich strenge Präventions- und Kontrollmassnahmen eingeführt, finanziert durch die Besteuerung der Produkte. Staatliche Massnahmen können in einem regulierten Markt gerade wegen der breiten Steuerungsmöglichkeiten gezielter und wirkungsvoller eingesetzt werden (10 Jahre Betäubungsmittelgesetz BetmG. Überlegungen für die Zukunft, Bericht EKSF 2019).

In diesem Sinne schlägt aktuell auch die Eidgenössische Kommission für Suchtfragen (EKSF) zumindest eine Revision derjenigen Teile im BetmG vor, die sich auf Cannabis beziehen. Der Umgang mit Cannabis müsse ganz grundsätzlich neu geregelt werden. Die EKSF geht davon aus, dass eine Marktkontrolle die gesundheitlichen Risiken der Konsumierenden verringert, indem die Konzentration und Inhaltsstoffe der gehandelten Substanzen reglementiert und überprüft werden sowie Bestimmungen zum Konsum (Mindestalter, Höchstmenge, Verkaufsmöglichkeiten usw.) erlassen werden können. Mit einer zweckgebundenen Besteuerung der Cannabisprodukte könne die Finanzierung bereits heute notwendiger Präventions- und Gesundheitsmassnahmen gesichert werden. Eine Neuregulierung von Cannabis müsse auf die gesamte Produktionskette fokussieren (Produktion, Handel, Verkauf, Kon-

[1] Parlament.ch (2021): Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten. www.parlament.ch > 21.3280

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

sum, Qualitätskontrollen und Besteuerung). Mit differenzierten Regulierungen liessen sich gesundheitsschädigende Konsumformen verringern. Einschränkende Massnahmen seien dort zu ergreifen, wo unbeteiligte Dritte oder vulnerable Gruppen (z. B. Kinder, bevormundete Personen) durch den Konsum gefährdet werden (Bericht EKSF 2019).

Nachdem vor bald 20 Jahren der letzte Versuch einer gesamtheitlichen Regulierung des Cannabismarktes gescheitert ist, soll nun das Thema erneut geprüft werden. Dies zumal in den letzten Jahren eine breite Palette von CBD-Produkten (Wirkstoff Cannabidiol) - von Kosmetika über Lebensmittel bis hin zu Rauchwaren - eine starke Verbreitung gefunden hat. Die EKSF hat in den letzten Jahren detaillierte Studien zum Betäubungsmittelgesetz im Allgemeinen und zur Cannabispolitik im Speziellen publiziert. Darauf fussend - und mit zusätzlichem Blick auf die volkswirtschaftlichen Potentiale von Hanf - soll nun auch die politische Diskussion aufgenommen werden.

Stellungname des Bundesrates vom 20. November 2021
Das Parlament hat die Änderungen des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG; SR 812.121) betreffend wissenschaftliche Pilotversuche mit Cannabis am 25. September 2020 und betreffend die Aufhebung des Verbots von Cannabis zu medizinischen Zwecken am 19. März 2021 verabschiedet. Somit sind die politischen Weichen für die nächsten Jahre gestellt worden. Diese Gesetzesänderungen schaffen die gesetzliche Grundlage für die Erprobung neuer Wege im Umgang mit der Cannabisproblematik und führen eine klare Trennung zwischen der medizinischen und nichtmedizinischen Verwendung ein. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) wird die Pilotversuche auswerten sowie die Gesetzesänderung betreffend Cannabisarzneimittel evaluieren. Dazu gehört auch, dass die Entwicklung in anderen Staaten beobachtet und kontinuierlich ausgewertet wird. Darauf basierend wird der Bundesrat allenfalls weitere Schritte vorschlagen.

Die vom Postulanten in der Begründung erwähnten Expertenberichte der ehemaligen Eidgenössischen Kommission für Suchfragen (EKSF) zum Betäubungsmittelgesetz und zu Cannabis sind bereits in den Bericht in Erfüllung des Postulats 17.4076 Rechsteiner Paul "Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik" eingeflossen. Dieser Bericht wurde am 28. April 2021 vom Bundesrat verabschiedet (www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Politische Aufträge & Aktionspläne > Drogenpolitik > Perspektiven der Drogenpolitik bis 2030 > Dokumente > Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik). Er zeigt den weiteren drogenpolitischen Handlungsbedarf für die nächsten zehn Jahre auf.
Von den betäubungsmittelrechtlichen Fragen zu unterscheiden ist die Frage der Verwendung von Nutzhanf mit einem THC-Gehalt von weniger als 1 Prozent. Hier gibt es vielseitige Anwendungspotenziale u.a. im Lebensmittel-, Kosmetik- oder Tabakproduktebereich. Diesbezüglich braucht es aber weder einen neuen Bericht noch neue gesetzliche Rahmenbedingungen. Mit der 1-Prozent-THC-Grenze hat die Schweiz bereits weitergehende Möglichkeiten als andere Länder geschaffen, um die wirtschaftlichen Potenziale von Hanf zu nutzen.

Für die Anwendung von Hanf kommen die entsprechenden Spezialgesetzgebungen zur Anwendung. Insbesondere gelten für diese Produkte in der Schweiz je nach Einstufung namentlich folgende Gesetzgebungen, wenn
a) sie als Arzneimittel angeboten werden das Heilmittelgesetz (SR 812.21) und die Arzneimittelverordnung (SR 812.212.21);
b) sie als Lebensmittel, Kosmetika oder Gebrauchsgegenstände angeboten werden das Lebensmittelgesetz (SR 817.0) und die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (SR 817.02);
c) sie als Chemikalien angeboten werden das Chemikaliengesetz (SR 813.1) und die Chemikalienverordnung (SR 813.11);
d) sie als Tabakersatzprodukte angeboten werden die Tabakprodukteverordnung (SR 817.06) und das Tabaksteuergesetz (SR 641.31);
e) sie als andere Produkte angeboten werden das Produktesicherheitsgesetz (SR 930.11).

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Weitere Informationen dazu finden sich in dem Merkblatt für die Vollzugshilfe zu Hanfprodukten und Cannabidiol (CBD) der technischen Plattform für Abgrenzungsfragen BAG, BLV, BLW und Swissmedic unter: www.swissmedic.ch > Services und Listen > Abgrenzungsfragen > Produkte mit Cannabidiol (CBD) - Überblick und Vollzugshilfe.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit den vom Parlament kürzlich beschlossenen Änderungen des BetmG bereits ein neuer, evidenzbasierter Weg im Umgang mit Cannabis eingeschlagen wurde, wie im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4076 Rechsteiner Paul dargelegt wird. Die rechtlichen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Nutzung von nicht-berauschendem Hanf sind dagegen in den jeweiligen Spezialgesetzgebungen geregelt. Ein Bericht würde diesbezüglich derzeit keine neuen Erkenntnisse liefern.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

Entscheid: Das Postulat wurde am 17. Juni 2021 durch den Ständerat angenommen.

1.2 Grundlagen und Inhalt des Berichts

Der vorliegende Bericht in Erfüllung des Postulats Minder 21.3280 soll eine Übersicht bieten über die Nutzung der Hanfpflanze und die diesbezüglich geltenden rechtlichen Regelungen. Die Hanfpflanze lässt sich wirtschaftlich sehr vielseitig nutzen: So lassen sich z. B. aus den Fasern Textilien oder Dämmstoffe herstellen, aus den Samen lässt sich Hanfsamenöl als Lebensmittel oder für den Kosmetikbereich gewinnen und aus dem Harz der Blütenstände lassen sich Wirkstoffe (insb. Cannabinoide) wie Delta-9-Tetrahydrocannabinol (THC) oder Cannabidiol (CBD) extrahieren, die in Arzneimitteln verwendet werden. Je nach Verwendungszweck kommen deshalb auch ganz unterschiedliche Rechtsbereiche zur Anwendung.

Der Wirkstoff THC fällt zudem unter das Betäubungsmittelrecht und je nach THC-Anteil auch die Hanfpflanze selbst und Zubereitungen daraus. Der Bericht soll deshalb auch die aktuellen nationalen und internationalen Bestrebungen zur Neuregelung von Cannabis als Suchtmittel aufgreifen und allfälligen gesetzgeberischen Handlungsbedarf für die Schweiz identifizieren. Mit dem Entscheid der Sozial- und Gesundheitskommission des Nationalrats vom 28. April 2021, der parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler, Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz, Folge zu geben und der Zustimmung vom 19. Oktober 2021 in der Schwesterkommission des Ständerates ein entsprechendes Rechtsetzungsverfahren zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs eingeleitet wurde. Die diesbezüglichen Empfehlungen im Bericht sind als mögliche Grundlage für diese gesetzgeberische Arbeit zu verstehen, sollen den entsprechenden parlamentarischen Arbeiten jedoch nicht vorgreifen.

Der Bericht zeigt einleitend auf, was unter Hanf bzw. Cannabis botanisch zu verstehen ist (Kapitel 2) und gibt danach einen Überblick über die geltenden Regelungen betreffend Hanf / Cannabisprodukte (Kapitel 3). Da die botanische und betäubungsmittelrechtliche Definition von Cannabis nicht deckungsgleich ist, bedarf es einer sorgfältigen Abgrenzung. Darauf aufbauend unterscheidet der Bericht zwischen Hanfprodukten, die nicht unter das Betäubungsmittelrecht fallen («Nutzhanf», Kapitel 4) und Hanfprodukten, die unter das Betäubungsmittelrecht fallen («Drogenhanf»/«Medizinalhanf»). Bei Letzteren ist wiederum zu unterscheiden zwischen Cannabis zu medizinischen Zwecken, der kontrolliert verkehrsfähig ist («Cannabisarzneimittel», Kapitel 5) und Cannabis zu rekreativen Zwecken, welcher aktuell verboten ist («Cannabis als Suchtmittel», Kapitel 6). Für jeden Verwendungszweck – industrielle Zwecke, Cannabis als Arzneimittel und Cannabis als Suchtmittel – zeigt der Bericht die rechtlichen Grundlagen, die Herausforderungen in der Praxis und im Vollzug und den Handlungsbedarf auf. Im Fazit macht der Bundesrat Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Regelung von Hanf- bzw. Cannabisprodukten (Kapitel 7). Der Bericht fokussiert dabei auf Produkte für den Menschen. Die

rechtlichen Vorgaben für den Veterinärbereich sind nur insoweit aufgeführt, als sie mit der Konsumentensicherheit in Verbindung stehen (z. B. das Verbot der Verwendung von Hanf für Tiere, deren Milch für den menschlichen Verzehr bestimmt ist).

Als Grundlage für das Kapitel 4 zum Nutzhanf dient das *Merkblatt für die Vollzugshilfe zu Hanfprodukten und Cannabidiol (CBD)* des Fachgremiums für Abgrenzungsfragen BAG / BLV / Swissmedic / KAV / VKCS [2].

Als Grundlage für das Kapitel 5 betreffend Cannabis zu medizinischen Zwecken dient die *Botschaft zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (Cannabisarzneimittel) vom 24. Juni 2020*[3] sowie die Ergebnisse des *Prüfauftrags des Bundesrats an das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) betreffend die Vergütungspflicht zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) und die alternative Finanzierung von zulassungsbefreiten Cannabisarzneimitteln* mit Beschluss vom 4. Juli 2018 zum Bericht in Erfüllung der Motion 14.4164 Kessler «Cannabis für Schwerkranke».

Grundlagen betreffend die Regelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken (Kapitel 6) wurden bereits für den Bericht in Erfüllung des Postulats 17.4076 Rechsteiner Paul «Perspektiven der Schweizerischen Drogenpolitik» erarbeitet. Ergänzend dazu hat das BAG zwei Expertenberichte in Auftrag gegeben:

- Ritter, A., Barrett, L, O'Reilly, K., & Wilkinson, C. (2022). *Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation*. Sidney: University of New South Wales.
- Pardal et al (2022): *Alternatives to for-profit commercialization of cannabis supply for non-medical use*. Brüssel: RAND.

Weitere Quellen wurden punktuell herangezogen. Die Referenzen werden an den betreffenden Stellen in Fussnoten ausgewiesen.

[2] Produkte mit Cannabidiol (CBD) - Überblick und Vollzugshilfe. 19.12.2022 (fünfte, aktualisierte Version). Fachgremium für Abgrenzungsfragen BAG / BLV / Swissmedic / KAV / VKCS: www.swissmedic.ch > Startseite > Services und Listen > Abgrenzungsfragen
[3] BBl 2020 6069

2 Die Hanfpflanze (*Cannabis sativa* L.)

Die botanische Bezeichnung der Pflanzengattung «Hanf» ist *Cannabis sativa* L. Aus einer botanischen Perspektive ist **«Hanf» und «Cannabis» deshalb ein Synonym für dieselbe Pflanzengattung**. Der nächste Verwandte der Hanfpflanze ist der Hopfen (*Humulus*). Hanf erfreut sich als nachwachsender Rohstoff wegen seiner problemlosen Zucht und vielseitigen Nutzbarkeit einer zunehmenden Beliebtheit. Für den Anbau werden keine Herbizide und kaum Pestizide benötigt, da die Pflanze äusserst schädlingsresistent ist. In der Praxis wird v.a. zwischen «Nutzhanf» zur Gewinnung insbesondere von Ölsaaten und Fasern und «Drogenhanf» zur Gewinnung des psychoaktiven THC und anderer Cannabinoide unterschieden.

Cannabis sativa (Hanf)

A	Weibliche Pflanze	B	Männliche Pflanze
A.1	Weibliche Blüte	B.1	Männliche Blüte
A.2	Samen		
A.3	Samen in der Blütenscheide	C	Haar und Öldrüse

Abbildung 1: Botanische Darstellung der Hanfpflanze

2.1 Gemeinsamer Ursprung aller Hanftypen

Auch wenn Hanf je nach Zuchtzweck (Fasergewinnung, Ölgewinnung, Gewinnung von Aromastoffen, Cannabinoidgewinnung) sehr unterschiedliche Erscheinungsformen und Eigenschaften aufweisen kann, so ist die Differenzierung in mehrere Arten der Hanfpflanze botanisch umstritten, da die genetischen Unterschiede in der Gattung vergleichsweise gering sind. Einige Forscher schlugen eine Unterscheidung von *Cannabis sativa* L. und *Cannabis indica* Lam. vor, wobei «sativa» den Nutzhanf oder

Kultur-Hanf (*Cannabis sativa* var. *sativa*) und den Wild-Hanf (*Cannabis sativa* var. *spontanea* VAV.) umfasst, wohingegen «indica» den sogenannten Drogenhanf oder «Indischen Hanf» bezeichnet, der aufgrund seines THC-Gehalts angebaut wird.[4] In jüngster Zeit wurde dagegen vorgeschlagen, aufgrund der relativ geringen genetischen Unterschiede die Hauptformen «sativa» und «indica» nicht als Arten, sondern vielmehr als Unterarten zu begreifen (*Cannabis sativa* subsp. *sativa* vs. *Cannabis sativa* subsp. *indica*).[5]

Genomanalysen weisen darauf hin, dass alle derzeit bekannten Hanfvarietäten (Nutz- und Drogenhanf) von einer Ur-Wildform im heutigen China abstammen dürften.[6] Die Pflanze wurde ca. vor 12'000 Jahren in Ostasien domestiziert und ist somit zusammen mit Weizen und Gerste eine der ältesten Kulturpflanzen. Die heutigen spezialisierten (Unter)Arten sind erst vor etwa 4000 Jahren durch selektive Züchtung entstanden, mit der die Produktion von Fasern (*sativa*) oder Cannabinoiden (*indica*) optimiert wurde.

2.2 Nutzhanf

Hanf wird in der Landwirtschaft zur Produktion von Hanfsamen und Speiseöl aus den abgereiften Samen (Ölhanf) sowie zur Produktion von Pflanzenfasern aus dem ausgewachsenen Pflanzenspross (Faserhanf) genutzt. Hanfarten und ihre Kultursorten sind normalerweise zweihäusig (diözisch). Das heisst, dass es Pflanzen mit männlichen und Pflanzen mit weiblichen Blüten gibt. Für Nutzhanf werden jedoch einhäusige Sortentypen gezüchtet, die ertragreiche geschlossene Pflanzenbestände bilden, gleichmässig abreifen und in ihren Pflanzenteilen sehr arm an Cannabinoiden, insbesondere dem psychotropen THC sind (vgl. Kapitel 2.3).

Nutzhanf kann auf sämtlichen Böden mit guter Wasserversorgung angebaut werden und hat in der Fruchtfolge positive Effekte auf die nachfolgenden Kulturen. Der Anbau von Öl- und Faserhanf richtet sich nach den verarbeitenden Ölmühlen bzw. der Faserindustrie und ist gegenüber anderen Kulturpflanzenarten konkurrenzfähig, wenn er gleichermassen gefördert wird. In der Schweiz werden heute in geringem Umfang Ölhanfsorten angebaut (179 Betriebe mit insgesamt 307 ha Hanf im Jahr 2020). Eine Faserindustrie hat sich nicht etabliert.

2.3 Medizinalhanf / Drogenhanf

Bei der Nutzung als Medizinal- und Drogenhanf werden nur die Blütenstände der weiblichen Pflanzen verwendet. Die männlichen Pflanzen sind für die Wirkstoffgewinnung irrelevant. Im Gegensatz zu den Öl- und Faserhanfsorten folgen ertragsfähige Blütenhanfsorten einem gedrungenen Wuchstyp mit vielen Verzweigungen der Sprossachse und anliegenden Blütenansätzen. Um die Vielzahl der Blütenansätze ausbilden zu können und männliche Blüten im Bestand zu eliminieren, werden die Pflanzen vereinzelt angebaut. Sie bilden keine geschlossenen Pflanzenbestände. Der Anbau erfolgt unter kontrollierten Bedingungen in Gewächshäusern, in Klimakammern (sog. «indoor Anbau») oder mit grossen Pflanzabständen auf offenen Beeten. Das Anbausystem befindet sich noch in einem frühen Entwicklungsstadium. Zurzeit sind in der Schweiz 20 Betriebe im Besitz einer Einzelanbaubewilligung der Swissmedic, welche für die Produktion von Medizinalcannabis berechtigt.

[4] Karl W. Hillig, K.W. (2005). Genetic evidence for speciation in Cannabis (Cannabaceae). In: Genetic Resources and Crop Evolution. Band 52, Nr. 2, S. 161–180.
[5] McPartland, J.M. & Small E. (2020). A classification of endangered high-THC cannabis (Cannabis sativa subsp. indica) domesticates and their wild relatives. *PhytoKeys 144*: 81–112.
[6] Ren, G., Zhang X., Li Y. et al. (2021). Large-scale whole-genome resequencing unravels the domestication history of Cannabis sativa*. Science Advances, 7* (29).

2.4 Blütenhanf / Aromenhanf

Erst in den vergangenen Jahren hat sich eine alternative Nutzung der Hanfblüte entwickelt, die auf der Gewinnung von Aromastoffen (v.a. sog. Terpene) und nicht-kontrollierten Cannabinoiden, insbesondere Cannabidiol (CBD) beruhen. Die Hanfpflanzen werden zur Herstellung von Tabakersatzprodukten, Kosmetika oder auch der Gewinnung von Cannabinoiden für die Arzneimittelherstellung oder als Nahrungsergänzungsmittel angebaut. Diese Sorten sind von den Eigenschaften dem Medizinalhanf ähnlich und werden entsprechend angebaut (Maximierung der Blütenproduktion). Durch das Einkreuzen von Nutzhanfsorten wurde aber der THC-Gehalt minimiert, so dass diese Sorten nicht unter das Betäubungsmittegesetz vom 3. Oktober 1951[7] (BetmG) fallen.

2.5 Cannabinoide – die Wirkstoffe der Hanfpflanze

2.5.1 Phytocannabinoide

Die Hanfpflanze enthält je nach Sorte bis zu 500 Substanzen, davon über 100 sogenannte **Phytocannabinoide**.[8] Die Cannabinoide lassen sich in elf allgemeine Typen unterteilen: (-)-Δ9-trans-Tetrahydrocannabinol (Delta-9-THC), (-)-Δ8-trans-Tetrahydrocannabinol (Delta-8-THC), Cannabigerol (CBG), Cannabichromen (CBC), Cannabidiol (CBD), Cannabinol (CBN), Cannabielsoin (CBE), Cannabiccyclol (CBL), Cannabinodiol (CBND), Cannabitriol (CBT) und Mischtypen. Das wichtigste Cannabinoid ist Delta-9-THC (oder kurz THC) und ist für die psychotrope (berauschende) Wirkung der Hanfpflanze verantwortlich. Es kommt vor allem im Cannabisharz vor, welches in den Blütenständen der weiblichen Pflanzen und in geringerer Konzentration in den Blättern enthalten ist. Extrahiertes Harz kann über 25 Prozent THC aufweisen, während sich der THC-Gehalt der getrockneten Blütenstände je nach Herkunft der Pflanze zwischen 0,1 und 25 Prozent bewegt. Das zweite wichtige Cannabinoid, das in der Pflanze in grossen Mengen enthalten ist, ist CBD. CBD interagiert mit verschiedenen Rezeptoren. Seine entzündungshemmenden, antipsychotischen und antiepileptischen Eigenschaften werden derzeit erforscht. Im Gegensatz zu THC weist CBD aber keine psychotrope Wirkung auf. Die anderen Cannabinoide kommen in der Pflanze nur in geringeren Mengen vor. Einige davon, wie z. B. Delta-8-THC, haben ebenfalls eine psychoaktive Wirkung. Neben Cannabinoiden finden sich im Cannabisharz auch **Terpene** und andere flüchtige Substanzen, welche insb. für das Aroma von Cannabis verantwortlich sind und mit der Wirkung von Cannabinoiden interagieren können.[9]

2.5.2 Endocannabinoide

Die Phytocannabinoide der Hanfpflanze sind strukturell verwandt mit körpereigenen Substanzen des Menschen, welche ähnliche pharmakologische Eigenschaften aufweisen und **Endocannabinoide** genannt werden. Endocannabinoide (z. B. N-Archidonylethanolamid) sind körpereigene Liganden, die an die Endocannabinoid-Rezeptoren des Nervensystems binden (CB_1- und CB_2-Rezeptoren). Diese Rezeptoren werden durch Cannabinoide (körpereigene und -fremde) aktiviert. Das menschliche Endocannabinoid-System ist erst begrenzt erforscht. Es wird vermutet, dass es eine Rolle bei der Modulation des Immunsystems, bei Lernprozessen, bei Bewegungsprozessen, bei Schmerzzuständen, Schlaf, Appetit- und Temperatursteuerung spielt.

2.5.3 Synthetisch hergestellte Cannabinoide

Die natürlich vorkommenden Phytocannabinoide wie THC oder CBD können auch teilsynthetisch oder vollsynthetisch hergestellt werden. Ein **teilsynthetisches Cannabinoid** wird durch Umwandlung aus einem anderen, natürlich gewonnenen Cannabinoid hergestellt. So kann das nicht psychotrop wir-

[7] SR 812.121
[8] «Phyto» kommt vom altgriechischen *phyton* und hat die Bedeutung «Pflanze» oder «pflanzlich»
[9] Die synergistische Wirkung verschiedener Cannabinoide und Terpene von Cannabis wird als «Entourage Effekt» bezeichnet. D.h., dass sich die Wirkung eines isolierten Wirkstoffs von der Wirkung des Wirkstoffs im Kontext der anderen Substanzen in Cannabis unterscheidet.

kende Cannabinoid CBD durch ein chemisches Verfahren in das psychotrope Cannabinoid THC umgewandelt werden.[10] Bei einem **vollsynthetisch hergestellten Cannabinoid** wird ein natürlich in der Pflanze vorkommendes Cannabinoid künstlich im Labor hergestellt, ohne hierfür Bestandteile oder Inhaltsstoffe der Hanfpflanze zu verwenden. Vollsynthetische Cannabinoide (z. B. synthetisches CBD) sind sehr homogen und rein und werden deshalb insbesondere in der Pharmaindustrie hergestellt, um die hohen Anforderungen an die gute Herstellungspraxis bei der Arzneimittelherstellung zu gewährleisten (vgl. Kapitel 4.5 und 5). Auch die Herstellung von Cannabinoiden wie Delta-8-THC oder Hexahydrocannabinol (HHC) erfolgt in der Regel teil- oder vollsynthetisch, weil sie in der Hanfpflanze natürlich nur in Spuren vorkommen und deshalb mittels Extraktion aus dem Pflanzenmaterial nicht rationell gewonnen werden können (vgl. Kapitel 4.10.4).

2.5.4 Cannabinoidmimetika («synthetische Cannabinoide»)

Von synthetisch hergestellten Phytocannabinoiden sind künstlich hergestellte Substanzen zu unterscheiden, die cannabinoidähnliche Strukturen aufweisen und ebenfalls auf das Endocannabinoidsystem im menschlichen Nervensystem einwirken, aber nicht natürlich in der Hanfpflanze vorkommen. Betäubungsmittelrechtlich werden diese künstlichen Substanzen etwas irreführend als «**synthetische Cannabinoide**» bezeichnet und fallen unter das Verzeichnis e der Verordnung des EDI über die Verzeichnisse der Betäubungsmittel, psychotropen Stoffe, Vorläuferstoffe und Hilfschemikalien vom 30. Mai 2011 (BetmVV-EDI).[11] In diesem Verzeichnis werden sogenannte *Neue Psychoaktive Substanzen* («Designerdrogen»), bei denen eine betäubungsmittelähnliche Wirkung angenommen wird, die aber noch nicht vollständig erforscht ist, gelistet. Diese synthetischen cannabinoidähnlichen Wirkstoffe können potenziell sehr gefährlich sein, da ihre Wirkung jene von THC um ein Vielfaches übersteigen kann. In diesem Zusammenhang spricht man fachlich korrekterweise von **synthetischen Cannabinoid-Rezeptor-Agonisten** oder **Cannabinoidmimetika**[12], um diese risikoreichen Substanzen von den synthetisch hergestellten Phytocannabinoiden (vgl. Kapitel 2.4.3) zu unterscheiden.

[10] CBD könnte deshalb als Vorläuferstoff für THC im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BetmG gelten. Auf eine Aufnahme von CBD ins Verzeichnis f mit den Vorläuferstoffen für Betäubungsmittel in Anhang 7 BetmVV-EDI wurde bis anhin jedoch aufgrund der begrenzten Risiken verzichtet.
[11] SR 812.121.11
[12] «Mimetikum» stammt vom altgriechischen «mimētikós» und bedeutet «zur Nachahmung gehörig». Es sind also Stoffe, welche die Wirkung eines eigentlichen Wirkstoffs «nachahmen».

3 Geltende Regelung von Hanf / Cannabis

Rechtlich muss insbesondere unterschieden werden zwischen Hanfprodukten, die unter das Betäubungsmittelrecht fallen und solchen, die nicht darunterfallen. Während Hanf und Cannabis botanisch ein und dasselbe ist (vgl. Kapitel 2), gilt betäubungsmittelrechtlich nur solcher Hanf als Cannabis, der einen minimalen Gehalt von 1 Prozent des psychotropen Wirkstoffs THC aufweist.

3.1 Cannabis im Betäubungsmittelrecht

3.1.1 Betäubungsmittelrechtliches Verbot von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken

Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis sind in der Schweiz **ausserhalb medizinischer Zwecke verboten** (Art. 8 Abs. 1 Bst. d BetmG). Das bedeutet, dass Anbau, Einfuhr, Herstellung, Inverkehrbringen und Konsum verboten und strafbar sind und nur ausnahmsweise, insb. zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung, bewilligt werden können. **Cannabis zu medizinischen Zwecken** ist dagegen seit 2022 beschränkt verkehrsfähig (Verzeichnis a BetmVV-EDI) und untersteht – wie andere kontrollierte Substanzen des Betäubungsmittelverzeichnisses a (BetmVV-EDI) – dem betäubungsmittelrechtlichen Bewilligungs- und Kontrollsystem von Swissmedic gemäss der Betäubungsmittelkontrollverordnung vom 25. Mai 2011[13](BetmKV) (vgl. Kapitel 5.2).

Das BAG kann den Anbau, die Einfuhr, die Herstellung oder das Inverkehrbringen von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken **ausnahmsweise zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung** (Art. 8 Abs. 5 BetmG) oder für Bekämpfungsmassnahmen (Art. 8 Abs. 8 BetmG) bewilligen, sofern kein internationales Abkommen entgegensteht. Zudem kann es die Durchführung von sogenannten **Pilotversuchen mit Cannabis** nach Artikel 8*a* BetmG bewilligen. Dies sind örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte wissenschaftliche Studien zum kontrollierten legalen Verkauf von Cannabis. Sie sollen es erlauben, für eine befristete Zeit alternative Regelungen zum Umgang mit Cannabis zu rekreativen Zwecken zu untersuchen (vgl. Kapitel 6.1.4 und 6.3.3).

3.1.2 THC-Gehalt als betäubungsmittelrechtliches Kriterium

Die Motion 20.3483 Porchet weist auf semantische Unstimmigkeiten beim Begriff «Wirkungstyp Cannabis» im BetmG hin: Wissenschaftlich betrachtet ist es unpräzise, den Begriff "Wirkungstyp Cannabis" zu verwenden, denn Cannabis weist eine Vielzahl an sehr unterschiedlichen Wirkstoffen (u.a. Cannabinoide) auf (vgl. Kapitel 2.4). Für die psychotrope Wirkung von Cannabis ist aber in erster Linie THC verantwortlich, weshalb es im Grunde genommen der "Wirkungstyp THC" ist, der betäubungsmittelrechtlich im Vordergrund steht. In der Tat wäre ein Verbot von jeglichem Hanf angesichts der Züchtung von THC-armen Hanfsorten aus heutiger Sicht nicht einleuchtend. In der BetmVV-EDI wird bei der Definition von Cannabis im Verzeichnis d, beziehungsweise Cannabis für medizinische Zwecke in Verzeichnis a, der Zusammenhang mit THC jedoch hergestellt: Hanf gilt demnach betäubungsrechtlich als Cannabis, wenn dieser einen **Gesamt-THC-Gehalt von 1 Prozent** oder mehr aufweist. Hanf zu medizinischen wie auch zu nicht-medizinischen Zwecken, welcher diesen Grenzwert unterschreitet, gilt dagegen rechtlich nicht als Betäubungsmittel und kann ohne betäubungsmittelrechtliche Kontrollen angebaut, eingeführt, ausgeführt und in Verkehr gebracht werden. Dabei spielt es keine Rolle, zu welchem Zweck der Hanf verwendet werden soll.

Der THC-Grenzwert für Cannabis wurde in der BetmVV-EDI im Nachgang zur Revision des BetmG von 2008 eingeführt und ist seit dem 1. Juli 2011 in Kraft. Zuvor waren Anbau, Import, Herstellung und

[13] SR 812.121.1

Inverkehrbringen von Cannabis nur verboten, wenn damit die Absicht verbunden war, diesen als Betäubungsmittel zu verwenden.[14] Mit der Einführung des THC-Grenzwerts sollte ein objektives Unterscheidungskriterium von Nutzhanf und Cannabis («Drogenhanf») etabliert werden, mit dem sich die schwierige Zweckabwägung erübrigt und der Vollzug vereinfacht werden sollte.[15] Cannabis mit weniger als 1 Prozent THC hat keine Bedeutung als Rauschdroge, da es kaum berauschend wirkt und keine Abhängigkeit erzeugt.

Der Grenzwert von 1 Prozent Gesamt-THC-Gehalt gilt gemäss BetmVV-EDI auch für **Zubereitungen** aus Cannabis, namentlich Cannabisextrakten, Cannabisöl und Cannabistinkturen. Durch eine Anpassung der BetmVV-EDI, welche am 1. August 2022 in Kraft trat, wurde der Grenzwert auch auf Cannabisharz (Haschisch) übertragen und damit eine betäubungsmittelrechtliche Inkohärenz behoben (zuvor galt für Cannabisharz ein Verbot unabhängig vom THC-Gehalt, vgl. dazu Antwort des Bundesrates auf Ip 21.4411 Porchet, Betäubungsmittelrecht. Einen technischen Fehler korrigieren).

Andere Wirkstoffe der Hanfpflanze (Cannabinoide) wie z. B. CBD **unterstehen nicht dem Betäubungsmittelrecht**. Cannabinoide, die nicht betäubungsmittelrechtlich gelistet sind, können grundsätzlich wirtschaftlich ausserhalb des betäubungsmittelrechtlichen Kontrollsystems genutzt werden. Dabei sind aber je nach Verwendungszweck andere einschlägige Rechtsgrundlagen zu beachten (vgl. Kapitel 3.2).

3.2 Hanf / Cannabis in anderen Rechtsbereichen

Hanf wird zu ganz unterschiedlichen Produkten verarbeitet, etwa zu Textilien oder Papier aus Hanffasern, Pflegeprodukte aus Hanfsamenöl und CBD, Tabakersatzprodukte aus THC-armen Hanfblüten oder Cannabisarzneimittel, die die Cannabinoide THC und/oder CBD enthalten. Damit ein Produkt legal vermarktet werden darf, muss es jener Gesetzgebung entsprechen, gemäss welcher es in Verkehr gebracht wird. Je nach Verwendungszweck kommt das **Heilmittelrecht** (für Arzneimittel oder Medizinprodukte), das **Lebensmittelrecht** (für Lebensmittel oder Kosmetika), das **Tabakrecht** bzw. nach dessen Inkraftsetzung das **Tabakprodukterecht** (für Tabakersatzprodukte auf Hanfbasis) oder das **Chemikalienrecht** (für Chemikalien wie CBD, die als Rohstoffe zur Weiterverarbeitung durch Betriebe vorgesehen sind) zur Anwendung. Für weitere Produkte aus Nutzhanf (z. B. Produkte wie Textilien aus Faserhanf), für die kein Spezialrecht zur Anwendung kommt, gilt das Bundesgesetz über die Produktesicherheit vom 12. Juni 2009[16] (PrSG) als Auffanggesetzgebung. Produkte, die unter keine der genannten Zwecke fallen oder den entsprechenden rechtlichen Anforderungen nicht genügen, sind nicht verkehrsfähig.[17]

Je nach Verwendungszweck können auch mehrere gesetzliche Grundlagen einschlägig sein; so ist insbesondere bei THC-haltigen Arzneimitteln sowohl das Betäubungsmittelrecht wie auch das Heilmittelrecht zu beachten (vgl. Art. 1 b BetmG und Art. 2 Abs. 1 Bst. b Heilmittelgesetz vom 15. Dezember 2000[18]; HMG). Bei der Verwendung als Lebensmittel oder als Tabakersatzprodukt wird im entsprechenden Spezialrecht explizit ausgeschlossen, dass das Produkt gleichzeitig ein Betäubungsmittel ist.

[14] Mit der Revision wurde Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d BetmG geändert, so dass nicht mehr "Hanfkraut zur Betäubungsmittelgewinnung und das Harz seiner Drüsenhaare (Haschisch)" verboten ist, sondern "Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis".
[15] Vgl. Bericht vom 4. Mai 2006 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats
[16] SR 930.11
[17] Vgl. auch: Produkte mit Cannabidiol (CBD) - Überblick und Vollzugshilfe. 19.12.2022 (fünfte, aktualisierte Version). Fachgremium für Abgrenzungsfragen BAG / BLV / Swissmedic / KAV / VKCS. www.swissmedic.ch > Startseite > Services und Listen > Abgrenzungsfragen
[18] SR 812.21

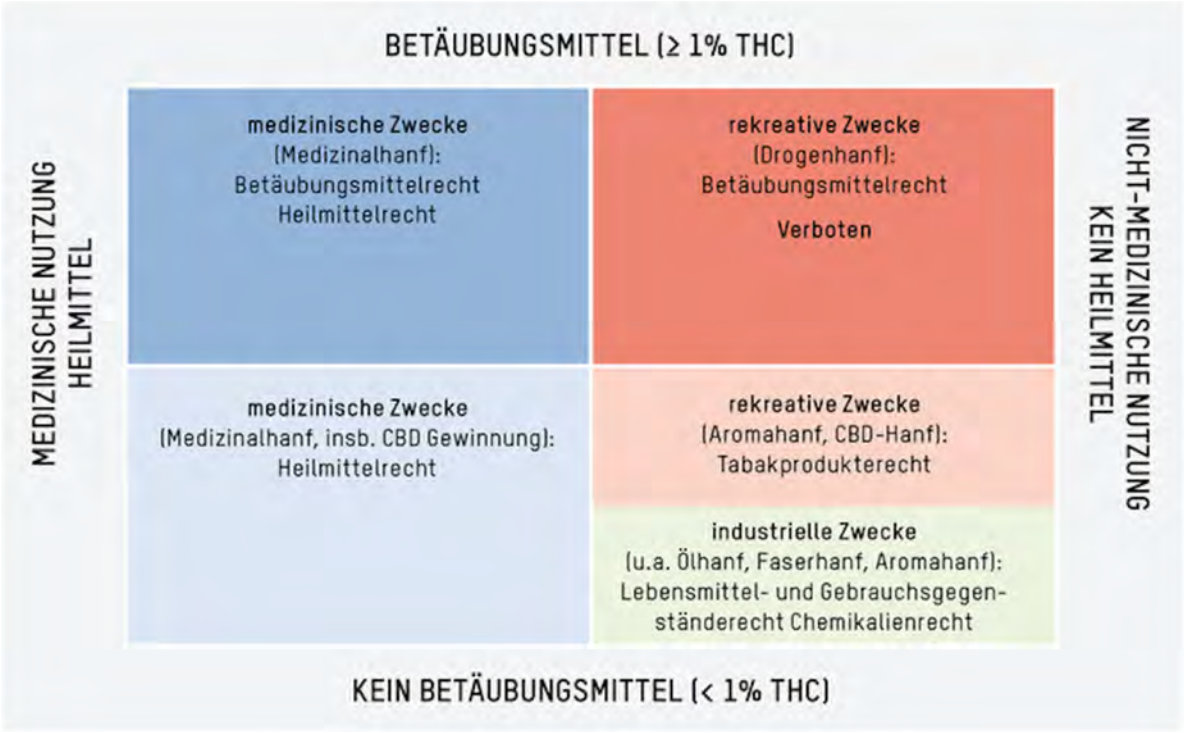

Abbildung 2: Rechtliche Einordnung von Hanf / Cannabis

3.3 Völkerrechtliche Bestimmungen

Für den Umgang mit Cannabis, insbesondere die Einfuhr und Ausfuhr aber auch die nationale Inverkehrbringung, sind völkerrechtliche Vorgaben zu beachten. Dies gilt für Hanf und Hanfprodukte, sofern sie als Betäubungsmittel eingestuft sind. Den völkerrechtlichen Rahmen für die Regelung von Betäubungsmitteln in der Schweiz bilden die **Übereinkommen des Drogenkontrollsystems der UNO** und das Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 (SDÜ)[19].

Das primäre Ziel des 1961 gegründeten UNO-Drogenkontrollsystems ist, durch internationale Verbote und eine strikte Kontrolle den **Missbrauch von Betäubungsmitteln zu verhindern** und gleichzeitig deren **medizinische Anwendung und Erforschung zu ermöglichen**. Folgende Übereinkommen mit der UNO, welche die Schweiz sowie die Mehrheit der Staatengemeinschaft ratifiziert haben, sind dabei zu berücksichtigen:

- Einheits-Übereinkommen von 1961 über die Betäubungsmittel (EHÜ[20]) und Zusatzprotokoll von 1972 (Einheits-Übereinkommen von 1961 über die Betäubungsmittel in der durch das Protokoll vom 25. März 1972 geänderten Fassung; SR 0.812.121)
- Übereinkommen von 1971 über psychotrope Stoffe (SR 0.812.121.02)
- Übereinkommen der UNO von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen (SR 0.912.121.03)

Ebenfalls zu beachten ist das SDÜ (insbesondere Artikel 71), das sich unter anderem mit der grenzüberschreitenden illegalen Ausfuhr von Betäubungsmitteln, einschliesslich Cannabis, befasst (vgl. Kapitel 3.3.2).

[19] 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,
[20] SR 0.812.121.0

3.3.1 Drogenkontrollübereinkommen der UNO

Die Schweiz ist verpflichtet, bei der Umsetzung ihrer Drogenpolitik die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den internationalen Drogenkontrollübereinkommen der Vereinten Nationen (UNO) zu berücksichtigen. Der internationale Handel mit Cannabis unterliegt aufgrund der Drogenkontroll-Übereinkommen starken Einschränkungen.

Grundlage der internationalen Kontrolle von Cannabis ist das EHÜ. Dieses Übereinkommen hat in erster Linie die Kontrolle des Anbaus und Handels von Betäubungsmitteln auf pflanzlicher Basis zum Gegenstand. Im Übereinkommen wird zwar die Unentbehrlichkeit der psychotropen Stoffe für medizinische und wissenschaftliche Zwecke betont, dennoch werden **strenge Kontrollmassnahmen** für die Missbrauchskontrolle verlangt. Gemäss Artikel 4 Buchstabe c des EHÜ sind die Vertragsparteien verpflichtet, «die notwendigen Gesetzgebungs- und Verwaltungsmassnahmen» zu treffen, «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». Das Abkommen belässt dem nationalen Gesetzgeber eine gewisse Flexibilität bei der Festlegung der erforderlichen Massnahmen[21].

Cannabis befand sich bis vor Kurzem zusammen mit Heroin unter den in Tabelle IV des EHÜ[22] aufgeführten Substanzen, die nicht als verkehrsfähig eingestuft werden, da ihnen kein nennenswerter therapeutischer Nutzen zugesprochen wird. Entsprechend können diese Betäubungsmittel nur zu Forschungszwecken eingesetzt werden. Im Dezember 2020 haben die Mitgliedsstaaten der CND auf Empfehlung des Expert Commitee on Drug Dependence (ECDD) der WHO entschieden, Cannabis aus der Tabelle IV zu streichen. Damit wurde dessen **medizinische Nutzbarkeit anerkannt**, ohne etwas Grundsätzliches am Kontrollregime zu ändern. Dieser Entscheid stimmt inhaltlich überein mit der Aufhebung des Verbots von Cannabis zu medizinischen Zwecken im schweizerischen Betäubungsmittelgesetz per 1. August 2022. Der Konsum ausserhalb eines therapeutischen Settings bleibt hingegen gemäss Abkommen und geltendem BetmG grundsätzlich verboten.

Das BetmG orientiert sich am übergeordneten internationalen Recht, insbesondere am EHÜ. Bei dessen Ausarbeitung war noch sehr wenig über die aktiven Wirkstoffe von Cannabis bekannt und THC wurde erst kurze Zeit nach dessen Inkrafttreten isoliert. Historisch betrachtet stand deshalb zuerst die internationale Kontrolle von Cannabis als Pflanze im Vordergrund und erst später kam das spezifische Verbot des psychoaktiven Wirkstoffs THC im internationalen und nationalen Recht hinzu. In Übereinstimmung mit dem EHÜ sind im BetmG deshalb Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis und nicht des Wirkungstyps THC verboten (vgl. Kapitel 3.1).

Das EHÜ nimmt **Cannabis zu ausschliesslich industriellen oder gärtnerischen Zwecken** vom Übereinkommen aus (Art. 28 Ziff. 2 EHÜ sowie dazugehörigem Kommentar). Da sich Nutzhanf botanisch kaum von Hanf zur Drogengewinnung unterscheiden lässt (vgl. Kapitel 2), haben viele Staaten mit der Zeit **THC-Grenzwerte** als Unterscheidungskriterium eingeführt. Diese Grenzwerte basieren auf der Erkenntnis, dass Cannabis mit einem Gesamt-THC-Gehalt unter einem bestimmten Grenzwert sich nicht zur Drogengewinnung eignet und keine – oder keine nennenswerte – psychotropen Wirkung entfaltet. Das EHÜ bezweckt die Kontrolle von *psychotropen* und/oder *abhängigkeitserzeugenden* Stoffen, weshalb die Einführung solcher **Grenzwerte nicht im Widerspruch zum Zweck des Übereinkommens stehen**. Da im Rahmen der Drogenkontrollübereinkommen jedoch kein international verbindlicher Grenzwert festgelegt wurde, wenden die Staaten diesbezüglich unterschiedliche Stan-

[21] Vgl. Hans-Jörg Albrecht, Internationales Betäubungsmittelrecht und internationale Betäubungsmittelkontrolle, in: A. Kreuzer [Hrsg.], Handbuch des Betäubungsmittelstrafrechts, München 1998, § 10 N 49.
[22] www.unodc.org > What we do > Treaties > Single Convention on Narcotic Drugs

dards an. Die Schweiz kennt mit 1 Prozent Gesamt-THC-Gehalt einen der höchsten Grenzwerte, während in den meisten EU-Mitgliedstaaten der THC-Grenzwert bei 0,2 Prozent liegt und in den USA bei 0,3 Prozent.

Im Gegensatz zum *Anbau* von Cannabis zu «industriellen Zwecken» definiert das EHÜ für **Zubereitungen** aus der Hanfpflanze wie Cannabisextrakte und Cannabistinkturen keine expliziten Ausnahmen von den Kontrollpflichten. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass solche Ausnahmen im Widerspruch zum EHÜ stünden. Auch andere Vertragsstaaten des EHÜ nehmen Zubereitungen, die unter einem bestimmten THC-Grenzwert liegen, von den Kontrollpflichten aus. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat in einem Urteil vom 19. November 2020 über die Vermarktung und das Vertrieb einer elektronischen Zigarette mit Hanföl entschieden, dass CBD-Extrakte, also Zubereitungen, die ebenfalls aus der Hanfpflanze gewonnen werden, nicht unter die Definition von Cannabisextrakten im Sinne des EHÜ fallen.[23]

3.3.2 Schengener Durchführungsübereinkommen

Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands[24] sieht die Umsetzung und Anwendung einer gewissen Anzahl Bestimmungen des Schengen-Besitzstands mit Bezug zu Betäubungsmitteln, namentlich des SDÜ, vor.
Gemäss der Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union[25], einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen, gilt Folgendes: «Grundlage der betäubungsmittelrechtlichen Vorgaben der Schengener Zusammenarbeit bilden vorab die Artikel 70 ff. SDÜ, die in der Folgezeit durch einige wenige Massnahmen weiterentwickelt worden sind. Verglichen mit anderen Teilen des Schengen-Besitzstands erscheinen die Betäubungsmittelbestimmungen als eine eher heterogene Zusammenstellung verschiedener Einzelaspekte von jeweils unterschiedlicher Tragweite (allgemeine Gesetzgebungsaufträge bis hin zu spezifischen Vollzugsanforderungen). Auf Grund ihres recht geringen Konkretisierungsgrades wahren die Vorschriften einen beachtlichen Spielraum für eine weiterhin national geprägte Drogenpolitik.»[26].

Artikel 71 Absatz 1 SDÜ enthält einen Verweis auf die Übereinkommen der Vereinten Nationen und stellt klar, dass die Vertragsparteien für die Massnahmen verantwortlich sind, die den negativen Folgen der unerlaubten Nachfrage nach Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aller Art, einschliesslich Cannabis, vorbeugen und entgegenwirken (Abs. 5). Auf den konkreten Umfang der im Zusammenhang mit den UNO-Übereinkommen zu übernehmenden Verpflichtungen hat der Artikel jedoch keinen Einfluss. Im Rahmen von Schengen gelten die genannten Übereinkommen in dem Ausmass, wie sie für den betroffenen Staat verbindlich geworden sind.[27]

In Bezug auf Artikel 71 Absatz 2 SDÜ, wonach die Vertragsparteien sich verpflichten, die unerlaubte Ausfuhr von Betäubungsmitteln aller Art, einschliesslich Cannabis-Produkten, sowie den Verkauf, die Verschaffung und die Abgabe dieser Mittel mit verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Mitteln zu unterbinden, verabschiedeten die Beneluxstaaten, Deutschland und Frankreich eine gemeinsame Erklärung, die Folgendes vorsieht: «Soweit eine Vertragspartei im Rahmen ihrer nationalen Politik zur Vorbeugung und Behandlung der Abhängigkeit von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von dem

[23] Urteil vom 19. November 2020, B S und C A [Vermarktung von Cannabidiol (CBD)], C-663/18, EU:C:2020:938, Punkt 76
[24] SR 0.362.31
[25] 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.
[26] 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.
[27] 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. 6169.

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 Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien, zu unterbinden.» Diese Erklärung ist integraler Bestandteil des SDÜ und gilt auch für die Schweiz als assoziierten Schengen-Staat.

Gemäss dem SDÜ verbleibt den Vertragsstaaten damit durchaus ein Handlungsspielraum in Bezug auf die konzeptionelle Ausrichtung der drogenpolitischen Massnahmen[28]. Die Vorschriften des SDÜ legen insbesondere fest, dass Massnahmen zu ergreifen sind, um zu verhindern, dass eine liberalere Innenpolitik negative Auswirkungen auf die anderen Mitgliedstaaten hat. Die Staaten müssen somit den negativen Auswirkungen des Drogentourismus durch entsprechend strenge und mit den übrigen Mitgliedstaaten abgestimmte Ein- und Ausfuhrkontrollen begegnen. Eine Pflicht zur Aufgabe einer liberalen Drogenpolitik besteht jedoch nicht[29].

[28] Hein Van Kempen, International law and cannabis I, S. 108
[29] 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. 6102.

4 Hanfprodukte, die nicht unter das Betäubungsmittelrecht fallen

Hanfprodukte mit einem Gesamt-THC-Gehalt von unter 1 Prozent unterstehen nicht dem Betäubungsmittelrecht und den betäubungsmittelrechtlichen Kontrollen (vgl. Kapitel 3.1.2). Je nach Verwendungszweck werden von der Pflanze die Fasern (Textilien, Papier, Baustoffe), die Samen (Speisesamen, Speiseöl, Tierfutter), die Blüten (Tabakersatzprodukte) oder auch die extrahierten Cannabinoide (Kosmetika, Arzneimittel) genutzt. Unter den THC-armen Hanfprodukten gewinnen vor allem diejenigen mit einem erhöhten CBD-Gehalt an Bedeutung. Das Angebot CBD-haltiger Waren ist breit: Es umfasst Rohstoffe wie Hanfblüten oder –harz mit hohem CBD-Gehalt, Extrakte in Form von Ölen oder Pasten sowie verwendungsfertige Produkte wie Kapseln, Nahrungsergänzungsmittel, Liquids für e-Zigaretten, Tabakersatzprodukte, Duftöle, Kaugummis und Salben, die teilweise als Pflegeprodukte angeboten werden.

Die Endprodukte werden einzelfallweise unter Berücksichtigung sämtlicher Merkmale wie der Zusammensetzung, der Zweckbestimmung, der Dosierung usw. eingestuft. Grundsätzlich muss der Betrieb, der ein Produkt in Verkehr bringt, über den Verwendungszweck Auskunft geben (z. B. Arzneimittel, Medizinprodukt, Lebensmittel, Kosmetikum, Chemikalie). Je nach Einstufung sind für die Kontrolle unterschiedliche Vollzugsbehörden zuständig. Im Zweifelsfall ordnet die Vollzugsbehörde ein Produkt einer bestimmten Gesetzgebung zu und trifft die erforderlichen Massnahmen.

Die folgenden Unterkapitel stellen die wichtigsten THC-armen Hanfproduktetypen und ihre rechtliche Regelung vor. Auf eine Darstellung der Herausforderungen bei der **Faserproduktion** wird verzichtet, da diese in der Schweiz in der Praxis keine Rolle spielt (vgl. Kapitel 2.2). Anwendbar wäre für Produkte wie Textilien das Produktesicherheitsgesetz.

Das Merkblatt «Produkte mit Cannabidiol (CBD) – Überblick und Vollzugshilfe» des Bundesamts für Gesundheit BAG, des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) und des Schweizerischen Heilmittelinstituts Swissmedic[30] gibt einen vertieften Überblick über CBD-haltige Rohstoffe und Produkte sowie deren Einstufung und Verkehrsfähigkeit aufgrund der aktuellen Gesetzeslage. Diese Angaben lassen sich auch auf die Inverkehrbringung von anderen nicht betäubungsmittelrechtlich kontrollierten Cannabinoiden (z. B. CBG) übertragen.

4.1 Landwirtschaftliche Produktion und Züchtung von THC-armem Hanf

Seit dem 1. Januar 2021 sind sämtliche **Bestimmungen zu Hanf** einschliesslich des Sortenkatalogs **im landwirtschaftlichen Saatgutrecht aufgehoben**. Hanfsaatgut kann daher ohne zusätzliche Anforderungen oder Einschränkungen von Landwirten produziert und in Verkehr gebracht werden. Das gilt ebenso für Hanfpflanzgut («Stecklinge»), vorbehaltlich allgemeiner Anforderungen des Pflanzengesundheitsrechts an Pflanzgut. Diese Deregulierung erfüllte die Erwartungen der landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Stakeholder.

International gibt es Bestrebungen, in Analogie zum Öl- und Faserhanf auch den «**Aromahanf**» (vgl. Kapitel 2.4) **im Saatgutrecht zu integrieren**. Die Integration von technischen Bestimmungen zum Aromahanf in das Saatgutrecht würde es erlauben, die Sortenidentität und Saatgutqualität zu kontrollieren und sicherzustellen. Die OECD erarbeitet hierzu eine Richtlinie zur Produktion von «feminisiertem Hanfsaatgut», die ein technisches Anforderungskonzept an die Vermehrung von Hanfsorten zur Nutzung der Blüten darstellt.[31] Dies ist wichtig, weil bei der Produktion von Aroma- bzw. Blütenhanf

[30] www.blv.admin.ch > Lebensmittel und Ernährung > Rechts- und Vollzugsgrundlagen > Bewilligung und Meldung > Bewilligung von neuartigen Lebensmitteln > Cannabis, Hanfextrakte und Cannabinoide

[31] «Feminisierte Hanfsamen» sind Hanfsamen, die nur genetisch weibliche Pflanzen hervorbringen. Dazu werden weibliche Pflanzen durch eine spezifische Behandlung mit einer Lösung dazu gebracht, männliche Blüten hervorzubringen (Zwitterbildung). Das daraus hervorgehende Saatgut hat dann nur weibliche Chromosomenpaare.

nur die weiblichen Pflanzen nutzbar sind. OECD Richtlinien werden in der Regel nach deren Fertigstellung auch in das EU-Saatgutrecht übernommen.

Ungeachtet des Verwendungszwecks können die **Züchterrechte** sämtlicher Sorten der Gattung *Cannabis sativa* L. privatrechtlich geschützt werden, sofern sie unterscheidbar, neu, homogen und beständig sind.

Für die landwirtschaftliche Produktion von Hanf sind auch gewisse Bestimmungen des landwirtschaftlichen **Direktzahlungsrechts** relevant. Mit dem landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2021 wurde die Gewährung der für die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit vorgesehenen Basisbeiträge für Hanfanbauflächen von direktzahlungsberechtigten Landwirtschaftsbetrieben umgesetzt. Eine spezifische Förderung des Hanfanbaus durch Einzelkulturbeiträge ist hingegen nicht vorgesehen.

4.2 Rohstoffe

Im Handel sind häufig hanfhaltige Rohstoffe, insbesondere CBD-haltige Produkte ohne Zweckbestimmung, anzutreffen. Sie sind nicht eindeutig qualifizierbar, da aus ihnen unterschiedliche Produkte mit unterschiedlichem Verwendungszweck hergestellt werden können, die wiederum unterschiedlichen Gesetzgebungen unterliegen (vgl. Kapitel 4.10.2).

Produkte, für die kein Spezialgesetz (z. B. Heilmittelgesetz [HMG; SR 812.21], Lebensmittelgesetz [LMG; SR 817.0]) anwendbar ist, werden vom **Bundesgesetz über die Produktesicherheit** (PrSG; SR 930.11) **als Auffanggesetzgebung** erfasst. **Rohstoffe für die Weiterverarbeitung** durch Betriebe zu Endprodukten unterliegen den Bestimmungen des **Chemikaliengesetzes** (ChemG; SR 813.1). Liegt keine Zweckbestimmung vor, so sind Cannabinoide wie CBD gemäss den Vorgaben des Chemikalienrechts in Verkehr zu bringen (vgl. Kap. 4.10.2). Alle anderen «Rohstoffe» sind unter den Vorgaben desjenigen Rechtsgebietes in Verkehr zu bringen, das mit dem beabsichtigten oder vermutlichen Verwendungszweck korrespondiert.

4.3 Tierfutter

Hanfsamen und deren Produkte (Hanfsamenöl, Hanfpresskuchen) eignen sich aufgrund ihres hohen Gehalts an Pflanzenfetten und -eiweissen als Futtermittel für Nutz- und Heimtiere. Eingeschränkt wird deren Einsatz für laktierende Tiere, deren Milch zum menschlichen Verzehr bestimmt ist (z. B. Milchrinder, -schafe, und -ziegen) durch ein allgemeines Verfütterungsverbot von Hanf und dessen Produkten, um eine Kontamination von Trinkmilch mit Spuren von Cannabinoiden auszuschliessen. Im Gegensatz dazu ist die Verwendung von **Pflanzenextrakten** der Hanfpflanze in Futtermitteln für Heim- und Nutztiere in der Schweiz und in der EU gänzlich verboten.

Soll der Hanf als Futtermittel eingesetzt werden, wird auf das **Futtermittelrecht** verwiesen. Die Futtermittelbuch-Verordnung (Anhang 4.1, Teil 2) regelt das **Verbot der Verwendung von Hanf für Tiere, die Milch für den menschlichen Verzehr produzieren** und für Hanfprodukte, die für andere Nutztiere verwendet werden können (Hanfsamen und ihre Folgeprodukte). Aufgrund neuer Forschungsergebnisse über den Transfer von THC in tierische Produkte (insbesondere in Milch, aufgrund der Fettlöslichkeit des Wirkstoffs) prüft die EU derzeit die Festlegung von Höchstgehalten für THC in Futtermitteln (Richtlinie 2002/32/EG). Diese Höchstgehalte werden im Rahmen des Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen[32] (Agrarabkommen) in die Schweizer Gesetzgebung übernommen und könnten die derzeit geltende Regelung ersetzen. Das Schweizer Futtermittelrecht wird regelmässig an das EU-Recht angeglichen, um die Aktualisierung von Anhang 5 (Futtermittel) des Agrarabkom-

[32] SR 0.916.026.81

mens zu ermöglichen (so genanntes Äquivalenzabkommen). **Hanfextrakte wie CBD sind Zusatzstoffe im Sinne des Futtermittelrechts** und erfordern eine **Zulassung**. Derzeit ist kein solches Produkt zugelassen.

4.4 Lebensmittel

Als Lebensmittel gelten gemäss Artikel 4 Absatz 1 LMG alle Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen sich vernünftigerweise vorhersehen lässt, dass sie in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand vom Menschen aufgenommen werden. Nicht als Lebensmittel zählen unter anderem Arzneimittel, Betäubungsmittel und psychotrope Stoffe.

4.4.1 Sicherheit von hanfhaltigen Lebensmitteln

Grundvoraussetzung für Lebensmittel ist, dass diese sicher sind (Art. 7 LMG). Das bedeutet, dass sie **weder gesundheitsschädlich, noch für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet** sein dürfen. Die Sicherheit von Lebensmitteln kann nur gewährleistet werden, wenn alle Akteure ihre Verantwortung wahrnehmen: Lebensmittelbranche, Kantons- und Bundesbehörden sowie die Konsumentinnen und Konsumenten. Die Hauptverantwortung trägt die Lebensmittelbranche. Denn sie hat die **Pflicht zur Selbstkontrolle** und muss dafür sorgen, dass die Waren den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und die Gesundheit nicht gefährden. Das heisst, dass alle Inverkehrbringenden von Hanferzeugnissen im Rahmen einer dokumentierten Selbstkontrolle prüfen müssen, ob ihr Produkt verkehrsfähig ist oder nicht. Die erste Frage ist die des **Novel Food Status**, da dieser eine Bewilligungspflicht mit sich bringt (s. Kapitel 4.4.4). Falls ein Produkt verkehrsfähig sein sollte (weil es nicht novel food ist, oder weil es bewilligt sein sollte), dann stellt sich die Frage der **Verkehrsfähigkeit bezüglich Gesundheitsgefährdung, Kennzeichnung**, usw.

4.4.2 THC- Höchstgehalte in Lebensmitteln

Die zulässigen Höchstwerte für THC-Rückstände in hanfhaltigen Lebensmitteln sind gemäss der Verordnung über die Höchstgehalte für Kontaminanten vom 16. Dezember 2016[33] (VHK) und der Verordnung des EDI über die Höchstgehalte für Rückstände von pharmakologisch wirksamen Stoffen und von Futtermittelzusatzstoffen in Lebensmitteln tierischer Herkunft vom 16. Dezember 2016 (VRLtH) aus toxikologischen Gründen **um ein Vielfaches tiefer als der betäubungsmittelrechtliche THC-Grenzwert**. Die lebensmittelrechtlichen THC-Höchstwerte werden durch eine Risikobeurteilung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Safety Authority, EFSA) von 2015[34] gestützt, die eine akute Referenzdosis (ARfD) von **1 µg d9-THC/kg für Lebensmittel** festgelegt. Sie stützt sich im Wesentlichen auf dieselben toxikologischen Daten wie diejenigen, auf die die Höchstwerte der VHK basieren bzw. die neuen Daten haben zu keiner Änderung der Schlussfolgerung geführt. Die Europäische Kommission hat Höchstgehalte für Delta-9-Tetrahydrocannabinol (Δ9-THC)-Äquivalente für Hanfsamen, Hanfsamenöl und andere aus Hanfsamen gewonnenen oder verarbeitete Erzeugnisse festgelegt[35].

[33] SR 817.022.15
[34] EFSA, 2015. Scientific Opinion on the risks for human health related to the presence of tetrahydrocannabinol (THC) in milk and other food of animal origin. EFSA Journal 2015; 13(6): 4141.
[35] Verordnung (EU) 2023/1951 der Kommission vom 25. April 2023 über Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1881/2006

4.4.3 Traditionelle hanfhaltige Lebensmittel

Zugelassen für den menschlichen Verzehr sind Hanf, Hanfextrakte oder Cannabinoide, für die belegt werden kann, dass sie bereits vor dem 15. Mai 1997 in der Schweiz[36] oder in der EU[37] in nennenswertem Umfang als Lebensmittel verwendet wurden. Dazu gehören **Hanfsamen und daraus gewonnenes Hanfsamenöl**. Hanfsamen enthalten Proteine, Kohlenhydrate und Fette (hauptsächlich ungesättigte Fettsäuren) ebenso wie einen hohen Anteil an Ballaststoffen und verschiedene Vitamine und Mineralien. Auch Kräutertee aus Blättern der Hanfpflanze gilt grundsätzlich in der Schweiz nicht als neuartiges Lebensmittel. Ebenfalls erhältlich sind etwa Hanfbiere, die mit Hanfblättern und Hanfblüten gewürzt wurden. Deren Status als «Novel Food» ist aktuell ungeklärt.

4.4.4 Hanfhaltige Lebensmittel als Novel Food

Für hanfhaltige Lebensmittel, die vor dem 15. Mai 1997 weder in der Schweiz noch in einem Mitgliedstaat der EU in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden, ist eine Bewilligung durch das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) respektive eine Zulassung der Europäischen Kommission notwendig. So werden **CBD-angereicherte Lebensmittel** (z. B. CBD-angereicherte Hanfextrakte, Hanfsamenöl mit Zusatz von CBD, Nahrungsergänzungsmittel mit CBD) als so genannte **neuartige Lebensmittel** («Novel Food») klassiert (Art. 15 Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 16. Dezember 2016 (LGV)). Neuartige Lebensmittel dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn das EDI sie in einer Verordnung als Lebensmittel bezeichnet hat, die in Verkehr gebracht werden dürfen oder das BLV sie nach Artikel 17 bewilligt hat (Art. 16 LGV).

Im Rahmen des **Bewilligungsverfahrens für neuartige Lebensmittel** prüft das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), ob das Produkt **sicher und nicht täuschend** ist. Grundvoraussetzung für eine Zulassung ist, dass das Produkt als Lebensmittel eingestuft wird und **nicht von der Heilmittelgesetzgebung erfasst** wird. Weder in der Schweiz noch in der EU wurde bis heute ein CBD Produkt als Novel Food bewilligt. Nichtsdestotrotz sind etwa mehr als 150 Gesuchte bei der EFSA hängig. Diese sind zurzeit mangels Daten betreffend die Sicherheit «auf Eis» gelegt.

4.4.5 Lebensmittelrechtliche Kennzeichnungen

Der Hinweis bei der Kennzeichnung eines auf Hanf basierenden Produkts, dass **CBD oder ein anderes nicht kontrolliertes Cannabinoid** enthalten ist, entspricht der Kennzeichnung «enthält …». Dieser und gleichbedeutende Hinweise können je nach Fall als **nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben oder Angaben zum Vorhandensein einer Zutat** in einem Produkt betrachtet werden.

Wird dieser Hinweis als nährwertbezogene Angabe eingestuft, hat er die Anforderungen für die Verwendung der Angabe «enthält …» gemäss Anhang 13 der Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV; SR 817.022.16) zu erfüllen. Um eine solche Angabe für das in der Zutat Hanf enthaltene CBD (oder einem anderen Cannabinoid) verwenden zu dürfen, muss belegt werden können, dass im Produkt eine CBD-Menge vorhanden ist, die nach **allgemein anerkannten wissenschaftlichen Nachweisen** geeignet ist, die **behauptete ernährungsbezogene Wirkung zu erzielen** (Art. 29 Abs. 2 Bst. b Ziff. 2 LIV).

Dieser Hinweis könnte auch als **nicht-spezifische gesundheitsbezogene Angabe** erachtet werden, etwa, wenn sie in Kombination mit bestimmten grafischen Elementen dargestellt wird. Gemäss Artikel

[36] 2. Abschnitt der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (SR 817.02)
[37] Art. 3 Abs. 2 Bst. a der Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über neuartige Lebensmittel, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1852/2001 der Kommission, ABl. L 327 vom 11.12.2015, S. 1.

34 Absatz 2 LIV sind solche Hinweise nur zulässig, wenn ihnen eine nach Artikel 31 Absatz 3 LIV bewilligte gesundheitsbezogene Angabe oder eine gesundheitsbezogene Angabe nach Anhang 14 LIV beigefügt ist. **Für CBD oder andere Cannabinoide sind aktuell keine gesundheitsbezogenen Angaben zulässig**. Ein Hinweis zum Vorhandensein von CBD, der als gesundheitsbezogene Angabe erachtet wird, ist momentan also verboten.

Wird der Hinweis weder als nährwert- noch als gesundheitsbezogene Angabe eingestuft, könnte er als Angabe zum Vorhandensein einer Zutat im Produkt betrachtet werden. Aktuell ist CBD (oder ein anderes Cannabinoid) **nicht als Zutat in Lebensmitteln zugelassen** (neuartiges Lebensmittel). Ein solcher Hinweis für CDB ist also momentan nicht möglich.

4.5 CBD-haltige Arzneimittel

Das Verbot von Cannabis im EHÜ und im BetmG hat die medinische Anwendung lange eingeschränkt. In der letzten Zeit gerät das medizinische Potenzial der traditionellen Arzneipflanze wieder zunehmend in den Fokus der Forschung. Neben dem kontrollierten THC spielt insbesondere der Wirkstoff CBD eine Rolle.

Dieses Kapitel 4.5 widmet sich nur Arzneimitteln, die THC-frei sind und nicht unter das BetmG fallen. Um THC-haltige Cannabisarzneimittel geht es in Kapitel 5.

4.5.1 Zugelassene Arzneimittel mit CBD

Verwendungsfertige cannabinoidhaltige Produkte mit medizinischer Zweckbestimmung gelten gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a HMG als Arzneimittel und dürfen gemäss Artikel 9 Absatz 1 HMG **ohne Zulassung von Swissmedic** grundsätzlich **nicht in Verkehr gebracht** werden. Soll ein Arzneimittel in der Schweiz zugelassen werden, so muss die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller gegenüber Swissmedic nachweisen, dass das Arzneimittel qualitativ hochstehend, sicher und wirksam ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. a HMG).

Für Arzneimittel mit synthetischen oder partialsynthetischen Cannabinoiden, die als neue aktive Substanzen eingestuft werden, sind die **Anforderungen an eine ordentliche Zulassung** (nach Art. 11 HMG) zu erfüllen. Die unter anderem **erforderlichen klinischen Studien** könnten für kleinere Hersteller eine grössere Herausforderung darstellen.

Als bisher einziges *Phytoarzneimittel* mit neuer aktiver Substanz ist in der Schweiz der *THC- und CBD-haltige Cannabisextrakt* im Arzneimittel **Sativex®** zur Linderung von mit Muskelsteife (Spastik) in Verbindung stehenden Symptomen bei Multipler Sklerose (MS) zugelassen (vgl. Kapitel 5).
Als bisher einziges rein *CBD-haltiges Arzneimittel* ist **Epidyolex**® in der Schweiz zugelassen. Dieses wird als Zusatztherapie zur Behandlung von Krampfanfällen insb. bei Kindern mit dem Lennox-Gastaut-Syndrom oder dem Dravet-Syndrom angewendet.

4.5.2 Zulassungsbefreite Arzneimittel mit CBD

Eine Herstellung und Abgabe von Arzneimitteln mit CBD nach **Formula magistralis** (vgl. Art. 9 Abs. 2 Bst. a HMG) ist in Apotheken unter gewissen Voraussetzungen möglich, beispielsweise in Form von Tropfen (vgl. auch Kapitel 5.2).

Die Eigenherstellung von Formula-Arzneimittel (zulassungsbefreite Arzneimittel) durch einen abgabeberechtigten Betrieb (Apotheke) benötigt grundsätzlich eine Bewilligung des Kantons (bzw. je nach Ergebnis der Risikoprüfung nach Anhang 3 der Arzneimittel-Bewilligungsverordnung (AMBV)[38] sogar

[38] SR 812.212.1

eine Bewilligung von Swissmedic. Es handelt sich dabei nicht um eine betäubungsmittelrechtliche, sondern eine heilmittelrechtliche Bewilligung betreffend die Herstellung von Arzneimitteln. Für andere nicht kontrollierte Cannabinoide, welche zu medizinischen Zwecken in Verkehr gebracht werden sollen, gelten die gleichen Voraussetzungen, wie für CBD.

Für **Nutztiere** ist eine Herstellung von CBD-haltigen Formula-Arzneimitteln gemäss Art. 14 Abs. 2 in Verbindung mit Anh. 2 Ziffer 2 der Tierarzneimittelverordnung (TAMV; SR 812.212.27) nicht möglich.

4.6 Kosmetika

Hanfextrakte können auch in Kosmetika verwendet werden. **Kosmetische Produkte fallen unter das LMG** und das entsprechende Ausführungsrecht. Hanfextrakte können grundsätzlich aus verschiedenen Pflanzenteilen der Hanfpflanze gewonnen oder aus synthetisch hergestellten Cannabinoiden angefertigt werden. Dabei gelten die allgemeinen rechtlichen Anforderungen für Kosmetika gemäss LMG und LGV. Ein kosmetisches Produkt (vgl. Definition in Art. 53 Abs. 1 LGV) **muss sicher sein** (Art. 15 LMG). Die **Unbedenklichkeit der einzelnen Inhaltsstoffe** muss in einem **Sicherheitsbericht** belegt werden (Art. 57 LGV). Ausserdem sind Hinweise irgendwelcher Art auf krankheitsheilende, -lindernde oder -verhütende Wirkungen von Kosmetika (z. B. medizinische oder therapeutische Eigenschaften) verboten (Art. 47 Abs. 3 LGV).

Zum jetzigen Zeitpunkt ist es jedoch nicht möglich, eine Risikobewertung von CBD oder anderen Cannabinoien in kosmetischen Mitteln durchzuführen, da **nicht genügend Daten zur Sicherheit der Aufnahme über die Haut** aus Tierversuchen dazu vorliegen (sog. dermaler No Observed Adverse Effect Level, NOAEL). Dies bedeutet, dass zurzeit kein Hersteller von CBD-haltigen kosmetischen Mitteln eine ausreichende Sicherheitsbewertung bereitstellen kann. Hier sind deshalb weitere Studien erforderlich.

In Artikel 54 Absatz 1 LGV wird auf **Stoffe** verwiesen, **die in Kosmetika verboten sind**. Dabei wird auf Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009[39] referenziert. Eintrag Nr. 306 schliesst Betäubungsmittel aus: «Betäubungsmittel, natürliche und synthetische: Jeder Stoff, der in den Tabellen I und II des am 30. März 1961 in New York unterzeichneten EHÜ aufgezählt ist». Dieser Eintrag ist relevant für hanfhaltige Kosmetika, da in Tabelle I des EHÜ «Cannabis, Cannabisharz, Cannabisextrakte und Cannabistinkturen» aufgeführt werden.

Die Verwendung von CBD und anderen Phytocannabinoiden, die synthetisch hergestellt werden, sind für Kosmetika nicht spezifisch geregelt.

4.7 Duftöle und andere Chemikalien

Hanfhaltige Produkte können z. B. als Duftöle unter den Bestimmungen des **Chemikalienrechts** in Verkehr gebracht werden. Das Chemikalienrecht regelt vor allem die Verpackung und Kennzeichnung von chemischen Produkten. Vor dem Inverkehrbringen von chemischen Produkten ist die verantwortliche Herstellerin zur so genannten **Selbstkontrolle** verpflichtet. Lässt die **Aufmachung der hanfhaltigen Produkte** hingegen Anwendungen vermuten oder legt die Aufmachung nahe, dass die hanfhaltigen Produkte unter andere Rechtsbestimmungen fallen würden, so ist ihre Verkehrsfähigkeit unter diesen Bestimmungen zu beurteilen (vgl. Kapitel 4.10.2).

[39] Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel (Neufassung), ABl. L 342 vom 22.12.2009, S. 59.

4.8 Tabakersatzprodukte zum Rauchen

Hanf mit einem Gesamt-THC-Gehalt von unter 1 Prozent untersteht nicht dem Betäubungsmittelrecht und gilt damit nicht als **psychotrop** gemäss Art. 3 der Tabakverordnung vom 27. Oktober 2004[40] (TabV) und kann folglich als Tabakersatzprodukt zum Rauchen verkauft werden. Von den sog. CBD-Produkten haben die Tabakersatzprodukte zum Rauchen den weitaus **grössten Marktanteil in der Schweiz**.[41]

Im Lebensmittelrecht sind die gerauchten **Tabakersatzprodukte** in der TabV geregelt. Diese Regeln gelten nach wie vor, obwohl das Bundesgericht festgestellt hat[42], dass es in der Tabaksteuergesetzgebung an einer gesetzlichen Grundlage fehlt, damit Cannabisblüten als Tabakersatzprodukte der Tabaksteuer unterliegen. Künftig werden diese Produkte im neuen Tabakproduktegesetz[43] und nicht länger im Lebensmittelgesetz geregelt.

Mit dem Inkrafttreten der Revision der BetmVV-EDI am 1. August 2022 wurde der THC-Grenzwert von 1 Prozent auch für **Cannabisharz** eingeführt. Cannabisharz mit einem THC-Grenzwert von weniger als 1 Prozent darf damit als Tabakersatzprodukt zum Rauchen verkauft werden. Neben Produkten, die ausschliesslich aus Cannabisharz bestehen, wurden seither auch sogenannte «Moonrocks oder Icerocks» beim BAG angemeldet. Aufgrund ihrer Zusammensetzung aus CBD Blüten, CBD Öl und CBD Harz, stellen die Produkte die kantonalen Behörden bei deren Einschätzung auf Rechtmässigkeit vor neue Herausforderungen.

Die Inverkehrbringerin oder der Inverkehrbringer von Tabakersatzprodukten ist zur Selbstkontrolle verpflichtet (Art. 73 LMG i.V.m. Art. 23 des alten Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992 (aLMG)) und muss die Produkte dem BAG vor dem Bereitstellen auf dem Markt melden (Art. 3, Abs. 2 TabV). Anpreisungen für Tabakerzeugnisse- und Tabakersatz, die sich in irgendwelcher Weise auf die Gesundheit beziehen, sind verboten (Art. 17 Abs. 2 TabV). Die Überprüfung der Rechtmässigkeit der Produkte, z. B. in Bezug auf die Kennzeichnung obliegt dabei den zuständigen Vollzugbehörden in den Kantonen.

Auch mit dem neuen Tabakproduktegesetz, das voraussichtlich Mitte 2024 in Kraft treten wird, können diese Produkte weiterhin in der Schweiz als «pflanzliche Rauchprodukte» verkauft werden. Die Details u.a. zur Selbstkontrolle werden gestützt auf Art. 25 des Tabakproduktegesetzes in einer neuen Tabakprodukteverordnung enthalten sein, die im 2. Semester 2023 in die Vernehmlassung geschickt wird. Die Pflicht zur Selbstkontrolle bleibt erhalten und wird sich im Vergleich zur heutigen Situation nur unwesentlich ändern.

4.9 Tabakersatzprodukte zum Erhitzen, Schnupfen oder Kauen

Hanfextrakthaltige Tabakersatzprodukte, die nicht geraucht werden, gelten als **Gebrauchsgegenstände**. Dazu gehören u.a. E-Liquids, tabakfreier Snus und tabakfreies Schnupfpulver, die Hanfextrakte enthalten sowie Hanfblüten, welche nicht verbrannt, sondern zur Substanzfreisetzung erhitzt werden (sog. «heat-not-burn»-Produkte). Diese Produkte fallen aktuell als **Gebrauchsgegenstand mit Schleimhautkontakt** unter das Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerecht, werden aber in Zukunft vom neuen **Tabakproduktegesetz** abgedeckt werden. Nach Art. 61 LGV dürfen Gegenstände, die bei bestimmungsgemässem oder üblicherweise zu erwartendem Gebrauch mit den Schleimhäuten des Mundes in Berührung gelangen, Stoffe nur in Mengen abgeben, die **gesundheitlich unbedenklich** sind. Verboten ist der Zusatz von Substanzen, welche den Erzeugnissen **pharma-**

[40] SR 817.06
[41] Faktenblatt «Cannabidiol (CBD) - Übersichtsstudie», Bundesamt für Gesundheit BAG, Januar 2019
[42] Bundesgericht (2020): Urteil vom 29. Januar 2020, BGE 2C_348/2019
[43] BBl 2021 2327

kologische Wirkungen verleihen (wie Nikotin). Der Zusatz von CBD in Liquids für elektronische Zigaretten in pharmakologisch wirksamer Dosierung ist demnach nicht zulässig. Auch mit dem neuen Tabakproduktegesetz ist es untersagt, dass Tabakprodukte und elektronische Zigaretten gesundheitsgefährdende oder psychotrope Stoffe enthalten (Nikotin ist neu erlaubt, jedoch begrenzt auf 20 mg / ml Liquid). Die Flüssigkeit von Liquids müssen von hoher Reinheit sein. Eine Liste verbotener Stoffe ist im Anhang des Tabakproduktegesetzes publiziert. Diese muss bei Bedarf vom Parlament angepasst werden.

Die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen liegt in der Verantwortung der Inverkehrbringer und muss mittels Selbstkontrolle überprüft werden (Art. 23 aLMG).

Auch mit dem neuen Tabakproduktegesetz existiert kein Bewilligungsverfahren für die erwähnten Produkte. Die Produkte müssen jedoch dem BAG gemeldet werden. Die weiteren Anforderungen sind vergleichbar mit dem heutigen Lebensmittelrecht.

Für CBD bzw. hanfextrakthaltige Gebrauchsgegenstände im Sinne von Tabakersatzprodukten kann auch das Cassis-de-Dijon-Prinzip (Produkte, die in einem EU-Mitgliedstaat rechtmässig auf dem Markt sind, dürfen auch in anderen Mitgliedstaaten in Verkehr gebracht werden) relevant sein. Gestützt auf die Artikel 16*a* ff. des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse vom 6. Oktober 1995[44] (THG)können Produkte aus der EU oder aus dem EWR in der Schweiz in Verkehr gebracht werden. Voraussetzung: Die Produkte müssen die technischen Anforderungen eines EU- oder EWR-Mitgliedstaates erfüllen und in diesem Staat rechtmässig im Verkehr sein. Zu diesen technischen Anforderungen gehört auch die entsprechende Kennzeichnung des Produkts.

4.10 Herausforderungen im Bereich THC-armer Hanfprodukte

Die Vielzahl an Produktekategorien im Bereich THC-armer Hanfprodukte stellt sowohl die zuständigen Vollzugsbehörden bei Bund und Kantonen wie auch die Hersteller vor beträchtliche Herausforderungen. Denn wie in den vorangehenden Kapiteln aufgezeigt wurde, sind je nach Produktekategorie ganz unterschiedliche Rechtsgrundlagen einschlägig und die Zuordnung der Produkte ist nicht immer ganz eindeutig. Dies kann insbesondere kleineren Herstellern Schwierigkeiten bereiten, da eine detaillierte technische und rechtliche Bewertung erforderlich werden kann. In einer Stellungnahme des Branchenverbands IG Hanf zuhanden des BAG zum Handlungsbedarf im Bereich von THC-armen Hanfprodukten vom 5. Dezember 2022 kritisierte dieser insbesondere den **uneinheitlichen kantonalen Vollzug** und die **fehlende Rechtssicherheit**.

Die wichtigsten Herausforderungen im Umgang mit THC-armem Cannabis sollen im Folgenden kurz skizziert werden.

4.10.1 Uneinheitlicher kantonaler Vollzug

Die Hanfbranche in der Schweiz moniert, dass im Hinblick auf den Umgang mit THC-armen Cannabisprodukten ein «**Vollzugsföderalismus**» herrscht. So würden einige THC-arme Cannabisprodukte von einem zuständigen kantonalen Labor als verkehrsfähig beurteilt, während Monate später ein anderes kantonales Labor zu einem anderen Resultat gelangt und einen Rückruf startet. Dies beeinträchtigt aus Sicht der Branche die Rechtssicherheit. Gefordert wird u.a. ein Prinzip für die Einführung von hanfhaltigen Produkten für die Schweiz, nach welchem die Zulassung durch einen Kanton für die anderen Kantone bindend ist (analog dem «Cassis de Dijon»-Prinzip).

[44] SR 946.51

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Im Lebensmittelbereich wie bei andern Sektorgesetzen erfolgt der Vollzug kantonal, d.h. es gilt der Vollzugsföderalismus gemäss Art. 46 BV. Damit der Vollzug trotzdem einheitlich erfolgt, gibt es verschiedene Instrumente wie die Aufsicht über den Vollzug durch den Bund (Art. 49 Abs. 2 BV sowie spezialgesetzliche Regelungen, z.B. Art. 42 LMG) oder das Binnenmarktgesetz (Art. 2 Abs. 6). Letzteres legt fest, was die Hanfbranche fordert: Wenn ein Kanton ein Produkt als verkehrsfähig beurteilt hat, dann gilt das für die ganze Schweiz. Der Vollzugsföderalismus ist somit nicht ein spezifisches Cannabisproblem, sondern ein in der Verfassung verankertes Grundprinzip beim Vollzug von Bundesrecht.

4.10.2 Unklare oder irreführende Produktezuordnung

Nicht immer kann ein Produkt eindeutig einer Produktkategorie zugeordnet werden. Das stellt Hersteller wie auch die Vollzugsbehörden vor eine Herausforderung. So können **Hanfextrakte oder -tinkturen** (z. B. «CBD-Öle») als Rohstoffe oder als gebrauchsfertige Produkte eingestuft werden. Um diese als Lebensmittel oder Nahrungsergänzungsmittel zu vermarkten, müssten diese jedoch vom BLV als neuartige Lebensmittel bewilligt werden (vgl. Kapitel 4.4.4). Ohne entsprechende Zulassung oder Berücksichtigung der Qualitätskriterien für zulassungsbefreite Arzneimittel dürfen sie aber auch nicht als Heilmittel vermarktet werden (vgl. Kapitel 4.5).

Für eine korrekte Zuordnung und Beurteilung eines Produktes als Lebensmittel oder Heilmittel ist in jedem Fall eine Gesamtbetrachtung anhand sämtlicher verfügbarer Kriterien, wie Zusammensetzung, Dosierung, Zweckbestimmung, Kennzeichnung, Aufmachung, Anpreisungen, etc. erforderlich. Um zu beurteilen, welche Gesetzgebung anwendbar ist, ist es notwendig, alle Eigenschaften und Anpreisungen, sowohl implizite als auch explizite, eines Produktes im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zu berücksichtigen und von Fall zu Fall abzuwägen. Bei der Abgrenzung zwischen Heilmitteln und Lebensmitteln resp. Nahrungsergänzungsmitteln sind auch die Modalitäten des Gebrauchs eines Stoffes, des Umfangs seiner Verbreitung und seiner Bekanntheit bei den Verbrauchern in den Blick zu nehmen.[45]

Um die hohen regulatorischen Anforderungen des Heilmittel- bzw. des Lebensmittelrechts zu umgehen, wurden solche Produkte von Herstellern **häufig als Chemikalien in Verkehr gebracht**, z. B. als Duftöle (vgl. Kapitel 4.7). Infolge einer grossangelegten Kontrollaktion von CBD-haltigen Produkten durch die Kantonschemiker wurden 2021 über 80 Prozent der Proben beanstandet.[46] Dabei wurde durch die kantonalen Chemikalieninspektorate festgestellt, dass vermehrt versucht wurde, die beanstandeten CBD-haltigen Produkte nicht als Lebensmittel, sondern als Chemikalien auf den Markt zu bringen, aber immer noch mit der Absicht, diese zur Einnahme zu verkaufen. So wurden etwa Duftöle mündlich bei der Abgabe etwa in Drogerien für die orale Einnahme oder sogar für Heilzwecke ausgelobt. Da das Chemikalienrecht nicht das adäquate Recht ist, um Risiken und Gefahren für Produkte, die eingenommen werden sollen, abzuklären und zu regeln, wurde zur Verhinderung des missbräuchlichen Inverkehrbringens von solchen Produkten unter dem Chemikalienrecht am 29. März 2022 eine Allgemeinverfügung[47] erlassen, die die **Vergällung von chemischen Endprodukten wie Duftölen**, die an private Verwenderinnen abgegeben werden, vorschreibt.

Hintergrund der Problematik ist, dass sich viele Konsumentinnen und Konsumenten von solchen CBD-Produkten pharmakologische Wirkungen versprechen, die sie aber aus heilmittelrechtlicher Perspektive gar nicht haben dürfen, da pharmakologische Wirkungen Arzneimitteln vorbehalten sind. Die Lösung für die **Selbstmedikationsproblematik** wäre ein vermehrtes Angebot an zugelassenen oder zulassungsbefreiten Arzneimitteln. Jedoch versuchen etliche Inverkehrbringer stattdessen, weiterhin

[45] Vgl. dazu: «Abgrenzungskriterien Heilmittel - Lebensmittel bezüglich oral einzunehmender Produkte» vom November 2018: www.blv.admin.ch > Lebensmittel und Ernährung > Rechts- und Vollzugsgrundlagen > Hilfs- und Vollzugsgrundlagen > Abgrenzungskriterien
[46] VCKS (2022): Lebensmittel mit CBD Auslobung – Not und Elend: www.kantonschemiker.ch > Veröffentlichungen
[47] Anmeldestelle Chemikalien (2022) : BBl 2022 736 - Allgemeinverfügung der Anmeldestelle Chemikalien zum Inverkehrbringen von CBD-haltigem Duftöl, gestützt auf Artikel 10 Absätze 1 und 2 in Verbindung mit Artikel 1 Absätze 1-3 PrSG. Berichtigung

CBD-haltige Produkte als Chemikalie auf den Markt zu bringen. Für die vielen Klein- und Kleinstbetriebe auf dem CBD-Markt sind die ordentlichen Verfahren, um CBD-haltige Produkte als Lebensmittel («Novel Food») oder Heilmittel auf den Markt zu bringen, zu aufwändig, zu kostspielig und zu risikoreich (für den Fall einer Ablehnung). Dazu sind in der Regel aufwändige Zulassungsstudien notwendig.

4.10.3 Umgang mit THC-armen Hanfprodukten zu rekreativen Zwecken

Die aktuell verbreitete Verwendung insbesondere von CBD-Präparaten zu Entspannungs- oder Beruhigungszwecken aber auch als Schlafmittel oder gegen Schmerzen[48] deutet darauf hin, dass in diesem Fall die Lebensmittel- oder Nahrungsergänzungskategorie eher unzutreffend ist. Aber die Selbstmedikation ist auch von einer medizinischen Anwendung nach HMG abzugrenzen. Eine Alternative zu der mit hohen Compliance-Anforderungen verbundenen Vermarktung von THC-armen Hanfextrakten oder -tinkturen im Rahmen des Heilmittel- oder Lebensmittelrechts wäre die **Schaffung einer neuen Produktekategorie** für nicht unter das Betäubungsmittelrecht fallende **Cannabinoide zu rekreativen Zwecken**. Eine solche Kategorie ist im bestehenden Spezialrecht aber auch in den Drogenkontroll-Übereinkommen der UNO (vgl. Kapitel 3.3.1) so grundsätzlich nicht vorgesehen. Die IG Hanf fordert jedoch im Hinblick auf ein allfälliges neues Spezialgesetz zur legalen, nicht-medizinischen Verwendung von Cannabis (vgl. Umsetzung der parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler, vgl. Kap. 6.2.5) neben THC auch **andere Cannabinoide in eine solche Gesetzgebung einzuschliessen** und für deren rekreative Verwendung einen klaren rechtlichen Rahmen mit einem schweizweit einheitlichen Vollzug zu schaffen.

Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe a der Bundesverfassung räumt dem Bund grundsätzlich die Kompetenz ein, die Verwendung von THC-armen Hanfprodukten zur oralen Einnahme zu regeln, da von ihnen eine potenzielle Gesundheitsgefährdung ausgeht.[49] Bereits heute existiert im Bereich der Tabakersatzprodukte (vgl. Kapitel 4.8 und 4.9) eine Kategorie zum rekreativen Konsum von THC-armen Hanfprodukten. Aufgrund fehlender legaler Alternativen für rekreative Hanfprodukte weisen Hersteller einen Grossteil ihrer CBD-Produkte **dieser Kategorie «Tabakersatzprodukt»** zu. Aus Public Health Perspektive ist dieser **Trend fragwürdig, da diese Produkte hauptsächlich geraucht werden**. Zudem werden für Tabakersatzprodukte Verunreinigungen durch Mykotoxine, Pestizide oder Schwermetalle nicht geregelt (fehlende Kontaminantengrenzwerte), weshalb vermehrt **verunreinigte hanfhaltige Tabakersatzprodukte** im Umlauf sind. Diese Produkte unterstehen zudem kaum behördlichen Kontrollen (Prinzip der Selbstkontrolle). Mit dem Urteil des Bundesgerichts vom 29. Januar 2020, dass Cannabisblüten nicht der Tabaksteuer unterliegen (Urteil 2C_348/2019), sind die Kontrollen des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit im Rahmen der Registrierungspflicht für Hersteller von CBD-Cannabisprodukten ohne Tabak und ihre Besteuerung weggefallen. Bei der Einfuhr von Hanfprodukten können indes weiterhin verschiedene Kontrollen stattfinden. Der Umstand, dass CBD-haltige Produkte zum Rauchen deutlich weniger streng geregelt sind als CBD-haltige Produkte zur oralen Einnahme und erstere damit «rechtlich bessergestellt» werden, wird von der Hanfbranche kritisiert.

Im Falle einer Neuregelung von nicht-medizinischem Cannabis (vgl. Kap. 6) im Zuge der parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler wäre auch die **Frage des Umgangs mit THC-armen Cannabisprodukten zu rekreativen Zwecken** zu klären. Es bieten sich hauptsächlich vier Alternativen an. Im Fazit in Kapitel 4.11 werden die Varianten diskutiert und eine Empfehlung abgegeben.

[48] Vgl. Notari, L., Rudmann, O., Schneider, E. und Zobel, F. (2018): Cannabidiol (CBD): analyse de situation. Addiction Suisse, Lausanne.
[49] vgl. Gächter/Renold-Burch, BSK BV zu Art. 118 Rz. 12

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Variante 0: Status quo

Diese Variante beruht auf dem rechtlichen Status quo. THC-arme Hanfprodukte zur oralen Einnahme können nur als Heilmittel oder als Lebensmittel in Verkehr gebracht werden. Bei einer allfälligen zukünftigen Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken (vgl. Kap. 6) blieben THC-arme Hanfprodukte zur oralen Einnahme ausgeklammert.

Vorteile:

- Es wird keine neue Produktekategorie geschaffen, deren Abgrenzung zum Heilmittel- und Lebensmittelrecht zu klären wäre (falls jedoch unabhängig davon eine neue Produktekategorie für THC-haltigen Cannabis zu rekreativen Zwecken im Rahmen der Bestrebungen im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler geschaffen werden soll, fällt dieser Vorteil weg, da die Abgrenzung zw. medizinischer Nutzung, Nutzung als Lebensmittel und rekreativer Nutzung dann gleichwohl geklärt werden müsste).
- Die strengen regulatorischen Sicherheitsanforderungen des Heilmittel- und Lebensmittelrechts für Hanfprodukte zur oralen Einnahme können weniger gut umgangen werden.

Nachteile:

- THC-arme Hanfextrakte oder -tinkturen zur oralen Einnahme können aufgrund der strengen Anforderungen des Heilmittel- und Lebensmittelrechts nicht zu rekreativen Zwecken in Verkehr gebracht werden, obwohl letzteres häufig dem eigentlichen Zweck entspricht. Stattdessen wird u.a. oftmals versucht, diese (z. T. fälschlicherweise) als Produkte, die dem Chemikalienrecht unterliegen, in Verkehr zu bringen (Umgehung).
- Bei einer allfälligen Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken im Zusammenhang mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler könnten höhere Anforderungen an die Inverkehrbringung von THC-armen Hanfzubereitungen zur oralen Einnahme als an THC-haltige Produkte zur oralen Einnahme resultieren, da für letztere keine lebens- oder heilmittelrechtlichen Sicherheitsnachweise erbracht werden müssen..

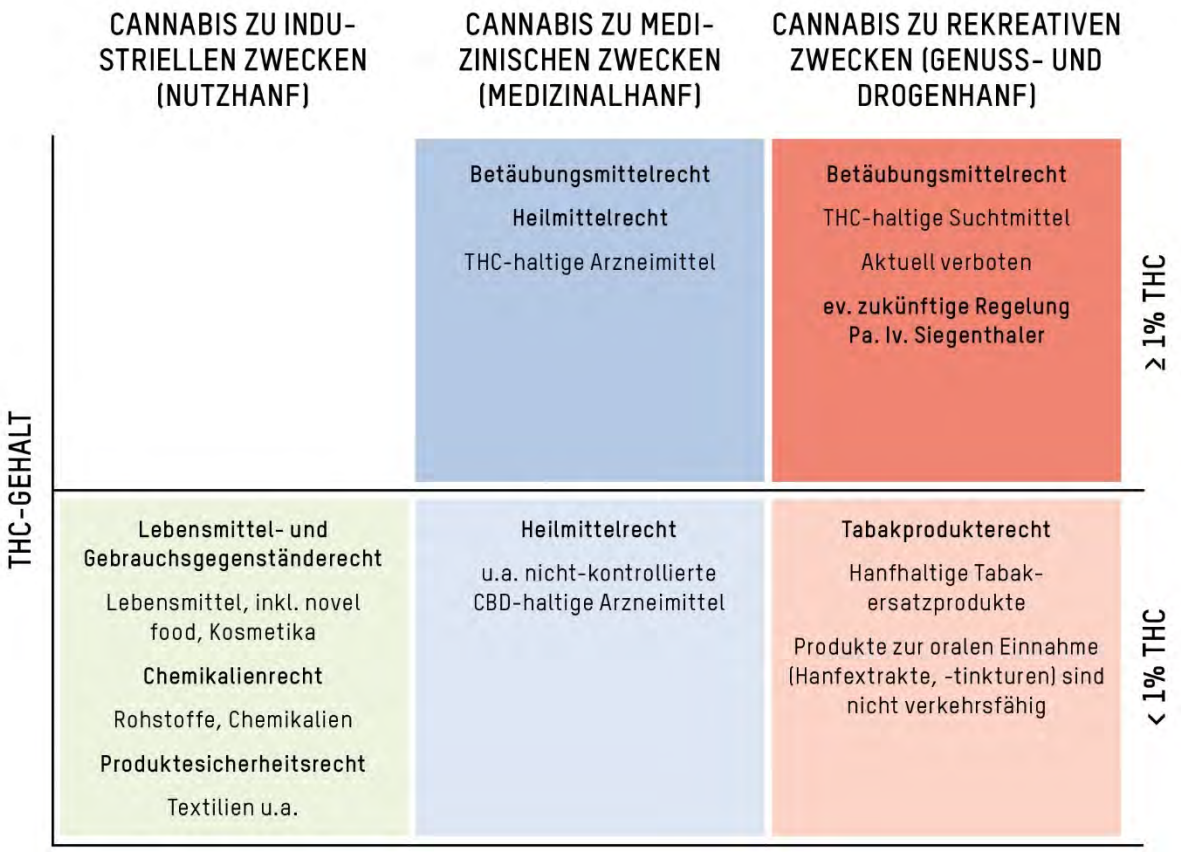

Abbildung 3: Status quo (keine neue Regelung)

Variante 1: Spezialregelung von THC-armen Hanfprodukten zu rekreativen Zwecken

Bei dieser Variante würde *unabhängig* von einer neuen Gesetzgebung für Cannabis zu rekreativen Zwecken (Umsetzung der pa. Iv. 20.473 Siegenthaler, vgl. Kap. 6.1.5) eine **Spezialregelung für THC-arme Hanfprodukte zur oralen Einnahme** (insb. Extrakte und Tinkturen) geschaffen. Auch diese zusätzliche Produktekategorie wäre wie die hanfhaltigen Tabakersatzprodukte mit weniger als 1 Prozent THC rekreativen Zwecken vorbehalten. Im Gegensatz zu den Produkten, die in einer allfälligen Gesetzgebung für Cannabis zu rekreativen Zwecken geregelt würden, wären diese Produkte aber nicht berauschend. Dazu könnte eine separate Spezialgesetzgebung geschaffen werden. Alternativ könnten aber auch Ausnahmen für diese Produkte im Lebensmittelrecht (etwa Ausnahme von den Novel Food Bestimmungen) vorgesehen werden. Damit würde man aber von den lebensmittelrechtlichen Regelungen der EU abweichen, was abzulehnen ist.

Vorteile:

- Der derzeit existierende Graumarkt für THC-arme Hanfextrakte oder -tinkturen zu rekreativen Zwecken liesse sich mit einer solchen Spezialregelung vermeiden.
- Die Hersteller erhielten eine dritte Alternative zur Einstufung solcher Produkte als Heilmittel oder Lebensmittel, die offenbar auch einem Bedürfnis der Konsumentinnen und Konsumenten entspricht.
- Eine allfällige neue Regelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken (Umsetzung der pa. Iv. 20.473 Siegenthaler) würde nicht mit der Frage der Regelung von THC-armen Hanfprodukten befrachtet.

Nachteile:

- Die Abgrenzung zu der Inverkehrbringung nach dem HMR oder LMR müsste geklärt werden.
- Das bestehende Schutzniveau für die orale Einnahme solcher Produkte im Heilmittel- und Lebensmittelrecht könnte durch eine Spezialregelung ausgehebelt werden. So ist die Unbedenklichkeit von CBD-Produkten aus Hanf[50] als neuartige Lebensmittel derzeit noch ungenügend nachgewiesen, weshalb die EFSA die Prüfung solcher Produkte bis zum Vorliegen neuer Daten ausgesetzt hat.
- Es wird ein Spezialfall «Hanf» geschaffen (insb. wenn die Regelung Ausnahmen im Lebensmittelrecht vorsieht).
- Eine Spezialregelung für die rekreative Verwendung solcher Produkte scheint angesichts der Grösse dieses Marktes unverhältnismässig (hanfhaltige Tabakersatzprodukte sind z. B. bereits geregelt).
- Eine separate Regelung dieser THC-armen Produkte von THC-haltigen Produkten im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler birgt das Risiko, dass unterschiedliche Produktestandards (z. B. unterschiedliche Kontaminantengrenzwerte für Verunreinigungen, unterschiedliche Produktionsstandards) etabliert werden und die Anforderungen sowohl für Produzenten wie auch für die vollziehenden Behörden weiter verkompliziert werden.

[50] THC-arme Produkte zur oralen Einnahme können eine Vielzahl an anderen Cannabinoiden, insbesondere CBD enthalten, vgl. dazu Kapitel 2. Diese Cannabinoide stehen bei der Vermarktung solcher Produkte im Vordergrund.

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

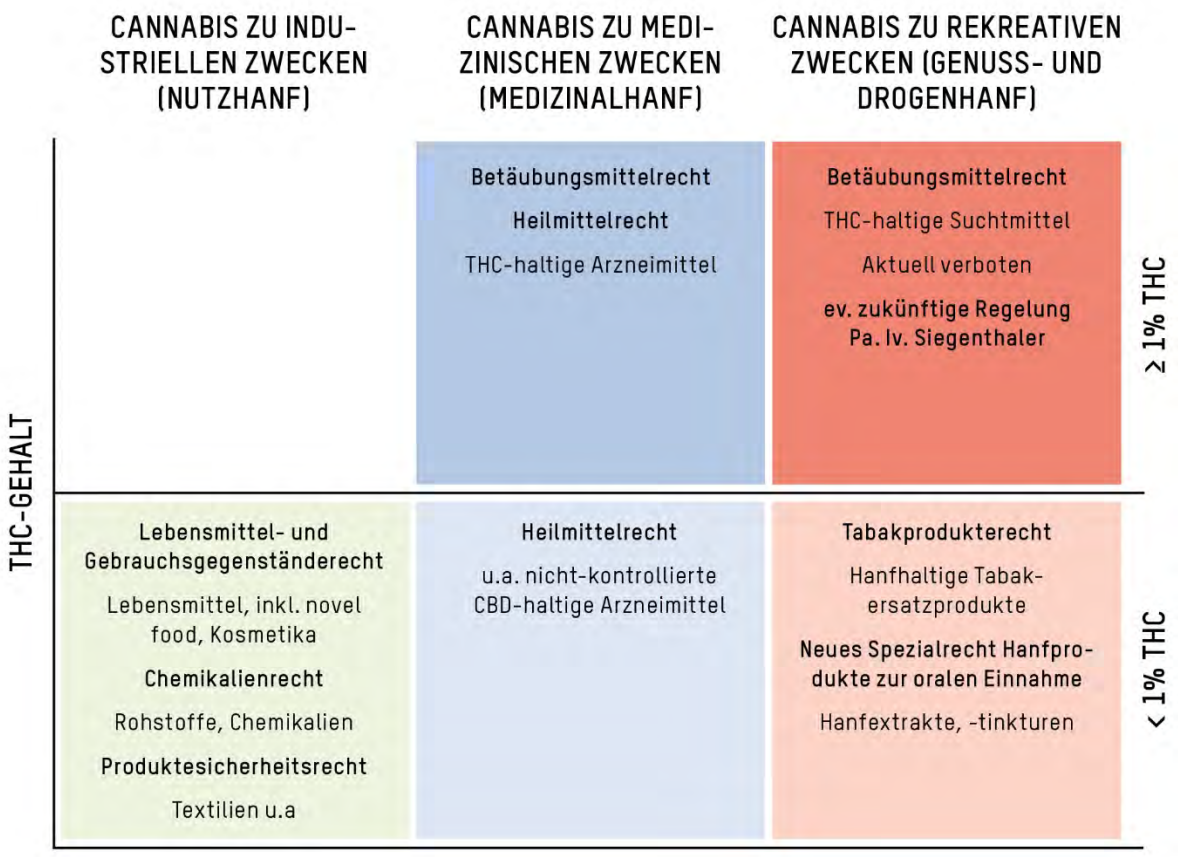

Abbildung 4: Spezialregelung von THC-armen Hanfprodukten zu rekreativen Zwecken (Variante 1)

Variante 2: Einschluss von THC-armen Hanfprodukten zu rekreativen Zwecken in Tabakprodukterecht

THC-arme Hanfprodukte zum Rauchen fallen unter Artikel 3 Buchstabe e des neuen TabPG (vgl. Kapitel 4.8). Der Bundesrat kann gemäss Artikel 4 Absatz 2 TabPG im Ausführungsrecht zudem weitere *gleichartige Produkte* festlegen, die bezüglich Inhalt oder Konsumweise mit einem Tabakprodukt oder einer elektronischen Zigarette vergleichbar sind, auch wenn nicht alle Elemente der entsprechenden Definition erfüllt sind. Darunter könnten auch THC-arme Hanfprodukte zu rekreativen Zwecken fallen, auch wenn sie kein Nikotin oder Tabak enthalten und nicht zum Rauchen bestimmt sind. Beispielsweise könnten allenfalls Hanfprodukte zum Erhitzen anstatt Rauchen oder solche, die ähnlich wie Snus («Oraltabak») in Beutelchen konfektioniert sind und beim Konsum mit der Mundschleimhaut in Kontakt kommen, als gleichartige Produkte gemäss Tabakprodukterecht definiert werden. Auch weitere Hanfprodukte zu rekreativen Zwecken, die auf andere Weise oral aufgenommen oder genschnupft werden, könnten via Verordnungsrecht allenfalls dem neuen Tabakprodukterecht unterstellt werden, sofern sie mit einem Tabakprodukt vergleichbar sind. Dieser Ansatz wird im Rahmen der laufenden Erarbeitung des Ausführungsrechts zum TabPG geprüft (Vernehmlassung 2022/101 «Verordnung über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPV)»).

Vorteile:

- Das neue Tabakprodukterecht umfasst bereits Hanfprodukte zu rekreativen Zwecken, die geraucht werden. Es bietet sich an, hier auch weitere Hanfprodukte zu Konsumzwecken, die gesundheitsgefährdend sind, jedoch nicht als Betäubungsmittel eingestuft werden, zu regeln.
- Durch eine Berücksichtigung der THC-armen Produkte im Tabakprodukterecht würden diese weiterhin klar von THC-haltigen Cannabisprodukten unterschieden, die unter ein allfälliges zukünftiges Cannabisgesetz zu rekreativen Zwecken fallen würden (Umsetzung der pa. Iv. 20.473 Siegenthaler, vgl. Kap. 6.1.5).

Nachteile:

- Hanfextrakte zu rekreativen Zwecken wie Tinkturen oder Lösungen wurden nicht als gleichartige Produkte gemäss Artikel 4 Absatz 1 TabPG in den Entwurf der Tabakprodukteverordnung aufgenommen. Diese machen gemäss Schätzungen der Branche aber 80% der nachgefragten THC-armen Hanfprodukte aus.
- Inwiefern diese allenfalls später auch dem Tabakprodukterecht unterstellt werden können, ist ungewiss, da ihre Ähnlichkeit mit existierenden Tabakprodukten fraglich ist.
- Die Produktesicherheit ist im Tabakprodukterecht zudem nur schwach geregelt.

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

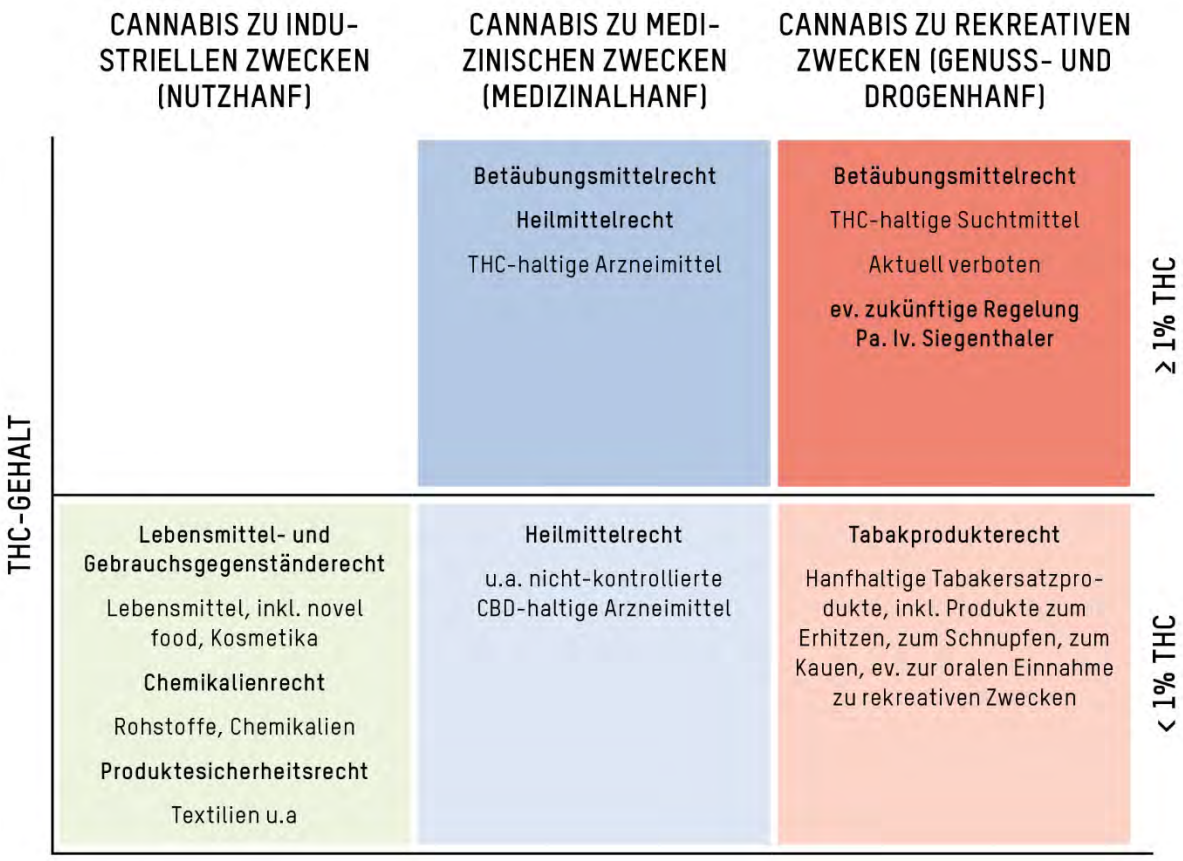

Abbildung 5: Einschluss von THC-armen Hanfprodukten zu rekreativen Zwecken in Tabakprodukterecht (Variante 2)

Variante 3: Einschluss von THC-armen Hanfprodukten in Spezialgesetzgebung für Cannabis zu rekreativen Zwecken

Bei dieser Variante werden THC-arme Hanfprodukte in eine neue Spezialgesetzgebung für Cannabis zu rekreativen Zwecken eingeschlossen. Diese Variante würde folglich nur umgesetzt, wenn auch THC-haltiger Cannabis zu rekreativen Zwecken neu geregelt würde. Eine solche Variante wäre deshalb im Rahmen der *Umsetzung der pa. Iv. 20.473 Siegenthaler* zu prüfen (vgl. Kap. 6.2.5). Dabei wären verschiedene Ansätze denkbar:

- Einerseits könnte der aktuelle betäubungsmittelrechtliche *Grenzwert von 1 Prozent Gesamt-THC-Gehalt abgesenkt* werden (z. B. auf 0,3 Prozent).[51] Mit diesem Vorgehen könnte ein grosser Teil der heute auf dem Markt vorherrschenden THC-ärmeren CBD-Extrakte und -tinkturen von einer neuen Regelung miterfasst werden. Die THC-armen Produkte zu rekreativen Zwecken würden dann gleich wie die THC-reichen Produkte geregelt und betäubungsmittelrechtlichen Kontrollen unterstellt.
- Alternativ könnte innerhalb dieser Spezialgesetzgebung unter Beibehaltung des geltenden THC-Grenzwerts weiterhin *zwischen THC-armen und THC-reichen Produkten unterschieden* werden. Diese Unterscheidung würde eine differenzierte Regelung der Produkte entsprechend ihrer Risiken erlauben. So könnte man etwa die risikoärmeren THC-armen Produkte weiterhin von betäubungsmittelrechtlichen Kontrollen ausnehmen. Hingegen könnten Fragen der Produktesicherheit einheitlich über alle Cannabisprodukte zu rekreativen Zwecken geregelt werden. Dieser Ansatz wäre für die Rechtsunterworfenen und den Vollzug komplexer, wird aber von der Hanfbranche favorisiert.
- Eine dritte Möglichkeit wäre eine *freiwillige Unterstellung von THC-armen Hanfprodukten unter die Regelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken* durch die Hersteller und Inverkehrbringer. Die Inverkehrbringung würde nach entsprechender Meldung bei den zuständigen Behörden nach den gleichen Regeln wie für THC-haltige Produkte zu rekreativen Zwecken erfolgen. Dazu können neben den Produktesicherheitsvorschriften auch die Bewilligungs- und Kontrollpflichten, Werbeeinschränkungen etc. gehören.

Vorteile:

- Einheitliche Regelung von Produktesicherheitsfragen über alle Hanf-/Cannabisprodukte zu rekreativen Zwecken, unabhängig vom Hauptcannabinoid im Produkt
- Der unbestimmte Graubereich für die Zuordnung von THC-armen Hanfprodukten zu rekreativen Zwecken entfällt.

Nachteile:

- Je nach Konkretisierung wird durch den Einschluss von THC-armen Hanfprodukten in ein neues Cannabisgesetz zu rekreativen Zwecken die Regelung komplexer und der Vollzugsaufwand etwas erhöht.

[51] Das ECDD der WHO hat einen Grenzwert von 0,2 Prozent als verbindlichen internationalen Standard für das UN-Drogenkontrollsystem vorgeschlagen. In der Abstimmung der Commission on Narcotic Drugs (CND) vom 02.12.2020 wurde ein entsprechender Vorschlag der WHO jedoch verworfen. Gleichwohl ist dieser Grenzwert international am verbreitetsten, auch innerhalb der EU-Staaten. Die USA kennen hingegen einen Grenzwert von 0,3 Prozent und auch immer mehr Länder prüfen eine Anpassung in diese Richtung, u.a. Deutschland.

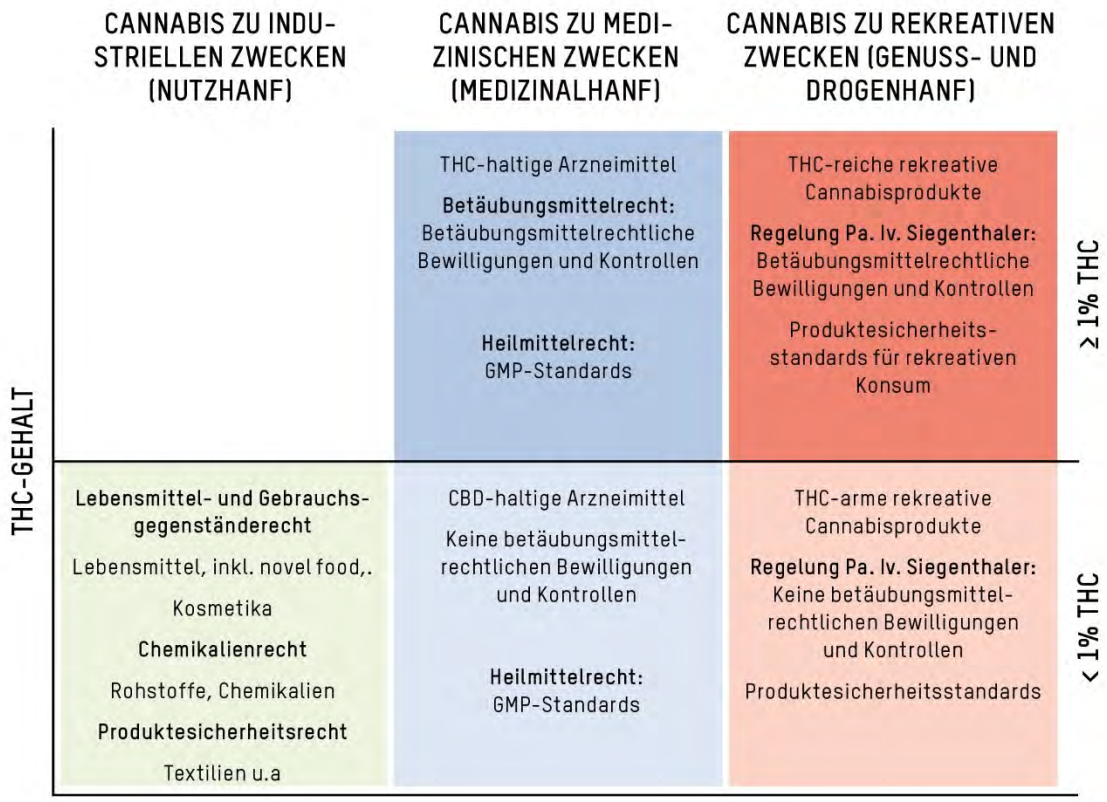

Abbildung 6: Einschluss von THC-armen Hanfprodukten in Spezialgesetzgebung für Cannabis zu rekreativen Zwecken (Variante 3) – Beispiel mit unterschiedlichen Vorgaben je nach THC-Gehalt

4.10.4 Ungeregelte psychotrope Phytocannabinoide

Die meisten Cannabinoide wie z. B. **CBD** haben **keine vergleichbare psychoaktive Wirkung** wie THC. In letzter Zeit sind jedoch vor allem in den USA aber auch in Europa **psychoaktiv wirkende Cannabinoide** wie z. B. Delta-8-THC, HHC oder Tetrahydrocannabiphorol (THCP) auf dem Grau- und Schwarzmarkt aufgetaucht, die zu rekreativen Zwecken eingenommen werden. In den USA werden solche Substanzen auch «*intoxicating hemp-derived cannabinoids*» (kurz: «IHDC») genannt. Es handelt sich hierbei um Phytocannabinoide, die zwar natürlich aber nur in geringfügigen Mengen in der Hanfpflanze vorkommen und deshalb meist (teil)synthetisch hergestellt werden (vgl. Kapitel 2.5.3). Die meisten dieser Substanzen fallen aktuell weder unter die betäubungsmittelrechtlichen Begriffe *Cannabis* oder *THC* noch unter die «*synthetischen Cannabinoide*» gemäss Verzeichnis e der BetmVV-EDI und sind in der Schweiz – wie im Übrigen auch in den meisten anderen Ländern – folglich aktuell nicht als Betäubungsmittel gelistet. International wird aber die Listung solcher Substanzen als kontrollierte Betäubungsmittel oder als Neue Psychoaktive Substanzen (NPS) diskutiert. In der Schweiz wurde HHC per 31. März 2023 in das Verzeichnis e der BetmVV-EDI der Substanzen mit vermuteter betäubungsmittelähnlicher Wirkung (NPS) aufgenommen.

Eine betäubungsmittelrechtliche Listung natürlich vorkommender Phytocannabinoide schränkt deren Verkehrsfähigkeit ein bzw. verbietet diese je nachdem gänzlich. Dies hat jedoch keine Auswirkungen auf die Verkehrsfähigkeit von THC-armen Hanfpflanzen und daraus hergestellten Hanfprodukten, wenn solche Cannabinoide in Spuren beziehungsweise natürlicher Konzentration in diesen nachgewiesen werden können. Für Hanfpflanzen und daraus hergestellten Hanfprodukten entscheidet der Gesamt-THC-Gehalt über die Einstufung als Betäubungsmittel. Die Listung von Cannabinoiden erfolgt als Substanz oder Substanzgruppe und hat nur einen Einfluss auf die Unterstellung unter das Betäubungsmittelrecht, wenn die gelisteten Cannabinoide der Hanfpflanze oder dem daraus hergestellten

Hanfprodukt beigemischt wurden (z. B. keine Anreicherung von THC-armem Hanf durch Aufsprayen synthetisch hergestellten, gelisteten Phytocannabinoiden).

4.10.5 Festlegung der Rückstandshöchstgehalte für THC in Lebensmitteln

Grundsätzlich haben sich die toxikologischen Grundlagen seit der ersten Festlegung von Höchstwerten für THC in Lebensmitteln nicht wesentlich geändert. Aus toxikologischer Sicht sind die aktuell festgelegten Höchstwerte allerdings zu hoch (d.h. je nach Lebensmittelkategorie und Expositionsszenario wird die von der EFSA 2015 abgeleitete ARfD von 1 µg/kg/KG überschritten). Die Festlegung von tieferen Werten dürfte die Hersteller wie die Kontrollbehörden jedoch vor technische Herausforderungen bei der Analytik stellen. Die bereits sehr eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten von Hanf im Lebensmittelbereich würden dadurch weiter eingeschränkt.

Einzelne Länder wie Deutschland addieren für die Bestimmung der Rückstandshöchstgehalte zum Delta 9-THC auch THC-Säure (THCA), da diese beim Erhitzen (ca. 60-70°C) in Delta-9-THC umgewandelt werden kann. THCA ist selber bei einer oralen Einnahme toxikologisch nicht relevant. Die in der VHK festgelegten Rückstandshöchstgehalte basierend alleine auf Delta-9-THC und sind zum Schutz der Gesundheit ausreichend. Der Vorläufer THCA müsste nur mitberücksichtigt werden, wenn das Produkt vor dem Konsum noch erhitzt werden sollte. Da sich die meisten Höchstwerte auf das Endprodukt beziehen, erscheint es nicht notwendig, in der Rückstandsdefinition auch THCA mit aufzunehmen.

Von den bestehenden Höchstwerten führt hauptsächlich der Wert für übrige pflanzliche Lebensmittel mit Hanfbestandteilen zu Interpretationsproblemen. Dabei erscheint nicht immer klar, dass Nahrungsergänzungsmittel (NEM) mit pflanzlichen Inhaltsstoffen zu den pflanzlichen Lebensmitteln gehören und Zutaten für Lebensmittel auch diesen Höchstwert einhalten sollten. Weiter gibt es Unsicherheiten bei Produkten, die nur aus Hanf bestehen (z. B. Sportlerprodukte/Hanf-Proteinpulver) oder tierische Bestandteile (wie z. B. NEM, Käse oder Wurstwaren) enthalten.

Wenn für ein bestimmtes Lebensmittel keine spezifischen Höchstgehalte festgelegt sind, muss der Lebensmittelbetrieb eine Risikobeurteilung vornehmen und beweisen, dass das Lebensmittel sicher ist, damit er die allgemeine Bestimmung nach Artikel 7 der LGV einhält. Schliesslich stellt sich die Frage, ob Höchstwerte für ätherische Öle bzw. Öle mit Aromaeigenschaften auf Hanfbasis notwendig sind. Dazu liegen jedoch zurzeit keine Daten vor.

4.10.6 Umsetzung des Verbots von Cannabis in Kosmetika

Das in der LGV geregelte Verbot von Cannabis für Kosmetika (vgl. Kapitel 4.6.1) führt in der Praxis zu Interpretationsschwierigkeiten. Die LGV verweist diesbezüglich in Artikel 51 Absatz 1 auf die Liste der verbotenen Stoffe in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009, welche betreffend Betäubungsmittel wiederum auf das EHÜ verweist. Im *Merkblatt für die Vollzugshilfe zu Hanfprodukten und Cannabidiol (CBD) des Fachgremiums für Abgrenzungsfragen BAG / BLV / Swissmedic / KAV / VKCS* erläutert das zuständige BLV das Verbot mit Verweis auf die Definition von Cannabis im EHÜ: Demnach bezeichnet «Cannabis» die «Blüten- oder Fruchtstände der Hanfkrautpflanze (ausgenommen die Samen und die nicht mit Blüten- oder Fruchtständen vermengten Blätter), denen das Harz nicht entzogen worden ist». Samen und die nicht mit Blüten- oder Fruchtständen vermengten Blätter sind hingegen vom Begriff «Cannabis» ausgenommen. Im Merkblatt wird zudem festgehalten, dass Cannabisharz nicht in Kosmetika eingesetzt und auch nicht zur Gewinnung von CBD verwendet werden darf. Dies bezieht sich demnach auch auf Cannabisharz, das aus den Blättern gewonnen wird. Je nach Lesart wird dadurch die natürliche Gewinnung von CBD und anderer Cannabinoide für Kosmetika ganz ausgeschlossen, da diese immer aus dem Cannabisharz extrahiert werden. Gemäss EHÜ be-

zieht sich der Begriff «Cannabisharz» aber nur auf das *abgetrennte, gewonnene* Harz der Hanfpflanze, also auf «Haschisch», weshalb eine direkte Lösungsmittelextraktion von CBD nach Auffassung der Schweizerischen Gesellschaft für Rechtsmedizin mit dem EHÜ vereinbar ist.

Gestützt auf diese Informationen sind verschiedene Hersteller zur Auffassung gelangt, dass die Verwendung von nicht entharzten Hanfblüten und Fruchtständen und daraus hergestellten Produkten (z. B. Hanfextrakte, CBD) in Kosmetika untersagt ist, hingegen CBD aus Blättern, die nicht mit Blüten- oder Fruchtständen vermengt sind, in Kosmetika verwendet werden darf. Dies wäre in der Tat fachlich fragwürdig, da es sich dabei chemisch um die exakt gleiche Substanz handelt, egal, ob sie von den Blättern oder Blüten der Hanfpflanze gewonnen worden ist. Es gibt auch keine wissenschaftliche Methode, CBD, welches von Blüten gewonnen wurde, von CBD, welches aus Blättern gewonnen wurde, zu unterscheiden. Auf das Endprodukt hat es keinen Einfluss, aus welchem Pflanzenteil das CBD gewonnen wurde. Die Extraktion aus Blüten ist für die Produzenten dagegen sehr viel wirtschaftlicher.

Bei dieser direkten Interpretation des EHÜ wurde jedoch nicht berücksichtigt, dass das EHÜ Spielräume für die nationale Umsetzung gewährt. Das EHÜ ist nicht direkt anwendbar (nicht «self-executing»). Das EU-Recht konkretisiert das EHÜ auch nicht weiter, sondern nimmt die Mitgliedstaaten in die Pflicht. Entsprechend wird das EHÜ im nationalen Betäubungsmittelrecht umgesetzt. Nach Anhang 1 der BetmVV-EDI gilt betäubungsmittelrechtlich als Cannabis:

- Hanfpflanzen oder Teile davon, welche einen durchschnittlichen Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1,0 Prozent aufweisen,
- und sämtliche Gegenstände und Präparate, welche einen Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1,0 Prozent aufweisen oder aus Hanf mit einem Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1,0 Prozent hergestellt werden

Massgeblich ist deshalb der Gesamt-THC-Gehalt von 1 Prozent, unabhängig davon, ob nun CBD oder ein anderer Wirkstoff aus den Blüten oder Blättern der Hanfpflanze gewonnen wurde. Diese Konkretisierung des EHÜ im nationalen Recht ist für den Vollzug zu berücksichtigen. Eine Verwendung von aus der Hanfpflanze gewonnenen Cannabinoiden in Kosmetika scheint deshalb nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

4.10.7 THC-Rückstände beim Herstellungsverfahren von THC-armen Hanfprodukten

Im Rahmen der Produktion von z. B. hanfhaltigen Lebensmitteln oder Kosmetika können Zwischenprodukte oder Abfälle mit einem THC-Gehalt von über 1 Prozent anfallen, welche unter das Betäubungsmittelrecht fallen. Die Herstellung von Lebensmitteln, Kosmetika oder Gebrauchsgegenständen für den Konsum fällt jedoch in den Anwendungsbereich des LMG und nicht des BetmG, insbesondere weil die Endprodukte keine Betäubungsmittel sind.

Bei der Herstellung eines Hanfextraktes mit einem THC-Gehalt von weniger als 1 Prozent muss also während des gesamten Verarbeitungsprozesses sichergestellt sein, dass keines der Zwischenprodukte einen THC-Gehalt von mehr als 1 Prozent aufweist. Bei der Herstellung eines sehr konzentrierten CBD-Extraktes ist es allerdings entweder gar nicht oder nur mit einem sehr hohen technischen Aufwand möglich, ein Zwischenprodukt von unter 1 Prozent THC zu generieren.

Bis anhin werden Produkte im Lebensmittelbereich nicht unbedingt auf dessen Herstellungsverfahren von den kantonalen Vollzugsbehörden geprüft, sondern eher auf dessen Verkehrsfähigkeit als Lebensmittel (z. B. Novel Food-Bewilligung). Würde im Lebensmittelbereich je eine Novel Food-Bewilligung erteilt (in der EU oder in der Schweiz), dann könnte die Produktion eines konzentrierten CBD-Extraktes trotz Verkehrsfähigkeit des Endproduktes weiterhin illegal sein, da Zwischenprodukte und Abfälle mit einem THC-Gehalt von 1 Prozent und mehr zu erwarten sind. Bei Kosmetika und anderen

Gebrauchsgegenständen, wo keine Bewilligung für das Inverkehrbringen notwendig ist, könnte die Problematik des Herstellungsverfahrens kritischer sein, da dies als Beanstandungsgrund verwendet werden könnte.

Aus diesen Gründen soll geprüft werden, ob es einer spezifischen Regelung im Betäubungsmittelrecht für die Entsorgung der nicht für das Inverkehrbringen vorgesehenen THC-haltigen Zwischen- oder Abfallprodukten bei der Herstellung von betäubungsmittelfreien Endprodukten bedarf.

4.10.8 Importbewilligungen für THC-armen Hanf und Hanfprodukte

Der unterschiedliche THC-Grenzwert in der Schweiz und in anderen Ländern (vgl. Kapitel 3.3.1) führt dazu, dass gewisse hanfhaltige Rohstoffe und Produkte, welche in der Schweiz nicht betäubungsmittelrechtlichen Kontrollen unterstehen (Gesamt-THC-Gehalt < 1 Prozent) im Ausland als Betäubungsmittel eingestuft werden. Dies führt bei der Ein- und Ausfuhr solcher Produkte teilweise zu Schwierigkeiten, wenn die ausländischen Entsender- oder Empfängerstaaten eine Einfuhr- oder Ausfuhrbewilligung gemäss EHÜ verlangen. Zuständig für diese Bewilligungen ist Swissmedic. Gemäss Artikel 5 Absatz 1 BetmG kann Swissmedic auch eine Ausfuhrbewilligung erteilen, «…wenn sie nach diesem Gesetz und den internationalen Abkommen nicht erforderlich ist, aber vom Bestimmungsland verlangt wird». Voraussetzung für die Erteilung einer Ausfuhrbewilligung ist eine Betriebsbewilligung oder eine Ausnahmebewilligung. Eine analoge Rechtsgrundlage für die Einfuhr von Hanfprodukten, die nicht unter die nationale Betäubungsmittelgesetzgebung fallen, fehlt jedoch.

4.11 Schlussfolgerungen

4.11.1 Abgrenzungsfragen im Vollzug

Aufgrund der vielseitigen Nutzbarkeit von THC-armem Hanf– vom Faserstoff z. B. für Dämmmaterial über die Verwertung der Samen als Lebensmittel oder Tierfutter über die Verwendung der Hanfblüten als Tabakersatzprodukte bis zu der Gewinnung von Cannabinoiden für Arzneimittel, Kosmetika und Chemikalien – kommen je nach Verwendungszweck auch ganz unterschiedliche Rechtsgrundlagen für die Produktion, den Handel und Gebrauch solcher Produkte zur Anwendung. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass es teilweise zu Abgrenzungsfragen und zu Unklarheiten bei der Produktezuordnung kommt. **Die Forderung aus Teilen der Hanfbranche, sämtliche Verwendungszwecke von Hanf in einem neuen Spezialgesetz zu regeln, ist jedoch nicht zweckmässig**. Auch für Alkohol gilt – je nachdem ob dieser als Reinigungsmittel, als Medizinalprodukt oder als Genussmittel in Verkehr gebracht werden soll – unterschiedliches Spezialrecht. Gerade die strengen Anforderungen an die Sicherheit von Arzneimitteln oder Lebensmitteln dienen dem Verbraucherschutz und es wäre problematisch, wenn dieses generelle Schutzniveau spezifisch für Hanfprodukte angepasst würde. **Insgesamt bieten die allgemeinen Regelungen im Heilmittelrecht, im Lebensmittelrecht, im Chemikalienrecht oder im Tabakprodukterecht klare, sinnvolle und weitgehend ausreichende Rechtsgrundlagen für die wirtschaftliche Nutzung von Hanfprodukten.**

Der in Teilen unterschiedliche Vollzug der einschlägigen Bestimmungen durch die Kantone in Bezug auf Hanfprodukte lässt sich einerseits dadurch erklären, dass die jeweilige wirtschaftliche Nutzung z. B. von CBD als Kosmetika, als Lebensmittel oder als Tabakersatzprodukt noch neu ist und sich diesbezüglich noch keine interkantonale Vollzugspraxis etabliert hat. Andererseits sind föderale Unterschiede im Vollzug durch unterschiedliche kantonale Behörden in unserem System bis zu einem gewissen Grad in Kauf zu nehmen. Das würde sich auch bei einem umfassenden «Hanfgesetz», das alle möglichen Zwecke der Nutzung der Hanfpflanze regelt, nicht vollständig verhindern lassen. Teilweise kann diese Problematik durch **Vollzugshilfen der Bundesbehörden** wie dem *Merkblatt für die Vollzugshilfe zu Hanfprodukten und Cannabidiol (CBD) des Fachgremiums für Abgrenzungsfragen*

BAG / *BLV* / *Swissmedic* / *KAV* / *VKCS* reduziert werden. Das Merkblatt soll deshalb durch die beteiligten Ämter auch künftig weiter aktualisiert und ergänzt werden und bei Bedarf auch weitere Cannabinoide aufnehmen, die wirtschaftlich nutzbar gemacht werden. Ein Aspekt davon ist auch, dass sich die Vollzugsbehörden und Inverkehrbringer auf die **gleichen Rechtsgrundlagen** beziehen. So ist für die Umsetzung des EHÜ für die Schweiz das BetmG und die betäubungsmittelrechtliche Definition von Cannabis in der BetmVV-EDI massgeblich (vgl. Kapitel 4.10.6). Teilweise wird auch die Rechtsprechung die Rechtsauslegung noch weiter klären müssen.

Die Schwierigkeiten bei der Zuordnung von THC-armen Hanfprodukten zu Produktekategorien sind jedoch nicht nur der Vielzahl von möglichen Verwendungszwecken geschuldet, sondern auch einer bewussten Strategie von Produzenten, die **hohen Compliance-Anforderungen im Heilmittel- und Lebensmittelbereich** durch eine Inverkehrbringung als Rohstoff oder «Duftöl» gestützt auf das Chemikalienrecht **zu umgehen**. Dabei erfolgt beim Vertrieb oder Verkauf teilweise eine Auslobung, die einen Verwendungszweck als Lebensmittel oder Heilmittel nahelegen. Dieser Herausforderung lässt sich nur bedingt mit rechtssetzenden Massnahmen begegnen, sondern impliziert einen **konsequenten Vollzug**, der die Inverkehrbringer dazu bringt, sich auf eine konkrete Produktekategorie festzulegen und ihre Produkte gemäss deren Rechtsgrundlagen und insbesondere Sicherheitsanforderungen zu entwickeln und zu vertreiben.

4.11.2 Mögliche Anpassungen der rechtlichen Grundlagen

Um der Realität einer verbreiteten Nutzung insbesondere von **CBD-Produkten zu rekreativen Zwecken** gerecht zu werden, stellt sich die Frage, ob eine entsprechende rechtliche Kategorie geschaffen werden soll, um den Herstellern und Konsumierenden diese Option zu ermöglichen (vgl. Kapitel 4.10.3). Aus Sicht des Bundesrates wäre es unverhältnismässig, für diese eingeschränkte Produktekategorie eine eigenständige Spezialgesetzgebung zu schaffen, die allenfalls zur Umgehung der hohen Sicherheitsanforderungen für Produkte zur oralen Einnahme im Lebens- oder Heilmittelrecht missbraucht werden könnte (Variante 1 in Kapitel 4.10.3). Da im neuen **TabPG** bereits der Konsum von hanfhaltigen Tabakersatzprodukten zum Rauchen geregelt wird, ist der Bundesrat jedoch bereit bereit, zu **prüfen, inwiefern sich im Rahmen des Ausführungsrechts auch Hanfprodukte zum Verdampfen, Kauen oder Schnupfen** und allenfalls auch weiteren Produkten zur oralen Einnahme als sogenannt **gleichartige Produkte unter das Tabakprodukterecht** subsumieren liessen (Variante 2 in Kapitel 4.10.3).

Eine andere Ausgangslage ergibt sich, wenn auch für THC-haltigen Cannabis eine neue Regelung zu rekreativen Zwecken geschaffen werden soll, wie es die parlamentarische Initiative 20.473 Siegenthaler (vgl. Kap. 6.2.5) vorsieht, welche derzeit von einer Subkommission der Sozial- und Gesundheitskommission des Nationalrats (SGK-N) ausgearbeitet wird. **Im Zusammenhang mit einer umfassenden Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken** durch das Parlament **wären** neben der Prüfung von Variante 2 auch die in Kapitel 4.10.3 beschriebene **Variante 3 mit dem Einschluss der THC-armen Hanfprodukte in die neue Regelung** eine Prüfoption. Denkbar wären etwa eine **Absenkung des THC-Grenzwerts** oder eine **freiwillige Unterstellung von THC-armen Hanfprodukten unter die neue Regelung** durch die Hersteller. Mit einer Absenkung des THC-Grenzwerts könnten auch die Herausforderungen bei der Ein- und Ausfuhr von THC-armen Cannabisprodukten entschärft werden (vgl. 4.10.8). Mit einer freiwilligen Unterstellung könnte der aktuell geltende THC-Grenzwert, an den sich die Hersteller angepasst haben, hingegen beibehalten werden. Eine weitere, wenn auch komplexere Möglichkeit bestünde darin, sämtliche THC-armen Hanfprodukte zu rekreativen Zwecken grundsätzlich einem neuen Spezialgesetz für Cannabis zu unterstellen, aber diese **differenziert von THC-reichen Produkten zu regeln.** So könnten etwa für THC-arme Produkte keine oder schwächere Kontrollmassnahmen vorgesehen werden, während dagegen die Produktequalitätsvorschriften für alle Produkte unabhängig von ihrem THC-Gehalt Anwendung finden könnten. Diese verschiedenen Ansätze könnten im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 20.473 geprüft werden.

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Eine Regelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken könnte allenfalls auch **weitere psychotrope Phytocannabinoide** einschliessen, die heute nicht betäubungsmittelrechtlich gelistet sind (vgl. Kapitel 4.10.4). Diese können – falls die Risiken überwiegen – auch gelistet werden, wobei das zuständige EDI darauf achten soll, den Umgang mit THC-armem Hanf nicht unnötig zu erschweren.

Der Bundesrat schlägt weiter vor, **im Rahmen einer nächsten Revision des Betäubungsmittelrechts** (z. B. bei der Umsetzung der pa. Iv. 20.473 Siegenthaler) **auch folgende Anpassungen zu prüfen:**

- Artikel 5 Absatz 1 BetmG so anpassen, dass Swissmedic auch **Einfuhrbewilligungen für THC-armen Cannabis** erteilen kann, wenn diese vom Ausfuhrland verlangt wird (vgl. Kapitel 4.10.8).
- Ob es einer spezifischen Regelung im Betäubungsmittelrecht für die Entsorgung der nicht für das Inverkehrbringen vorgesehenen THC-haltigen Zwischen- oder Abfallprodukten bei der Herstellung von betäubungsmittelfreien Endprodukten bedarf (vgl. Kapitel 4.10.7).

4.11.3 Bedarf an mehr Forschung und besseren Daten

Viele der Herausforderungen, welche vermeintlich mit der rechtlichen Regelung von Hanfprodukten zu tun haben, weisen weniger auf einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf als vielmehr auf den **Bedarf an mehr Forschung und besseren Daten zu Hanfprodukten** hin. Gute Evidenzgrundlagen, etwa zu der Problematik der Kontamination von Hanfprodukten mit Wirkstoffen aus Pflanzenschutzmitteln, können dann wieder eine Basis für die gesetzliche Festlegung von entsprechenden Standards zum Schutz der Konsumierenden liefern.

Aufgrund des langjährigen Verbots von Cannabis sowohl im internationalen wie auch im nationalen Betäubungsmittelrecht wurde die wirtschaftliche Nutzung der Hanfpflanze lange Zeit behindert. Deshalb fehlt es auch heute häufig noch – trotz eines zunehmenden Erfahrungswissens - an **belastbaren Studien, welche die Sicherheit von Hanfprodukten als Lebensmittel oder Kosmetika oder die Wirksamkeit von Cannabinoiden in der Medizin belegen**. So sind die Risiken von nicht-psychotropen Cannabinoiden für die Anwendung am Menschen erst ungenügend erforscht. Dies ist u.a. ein Hindernis für die Zulassung solcher Extrakte als novel food.

Auch für die Festlegung von **Kontaminantengrenzwerten für** Hanfprodukte zur oralen Einnahme fehlen Studien. Hier braucht es je nach Einnahmeform (orale Einnahme, Rauchen, Verdampfen, topische Anwendung etc.) spezifische Untersuchungen. Und auch zu **Anbausystemen von Hanf zur Blütennutzung** fehlen grundlegende Entwicklungen, insbesondere zu der Anbautechnik und Kulturführung, der Sortenentwicklung und zu Qualitätsstandards für Blüten und -erzeugnisse. Ebenso fehlen Daten zur Wirtschaftlichkeit, dem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Düngung sowie zu Pflanzenschutzmittelrückständen.

Diese Forschungslücken lassen sich nicht einfach mit gesetzgeberischen Massnahmen beheben. Was es insbesondere braucht, sind **Investitionen in die weitere Erforschung der Hanfpflanze und deren Nutzung**. Neben der Grundlagenforschung, welche u.a. durch die Kantone und den Schweizerischen Nationalfonds breit gefördert wird, ist hier insbesondere auch die **forschende Industrie** gefordert. Die langjährige Vernachlässigung der Hanfforschung lässt sich aber nicht über Nacht wett machen.

5 Cannabis zu medizinischen Zwecken

5.1 Kontext

5.1.1 Zunehmendes Interesse an Cannabis in der Medizin

Das Interesse an **THC-haltigen Arzneimitteln** (sog. Cannabisarzneimittel, vgl. Art. 8*b* Abs. 1 BetmG) ist aufgrund zahlreicher Berichte über erfolgreiche Behandlungen in den letzten Jahren stark gestiegen. Cannabisarzneimittel finden in der medizinischen Praxis Verwendung bei chronischen Schmerzzuständen, zum Beispiel bei neuropathischen oder durch Krebs verursachten Schmerzen, bei Spastik und Krämpfen, die durch Multiple Sklerose oder andere neurologische Krankheiten ausgelöst werden, oder bei Übelkeit und Appetitverlust im Falle einer Chemotherapie. In den letzten Jahren haben zahlreiche Staaten die medizinische Verwendung von Cannabis erlaubt, darunter auch die Schweiz im Jahr 2022.

5.1.2 Revision des Betäubungsmittelgesetzes von 2022

Das Parlament hat am 19. März 2021 eine Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) verabschiedet, die das **Verbot von Cannabis zu medizinischen Zwecken aufhebt**. Seit dem Inkrafttreten der Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (Cannabisarzneimittel) am 1. August 2022 ist der Einsatz von Cannabis zu medizinischen Zwecken in der Schweiz erlaubt. Davor konnte Cannabis nur eingeschränkt und nur mit einer Ausnahmebewilligung des BAG zu medizinischen Zwecken verwendet werden. In den letzten Jahren ist die Nachfrage nach Behandlungen auf Cannabisbasis stark gestiegen. Allein im Jahr 2019, noch vor der Revision, hat das BAG fast 3000 Ausnahmebewilligungen erteilt. Das widersprach dem im Betäubungsmittelgesetz vorgesehenen Ausnahmecharakter. Die administrativen Hürden verzögerten zudem die Behandlungen und wurden den Bedürfnissen der Patientinnen und Patienten nicht mehr gerecht.

Mit der Gesetzesänderung sind Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis, die zu medizinischen Zwecken verwendet werden, **beschränkt verkehrsfähig**. Cannabisarzneimittel werden dadurch wie andere medizinisch verwendete Betäubungsmittel (z. B. Morphin, Methadon, Kokain) den entsprechenden **Kontrollmassnahmen der Swissmedic** unterstellt. Eine Ausnahmebewilligung des BAG für deren Verwendung ist nicht mehr erforderlich. In der Konsequenz liegt damit die Behandlung mit Cannabisarzneimitteln vollständig in der Verantwortung der Ärztinnen und Ärzte (unter Wahrung der ärztlichen Sorgfaltspflicht). Das therapeutische und palliative Potenzial von Cannabis als Arzneimittel kann so mit geringerem administrativem Aufwand besser ausgeschöpft werden. Die verabschiedete Gesetzesänderung erleichtert Tausenden von Patientinnen und Patienten den Zugang zu Cannabisarzneimitteln im Rahmen ihrer Behandlung. Davon betroffen sind vor allem Fälle von Krebs oder Multipler Sklerose, wo cannabishaltige Arzneimittel die chronischen Schmerzen lindern können.

5.2 Regelung von Cannabis zu medizinischen Zwecken

Der Umgang mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps **Cannabis zu medizinischen Zwecken ist vom Umgang zu nicht-medizinischen Zwecken rechtlich klar getrennt**. Der Umgang mit Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken, etwa zum Zweck der (nicht-medizinischen) wissenschaftlichen Forschung (vgl. Kapitel 7) oder zum Zweck von Bekämpfungsmassnahmen, bleibt weiterhin lediglich über eine Ausnahmebewilligung des BAG gemäss Artikel 8 Absätze 5 und 8 BetmG oder im Rahmen der Pilotversuche mit Cannabis gemäss Artikel 8*a* BetmG möglich. Unabhängig vom Verwendungszweck (medizinisch oder nicht-medizinisch) fällt Cannabis – wie bisher – erst ab einem Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1 Prozent unter die Bestimmungen des Betäubungsmittelrechts. **Arzneimittel, die kein THC aber andere Cannabinoide, insbesondere CBD, enthalten, fallen folglich nur unter das Heilmittelrecht** (vgl. Kapitel 4.5).

5.2.1 Betäubungsmittelrechtliches Kontrollsystem

Die Aufhebung des Verkehrsverbots bedingte eine Anpassung des betäubungsmittelrechtlichen Systems zur Kontrolle insbesondere des Anbaus von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis zu medizinischen Zwecken. Bei den **zulassungsbefreiten Arzneimitteln** liegt die Zuständigkeit für die **Kontrolle der gesetzeskonformen Anwendung bei den Kantonen**. Anbau, Herstellung, Verarbeitung von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis zur medizinischen Anwendung und der Handel damit werden gemäss Artikel 4 BetmG **von der Swissmedic bewilligt** und durch die Kantone und die Swissmedic gemeinsam kontrolliert.

Mit der Umteilung vom Verzeichnis d des Anhangs 5 (verbotene Betäubungsmittel) ins Verzeichnis a des Anhangs 2 (allen Kontrollmassnahmen unterstellte Substanzen) der BetmVV-EDI untersteht Cannabis zu medizinischen Zwecken **regulären Kontrollmassnahmen wie für andere medizinisch verwendete Betäubungsmittel**, beispielsweise Fentanyl. Diese Kontrollmassnahmen sind in der Betäubungsmittelkontrollverordnung vom 25. Mai 2011[52] (BetmKV) geregelt und betreffen namentlich die Erteilung von Bewilligungen (Anforderungen an Gesuche und Gesuchstellende), die Regelung des internationalen Handels, die Pflichten betreffend Meldungen und Dokumentation, die Anforderungen an die Aufbewahrung und die Regelung zu Bezug und Abgabe.

5.2.2 Heilmittelrechtliches Zulassungsverfahren

Die Erforschung der **Wirksamkeit der medizinischen Anwendung von Cannabisarzneimitteln** steckt noch in den Anfängen. Die Wirkung ist wissenschaftlich in vielen Fällen ungenügend belegt. Zu vielen Anwendungen gibt es Erfahrungsberichte, aber keine **klinischen Studien**, welche die Wirksamkeit belegen. Dieser Nachweis sowie Belege zur Qualität und zur Sicherheit sind u.a. Voraussetzungen dafür, dass ein Cannabisarzneimittel von Swissmedic zugelassen werden kann. Heute ist in der Schweiz als einziges Cannabisarzneimittel mit dem Wirkstoff THC das Präparat Sativex® für die Behandlung von multipler Sklerose zugelassen, es wird von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) jedoch nur in Ausnahmefällen vergütet (vgl. Kap. 5.2.3).

Eine Arzneimittelentwicklung mit neuem Wirkstoff dauert durchschnittlich mehr als zehn Jahre, bis ein Zulassungsgesuch eingereicht werden kann. Für die Zulassung von cannabinoidhaltigen Zubereitungen aus **Cannabis als Phytoarzneimittel** können sich die Gesuchstellerinnen auf publizierte wissenschaftliche Publikationen im Rahmen von **vereinfachten Zulassungsverfahren** stützen, sofern die Anforderungen erfüllt sind und sich die dokumentierten Erkenntnisse auf das beantragte Arzneimittel übertragen lassen. Für alle neuen Aspekte oder als neue aktive Substanz müssen die Nachweise nach den Anforderungen im **ordentlichen Zulassungsverfahren** erbracht werden.

5.2.3 Qualität von Cannabisarzneimitteln

Für die Herstellung von Cannabisarzneimitteln gelten die einschlägigen **Regeln der guten Herstellungspraxis** für die Arzneimittelherstellung gemäss Artikel 7 HMG.
In Ergänzung zu den allgemeinen Regeln der guten Herstellungspraxis dient als Grundlage für die Entwicklung von **zulassungsbefreiten Cannabisarzneimitteln** nach Formula magistralis die **Monographie zu Cannabisblüten der Pharmacopoea Helvetica**, die seit Juli 2019 in Kraft ist. Diese legt die Rohstoffqualität und die standardisierten Verfahren zu deren Überprüfung fest. Zusätzlich zu den Anforderungen in der spezifischen Monographie zu Cannabisblüten sind auch die allgemeinen Vorschriften und allgemeinen Monographien zu beachten. Die mitgeltende **Europäische Pharmakopöe**[53] enthält in der Allgemeinen Monographie *Pflanzliche Drogen* und der Methode 2.8.13 Anforderungen in Bezug auf Pestizidrückstände, die auch für Cannabisblüten einzuhalten sind.

[52] SR 812.121.1
[53] aktuell 10. Ausgabe Ph.Eur; SR 812.214.11

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Auf europäischer Ebene (Europarat) sind auch bereits **Monographien für Cannabisextrakte** in Erarbeitung. Bis diese vorliegen, könnte es aber noch ein paar Jahre dauern. Die Überwachung der Abgabe von als Formula magistralis abgegebenen Cannabisarzneimitteln obliegt den Kantonen. Bis zum Vorliegen der angesprochenen europäisch harmonisierten Qualitätsvorgaben hat die Kantonsapothekervereinigung in einem Positionspapier[54] beschrieben, welche Vorgaben für die Herstellung und Prüfung dieser Arzneimittel in der Schweiz gelten.

5.2.4 Vergütung von Cannabisarzneimitteln

Im Rahmen des Berichts in Erfüllung der Motion 14.4164 Kessler «Cannabis für Schwerkranke» hat das EDI die **Finanzierung einer mindestens teilweisen Vergütung von zulassungsbefreiten Cannabisarzneimitteln** über die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) bzw. eine allfällige alternative Finanzierung geprüft. Das EDI kam zum Schluss, dass die **benötigte Evidenz für die Wirksamkeit von zulassungsbefreiten Cannabisarzneimitteln nicht gegeben** ist.

Die **Wirksamkeit** ist neben der **Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit** (WZW-Kriterien) eine der zwingend notwendigen Voraussetzungen für die Aufnahme in die **Spezialitätenliste** (SL, für Fertigarzneimittel) und die **Arzneimittelliste mit Tarif** (ALT, für zulassungsbefreite Arzneimittel bzw. Magistralrezepturen). Der Bericht «Medizinalcannabis zur Behandlung verschiedener Symptome in der Schweiz» vom 30. April 2021 zeigt gestützt auf ein **Health-Technologie-Assessment** (HTA) nur eine sehr eingeschränkte Evidenz für die Wirksamkeit von Cannabis. Im HTA konnte dabei nur ausreichende Evidenz **zu Fertigarzneimitteln** gefunden werden (Sativex®, Epidyolex®). Insbesondere für zulassungsbefreite Cannabisarzneimittel zeigte das HTA, dass die vorliegende Evidenz zur Wirksamkeit ungenügend ist. Für die zugelassenen THC-haltigen Fertigarzneimittel in eng definierten Indikationen liegt zwar Evidenz zur Wirksamkeit bei der Behandlung von Spasmen bei Multipler Sklerose (Sativex®) oder bei Krampfanfällen beim Lennox-Gastaut-Syndrom oder dem Dravet-Syndrom (Epidyolex®) vor, zu einer Aufnahme in die SL ist es aber bisher aufgrund der Wirtschaftlichkeit nicht gekommen.

Auch in die ALT wurden bisher keine Bestandteile oder Erzeugnisse aus Cannabis aufgenommen. Eine Aufnahme wäre grundsätzlich möglich, wenn entsprechende Anträge mit Nachweis der WZW-Kriterien gestellt würden. Als mögliche Antragsteller fallen beispielsweise Apotheken, die entsprechende Arzneimittel herstellen oder der Apothekerverband pharmaSuisse in Betracht. Die **Eidgenössische Arzneimittelkommission** empfahl angesichts des mangelnden Wirksamkeitsnachweises zulassungsbefreite Cannabisarzneimittel nicht in die ALT aufzunehmen. Da bisher nicht ausreichende Nachweise der Wirksamkeit vorliegen, besteht keine rechtliche Grundlage, die Vergütung auf den Bereich ausserhalb der Einzelfallvergütung auszudehnen. Da Fertigarzneimittel existieren, für welche Evidenz zur Wirksamkeit vorliegt, und die, sofern bezüglich Wirtschaftlichkeit eine Lösung mit den Zulassungsinhaberinnen gefunden wird, in die Spezialitätenliste aufgenommen werden können, besteht keine Möglichkeit einer auch nur befristeten Vergütung von zulassungsbefreiten Cannabisarzneimitteln.

Alternative Finanzierungen von Cannabisarzneimittel bedürften einer neuen gesetzlichen Grundlage. Das EDI sieht Raum für eine alternative Finanzierung lediglich ausserhalb der OKP. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Rahmen der OKP wäre zufolge des ungenügenden Nachweises der Wirksamkeit systemwidrig. Die Schaffung einer alternativen Finanzierung von zulassungsbefreiten Cannabisarzneimitteln betrachtet das EDI bei der aktuellen Evidenzlage zur Wirksamkeit aus verschiedenen Gründen als unverhältnismässig (hohe Kosten; fragliches Kosten-Nutzen-Verhältnis; geringe politische Realisierungschancen; erleichterte Zugänglichkeit von zulassungsbefreiten und anderen Cannabisarzneimitteln dank der BetmG Revision vom 19. März 2021; Möglichkeit der Vergütung

[54] KAV-Positionspapier 0021 «Cannabis-Arzneimittel» (www.kantonschemiker.ch > Veröffentlichungen)

im Einzelfall und der Aufnahme in die ALT; zugelassene Cannabisarzneimittel [Fertigarzneimittel] existieren und werden bei gegebenen Voraussetzungen [WZW-Kriterien] auf Antrag in die SL aufgenommen). Eine **Vergütung im Einzelfall** erfolgt bei gegebenen Voraussetzungen bereits heute gemäss den Artikeln 71*a* – 71*d* der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102) über die OKP. Dabei ist es möglich, dass der Krankenversicherer ein Arzneimittel, dessen Wirksamkeit die Voraussetzungen für eine Aufnahme in die SL nicht erfüllt, im Einzelfall als wirksam befindet (Einzelfallprüfung). Der Befund ist einzig auf den konkreten Einzelfall anwendbar.

5.2.5 Befristete Datenerhebung

Die verschreibenden Ärztinnen und Ärzte sind verpflichtet, bestimmte **Daten zur Behandlung mit Cannabisarzneimitteln** elektronisch zu erfassen und dem BAG **zu melden** (Art. 8*b* BetmG). Die Meldepflicht gilt für zulassungsbefreite wie für zugelassene Arzneimittel, die «off-label» angewendet werden. Für die von der Swissmedic zugelassenen THC-haltigen Cannabisarzneimittel, welche «on-label» (gemäss der zugelassenen Indikation und Darreichungsform) verschrieben werden (Sativex®), ist eine Erfassung im Meldesystem fakultativ.

Die Datenerhebung hat den Zweck, die **Entwicklung der Verschreibung von THC-haltigen Cannabisarzneimitteln** zu verfolgen und deren **Wirkungen und Nebenwirkungen beobachten** zu können. Sie soll eine **Grundlage für die spätere Evaluation der Gesetzesänderung** liefern. Die mit dem Vollzug des Gesetzes betrauten kantonalen Behörden können anhand der Erhebung die allgemeine Entwicklung der Verschreibungen in ihrem Kanton (verschriebene Präparate, Indikationen usw.) verfolgen und allfällige unerwünschte Entwicklungen erkennen. Auch die Ärztinnen und Ärzte können daraus relevante Informationen für ihre Verschreibungspraxis gewinnen. Nicht zuletzt soll die Datenerhebung dazu beitragen, mehr Evidenzen zur medizinischen Anwendung von Cannabis zu generieren. Es handelt sich zwar nicht um eine kontrolliert-randomisierte Studie, sondern um eine Beobachtungsstudie, welche nicht die gleich hohe Aussagekraft aufweist. Diese kann aber eine Grundlage für die weiterführende klinische Forschung liefern. Mittelfristig kann dies dazu beitragen, dass mehr solche Arzneimittel heilmittelrechtlich zugelassen und von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vergütet werden. Die Datenerhebung ist auf die ersten sieben Jahre nach Inkrafttreten der Revision befristet.

5.2.6 Anbau von Medizinalcannabis

Cannabis im Sinne des Betäubungsmittelrechts kann zu medizinischen Zwecken in der Landwirtschaft und im produzierenden Gartenbau angebaut werden. Dies setzt voraus, dass Landwirtinnen und Landwirten sowie den im produzierenden Gartenbau tätigen Personen das dazu notwendige Saat- und Pflanzgut abgegeben werden darf. In der WBF-Vermehrungsmaterialverordnung Acker- und Futterpflanzen[55] wurden während der BetmG-Revision (Cannabisarzneimittel) sämtliche Bestimmungen zu Hanf aufgehoben. Die Abgabe von Saat- und Pflanzgut von Cannabis zu medizinischen Zwecken an Landwirtinnen und Landwirte ist damit ohne Weiteres zulässig, wenn die **Swissmedic den Anbau bewilligt** hat. Für die Produktion von medizinischem Cannabis sind einzig die **betäubungsmittel- und heilmittelrechtlichen Vorschriften** massgebend.

Die Leitlinien der guten Herstellungspraxis für Arzneimittel (Good Manufacturing Practise; GMP [Art. 5 Abs. 1 Bst. a HMG, Art. 4 Abs. 2, 7 Abs. 2 i.V.m. Anh. 1 oder 2 AMBV]) schreiben u.a. vor, dass für die Kultivierung von Pflanzen für Phytoarzneimittel (aus Pflanzenbestandteilen oder -extrakten hergestellte Arzneimittel) die Anforderungen der **Good Agricultural and Collection Practices (GACP)** einzuhalten sind. Die in Anhang 1 und 2 AMBV aufgezählten internationalen GMP-Leitlinien (EU-Richtlinien etc.) sind rechtlich verbindlich auch für die Arzneimittelherstellung in der Schweiz. In den GMP-Leitlinien wird in Annex 7 zwischen der Kultivierung und anschliessenden Herstellung unterschieden

[55] SR 916.151.1

und festgehalten, dass für die Kultivierung die Anforderungen nach GACP einzuhalten sind, für die anschliessende Herstellung von Arzneimitteln die Anforderungen nach GMP, damit eine Betriebsbewilligung für Arzneimittel erteilt werden kann.

Die GACP als phytopharmazeutischer Qualitätsstandard für pflanzliche Rohstoffe verweist jedoch in erster Linie auf nationale Vorgaben zum Anbau und dem Pflanzenbestandsmanagement. Im Landwirtschaftsrecht beschränken sich diese im Allgemeinen auf Vorgaben in Bezug auf die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und auf Bewirtschaftungs- und Dokumentationsvorgaben im Zusammenhang mit der biologischen Landwirtschaft und weiteren offiziellen Labelproduktionen (z. B. Berg-, Alp-) sowie im Zusammenhang mit der Förderung durch Direktzahlungen.

Rechtlich verbindliche Qualitätsvorgaben für die Herstellung von Medizinal- und Drogenhanf könnten daher nur im Heilmittelrecht geschaffen werden. Die Voraussetzung für die Formulierung von solchen Qualitätsvorgaben wäre zunächst die Erarbeitung von angewandtem Wissen zum Anbausystem von Medizinal- / Drogenhanf und der Qualitätscharakteristik für Hanfblüten. Angewandtes Wissen könnte auch im landwirtschaftlichen Innovations- und Wissenssystem über die Beratungsstellen im Sinne von Anbauempfehlungen an Landwirte weitergegeben werden.

5.2.7 Strassenverkehr

Bei Patientinnen und Patienten, welche ein ärztlich verschriebenes Cannabisarzneimittel eingenommen haben, ist gemäss der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962[56] (VRV) und der Verordnung des ASTRA zur Strassenverkehrskontrollverordnung vom 22. Mai 2008[57] (VSKV-ASTRA) der **messtechnische Grenzwert von 1,5 µg/L THC im Blut** im Strassenverkehr und somit die «Nulltoleranz-Regelung» **nicht anwendbar** (vgl. Art. 2 Abs. 2ter VRV und Art. 34 Bst. a VSKV-ASTRA). Entscheidend ist allein die **festgestellte Fahrfähigkeit**. Eine Probeentnahme ist im Zusammenhang mit ärztlich verordneten Medikamenten zudem nur zulässig, wenn Anzeichen von Fahrunfähigkeit oder Hinweise auf Fahrunfähigkeit vorliegen (Art. 55 Abs. 2 SVG i.V.m. Art. 12a SKV). Wenn als Nebenwirkung der Cannabisarzneimittel die Fahrfähigkeit jedoch im konkreten Fall beeinträchtigt ist, kann das – wie bei allen anderen Arzneimitteln auch – bei einer polizeilichen Feststellung entsprechende Rechtsfolgen nach sich ziehen. Motorfahrzeugführer müssen generell über Fahreignung und Fahrkompetenz verfügen (Art. 14 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958[58] [SVG]. Es besteht deshalb hinsichtlich des Strassenverkehrsrechts kein Handlungsbedarf (vgl. auch Bericht in Erfüllung des Postulats 17.4076 Rechsteiner Paul «Perspektiven der Schweizerischen Drogenpolitik»). Allenfalls müssten aber die kantonalen Vollzugsbehörden, die verschreibenden Ärztinnen und Ärzte sowie die betroffenen Patientinnen und Patienten besser über die geltende Rechtslage informiert werden.

5.3 Schlussfolgerungen

Mit der Inkraftsetzung des revidierten Betäubungsmittelgesetzes (Cannabisarzneimittel) im August 2022 wurde das **Verbot von Cannabis zu medizinischen Zwecken aufgehoben** und die Verwendung von Cannabisarzneimitteln erleichtert. Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis, die zu medizinischen Zwecken verwendet werden, wurden beschränkt verkehrsfähig. Eine Ausnahmebewilligung des BAG für die Verwendung von Cannabisarzneimitteln ist nicht mehr erforderlich, die ärztliche Behandlung liegt damit entsprechend in der Verantwortung der Ärztinnen und Ärzte.

Der Bundesrat hat die Finanzierung einer **Vergütung von zulassungsbefreiten Cannabisarzneimitteln** über die OKP sowie eine allfällige alternative Finanzierung geprüft. Bei der aktuellen Evidenzlage ist eine Vergütung von zulassungsbefreiten Cannabisarzneimitteln über die OKP auch weiterhin nur

[56] SR 741.11
[57] SR 741.013.1
[58] SR 741.01

im Rahmen der Einzelfallvergütung möglich. Für eine allfällige künftige Vergütung von zulassungsbefreiten Cannabisarzneimittel über die OKP ist daher **weitere klinische Forschung notwendig**.

Die zukünftige Entwicklung und den eventuellen Regulierungsbedarf hinsichtlich Cannabisarzneimittel wird sich in den kommenden Jahren zeigen. Mittels der **begleitenden Datenerhebung** mit obligatorischer Meldung zur Behandlung mit Cannabisarzneimitteln lässt sich das weitere Optimierungspotential feststellen.

6 Cannabis zu rekreativen Zwecken

Als Betäubungsmittel eingestuftes Cannabis weist einen THC-Gehalt von 1 Prozent und mehr auf. Während die medizinische Verwendung von Cannabis mit einem THC-Gehalt ab 1 Prozent in der Schweiz seit August 2022 erlaubt ist, bleibt der Vertrieb und Konsum zu nicht-medizinischen Zwecken grundsätzlich verboten.

Seit zwei Jahrzehnten unterzieht sich die Cannabispolitik einem tiefgreifenden Wandel. In vielen Ländern weltweit wächst der Wunsch nach Alternativen im Umgang mit Cannabis zum langjährigen Verbot mit strafrechtlichen Sanktionen. So erlauben immer mehr Länder Cannabis zur medizinischen Verwendung und mehrere Länder haben auch den rekreativen Konsum bereits unter mehr oder weniger strengen Bedingungen legalisiert (vgl. Kap. 6.2). In der Schweiz können seit Mai 2021 **wissenschaftliche Pilotversuche** vom BAG bewilligt werden, in deren Rahmen Cannabis befristet legal konsumiert werden kann. Weitere Diskussionen zur Regulierung von Cannabis sind im Gange (vgl. Kap. 6.2).

6.1 Gesundheitliche Risiken

Die Wirkung von Cannabis ist je nach Zusammensetzung und Dosis beruhigend, euphorisierend bis leicht halluzinogen. Bei einem kurzfristigen und/oder sporadischen Konsum von Cannabis sind die gesundheitlichen Risiken verglichen mit anderen psychoaktiven Substanzen eher gering, aber keineswegs unbedenklich. Problematisch ist vor allem, wenn **häufig, viel und über längere Zeit** hinweg Cannabis konsumiert wird. Durch **langfristigen Risikokonsum** steigt bei Cannabiskonsumierenden die **Wahrscheinlichkeit von psychischen Erkrankungen** wie Depressionen, Angststörungen und Persönlichkeitsstörungen. Da Cannabis, häufig gemischt mit Tabak, meistens geraucht wird, erhöht sich das **Risiko von Entzündungen der Atemwege und Krebserkrankungen**. Zu den spezifischen Risiken verschiedener Produkttypen (z. B. Cannabisblüten, Cannabisharz, THC-haltige E-Liquids oder Tinkturen) und Konsumformen (rauchen, verdampfen, orale Einnahme, topische Anwendung) gibt die Übersicht über Cannabisprodukte in Anhang 2 einen vertieften Einblick.

Weiter weisen Forschungsergebnisse darauf hin, dass ein **Konsum in jungen Jahren** die Gehirnentwicklung beeinträchtigen kann (Aufmerksamkeit, Konzentration, Lernfähigkeit), vor allem bei häufigem oder hoch dosiertem Konsum. Nach heutigem Kenntnisstand sind diese Beeinträchtigungen grösstenteils reversibel, wenn der Konsum eingestellt wird. Weitgehend unbestritten ist, dass Cannabis bei Personen mit entsprechender Veranlagung **Psychosen** auslösen bzw. deren Entwicklung beschleunigen und den Krankheitsverlauf verschlechtern kann. Es ist aber nicht abschliessend geklärt, ob die Entwicklung einer Psychose auf den Cannabiskonsum zurückzuführen ist oder ob Personen mit einer entsprechenden Veranlagung tendenziell eher Cannabis konsumieren. Und schliesslich kann sich je nach Konsumhäufigkeit auch eine **Abhängigkeit** entwickeln.

Eine public-health-orientierte Regelung von Cannabis hat zum Ziel, **mit gesetzlichen Rahmenbedingungen diese Risiken des Cannabiskonsums möglichst zu minimieren**. Dabei ist davon auszugehen, dass eine gewisse Verbreitung des Konsums eine Realität ist, die sich mit gesetzlichen Massnahmen nicht vollständig verdrängen lässt, wie die 50-jährige Erfahrung mit der Prohibition gezeigt hat. Es geht also darum, die hinsichtlich der gesundheitlichen Auswirkungen effektivste Regelung zu finden (vgl. Abb. 8).

6.2 Kontext Schweiz

6.2.1 Politische Entwicklung

Der Bundesrat hat in der Botschaft zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (Pilotversuche mit Cannabis) vom 27. Februar 2019[59] wie auch in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats 17.4076 Rechsteiner Paul «Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik» vom 28. April 2021 aufgezeigt, dass im Bereich Cannabis eine **unbefriedigende Situation** besteht: Der Konsum stagniert seit Jahren auf hohem Niveau (Stand 2017 über 220'000 aktuell Konsumierende[60]) und es besteht ein **beträchtlicher Schwarzmarkt** mit entsprechenden Risiken für die Konsumierenden (gestreckte, verunreinigte Produkte, Kriminalisierung).

Bereits 2001 wollte der Bundesrat den Cannabiskonsum von Erwachsenen und den entsprechenden Kleinhandel entkriminalisieren.[61] Die Argumente waren ein verbesserter Jugendschutz, der Kampf gegen den Schwarzmarkt und die Gleichbehandlung der verschiedenen Suchtmittel durch das Gesetz. Diese **Revision scheiterte 2004** jedoch knapp im Parlament.

2008 wurde die eidgenössische **Volksinitiative «für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz»** von knapp zwei Dritteln der Stimmberechtigten abgelehnt. Die «Hanfinitiative» hatte einerseits zum Ziel, den Konsum, den Besitz, den Anbau und den Erwerb psychoaktiver Substanzen der Hanfpflanze zum Eigenkonsum nicht mehr unter Strafe zu stellen und andererseits den Anbau, die Herstellung, die Ein- und Ausfuhr sowie den Handel mit psychoaktiven Substanzen der Hanfpflanze durch den Bund zu regeln. Der Bund sollte ebenfalls durch geeignete Massnahmen sicherstellen, dass der Jugendschutz angemessen berücksichtigt wird und Werbung für psychoaktive Substanzen der Hanfpflanze sowie Werbung für den Umgang mit diesen Substanzen verboten ist.

Am 1. Oktober 2013 trat eine vom Parlament eingeleitete Änderung des BetmG in Kraft. Die Änderung wurde in der Zwischenzeit ins OBG überführt (Art. 15 OBG). Sie sieht vor, dass erwachsene Cannabiskonsumierende, die keine zusätzlichen Widerhandlungen begangen haben, von der Polizei mit einer innert 30 Tagen zahlbaren **Ordnungsbusse von 100 Franken** bestraft werden können. Das Hauptziel der Gesetzesänderung war eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands und der Kosten für die Justiz. Zudem sollte der Vollzug vereinheitlicht werden, da die Statistiken grosse Unterschiede zwischen den Kantonen zeigten und manche bereits ein vereinfachtes Bussensystem eingeführt hatten (vgl. Kap. 6.4.2).

Mit der Änderung des BetmG betreffend **Pilotversuche mit Cannabis** hat das Parlament 2020 - vor dem Hintergrund mehrerer Motionen und entsprechender Initiativen in verschiedenen Städten - die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um durch örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte wissenschaftliche Pilotversuche eine Evidenzgrundlage für mögliche Entscheide zur Weiterentwicklung der Cannabispolitik zu generieren (vgl. Kap. 6.3.4 und 6.5.3).

Weiter wurde mit dem Entscheid der SGK-N vom 28. April 2021, der **parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler** «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz» Folge zu geben und der Zustimmung vom 19. Oktober 2021 in der Schwesterkommission des Ständerates ein entsprechendes Rechtsetzungsverfahren zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs durch die SGK-N eingeleitet (vgl. Kap. 6.2.5).

[59] BBl 2019 2529
[60] Schweizerische Gesundheitsbefragung 2017: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Gesundheit > Schweizerische Gesundheitsbefragung
[61] BBl 2001 3812, Botschaft BBl 2001 3715

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Der Bundesrat hat im Bericht in Erfüllung des Postulats 17.4076 Rechsteiner Paul «Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik» bereits eine Auslegeordnung zu den Entwicklungen und dem Handlungsbedarf im Bereich der Cannabisregulierung erstellt. Darin empfahl er, gestützt auf die wissenschaftlichen Pilotversuche mit Cannabis den evidenzbasierten Weg der Schweizer Drogenpolitik weiter zu gehen und die Ergebnisse dieser Versuche abzuwarten. Mit der Annahme und Umsetzung der parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler durch die SGK-N hat das Parlament bei der Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken die Federführung übernommen und entschieden, ein entsprechendes Gesetzgebungsprojekt zu starten, bevor die Ergebnisse aus den Pilotversuchen vorliegen. Diese sollen allerdings bei der Gesetzgebung so weit möglich berücksichtigt werden.

6.2.2 Einstellungen der Bevölkerung

Eine im Auftrag des BAG durchgeführte repräsentative Umfrage untersuchte 2021 die Einstellungen der Schweiz Bevölkerung zur Legalisierung und Regulierung von Cannabis.[62] 70 Prozent der Befragten findet es wichtig, den gesetzlichen Umgang mit Cannabis in der Schweiz neu zu regeln. Zwei Drittel der Befragten unterstützen die anstehenden Pilotversuche zur kontrollieren Abgabe von Cannabis für den Konsum zu rekreativen Zwecken.

Ein Drittel der Befragten spricht sich klar für die Legalisierung von Cannabis aus, ein Drittel ist eher dafür. Gegen die Legalisierung von Cannabis zu rekreativen Zwecken sind knapp 30 Prozent der Befragten. Eine Mehrheit wünscht sich aber **keine Laissez-faire Politik** in diesem Bereich. Die Bevölkerung kann sich eine Legalisierung vorstellen, die mit einem **strikten Jugendschutz, einer verstärkten Prävention, einem Werbeverbot und einer hohen Besteuerung** der Cannabisprodukte einhergeht. Der Verkauf soll zudem nur in Spezialgeschäften erlaubt werden und bei der Produktion sollen hohe Qualitätsstandards gelten.

6.2.3 Wirtschaftliche Bedeutung des Cannabisschwarzmarkts

In einer vom BAG mitfinanzierten Studie von 2022 wurde die wirtschaftliche Bedeutung von Cannabis zu rekreativen Zwecken untersucht.[63] In der Schweiz werden demnach im aktuellen Schwarzmarkt **56 Tonnen Marihuana (Cannabisblüten) und Haschisch** umgesetzt, was einem Konsum von rund 750'000 Joints pro Tag entspricht. Mehr als 60 Prozent werden dabei von Konsumentinnen und Konsumenten verbraucht die fast täglich Cannabis konsumieren.

Dieser Konsum bringt eine erhebliche wirtschaftliche Aktivität mit sich, wobei der weitaus grösste Teil durch Schwarzmarktprozesse ausgelöst wird (Produktion, Import, Gross- und Detailhandel). Der **Umsatz im heutigen Schwarzmarkt entspricht rund 580 Millionen Franken** pro Jahr. Dazu kommen die generierten Umsätze im Bereich Strafvollzug (Polizei, Rechtsprechung und Justizvollzug) von rund 60 Millionen Franken und im Bereich Gesundheitswesen von rund 20 Millionen Franken. Wenn zu diesen direkten Effekten auch die indirekten Effekte durch Vorleistungen und generierte Einkommen gezählt werden, belaufen sich die Gesamteffekte auf rund 840 Millionen Franken für das Marktsegment, 110 Millionen für den Strafvollzug und 45 Millionen für das Gesundheitswesen. Der Cannabismarkt löst insgesamt also einen **jährlichen Umsatz von rund 1 Milliarde Franken in der Schweizer Volkswirtschaft** aus. Die Bruttowertschöpfung, also der im Produktionsprozess geschaffene Mehrwert, beträgt dabei rund 670 Millionen Franken (direkte und indirekte Effekte). Die direkte Wertschöpfung entspricht etwa 0.06 Prozent des Bruttoinlandprodukts, was in etwa der heimischen Automobil-Zulieferindustrie entspricht. Der Gesamtbeschäftigungseffekt der mit dem Cannabismarkt verbundenen wirtschaftlichen Aktivitäten beläuft sich auf etwa 4400 Vollzeitäquivalente.[64]

[62] Bütikofer, S. (2021): Einstellungen Legalisierung und Regulierung von Cannabis. Zürich: Sotomo.
[63] Hoff, O. (2022): Cannabis in the Swiss economy. Economic effects of current and alternate regulation in Switzerland. Genève: Université de Genève (Sociaograph – Sociological Research Stuides, 58).
[64] Hoff, O. (2022): Cannabis in the Swiss economy. Economic effects of current and alternate regulation in Switzerland. Genève: Université de Genève (Sociaograph – Sociological Research Stuides, 58).

6.2.4 Pilotversuche mit Cannabis

Inhalt und Ziel

Am 25. September 2020 hat das Parlament die Änderung des BetmG (Pilotversuche mit Cannabis) verabschiedet. Diese Revision schafft mit dem neuen Artikel 8*a* BetmG die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von örtlich, zeitlich und sachlich begrenzten, wissenschaftlichen Pilotversuchen mit Cannabis. So ist es möglich, mehr über die **Vor- und Nachteile eines kontrollierten Zugangs zu Cannabis** zu erfahren und die **Auswirkung von neuen Regelungsansätzen** in Bezug auf den Umgang mit Cannabis zu prüfen. Dieses Vorgehen soll eine fundierte wissenschaftliche Grundlage für mögliche künftige Entscheide zur Ausgestaltung der Cannabisregelung liefern.

Die Gesetzesänderung ist seit dem 15. Mai 2021 in Kraft und auf zehn Jahre befristet, d.h. bis am 14. Mai 2031, gültig. Die Voraussetzungen für die Durchführung der Pilotversuche sowie die Einzelheiten zum Gesuchverfahren sind in der Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz vom 31. März 2021[65] (BetmPV) geregelt (vgl. Kap. 6.3.3).

Die Pilotversuche sollen Erkenntnisse über die Auswirkungen eines kontrollierten Zugangs zu Cannabis auf die **physische und psychische Gesundheit der Konsumierenden** und das **Konsumverhalten** liefern. Zudem können **sozioökonomische Aspekte** wie die Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit (Absentismus) oder die Familie und die sozialen Beziehungen der Konsumierenden untersucht werden. Auch die **Auswirkungen auf den lokalen Schwarzmarkt** sowie den **Jugendschutz** und die **öffentliche Ordnung und Sicherheit** können Gegenstand der wissenschaftlichen Studien sein. Die konkreten Forschungsfragen werden von den jeweiligen Forschungsprojekten festgelegt.

Im Rahmen dieser wissenschaftlichen Studien können die Konsumierenden auf legalem Weg verschiedene Produkte auf Cannabisbasis erwerben, deren Qualität strikt kontrolliert wird. Die Teilnehmenden werden über die Produktinformation und vom geschulten Personal der Verkaufsstellen für die Risiken des Konsums sensibilisiert. Die Abzweigung in den Schwarzmarkt wird während der Lieferkette vom Saatgut bis zum Verkauf ausgeschlossen, da ein sog. Track & Trace-System diesen Prozess überwacht und streng kontrolliert. Für die Pilotversuche gelten strikte Anforderungen in Bezug auf den Jugend- und Gesundheitsschutz sowie ein absolutes Werbeverbot.

Forschungsagenda

Das BAG hat per Ende März 2021 von Forschungskreisen in der Schweiz in Zusammenarbeit mit internationalen Expertinnen und Experten auf diesem Gebiet eine **interdisziplinäre Forschungsagenda zur Cannabisregulierung**[66] erstellen lassen, welche die entsprechenden Wissenslücken bzw. den Forschungsbedarf für eine evidenzbasierte Regelung aufzeigt. Die Forschungsagenda schafft einen Orientierungsrahmen für die Pilotversuche und ergänzende Forschung. Sie zeigt insbesondere auf, welche wesentlichen Forschungsfragen sich in Zusammenhang mit der Cannabisregelung stellen, wie diese Forschungsfragen anhand der Relevanz für die politische Entscheidungsfindung zu priorisieren wären, welche dieser Fragen durch Pilotversuche zur Abgabe von Cannabis geklärt werden können und welche Fragen durch ergänzende Forschung (z. B. begleitende Ressortforschung des Bundes) untersucht werden müssten. Die identifizierten Fragen wurden vier Forschungsbereichen zugeordnet: individuelle und öffentliche Gesundheit, Jugendschutz, öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie sozioökonomische Fragen.

Bewilligte Pilotversuche (Stand August 2023)

Insgesamt sind über ein Duzend Gesuche zur Durchführung eines Pilotversuchs mit Cannabis beim BAG eingegangen. Mittlerweile hat das BAG fünf Pilotversuche bewilligt. Der erste Pilotversuch mit Cannabis konnte im April 2022 bewilligt werden. Der Pilotversuch wird von der **Universität Basel**

[65] SR 812.121.5
[66] Zwicky, R., Brunner, P., Caroni, F., & Kübler, D. (2021): A research agenda for the regulation of non-medical cannabis use in Switzerland. Zürich: Department of Political Science.

durchgeführt und untersucht den legalen Verkauf von Cannabis in **Apotheken**. Hauptziel der Studie ist die Beantwortung der Frage, wie sich der regulierte Cannabisverkauf in Apotheken gesundheitlich auf Personen auswirkt, die Cannabis konsumieren.

Im Frühjahr 2023 wurden vier weitere Pilotversuche vom BAG bewilligt. Eine Studie wird von der **Psychiatrischen Universitätsklinik in Zürich** durchgeführt und gibt Cannabis in **Apotheken, Cannabis Social Clubs und im Drogeninformationszentrum (DIZ)** an Bewohnende der Stadt Zürich ab. Die Studie untersucht, wie sich der kontrollierte Cannabisverkauf durch die jeweiligen Bezugsstellen auf die Konsumkompetenz von regelmässig Cannabiskonsumierende auswirkt.

Der Pilotversuch der **Stadt Lausanne** gibt Cannabis in einer **nicht-gewinnorientierten Verkaufsstelle** ab. Das Konzept lehnt sich an das Modell Québec mit seiner staatlichen Verkaufsgesellschaft für Cannabis an. Im Zentrum dieser Studie steht die Erforschung der Auswirkungen eines regulierten Zugangs zu Cannabis (1) auf den Konsum und Gesundheitszustand und (2) den Schwarzmarkt.

Im Rahmen des Pilotversuchs des **Vereins ChanGE** in Zusammenarbeit mit der **Universität Genf** wiederum wird untersucht, inwieweit ein Programm für den regulierten Zugang zu Cannabis die Kenntnisse über die Substanz und die damit verbundenen Probleme verbessern und die gesundheitlichen und sozialen Risiken, die üblicherweise mit dem Konsum von Betäubungsmitteln einhergehen, vermindern kann. Dazu wird eine Verkaufsstelle in der Gemeinde Vernier eingerichtet. Die offene, monozentrische Studie ist auf einen reglementierten, sicheren und verantwortungsbewussten Zugang zu Cannabis ausgerichtet und beruht auf einem **Vereinsmodell**, der sogenannten Cannabinothek.

Der Pilotversuch der **Universität Bern** schliesslich gibt Cannabis in **Apotheken** in den Gemeinden Bern, Biel und Luzern ab. Hauptziel dieser Pilotstudie ist es, zu evaluieren, wie sich der regulierte, nicht-gewinnorientierte Cannabisverkauf in Apotheken, kombiniert mit einem Beratungsangebot, auf das Konsumverhalten auswirkt. Insbesondere interessiert der Wechsel vom Rauchen zu alternativen Konsumformen.

Die bewilligten Pilotversuche werden auf der Webseite des BAG laufend veröffentlicht.[67]

6.2.5 Pa. Iv. Siegenthaler

Die parlamentarische Initiative 20.473 Siegenthaler «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz», die am 25. September 2020 im Nationalrat eingereicht wurde, hat die **Schaffung eines legalen Cannabismarkts** und eine **umfassende Regelung von Anbau, Produktion, Handel und Konsum von THC-haltigem Cannabis** zum Ziel.

Mit dem Entscheid der SGK-N vom 28. April 2021, der parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler Folge zu geben und der Zustimmung vom 19. Oktober 2021 in der Schwesterkommission des Ständerates, wurden die entsprechenden rechtsetzenden Arbeiten durch die SGK-N aufgenommen. Im Frühjahr 2022 hat die SGK-N die Einsetzung einer Subkommission «Cannabisregulierung» mit neun Mitgliedern beschlossen.

6.3 Kontext international

Auch in anderen Ländern ist die Regulierung bzw. Legalisierung von Cannabis zur nicht-medizinischen Verwendung ein Politikum. 2012 haben die ersten beiden US-amerikanische Bundesstaaten (Colorado und Kalifornien) Cannabis auch zu rekreativen Zwecken legalisiert. Nach und nach zogen

[67] Übersicht über bewilligte Pilotversuche: www.bag.admin.ch > Gesund leben > Sucht & Gesundheit > Cannabis > Pilotversuche mit Cannabis > Übersicht über die bewilligten Pilotversuche

anschliessend auf dem amerikanischen Kontinent Uruguay (2014), Kanada (2019) sowie weitere US-amerikanische Bundesstaaten nach.

Währenddessen haben auch in Europa die Diskussionen über Alternativen zur Cannabisprohibition deutlich an Fahrt aufgenommen (vgl. Kap. 6.3.1). Die Regulierungsformen in den Ländern, in denen Cannabis zu rekreativen Zwecken legalisiert wurde, unterscheiden sich stark. Die meisten US-amerikanische Staaten entschieden sich für ein **«for profit»-Modell**. Auch in Kanada dominieren in den Provinzen kommerzielle Verkaufsmodelle, wobei es hier auch Ausnahmen gibt. Zudem ist die Produktion und der Jugendschutz sehr streng geregelt. Dagegen werden in Uruguay und Malta **nicht-gewinnorientierte Modelle** des Cannabisverkaufs erprobt (vgl. Kap. 6.3.2). In Kapitel 6.6.2 wird anschliessend näher auf die jeweiligen Modelle sowie die Datenlage und die Erfahrungen eingegangen.

6.3.1 Rechtsvergleich mit Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

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[68] (AEUV) **legislative Kompetenzen im Bereich des grenzüberschreitenden illegalen Drogenhandels**. Gestützt auf diese Kompetenz hat der Rat 2004 den Rahmenbeschluss 2004/757/JI[69] erlassen. Dieser legt Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen und Grundstoffen 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 Einheits-Übereinkommen von 1961 über die Betäubungsmittel[70] ratifiziert.

In den letzten Jahren gab es in einigen europäischen Ländern Entwicklungen hin zu einem liberaleren Umgang mit nicht-medizinischem Cannabiskonsum:
In **Portugal** wurde 2000 der Konsum und Besitz kleiner Mengen von sämtlichen Drogen **entkriminalisiert**. In **Spanien** haben sich in einigen Regionen nicht-gewinnorientierte Vereine – sogenannte «**Cannabis Social Clubs**» – etabliert, in denen Mitglieder zum Eigenkonsum Cannabis beziehen und konsumieren können. Sie bewegen sich in einer rechtlichen Grauzone und stützen sich auf eine Rechtsprechung[71], welche nahelegt, dass Handlungen im privaten Raum (Konsum, Produktion, Weitergabe ohne Profit) nicht strafrechtlich verfolgt werden[72]. Sowohl in Portugal wie auch in Spanien ist der Verkauf und Konsum von Cannabis aber nicht legal.

Als erstes europäisches Land hat **Malta** Ende 2021 den **Eigenanbau** und sogenannte **Cannabis Social Clubs** erlaubt. Die Details der Regelung sind noch in Arbeit, das Gesetz ist entsprechend noch nicht in Kraft. Im Juni 2022 hat die **luxemburgische Regierung** einen neuen Gesetzesentwurf vorgelegt, der darauf abzielt, den **Eigenanbau** zu legalisieren und zu regulieren. Wenn er angenommen wird, dürfen Erwachsene in Luxemburg bis zu vier Cannabispflanzen pro Haushalt anbauen (für den persönlichen, nicht medizinischen Gebrauch).

Die **deutsche Regierung** hat die Einführung einer kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften 2021 in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten und

[68] Konsolidierte Fassung 2016: ABl. C 202 vom 7.6.2016
[69] 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, ABl. L 335 vom 11.11.2004, S. 8
[70] Einheits-Übereinkommen von 1961 über die Betäubungsmittel in der durch das Protokoll vom 25. März 1972 geänderten Fassung, SR 0.812.121
[71] STS 2225/1974 vom 8. Mai 1974 und in Übereinstimmung mit den früheren Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs STS 764/1973 vom 10. Oktober 1973 und STS 245/1974 vom 14. Februar 1974.
[72] Marks, Amber, Treating the 'Personal' as Private: Contextualising the Normative Framework of Cannabis Clubs in Spain within a 'Global Model of Constitutional Rights' (June 20, 2017)

im Herbst 2022 eine Eckpunktepapier vorgelegt. Nach Abklärungen mit der Europäischen Kommission hat die deutsche Regierung im April 2023 informiert, dass die Legalisierung weniger umfangreich sein soll als bislang geplant. Vorgesehen ist nun auch hier die Legalisierung des **Eigenanbaus** und der straffreie Kauf von Cannabisprodukten in **Cannabis Social Clubs**. Zusätzlich sollen **wissenschaftliche, regionale Modellprojekte** mit weitergehenden Verkaufsmöglichkeiten möglich sein. Dies in Anlehnung an die Pilotversuche in der Schweiz.

In den **Niederlanden** ist seit 1976 der Verkauf, Besitz und Konsum von Kleinmengen an Cannabis **de facto legalisiert**, d.h. 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 hat das Parlament in den Niederlanden deshalb ein Gesetz zur befristeten, örtlich begrenzenten Legalisierung des Anbaus von Cannabis angenommen. Der Gesetzesvorschlag ist ein «**Experimentiergesetz**», da für die Dauer des Experiments von der bestehenden Gesetzeslage abgewichen werden soll. Während des Experiments fällt die Produktion und der Vertrieb von Cannabis für die teilnehmenden Gemeinden nicht unter das niederländische Betäubungsmittelgesetz. In die Rechtsverordnung werden die Rahmenbedingungen über die Anforderungen an die Hanfzucht und den Verkauf an Coffeeshops aufgenommen. Das wissenschaftliche Experiment wurde mehrmals verschoben und soll voraussichtlich Mitte 2023 starten. Es sieht vor, dass die Regierung während vier Jahren testweise in maximal zehn Gemeinden legal Cannabis produziert und an die «Coffeeshops» liefert. Mit dieser Versuchsgesetzgebung beschreiten auch die Niederlande den Weg der wissenschaftlichen Erprobung einer neuen Cannabisregelung.

In **Frankreich** hat sich Ende Januar 2023 der in der französischen Verfassung verankerte «Conseil économique, social et environnemental» für eine Legalisierung von Cannabis ausgesprochen und ein Modell zur Umsetzung vorgeschlagen.[73]

6.3.2 Rechtsvergleich mit weiteren Staaten

Seit 2014 haben 21 **US-amerikanische Bundesstaaten** und Washington, DC Cannabis für den nichtmedizinischen Konsum legalisiert, obwohl dies in einem **potenziellen Konflikt mit dem Bundesrecht** steht. Bislang toleriert die Bundesregierung diese gliedstaatlichen Regelungen. Die Regelung dieser legalen Cannabismärkte ist in den meisten Bundestaaten an die Regelung des Alkoholmarktes in den USA angelehnt, das heisst die Produktion und der Vertrieb des Cannabis ist **marktwirtschaftlich organisiert**, wobei strenge gesundheitspolizeiliche und wettbewerbsrechtliche Vorgaben bestehen.

Als erster souveräner Staat hat **Uruguay** Cannabis legalisiert. Seit 2014 findet eine schrittweise Umsetzung der strengen Regulierung mit umfassender staatlicher Kontrolle statt. Diese beinhaltet ein Konsumentenregister, ein staatliches **Anbaumonopol**, die Möglichkeit des **Eigenanbaus**, **Cannabis Social Clubs** und eine kontrollierte Abgabe über **lizenzierte Apotheken**.

Kanada hat im April 2017 ein Gesetz zur Legalisierung von Cannabis vorgelegt, welches am 17. Oktober 2018 in Kraft getreten ist. Die Regelung legt einen starken Fokus auf die öffentliche Gesundheit und den Gesundheitsschutz, mit Werbeeinschränkungen wie beim Tabak und einer strengen Jugendschutzgesetzgebung. Anbau und Vertrieb sind meist marktwirtschaftlich organisiert, aber die privaten Firmen müssen eine staatliche Lizenz beantragen. Der Verkauf ist föderalistisch geregelt, so dass jede Provinz ihre eigenen Regelungen aufstellen kann. So hat unter anderem Québec ein staatliches Monopol für den Verkauf von Cannabis eingeführt.

[73] Fédération Addiction: www.www.federationaddiction.fr > actualites > substances > cannabis et cbd

6.4 Aktuelle Rechtslage in der Schweiz

Gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d BetmG gelten als verbotene Betäubungsmittel unter anderem solche des Wirkungstyps Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken. Das bedeutet, dass sowohl Anbau, Einfuhr, Herstellung, Inverkehrbringen und Konsum grundsätzlich verboten und strafbar sind (vgl. Kapitel 3.1.1). In der BetmVV-EDI wird festgelegt, dass als Cannabis Hanfpflanzen oder Teile davon gelten, welche einen durchschnittlichen Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1 Prozent aufweisen und sämtliche Gegenstände und Präparate, welche einen Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1 Prozent aufweisen oder aus Hanf mit einem Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1 Prozent hergestellt werden (vgl. Kapitel 3.1.2). Dieser THC-Grenzwert gilt auch für Cannabisextrakte (Extrakte, Tinkturen, Haschisch). Folglich gehört Cannabis (Hanf und Hanfextrakte mit einem Gesamt-THC-Gehalt von mind. 1 Prozent) zu den verbotenen kontrollierten Substanzen nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe d BetmKV und unterliegt dem Verbot gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d BetmG.

6.4.1 Ordnungsbussenverfahren

Mit der Änderung des BetmG per Oktober 2013 und dem dadurch eingeführten Ordnungsbussenverfahren[74] wurde eine schweizweit einheitliche, vereinfachte Strafverfolgung von erwachsenen Cannabiskonsumierenden angestrebt. Damit wurde der Cannabiskonsum von Erwachsenen als einfache Gesetzesübertretung behandelt und mit einer **Ordnungsbusse von 100 Franken** bestraft, sofern keine anderen Widerhandlungen vorliegen. Der Besitz zum persönlichen Gebrauch von bis zu zehn Gramm Cannabis ist seit 2013 strafffrei.

Ziel des Ordnungsbussenverfahrens war eine Harmonisierung der kantonalen Sanktionspraxis mit der Absicht, die Gleichbehandlung aller Cannabiskonsumierenden zu fördern und die Kosten für die Strafvverfolgung zu reduzieren. In der Folge zeigte sich jedoch, dass die Strafverfolgung kantonal nach wie vor sehr unterschiedlich gehandhabt wird.[75]

Seit dem 1. Januar 2020 fällt der unbefugte Konsum von Cannabis unter das Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016[76] (OBG) sowie die Ordnungsbussenverordnung vom 16. Januar 2019[77] (OBV). Die entsprechenden Bestimmungen des Ordnungsbussenverfahrens im BetmG wurden aufgehoben. Der unbefugte vorsätzliche Konsum von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis (Art. 19*a* Ziff. 1 BetmG) wird mit einer Busse von max. 300 Franken bestraft (vgl. Art. 1 Abs. 4 OBG).

6.4.2 Pilotversuche mit Cannabis

Die Revision des Betäubungsmittelgesetzes (Pilotversuche mit Cannabis) wurde am 29. September 2020 vom Parlament verabschiedet. Sie schafft in einem neuen Artikel 8*a* BetmG die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von **örtlich, zeitlich und sachlich begrenzten wissenschaftlichen Pilotversuchen**, um Erkenntnisse über die Auswirkungen eines geregelten Umgangs mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken zu gewinnen. Pilotversuche können auf entsprechendes Gesuch hin vom BAG nach **Anhörung der betroffenen Kantone und Gemeinden** bewilligt werden. Pilotversuche sollen so durchgeführt werden, dass der **Gesundheits- und Jugendschutz, der Schutz der öffentlichen Ordnung sowie die öffentliche Sicherheit gewährleistet** sind.

In der Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz vom 31. März 2021 (BetmPV) werden die zentralen Aspekte geregelt: Die Pilotversuche müssen zeitlich auf **fünf Jahre** und örtlich auf **eine oder mehrere Gemeinden** begrenzt werden. Die Anzahl Teilnehmerinnen und

[74] AS 2013 1451; Botschaft BBl 2011 8195
[75] Zobel, F. / Homberg, C. / Marthaler, M. (2017): Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis : analyse de la mise en œuvre (Forschungsbericht Nr. 82). Lausanne: Sucht Schweiz.
[76] SR 314.1
[77] SR 314.11

Teilnehmer je Pilotversuch darf **5000 Personen** nicht überschreiten, die Teilnehmenden müssen **volljährig** sein, nachweislich bereits Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis **regelmässig konsumieren** und ihren Wohnsitz in dem Kanton haben, in dem der Pilotversuch durchgeführt wird. Gefährdete Personengruppen (z. B. Schwangere oder Personen, die urteilsunfähig sind) sind von der Teilnahme ausgeschlossen. Für den Anbau der Produkte muss eine Ausnahmebewilligung eingeholt werden. Der Anbau muss grundsätzlich nach den Regeln der guten landwirtschaftlichen Praxis und den **Vorschriften der Bio-Verordnung** erfolgen. Wenn immer möglich müssen Cannabisprodukte aus **Schweizer Herkunft** sein. Es gelten Produkteanforderungen zur **Produktequalität** und zur **Produkteinformation** sowie ein **Werbeverbot**. Die Pilotversuche können also nicht beliebige Rahmenbedingungen für den legalen Verkauf von Cannabis ausprobieren, sondern müssen insbesondere im Bereich Prävention und Gesundheitsschutz strenge Vorgaben einhalten. Einige der Rahmenbedingungen für die Pilotversuche im Bereich Prävention, Jugendschutz und Konsumentenschutz könnten deshalb auch für eine definitive Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken (pa. Iv. 20.473 Siegenthaler) übernommen werden, falls dabei der Schutz der öffentlichen Gesundheit im Vordergrund stehen sollte.

Das BAG kontrolliert die Einhaltung der Bestimmungen der BetmPV und kann dazu die kantonalen Vollzugsbehörden beiziehen. Ein zentrales Element der Verordnung betrifft die Berichterstattung und die Auswertungen der Pilotversuche. Die Inhaberinnen und Inhaber von Bewilligungen für Pilotversuche haben das BAG jährlich über den Verlauf des Pilotversuchs sowie über die bezogenen, abgegebenen und gelagerten Mengen der Produkte zu informieren und die Ergebnisse des Pilotversuchs in einem Forschungsbericht zu dokumentieren. Das BAG wird verpflichtet, über die **Forschungsberichte laufend zu informieren**, **im Hinblick auf den Erlass einer möglichen Gesetzesänderung für die Regelung des Umgangs mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis auszuwerten** und dem Bundesrat spätestens nach Abschluss sämtlicher Pilotversuche Bericht zu erstatten. Gestützt auf diesen Bericht wird der Bundesrat die Bundesversammlung über die Ergebnisse der Pilotversuche informieren.

6.5 Cannabisregulierungsmodelle

Der legale Verkauf und die legale Produktion von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken kann unterschiedlich geregelt werden (sog. Cannabisregulierungsmodelle). Zu deren Einordnung auf dem gesamten Spektrum hilft das theoretische Modell der Suchtmittelregulierung (vgl. Kap. 6.5.1).

Die in anderen Ländern eingeführten Ansätze zur Cannabislegalisierung (vgl. Kap. 6.3) unterscheiden sich stark: Während in den USA in verschiedenen Bundesstaaten primär kommerzielle Cannabismärkte geschaffen wurden, bei denen Cannabis ähnlich geregelt wurde wie Alkohol, hat Kanada seinen Markt strikter geregelt und den Gesundheits- und Jugendschutz stärker gewichtet. Noch einmal anders geregelt ist Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken in Uruguay, wo der Staat die Produktion kontrolliert und die Abgabe nur in Apotheken und in nicht-gewinnorientierten Vereinen möglich ist. In Malta sind der Eigenanbau und Cannabis Social Clubs (CSC) erlaubt. Die Erfahrungen mit diesen neuen Cannabisregelungsmodellen sind erst jung, weshalb **zu Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit und Sicherheit aber auch auf die Wirtschaft noch robuste Daten fehlen**.

Im Groben zu unterscheiden sind Modelle, in denen die Entkriminalisierung von Cannabis im Vordergrund steht (vgl. Kap 6.5.2) und Modelle, in denen Cannabis legal produziert und/oder verkauft werden kann (vgl. Kap 6.5.3). Innerhalb dieser beiden Modelle gibt es zahlreiche Umsetzungsmöglichkeiten, die in den folgenden Kapiteln erläutern werden sollen. Auch aufgezeigt werden die gesundheitlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der einzelnen Modelle, wo entsprechende Evidenzen vorhanden sind. Dieses Kapitel stützt sich u.a. auf den Grundlagenbericht von Pardal et al (2022), der für diesen Postulatsbericht vom BAG in Auftrag gegeben wurde.[78]

[78] Pardal et al (2022): Alternatives to for-profit commercialization of cannabis supply for non-medical use. Brüssel: RAND.

6.5.1 Spektrum der Suchtmittelregulierung

Die nationalen und internationalen Erfahrungen mit der Regelung von legalen und illegalen Suchtmitteln lassen sich vereinfacht in das theoretische Modell der Suchtmittelregulierung in Abbildung 6 übertragen. Dieses Modell stellt die sozialen und gesundheitlichen Folgekosten in Abhängigkeit verschiedener Regelungsvarianten dar. Das Spektrum reicht von der strikten Prohibition bis hin zu einem völlig liberalisierten legalen Markt. Die sozialen und gesundheitlichen Kosten des Substanzkonsums fallen bei diesen beiden Extremen am höchsten aus. Diesen beiden Polen ist gemein, dass sie unkontrollierte Märkte schaffen. Im liberalen legalen Markt haben die Marktkräfte freie Hand, was zu einer Ausweitung der Anzahl Konsumierender und einer Zunahme des Pro-Kopf-Konsums führen dürfte. Auf der anderen Seite führt eine strikte Prohibition zwar nicht zu einem Konsumanstieg, aber die Risiken für die Konsumierenden steigen aufgrund der Gefahren des unkontrollierten Schwarzmarktes und der Kriminalisierung an. Diese Extremansätze stehen denn politisch auch nicht im Vordergrund.

Zwischen diesen beiden Polen gibt es verschiedene Modelle, die einen besseren Gesundheits- und Jugendschutz bieten. Sie reichen von dem in der Schweiz geltenden Cannabisverbot mit einer ausgebauten Suchthilfe und Schadensminderung über das Entkriminalisierungsmodell, hin zu Modellen mit einer sehr strikten Marktregulierung ohne Kommerzialisierung der Suchtmittel bis zum Modell «Alkohol» mit gewissen Werbeeinschränkungen und Jugendschutzmassnahmen.

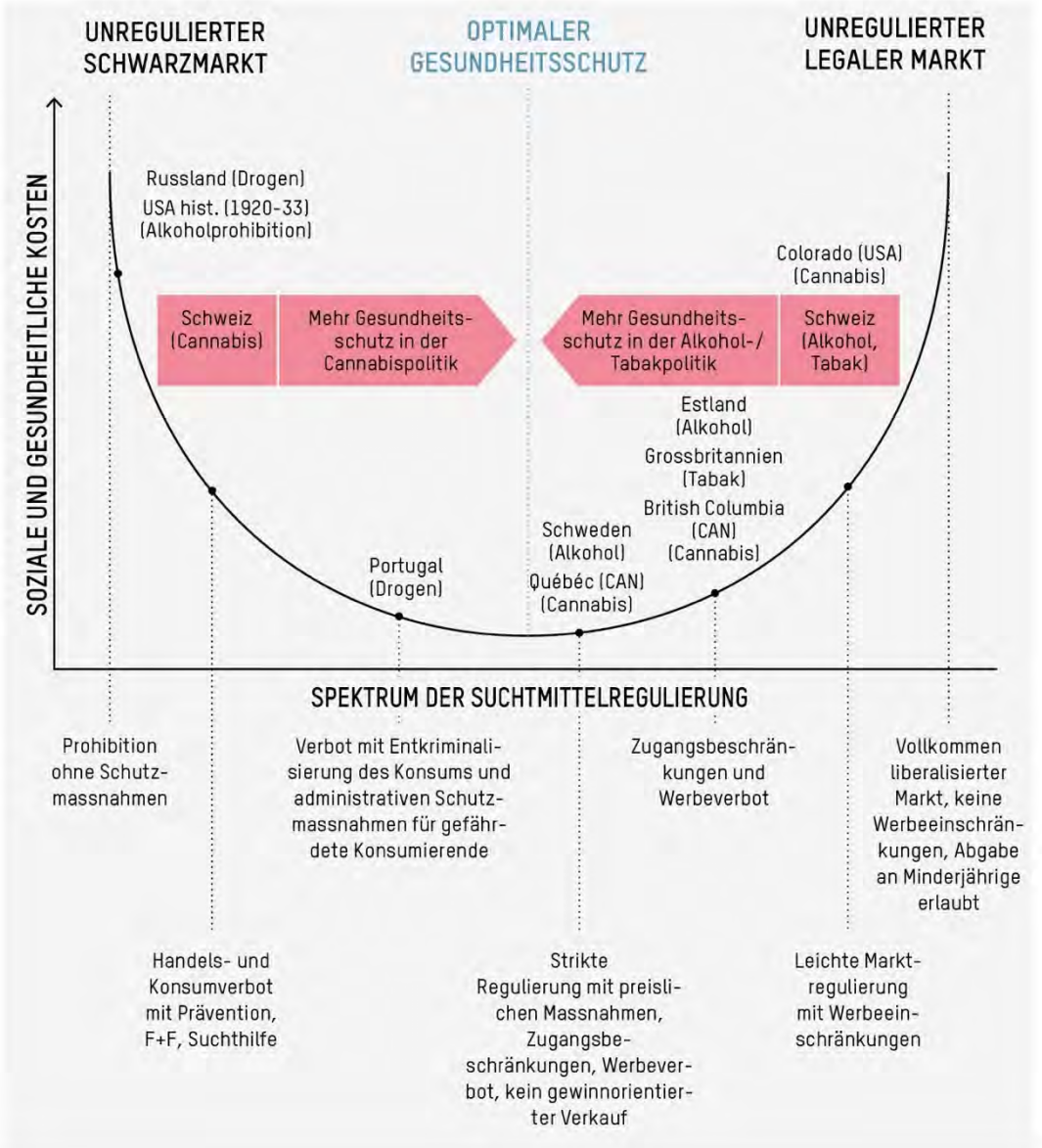

Abbildung 7: Soziale und gesundheitliche Kosten in Abhängigkeit von der Suchtmittelregulierung

6.5.2 Entkriminalisierungsmodelle

Unter Entkriminalisierung versteht man in der Regel die **Abschaffung der strafrechtlichen Sanktionen** für den Konsum und Besitz zum Zweck des eigenen Konsums einer kontrollierten, verbotenen Substanz.[79] Das heisst, der Eigengebrauch ist zwar immer noch verboten, wird aber nicht als Straftat behandelt. Meistens werden anstelle strafrechtlicher Sanktionen **administrative, zivilrechtliche Sanktionen oder Ordnungsbussen** verhängt. Es gibt aber auch Länder, wo sämtliche Strafen abgeschafft wurden. Eine Entkriminalisierung kann *de jure* erfolgen, d.h. dass dazu das Gesetz geändert wurde oder ein Entscheid eines Verfassungsgerichts zugrunde liegt. Sie kann auch *de facto* erfolgen, das heisst, dass die entsprechenden strafrechtlichen Bestimmungen in der mit geringer Priorität strafrechtlich verfolgt oder in der Praxis nicht angewendet werden, etwa basierend auf einer Depriorisierung bei der Polizei oder der Staatsanwaltschaft.

Weltweit haben bis dato rund 30 Staaten den **persönlichen Konsum von Cannabis sowie den Besitz** zu diesem Zweck entkriminalisiert. Ein bekanntes Beispiel in Europa ist Portugal, dass den Konsum von sämtlichen kontrollierten Substanzen nicht mehr strafrechtlich sanktioniert. Beim Besitz kommen meist Höchstmengen zur Anwendung (z. B. 3 Gramm in Belgien, 25 Gramm in Portugal für getrocknete Cannabisblüten), bei deren Überschreiten weiterhin eine strafrechtliche Sanktion droht.

Im Gegensatz zur Entkriminalisierung wird bei einer *Legalisierung* das Cannabisverbot aufgehoben, was bedeutet, dass der Konsum explizit erlaubt ist. Typischerweise wird bei einer Legalisierung zusätzlich auch ein rechtlicher Rahmen für die legale Produktion und den Vertrieb von Cannabis geschaffen, während diese Systeme bei einer Entkriminalisierung meist weiterhin strafrechtlich verfolgt werden. Es gibt aber auch einige Länder wie die Tschechische Republik oder Südafrika, wo zusätzlich zum Konsum der **Anbau für den Eigenbedarf entkriminalisiert** ist. In Spanien ist zusätzlich der **gemeinschaftliche, private und nicht gewinnorientierte Anbau** in sogenannten Cannabis Social Clubs entkriminalisiert. Noch weiter sind die Niederlande gegangen, wo seit 1976 neben dem Konsum und Besitz auch der **Verkauf von Cannabis in kleinen Mengen** an Erwachsene in sogenannten Coffeeshops toleriert wird, obwohl dieser nach dem Gesetz strafbar bleibt. Trotz dieses rechtlichen Graubereichs sind so 600 Coffeeshops entstanden, die auch lizenz- und umsatzsteuerpflichtig sind. Es handelt sich deshalb um eine de facto Legalisierung, wobei aber die ganze Produktion weiter strafrechtlich verfolgt wird.[80]

Mit den verschiedenen Entkriminalisierungsmodellen bestehen mittlerweile langjährige Erfahrungen. Gemein ist den Ansätzen, dass die Konsumierenden nicht mehr im Fokus der Repression sind und damit auch bis zu einem gewissen Grad entstigmatisiert werden. Eine signifikante Zunahme des Konsums ist in keinem dieser Modelle zu beobachten. Die Repressionskosten im Zusammenhang mit dem Cannabisverbot können je nach Umfang der Entkriminalisierung deutlich gesenkt werden. Zudem ist dieser Weg **vereinbar mit den Drogenkontrollübereinkommen der UNO**. Auch aus diesem Grund hat der Bundesrat bei der gescheiterten BetmG-Revision von 2001 auf eine weitgehende Entkriminalisierung gesetzt, die auch den Kleinhandel umfasst hätte.[81]

Jedoch bleibt bei der Entkriminalisierung je nach Umfang ein bedeutender **Schwarzmarkt** bestehen. Auch ist eine staatliche **Kontrolle der Produktequalität** nicht gewährleistet, da Cannabis weiterhin ein verbotenes Produkt bleibt.[82] Eine **Besteuerung** des Konsums ist so – ausser im niederländischen Modell – ebenfalls ausgeschlossen.

[79] Eastwood, N. (2020): Cannabis decriminalization policies across the globe. In: Decorte et al. (2020): Legalizing cannabis. Experiences, lessons and scenarios. London: Routledge.
[80] Die niederländische Regierung hat aber in zehn niederländischen Städten einen auf vier Jahre angelegten Pilotversuch mit dem Verkauf von Cannabis aus staatlich lizenziertem Anbau gestartet. Der Verkauf aus dieser geregelten Produktion von Cannabis soll voraussichtlich ab der zweiten Hälfte des Jahres 2023 starten.
[81] Vgl. BBl *2001* 3812, Botschaft BBl *2001* 3715
[82] Hier können freiwillige Drug Checking Angebote begrenzt Abhilfe schaffen.

6.5.3 Legalisierungsmodelle

Legalisierung oder Regulierung ist die Schaffung eines **rechtlichen Rahmens für die legale Herstellung, Lieferung und den Besitz einer kontrollierten Droge** für nicht-medizinische Zwecke.[83]

KATEGORIE	BEREICH	MODELL	LÄNDERBEISPIELE
Selbstversorgung		**Eigenanbau** (Homegrowing)	– Luxemburg (2022, Gesetzesentwurf liegt vor) – meiste Staaten mit weitergehenden Modellen
		gemeinschaftliche Selbstversorgung (Cannabis Social Clubs)	– Uruguay (2014) – Malta (2021)
Nicht-gewinnorientierte Ansätze	Produktion und Vertrieb[79]	**Nonprofit-Organisationen (NPO)**	bei medizinischem Cannabis New Hampshire und Delaware, USA
	Verkauf (Detailhandel)	**Verkaufsstellen von privaten NPO** (privatrechtliche NPO)	not-for-profit gambling societies in Neuseeland (nicht Cannabis)
		Verkaufsstellen der Gemeinden (community trust model mit öffentlich-rechtlichen NPO)	alcohol licensing trusts in Neuseeland (nicht Cannabis)
Staatliches Monopol	Produktion und Vertrieb	**staatliches Produktionsmonopol**	Vertrags Anbau von Medizinalcannabis in Deutschland durch Private und Vertrieb durch staatl. Cannabisagentur
		Monopolkonzession an privaten Produzenten	Keine Beispiele für Cannabis
	Verkauf (Detailhandel)	**Staatliche Monopolgesellschaft für Cannabisverkauf**	Québec, Kanada (2018)
		Monopolkonzession an «for benefit» Unternehmen (Modell «Lotteriefonds»)	Keine Beispiele für Cannabis
Kommerzieller Markt	Produktion und Vertrieb	**Privatwirtschaftliche Produzenten**	u.a. Colorado, USA (2012), Uruguay (2014), Kanada (2018)
	Verkauf (Detailhandel)	**Verkauf in Apotheken**	Uruguay (2014)
		Cannabisshops	Colorado, USA (2012) und div. US-Staaten und kanadische Provinzen

Tabelle 2: Modellübersicht

[83] Eastwood, N. (2020): Cannabis decriminalization policies across the globe. In: Decorte et al. (2020). Legalizing cannabis. Experiences, lessons and scenarios. London: Routledge.

Zu unterscheiden sind Produktionsmodelle und Verkaufsmodelle für Cannabis (vgl. Tabelle 2). In den Selbstversorgungsmodellen fallen die Produktion und der Verkauf zusammen. Die Modelle können in der Praxis gemischt werden – etwa in dem z. B. die Produktion gewinnorientiert sein kann, aber die Distribution und der Verkauf nicht-gewinnorientiert. In der Praxis kombinieren die meisten Staaten mit legalen Cannabismärkten mehrere Grundmodelle. Der vierten Spalte können einige Länderbeispiele entnommen werden.

Zu einigen Legalisierungsmodellen werden in der Schweiz Pilotversuche durchgeführt (vgl. Kap. 6.2.4).

6.5.3.1 Selbstversorgung

Die am wenigsten weit gehende Form der Legalisierung umfasst die Selbstversorgung der Konsumierenden, entweder individuell bzw. auf Haushalte beschränkt, oder aber auch kollektiv im Rahmen von Cannabis Social Clubs. Es handelt sich dabei quasi um eine Legalisierung der wichtigsten Entkriminalisierungsmodelle.

6.5.3.1.1 Eigenanbau

Beschrieb des Modells: Der legale Eigenanbau ermöglicht Konsumentinnen und Konsumenten, eigene Cannabispflanzen zu kultivieren. Dabei sind der persönliche Konsum sowie Besitz und Anbau zu zu diesem Zweck legal.

Länder: Den Eigenanbau legalisiert haben bisher Australien (Australian Capital Territory), Kanada (ausser den Provinzen Manitoba und Québec), Malta, die meisten US-Staaten mit legalen Cannabismärkten und Uruguay. Ausser Australien sind in diesen Ländern neben dem Eigenanbau auch andere Versorgungsmodelle in Kraft. Luxemburg hat zudem im Juni 2022 beschlossen, den Anbau und Konsum von Cannabis im privaten Raum ebenfalls zu legalisieren. Von den ursprünglich geplanten Verkaufsstellen sehen sie ab.

Regelungsaspekte: Die Regulierungen zum Eigenanbau sind in der Regel nicht komplex: Sie definieren insbesondere, wer Cannabis zuhause anbauen darf (Altersgrenze, je nach Land bei 18, 19 oder 21 Jahren) und wie viel angebaut werden darf (Anzahl Cannabispflanzen, typischerweise sechs Cannabispflanzen pro Person, drei in Blüte). Häufig wird die Weitergabe geregelt (typischerweise ist Verschenken legal). In Uruguay und Malta besteht zudem eine Registrierungspflicht der Selbstanbauer. Hinzukommen können weitere Anforderungen beispielsweise an die Sichtbarkeit der Cannabispflanzen, an die Aufbewahrung der Cannabisprodukte oder an die Identifizierbarkeit der Pflanzen. Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit ist zudem der Ansatz von Malta interessant, das kostenlose Analysen der Produkte aus dem Eigenanbau anbieten will.[84] Damit können Risiken im Zusammenhang mit der ungenügenden Produktequalität im Eigenanbau begegnet werden (insb. mikrobielle Verunreinigungen).

Denkbar wäre auch, dass die Herstellung bestimmter Produkte wie etwa Cannabiskonzentrate, die mit komplexeren technischen Verfahren gewonnen werden und bei denen bei falscher Handhabung grössere Risiken bestehen, für den Eigenanbau untersagt blieben oder dazu eine spezielle Konzession für die Hausproduktion notwendig wäre – z. B. entsprechend der Konzessionierung von Hausbrennereien für die nicht gewerbsmässige Herstellung gebrannter Wasser gemäss Bundesgesetz über die gebrannten Wasser von 1932.[85]

[84] Pardal et al (2022): Alternatives to for-profit commercialization of cannabis supply for non-medical use. Brüssel: RAND.
[85] Alkoholgesetz, AlkG, SR 680

Datenlage: Als Legalisierungsmodell wurde der Eigenanbau noch wenig untersucht.[86] Es kann aber davon ausgegangen werden, dass ähnliche Effekte eintreten wie bei den bereits länger erprobten entsprechenden Entkriminalisierungsmodellen: Eine signifikante Zunahme des Konsums ist nicht zu erwarten und die Konsumierenden sind nicht mehr im Fokus der Repression. Entsprechend können die Repressionskosten gesenkt werden.

Vor- und Nachteile: Die gesellschaftlichen Risiken der Einführung eines solchen Modells sind gering. Es ermöglicht einen legalen Status für Konsumierende, die sich selber versorgen können und wollen. Im Gegensatz zum Modell «kommerzieller Markt mit lizenzierten Verkaufsstellen» ist keine signifikante Zunahme des Konsums und der Potenz von Cannabis festzustellen. Die Regulierung von Cannabis senkt zudem die Verurteilungen wie auch die Repressionskosten und führt so zu einer Abnahme der sozialen Kosten und der Stigmatisierung.

Ein Nachteil dieser Regelung ist die geringe Reichweite. Die legale Selbstversorgung beim Eigenanbau erreicht in den USA und Kanada nur 3–10 Prozent der Konsumierenden (wenn das Modell exklusiv angeboten wird, dürfte der Anteil etwas höher liegen). Eine allfällige Registrierung der Konsumierenden, die Eigenanbau betreiben wollen, kann die Attraktivität dieses Modells weiter verringern. Der Schwarzmarkt kann so nicht ausreichend eliminiert werden. Deshalb wird das Modell in der Regel mit anderen legalen Verkaufssystemen für Konsumierende, die nicht selber anbauen wollen, kombiniert. Die Produktequalität ist ungewiss (aber Malta bietet kostenloste Tests an). Auch der Jugendschutz kann – anders als bei bewilligten Verkaufsstellen – nur bedingt umgesetzt werden. Und nicht zuletzt dürfte der Effekt auf den problematischen Cannabiskonsum gering sein.

6.5.3.1.2 Gemeinschaftliche Selbstversorgung (Cannabis Social Clubs)

Beschrieb des Modells: CSC sind nicht-profit-orientierte Vereine bestehend aus Cannabis-Konsumentinnen und Konsumenten, die gemeinsam Cannabis zum Eigengebrauch ihrer erwachsenen Mitglieder kultivieren und ihnen diesen abgeben. Dieses Modell kann als eine Erweiterung des Eigenanbaus angesehen werden, da nicht nur der individuelle Anbau erlaubt ist, sondern auch der gemeinschaftliche, nicht-gewinnorientierte Anbau und der Verkauf an eine Gruppe von registrierten Mitgliedern.

Länder: Legale CSC existieren in Uruguay (neben Eigenanbau und Verkauf in Apotheken) und zukünftig auch in Malta (neben Eigenanbau). Es gibt aber auch Erfahrungen mit CSC im Rahmen von Entkriminalisierungsregelungen, insb. in Spanien.

Regelungsaspekte: Geregelt wird insbesondere, wer Mitglied werden darf (typischerweise Erwachsene ab 19 Jahren), wie viele Mitglieder zugelassen sind (15–45 in Uruguay, bis zu 500 in Malta), wie viel Cannabis produziert werden darf, wie viel an die Mitglieder monatlich verkauft werden darf (Uruguay: 40 g, Malta: 50 g), wie die Vereine strukturiert sein müssen und wie sie bewilligt werden. Weitere mögliche Regelungsaspekte sind die mögliche Besteuerung der Produkte, die Schulung des Verkaufspersonals oder die Distanz zu den Schulen. Typischerweise werden die Produktequalität und der THC-Gehalt nicht geregelt, aber ausgeschlossen ist dies nicht. Möglich ist auch die Festlegung gesundheitsbezogener Ziele und entsprechende Investitionsvorgaben (vgl. auch Cannabis Incorporated Societies, die von *Wilkins* vorgeschlagen wurden [87]).

Datenlage: Da die Umsetzung des regulierten CSC-Modells in Malta noch nicht begonnen hat, konzentrieren sich die wenigen Studien hauptsächlich auf den uruguayischen Kontext. Daneben gibt es noch Hinweise von den nicht-legalen CSC in Spanien (Initiativen der autonomen Regionen Katalonien

[86] Auch im Bereich anderer legalen Substanzen finden sich kaum Untersuchungen zu den Public Health Auswirkungen der Selbstversorgung, etwa dem Selberbrauen oder- brennen von alkoholhaltigen Getränken.
[87] Wilkins, C. (2016): 'After the legalisation of cannabis: the Cannabis Incorporated Society (CIS) regulatory model for recreational cannabis in New Zealand.' in New Zealand Medical Association, 129 (1433):74-77.

und Navarra, rechtliche Rahmenbedingungen für die entkriminalisierten CSC zu schaffen, wurden vom Obersten Gericht Spaniens unterbunden).

Vor- und Nachteile: CSC können helfen, den Schwarzmarkt zu reduzieren. Entsprechend reduziert sich auch ohne Produktekontrollen das Risiko, gefährliche Streckmittel zu konsumieren. Studien zu spanischen CSC legen nahe, dass das Setting dieser Vereine geeignet ist, um einen verantwortungsvollen, risikoärmeren Konsum von Cannabis unter den Mitgliedern zu fördern.[88] Entsprechend ist es auch das hauptsächliche Regulierungsziel von Malta, die Risiken und Schäden der Konsumierenden zu reduzieren. Da die Mitglieder registriert sind, kann optional die monatliche Bezugsmenge kontrolliert und eingeschränkt werden, was bei anderen Modellen aus Datenschutzgründen schwieriger zu realisieren ist. Bei entsprechender Schulung der Mitglieder ist eine Früherkennung von problematischem Konsum denkbar. Am wichtigsten dürfte aus Public Health Sicht sein, dass hier keine kommerziellen Anreize geschaffen werden, um den Konsum zu fördern. Das bedingt allerdings, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen gewährleisten, dass die CSC nicht zu «quasi-profitorientierten Verkaufsstellen» verwässert werden können.

In Uruguay spricht dieses Modell neben dem Eigenanbau und dem Verkauf in Apotheken die geringste Anzahl von Konsumentinnen und Konsumenten an. Die Mitgliedschaftspflicht dürfte eine der Hürden sein, die auch für die Schweiz relevant sein könnte. Entsprechend sind hier auch die zu erwartenden Steuererträge geringer als etwa bei einem strikt geregelten kommerziellen Cannabismarkt.[89]

6.5.3.2 Nicht-gewinnorientierte Ansätze

6.5.3.2.1 Nicht-gewinnorientierte Produktion und Vertrieb

Über die Selbstversorgung hinaus sind nicht-gewinnorientierte Produktionsformen denkbar, z. B. nicht-gewinnorientierte Vereine, die eine Bewilligung für die Produktion (Anbau, Herstellung) erhalten können. In der Praxis spielen solche Modelle bislang jedoch keine Rolle und es gibt dazu auch keine wesentlichen Erfahrungen mit anderen Suchtmitteln. Im Bereich des nicht-medizinischen Cannabis produzieren in New Hampshire und Delaware die nicht-gewinnorientierten Abgabestellen («dispensaries») meist auch das Cannabis selbst. Dieser Ansatz könnte allenfalls auch für die Regelung der nicht-medizinischen Verwendung von Cannabis herangezogen werden.

Aufgrund der fehlenden Erfahrungen mit diesem Modell und der Tatsache, dass dieses weder international noch in der Schweiz für die nicht-medizinische Verwendung derzeit ernsthaft diskutiert wird, wird dieses hier nicht weiter ausgeführt. Sollte die nicht-gewinnorientierte Produktion für die Schweiz in Frage kommen, müssten ähnlich wie bei der kommerziellen Produktion von Cannabis die Anbau- und Produktequalitätsvorschriften festgelegt werden.

6.5.3.2.2 Nicht-gewinnorientierter Verkauf

Nicht-gewinnorientierte Ansätze kommen insbesondere beim Verkauf in Frage. Mit solchen Modellen wird Cannabis auch Konsumierenden legal zugänglich gemacht, die nicht selber anbauen oder einem Anbauverein beitreten wollen. Der Verkauf wird dabei von nicht-gewinnorientierten, gemeinnützigen Organisationen organisiert. Die zugrundeliegende Annahme dabei ist, dass durch die nicht-gewinnorientierte Ausrichtung der Verkaufsstellen keine inhärenten Anreize für die Ausweitung des Verkaufs, die Absatzförderung und Stimulation der Nachfrage geschaffen werden. Der erzielte Umsatz wird neben der Kostendeckung für gemeinnützige Zwecke eingesetzt. Es werden international noch keine

[88] Z.B. Obradors-Pineda, A., et al (2021). "Harm reduction and cannabis social clubs: Exploring their true potential." International Journal of Drug Policy 97.
[89] Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Seismo Verlag: Zürich und Genf.

solchen Modelle im Bereich Cannabis umgesetzt. Jedoch lassen sich Erfahrungen mit diesen Ansätzen im Bereich Alkohol oder Glücksspiel heranziehen, v.a. aus Neuseeland.

***Verkaufsstellen von privaten NPO** (privatrechtliche NPO)*

Beschrieb des Modells: In diesem Modell wird Cannabis von nicht-kommerziellen Nonprofit-Organisationen (NPO) wie z. B. gemeinnützige Stiftungen verkauft, die dazu eine staatliche Bewilligung erhalten.[90] Ein fixer Anteil des Umsatzes ist für gemeinnützige Zwecke reserviert. Er kann der Allgemeinheit zugutekommen oder zweckgebunden für die Vorbeugung und/oder Behandlung der Suchtproblematik eingesetzt werden. Dieser Ansatz orientiert sich an einem System, das in Neuseeland für den Betrieb von Glücksspielmaschinen eingesetzt wird. Dort muss beispielsweise 40 Prozent des Umsatzes der NPO gemeinnützigen Zwecken zugeführt werden. Beim Cannabisverkauf könnten z. B. 20 Prozent des Umsatzes der Suchtprävention und Suchtbehandlung zugutekommen und weitere 20 Prozent der Allgemeinheit.[91] Eine solche Abgabe kennt die Schweiz von den Spielbankenkonzessionen, die 40 Prozent - 80 Prozent des Umsatzes zugunsten der AHV und der Standortkantone vorsehen. Im Gegensatz zum NPO-Modell verfolgen die Casinos jedoch kommerzielle Interessen. Zwar müssen diese auch Präventionsmassnahmen gegen die Spielsucht ergreifen, aber bei den NPO kann die Prävention im Zweck des Verkaufsbetriebs selbst festgeschrieben werden. Die Bewilligung für den Verkauf von Cannabis könnte z. B. auf Organisationen beschränkt werden, die in der Prävention, Suchthilfe und Schadensminderung tätig sind.

Länder: Im Bereich des Verkaufs von nicht-medizinischem Cannabis gibt es keine Erfahrungen mit solchen Modellen. Jedoch sind in New Hampshire und Delaware im Bereich medizinisches Cannabis nur nicht-gewinnorientierte Abgabestellen erlaubt, die meist ihre eigenen Produkte anbauen.

Regelungsaspekte: Zu regeln sind die Anforderungen an die NPO, das Bewilligungssystem und der Anteil und Zweck der Abgaben. Weiter können zweckungebundene Steuern oder auch ein Mindestpreis vorgesehen werden. Weitere allgemeine Regelungsaspekte betreffen Altersgrenzen, Abstand der Verkaufsstellen zu Schulen etc. Die Cannabisproduktion für diese Verkaufsstellen kann unterschiedlich organisiert sein – abhängig oder unabhängig von den bewilligten NPO, ebenfalls nicht-gewinnorientiert, kommerziell ausgerichtet oder staatlich organisiert.

Datenlage: In Neuseeland hat die Umsetzung dieses Modells im Glücksspielbereich dazu beigetragen, den Anstieg der Glücksspielausgaben zu verlangsamen, die lokalen Behörden bei der Begrenzung der Anzahl der Spielautomaten zu unterstützen und sicherzustellen, dass ein Teil des Umsatzes gemeinnützigen Zwecken zugeführt wird.

Vor- und Nachteile: Es kann angenommen werden, dass die Einführung dieses Modells für den Verkauf von Cannabis den Schwarzmarkt reduzieren kann – v.a. wenn repressive Massnahmen zu dessen Bekämpfung aufrechterhalten werden. Insgesamt dürfte das Modell dazu beitragen, die potenziellen Schäden im Zusammenhang mit dem Cannabiskonsum zu begrenzen und zu verhindern, dass kommerzielle Interessen den Cannabismarkt bestimmen.[92]
Eine offene Frage ist, wie mit den anzunehmenden hohen Umsätzen der NPO im Zusammenhang mit einem legalen Verkauf von Cannabis umzugehen wäre. Falls ein Grossteil der Überschüsse nicht

[90] International wird im Zusammenhang mit dem von einer staatlichen Kontrollbehörde bewilligten Anbau von Cannabis von einem *Lizenzierungssystem* gesprochen. Diese Begrifflichkeit geht auf das Einheits-Übereinkommen von 1961 über die Betäubungsmittel (EHÜ61, SR 0.812.121.0) zurück. Im Schweizerischen Rechtssystem wird unter einer Lizenzvergabe jedoch die Abtretung eines Urheberrechts von Privaten an Dritte verstanden. Der Staat kann allenfalls Zwangslizenzen vergeben (etwa im Bereich der Arzneimittelherstellung). In der Schweizerischen Rechtsterminologie handelt es sich bei der Erlaubnis einer Tätigkeit wie der Produktion oder dem Verkauf von Cannabis unter bestimmten Bedingungen um eine Bewilligung.
[91] Wilkins, C. (2018): 'A "not-for-profit" regulatory model for legal recreational cannabis: Insights from the regulation of gaming machine gambling in New Zealand.' in International Journal of Drug Policy, 53: 115-122.
[92] Wilkins, C. (2018): 'A "not-for-profit" regulatory model for legal recreational cannabis: Insights from the regulation of gaming machine gambling in New Zealand.' in International Journal of Drug Policy, 53: 115-122.

zweckgebunden in einen zentralen Fonds abgeführt wird, könnte es für die einzelnen NPO schwierig werden, diese sinnvoll für ihren gemeinnützigen Zweck einzusetzen.

Die Verbreitung nicht-kommerzieller Verkaufsalternativen ist ausserhalb des Cannabisbereichs gering und damit auch deren Erforschung und Evaluation. Es ist deshalb erfreulich, dass in der Schweiz nun im Rahmen von Pilotversuchen solche Modelle gezielt ausgetestet und evaluiert werden.

Verkaufsstellen der Gemeinden *(community trust model mit öffentlich-rechtlichen NPO)*

Beschrieb des Modells: Im Unterschied zum NPO-Modell sind die Verkaufsstellen hier in öffentlich-rechtlichem Besitz, z. B. von politischen Gemeinden. Auch dieses Modell basiert auf einem bestehenden System aus Neuseeland, das dort im Bereich des Alkoholverkaufs realisiert wurde, den sog. «alcohol licensing trusts».[93] Wie auch beim Verkaufsmodell mit privaten NPO wird der Verkauf von Suchtmitteln hier nicht privatwirtschaftlichen Unternehmen überlassen. Im Unterschied zu Gemeindeunternehmen, die Service-Public-Dienstleistungen für die Bevölkerungen ausrichten, kann hier ebenfalls ein fixer Anteil des Umsatzes für gemeinnützige Zwecke vorgesehen werden, wobei die Mittel typischerweise lokal eingesetzt werden. Dieser Ansatz muss auch unterschieden werden von Gemeindeunternehmen, die profitorientiert sind und den primären Zweck haben, Einnahmen für die Gemeinde zu generieren (z. B. die Casinos, welche in gewissen US-Staaten in Reservaten von indigenen Gemeinden betrieben werden).

Da sich die Städte in der Schweiz bereits stark für die Pilotversuche mit Cannabis engagiert haben, ist es nicht auszuschliessen, dass sie bereit wären, eine solche Rolle zu übernehmen.

Regelungsaspekte: Zu regeln sind hier die besonderen Verantwortlichkeiten und Aufgaben der Gemeinden. Ansonsten gilt es, die gleichen Regelungsaspekte wie bei den privaten NPO-Cannabisverkaufsstellen zu beachten.

Datenlage: Dieses Modell ist empirisch kaum untersucht.

Vor- und Nachteile: Verkaufsstellen, die von den Gemeinden geführt werden, erlauben den kommunalen Behörden potenziell eine hohe Kontrolle über den Cannabiseinzelhandel. Damit kann rasch dort reagiert werden, wo allfällige Probleme sichtbar werden. Ein Risiko besteht allenfalls darin, dass wenn die Einnahmen ins allgemeine Budget der Gemeinde fliessen, eine gewisse Abhängigkeit der Gemeindefinanzen vom Umsatz entsteht und so wieder Fehlanreize herausgebildet werden können (Interesse an hohem Umsatz vs. keine Förderung des Konsums / Schutz von Risikokonsumierenden).[94] Es braucht deshalb klare Governance-Kriterien für diese Betriebe. Darüber hinaus gelten die Vor- und Nachteile gemäss den privaten NPO-Cannabisverkaufsstellen.

6.5.3.3 Staatliches Monopol

Ein staatliches Monopol im Suchtmittelbereich kann verschiedene Formen annehmen: Es kann sich auf die Produktion oder auf den Verkauf oder auf beides beziehen. Zudem kann ein Monopol vollständig oder teilweise sein bzw. sich nur auf bestimmte Bereiche wie etwa den Onlinehandel oder bestimmte Produkte beschränken.[95] Das Monopol kann sowohl auf nationaler wie auch auf subnationaler Ebene (z. B. Kantone) bestehen.

[93] Rychert, M. and C. Wilkins (2019): 'A 'community enterprise' model for recreational cannabis: Lessons from alcohol licensing trusts in New Zealand.' in The International Journal on Drug Policy, 67: 72.
[94] Shanthosh, J., Angell, B., Wilson, A., Latimer, J., Hackett, M. L., Eades, A.-M., & Jan, S. (2018). Generating sustainable collective action: Models of community control and governance of alcohol supply in Indigenous minority populations. *International Journal of Drug Policy, 62*, 78-85.
[95] Room R., Örnbergb 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.

Ein staatliches Monopolmodell soll eine enge Kontrolle der Produktion und/oder des Verkaufs gewährleisten und den nachteiligen Auswirkungen des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs auf den Cannabiskonsum vorbeugen. Es kann auch dazu dienen, staatliche Einnahmen zu generieren.

6.5.3.3.1 Staatliches Produktions- und Vertriebsmonopol

Beschrieb des Modells: Ein staatliches Produktionsmonopol bedeutet, dass ausschliesslich der Staat für die Produktion des Cannabis verantwortlich wäre. Das kann auch ein Monopol für den Grosshandel beinhalten. Ein solches staatliches Grosshandelsmonopol ist im EHÜ für Cannabis vorgesehen (vgl. Art. 28 i.V.m. Art. 23 Abs. 2 Bst. d und e EHÜ) wobei das Abkommen aber nur den Anbau zu medizinischen oder Forschungszwecken vorsieht). Denkbar ist, dass der Staat die Produktion nicht physisch übernimmt, sondern dazu ein oder mehrere Unternehmen beauftragt bzw. Konzessionen vergibt. Das liesse sich analog wie beim Alkoholmonopol auf gebrannte Wasser umsetzen: Gemäss Artikel 3 Absatz 1 des Alkoholgesetzes steht das Recht zur Herstellung gebrannter Wasser ausschliesslich dem Bund zu. Dieser kann aber nach Artikel 3 Absatz 2 die Ausübung dieses Rechts an genossenschaftliche und andere privatwirtschaftliche Unternehmungen durch Brennereikonzessionen übertragen. Deutschland hat die Produktion im Bereich der medizinischen Verwendung von Cannabis ähnlich gelöst (staatliche Cannabisagentur). Der Staat muss also nicht zwingend selbst als Marktakteur in Erscheinung treten.

Ein staatliches Produktionsmonopol könnte sich auch auf bestimmte, z. B. risikoreichere Produktekategorien beschränken, etwa auf Cannabisprodukte wie Konzentrate, die einen höheren THC-Gehalt haben (analog zum Alkoholmonopol für gebrannte Wasser).

Länder: In keinem der Länder, welche Cannabis legalisiert haben, werden Cannabisprodukte vom Staat selber produziert. Am nächsten an ein staatliches Produktionsmonopol kommt Uruguay, das dafür zwei private Unternehmen lizenziert und diesen rechtlich sehr enge Vorgaben zu den Produkteanforderungen macht. Auch im Bereich Alkohol oder Tabak scheinen in den westlichen Ländern staatliche Produktionsmonopole im engeren Sinn, bei denen der Staat die entsprechende Aufgabe selber ausübt, derzeit nicht mehr zu existieren, auch wenn diese in Island, Norwegen und Schweden lange existierten. In der Schweiz existiert zwar ein Alkoholmonopol des Bundes für gebrannte Wasser). Dieses Monopol wird aber mittels Konzessionen auf private Brenner übertragen (Aufgabenübertragung). Im Bereich Grosshandel bestehen Monopole für Alkohol zum Beispiel noch in den meisten kanadischen Provinzen.

Regelungsaspekte: Zu regeln ist, welche Cannabisprodukte unter das Monopol fallen sollen, welche Behörde für die Produktion bzw. für den Anbau verantwortlich ist, ob Dritte mit der Produktion beauftragt werden sollen und allenfalls auch, wie der Grosshandel organisiert werden soll, falls dieser staatlich kontrolliert sein soll. Auch Standards für den Anbau und die Produktequalität sind festzulegen.

Datenlage: Es gibt kaum systematische Übersichten über die Auswirkungen eines staatlichen Produktionsmonopols auf die öffentliche Gesundheit. Die meisten Expertinnen und Experten sind sich jedoch einig, dass ein staatliches Monopol bei der Produktion und beim Grosshandel diesbezüglich positive Auswirkungen hätte.[96] Am ehesten findet sich noch Evidenz zu einem staatlichen Grosshandelsmonopol bei Alkohol. Mit der Aufhebung des Produktions-, Grosshandels- und Importmonopols auf Alkohol in Schweden nach dem EU-Betritt 1995 ist der Alkoholkonsum zw. 1995 – 2005 um 21 Prozent angestiegen, sank aber seither wieder etwas.[97]

[96] Ritter, A., Barrett, L, O'Reilly, K., & Wilkinson, C. (2022). Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation. Sidney: University of New South Wales.
[97] www.scb.se – „Alkohol- und Tabakkonsum" (schwedisch, Zusammenfassung in Englisch)

Vor- und Nachteile: Mit einem Monopol auf den Grosshandel kann potenziell eine hohe Preiskontrolle gewährleistet und der Einfluss von kommerziellen Interessen zurückgebunden werden.[98] Dies kann wiederum zu einem tieferen Konsum führen.[99]

Ein staatliches Monopol über die Produktion kann potenziell am effizientesten sicherstellen, dass kein illegaler Cannabis in den legalen Verkauf gelangt und auch keine illegalen Abzweigungen stattfinden. Dieser Sicherheitsaspekt stand bei dem vom EHÜ vorgeschriebenen Staatsmonopol im Vordergrund. Es ist deshalb möglich, dass eine solche Regelung im Rahmen der internationalen Drogenkontrollübereinkommen der UNO eher akzeptiert würden.

Ein staatliches Produktionsmonopol kann auch gewährleisten, dass nur zugelassene Produkte in den legalen Verkehr gelangen, die den Qualitätsanforderungen entsprechen. Diese staatliche Kontrolle kann mit entsprechenden Ressourcen aber grundsätzlich auch ohne ein Monopol sichergestellt werden, wenn auch nicht so direkt.

6.5.3.3.2 Staatliches Verkaufsmonopol

Beschrieb des Modells: Bei einem staatlichen Verkaufsmonopol ist der Verkauf von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken in staatlicher Hand. Dabei müsste der Staat nicht zwingend selber Verkaufsstellen führen, sondern könnte für diese Aufgabe auch Leistungsvereinbarungen mit geeigneten privaten Organisationen abschliessen (z. B. Unternehmen mit gemeinnützigem Zweck, «for-benefit»). Ähnlich wie bei der Heroinabgabe könnten bei einem solchen Modell als Träger der Verkaufsstellen also Kantone, Gemeinden oder private Organisationen in Frage kommen (wobei die Ausrichtung der Angebote für die Zielgruppe von Cannabiskonsumierenden, die aus nicht-medizinischen Gründen konsumieren, sich natürlich von einer kontrollierten Abgabe im Rahmen einer betäubungsmittelgestützten medizinischen Behandlung für heroinabhängige Personen unterscheiden müssten).[100]

Das staatliche Verkaufsmonopol kann sich auch auf bestimmte Absatzkanäle beschränken. So kannte Kanada nach der Einführung der Legalisierung ein staatliches Verkaufsmonopol für den Online-Handel. Der Hintergrund dazu war, dass im Online-Bereich insbesondere die Durchsetzung des Jugendschutzes schwieriger ist und ein Monopol hier eine ausreichende staatliche Kontrolle gewährleisten soll. Allerdings wurde diese Einschränkung in verschiedenen Provinzen während der COVID-19 Pandemie aufgehoben, so dass mittlerweile auch private Läden online verkaufen dürfen. Ob das nach dem Abklingen der Pandemie wieder rückgängig gemacht werden soll, ist derzeit unklar.

Es gibt in einigen kanadischen Provinzen auch Hybridmodelle, wo neben privatwirtschaftlichen Cannabisverkaufsstellen auch staatliche Verkaufsstellen des gleichen Typs (Offline, Online) nebeneinander existieren. Hier ist zwar der Staat auch im Verkauf involviert, aber es handelt sich nicht um ein Monopolmodell (vgl. auch Verkaufsstellen der Gemeinden).

Länder: Während die Produktion von Cannabis für nicht-medizinische Zwecke inkl. der Produktestandards in Kanada bundesstaatlich geregelt ist, sieht der Cannabis Act vor, dass die Provinzen bei der Regelung des Verkaufs beträchtliche Autonomie geniessen. Je nach Provinz ist der Verkauf privatwirtschaftlich organisiert, in staatlicher Hand oder es besteht ein Hybridmodell, wo es sowohl private wie staatliche Anbieter gibt. Das wird zukünftig einen systematischen Vergleich dieser Verkaufsmodelle erlauben.

[98] Room, R. (2000). Alcohol monopolies as instruments for alcohol control policies. In O. E. (Ed.), *International seminar on alcohol retail monopolies* (pp. 7-16). National Research & Development Centre for Welfare and Health.
[99] Pacula, R. L., Kilmer, B., Wagenaar, A. C., Chaloupka, F. J., & Caulkins, J. P. (2014). Developing public health regulations for marijuana: lessons from alcohol and tobacco. *American Journal of Public Health, 104*(6), 1021-1028.
[100] Vgl. Art. 14 Abs. 2 der Verordnung über Betäubungsmittelsucht und andere suchtbedingte Störungen von 2011 (Betäubungsmittelsuchtverordnung, BetmSV), SR 812.121.6

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Ein staatliches Verkaufsmonopol für nicht-medizinischen Cannabis kennen in Kanada die Provinz Québec und die Northwest Territories. Da letztere nur rund 40'000 Einwohner haben, wird darauf nicht näher eingegangen. In Québec ist die *Société Québécoise du Cannabis* die einzige zugelassene Stelle für den Grosshandel (Einkauf und Logistik) und Detailhandel (Betrieb der Verkaufsstellen). Deren Zweck ist es, den Cannabisverkauf aus einer Gesundheitsschutzperspektive zu gewährleisten und die Konsumierenden in den legalen Markt zu integrieren, ohne den Cannabiskonsum zu fördern.[101] Es gelten strenge Rahmenbedingungen: So ist der Anbau zum Eigengebrauch nicht zugelassen. Der Verkauf ist nur an Erwachsene ab 21 Jahren gestattet (sonst in Kanada ab 18 oder 19) und auf bestimmte Produkte (keine «Edibles», d.h. essbare Cannabisprodukte) beschränkt. Und der Konsum im öffentlichen Raum ist verboten. Damit hat Québec ein deutlich restriktiveres Verkaufsmodell als die anderen kanadischen Provinzen.

Im engeren Sinn existieren neben Québec keine weiteren Cannabis-Verkaufsmodelle mit staatlichem Monopol. Jedoch kommt die Regelung in Uruguay mit dem Verkauf in dafür eigens lizenzierten Apotheken einem staatlichen Verkaufsmonopol sehr nahe.[102] Der Einzelhandelspreis und die Produkte, die verkauft werden dürfen, sind staatlich festgelegt und die Cannabiskontrollbehörde bestimmt auch, wer für den Markt wieviel Cannabis produzieren darf. Im Apothekenverkauf ist der THC-Gehalt auf 9 Prozent beschränkt. Daneben ist nur die Selbstversorgung (Eigenanbau und Cannabis Social Clubs) erlaubt.

Staatliche Verkaufsmonopole existieren schon länger für Alkohol, ebenfalls in Québec und v.a. auch in Skandinavien. Nach der teilweisen Aufhebung der Alkoholprohibition in den 1920er Jahren haben Schweden, Norwegen und Island die Produktion, den Import und den Gross- und Einzelhandel staatlich organisiert. Im Zuge des EU-Beitritts von Schweden musste dieses Land die Produktion, den Import und Export aufgrund des freien Warenverkehrs schrittweise privatisieren, konnte aber das Detailhandelsmonopol für den Verkauf aufrechterhalten. Nachdem in den staatlichen Alkoholverkaufsstellen die verkauften Alkoholmengen historisch rationiert worden sind, gingen diese Länder später dazu über, den Konsum durch die Beschränkung der Verkaufsstellen, der Öffnungszeiten und v.a. durch die sehr hohe Besteuerung tief zu halten.

Regelungsaspekte: Neben der Organisation der Verkaufsstellen und den Verkaufsmodalitäten sind auch in diesem Modell insb. die Altersgrenzen für den Verkauf, die Erhältlichkeit (Anzahl Verkaufsstellen, Öffnungszeiten), der Konsum in der Öffentlichkeit und die Besteuerung, Jugend- und Kinderschutz (z. B. kindersichere Verpackungen) sowie allfällige Mindestpreise zu regeln. Die Cannabisproduktion kann sowohl privatwirtschaftlich organisiert sein, als auch einem Staatsmonopol unterstehen.

Datenlage: Es gibt zum Vergleich der Marktstrukturen (z. B. staatliches Verkaufsmonopol vs. privatwirtschaftlich organisierter kommerzieller Verkauf) bei Cannabis noch praktisch keine Studien. Aus Kanada gibt es einige Belege für eine höhere Verfügbarkeit von Cannabis (deutlich mehr Läden pro Kopf und längere Öffnungszeiten) in hybriden Modellen (privat und staatlich) im Vergleich zu rein staatlichen Einzelhandelsmodellen.[103] Die Verfügbarkeit gilt als wichtiger Einflussfaktor auf den Suchtmittelkonsum. Was den Konsum von Minderjährigen anbelangt, so hat deren Konsum in Québec nach der Legalisierung nicht zugenommen. Das gleiche gilt jedoch auch für andere kanadische Provinzen mit nicht-staatlichen Verkaufsmodellen.[104] Hier ist einerseits festzuhalten, dass ein Verkaufsverbot an Minderjährige für alle Modelle gilt und andererseits der Beobachtungszeitraum nicht lang genug ist, um hier verlässliche Schlussfolgerungen zu ziehen.

[101] Vgl. Quebec Official Publisher (2018). 'Bill 157. An Act to constitute the Société Québécoise du cannabis, to enact the Cannabis Regulation Act and to amend various highway safety-related provisions.' Chapter 10 Division 1. *National Assebly.*
[102] Pardal et al (2022): Alternatives to for-profit commercialization of cannabis supply for non-medical use. Brüssel: RAND.
[103] Myran, D. T., Brown, C. R. L., & Tanuseputro, P. (2019). Access to cannabis retail stores across Canada 6 months following legalization: a descriptive study. *CMAJ Open, 7*(3), E454-e461.
[104] Zuckermann, A. M., Battista, K. V., Bélanger, R. E., Haddad, S., Butler, A., Costello, M. J., & Leatherdale, S. T. (2021). Trends in youth cannabis use across cannabis legalization: Data from the COMPASS prospective cohort study. *Preventive medicine reports*, 101351. https://doi.org/10.1016/j.pmedr.2021.101351

Einige Hinweise zu den Auswirkungen der Marktstruktur liegen aus dem Bereich der Alkoholregulierung vor, wobei diese auf Einzelstudien basieren (es gibt keine systematischen Übersichten oder Metaanalysen). Staatliche Monopole auf Gross- und Einzelhandelsebene werden mit geringerem Alkoholkonsum und alkoholbedingten Schäden in Verbindung gebracht.[105] Natürliche Experimente, bei denen das staatliche Einzelhandelsmonopol für Alkohol abgeschafft und durch einen privatisierten Markt ersetzt wurde, haben gezeigt, dass Alkohol leichter verfügbar wurde, was zu einem höheren Konsum und damit zu mehr alkoholbedingten Schäden führte.[106] Nach einer Privatisierung stieg der Alkoholkonsum bei den Risikokonsumierenden und insb. auch der risikoreiche Alkoholkonsum bei Jugendlichen stärker an.[107] Eine neuere Modellstudie schätzt, dass bei einem Ersatz der staatlichen Alkoholverkaufsstellen in Schweden durch den Verkauf von Alkohol in Lebensmittelgeschäften durch die daraus folgende Zunahme des Alkoholkonsums in der Bevölkerung mit einer jährlichen Zunahme der alkoholbedingten Todesfälle um 76 Prozent und eine Zunahme der alkoholbedingten Hospitalisationen um 42 Prozent zu rechnen wäre.[108]

Vor- und Nachteile: Eine Expertenanalyse kam zum Schluss, dass ein staatliches Monopol für die Produktion, den Gross- und Einzelhandel von Cannabis am effektivsten ist, um drei wichtige Public Health Ziele zu erreichen: die Verringerung des Cannabiskonsums bei Jugendlichen, die des exzessiven Cannabiskonsums in der Allgemeinbevölkerung und des Fahrens unter Cannabiseinfluss.[109]

Der Vorteil eines staatlichen Monopolmodells besteht darin, dass die Durchsetzung der anderen Regulierungsaspekte, wie Werbung, Kennzeichnung, Verkaufszeiten im Einzelhandel usw., Teil des staatlichen Systems ist und die Einhaltung und Durchsetzung nicht erforderlich ist. Ausserdem entfällt die Notwendigkeit, eine gewinnorientierte Branche zu führen, deren Ziele mit den Zielen der öffentlichen Gesundheit in Konflikt geraten könnten. Hier ist aber zu beachten, dass die Auswirkungen eines staatlichen Verkaufsmodells stark von dessen Zielen und seiner konkreten Ausgestaltung abhängen dürfte. Wenn das staatliche Monopol darauf ausgelegt ist, das Ausmass des Konsums und des Schadens durch Mechanismen wie den Preis, die zeitlich und örtlich begrenzte Verfügbarkeit und die Beschränkung der Konsumierenden (keine Minderjährigen, keine Personen mit problematischem Konsum) zu limitieren, kann das sehr positive Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit haben. Wenn solche Monopole aber primär das Ziel haben, öffentlicher Einnahmen zu generieren, dann dürften die Auswirkungen eher gegenläufig sein.

Ein potenzieller Nachteil ist, dass für die für die Umsetzung eines solchen Modells eine geeignete staatliche Bürokratie aufgebaut werden muss. Dass dies nicht automatisch zu höheren Kosten führt, zeigt ein Vergleich der Versorgungsketten in den Provinzen Alberta (privatwirtschaftlich) und Québec (staatlich): Aufgrund der direkteren Versorgungskette sind die Vertriebskosten in Québec tiefer.[110]

Insgesamt wäre ein solcher Ansatz zur Regelung von Suchtmitteln in der Schweiz neu und im Kontext des liberalen Schweizerischen Wirtschaftssystems eher exotisch. Da bezüglich Cannabisprodukten noch keine Verkaufsstrukturen existieren, könnte ein solches Modell aber grundsätzlich ausgelotet werden.

---

[105] Hahn, R. A., Middleton, J. C., Elder, et al. (2012). Effects of alcohol retail privatization on excessive alcohol consumption and related harms: a community guide systematic review. *Am J Prev Med, 42*(4), 418-427.
[106] Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., et al. (2010). *Alcohol: No ordinary commodity: Research and public policy, 2nd ed.* Oxford University Press.
Her, M., Giesbrecht, N., Room, R., & Rehm, J. (1999). Privatizing alcohol sales and alcohol consumption: evidence and implications. *Addiction, 94*(8), 1125-1139.
[107] Gohari, M. R., Cook, R. J., Dubin, J. A., & Leatherdale, S. T. (2021). The impact of an alcohol policy change on developmental trajectories of youth alcohol use: examination of a natural experiment in Canada. *Can J Public Health, 112*(2), 210-218.
[108] Stockwell, T., Sherk, A., Norström, T., et al. (2018). Estimating the public health impact of disbanding a government alcohol monopoly: application of new methods to the case of Sweden. *BMC Public Health, 18*(1), 1400.
[109] Blanchette, J. G., Pacula, R. L., Smart, R., et al. (2022). Rating the comparative efficacy of state-level cannabis policies on recreational cannabis markets in the United States. *International Journal of Drug Policy, 106*, 103744.
[110] Gibbs, B., et al (2021): Comparing two provinces – retail in Alberta vs. Quebec. Chapter 4. In Gibbs, B. et al (2021). Cannabis Legalisation – Canada's Experience, Public First.

6.5.3.4 Kommerzieller Markt

In einem kommerziellen Cannabismarkt wird die Versorgung der Konsumierenden von privatwirtschaftlichen, gewinnorientierten Akteuren übernommen. Es kann entweder die gesamte Cannabisversorgungskette oder nur die Produktion oder der Verkauf marktwirtschaftlich ausgerichtet werden. Zurzeit existiert ein hybrides Modell nur in Québec, wo Produktionslizenzen an Unternehmen vergeben werden, aber das Verkaufssystem staatlich ist. In den US-Staaten mit legalen Cannabismärkten wird die gesamte Versorgungskette von gewinnorientierten Unternehmen abgedeckt. In einigen Staaten ist jedoch die sog. «*vertikale Integration*» von Anbau, Herstellung und Verkauf verboten. Dadurch soll verhindert werden, dass einzelne Unternehmen zu viel Marktmacht erlangen können. Die Herstellung und der Verkauf inkl. Produkteberatung sollen dabei unabhängig voneinander sein.

6.5.3.4.1 Gewinnorientierte Produktion und Vertrieb

Beschrieb des Modells: Private Unternehmen bauen Cannabis an und stellen Cannabisprodukte her. Dazu müssen sie eine staatliche Bewilligung erwerben. Aus Public Health Sicht ist eine hohe Marktkontrolle erforderlich.

Länder: Alle Länder mit legalen Cannabismärkten wenden dieses Modell für die Cannabisproduktion an, ausser jenen, die nur die Selbstversorgung kennen (Malta, Luxemburg).

Regelungsaspekte: Zu regeln ist das Bewilligungssystem (u.a. ob die Anzahl Bewilligungen zu begrenzen ist) und ob eine vertikale Integration mit dem Gross- und Detailhandel erlaubt ist. Der wichtigste Regulierungsaspekt betrifft die Festlegung von Anbau- und Herstellungsstandards sowie der Erlass von Vorschriften zur Produktequalität, der Produkteverpackung und Produkteinformation. Eine Public-Health-orientierte Regelung der Produktion mit strikter Marktkontrolle setzt hier hohe Standards, schafft wirksame Kontrollmechanismen und sieht abschreckende Sanktionen wie Bewilligungsentzüge für schwere Verstösse vor.

Datenlage: Da in der Realität bis dato keine Alternativen zum staatlichen Bewilligungssystem («Lizenzierungssystem») für gewinnorientierte Cannabisproduzenten existiert, gibt es keine Vergleichsdaten, die eine strikte Evaluation des Modells ermöglichen würden.

In den USA hat die Legalisierung von nicht-medizinischem Cannabis zu einer Zunahme des Verdampfens und einem Rückgang des Rauchens geführt, was positiv ist. Auf der anderen Seite führte diese Produktediversifizierung auch zu einer Verbreitung von neuen Produkten, die potenziell auch für Minderjährige attraktiver sind (THC-haltige Süssgetränke und Süssigkeiten, mit Aromastoffen versetzte Produkte u.a.). Insgesamt nahmen zudem Produkte mit sehr hohem THC-Gehalt (Konzentrate, Isolate) zu. Diese Konzentrate und auch die Verbreitung von essbaren Cannabisprodukten («Edibles») führten zu einer Zunahme schwerer und/oder unbeabsichtigter Intoxikationen.[111]

Vor- und Nachteile: Eine marktwirtschaftlich organisierte Cannabisproduktion ist wirtschaftlich effizient und begünstigt Produkteinnovationen. Letzteres kann aus Sicht der öffentlichen Gesundheit erwünscht sein, etwa wenn risikoärmere Produkte entwickelt werden. Andererseits kann dies aber auch zu einer vermehrten Entwicklung von risikoreichen Produkten führen, die sehr potent sind oder besonders auch jüngere Personen ansprechen. Uruguay, Malta und verschiedene kanadische Provinzen haben deshalb die Produkte stärker reguliert und eingeschränkt als in den USA.

[111] Schmidhauser, V. & Zobel, F. (2021). *Revue de littérature sur l'impact de la légalisation du cannabis aux Etats-Unis, au Canada et en Uruguay*. Lausanne : Addiction Suisse

6.5.3.4.2 Gewinnorientierter Verkauf

Die zwei existierenden Hauptmodelle für den kommerziellen Verkauf sind das Apothekenmodell und spezifische Cannabisläden. Ein freier Verkauf von Cannabis wie die meisten Alltagsgüter, etwa in Lebensmittelgeschäften, wäre aus Präventionssicht sehr problematisch und wird bis dato weder international noch national ernsthaft in Betracht gezogen, weshalb auf die Beschreibung eines solchen Modells verzichtet wird.

Ein kommerzieller Verkauf kann parallel zu nicht-kommerziellen Verkaufsmöglichkeiten bestehen (non-profit oder staatlich), wie z. B. in verschiedenen kanadischen Provinzen.

Verkauf in Apotheken

Beschrieb des Modells: Beim Verkauf von nicht-medizinischem Cannabis in Apotheken wird auf ein bestehendes Verkaufssystem für (medizinische) Betäubungsmittel zurückgegriffen. Die Apotheken bedürfen einer spezifischen Bewilligung für diesen Zweck.

Länder: Das Apothekenmodell für den Verkauf von nicht-medizinischem Cannabis wurde in Uruguay eingeführt. Die Vorschriften für den Verkauf von Cannabis in Apotheken sind restriktiv und die Produkteauswahl stark begrenzt. Konsumierende müssen sich in einem zentralen Register einschreiben lassen, um Cannabis zu kaufen. Die Einhaltung der Bestimmungen wird von den Behörden eng kontrolliert. Es besteht kaum unternehmerischer Spielraum beim Cannabisverkauf für die Apotheken, weshalb dieses Modell für den kommerziellen Verkauf eigentlich atypisch ist und auch als «quasi-staatlich» bezeichnet wird.

Das Apothekenmodell wird auch in der Schweiz im Zusammenhang mit der Cannabislegalisierung diskutiert. Aktuell werden in drei verschiedenen Pilotversuchen in den Städten Basel, Zürich sowie Bern/Biel/Luzern unterschiedliche Apothekenmodelle für den Verkauf von Cannabis zu rekreativen Zwecken ausgetestet (vgl. Kapitel 6.2.4).

Regelungsaspekte: Zu regeln sind die Voraussetzungen für die Apotheken zum Cannabisverkauf, das Bewilligungssystem und eine allfällige Limitierung der Bewilligungen. Der Verkauf und Konsum, die Besteuerung, Jugendschutzmassnahmen und die Cannabisproduktion können wie bei allen Verkaufsmodellen sehr unterschiedlich festgelegt werden.

Datenlage: Obwohl Uruguay das erste Land ist, das nicht-medizinischen Cannabis legalisiert hat, sind die vorhandenen Daten zu den Public Health Auswirkungen noch begrenzt und liefern kein klares Bild über die Auswirkungen der Legalisierung.

In den ersten Jahren nach der Legalisierung zeigte sich, dass die Nachfrage nicht befriedigt werden konnte, so dass viele Käufer sich weiterhin auf dem Schwarzmarkt versorgten. Nach Schätzungen sollen im Jahr 2018 erst ein Viertel bis ein Drittel der Konsumierenden über den regulierten Markt bezogen haben. Diese Herausforderungen dürften mit der geringen Zahl an lizenzierten Apotheken für den Verkauf zusammenhängen, aber auch mit der Registrierungspflicht für Konsumierende und mit den Beschränkungen der Produktionsmengen.

Vor- und Nachteile: Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass in diesem Verkaufssetting ein professioneller und gesundheitsorientierter Umgang mit dem Suchtmittel Cannabis gewährleistet werden kann. Apotheken verfügen zudem über die Infrastruktur und Erfahrung zum sicheren Umgang mit Betäubungsmitteln und der Wahrnehmung von Dokumentationspflichten.

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Durch einen Verkauf von Cannabis zu rekreativen Zwecken in Apotheken ist es potenziell schwieriger, die medizinische und die nicht-medizinischen Verwendung zu trennen, wie es der Bundesrat in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats 17.4076 Rechsteiner Paul, Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik, vorgeschlagen hat. Die Trennung des medizinischen und nicht-medizinischen Markts ist auch ein erklärtes Ziel der Pa. Iv. 20.473 Siegenthaler (vgl. Kap. 6.2.5).

Zu beachten ist bei einem solchen Modell weiterhin, dass die Zugänglichkeit der Verkaufsstellen ausreichend hoch ist, wenn man dem Schwarzmarkt entgegenwirken will.
Die im Rahmen von Pilotversuchen untersuchten Apothekenmodelle für die Schweiz dürften etwas weniger restriktiv und damit auch attraktiver für die Konsumierenden sein, als der Ansatz von Uruguay. In den bereits bewilligten Pilotversuchen in den Städten Basel und Zürich wird zumindest eine breitere Produktevielfalt angeboten als in Uruguay. Ob genussorientierte Konsumierende ohne problematischen Konsum bereit sind, ihren Cannabis in einer Apotheke zu beziehen, dürfte wohl auch damit zusammenhängen, ob solche Verkaufsstellen ein angepasstes Produkte- und Beratungsangebot zur Verfügung stellen können. Die Pilotversuche in der Schweiz werden aufzeigen, inwiefern der Ansatz für den Schweizer Kontext geeignet ist.

Cannabisshops

Beschrieb des Modells: Cannabis kann in speziell dafür eingerichteten und staatlich bewilligten Verkaufsstellen verkauft werden. Typischerweise können dort ausser Cannabisprodukten und Zubehör zum Konsum keine anderen Güter verkauft werden, insbesondere kein Alkohol oder Tabak.

Länder: Dieses Verkaufsmodell wird bisher insbesondere in den US-Staaten mit legalen Cannabismärkten wie Colorado oder Kalifornien und den meisten kanadischen Provinzen wie z. B. Ontario oder British Columbia umgesetzt. In Kanada besteht ein nationales Gesetz, das – insbesondere mit Blick auf die öffentliche Gesundheit - gewisse Bestimmungen vorgibt. Die Provinzen können weitergehende Bestimmungen für den Verkauf erlassen. In den USA hingegen existiert kein nationaler, gesetzlicher Rahmen, die Bundesstaaten haben im Rahmen ihrer souveränen Kompetenzen eigene Regelungen aufgestellt.

Grundsätzlich sind die Regelungen in den US-amerikanischen Bundesstaaten wirtschaftsfreundlicher, d.h. aber auch weniger auf die öffentliche Gesundheit und den Jugendschutz bedacht als in Kanada, wobei die Unterschiede zwischen den Bundesstaaten und Provinzen jedoch gross sind. Die Regelungen in den US-Staaten, die legalisiert haben, lehnen sich meist an der dortigen Alkoholkontrolle an.

Regelungsaspekte: Die potentiellen Regelungsaspekte betreffend Verkauf, Konsum, Kinder- und Jugendschutz (z. B. kindersichere Verpackungen) und Produktion sind ähnlich zu denjenigen bei anderen Verkaufsmodellen. Im Besonderen zu definieren sind ein geeignetes Bewilligungs- und Kontrollsystem für kommerzielle Akteure, allfällige Anforderungen an die Qualifikation des Verkaufspersonals und Einschränkungen betreffend das Warensortiment (nur bestimmte Cannabisprodukte, kein Verkauf von Alkohol oder Tabak etc.). Da hier profitorientierte Unternehmen betroffen sind, kommt den Werbebestimmungen besondere Bedeutung zu.

Datenlage: In Colorado und Washington State wurde 2014 mit dem Detailverkauf von Cannabis zu nichtmedizinischen Zwecken begonnen. Die relevanten Indikatoren zu den Auswirkungen der Legalisierung konnten in diesen Staaten deshalb bereits ein paar Jahre beobachtet werden. Es zeigt sich, dass wie erwartet die Preise deutlich gefallen sind. Die Dichte der Verkaufsstellen nimmt weiter zu. Der Schwarzmarkt existiert nach wie vor, aber geht allmählich zurück.

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Die Auswirkungen der Legalisierung auf die Prävalenz des Konsums werden noch immer diskutiert. Die Legalisierung scheint in den ersten Jahren nicht zu einem Anstieg des Konsums unter Minderjährigen geführt zu haben. Hingegen deuten verschiedene Studien auf einen Anstieg der Konsumprävalenz unter Erwachsenen und insbesondere unter jungen Erwachsenen (18-25 Jahre) hin. Es ist schwierig, die Auswirkungen der Cannabislegalisierung auf diesen Indikator zu beurteilen, da der Anstieg auch in anderen Staaten ohne legalen Cannabismarkt zu beobachten ist.[112]

Die Daten weisen auch darauf hin, dass die Zahl der cannabisbedingten Einweisungen auf die Notfallaufnahmen und die Krankenhausaufenthalte nach der Legalisierung gestiegen ist. Dies scheint in erster Linie mit dem Konsum von verarbeiteten Produkten, oft Esswaren, verbunden zu sein, unter anderem bei Kindern im Alter von 12 Jahren oder jünger. Zu der Entwicklung von Verletzungen oder Krankheiten, die mit dem Cannabiskonsum in Verbindung gebracht werden können, gibt es noch keine belastbaren Daten.

Die Ergebnisse zur Verkehrssicherheit sind ebenfalls uneinheitlich und es werden umfassendere Daten benötigt, um endgültige Aussagen zu treffen. Derzeit deuten Studien auf einen stärkeren Anstieg von Unfalltoten im Zusammenhang mit Cannabis in einigen Staaten hin, die Cannabis legalisiert haben, sowie auf einen leichten Anstieg der Zahl der Fahrer, die positiv auf die Substanz getestet werden.

Die Legalisierung in den US-Staaten führte zu einem Rückgang der Anzeigen und Verhaftungen im Zusammenhang mit Cannabis, besonders bei Erwachsenen. Umgekehrt ist manchmal ein Anstieg der Verhaftungen in den Nachbarstaaten zu beobachten. Die Kriminalitätsdaten ergeben bisher noch kein klares Bild über die Auswirkungen der Legalisierung in diesem Bereich.

Die Legalisierung von nicht-medizinischem Cannabis in Kanada liegt erst vier Jahre zurück und es wird noch einige Jahre dauern, bis sich der Markt stabilisiert. Die verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass der legale Cannabismarkt den Schwarzmarkt allmählich verdrängt, dieser sich aber durch einen Preisrückgang anpasst.

Die Prävalenz des Konsums stieg in den Monaten nach der Legalisierung insgesamt insbesondere bei Erwachsenen an, aber es ist nicht möglich, ein klares Muster für diese Veränderungen oder eine eindeutige Ursache zu ermitteln. In den ersten beiden Jahren konnte dagegen keine Zunahme des häufigen Konsums festgestellt werden.

Die Auswirkungen der Legalisierung von nicht-medizinischem Cannabis in Kanada auf die physische und psychische Gesundheit, die Verkehrssicherheit oder Aspekte der Kriminalität und der Justiz lassen sich noch nicht seriös abschätzen. Verschiedene Studien beginnen jedoch, sich mit diesen Fragen zu befassen. Diese werden hoffentlich auch Hinweise darüber geben, ob sich mit einer etwas strikteren Marktkontrolle auch in einem kommerziellen Markt einige der beobachteten negativen Entwicklungen in den USA vermeiden lassen.

Vor- und Nachteile: Die wichtigsten Vorteile des kommerziellen Modells sind dessen Potenzial zum Ersatz des Schwarzmarktes und zur Generierung von Steuereinnahmen. Eine volkswirtschaftliche Modellstudie für die Schweiz hat jedoch aufgezeigt, dass die Steuereinnahmen in einem schwach regulierten kommerziellen Cannabismarkt aufgrund der angenommenen relativ tiefen Besteuerung deutlich geringer ausfallen würde, als bei einem strikt regulierten Markt mit höherer Besteuerung (analog zur Tabaksteuer) und auch tiefer wäre, als in einem Cannabis Social Club Modell (vgl. Kapitel 6.6).[113]

[112] Schmidhauser, V. & Zobel, F. (2021). *Revue de littérature sur l'impact de la légalisation du cannabis aux Etats-Unis, au Canada et en Uruguay*. Lausanne : Addiction Suisse
[113] Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Seismo Verlag: Zürich und Genf.

Die Nachteile des gewinnorientierten Cannabisverkaufs beziehen sich insbesondere auf die öffentliche Gesundheit: Die Kommerzialisierung von Cannabis führt voraussichtlich zu einer Zunahme des Konsums von Erwachsenen und insbesondere des risikoreichen Konsums, einem Anstieg der Verkehrsunfälle und der Notfallaufnahmen. In den USA werden diese unerwünschten Legalisierungsfolgen vor dem Hintergrund diverser problematischer Aktivitäten der neuen Cannabisindustrie interpretiert, welche ihre Gewinne in diesem Geschäftsfeld zu maximieren trachtet:

- Beeinflussungsversuche der neuen Regulierung bereits in einem frühen Stadium der Gesetzgebung; grosser Widerstand gegen Massnahmen, die das Angebot einschränken; beträchtliche Budgets und Ressourcen für Lobbyarbeit; Engagement der finanzstarken Tabak- und Alkoholindustrie im neuen Cannabismarkt
- Aggressives Marketing; Umgehung von Werbebeschränkungen durch soziale Medien und Internet; gezieltes Ansprechen von stark Konsumierenden; stetige Suche nach neuen Zielgruppen
- Entwicklung von neuen Produkten, die aus einer Perspektive des Verbraucherschutzes problematisch sind, z. B. zuckerhaltige Getränkte oder Edibles auf Cannabisbasis, die für Jugendliche attraktiv sind; auch wurden die Cannabisprodukte in den USA immer wie potenter nach der Legalisierung
- Verschleierung von Gesundheitsrisiken; Einflussnahme der Industrie auf den wissenschaftlichen Diskurs und Verbreitung von Fehlinformationen durch Funding / Durchführung eigener, nicht-unabhängiger Forschung

Es liegt in der Natur der Sache, dass sich ein gewinnorientierter Verkauf nur schwer von einer Marktlogik lösen lässt, die auf Wachstum und Rentabilität basiert. Die Akteure in der Cannabisbranche haben aufgrund ihrer finanziellen Interessen einen Anreiz, den Konsum und Praktiken zu fördern, die schädliche Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit haben. Der teilweise beobachtete Anstieg des Cannabiskonsums in den US-Staaten mit legalen Cannabismärkten dürfte mehr mit der Kommerzialisierung der Substanz zusammenhängen als mit der Änderung des rechtlichen Status.

Die konkreten Auswirkungen eines solchen gewinnorientierten Verkaufsmodells hängen grundsätzlich jedoch stark von der konkreten Ausgestaltung der Regelung aus. Bei einer strikt gesundheitsorientierten Regelung dürften diese problematischen Entwicklungen reduziert oder eingedämmt werden.

6.5.3.5 Kombinierte Modelle

Bis dato wurde versucht, die oben vorgestellten Cannabisregulierungsmodelle als Einzelmodelle einzuordnen und zu bewerten. In der Praxis werden diese Modelle aber in der Regel kombiniert. Viele Staaten und Teilstaaten, welche legale Cannabismärkte geschaffen haben, kombinieren mehrere Selbstversorgungsmodelle oder mehrere Verkaufsmodelle oder auch Selbstversorgungsmodelle mit Verkaufsmodellen. Verschiedene Produktionsmodelle wurden bis dato noch nicht miteinander ergänzt.

Es existieren folgende kombinierten Modelle:

- Eigenanbau und Cannabis Social Clubs (Malta)
- Eigenanbau, Cannabis Social Clubs und Apothekenverkauf (Uruguay)
- Eigenanbau und gewinnorientierter Verkauf (div. US-Staaten und kanadische Provinzen)
- staatlicher Verkauf und gewinnorientierter Verkauf (div. kanadische Provinzen)

Durch die Kombination sollen sich idealerweise die Vorteile die Modelle optimal ergänzen bzw. die Nachteile gegenseitig aufheben und insbesondere mehr Konsumierendengruppen angesprochen wer-

den (Verringerung des Schwarzmarkts). Da z. B. der Eigenanbau häufig Bestandteil eines kombinierten Modells ist, werden dessen Schwächen wie z. B. begrenzte Attraktivität (vgl. Ziff. 10, Tab. 2) durch weitere Angebote, welche mehr Konsumierende ansprechen, kompensiert.

Untersuchungen zum Vergleich der einzelnen und kombinierten Auswirkungen der Modelle stehen aber noch weitgehend aus. Die benötigten Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnisse können unter anderem die Pilotversuche (vgl. Kap. 6.2.4) in der Schweiz, aber auch in anderen Ländern wie den Niederlanden oder Deutschland liefern

6.5.4 Volkswirtschaftliche Effekte verschiedener Regulierungsmodelle

In der Modellierungsstudie «Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft»[114] wurden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Status quo betreffend Cannabis zu rekreativen Zwecken (vgl. Kapitel 6.2.3) mit drei alternativen Regulierungsszenarien verglichen:

- Szenario «Cannabis Social Club» (CSC): Legaler Konsum und Besitz für den Eigenbedarf und nicht-kommerzielle Legalisierung von gemeinschaftlicher Produktion in besteuerten Cannabis Social Clubs
- Szenario «Stark regulierter Markt»: Legaler kommerzieller Markt mit einer weitreichenden, auf die öffentliche Gesundheit ausgerichteten Regulierung; sehr hoher Steuersatz, der zu einem Verkaufspreis in vergleichbarer Höhe zum aktuellen illegalen Markt führt.
- Szenario «Freier Markt»: Legaler kommerzieller Markt mit einer auf ein Minimum reduzierten cannabisspezifischen Regulierung; keine produktspezifische Steuer auf Cannabisprodukte.

Die Annahmen zum Markt (z. B. Konsummenge, Produktionskosten, Preis) wurden aufgrund der Erfahrung aus anderen Ländern getroffen und unterscheiden sich je nach Szenario.

«Die Simulation der volkswirtschaftlichen Effekte zeigt, dass der jährliche Umsatz (direkt und indirekt) des heute bestehenden Cannabismarkts von jährlich 1 Milliarde Franken auf knapp 200 Millionen Franken jährlich im Szenario «Freier Markt» sinken könnte.»[115] Bei CSC liegt der Umsatz bei rund 650 Millionen Franken und bei einem stark regulierten System bei rund 275 Millionen Franken. «Der einflussreichste Faktor für die Reduktion des Umsatzes in den drei Szenarien ist der Wechsel der verschiedenen Aktivitäten in die Legalität.»[116] Denn aktuell «bestehen 43 Prozent des gesamten Umsatzes aus illegalen Aktivitäten […] und weitere 41 Prozent aus wirtschaftlichen Effekten, die indirekt durch Einnahmen aus den illegalen Aktivitäten ausgelöst werden […]».[117]

Der Gesamtwert des Markts sinkt folglich mit einer Legalisierung. Das hängt einerseits mit der **Abschöpfung von Gewinnen durch die Besteuerung** der Cannabisprodukte zusammen. Andererseits kommt es in einem kommerziellen Markt zu einem **enormen Preisverfall** aufgrund der sinkenden Produktionskosten (Skaleneffekte). Dieser Effekt ist in einem freien Markt ohne starke regulatorische Massnahmen zur Preisbeeinflussung (hohe Besteuerung, Mindestpreise) am grössten. Die sehr hohen Gewinnmargen, die durch die Illegalität von Cannabis entstehen, erodieren, was zu einem tieferen Umsatz führt.

Nicht zuletzt **entfallen auch gewisse wirtschaftliche Aktivitäten im Bereich der Strafverfolgung und des Justizvollzugs**. Die direkten Kosten der Strafverfolgung und des Justizvollzugs im Zusammenhang mit Cannabisdelikten betragen rund 60 Millionen Franken pro Jahr, obwohl erwachsene

[114] Hoff, O. (2022): Cannabis in the Swiss economy. Economic effects of current and alternate regulation in Switzerland. Genf: Universität Genf (Sociaograph – Sociological Research Stuides, 58).
[115] Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Zürich und Genf: Seismo Verlag.
[116] Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Zürich und Genf: Seismo Verlag.
[117] Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Zürich und Genf: Seismo Verlag.

Konsumierende heute mit einer Ordnungsbusse sanktioniert werden. Die Ressourcen im Bereich Repression werden gemäss der Studie bei einer Legalisierung eines kommerziellen Markts mittelfristig weitgehend frei. Sie können für andere Aufgaben eingesetzt werden. Bei einem reinen CSC-Modell verbleiben noch grössere Repressionsaufwände von ca. 14 Millionen Franken, weil davon ausgegangen wird, dass ein grösserer Anteil des Schwarzmarkts bestehen bleibt.

Durch den Preisverfall in einem freien kommerziellen Markt steigt im Vergleich zum geltenden Cannabisverbot der Konsum, was einen **Anstieg der Gesundheitskosten** um schätzungsweise einen Drittel zur Folge hätte. Diesem problematischen Effekt kann in einem stark regulierten kommerziellen Markt oder in einem nicht-kommerziellen Markt (CSC Modell) mit **preislichen Massnahmen** entgegenwirkt werden.

In einem **stark regulierten kommerziellen Markt** werden mit über **460 Millionen Franken** die **höchsten Steuereinnahmen** erwartet. In diesem Szenario wurde eine Besteuerung basierend auf Gewicht und Wert der Produkte simuliert (kombinierte Besteuerung analog Tabaksteuer). Die Steuereinnahmen im «freien Markt»-Szenario (nur Mehrwertsteuer), fallen dagegen gemäss Studie mit 12 Millionen Franken am tiefsten aus. Sowohl im ungeregelten Schwarzmarkt wie auch im wenig geregelten freien Markt werden die sozialen Kosten von Cannabis weitgehend der Allgemeinheit aufgebürdet. Dies obwohl die gesundheitlichen (freier Markt) und repressionsbedingten Kosten (Schwarzmarkt) in diesen Regelungen am höchsten ausfallen.

Welche volkswirtschaftlichen Effekte in einem Modell mit staatlichem Verkaufsmodell (vgl. Kapitel 6.5.3.3.2) oder mit einem Verkauf durch non-profit Organisationen (vgl. Kapitel 6.5.3.2.2) zu erwarten wären, hat die Studie nicht modelliert.

6.5.5 Auswirkungen der Verkaufsmodelle auf Regulierungsziele

Die international eingeführten Cannabisregulierungsmodelle verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen. In Kanada stand der Jugendschutz und der Zugang der Konsumierenden zu einer qualitätskontrollierten Versorgung mit Cannabis im Vordergrund. In Uruguay lag neben der Förderung der öffentlichen Gesundheit der Schwerpunkt auf der Verringerung des Cannabisschwarzmarkts und der damit verbundenen Kriminalität. In Malta soll den Cannabiskonsumierenden in erster Linie ein legaler, risikoärmerer Konsum ermöglicht und ein Zugang zu schadensmindernden Angeboten gewährleistet werden. Und in vielen US-Staaten sollten neben Zielen der öffentlichen Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit auch Steuereinnahmen aus dem legalen Cannabisverkauf für die öffentliche Hand generiert und die individuellen Freiheiten der Bürger gestärkt werden.

Die Festlegung von Regulierungszielen bedeutet allerdings noch nicht, dass die von diesen Staaten gewählten Regulierungsmodelle zur Erreichung ihrer Ziele optimal sind. Tabelle 2 zeigt auf mit welchen Modellen die Ziele aufgrund der vorliegenden Daten und Erfahrungen eher erreicht werden dürften (grün) und welche Modelle für die Erreichung eines Ziels vermutlich weniger geeignet sind (rot).

So dürfte beispielsweise der Jugendschutz mit dem nicht-gewinnorientierten Ansatz oder einem staatlichen Monopol am besten gewährleistet werden. Mit einem weitgehend unregulierten kommerziellen Modell dürfte sich hingegen der Schwarzmarkt am raschesten und stärksten reduzieren lassen.

	SELBSTVERSORGUNG		NICHT-GEWINNORIENTIERTE ANSÄTZE		STAATLICHES MONOPOL	KOMMERZIELLER MARKT	
	Eigenanbau	Gemeinschaftliche Selbstversorgung	NPO-Verkaufsstellen	Verkaufsstellen Gemeinden	Staatliches Verkaufsmonopol	Kommerzieller Markt strikt reguliert	Kommerzieller Markt schwach reguliert
Länder/Regionen, die dieses Modell umsetzen	Malta, Uruguay, USA, Kanada, Australien (Australian Capital Territory)	Uruguay, Malta	-	-	Québéc (Kanada)	Uruguay (Apothekenverkauf), einige kanadische Provinzen	Die meisten US-Bundesstaaten und kanadischen Provinzen
Risiko Zunahme des Konsums in der Bevölkerung	Tief	Tief	Mittel	Mittel	Mittel	Mittel/Hoch	Sehr hoch
Zunahme problematischer Konsum bzw. negative Auswirkungen auf gefährdete Konsumierende	Tief / Mittel	Tief / Mittel	Tief	Tief	Tief	Mittel/Hoch	Sehr hoch
Gewährleistung Jugendschutz	Mittel / Hoch	Hoch	Sehr hoch	Sehr hoch	Sehr hoch	Mittel	Tief
Konsumentenschutz (Produktinformation und Kontrolle der Produktqualität)	Tief	Mittel	Hoch	Hoch	Hoch	Mittel/Hoch	Tief
Akzeptanz von versch. Konsumierendengruppen	Tief	Tief	Mittel/Hoch	Mittel/Hoch	Mittel/Hoch	Hoch (Apotheken mittel)	Hoch
Reduktion Schwarzmarkt	Sehr tief	Tief	Mittel/Hoch	Mittel/Hoch	Mittel/Hoch	Hoch	Sehr Hoch
Staatliche Kontrolle über Verkauf	-	Tief	Mittel	Mittel	Hoch	Mittel	Tief
Einfluss der Industrie	Tief	Tief	Tief	Tief	Sehr tief	Mittel	Hoch
Vertriebskosten (ohne Gebühren und Steuern)	Tief	Tief/Mittel	Mittel/Hoch	Mittel/Hoch	Tief	Tief/Mittel	Tief
Zu erwartende Preise (inkl. Gebühren und Steuern)	Hoch	Mittel	Hoch	Hoch	Hoch	Mittel	Tief
Staatlicher Vollzugsaufwand	Sehr tief (Hoch im verbleibenden Schwarzmarkt)	Tief (Hoch im verbleibenden Schwarzmarkt)	Mittel	Mittel	Hoch	Hoch	Tief
Steuerpotenzial / staatliche Einnahmen	Sehr tief	Mittel	Mittel/Hoch	Hoch (inkl. Gemeinden)	Hoch	Hoch	Tief

Tabelle 3: Übersicht über die potenziellen Auswirkungen der Verkaufsmodelle auf eine Reihe möglicher Regulierungsziele [118]

[118] Tabelle adaptiert von Caulkins et al. (2015).

6.6 Lessons learnt aus der Alkohol- und Tabakregulierung aus Sicht der öffentlichen Gesundheit

Auch wenn Cannabis einige einzigartige psychoaktive, gesundheitliche, soziale und produktionstechnische Merkmale aufweist, sind viele der wichtigsten Erkenntnisse aus Studien über eine wirksame Alkohol- und Tabakregulierung auch für die Regulierung von Cannabis von grosser Bedeutung und lassen sich entsprechend übertragen. Gestützt auf den Expertenbericht von Ritter et al. (2022) [119], der vom BAG als Grundlage für den vorliegenden Postulatsbericht in Auftrag gegeben wurde, lassen sich die folgenden strukturellen Massnahmen der Prävention als besonders wirksam hinsichtlich der Verringerung der negativen gesundheitlichen Auswirkungen des Suchtmittelkonsums identifizieren:

Preis

Lenkungsabgaben und andere Massnahmen der Preisgestaltung haben sich insgesamt als wirksamste Instrumente zur Verringerung des Alkohol- und Tabakkonsums erwiesen. So zeigt sich auch bei Personen mit hohem Konsum bei Preiserhöhungen ein Konsumrückgang, auch wenn dieser weniger stark ist als bei Personen mit tiefem Konsum. Der dadurch verhinderte Gesundheitsschaden ist volkswirtschaftlich erheblich.

Wenn Preise steigen, weichen Konsumierende teilweise auf billigere Produkte aus, daher haben sich **höhere Preise für schädlichere Produkte** und niedrigere Preise für weniger schädliche Produkte als wirksam erwiesen (z. B. risikobasierte Besteuerung). Zu hohe Preise hingegen erhöhen die Schwarzmarktaktivität, deshalb macht es Sinn, Preis und Verfügbarkeit auf einem Niveau festzulegen, das dem des Schwarzmarktes entspricht und/oder besser zugänglich ist (d.h. ähnliche Preise, ähnliche Verfügbarkeit).

Erfahrungen im Bereich Alkohol zeigen, dass **Mindestpreise** eine wirksame Option zur Bekämpfung des starken Konsums darstellen, indem sie die billigsten Getränke verteuern. Da die Einnahmen aus der Festsetzung von Mindestpreisen an die Industrie fliessen, kann die Preispolitik auch durch angemessene Steuersätze unterstützt werden. So werden staatliche Einnahmen generiert, die dann allenfalls **zweckgebunden für Behandlungs- und Präventionsmassnahmen** verwendet werden können.

Werbung

Werbung für Alkohol oder Tabak führt zu erhöhtem Konsum bzw. der Absicht, Alkohol oder Tabakprodukte zu konsumieren. Diese Auswirkungen sind bei allen Werbekanälen zu beobachten, einschliesslich traditioneller Medien, Verkaufsstellen, Sportveranstaltungen und sozialer Medien. Es ist davon auszugehen, dass Cannabiswerbung eine ähnliche Wirkung hat.

Ein **totales Verbot von Werbung und Promotion ist effizienter** als Teilverbote. Es ist zudem wirkungsvoller, zu Beginn der Umsetzung einer neuen Regelung strengere Vorschriften zu erlassen mit der Möglichkeit einer späteren Lockerung, als diese in einem bereits legalisierten Markt einzuführen. Die Umsetzung eines Verbots von Online-Werbung ist jedoch eine grosse Herausforderung. Damit die Vorschriften ihre Wirkung entfalten können, braucht es **effektive Kontrollmassnahmen**.

Verfügbarkeit

Bezüglich der Dichte der Verkaufsstellen hat sich gezeigt, dass der Gesamtkonsum und die Schäden steigen, wenn es in einem bestimmten Gebiet mehr Alkohol- und Tabakverkaufsstellen gibt. Eine **Regulierung der Verkaufsstellendichte** kann den Konsum durch Minderjährige reduzieren.

[119] Ritter, A., Barrett, L, O'Reilly, K., & Wilkinson, C. (2022). Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation. Sidney: University of New South Wales.

Auch führen längere Verkaufszeiten zu einem höheren Konsum. Daher scheint die **Begrenzung der Wochentage und der Öffnungszeiten** auf Basis der bisher gemachten Erfahrungen für den Cannabisverkauf eine wirksame Regulierungsmassnahme zu sein. Eine **Alterslimite** begrenzt zudem den Konsum von jüngeren Menschen.

Konsumierendeninformationen und Verpackung
Warnhinweise auf Produkten können deren Konsum (und damit auch die Gesundheitsschäden) reduzieren. Die Wirkung ist abhängig von Grösse, Form, Farbe und Platzierung der Warnhinweise. Die obligatorische **Deklaration von Wirkstoffgehalten** hat sich zur Konsumenteninformation ebenfalls bewährt. Informationen auf den Produkten führen zwar nicht unbedingt zu einer Verhaltensänderung, aber zu einem grösseren Bewusstsein und mehr Wissen über die Produkte. Eine **neutrale Verpackung** («plain packaging») verringert die Attraktivität des Produkts und hält davon ab, mit dem Konsum zu beginnen. Kindersichere Verpackungen reduzieren zudem die Gefährdung von Kindern.

Produkttypen und Inhaltsstoffe
In Bezug auf die Produktepalette geht ein grösseres Angebot und eine grössere Anzahl von Produkten und -typen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit des Konsums oder der Fortsetzung des Konsums einher. Das legt eine **Begrenzung der Palette** der verfügbaren Produkttypen nahe. Aromatisierte Produkte sind potentiell attraktiver für eine jüngere Zielgruppe. Diese können ebenfalls eingeschränkt oder zusätzlich besteuert werden (wie beim Alkohol beispielsweise Alcopops).

Auch der **Wirkstoffgehalt kann begrenzt werden** (z. B. Nikotin in Zigaretten) oder Produkte mit höherem Wirkstoffgehalt können stärker besteuert werden (gebrannte Wasser bei Alkohol). Eine **tiefere Besteuerung von risikoärmeren Produkten** (E-Zigaretten vs. Zigaretten) ist eine weitere Möglichkeit. Nicht zuletzt hat die Einführung von **Herstellungs- und Qualitätsstandards** bei Alkohol den Konsumentenschutz stark verbessert.

Schutz von Dritten
Massnahmen gegen Alkohol am Steuer gelten als äusserst wichtig für die Prävention von alkoholbedingten Unfällen, sowohl zum Schutz der Alkoholkonsumierenden als auch Dritter. Die Einführung eines **Grenzwerts für die Blutalkoholkonzentration** und die polizeiliche Durchsetzung dieser Bestimmung in Verbindung mit den entsprechenden Sanktionen haben den Schutz im Strassenverkehr stark erhöht. Auch Programme, die darauf abzielen, Personen, die wegen Alkohol am Steuer verurteilt wurden, zu behandeln und aufzuklären, scheinen die Rückfallquote wirksam zu senken.

Mit dem Bundesgesetz zum **Schutz vor Passivrauchen** (SR 818.31) wurde der Schutz von Nichtrauchern im öffentlichen Raum und am Arbeitsplatz stark verbessert. **Konsumfreie Zonen** sind im Bereich Tabak (angesichts der gesundheitlichen Schäden des Rauchens und der Belastung durch Passivrauchen) äusserst wirkungsvoll, um sowohl die Gesundheit Dritter zu schützen als auch den Tabakkonsum zu verringern.

6.7 Vereinbarkeit mit UN-Drogenkontrollübereinkommen

Das EHÜ sieht vor, dass Cannabis zu medizinischen Zwecken und der wissenschaftlichen Forschung in Verkehr gebracht werden kann. Der Konsum selbst ist durch die internationalen Drogenkontrollübereinkommen nicht verboten. Inwiefern eine Entkriminalisierung (vgl. 6.5.2) oder weitergehende Legalisierung des Besitzes und Handels von Cannabis mit den Drogenkontroll-Übereinkommen der UNO vereinbar ist, kann erst anhand des konkret gewählten Ansatzes einer vertieften Prüfung unterzogen werden.

Länder, die Cannabis bereits legalisiert haben oder entsprechende Gesetzgebungsvorhaben initiierten, gehen mit diesen potenziellen völkerrechtlichen Konflikten unterschiedlich um: Uruguay verstiess

mit seiner Legalisierung von Cannabis für den nichtmedizinischen Konsum 2014 wahrscheinlich gegen das EHÜ, ohne jedoch aus dem Abkommen auszutreten. Das Land macht seither geltend, dass die auf den Grundprinzipien der UNO beruhende staatliche Pflicht zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte Vorrang vor den Verpflichtungen der internationalen Drogenkontroll-Übereinkommen habe. Kanada und die USA wiederum ignorieren den Widerspruch zwischen den legalen kommerziellen Märkten für Cannabis zu rekreativen Zwecken in ihrem Land bzw. in einigen Gliedstaaten und den ratifizierten UN-Drogenkontroll-Übereinkommen. Gleichzeitig stellen diese Staaten sicher, dass die Drogenkontroll-Übereinkommen im Umgang mit anderen Staaten eingehalten werden (z. B. kein Export von Cannabis zu rekreativen Zwecken). Im Englischen wird dieser Ansatz «respectful non-compliance» (respektvolle Nichtbeachtung) genannt, weil die völkerrechtlichen Verträge nach aussen nach wie vor Geltung haben, aber gewisse Vorgaben im Landesinneren de facto nicht mehr umgesetzt werden. Einen anderen Weg beschritt Bolivien hinsichtlich der Kokablätter: Weil die Legalisierung von Kokablätter nicht konform war mit den UN-Abkommen, trat Bolivien 2011 vorübergehend aus dem EHÜ aus, um später mit einem Vorbehalt betreffend die Kokablätter wieder beizutreten.

6.8 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat spricht sich für eine evidenzbasierte und an der öffentlichen Gesundheit orientierten Neuregelung von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken aus. Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit ist eine Neuregelung von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken eine grosse Chance, um einerseits die negativen Auswirkungen des Cannabisverbots auf die Konsumierenden und die Gesellschaft zu verringern und um andererseits den sozialen, gesundheitlichen und wirtschaftlichen Nutzen einer Legalisierung von Cannabis zu erschliessen.

Eine solche Neuregelung ist im Parlament mit dem Auftrag aus der parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler aktuell in Erarbeitung (vgl. Kap. 6.2.5). Die Bundesverwaltung unterstützt die zuständige Subkommission «Cannabisregulierung» fachlich und rechtlich.

Die Pilotversuche mit Cannabis werden wissenschaftliche Grundlagen und Erkenntnisse über die Auswirkungen eines geregelten Umgangs mit Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken liefern. Sie sind 2022 angelaufen (vgl. Kap. 6.2.4 und 6.4.2). Das BAG wird über die Forschungsberichte der Pilotversuche periodisch informieren und diese im Hinblick auf den Erlass einer möglichen Gesetzesänderung für die Regelung des Umgangs mit Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken auswerten. Bis umfassendere Erkenntnisse aus diesen Versuchen vorliegen, dauert es jedoch mindestens noch drei Jahre. Für das Rechtsetzungsprojekt des Parlaments kommen die Studienergebnisse deshalb wahrscheinlich zu spät.

Weitere Erkenntnisse über die Auswirkungen einer Legalisierung von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken können aus den Erfahrungen zu Regulierungsmodellen von Ländern wie Kanada, den USA, Uruguay und Malta gezogen werden (vgl. Kap. 6.3 und 6.5). Erfahrungen mit der Regelung anderer legaler Suchtmittel können ebenfalls dazu beitragen, Mechanismen zu erkennen und eine Neuregelung public health-orientiert zu gestalten (vgl. Kap. 6.6). Hinsichtlich der Verringerung der negativen gesundheitlichen Auswirkungen haben sich insbesondere Massnahmen der strukturellen Prävention (hoher Preis, Einschränkung von Werbung und Verfügbarkeit), des Schutzes von Dritten (Passivrauchschutz und Verkehrssicherheit) sowie des Verbraucherschutzes (Produktesicherheit und Produkteinformation) als besonders effektiv erwiesen.

6.8.1 Mögliche Ansatzpunkte für eine Public-Health-orientierte Legalisierung von Cannabis

Der vorliegende Bericht will den Arbeiten des Parlaments im Zusammenhang mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler nicht vorgreifen. Die dargelegten Ansatzpunkte können einen Orientierungsrahmen darstellen. Gestützt auf die Erfahrungen anderer Länder, die Erkenntnisse der Regulierung anderer Suchtmittel und die Ergebnisse relevanter, wissenschaftlicher Untersuchungen stellt er hinsichtlich einer möglichen Public-Health-orientierten Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken die folgenden Ansatzpunkte zur Diskussion:

Produktion (Anbau, Herstellung, Vertrieb)
Wichtig ist aus Sicht des Verbraucherschutzes, dass die Produktesicherheit **durch hohe Anforderungen an die Anbau- und Produktequalität** gewährleistet wird. Dazu sind gesetzliche Vorgaben zur Produktesicherheit erforderlich, etwa die Festlegung von Kontaminantengrenzwerten für verschiedene Produktetypen und Konsumformen.
Auf den Produkteverpackungen sollten **Warnhinweise** und **Informationen über risikoärmeren Konsum** und Suchtberatung angebracht werden. Der **Wirkstoffgehalt** und die Zusammensetzung der Produkte müssten deklariert werden.
Neuere Produktekategorien (z. B. THC-haltige Liquids, Cannabiszubereitungen, THC-haltige Tinkturen) sollten zugelassen werden, wenn sie einen risikoärmeren Konsum ermöglichen (vgl. Anhang 2).

Verkauf (Detailhandel)
Cannabisprodukte sollten **nur Erwachsenen** zugänglich gemacht werden. Die **Öffnungszeiten** sollten **begrenzt** sein.
Die Verkaufsstellen müssten über **geschultes Personal** verfügen, das den Käuferinnen und Käufern Informationen zum Gesundheitsschutz und zur Risikominimierung weitergibt und diese bei Bedarf an lokale Suchthilfe-Angebote weiterleitet.
Gut abgeklärt werden müsste ein allfälliger **Online-Verkauf**. Aufgrund der ständigen Verfügbarkeit von Suchtmitteln, die online gehandelt werden, der unpersönlichen bis anonymen Verkaufsabwicklung, der begrenzten Beratungsmöglichkeiten und der Herausforderungen bei der Kontrolle von Altersgrenzen, Verkaufsbeschränkungen u.a. ist der Wettbewerb im Bereich des Verkaufs von Cannabis im Internet besonders problematisch. Auf der anderen Seite ermöglicht ein Online-Verkauf Konsumierenden unabhängig ihres Wohnorts und ihrer Mobilität Zugang zum legalen Markt. Ein möglicher Online-Verkauf müsste besonders strikt geregelt und der Wettbewerb allenfalls beschränkt werden. Webshops müssten u.a. über ein **Altersverifizierungssystem** verfügen und die Konsumierenden die Möglichkeit haben, sich online durch Verkaufspersonal hinsichtlich risikoärmeren Konsums beraten zu lassen.

Selbstversorgung
Der Anbau für den persönlichen Gebrauch könnte erlaubt werden, um Konsumierenden wie bei anderen legalen Suchtmitteln auch (z. B. Bier) die Selbstversorgung zu ermöglichen und den illegalen Handel zu reduzieren. Es empfiehlt sich, auf eine zu komplexe oder zu anspruchsvolle Regelung für diesen Bereich zu verzichten (technische Produktesicherheitsstandards, Registrierungspflichten u.ä.), da diese nur schwer vollziehbar wären und primär auf die **Selbstverantwortung** zu setzen. Es müssten aber Kriterien für die Unterscheidung zum professionellen Anbau festgelegt werden (z. B. **Anzahl erlaubter Pflanzen**).
Sollten **Cannabis Social Clubs** zugelassen werden, müsste u.a. die **Anzahl der Mitglieder** festgelegt werden. Da es sich um eine gemeinschaftliche Selbstversorgung handelt und verhindert werden sollte, dass sich daraus quasi-kommerzielle Organisationen entwickeln, könnte die Mitgliederzahl auf 50 Personen begrenzt werden. Allenfalls wären **einfache Produktionsvorschriften** zu erlassen, da dieses Konstrukt über die individuelle Selbstverantwortung hinausgeht und bei unsachgemässer Herstellung potentiell ein grösserer Personenkreis betroffen wäre.

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Der Bereich der Selbstversorgung sollte sog. vermischte Produkte (insb. THC-Liquids) aufgrund der erhöhten Sicherheits- und Qualitätsanforderungen bei der Produktion ausschliessen.

Konsum
Für das Rauchen oder Verdampfen von Cannabis im öffentlich zugänglichen Raum müssten mindestens die gleichen Bestimmungen gelten betreffend den **Passivrauchschutz** im Tabakbereich. Das Führen eines Fahrzeugs unter Einfluss von THC müsste verboten bleiben. Es könnte geprüft werden, ob ein analoger **Grenzwert für die Blutkonzentration von THC** wie bei Alkohol festgelegt werden kann.

Umgang mit gefährdeten Konsumierenden
In der Schweiz steht Personen mit einer Suchtproblematik ein qualitativ hochstehendes und breites Beratungs- und Behandlungsangebot zur Verfügung. Es ist nicht davon auszugehen, dass es diesbezüglich im Zusammenhang mit der Legalisierung Handlungsbedarf gibt. Zu prüfen ist allenfalls, ob es auch gesetzlicher Massnahmen zur **Verbesserung der Früherkennung und Frühintervention** bei gefährdeten Konsumierenden bedarf.

Werbung
Cannabis sollte als legales Produkt **nicht gefördert** werden. In der Konsequenz müsste die Werbung und die Verkaufsförderung, das Sponsoring und Produkte-Placement **verboten oder weitgehend eingeschränkt** werden.

Besteuerung, Abgaben und Preisfestlegungen
Die Cannabisprodukte könnten mit einer **Lenkungsabgabe oder Lenkungssteuer** belegt werden. Diese müsste hoch genug sein, um einen Lenkungseffekt bei jungen Erwachsenen zu erzielen und übermässige Gewinne abzuschöpfen. Zu beachten ist aber auch, dass der Verkaufspreis nicht so hoch sein darf, dass der illegale Verkauf auf dem Schwarzmarkt zu attraktiv bleibt. Die Steuer oder Abgabe kann sich **nach dem THC-Gehalt und dem Risikopotential der Produkte bemessen**. Dadurch wird berücksichtigt, dass mit zunehmendem THC-Gehalt des Cannabis die Risiken für psychische Erkrankungen und Abhängigkeit bei den Konsumierenden zunehmen[120]. Je nach Produktetyp – zum Rauchen, zum Verdampfen oder zur oralen Einnahme – bestehen zudem unterschiedliche Risiken etwa für Atemwegserkrankungen[121], weshalb die Produktekategorien mit anderen Abgabesätzen belegt werden könnten (vgl. für die verschiedenen Produktetypen Anhang II).
Die beiden Instrumente – Lenkungsabgabe und Lenkungssteuer - unterscheiden sich nicht in ihrer Lenkungswirkung. Jedoch werden mit einer Lenkungssteuer staatliche Einnahmen generiert (z. B. Tabaksteuereinnahmen zugunsten der AHV), während bei einer Lenkungsabgabe die Erträge an die Bevölkerung zurückerstattet werden. Für die Erhebung von Steuern muss eine klare **verfassungsrechtliche Finanzkompetenz** vorhanden sein. Für Cannabis besteht eine solche verfassungsmässige Grundlage für eine Besteuerung nicht. Damit eine Lenkungssteuer erhoben werden könnte, müsste eine spezifische Ermächtigung in der Bundesverfassung geschaffen werden. Für Lenkungsabgaben, welche keinerlei Fiskalzweck verfolgen, ist es dagegen in der Regel ausreichend, wenn der Bund in der BV über eine **Sachkompetenz im entsprechenden Gebiet** verfügt. Die Sachkompetenz im Bereich Gesundheitsschutz im Umgang mit Betäubungsmitteln einschliesslich Cannabis gemäss Art. 118 Abs. 2 Bst. a BV dürfte eine genügende Verfassungsgrundlage zur Erhebung einer solchen Lenkungsabgabe darstellen[122].

[120] Petrilli K, Ofori S, Hines L, Taylor G, Adams S, Freeman TP (2022). Association of cannabis potency with mental ill health and addiction: a systematic review. Lancet Psychiatry.
[121] Sambiagio, N.; Aires Guerra Iria, D.; Auer, R.; Schöni, A.; Berthet, A. (2023). Toxicological assessment of aerosols emitted by cannabis inhalation methods. Link: https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/npp/forschungsberichte/forschungsberichte-cannabis/aerosole-inhalation-cannabis.pdf
[122] BGE 140 I 176, E 5.4

Als Alternative zu einer Lenkungsabgabe oder Lenkungssteuer wäre auch ein **Mindestpreis** für die Produkte ein wirksames Instrument. Bei einer Mindestpreisfestsetzung kann der Verkäufer jedoch in der Regel weniger flexibel auf den Schwarzmarktpreis reagieren als bei einer Abgabe oder Steuer. Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt die Festlegung eines Mindestpreises einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar (Art. 27 BV). Im Zusammenhang mit der Änderung des Bundesgesetzes über die Tabakbesteuerung[123] wurde eine solche Massnahme als nicht verfassungskonform beurteilt, da sie gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verstösst.
Zur Finanzierung von Präventions- und Schadensminderungsmassnahmen, Beratungs- und Therapieangeboten und der Suchtforschung im Zuge der Legalisierung könnte auch eine **zweckgebundene Präventionsabgabe** (z. B. analog des Alkoholzehntels oder der Abgabe in den Tabakpräventionsfonds) erhoben werden. Eine Präventionsabgabe auf Cannabis entsprechend dem Alkoholzehntel oder Tabakpräventionsfonds dürfte ebenfalls eine neue Grundlage in der Bundesverfassung erfordern, da es sich dabei um eine Zwecksteuer handelt. Ob gegebenenfalls andere Instrumente zur Äufnung eines Präventionsfonds für Cannabis verfassungskonform wären, müsste genauer geprüft werden.

Aufklärungskampagnen
Die Gesundheitsbehörden sollten der Bevölkerung im Vorfeld der Legalisierung von Cannabis zu rekreativen Zwecken **sachliche Informationen über die potentiellen Risiken** des Cannabiskonsums zur Verfügung stellen und **über die rechtlichen Änderungen informieren**. Es gilt auch, dem Effekt entgegenzuwirken, dass die Legalisierung in Kanada und verschiedenen US-Bundesstaaten zu einer Abnahme des wahrgenommenen Risikos von Cannabis (potenzielle Verharmlosung) geführt hat.

Monitoring und Evaluation
Um die Auswirkungen der Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken zu erfassen und problematische Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, sollten die **wichtigsten Indikatoren monitorisiert** werden (z. B. Konsumprävalenzen, problematischer Konsum, Konsum bei Minderjährigen, Behandlungen, Unfälle, Strafverfahren, Schwarzmarkt). Die neue Regelung sollte **regelmässig wissenschaftlich evaluiert** werden.

6.8.2 Geeignetes Regulierungsmodell aus Sicht der öffentlichen Gesundheit

Bei den Modellen zur Suchtmittelregulierung kommen die beiden Extrempole für eine allfällige Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken kaum in Frage: Sowohl eine Verschärfung der heute geltenden Cannabisprohibition als auch eine weitgehende, unkontrollierte Liberalisierung von Cannabis widersprechen den Zielen der öffentlichen Gesundheit (vgl. Kapitel 6.5.1) und sind auch politisch nicht mehrheitsfähig. Unter den sogenannten «middle-ground options» bieten sich – neben einer weitgehenden Entkriminalisierung - zwei hauptsächliche Alternativen an:

- Begrenzung der **Legalisierung** auf den **Konsum, Besitz sowie die Selbstversorgung** mit Cannabis im Eigenanbau und gemeinschaftlich in Cannabis Social Clubs, wie aktuell in Malta, Luxemburg und Deutschland vorgesehen
- Zulassen von **cannabisspezifischen, bewilligungspflichtigen Verkaufsstellen**, wie etwa in Kanada

In der Umsetzung der beiden Ansätze ist ein entscheidender Unterschied der staatliche Vollzugsaufwand. Beim ersten Ansatz würde man primär auf die **Selbstverantwortung der Betroffenen** setzen, die Produktequalität würde nicht geregelt und ein legaler Verkauf/Kauf wäre nicht vorgesehen. Es

[123] Mahon/Jeannerat, Intégration de la réglementation sur le commerce des boissons fermentées dans la loi sur l'alcool : questions de constitutionnalité, Avis de droit du 28 février 2011 établi à la demande de la Régie fédérale des alcools; Botschaft zur Änderung des Tabaksteuergesetzes, BBL **2008** 533, 550)

handelt sich deshalb um eine regulatorisch sparsame Lösung, bei der sich auch der staatliche Vollzugsaufwand in engen Grenzen hält. Im Vergleich zum Status quo wären die Risiken dieses Ansatzes gering. Allerdings würde man den Schwarzmarkt damit kaum vollständig verdrängen können.

Beim zweiten Ansatz sind die Risiken insbesondere einer übermässigen Zunahme des Konsums deutlich grösser. Grundsätzlich müsste beim Verkauf an die Konsumierenden, also im **Detailhandel**, **eine übermässige Kommerzialisierung des Suchtmittels Cannabis** verhindert werden, welche den Konsum fördert. Die Erfahrungen mit der bisherigen Legalisierung von Cannabis in Nordamerika und der Regulierung von Alkohol und Tabak zeigen, dass der grösste Treiber des – insbesondere problematischen – Konsums die explizite und implizite Absatzförderung beim profitorientierten Verkauf und die damit einhergehende Kommerzialisierung der Cannabisprodukte ist. 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 sowie **genügend Ressourcen zu deren Durchsetzung** zur Verfügung stehen. Je umfassender und kommerzieller der Cannabismarkt ist, desto grössere Bedeutung muss der staatlichen Kontrolle (Bewilligung / „Lizenzierung“ und Bewilligungsentzugsverfahren, Überwachung des Markts, Kontrollen, Testkäufe, Track + Trace System, Monitoring der Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, die Gesellschaft und die Wirtschaft etc.) beigemessen werden.

Bei **nicht-gewinnorientierten Modellen des Verkaufs** von Cannabis wären weniger umfassende Kontrollmittel denkbar als bei kommerziellen Verkaufsmodellen. Für den legalen Verkauf von Cannabis sollten deshalb insbesondere auch NPO-Verkaufsstellen im Rahmen eines Bewilligungssystems (vgl. Kapitel 6.5.3.2.2) oder staatlich konzessionierte Unternehmen mit gemeinnützigem Zweck («for benefit») im Rahmen eines staatlichen Verkaufsmonopols (vgl. Kapitel 6.5.3.3.2) in Betracht gezogen werden. Auch die **Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten** (EKSN) spricht sich in einem Positionspapier zur Regulierung von Cannabis in der Schweiz von 2022[124] folglich dafür aus, dass Cannabis zu rekreativen Zwecken «ausschliesslich über nicht gewinnorientierte Verkaufsmodelle erfolgen soll, die nicht dazu bestimmt sind, den Konsum zu fördern.»

Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit gibt es hingegen keine grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber einer **gewinnorientierten *Produktion* von Cannabis** zu rekreativen Zwecken, weshalb eine grundsätzliche Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit aus Gründen der öffentlichen Gesundheit für diesen Regulierungsbereich nicht gerechtfertigt scheint. Zudem bedingen **hohe Anforderungen an die Produktesicherheit und die Selbstkontrollen** erhebliche Investitionen in die Produktion, welche von nicht-kommerziellen Akteuren kaum aufgebracht werden. Wichtig ist aus Sicht des Verbraucherschutzes deshalb primär, dass strenge Anforderungen an die Anbau- und Herstellungsqualität nach internationalen Standards eingehalten werden. Für die Produktion müsste eine **Bewilligung** vorgesehen werden. Die Bewilligungsbehörde müsste diese zudem **überwachen und kontrollieren**, z. B. mittels eines geeigneten Nachverfolgungssystems für die Produkte («Track & Trace» System), auch um Abzweigungen auf den Schwarzmarkt zu verhindern.

6.8.3 Umgang mit allfälligen völkerrechtlichen Konflikten

Im Vorfeld einer Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken wäre zu klären, inwiefern diese mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere den Drogenkontroll-Übereinkommen der UNO und dem SDÜ, kompatibel ist. Grundsätzlich ist eine Entkriminalisierung nur des Konsums und Besitzes zum privaten Gebrauch mit dem EHÜ vereinbar, während ein kommerzieller Verkauf von Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken unvereinbar ist. Aber wie es sich mit einem

[124] EKSN (2022). *Regulierung von Cannabis in der Schweiz: kontrolliert, zugänglich, aber nicht gefördert*. Stellungnahme

legalen gemeinschaftlichen Selbstversorgungsmodell oder einem nicht-gewinnorientierten Verkauf verhält, müsste vertieft geprüft werden.

Es ist zu verhindern, dass ein Widerspruch zwischen einem ratifizierten völkerrechtlichen Vertrag wie dem EHÜ und einem allfälligen nationalen Cannabisgesetz entsteht (vgl. Kapitel 6.7). Eine allfällige Option wäre es, im Verbund mit gleichgesinnten Staaten **auf eine Anpassung der Drogenkontroll-Übereinkommen hinzuwirken**. Im Bericht in Erfüllung des Postulats Rechsteiner (17.4076) wurde darauf hingewiesen, dass eine mögliche Weiterentwicklung der Drogenkontroll-Übereinkommen die Kontrollvorgaben auf den grenzüberschreitenden Verkehr von kontrollierten Betäubungsmitteln beschränken und für die binnenstaatliche Anwendung den Staaten mehr Freiräume zugestehen könnte[125]. Dies bedürfte aber einer entsprechenden Entscheidung der Mitgliedsstaaten, was derzeit **als unwahrscheinlich erachtet** werden muss.

Bolivien ist im Zusammenhang mit dem Verbot von Kokablättern aus dem EHÜ ausgetreten und dann mit Verweis auf die nationalen Besonderheiten bezüglich Kokablätter (hoher Konsum im internationalen Vergleich) mit einem Vorbehalt betreffend dessen Verbot wieder eingetreten (vgl. Kapitel 6-7). Alternativ könnte daher geprüft werden, ob es eine völkerrechtlich zulässige Möglichkeit gibt, die es der Schweiz allein oder in Abstimmung mit anderen Staaten, welche Cannabis neu geregelt haben oder neu regeln wollen, erlaubt, die **rechtlichen Wirkungen der relevanten Vertragsbestimmungen beispielsweise mittels Vorbehalts oder Erklärung ihr gegenüber abzuändern**.

[125] BAG (2021). Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik: Verfügbar unter: Bericht BR D.pdf (parlament.ch) Seite 20

7 Fazit und Empfehlungen

Das Postulat beauftragte den Bundesrat, eine **umfassende Regelung von Hanf und Cannabis** zu prüfen, die das wirtschaftliche Potenzial dieser Pflanze besser nutzbar macht. Der Bundesrat erachtet ein «Hanfgesetz», das alle Verwendungszwecke von Hanf umfasst, nicht als zweckmässig. Denn ein solches Spezialgesetz würde Rechtsbereiche umfassen, die bereits in anderen Gesetzen geregelt sind. Hanf würde damit einmal mehr zu einem **Sonderfall** gemacht. Diesen Status hat er aufgrund des Cannabisverbots im Rahmen des Einheits-Übereinkommens der UN von 1961 erhalten. Die aktuellen gesetzgeberischen Bestrebungen vieler OECD-Staaten gehen aber in die entgegengesetzte Richtung: Hanf soll als Rohstoff für verschiedene Verwendungszwecke **normalisiert** und seine **Nutzung erleichtert** werden. Die Aufhebung des Verbots von Cannabis zu medinischen Zwecken in der Schweiz von 2022 ist u.a. ein Schritt in diese Richtung.

Mit einem umfassenden Gesetz, das die verschiedenen Verwendungszwecke regelt, ginge das Risiko einher, dass für Hanf andere Standards etabliert werden, als sie für die entsprechenden Rechtsbereiche im Sinne des Verbraucherschutzes etabliert worden sind. Auch andere Rohstoffe und Wirkstoffe wie Alkohol werden ja je **nach Zweck und Kontext der Verwendung in unterschiedlichen Gesetzen** geregelt. Z. B. fallen alkoholische Getränke (Trinkalkohol) je nach Art und Alkoholgehalt unter das Lebensmittel- oder das Alkoholgesetz, der Umgang mit Ethanol als Rohstoff und als Inhaltstoff von Haushaltsprodukten wie Brennspiritus oder Fensterreinigungsmittel ist im Chemikaliengesetz geregelt, Alkohol als Lösungsmittel in Parfums und Deodorants ist ein Inhaltsstoff eines kosmetischen Produkts und wird damit im Lebensmittelgesetz und der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung geregelt und Alkohol in Desinfektionsmittel oder als Lösungsmittel in Arzneimitteln fällt unter das Heilmittelrecht. Zudem regelt das Strassenverkehrsrecht den Umgang mit Alkohol im Strassenverkehr und legt den Grenzwert für die Blutalkoholkonzentration fest. Ethanol kann auch als Zusatz in Kraftstoffen (Bio-Ethanol) eingesetzt werden und fällt dann unter das Mineralölsteuergesetz und das CO2-Gesetz.

Der Bericht zeigt auf, dass auch die wirtschaftliche Nutzung von Hanf **für viele Zwecke bereits ausreichend geregelt** ist: So sind Lebensmittel und Kosmetika aus Hanf und Hanfextrakten im Lebensmittelrecht geregelt, Tabakersatzprodukte auf Hanfbasis im neuen Tabakprodukterecht, für Substanzen wie Cannabinoide, die als Rohstoffe aus Hanf gewonnen werden, kommt das Chemikalienrecht zur Anwendung und für weitere Produkte aus Nutzhanf wie Textilien aus Hanffasern gilt das Produktesicherheitsrecht (vgl. Kapitel 4). Arzneimittel, die Cannabinoide oder andere Wirkstoffe aus der Hanfpflanze oder auch synthetisch hergestellte Cannabinoide enthalten, sind im Heilmittelrecht geregelt (vgl. Kapitel 4.5). THC-haltige Cannabisarzneimittel fallen zusätzlich unter das Betäubungsmittelrecht (vgl. Kapitel 5).

Der Bericht erkennt in diesen verschiedenen Verwendungsbereichen von Hanf / Cannabis jedoch **punktuellen Handlungsbedarf** und schlägt dazu Massnahmen vor oder spricht Empfehlungen aus.

Eine komplexere Angelegenheit ist dagegen die **Frage der Regelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken** (vgl. Kapitel 6). Dieser Verwendungszweck ist im Betäubungsmittelgesetz nach wie vor verboten. Da die SGK-N jedoch 2022 mit der Annahme der parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler ein entsprechendes Gesetzgebungsprojekt zur Regelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken in Angriff genommen hat, macht der Bericht im Hinblick darauf und gestützt auf das aktuelle Wissen einige allgemeine Empfehlungen.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden noch einmal rekapituliert:

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Hanfprodukte, die nicht unter das Betäubungsmittelrecht fallen

Insgesamt bieten die allgemeinen Regelungen im Heilmittelrecht, im Lebensmittelrecht, im Chemikalienrecht oder im Tabakprodukterecht klare, sinnvolle und weitgehend ausreichende Rechtsgrundlagen für die wirtschaftliche Nutzung von Hanfprodukten. Aufgrund der vielseitigen Nutzbarkeit von THC-armem Hanf kommt es im Vollzug der einschlägigen Bestimmungen teilweise zu **Abgrenzungsfragen** und zu Unklarheiten bei der Produktezuordnung. Der in Teilen unterschiedliche Vollzug durch die Kantone lässt sich einerseits dadurch erklären, dass die jeweilige wirtschaftliche Nutzung z. B. von CBD als Kosmetika, als Lebensmittel oder als Tabakersatzprodukt noch neu ist und sich diesbezüglich noch keine interkantonale Vollzugspraxis etabliert hat. Andererseits sind föderale Unterschiede im Vollzug durch unterschiedliche kantonale Behörden in unserem System bis zu einem gewissen Grad in Kauf zu nehmen. Geeignete **Vollzugshilfen** wie das *Merkblatt zu Hanfprodukten und Cannabidiol (CBD) des Fachgremiums für Abgrenzungsfragen BAG / BLV / Swissmedic / KAV / VKCS* können hier zur Klärung beitragen.

Aufgrund des langjährigen Verbots von Cannabis sowohl im internationalen wie auch im nationalen Betäubungsmittelrecht wurde die Erforschung von Hanf lange vernachlässigt. Der Bedarf an mehr **Forschung und besseren Daten zu Hanfprodukten** ist entsprechend gross. Zum Beispiel fehlen belastbare Studien, welche die Sicherheit von Hanfprodukten als Lebensmittel oder Kosmetika oder die Wirksamkeit von Cannabinoiden in der Medizin belegen. Diese Forschungslücken lassen sich nicht einfach mit gesetzgeberischen Massnahmen beheben. Es braucht Investitionen in die weitere Erforschung der Hanfpflanze und deren Nutzung, insbesondere auch von der forschenden Industrie.

Eine Herausforderung für die Vollzugsbehörden in den Kantonen und Bundesämtern ist die **zunehmende Verbreitung von THC-armen Hanfprodukten, die zu Genusszwecken vermarktet werden** aber deren rechtliche Einstufung teilweise unklar ist. Diese Produkte fallen, auch wenn sie zum Konsum bestimmt sind, nicht unter das Betäubungsmittelrecht. Gleichzeitig sind diese Produkte aufgrund der zur Zeit nicht erfüllbaren Anforderungen auch nicht unter dem Lebensmittelrecht oder dem Heilmittelrecht verkehrsfähig. Es stellt sich die Frage, ob es zusätzlich einer **neuen rechtlichen Produktekategorie für THC-arme Hanfprodukte zu rekreativen Zwecken** bedarf. Aus Sicht des Berichts wäre es jedoch unverhältnismässig, für diese eingeschränkte Produktekategorie eine eigenständige Spezialgesetzgebung zu schaffen. Dies umso mehr, als dies zur Umgehung der hohen Sicherheitsanforderungen für Produkte zur oralen Einnahme im Lebens- oder Heilmittelrecht missbraucht werden könnte. Es ist deshalb zu empfehlen, auf eine solche Regelung zu verzichten. Jene Hanfprodukte, die zum Rauchen verkauft werden, fallen zukünftig unter das neue Tabakproduktegesetz. Der Bundesrat schlägt vor, in der Tabakprodukteverordnung (Vernehmlassung 2023/101 «Verordnung über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPV)») auch Hanfprodukte, die zum Erhitzen, Schnupfen oder zur oralen Aufnahme gedacht sind, als Tabakersatzprodukte einzustufen, sofern sie als gleichartige Produkte gemäss Tabakprodukterecht (Artikel 4 Absatz 1 TabPG) gelten können.

Anders sieht es aus, wenn künftig auch für THC-haltigen Cannabis eine neue Regelung zu rekreativen Zwecken geschaffen werden soll, wie es die pa. Iv. 20.473 Siegenthaler vorsieht. Im Zusammenhang mit einer umfassenden Neuregelung von Cannabis könnte auch ein Einschluss von THC-armen Hanfprodukten zu rekreativen Zwecken geprüft werden. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise eine Absenkung des THC-Grenzwerts im Betäubungsmittelrecht (z. B. auf 0,3 Prozent), um möglichst viele Hanfprodukte zu rekreativen Zwecken in die neue Gesetzgebung einzuschliessen. Oder es könnte eine freiwillige Unterstellung von THC-armen Hanfprodukten unter die neue Regelung von THC-haltigem Cannabis geprüft werden. Die Prüfung dieser Optionen ist derzeit beim Parlament, dass die Gesetzgebungsinitiative übernommen hat.

Weitere Erleichterungen des Umgangs mit THC-armem Hanf, etwa im Bereich der Einfuhr oder der Herstellung, erfordern punktuelle Anpassungen im Betäubungsmittelrecht, die bei einer nächsten Revision des BetmG in Angriff genommen werden können.

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Empfehlungen

- Zwecks weiterer Klärung der Abgrenzungsproblematik von THC-armen Hanfprodukten soll das *Merkblatt für die Vollzugshilfe zu Hanfprodukten und Cannabidiol (CBD) des Fachgremiums für Abgrenzungsfragen BAG / BLV / Swissmedic / KAV / VKCS* durch die betroffenen Ämter weiter aktualisiert und ergänzt werden.
- Für THC-arme Hanfprodukte zu rekreativen Zwecken soll keine spezifische neue Produktekategorie im Rahmen einer Spezialgesetzgebung geschaffen werden. Dies würde nur zusätzliche Abgrenzungsschwierigkeiten schaffen. Hingegen soll der Einschluss solcher Produkte, die zum Erhitzen, Schnupfen oder zur oralen Aufnahme gedacht sind, im neuen Tabakprodukterecht geprüft werden.
- Falls hingegen das Verbot von THC-haltigem Cannabis zu rekreativen Zwecken aufgehoben werden sollte (z. B. im Rahmen der Umsetzung der pa. Iv. 20.473 Siegenthaler), empfiehlt es sich, auch den Einschluss von THC-armen Hanfprodukten zu rekreativen Zwecken in eine neue Regelung von Cannabis zu prüfen (z. B. durch eine Absenkung des THC-Grenzwerts).
- Zur Erleichterung des Umgangs mit THC-armen Hanfprodukten durch die Hersteller sind folgende Anpassungen im Betäubungsmittelrecht bei einer nächsten Revision zu prüfen:
    - Ergänzung von Artikel 5 Absatz 1 BetmG, so dass Swissmedic auch eine Einfuhrbewilligung für THC-armen Cannabis erteilen kann, wenn dieser nicht unter das Betäubungsmittelrecht fällt, aber vom Ausfuhrland verlangt wird.
    - Bedarf für eine spezifische Regelung im Betäubungsmittelrecht für die Entsorgung der nicht für das Inverkehrbringen vorgesehenen THC-haltigen Zwischen- oder Abfallprodukte, die bei der Herstellung von betäubungsmittelfreien Endprodukten anfallen können.

Cannabis zu medizinischen Zwecken

Seit August 2022 sind Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis, die zu medizinischen Zwecken verwendet werden, **beschränkt kontrolliert verkehrsfähig**. Es wird eine begleitende Datenerhebung durchgeführt. Die verschreibenden Ärztinnen und Ärzte sind verpflichtet, dem BAG während der ersten Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung Angaben zur Behandlung zu übermitteln.

Aufgrund der fehlenden Wirtschaftlichkeit werden zugelassene Cannabisarzneimittel derzeit **nur in Einzelfällen über die OKP vergütet**. Bei den zulassungsbefreiten Cannabisarzneimitteln ist aufgrund der fehlenden Wirksamkeitsnachweise eine Vergütung ebenfalls nur über die OKP im Rahmen der Einzelfallvergütung möglich. Für eine Vergütung von zulassungsbefreiten Cannabisarzneimittel über die OKP ist daher **weitere klinische Forschung** notwendig.

Beim **Anbau von Cannabis** zu medizinischen Zwecken gibt es Handlungsbedarf betreffend rechtlich verbindlicher **Qualitätsvorgaben**. Die Good Agricultural and Collection Practices als phytopharmazeutischer Qualitätsstandard für pflanzliche Rohstoffe verweist lediglich auf nationale Vorgaben zum Anbau und dem Pflanzenbestandsmanagement.

Massnahmen des Bundes

- Gestützt auf die begleitende Datenerhebung zu der Behandlung mit Cannabisarzneimitteln wird das BAG eine Evaluation der Aufhebung des Verbots von Cannabis zu medizinischen Zwecken durchführen und allfälligen weiteren gesetzlichen Handlungsbedarf festlegen.

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Cannabis zu rekreativen Zwecken

Der Bundesrat hat in seinem im Bericht in Erfüllung des Postulats 17.4076 Rechsteiner Paul «Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik» anerkannt, dass dieses Verbot **nicht mehr der gesellschaftlichen Realität entspricht** und es in diesem Bereich Handlungsbedarf gibt. Der Konsum stagniert seit Jahren auf hohem Niveau und es besteht ein beträchtlicher Schwarzmarkt mit entsprechenden Risiken für die Konsumierenden. Aus Sicht des Bundesrates soll sich die Cannabispolitik primär an den Zielsetzungen der öffentlichen Gesundheit ausrichten. Dazu hat er ein schrittweises, **evidenzbasiertes Vorgehen** vorgeschlagen, bei dem in einer ersten Phase die mittlerweile angelaufenen Pilotversuche mit Cannabis sowie die internationalen Erfahrungen ausgewertet werden sollen.

Mit der Annahme der **parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler** «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz» hat die SGK-N in der Zwischenzeit ein entsprechendes Rechtsetzungsverfahren zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs eingeleitet. Der Bundesrat will den Ergebnissen dieser parlamentarischen Arbeiten nicht vorgreifen. Seine Empfehlungen sollen bei diesem anspruchsvollen Vorhaben allenfalls einen Beitrag zur **Orientierung über die gute Praxis im Bereich der Suchtmittelregulierung** liefern. Sie stützen sich u.a. auf die Erkenntnisse aus der Regelung von Alkohol und Tabak und auf die bescheidenen internationalen Erfahrungen mit der Legalisierung von Cannabis zu rekreativen Zwecken.

Abgesehen von den mehr oder weniger weit gehenden Formen einer Entkriminalisierung des Cannabiskonsums (vgl. Kapitel 6.5.2) kommen aus Sicht des Bundesrates bei einer grundlegenden Neuregelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken insbesondere zwei Ansätze in Frage:

1. Eine weniger weitgehende Variante, bei der das Verbot des **Konsums und Besitzes von und der Selbstversorgung** mit Cannabis aufgehoben wird. Diese wird derzeit insbesondere in verschiedenen europäischen Staaten favorisiert (Luxemburg, Malta, Deutschland).
2. Eine weitergehende Variante, bei der auch die professionelle **Produktion** und der **Verkauf** von Cannabis erlaubt wird. Dieser Ansatz dominiert in den USA und Kanada.

Der erste Ansatz birgt mit Blick auf unerwünschte Entwicklungen, etwa einer starken Konsumzunahme in der Bevölkerung, die **geringeren Risiken**. Die **staatlichen Vollzugskosten** wären zudem vergleichsweise tief, man könnte weitgehend auf die **Selbstverantwortung der Betroffenen** setzen. Auch dürfte der Ansatz von den Vollzugsorganen der Drogenkontroll-Übereinkommen der UNO (International Narcotics Control Board) eher akzeptiert werden. Hingegen wäre das Potenzial des Ansatzes, den bestehenden **Schwarzmarkt** zu verdrängen, begrenzt.

Beim zweiten Ansatz sind die Risiken insbesondere einer übermässigen Zunahme des Konsums deutlich grösser. Hier kommen für den Bundesrat deshalb nur Modelle in Frage, die eine **starke Kontrolle über den Markt** für Cannabis zu rekreativen Zwecken erlauben, was entsprechende Ressourcen beim Vollzug voraussetzt. Damit liessen sich gesetzliche Massnahmen der Prävention, des Jugendschutzes und des Verbraucherschutzes durchsetzen, wie sie in Kapitel 6.8.1 beschrieben wurden. Aus Public Health Sicht gilt: Je liberaler und kommerzieller ein solcher Cannabismarkt ausgestaltet wird, desto stärker muss die staatliche Kontrolle ausgestaltet werden.

Die Erfahrungen aus den USA zeigen, dass insbesondere der problematische Cannabiskonsum durch einen profitorientierten Verkauf mit einer aggressiven Vermarktung und Kommerzialisierung von Cannabisprodukten gefördert wird. Der Bundesrat empfiehlt deshalb, gestützt auf die Stellungnahme der EKSN von 2022, bei einer umfassenden Regelung von Cannabis zu rekreativen Zwecken gemäss dem zweiten Ansatz **für den Verkauf insbesondere nicht-gewinnorientierte Ansätze** zu prüfen (vgl. Kapitel 6.5.3.2.2. und 6.5.3.3.2).

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Die **gewinnorientierte Produktion** und der Grosshandel von Cannabis zu rekreativen Zwecken ist im Gegensatz zum gewinnorientierten Detailhandel aus Sicht der öffentlichen Gesundheit weniger problematisch, sofern eine vertikale Integration von Unternehmen in der Produktion und im Detailhandel unterbunden würde. In diesem Bereich sind v.a. hohe Anforderungen an die **Produktesicherheit** und die **Produkteinformation** von zentraler Bedeutung.

Angesichts der noch ausstehenden Erkenntnisse aus den Pilotversuchen spricht sich der Bundesrat insgesamt dafür aus, eine allfällige Neuregelung vorsichtig anzugehen und im Zweifelsfall mit einer **weniger weitgehenden Regelung zu starten**, die später bei Bedarf ausgebaut werden kann. Eine Ausweitung eines legalen Suchtmittelmarktes ist immer möglich, hingegen ist eine erneute Eindämmung schwieriger. Aufgrund des sich rasch ändernden Wissensstands – gerade was neuere Typen von Cannabisprodukten (THC-haltige Liquids zum Verdampfen, Cannabiszubereitungen, Cannabistinkturen und Cannabistabletten zur oralen Einnahme u.a., vgl. Anhang 2) anbelangt – empfiehlt es sich, **auf Gesetzesstufe die Grundsätze** zu regeln und die Details gestützt auf hinreichende Delegationsbestimmungen im Verordnungsrecht vorzusehen.

Empfehlungen

- Mit einer eng begrenzten, möglichst risikoarmen Regelung starten, die später allenfalls ausgeweitet und gelockert werden kann (z. B. neue Produkte oder liberalere Marktregelung).
- Von einem gewinnorientierten Detailhandel und einer übermässigen Kommerzialisierung von Cannabis absehen.
- Der Zugang zu Cannabis sollte auf Erwachsene beschränkt und strenge Massnahmen zum Jugendschutz festgelegt werden.
- Bei einer Aufhebung des Inverkehrbringungsverbots von Cannabis zu rekreativen Zwecken für die Produktion und den Verkauf ein griffiges Kontrollsystem zur Durchsetzung der gesetzlichen Anforderungen vorsehen.
- Als bewährte Massnahmen der strukturellen Prävention hohe Lenkungsabgaben oder Lenkungssteuern (vorbehaltlich der in Abschnitt 6.8.1 beschriebenen Erwägungen) auf die Cannabisprodukte (in Abhängigkeit des THC-Gehalts und des Gesundheitsrisikos der Produkte), ein umfassendes Verbot von Werbung und Promotion, klare Einschränkungen der Verfügbarkeit (Öffnungszeiten, Verkaufsstellendichte), Warnhinweise auf Produkteverpackungen vorsehen.
- Zum Schutz von Dritten Passivrauchschutzregeln analog zu Tabak und strenge Massnahmen zur Verkehrssicherheit erlassen.
- Zum Verbraucherschutz Produktesicherheitsstandards, Kontaminantengrenzwerte und Deklarationspflichten für die Inhaltsstoffe festlegen.
- Auf Gesetzesstufe die Grundsätze regeln und Aspekte wie Produktesicherheitsstandards, die sich rasch ändern können, wenn möglich im Verordnungsrecht vorsehen
- Monitoring von Indikatoren zu den Auswirkungen des neuen Gesetzes vorsehen und in den ersten Jahren regelmässig evaluieren.

Anhang 1 – Übersicht zu politischen Vorstössen zum Thema Cannabis-Regulierung 2011-2022

EINREICHUNGSDATUM	CURIA VISTA	ART DES GESCHÄFTS	INITIANT/IN VORSTOSS	TITEL GESCHÄFT	STAND DER BERATUNG	ERKLÄRUNG DES BR
16.06.2004	04.439	Pa. Iv	Die Mitte-Fraktion, die Mitte, EVP	Betäubungsmittelgesetz. Revision (Entkriminalisierung des Cannabiskonsums; Ahndung des Konsums mit einer Ordnungsbusse)	Erledigt	
19.03.2013	13.3112	Ip	Jean-Pierre Grin	Legalisierung von Cannabis. Zürich möchte Pionierrolle übernehmen	Erledigt	
11.06.2014	14.3425	Po	Barbara Gysi	Kontrollierte Cannabis-Abgabe	Erledigt	Annahme
11.12.2014	14.4164	Mo	Margrit Kessler	Cannabis für Schwerkranke	Abgeschrieben	Annahme
17.03.2015	15.3143	Mo	Andrea Geissbühler	Cannabispräventionskampgagne als wichtiger Beitrag zur Gesundheitsförderung	Erledigt	Ablehnung
16.03.2016	16.3127	Ip	Pierre-Alain Fridez	Cannabisabgabe in der Apotheke. Wird der THC-Gehalt kontrolliert?	Erledigt	
08.03.2017	17.5199	Fr	Andrea Geissbühler	Gesundheitsschädigende Cannabidiol-Produkte	Erledigt	
15.03.2017	17.3124	Ip	Laurence Fehlman Rielle	Legales Cannabis und Vorsorgeprinzip	Erledigt	
04.05.2017	17.440	Pa. Iv.	Grüne Fraktion	Bundesgesetz zur Hanfregulierung (neues Schweizer Hanfgesetz)	Erledigt	
15.06.2017	17.3486	Ip	Thomas de Courten	CBD-Hanf-Hype als Schleichweg zur Rausch-Canabis-Legalisierung?	Erledigt	
28.11.2017	17.3984	Ip	Laurence Fehlman Rielle	Très décevant refus de projets pilotes sur le cannabis : quelles perspectives ?	Erledigt	
13.12.2017	17.4111 17.4112 17.4113 17.4114	Mo	Regine Sauter Angelo Barrile Regula Rytz Kathrin Bertschy	Experimentierartikel als Grundlage für Studien zur regulierten Cannabis-Abgabe	Erledigt	Annahme
14.12.2017	17.4210	Mo	Roberto Zanetti	Experimentierartikel als Grundlage für Studien zur regulierten Cannabis-Abgabe	Erledigt	Annahme
15.12.2017	17.4240	Mo	Verena Herzog	THC-Obergrenze anpassen	Erledigt	Ablehnung
26.01.2018	18.402	Pa. Iv	SGK-N	Experimentierartikel als Grundlage für Studien zur regulierten Cannabis-Abgabe	Erledigt	
13.03.2018	18.3148	Mo	Christa Markwalder	Anbau und Export von medizinischem Cannabis	Abgeschrieben	Annahme
13.03.2018	18.3150	Mo	Heinz Siegenthaler	Gleichbehandlung von Cannabis und hochprozentigem Alkohol	Erledigt	Ablehnung

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

14.03.2018	18.3198	Ip	Géraldine Marchand-Balet	Cannabis légal avec un taux de THC inférieur à 1%	Erledigt	
16.05.2018	18.3389	Mo	SGK-N	Ärztliche Abgabe von Cannabis als Medikament an chronisch Kranke. Tiefere Gesundheitskosten und weniger Bürokratie	Abgeschrieben	Annahme
28.09.2018	18.4009	Po	Beat Flach	Cannabis legalisieren und Steuersubstrat zugunsten der AHV/IV generieren	Erledigt	Ablehnung
18.09.2018	18.5528	Fr	Verena Herzog	Widersprüche im Schweizer Recht bezüglich CBD	Erledigt	
26.11.2018	18.5605 18.5606 18.5607	Fr	Andrea Geissbühler	Pilotversuche mit Cannabis. Viele Fragezeichen zum Experimentier-artikel (1 ; 2 ; 3)	Erledigt	
22.03.2019	19.3313	Ip	Verena Herzog	Abbruch der verantwortungslosen Menschenversuche mit Cannabis	Erledigt	
02.06.2020	20.3483	Mo	Léonore Porchet	Pour une nouvelle définition du cannabis	Erledigt	Ablehnung
16.12.2020	20.4545	Mo	Andrea Geissbühler	Meldepflicht für Hanfanbau	Im Rat noch nicht behandelt	Ablehnung
25.09.2020	20.473	Pa. Iv.	Heinz Siegenthaler	Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz	Im Rat noch nicht behandelt	
10.06.2020	20.5480	Fr	Verena Herzog	Wechselwirkungen von Cannabis und CBD mit Medikamenten	Erledigt	
16.09.2020	20.5717	Fr	Verena Herzog	Sind nicht alle Jugendlichen vor dem Gesetz gleich, oder besteht eine Lücke im Strafgesetz?	Erledigt	
18.03.2021	21.3280	Po	Thomas Minder	Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/ Cannabis-Produkten	Angenommen	Ablehnung
13.12.2021	21.4411	Ip	Léonore Porchet	Législation sur les stupéfiants: une erreur technique à corriger	Erledigt	
02.03.2021	21.7102	Fr	Sidney Kamerzin	Synthetische Cannabinoide	Erledigt	
08.03.2021	21.7249	Fr	Léonore Porchet	Ein zu überholtes Übereinkommen für die Definition von Cannabis in der schweizerischen Gesetzgebung?	Erledigt	
01.06.2022	22.3531	Ip	Andrea Geissbühler	Gesetzliche Widersprüchlichkeiten im Umgang mit dem THC-haltigen Betäubungsmittel Cannabis müssen behoben werden	Im Rat noch nicht behandelt	

Anhang 2 – Übersicht über Cannabisprodukte

	PRODUKTEKLASSE								
	unverarbeitet, unvermischt	verarbeitet, unvermischt		verarbeitet, vermischt		verarbeitet und vermischt oder enthält synthetisches THC			
Produktetyp	Cannabisblüten (Marihuana)	Cannabisharz (Haschisch)	Cannabisextrakte (Konzentrate wie «Dabs» oder Haschöl)	Cannabis Zigaretten (Joints), Cannabis-zigarren («Blunts»)	Cannabiszubereitungen («Edibles»)	THC-haltige E-Liquids (Vape-Patronen, Einweg-Vape-Pens)	THC-haltige Tinkturen, Tropfen, Sprays	THC-haltige Tabletten, Kapseln, Pillen, Dragées	THC-haltige Salben, Lotionen, Lippenpflegestift, Pflaster («Topicals»)
Bild									
Definition	Getrocknete, harzreiche Blütenstände der weiblichen Cannabispflanze	Mechanisch bzw. durch Siebung gewonnenes Harz der Cannabispflanze, meist gepresst.	Mittels Lösungsmittel wie Butan, Alkohol, Kohlenstoff-dioxid, Propan gewonnenes, hochkonzentriertes Cannabisharz	Verwendungsfertige Zigaretten oder Zigarren («pre-rolls»), die Cannabisblüten oder Haschisch enthalten; können mit Tabak vermischt sein	THC-haltige Esswaren, Süssigkeiten und Getränke, die Cannabisextrakte oder Cannabisharz enthalten	Mit THC versetzte Betriebsflüssigkeiten für elektr. Inhalationsgerät; dazu zählen auch elektr. Inhalationsgeräte zur einmaligen Verwendung, die mit Ölkonzentrat vorbefüllt sind	In einem Lösungsmittel (meist Alkohol oder ölhaltige Lösung) aufgelöstes, flüssiges Cannabisextrakt oder Flüssigkeiten mit synthet. THC	THC-haltige Arzneimittel oder arzneimittel-artige Produkte aus festen Stoffen, die neben dem Wirkstoff Binde- und andere Hilfsmittel enthalten	THC-haltige, halbfeste, weiche, streichbare Zubereitung
Typische Konsumformen	Inhalation durch **Rauchen** (als Joint, mit Pfeife, Bong), **Verdampfen** (durch Vaporisator)	Inhalation durch **Rauchen** (als Joint, mit Pfeife, Bong) oder **Verdampfen** (durch Vaporisator)	Inhalation durch **Verdampfen** (mit «Dab-Rig», «Wax-Pen», Vaporisator)	Inhalation durch **Rauchen** (als «Fertig»-Joint)	**Orale Einnahme** durch Essen, Lutschen, Trinken	Inhalation durch **Verdampfen** (mit «E-Joints», «Vape-Pens»)	**Orale Einnahme** durch Schlucken (oft mit Getränk oder Esswaren), **nasale Anwendung** durch Zerstäuben (mit Spray), **sublinguale / buccale Anwendung**	**Orale Einnahme** durch Schlucken, Zerkauen, Lutschen, **sublinguale / buccale Anwendung**	Anwendung durch **Auftragen auf die Haut** (kutan) **oder die Schleimhäute**

Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten

Produktetyp	Cannabisblüten	Cannabisharz	Cannabisextrakte	Cannabis-Zigaretten	Cannabiszubereitungen	THC-haltige E-Liquids	THC-haltige Tinkturen, etc.	THC-haltige Tabletten, etc.	THC-haltige Salben, etc.
Wo erlaubt?	Kanada, Malta, Uruguay, div. US-Staaten, Pilotversuche CH	Kanada und div. US-Staaten, Pilotversuche CH	Kanada und div. US-Staaten, Pilotversuche CH	Kanada und div. US-Staaten, Pilotversuche CH	Kanada und div. US-Staaten, Pilotversuche CH	Kanada und div. US-Staaten, Pilotversuche CH	Kanada, Pilotversuche CH	Kanada, Pilotversuche CH	Kanada, div. US-Staaten
Risiken	– Belastung durch toxische Substanzen beim Rauchen. – Gefährdung von Dritten durch Passivrauch. – Geringere Risiken beim Verdampfen (Vaporisator)	– Haschisch ist in der Regel potenter als Cannabisblüten (max. 60%) – Konsumrisiken ansonsten mit Cannabisblüten vergleichbar.	– Überdosierung und Unfallrisiko aufgrund extrem hohem THC-Gehalt (bis zu 90%). – Psych. Risiken wie Abhängigkeit, Panikattacken, Angststörungen oder psychot. Episoden nehmen mit THC-Gehalt zu. – Mögliche gesundheitsschädigende Rückstände von Lösungsmitteln	– Rauchen ist die schädlichste Cannabis-Konsumform. Verdampfen ist bei „pre-rolls" nicht möglich. – Falls vermischt mit Tabak höhere Risiken und starkes Abhängigkeits-Potential durch Nikotin	– Risiko der Überdosierung aufgrund sehr langsamer Wirkungseinsetzung (bis zu 4 h). – Wirkung hält sehr lange an (bis 12 h, residuale Effekte bis 24 h). Beeinträchtigung der Fahrfähigkeit. – Versehentliche Einnahme durch Minderjährige. – Attraktivität von Süssigkeiten und Süssgetränken für Jugendliche.	– Trägerflüssigkeit-en sind noch wenig erforscht und können gesundheitsgefährdende Substanzen beinhalten. – Können aromatisiert werden und dadurch für Jugendliche besonders attraktiv sein. – THC-Gehalt teilweise sehr hoch (bis zu 90%).	– Wenn wie Cannabiszubereitungen konsumiert (z.B. Vermischung mit Esswaren oder Getränk), dann vergleichbares Risiko der Überdosierung (jedoch schnellere Wirkung nach 20 – 30 Min bei sublingualer Anwendung)	– Vergleichbar mit Tinkturen etc. aber eher schlechtere Aufnahme des Wirkstoffs THC	– Wirkungsweise ist noch nicht vollständig erforscht
Vorteile	– Konsumierende sind mit Anwendung vertraut – Vaporisieren und Weiterverarbeit-ung zu Edibles möglich (kein Rauch) – Regelung von Zusatzstoffen nicht notwendig	– Konsumierende sind mit Anwendung vertraut – Vaporisieren möglich – Regelung von Zusatzstoffen nicht notwendig	– Vermeiden des Rauchens – Sehr schnelle Wirkung. – Regelung von Zusatzstoffen nicht notwendig – Reduktion der Konsumhäufigkeit bei abhängigen Konsumierenden	– Konsumierende sind mit Anwendung vertraut	– Vermeiden der Schadstoff-exposition durch Rauchen und Verdampfen – Bei Einhaltung lebensmittelrechtlicher Standards vergleichsweise sichere Konsumform	– Weniger schädlich als Rauchen. – Sicherheit hängt jedoch von Geräten ab (z.B. Erhitzungstemperatur) – Hohe Effizienz der THC-Aufnahme und schnelle Wirkung.	– Bei Einhaltung heilmittel-rechtlicher Qualitätsstandards (GMP) sicherste Cannabis-Konsumform	– Bei Einhaltung heilmittel-rechtlicher Qualitätsstandards (GMP) sicherste Cannabis-Konsumform (vergleichbar mit Tinkturen)	– Haben kaum psychoaktive Wirkung (ausser bei Anwendung auf Schleimhäuten), gelten als risikoarm.