SSK | CMP
Schweizerische Staatsanwaltschaftskonferenz SSK
Conférence suisse des Ministères publics CMP
Conferenza svizzera dei Ministeri pubblici CMP

An die Kommission für soziale Sicherheit
und Gesundheit des Nationalrats (SKG-N)

Per Email:
cannabisregulierung@bag.admin.ch

Bern, 31. Oktober 2025

Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz»; Vernehmlassung zum Cannabisproduktgesetz

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 29. August 2025 haben Sie unsere Konferenz eingeladen, an obgenannter Vernehmlassung teilzunehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Ob Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken im Rahmen einer umfassenden Marktregulierung entkriminalisiert wird, mit dem Ziel, den Konsum nicht zu fördern und die öffentliche Gesundheit zu schützen, ist eine politische Entscheidung. Der detaillierte Vorentwurf zum Cannabisproduktgesetz (VE-CanPG) erscheint jedoch als gangbarer Weg, diese Entscheidung umzusetzen. Wir begrüssen, dass die Fragen der öffentlichen Gesundheit, der Prävention, des Jugendschutzes, der Sicherheit im Strassenverkehr und die strafrechtlichen Folgen bei Verstössen gegen das Gesetz in der Vorlage Eingang fanden. Zudem wird das bewährte Vier-Säulen-Prinzip der Schweizerischen Drogenpolitik nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die Schweizerische Staatsanwaltschaftskonferenz SSK beschränkt sich in ihrer Stellungnahme jedoch auf Punkte, welche die Umsetzbarkeit des Cannabisproduktgesetztes für die Strafverfolgungsbehörden betreffen.

Zu begrüssen ist insbesondere, dass Anbau, Herstellung und Vertrieb von Cannabis umfassend auf allen Stufen geregelt werden. Damit kann dem illegalen und organisierten Handel mit Cannabis der Boden entzogen werden, was schliesslich auch zu einer Entlastung der Strafverfolgungsbehörden führen wird. Aus Sicht der Strafverfolgung unterscheidet sich der Vorentwurf positiv von der in Deutschland gewählten Regelung: Der deutsche Gesetzgeber entkriminalisierte zwar den Eigenanbau, den Besitz und den Konsum von Cannabis, verbot aber ausdrücklich die Abgabe aus dem Eigenanbau an Dritte. Vorgesehen ist einzig der Zusammenschluss von Cannabiskonsumenten in sogenannten Anbauvereinigungen, deren Zweck im gemeinschaftlichen, nicht-gewerblichen Eigenanbau und der Weitergabe von Cannabis zum Eigenkonsum besteht. Die Legalisierung des Konsums auf der einen und die nach wie vor bestehende Kriminalisierung des Handels auf der anderen Seite hatte zur Folge, dass sich sofort Banden, vor allem aus Belgien und den Niederlanden, in Deutschland breit machten und versuchten und versuchen, den Handel zu kontrollieren und so satte Gewinne aus dem illegalen Handel mit Cannabis einzufahren. Bei der im VE-CanPG vorgeschlagenen Regelung des Verkehrs mit Cannabis auf allen Stufen (Produktion, Herstellung und Handel und Besitz zum Eigenkonsum) dürfte die Gefahr, dass kriminelle Organisationen ins Cannabis-Geschäft grossflächig einsteigen, geringer ausfallen.

Art. 68 Vorentwurf CanPG
Diese Bestimmung sieht vor, dass der Bund im Bereich der Strafverfahren ein Monitoring durchführt (Abs. 1 Bst. g), die Kantone dem Bund ihre statistischen Daten zur Verfügung stellen (Abs. 4) und dass der Bundesrat die zu erhebenden Daten, ihre Form usw. regelt (Abs. 5).
Diese Norm ist äußerst beunruhigend. Es ist zu erwarten, dass sich die Strafverfolgungsbehörden in diesem und in anderen Bereichen zunehmend zu Datenerhebungsstellen entwickeln. Die Übertragung der Zuständigkeit auf den Bundesrat birgt die Gefahr, dass Staatsanwaltschaften und Gerichte verpflichtet werden, Daten zu erheben, die für ihre eigentliche Tätigkeit nicht relevant sind. Dies könnte dazu führen, dass Ressourcen von den Kernaufgaben abgezogen werden müssten.
Aus Sicht der SSK muss das Gesetz den Umfang des Monitorings unbedingt besser abgrenzen.

Art. 73 Vorentwurf CanPG
Diese Bestimmungen sind zu begrüssen, da somit der Anbau und der Handel ausserhalb des konzessionierten und bewilligten Bereichs klar untersagt und entsprechend sanktioniert werden. Das gilt insbesondere auch für die Bestimmungen gemäss Abs. 2 dieses Artikels.

Art. 7 und Art. 74 Abs. 1 lit. a Vorentwurf CanPG
Der zulässige Besitz von Cannabisprodukten aus Selbstversorgung gemäss Art. 7 VE-CanPG ist zu wenig genau umschrieben und wenig praktikabel. Es besteht die Gefahr, dass weder Konsumenten noch Polizei wissen oder wissen können, was genau gilt. Hier ist eine einfachere Formulierung mit klaren Mengenwerten anzugeben.
Auf den THC-Gehalt kann nicht abgestellt werden, da die Erzeuger aus Selbstversorgung diesen selbst auch nicht wissen und es für die Strafverfolgungsbehörden ein zu grosser Aufwand wäre, den THC-Gehalt mittels Gutachten rechtsgenügend feststellen zu lassen. Zudem wird es meist nicht zu eruieren sein, ob die Cannabisprodukte selbst produziert oder aus dem (legalen oder nicht legalen) Handel stammen.

Art. 76 und 77 VE-CanPG
Hier muss zwingend ein Verweis auf die entsprechenden Bestimmungen gemäss Art. 19 bis 31 VE-CanPG für Art. 76 VE-CanPG und gemäss Art. 39 bis 65 VE-CanPG für Art. 77 VE-CanPG erfolgen.

Zu den zwei Strafbestimmungen gilt es jedoch Grundsätzliches zu bedenken:
Art. 76 und Art. 77 VE-CanPG pönalisieren eine Vielzahl von neuen Handlungen und Unterlassungen im Zusammenhang mit dem legalen Anbau von und Handel mit Cannabisprodukten. Hier besteht die Gefahr, dass bei den Strafverfolgungsbehörden eine Unmenge neuer Delikte anhängig gemacht wird, die den Verstoss gegen reine Ordnungsvorschriften beinhalten und zudem nicht klar formuliert sind. Erwähnt sei hier zum Beispiel Art. 42 Abs. 1 lit. c VE-CanPG, wonach der Konzessionär sicherstellen muss, dass das Verkaufspersonal ausreichend ausgebildet ist, insbesondere in den Bereichen Gesundheitsschutz, Risikominimierung und Früherkennung von problematischem Konsum. Diese Vorschrift ist sehr vage formuliert und verstösst klar gegen den Grundsatz **«nulla poena sine lege»**, da weder dem Rechtsunterworfenen noch den rechtsanwendenden Behörden und Gerichten klar ist, was mit ausreichender Ausbildung in den genannten Gebieten gemeint ist. Die Bestimmungen von Art. 76 und 77 VE-CanPG sind zu konkretisieren und auf wenige überprüfbare Verstösse zu minimieren, beispielsweise die diebstahlsichere Aufbewahrung der Ware.

Es stellt sich zudem grundsätzlich die Frage, ob die Missachtung von Vorschriften durch konzessionierte Produzenten, Verarbeiter und Händler von Cannabisprodukten überhaupt strafrechtlich geahndet werden soll. Aus Sicht der SSK ist die Einhaltung dieser Vorschriften auf verwaltungsrechtlicher Ebene

sicherzustellen. Die in den Art. 19 bis 31 VE-CanPG und Art. 39 bis 65 VE-CanPG aufgestellten Vorschriften sind per se schon sehr detailliert, teilweise wird aber zusätzlich noch auf noch zu erstellende bundesrätliche Verordnungen verwiesen. Es kann nicht Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte sein, jede Missachtung dieser Vorschriften strafrechtlich zu ahnden. Dies würde zu einer Flut von neuen Strafverfahren führen und den heute bereits überlasteten Strafverfolgungsbehörden zusätzliche Aufgaben aufbürden.

Art. 76 und Art. 77 VE-CanPG sind deshalb dahingehend abzuändern, dass Verstösse gegen die dort erwähnten Bestimmungen im Verwaltungsstrafverfahren geahndet werden. Dies hätte zudem den Vorteil, dass konzessionierte Anbauer und Verkäufer, welche ja allesamt juristische Personen sein müssen (gemäss Art. 15 Abs. 2 lit. a VE-CanPG und Art. 40 Abs. 1 lit. a VE-CanPG und Art. 49 Abs. 1 lit. a VE-CanPG) adäquat im Verwaltungsstrafverfahren direkt sanktioniert werden könnten und nicht zuerst mühsam ermittelt werden muss, wer denn nun beim einzelnen Konzessionär für die Einhaltung und Durchsetzung der vielen Detailvorschriften in strafrechtlicher Hinsicht zur Verantwortung zu ziehen wäre.

An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass die zuständigen Stellen die Konzessionen ohne Anspruch auf Entschädigung unter anderem entziehen können, wenn der Konzessionär oder eine Person, die mit der Geschäftsführung betraut ist, in schwerwiegender Weise oder wiederholt die ihr nach Gesetz, den Ausführungsvorschriften oder der Konzession auferlegten Pflichten verletzt (Art. 18 Abs. 1 lit. c VE-CanPG, Art. 47 Abs. 1 lit. d VE-CanPG und Art. 54 Abs. lit. c VE-CanPG). Damit ist sichergestellt, dass die Konzessionäre die einschlägigen Vorschriften einhalten; bei schweren oder wiederholten Verstössen kann die Konzession entzogen werden. Eine zusätzliche strafrechtliche Sanktionierung einer Vielzahl von Personen erscheint zur Durchsetzung der Einhaltung der Vorschriften als nicht notwendig.

Art. 81 VE-CanPG
Absatz 3 übernimmt den Wortlaut von Art. 28 Abs. 3 BetmG, was angesichts dessen Mängel unglücklich ist. Dort ist nämlich von «Strafbescheiden» die Rede. Der Begriff stammt aus dem Verwaltungsstrafrecht und darf selbstverständlich nicht durch «Strafbefehle» ersetzt werden, da Art. 73 Abs. 2 eine Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr vorsieht. Es erschliesst sich uns nicht, weshalb die Anträge der Staatsanwaltschaft Grundlage für die Mitteilungspflicht sein sollen und weshalb es eine Rolle spielen soll, ob die beantragte Freiheitsstrafe eine unbedingte ist oder nicht. Und vor allem scheint es absurd, die Mitteilungspflicht von Einstellungsverfügungen daran zu knüpfen, dass die Staatsanwaltschaft vor der Einstellung eine Strafe beantragt hat.

Änderung anderer Erlasse (Anhang gemäss Art. 91 VE-CanPG)
Zusätzlich zu den im Anhang VE-CanPG aufgeführten Erlassen (StGB, Ordnungsbussengesetz, SVG, BetmG und BG zum Schutz von Passivrauchen) ist auch die StPO anzupassen bzw. zu ergänzen.
Art. 73 Abs. 2 VE-CanPG sieht für den banden- und gewerbsmässigen unerlaubten Handel mit Betäubungsmitteln des Wirkungstyps THC als Sanktion zu Recht Freiheitsstrafe von einem bis zu 10 Jahren vor. Um diese Delikte strafrechtlich wirkungsvoll zu verfolgen, muss den Strafverfolgungsbehörden der Einsatz von Überwachungsmassahmen oder verdeckten Ermittlungen ermöglicht werden. Die einschlägigen Bestimmungen der StPO sind deshalb entsprechend zu ergänzen. Damit soll verhindert werden, dass sich vor allem ausländische Banden unter dem Deckmantel von seriösen Firmen und unter Vorschub von als seriös erscheinenden Strohmännern im legalen Handel mit THC-Produkten einmischen und Konzessionäre für ihre eigenen Zwecke übernehmen. Die Schwere solcher Delikte rechtfertigt diese strafprozessualen Zwangsmassnahmen ohne weiteres.

Es sind deshalb folgende Vorschriften der StPO zu ergänzen:
Art. 269 Abs. 2 lit. f StPO:
f. BetmG: Artikel 19 Absatz 2 sowie 20 Abs. 2 *und CanPG: Artikel 73 Absatz 2 litera a und b*
Art. 286 Abs. 2 lit. f StPO
f. BetmG: Artikel 19 Absatz 2 sowie 20 Abs. 2 *und CanPG: Artikel 73 Absatz 2 litera a und b*

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir bestens.

Mit freundlichen Grüssen

Christoph Ill, Präsident SSK
Ester Staatsanwalt des Kantons St. Gallen

Kopie:
- Mitglieder SSK
- Generalsekretariat KKJPD
- Generalsekretariat KKPKS