

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 12. November 2025

1153. Bundesgesetz über Cannabisprodukte (Vernehmlassung)

I. Ausgangslage und Ziele der Änderungen

Mit Schreiben vom 29. August 2025 eröffnete die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) ein Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf zum neuen Bundesgesetz über Cannabisprodukte (Cannabisproduktegesetz, CanPG), zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Siegenthaler (Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz [20.473]).

In der Schweiz ist der Konsum von Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken nach wie vor verboten. Dennoch gibt es eine grosse Anzahl von Personen, die regelmässig Cannabis für den Freizeitgebrauch konsumieren. Der Konsum stagniert seit Jahren auf hohem Niveau. Es besteht zudem ein beträchtlicher Schwarzmarkt mit entsprechenden Risiken für die Konsumierenden. Die Vorlage sieht vor, den Umgang mit Cannabis zu nicht medizinischen Zwecken in einem Cannabisproduktegesetz umfassend zu regeln. Cannabis soll weiterhin als Betäubungsmittel eingestuft bleiben. Erwachsenen soll aber ein strikt geregelter Zugang zu Cannabis ermöglicht werden. Für den Eigengebrauch dürfen bis zu drei Pflanzen angebaut werden. Für den Besitz im privaten und öffentlichen Raum sind Höchstmengen vorgesehen. Verkauf und Kontrolle liegen bei den Kantonen, der Bund kann eine Konzession für den Online-Vertrieb erteilen. Gewinne aus dem Verkauf sollen in Prävention, Schadensminderung und Suchthilfe fliessen. Die Produktion darf gewinnorientiert erfolgen, ist aber bewilligungspflichtig; die Produkte müssen strenge Qualitäts- und Verpackungsvorschriften erfüllen. Eine klare Trennung zwischen Produktion und nicht gewinnorientiertem Verkauf, elektronische Nachverfolgung, Werbeverbot und Lenkungsabgabe sichern die Marktaufsicht. Verstösse führen zu Sanktionen, die Nulltoleranz im Strassenverkehr bleibt bestehen. Bund und Kantone teilen sich Vollzug, Kontrolle und Prävention. Die Einnahmen sollen ausschliesslich die Vollzugskosten decken. Das Gesetz soll konsequent auf die öffentliche Gesundheit ausgerichtet sein und sich in die bewährte Vier-Säulen-Politik einfügen.

Nicht zum Geltungsbereich des Vorentwurfs gehört dagegen Cannabis, das zu medizinischen oder wissenschaftlichen Zwecken verwendet wird. Dieses untersteht vollumfänglich dem Bundesgesetz über die Be-

täubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG; SR 812.121). Ebenfalls nicht zum Geltungsbereich zählen Produkte, die einen THC-Gehalt von weniger als 1% enthalten, etwa die im Handel verbreiteten CBD-Produkte. Kein Gegenstand des Vorentwurfs und verboten gemäss BetmG bleiben schliesslich künstlich hergestellte, cannabinoidähnliche Substanzen (Cannabinoidmimetika, sogenannte «synthetische Cannabinoide»).

II. Haltung der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren

Der Vorstand der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) hat mit Beschluss vom 23. Oktober 2025 zuhanden der SGK-N Stellung genommen.

Die GDK ist mehrheitlich der Auffassung, dass die geltende Regelung des Cannabiskonsums im Betäubungsmittelgesetz nicht mehr zeitgemäss ist, und zeigt sich grundsätzlich offen für eine Liberalisierung des Cannabiskonsums. Eine Regulierung des Cannabismarktes bietet gesundheitspolitische Chancen, führt eine Mehrheit der Konsumierenden in einen legalen Markt über und ermöglicht eine Verbesserung der Entkriminalisierung, des Gesundheitsschutzes und der Schadensminderung. Befürwortet werden das Abgabeverbot an Minderjährige, ein absolutes Werbe- und Sponsoringsverbot sowie das Verbot der Gewinnorientierung. Weiter begrüsst die GDK die Begrenzung der THC-Gehalte und das Verbot von Zusatzstoffen, die insbesondere für Jugendliche und junge Erwachsene eine konsumfördernde Wirkung haben. Der vorliegende Entwurf wird von der GDK als sehr aufwendige, komplexe und noch nicht ausgereifte Vorlage betrachtet, die zu hohen Anforderungen, Bürokratie und Kosten führt. Die mit der Vorlage verbundenen Risiken und der hohe Vollzugaufwand dürften nicht unterschätzt werden. Hinzu kommt, dass eine umfassende Auswertung der verschiedenen Modelle der laufenden Pilotprojekte noch ausstehend ist, weshalb das Gesetzesvorhaben auch verfrüht ist. Die GDK kommt daher zum Schluss, dass der vorliegende Gesetzesentwurf grundsätzlich zu überarbeiten ist.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, 3003 Bern (einschliesslich Antwortformular; Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an cannabis-regulierung@bag.admin.ch):

Mit Schreiben vom 29. August 2025 haben Sie uns eingeladen, zum Vorentwurf des neuen Bundesgesetzes über Cannabisprodukte (Cannabisproduktegesetz, CanPG) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist als neues Bundesgesetz konzipiert und umfasst 92 Artikel. Hinzu kommen weitere Änderungen anderer Erlasse. Insgesamt liegt eine sehr ausführliche und detaillierte Bundesgesetzgebung vor, die zu hohen Anforderungen an alle betroffenen Behörden – insbesondere auch die Strafverfolgungsbehörden –, stellt und zu Bürokratie in der praktischen Umsetzung und zu Kosten für Bund und Kantone führt. Der Gesetzesentwurf beschränkt sich nicht auf wesentliche Grundsätze, sondern enthält eine Vielzahl detaillierter Bestimmungen und Vorgaben. Es handelt sich um eine Überregulierung. Dies entspricht nicht dem in der Bundesverfassung geregelten Subsidiaritätsprinzip, wonach der Bund nur jene Aufgaben übernimmt, die tatsächlich einer einheitlichen Regelung bedürfen.

Der mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf verbundene Vollzugsaufwand für die Kantone wäre beträchtlich. Zudem soll der Bund den Vollzug durch die Kantone beaufsichtigen. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Lenkungsabgabe soll nur teilweise den Kantonen zugutekommen, weshalb die Vorlage zu zusätzlichen Kosten (Initial- und jährlich wiederkehrende Vollzugskosten) führt, die von den Kantonen zu tragen wären. Eine solche Bundesaufsicht führt ihrerseits zu weiteren Berichterstattungs- und Begründungspflichten der Kantone gegenüber Bundesstellen. Auf Bundesebene führen dem Bund obliegende neue Aufgaben in der Regel zu einer Zunahme des Bundespersonals. Der vorliegende Gesetzesentwurf vermag auch inhaltlich nicht zu überzeugen. Er ist nicht durchwegs praxistauglich ausgestaltet und trägt dem Jugendschutz nicht immer genügend Rechnung.

So fehlt bereits in der Zweckbestimmung die Bekämpfung des illegalen Cannabismarktes gänzlich, was unverständlich ist und zwingend ergänzt werden müsste.

Eine Legalisierung von Cannabisprodukten hat zwingend Schutzmassnahmen für Kinder und Jugendliche vorzusehen. Es ist zu vermeiden, dass Verfügbarkeit und Attraktivität von Cannabisprodukten für Minderjährige steigen werden. Dies stellt deshalb eine erhebliche Gefahr dar, weil eine Legalisierung zu einer Normalisierung des Konsums und damit zu einer veränderten Risikowahrnehmung bei Jugendlichen führen kann. Die Annahme, dass ein wirksamer Jugendschutz mit Alterskontrolle beim Online-Verkauf durchgesetzt und dadurch Minderjährige vom Konsum abgehalten werden können, ist weltfremd und ohne eine weitgehende Überwachung nicht machbar.

Im Zusammenhang mit dem Jugendschutz stellt sich auch die Frage, wie damit umgegangen werden soll, wenn Cannabisprodukte aus legalem Anbau und Verkauf von Eltern an Minderjährige weitergegeben werden. Ob die allgemeine Strafbarkeit einer Weitergabe an Jugendliche auch in diesem Fall Anwendung findet bzw. überhaupt durchgesetzt werden kann, lässt der Gesetzesentwurf offen.

Ferner lehnen wir die Legalisierung des Besitzes von grösseren Mengen als den in Art. 19b Abs. 2 des Betäubungsmittelgesetzes (SR 812.121) genannten für Minderjährige ab und verlangen eine Beschränkung auf Erwachsene. Der Gesetzesentwurf sieht ferner vor, dass sich strafbar macht, wer Minderjährigen Betäubungsmittel des Wirkungstyps THC anbietet, abgibt oder auf andere Weise zugänglich macht. Ein Konsumverbot für Minderjährige ist darin nicht enthalten, was nicht im Interesse des Schutzes Minderjähriger ist.

Die Kantone werden hauptsächlich mit dem Vollzug und der Kontrolltätigkeit betraut sein. Dies ist mit erheblichem personellem und materiellem Mehraufwand verbunden. Für die Kantone rechnet der erläuternde Bericht mit Einführungskosten von 5,5 Mio. bis 10,5 Mio. Franken und jährlich wiederkehrenden Kosten von 2,0 Mio. bis 4,5 Mio. Franken. Die in der Regulierungsfolgenabschätzung geschätzten Kosten sind zu niedrig ausgewiesen. Da die Kantone einen wesentlichen Teil des Vollzugs übernehmen und davon auszugehen ist, dass der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben in der Gesellschaft ein hoher Stellenwert beigemessen wird, muss den Kantonen zwingend eine angemessene finanzielle Abgeltung zustehen. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Lenkungsabgabe wird abgelehnt, da die Mittel in erster Linie dem Bund zufließen und den Kantonen zu wenig Mittel für den Vollzug des Cannabisproduktegesetzes sowie für die im Betäubungsmittelgesetz zugewiesenen Aufgaben in den Bereichen Prävention, Früherkennung und Frühintervention, Schadensminderung und Beratung bereitstellen. Wir fordern eine ausgewogene Verteilung der Einnahmen aus der Lenkungsabgabe zwischen Bund und Kantonen. Weiter sollen Gewinne nicht direkt durch die Verkaufsstellen für die Prävention eingesetzt werden dürfen. Die Kantone sind verantwortlich für die Gesundheitsversorgung und Prävention und tragen den Hauptteil der Kosten. Deshalb sollen Gewinne aus dem Cannabisverkauf über die Konzessionsgeber (Kantone) gesteuert werden können und an diese auszurichten sein.

Aus diesen Gründen lehnen wir den vorliegenden Gesetzesentwurf ab. Der Gesetzesentwurf ist grundsätzlich zu überarbeiten. Im Hinblick auf weitere Arbeiten sollen insbesondere die Strafverfolgungsbehörden in den Kantonen angemessen mit eingebunden werden.

Im Übrigen verweisen wir auf die Haltung der GDK sowie auf das beiliegende Antwortformular.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli