

Daniel Donauer

Rezension: Katja Cupa, Zukünftige Regulierung von Cannabis – Wandel vom Betäubungsmittel zum Lebensmittel

Im Herbst 2021 ist die Druckfassung der Zürcher Dissertation aus der Reihe «Zürcher Studien zum öffentlichen Recht» von Dr. iur. Katja Cupa erschienen. Die Dissertation trägt den Titel «Zukünftige Regulierung von Cannabis – Wandel vom Betäubungsmittel zum Lebensmittel» und beschäftigt sich im Schwerpunkt mit der Fragestellung, wie die Regulierung von Cannabis nach einer allfälligen Aufhebung der betäubungsmittelrechtlichen Strafbestimmungen – vor dem Hintergrund einer gesundheitspolitischen Anschauung – ausgestaltet werden könnte.

Beitragsart: Rezension

Rechtsgebiete: Gesundheitsrecht; Heilmittel, Medizinprodukte, Lebensmittel

Zitiervorschlag: Daniel Donauer, Rezension: Katja Cupa, Zukünftige Regulierung von Cannabis – Wandel vom Betäubungsmittel zum Lebensmittel, in: Jusletter 29. August 2022

[1] Die Dissertation mit dem Titel *Zukünftige Regulierung von Cannabis – Wandel vom Betäubungsmittel zum Lebensmittel* wurde im März 2021 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich auf Antrag von Prof. Dr. THOMAS GÄCHTER (Erstgutachter) und Prof. Dr. FELIX UHLMANN (Zweitgutachter) angenommen. Sie ist in der Reihe *Zürcher Studien zum öffentlichen Recht*, Nr. 278, erschienen, was einen hohen akademischen Standard der Arbeit indiziert. Der Aktualisierungsstand der Arbeit ist auf den Mai 2020 datiert.

[2] Die Dissertation gliedert sich insgesamt in ein *Einleitungskapitel* sowie drei anschliessende *Hauptkapitel*. Dabei geht die Autorin eingangs – nebst der Erörterung ihrer Hypothesen – auf den historischen Kontext des Drogen-Kontrollregimes ein, gefolgt von einem separaten Kapitel zu den Rechtsgrundlagen des Drogen-Kontrollregimes. Geschlossen wird die Dissertation mit Ausführungen zu den Rechtsgrundlagen ausserhalb des Drogen-Kontrollregimes, d.h. insbesondere den Vorgaben der schweizerischen Produktregulierung, welche für die Behandlung von Cannabis – ausserhalb einer Qualifikation als Betäubungsmittel – von zentraler Bedeutung sind. Das Werk baut gemäss Hypothesenschilderung auf der Annahme auf, dass die gegenwärtige (schweizerische) Regulierung von Cannabis ineffektiv ist und somit einer Änderung bedarf. Diesbezüglich geht die Autorin der Frage nach, wie eine aus gesundheitspolitischer Sicht zielführende Regulierung von Cannabis (ausserhalb der medizinischen Verwendung) sinnvoll zu erreichen wäre.

[3] Im Rahmen des *Einleitungskapitels* legt die Autorin den gegenwärtigen Status von Cannabis als Betäubungsmittel dar. Dafür wurden die essenziellen Entwicklungen im Bereich des schweizerischen Betäubungsmittelrechts in Form einer sachdienlichen Übersicht geschichtlich aufgearbeitet, wodurch die Autorin eine – soweit ersichtlich – bestehende Lücke in der juristischen Lehre geschlossen und mit ihrer Arbeit einen wertvollen Beitrag geleistet hat. Besonders hervorzuheben ist die akribische Aufarbeitung der politischen Entwicklungen im Bereich der (versuchten) Liberalisierung von Cannabis. Als Ergebnis dieses Dokumentationsprozesses zeigt die Autorin im Ergebnis denn auch auf, dass sich in den letzten Jahren in der Schweiz ein bedeutender Entwicklungsdrang in Richtung einer zunehmenden Liberalisierung von Cannabis abgezeichnet hat.

[4] Im *ersten Hauptkapitel* der Dissertation geht die Autorin der Frage nach dem historischen Hintergrund des internationalen Drogen-Kontrollregimes nach. Die Arbeit besticht durch eine akribische Aufarbeitung der geschichtlichen Ereignisse rund um diverse völkerrechtliche Übereinkommen zu Opium sowie weiteren Betäubungsmitteln (unter Verweis auf die für Cannabis relevanten Rechtsquellen und Entwicklungen). Hierbei zeigt sie in illustrativer Weise nicht nur rechtliche, sondern und vor allem auch politische sowie wirtschaftliche Aspekte auf, welche basierend auf dem jeweils dominierenden Zeitgeist sowie der weltpolitischen Kräfteverhältnisse für den Erlass der fraglichen Abkommen ausschlaggebend waren. Informativ und sachlich dokumentiert die Autorin in diesem Zusammenhang die in der Vergangenheit Stück für Stück erfolgte Aufnahme von Cannabis in die internationale Drogenregulierung.

[5] Im *zweiten Hauptkapitel* beschäftigt sich die Autorin konkret mit den rechtlichen Grundlagen der Cannabis-Regulierung im Bereich des Betäubungsmittelrechts. Hierbei geht sie vertieft auf die heute aus schweizerischer Sicht geltenden (völkerrechtlichen) Grundlagen in Form des Einheitsübereinkommens über Betäubungsmittel von 1961, des Übereinkommens über psychotrope Stoffe von 1971 sowie des Übereinkommens gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen von 1988 ein. Gleichzeitig sowie in Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen analysiert die Autorin die im Bereich des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) sowie dem ausführenden Verordnungsrecht für Cannabis statuierten Vorschriften, gemäss welchen Cannabis als Betäubungsmittel einzustufen und somit grundsätzlich den Prohibiti-

onsmassnahmen unterstellt ist. Nachvollziehbar legt die Autorin im Ergebnis dar, dass Cannabis lediglich dann qualifikatorisch als Betäubungsmittel eingestuft werden können soll (wobei sie sich gegen eine solche Einstufung insgesamt ausspricht), wenn der THC-Gehalt (inkl. des Harzes – dies entgegen dem Wortlaut des Verordnungsrechts) 1 % überschreitet und schliesst sich entsprechend der teilweise in der Lehre vertretenen Auffassung an, wonach der fehlende Schwellenwert für Cannabisharz ein gesetzgeberisches Versehen darstellen soll.

[6] Das aus produkteregulatorischer Sicht spannende Herzstück der Dissertation findet sich im *dritten Hauptkapitel*. Darin geht die Autorin auf die regulatorischen Anforderungen ausserhalb eines betäubungsmittelrechtlichen Kontexts ein und zeigt auf, wie sich diese Vorschriften – angewendet auf Cannabis – inhaltlich verhalten (konkret umfassend: Geldwäschereirecht, Strassenverkehrsrecht, Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerecht und Tabakrecht). Hierbei scheut es die Autorin nicht, die von ihr vertretene Auffassung in Bezug auf strittige Fragestellungen – so etwa der qualifikatorische Charakter von Cannabis als Novel Food – kundzutun. So gelangt die Autorin etwa zum Ergebnis, dass Cannabis mit einem THC-Grenzwert von unter 1 % nicht als Novel Food zu klassifizieren sei. Besonders erwähnt die Autorin sodann den Eintrag zum Cannabinoid CBD. Aus produkteregulatorischer Sicht äusserst spannend ist sodann die Analyse der Autorin, wonach im Bereich der kosmetischen Mittel die Verwendung von Cannabis zulässig sein muss und die betäubungsmittelrechtliche Schwellenwertdefinition von 1 % THC-Gehalt massgebend sein soll.

[7] *Zusammenfassend* hält die Autorin fest, dass Cannabis sowohl formell als auch materiell als Lebensmittel reguliert sein sollte. Eine Einstufung von Cannabis als Betäubungsmittel erachtet die Autorin hingegen als verfehlt; eine sachliche Abgrenzung von Cannabis zu (anderen) Lebensmitteln stuft die Autorin als nicht einleuchtend ein. Angesichts des bestehenden produkteregulatorischen Normengeflechts sieht die Autorin zwar Anpassungsbedarf, allerdings sei aus ihrer Sicht der Erlass eines eigenständigen Cannabis-Gesetzes (wie etwa gegenwärtig in Deutschland diskutiert: Stand 2022) nicht notwendig.

[8] Die Dissertation von KATJA CUPA erscheint in einer Phase, in welcher die Regulierung von Cannabis in der EU, in den USA sowie in der Schweiz (aber auch generell weltweit, vgl. etwa Entwicklungen in Südamerika) sehr weit oben auf der Politagenda anzutreffen ist und zeichnet sich demnach durch einen überaus hohen Aktualitäts- und Wesentlichkeitsgrad aus. Besonders hervorzuheben ist, dass die in der Dissertation grundsätzlich vertretene Stossrichtung einer (sinnvollen) regulatorischen Liberalisierung von Cannabis gegenwärtig einem in der Praxis intensiv anzutreffenden Bedürfnis entspricht. Auch wenn die meisten Liberalisierungsbestrebungen sich vor allem im Bereich der medizinischen Anwendung abspielen, stellen sich doch daran anschliessende weitere Rechtsfragen auch im Bereich des Freizeitgebrauchs, welchem die Autorin mit ihrem empfehlenswerten Werk in wertvoller Weise vorgreift. Insgesamt hat KATJA CUPA mit ihrer Arbeit wertvolle Pionierarbeit und eine äusserst lesenswerte Lektüre geschaffen, welche bei der Fortentwicklung der künftigen Cannabis-Regulierung von grossem Wert sein dürfte.

Buchinformation: KATJA CUPA, Zukünftige Regulierung von Cannabis – Wandel vom Betäubungsmittel zum Lebensmittel, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht Nr. 278, 260 Seiten, Zürich 2021 (Schulthess Verlag), CHF 79.–, ISBN 978-3-7255-8319-5.
