

Daniel Donauer / Daniel Haymann / Synthia Bastron

## **Die Zulässigkeit von Cannabis in kosmetischen Mitteln**

### **Stoffliche Verwendbarkeit von Cannabidiol (CBD) in Kosmetika nach schweizerischem Recht – unter besonderer Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung gemäss dem Kanavape-Entscheid**

---

Cannabis-basierte Erzeugnisse sind in zahlreichen Ländern – vor allem in europäischen und nordamerikanischen Breitengraden – zunehmend im Trend. Dabei zeigt sich, dass solche Produkte ein weit über den medizinischen Bereich hinausgehendes Potenzial aufweisen. Cannabis erweist sich demnach auch in der Freizeitanwendung als unterschiedlich einsetzbar. Im Bereich der kosmetischen Mittel etwa besteht eine stark steigende Nachfrage an pflanzlichen Stoffen, was die Verwendung von Cannabis in den Fokus rückt. Mit dem vorliegenden Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, ob das Cannabinoid CBD bei der Erzeugung von Kosmetika verwendet werden darf.

---

Beitragsart: Beiträge

Rechtsgebiete: Gesundheitsrecht, Heilmittel, Medizinprodukte, Lebensmittel

Zitiervorschlag: Daniel Donauer / Daniel Haymann / Synthia Bastron, Die Zulässigkeit von Cannabis in kosmetischen Mitteln, in: Jusletter 27. Juni 2022

## Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Cannabis nach schweizerischem Betäubungsmittelrecht
  - A. Was ist Cannabis bzw. Hanf?
  - B. THC und CBD
  - C. Regulatorische Untergliederung von Cannabis in THC und Sonstiges im allgemeinen europäischen Kontext
  - D. Cannabis-Regulierung nach schweizerischem Betäubungsmittelrecht
- III. Produkteregulatorische Einordnung kosmetischer Mittel
  - A. Allgemein
  - B. Gebrauchsgegenstände im Überblick
- IV. Kosmetikregulierung im Besonderen
  - A. Begriff des kosmetischen Mittels
  - B. Stoffliche Vorgaben für Kosmetika
  - C. Das Einheitsübereinkommen (EÜ)
  - D. EuGH-Kanavape und europäischer Regulierungs-Kontext
- V. Titel: CBD in Kosmetik zulässig – Anwendungsformen (Kaugummi etc.)
- VI. Würdigung

### I. Einleitung

[1] Kosmetische Mittel stellen im Alltag von Konsumentinnen und Konsumenten eines der wichtigsten Konsumgüter dar und werden hierbei für unterschiedlichste Zweckanwendungen auf regelmässiger Basis angewendet (z.B. Shampoos, Seife, Hautcreme, Zahnpasta, Mundspülungen, Nagelpflege, Lippenpomade usw.). Die Verwendung kosmetischer Artikel ist mit einem mehr oder weniger intensiven Einfluss auf den menschlichen Organismus verbunden, sei dies etwa hinsichtlich eines äusserlichen Hautpflegeeffekts oder aber betreffend die körperliche Geruchsbeeinflussung. Diese sogenannten kosmetischen Pflegeeffekte können durch unterschiedliche Stoffanwendungen erreicht werden. Um die Sicherheit der Konsumentinnen und Konsumenten nicht zu gefährden, müssen daher für kosmetische Mittel strenge Vorschriften vor allem zur stofflichen Sicherheit (vgl. Art. 54 LGV<sup>1</sup> sowie Art. 6 f. VKos<sup>2</sup>), aber auch zur Deklaration und Kennzeichnung von Gefahrenhinweisen beachtet werden (vgl. Art. 47 Abs. 1 LGV). Mit anderen Worten müssen Konsumentinnen und Konsumenten ausreichend darüber informiert werden, welche Stoffe sie in Anwendung des kosmetischen Mittels ihrem Körper zusetzen. Darüber hinaus ist von Relevanz, wie und in welchem Ausmass kosmetische Mittel bzw. die darin verwendeten Substanzen im Alltag angewendet werden dürfen.

[2] Hinsichtlich der konstitutionellen Zusammensetzung kosmetischer Mittel sind aus den benannten Gründen die Anforderungen an die Stoffsicherheit von grosser Bedeutung. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, welche Substanzen bzw. Inhaltsstoffe (sog. *Ingredients*) einem kosmetischen Mittel (d.h. in erster Linie) aus rechtlicher Sicht überhaupt zugesetzt werden *dürfen*. Das schweizerische Recht – unter Verweis auf die europäischen Vorgaben für kosmetische Mittel – beantwortet diese Frage auf den ersten Blick eingehend und abschliessend. Wie sich jedoch im Rahmen dieses Beitrages zeigen wird, ist die Auslegung der anwendbaren Vorgaben sowie des schweizerischen als auch des verwiesenen europäischen Kosmetikrechts nicht stets ohne Wei-

---

<sup>1</sup> Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) vom 16. Dezember 2016 (SR 817.02).

<sup>2</sup> Verordnung des EDI über kosmetische Mittel (VKos) vom 16. Dezember 2016 (SR 817.023.31).

teres eindeutig und aus sich heraus klar verständlich. Gerade im hier interessierenden Kontext des Cannabis-Einsatzes bei kosmetischen Mitteln stellen sich sowohl für die Industrie als auch für die Vollzugsbehörden sowie die Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender entscheidende Abgrenzungs- und Auslegungsfragen, welche nachfolgend beantwortet werden sollen.

[3] Ziel dieses Beitrages ist es demnach, die Rechtsunsicherheit rund um Cannabis, konkret Cannabidiol (CBD), sowie dessen Klassifizierung und Verwendungsmöglichkeiten im Bereich der Kosmetikerherstellung auszuleuchten. Die in der Praxis teilweise vertretene Ansicht, wonach «Cannabis» für die Herstellung von Kosmetika nicht verwendet werden dürfe, begründet sich insbesondere aufgrund der psychotrop wirkenden Substanz Delta-9-Tetrahydrocannabinol (THC), welche wiederum nach schweizerischem Betäubungsmittelrecht für die Klassifizierung eines Erzeugnisses als Betäubungsmittel von Bedeutung ist. Fraglich ist damit, ob und unter welchen Voraussetzungen die Verwendung von Cannabis bei der Erzeugung kosmetischer Mittel überhaupt zulässig sein kann und wie insbesondere die Rechtsquelle des Einheitsübereinkommens diesbezüglich anzuwenden ist.

[4] Anzumerken gilt es sodann, dass sich die nachfolgenden Ausführungen vor allem auf die beiden Cannabinoide THC und CBD beziehen, wobei weitere Cannabinoide – wie etwa Cannabigerol (CBG) – aus rechtlicher Sicht durchaus analog (wie CBD) zu behandeln sind. Wo im vorliegenden Beitrag nichts Abweichendes vermerkt wird, gelten die für CBD gemachten Äusserungen auch für analoge Cannabinoide ohne psychotrope Wirkung.

## II. Cannabis nach schweizerischem Betäubungsmittelrecht

### A. Was ist Cannabis bzw. Hanf?

[5] Mit dem Begriff «Cannabis» wird im engeren Sinne die indische Hanfkrautpflanze bezeichnet, welche den psychoaktiven Wirkstoff Tetrahydrocannabinol (THC) beinhaltet. Allgemein verwendet wird der Begriff «Cannabis» für ein zusammengefasstes Verständnis von Pflanzen der Gattung «Hanf». <sup>3</sup> Gleichzeitig ist anzumerken, dass der Begriff «Cannabis» (noch) nichts über die einzelnen stofflichen Bestandteile der Pflanze sowie deren Konzentrationen aussagt. Mit anderen Worten gibt der Begriff Cannabis keinen Hinweis darauf, wie hoch der THC-Anteil innerhalb der betreffenden Hanfkrautpflanze effektiv ist; vielmehr gilt es diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass unterschiedliche Hanfkrautpflanzen unterschiedliche THC-Gehalte aufweisen können und somit ein Gewinnungsprozess von Ableitprodukten nicht automatisch zu einem unzulässigen THC-Gehalt im Enderzeugnis selbst führen muss. Falsch und inhaltlich unsinnig erscheint es demnach, Cannabis pauschal als ein durch das Betäubungsmittelrecht adressierbares Gesamtprodukt zu erachten. Vielmehr muss im Einzelnen darauf abgestellt werden, welche Bestandteile von Cannabis bzw. der Hanfkrautpflanze aus konsumentenspezifischer Sicht als problematisch erachtet werden, was es denn auch erforderlich macht, auf die im Einzelfall bestehenden Cannabinoide der Cannabispflanze abzustellen. Zu verweisen gilt es hierbei vor allem auf das Cannabinoid THC sowie – abweichend davon – das Cannabinoid CBD.

---

<sup>3</sup> EVA HOCH/CHRIS MARIA FRIEMEL/MIRIAM SCHNEIDER, Cannabis: Potenzial und Risiko, Eine wissenschaftliche Bestandesaufnahme, Springer Verlag, 1. Auflage 2019, S. 2.

Vgl. DANIEL HAYMANN, Medical Cannabis & Cannabinoid Regulation, in: Chambers, Global Practice Guide 2021, S. 3.

[6] THC ist eines von zahlreichen in Cannabis vorkommenden Cannabinoiden, von denen heute über 120 an der Zahl in Bezug auf deren Existenz (nicht hingegen in Bezug auf sämtliche Einzelauswirkungen) bekannt sind (vgl. hierzu auch im nachfolgenden Abschnitt).<sup>4</sup> Cannabinoide ihrerseits sind pflanzliche Transformationsprodukte und synthetische Analoga von bestimmten Terpenphenolen, die bezeichnenderweise bzw. überwiegend in der Hanfkrautpflanze vorkommen.<sup>5</sup>

[7] THC seinerseits besitzt *psychoaktive Wirkungen*, Wirkungen, die bei jedem Menschen unterschiedliche Ausprägungen annehmen können. Regelmässig hängen die auftretenden Wirkungen auch von der konsumierten THC-Dosis, der Höhe der produktespezifischen Konzentration sowie der konsumentenbezogenen Konstitution ab.

[8] Die Hanfkrautpflanze ihrerseits besteht aus unterschiedlichen Teilen und Stoffen, wie den Blüten, Blättern, Stecklingen, Fasern und Samen. Aus diesen Teilen können unterschiedliche Erzeugnisse – so etwa die Cannabinoide THC und/oder CBD und CBG – gewonnen bzw. extrahiert werden, beispielsweise in Form von Extrakten, Harzen, Ölen und/oder Tinkturen. Die Gewinnung dieser Erzeugnisformen kann wiederum – inkl. der Wirkungen der involvierten Cannabinoide – aus praktischer Sicht für die Herstellung zahlreicher Produkte, etwa im Bereich der Arzneimittel, Medizinprodukte, Gebrauchsgegenstände (z.B. Kosmetika) sowie auch im Lebensmittelbereich von Bedeutung sein.

## B. THC und CBD

[9] Wie bereits angesprochen wurde, beinhaltet die Hanfpflanze von Natur aus über 120 sog. Cannabinoide. Zwei der bedeutendsten Cannabinoide sind das sog. psychotrope Delta-9-Tetrahydrocannabinol (nachfolgend THC) und das *nicht* psychotrop, jedoch ab einer gewissen Konzentration pharmakologisch wirkende Cannabidiol (nachfolgend CBD).<sup>6</sup>

[10] Dass THC für die psychoaktive Wirkung von Cannabis verantwortlich ist, war vor etwas mehr als 50 Jahren noch vollständig unbekannt. Mangels eines solchen Wissens hat man entsprechend (fälschlicherweise) der Cannabispflanze insgesamt die psychoaktive Wirkung zugeschrieben. Heute hingegen ist wissenschaftlich belegt, dass THC die *psychoaktive Wirkung* verursacht, während zahlreiche andere Cannabinoide ab einer gewissen Konzentration zwar pharmakologisch wirken können, jedoch nicht für den berauschenden Effekt verantwortlich sind. Auch wenn die von THC ausgehenden psychotropen Wirkungen bei der Anwendung am menschlichen Organismus grundsätzlich immer unterschiedlich ausfallen können, lässt sich doch eine gewisse Übersicht an bekannten Wirkungen für THC aufführen. Demnach kann THC bei dessen Anwendung etwa einen Rausch positiver Emotionen verursachen (sog. «High»), die Abwicklung der üblichen Gedankenstränge durchmischen, emotionale Intensivierungen (z.B. Lachattacken) begünstigen

---

<sup>4</sup> Vgl. hierzu etwa das Kooperationsdokument des BAG, BLV, BLW sowie von Swissmedic, Produkte mit Cannabidiol (CBD) – Überblick und Vollzugshilfe vom 21. April 2021 (zit. CBD Vollzugshilfe).

<sup>5</sup> CBD Vollzugshilfe, S. 4. Vgl. etwa NIH – National Center for Complementary and Integrative Health, Cannabis (Marijuana) and Cannabinoids: What you need to know, vom November 2019, einsehbar unter der URL: <https://www.nccih.nih.gov/health/cannabis-marijuana-and-cannabinoids-what-you-need-to-know> (zuletzt eingesehen am 3. Juni 2022).

<sup>6</sup> Vgl. hierzu etwa KATJA CUPA, Zukünftige Regulierung von Cannabis – Wandel vom Betäubungsmittel zum Lebensmittel, Diss., Zürich/Basel/Genf 2021, S. 87 ff.

sowie zu einem erheblichen Entspannungsgefühl beitragen.<sup>7</sup> Während diese Wirkungen isoliert betrachtet nicht zwingend negativ assoziiert werden müssen, stehen diesen Wirkungen auch negative Aspekte gegenüber. So kann die emotionale Intensivierung aufgrund eines THC-Konsums nachweislich Angst- und Panikattacken, Vergesslichkeit, Halluzinationen oder Herzrasen auslösen sowie zu weiteren körperlichen Fehlfunktionen führen.<sup>8</sup>

[11] Demgegenüber steht das Cannabinoid CBD. CBD selbst hat keine «berauschende» (d.h. psychotrope) Wirkung. Vielmehr weist CBD ab einer gewissen Konzentration rein pharmakologische Wirkungen auf wie etwa Entspannungswirkungen, Schmerzlinderung, ein niedrigeres Empfindsamskeitsgefühl im Allgemeinen oder auch einen Aufhellungseffekt im persönlichen Stimmungsbereich. Aus therapeutischer Sicht werden für CBD antioxidative, entzündungshemmende, antiepileptische, brechreizhemmende, angstlösende, antidepressive sowie antipsychotische Effekte verzeichnet.<sup>9</sup> Aufgrund dieses pharmakologischen Effekts erweist sich der Einsatz von CBD gerade im Bereich der Arzneimittelentwicklung bzw. -herstellung als zunehmend interessant.<sup>10</sup> Gleichzeitig zeigt sich der Einsatz von CBD nicht nur in Bezug auf seine pharmakologischen Wirkungen als vielseitig. Auch die am Markt anzutreffenden Formen niedrig dosierter CBD-haltiger Produkte ausserhalb des Heilmittelbereichs sind mittlerweile überaus zahlreich. So findet sich CBD beispielsweise im Bereich von Tabakerzeugnissen (bzw. mit Tabak vermischt), in modernen chemischen Gemischen (sog. Liquids) für E-Zigaretten oder alternativen Tabakerzeugnissen (z.B. künstlich hergestelltes Snus), in Extrakten, Tropfen, Tinkturen, als Balsam (z.B. in Form von Kosmetika) oder als Öl (ebenfalls z.B. in Form von Kosmetika) usw. Bezogen auf die unter dem geltenden Recht bestehenden Produktklassen kann demnach festgehalten werden, dass CBD bzw. Cannabis insgesamt in beinahe sämtlichen Produktformen – aus praktischer Sicht – einsetzbar ist.

[12] Aus dem Gesagten resultiert, dass sich die anwendungstypische Komplexität von CBD auch im Sinne einer rechtlich zutreffenden Produktequalifikation bemerkbar macht. Die Möglichkeit, CBD in unterschiedlichen Produkten zu verwenden, hängt demnach nicht nur davon ab, inwiefern CBD für die Erzeugung von Produkten *aus faktischer* bzw. *technischer Sicht* verwendet werden *kann*, sondern auch davon, ob die Verwendung von CBD im konkreten Fall unter der einschlägigen Rechtsordnung entsprechend reguliert bzw. zugelassen ist. Es fragt sich aus diesem Grund, wie CBD-haltige Produkte nach schweizerischem Recht einzuordnen sind und welche produktetypischen Vertriebsformen – unter Einhaltung der anwendbaren Vorschriften – bereits *heute* zulässig sind. Im vorliegenden Zusammenhang stellt sich die Frage, ob und inwiefern CBD für die Verwendung von *Kosmetika* als besondere Konsumgüterklasse der sog. *Gebrauchsgegenstände* gemäss LMG<sup>11</sup> verwendet werden darf.

---

<sup>7</sup> Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt in Europa, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, S. 5. Vgl. etwa Beitrag von Sucht Schweiz, Körperliche und psychische Wirkungen von Cannabis, vom 16. Juni 2020, einsehbar unter der URL: <https://zahlen-fakten.suchtschweiz.ch/de/cannabis/wirkungsisiken/wirkung.html> (zuletzt eingesehen am 3. Juni 2022).

<sup>8</sup> Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt in Europa, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, S. 9. *Id.*

<sup>9</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Sucht | Schweiz, Factsheet CBD, S. 2, einsehbar unter der URL: <https://shop.addiction-suisse.ch/de/cannabis/135-313-factsheet-cbd.html> (zuletzt eingesehen am 3. Juni 2022). *Id.*

<sup>10</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Sucht | Schweiz, Factsheet CBD, S. 1, einsehbar unter der URL: <https://shop.addiction-suisse.ch/de/cannabis/135-313-factsheet-cbd.html> (zuletzt eingesehen am 3. Juni 2022).

<sup>11</sup> Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) vom 20. Juni 2014 (SR 817.0).

### C. Regulatorische Untergliederung von Cannabis in THC und Sonstiges im allgemeinen europäischen Kontext

[13] Die Schweiz hat aus regulatorischer Sicht als eines der ersten Länder weltweit damit begonnen, CBD als einen isolierten Bestandteil von Cannabis zu erachten und entsprechend von anderen Bestandteilen bzw. Cannabinoiden der Cannabispflanze zu «trennen». Als Folge dessen kam der Gesetzgeber zum (rechtlichen) Ergebnis, dass die Klassifizierung eines Bestandteiles der Cannabispflanze als Betäubungsmittel ausschliesslich von dessen THC-Gehalt und seiner entsprechenden Konzentration abhängen soll, während der CBD-Gehalt für die Einstufung als sog. *Betäubungsmittel* als irrelevant anzusehen ist (vgl. hierzu Art. 2 lit. a *BetmG*<sup>12</sup> i.V.m. Anhang 1 der *BetmVV-EDI*<sup>13</sup>, Einträge zu Cannabis).

[14] Im Jahr 2011 erhöhte die Schweiz in der Folge den Grenzwert für den THC-Gehalt, ab dem eine Cannabispflanze unter das Betäubungsmittelgesetz fällt, von ursprünglich 0,3 Prozent auf heute 1,0 Prozent, um Messungenauigkeiten und biologischen Schwankungen bei der Produktion von Industriehanf Rechnung tragen zu können.<sup>14</sup> Mit Blick auf die EU-Regulierung und den dort zulässigen Höchstwert von 0,2 Prozent THC besteht die Vorgabe, dass Endprodukte nur einen Wert von 0,2 Prozent THC enthalten dürfen und dies europaweit zu gelten hat. Es handelt sich hierbei vor allem um ein festgelegtes Kriterium für die Unterscheidung von Cannabissorten, ein Umstand, der primär im Rahmen der unionsweiten gemeinsamen Agrarpolitik von Bedeutung ist.

[15] Manche Cannabissorten können zur Gewinnung von Hanffasern angebaut und vertrieben werden, wenn sie einen niedrigen THC-Gehalt aufweisen. Die gewährten Zahlungen in der Agrarpolitik und damit einhergehend das Verwenden von zertifiziertem Saatgut bestimmter Hanfsorten können (derzeit noch) nur unter der Voraussetzung gewährt werden, dass diese Sorten einen maximalen THC-Gehalt von 0,2 Prozent aufweisen.<sup>15</sup> Per 1. Januar 2023 wird der Schwellenwert in der EU neuerdings auf 0,3 Prozent erhöht. Dieser landwirtschaftlich relevante Grenzwert hat in der europäischen Rechtsentwicklung entsprechend dazu geführt, dass ein Endprodukt mit einem THC-Gehalt unter 0,2 Prozent (später 0,3 Prozent) betäubungsmittelrechtlich nicht reglementiert ist und somit Konsumentinnen und Konsumenten in der EU legal angeboten werden kann. Für andere als agrarpolitische Zwecke können demgegenüber auf nationaler Ebene höhere Grenzwerte festgelegt werden.<sup>16</sup>

[16] In der EU-Datenbank der registrierten Pflanzensorten sind Sorten aufgeführt, deren Samen in der gesamten EU in Verkehr gebracht werden dürfen, darunter etwa 80 Sorten der Art «Hanf – Cannabis sativa».<sup>17</sup> Allerdings können in einigen EU-Mitgliedstaaten alle Derivate dieser Sor-

---

<sup>12</sup> Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, *BetmG*) vom 3. Oktober 1951 (SR 812.121).

<sup>13</sup> Verordnung des EDI über die Verzeichnisse der Betäubungsmittel, psychotropen Stoffe, Vorläuferstoffe und Hilfschemikalien (Betäubungsmittelverzeichnisverordnung, *BetmVV-EDI*) vom 30. Mai 2011 (SR 812.121.11).

<sup>14</sup> Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt in Europa, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, S. 6 f.

<sup>15</sup> Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

<sup>16</sup> Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt in Europa, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, S. 11.

<sup>17</sup> Vgl. Europäische Kommission, EU plant variety database (v.3.4): [https://ec.europa.eu/food/plant/plant\\_propagation\\_material/plant\\_variety\\_catalogues\\_databases/search/public/index.cfm?event=SearchForm&ctl\\_type=A](https://ec.europa.eu/food/plant/plant_propagation_material/plant_variety_catalogues_databases/search/public/index.cfm?event=SearchForm&ctl_type=A) (zuletzt eingesehen am 3. Juni 2022).

ten ausdrücklich aus den Listen der Betäubungsmittel ausgenommen werden. Dies gilt für alle (abgeleiteten) Teile der Pflanze, d.h. Samen, Extrakte und Tinkturen sowie das Harz. Die Einfuhr unterliegt ebenfalls bestimmten Bedingungen, nach denen ein bestimmter THC-Grenzwert sicherzustellen ist.<sup>18</sup> In diesem Kontext ist allerdings zu beachten, dass die Rechtsvorschriften für die Hanfindustrie entwickelt worden sind und nicht davon ausgegangen werden kann, dass dieselben Voraussetzungen auf Produkte Anwendung finden, die für den menschlichen Konsum bestimmt sind.

[17] In einigen Mitgliedsländern ist sodann geregelt, dass Produkte mit einem THC-Wert von weniger als 0,3 Prozent oder 0,2 Prozent nicht unter die Drogenkontrollgesetze fallen. Allerdings ist der THC-Grenzwert nicht der einzige Faktor in der nationalen Gesetzgebung. Es sei darauf hingewiesen, dass bei der rechtlichen Beurteilung andere Aspekte ebenfalls zu berücksichtigen sind wie beispielsweise die Ausgangspflanze, der Grund für den Anbau der Pflanze, die Zulassung des Produkts, die Art der Herstellung des Pflanzenextrakts, die Art der Herstellung des Pflanzenextrakts und die Art der Präsentation zum Verkauf.<sup>19</sup> Es bestehen nicht nur länderspezifische Grenzwerte für THC-Werte, sondern auch unterschiedliche Grenzwerte allgemein aufgrund von unterschiedlichen Rechtsvorschriften, dies je nach Produkt bzw. Produktkategorie. Für den THC-Gehalt sehen die meisten Mitgliedstaaten entsprechende Grenzwerte vor, allerdings finden sich solche *nicht* ebenfalls automatisch bzw. analog für CBD.

#### **D. Cannabis-Regulierung nach schweizerischem Betäubungsmittelrecht**

[18] Nach dem spezifischen schweizerischen Recht findet sich der Begriff Cannabis primär im Bereich des BetmG. Nach diesem Bundesgesetz gilt «Cannabis» – nebst Kokain oder Morphin – als sog. Betäubungsmittel (Art. 2 lit. a BetmG). Hierbei qualifizieren die in Art. 8 Abs. 1 lit. a-d BetmG erwähnten Betäubungsmittel als *verbotene Betäubungsmittel*, welche grundsätzlich weder angebaut, eingeführt, hergestellt oder in Verkehr gebracht werden dürfen. Immerhin besteht für die betreffenden Substanzen im medizinischen Bereich eine Ausnahmemöglichkeit (vgl. Art. 8 Abs. 5 BetmG), sodass unter gewissen Vorgaben ein Umgang mit verbotenen Betäubungsmitteln für die wissenschaftliche Forschung, die Arzneimittelentwicklung oder die beschränkt medizinische Anwendung möglich bleibt.

[19] Im Bereich des BetmG fällt auf, dass die Terminologie – wie oben dargestellt – vollständig auf den Begriff «Cannabis» ausgerichtet ist, ohne dabei Cannabis in seine einzelnen Cannabinoid-Teile zu untergliedern. Eine solche Unterteilung findet jedoch gerade auf Verordnungsstufe gemäss BetmVV-EDI statt (vgl. Anhang 1 der BetmVV-EDI). Durch die fehlende psychotrope Wirkung bei CBD sowie aufgrund der begrifflichen sowie regulatorischen Differenzierung von «Cannabis» untersteht CBD – im Gegensatz zu THC – nicht dem schweizerischen Betäubungsmittelgesetz. Gemäss BetmVV-EDI können die Hanfkrautpflanze oder Teile davon, welche einen durchschnittlichen Gesamt-THC-Wert von mindestens 1,0 Prozent aufweisen oder aus Hanf mit einem Gesamt-THC-Gehalt von mindestens 1,0 Prozent hergestellt werden, nicht vermarktet werden, da eine betäubungsmittelähnliche Wirkung bei dieser Konzentrationsschwelle vermutet wird. Es

---

<sup>18</sup> Verordnung (EU) Nr. 1308/2013.

<sup>19</sup> Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt in Europa, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, S. 13.

kann hierzu auf Art. 3 Abs. 1 und 2 lit. d *BetmKV*<sup>20</sup> i.V.m. Art. 2 Abs. 1 *BetmVV-EDI* (diesbezüglich Anhänge 1–5 *BetmVV-EDI*) verwiesen werden. In Anhang 1 zur *BetmVV-EDI* finden sich verschiedene Einträge zu Cannabis und seinen Bestandteilen. So gilt der soeben erwähnte Schwellenwert von 1,0 Prozent THC-Gehalt sowohl für Cannabisextrakte, Cannabisöl, Cannabisstecklinge als auch für Cannabistinkturen; demgegenüber – aus inhaltlich nicht nachvollziehbaren, jedoch historischen Gründen – besteht für sog. Haschisch (d.h. Cannabisharz) kein konkreter Schwellenwert, sodass Cannabisharz Stand heute unabhängig des THC-Gehalts als unzulässiges Betäubungsmittel qualifiziert. Allerdings gilt es diesbezüglich anzumerken, dass erst jüngst eine Interpellation von Nationalrätin Léonore Porchet<sup>21</sup>, welche unter anderem auch einen Schwellenwert von 1,0 Prozent THC-Gehalt auf Hanfharz ausgedehnt haben wollte, vom Bundesrat bestätigt und eine Anpassung des entsprechenden Anhangs der *BetmVV-EDI* angekündigt wurde. Inskünftig wird folglich für sämtliche Cannabisbestandteile ein THC-Grenzwert von 1,0 Prozent gelten. Erst ab Erreichen des betreffenden THC-Grenzwertes handelt es sich entsprechend um ein unzulässiges Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis i.S.v. Art. 8 Abs. 1 lit. d *BetmG*. Werden daher aus der Hanfkrautpflanze Cannabinoide gewonnen, welche von THC separiert worden sind und wird somit der Schwellenwert von 1,0 Prozent THC nicht erreicht oder kann dieser nicht erreicht werden (da nicht vorhanden), so handelt es sich konsequenterweise bei dem betreffenden Cannabisprodukt nicht um ein Betäubungsmittel im Sinne des *BetmG*.

[20] Aus der THC-Regulierung gemäss der *BetmVV-EDI* wird somit ersichtlich, dass eine Klassifikation als Betäubungsmittel im Endeffekt ausschliesslich anhand eines Cannabinoidnachweises vorgenommen werden kann. Irrelevant bzw. inhaltlich wenig hilfreich ist demnach der heute noch teilweise verwendete Begriff «Cannabis» bzw. dieser ist im Sinne des schweizerischen Betäubungsmittelrechts ausschliesslich auf das Cannabinoid THC zu limitieren. Ausgenommen vom Betäubungsmittelbegriff bzw. diesbezüglich irrelevant ist demnach das ab einer gewissen Konzentration pharmakologisch wirkende Cannabinoid CBD. Aufgrund der Systematik der *BetmVV-EDI* sowie der darin verwendeten Terminologie von Cannabis scheint es nach hier vertretener Ansicht klar, dass CBD isoliert betrachtet bereits heute nicht als Betäubungsmittel qualifiziert und somit auf die für THC geltenden Rechtsfolgen gemäss *BetmG* nicht gestützt auf den Begriff Cannabis, sondern ausschliesslich gestützt auf Cannabinoid-bezogene Einzelnachweise von THC hergeleitet werden können. Betäubungsmittelrechtliche Rechtsfolgen umschliessen CBD aus diesem Grund nur dann, wenn CBD mit einem qualifizierten THC-Gehalt vermischt wird.

[21] Führt man die betäubungsmittelrechtliche Begriffsbestimmung von Cannabis und THC mit CBD (oder bspw. auch CBG zusammen), so bedeutet dies, dass Erzeugnisse oder Produkte mit einem THC-Gehalt von unter 1,0 Prozent rechtlich nicht als Betäubungsmittel angesehen werden können. Aus produkteregulatorischer Sicht müsste dies konsequenterweise bedeuten, dass isolierte CBD-Erzeugnisse nie – mangels einer rechtlichen Grundlage – als Betäubungsmittel qualifizieren und somit auch Verbotsnormen aus dem Betäubungsmittelrecht nicht zur Anwendung gelangen können. Entscheidend ist dieser Umstand etwa dort, wo das schweizerische Produkterecht weiterführende Verweise auf europäische Normen sowie das EÜ beinhaltet (so etwa im schweizerischen Kosmetikrecht; vgl. hierzu die nachfolgenden Ausführungen).

---

<sup>20</sup> Verordnung über die Betäubungsmittelkontrolle (Betäubungsmittelkontrollverordnung, *BetmKV*) vom 25. Mai 2011 (SR 812.121.1).

<sup>21</sup> Vgl. Parlamentsdossier Nr. 20.3483, einsehbar unter der URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20203483> (zuletzt eingesehen am 3. Juni 2022).



### III. Produkteregulatorische Einordnung kosmetischer Mittel

#### A. Allgemein

[22] Je nachdem, für welchen Markt das Produkt (auch wenn dieses CBD enthält) bestimmt ist und um welche Art des Produktes es sich handelt, wie es hergestellt und vom Endverbraucher benutzt wird, kommen unterschiedliche produktregulatorische Anforderungen wie beispielsweise das Lebensmittelrecht, das Gebrauchsgegenstände- und Kosmetikrecht oder aber das Heilmittelrecht zur Anwendung.

[23] Mit der letzten 4. Aktualisierung vom 21. April 2021 haben das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) sowie Swissmedic in gemeinsamer Kooperation die Richtlinie bzw. Vollzugshilfe für Produkte mit Cannabidiol (CBD) herausgegeben.<sup>22</sup> Darin werden gemäss Übersicht die für Cannabis möglichen sowie zulässigen Produktkategorien im Einzelnen wiedergegeben. Gemäss Inhaltsübersicht finden sich dazu namentlich die nachfolgenden Produktkategorien inkl. entsprechender Rechtsausführungen aufgelistet:

- Arzneimittel und Medizinprodukte;
- Lebensmittel;
- **Kosmetika**;
- Gebrauchsgegenstände für den Humankontakt;
- Chemikalien;
- Tabakersatzstoffe etc.

[24] Aufgrund des Schwerpunktes in diesem Beitrag auf *Kosmetika* bzw. Gebrauchsgegenstände sind die weiteren bestehenden Produktkategorien an dieser Stelle von einer ausführlichen Darstellung zu den regulatorischen Anforderungen ausgenommen.

#### B. Gebrauchsgegenstände im Überblick

[25] Das LMG nimmt mittels einer Negativliste gemäss Art. 4 Abs. 3 LMG eine explizite Abgrenzung von bestimmten Produktkategorien von den Lebensmitteln vor. Kosmetische Mittel sind demnach gemäss Art. 4 Abs. 3 lit. e LMG vom Lebensmittelbegriff *ausgenommen* und gelten als sog. *Gebrauchsgegenstände* (bzw. als kosmetische Mittel gemäss Art. 53 Abs. 1 LGV).

[26] Allgemein wird die Produktkategorie der Gebrauchsgegenstände im LMG anhand einer kasuistischen Aufzählung umschrieben, ohne dabei eine allgemeingültige Definition zu verwenden. Art. 5 LMG führt unterschiedliche Kategorien auf, darunter die *Bedarfsgegenstände*, die *kosmetischen Mittel* und *andere Gegenstände* sowie Stoffe und Zubereitungen, die nach ihrer Bestimmung äusserlich mit dem Körper, mit den Zähnen oder den Schleimhäuten in Berührung kommen (vgl. für kosmetische Mittel Art. 5 lit. b LMG).

[27] Im Sinne einer Übersicht werden die unterschiedlichen Produktgruppen der zusammengefasst bezeichneten Produktklasse der Gebrauchsgegenstände in Art. 5 LMG abgebildet:

---

<sup>22</sup> Überblick und Vollzugshilfe, Produkte mit Cannabidiol (CBD), einsehbar unter der URL <file:///P:/Downloads/Chrome/cannabidiol-merkblatt-vollzugshilfe-final-de.pdf> (zuletzt besucht am 3. Juni 2022).

- Bedarfsgegenstände (lit. a);
- **Kosmetische Mittel** und andere Gegenstände, Stoffe und Zubereitungen, die nach ihrer Bestimmung äusserlich mit dem Körper, mit den Zähnen oder den Schleimhäuten in Berührung kommen (lit. b);
- (weitere; vgl. Art. 5 LMG)

#### IV. Kosmetikregulierung im Besonderen

##### A. Begriff des kosmetischen Mittels

[28] Wie dargestellt werden in Art. 5 LMG einzelne Kategorien von Gebrauchsgegenständen aufgeführt. Darunter zählen gemäss Art. 5 lit. b LMG kosmetische Mittel und andere Gegenstände, Stoffe und Zubereitungen, die nach ihrer Bestimmung **äusserlich** mit dem **Körper**, mit den **Zähnen** oder den **Schleimhäuten in Berührung kommen**. In Art. 53 ff. LGV finden sich diesbezüglich konkretisierende Bestimmungen. Gemäss Art. 53 Abs. 1 LGV sind kosmetische Mittel « [...] *Stoffe oder Zubereitungen, die dazu bestimmt sind, äusserlich mit bestimmten Teilen des menschlichen Körpers wie der Haut, dem Behaarungssystem, den Nägeln, den Lippen oder äusseren intimen Regionen oder mit den Zähnen und den Schleimhäuten der Mundhöhle in Berührung zu kommen, und zwar zu dem ausschliesslichen oder überwiegenden Zweck, diese zu reinigen, zu parfümieren, ihr Aussehen zu verändern, sie zu schützen, sie in gutem Zustand zu halten oder den Körpergeruch zu beeinflussen.*»

[29] *Keine* kosmetischen Mittel sind hingegen gemäss Art. 53 Abs. 2 LGV Stoffe oder Zubereitungen, die dazu bestimmt sind, eingenommen, eingeatmet, injiziert oder in den menschlichen Körper implantiert zu werden.

[30] Zusammengefasst ergeben sich nach dem Gesagten die folgenden Voraussetzungen, um einen Stoff oder eine Zubereitung als kosmetisches Mittel qualifizieren zu können:

- *Äusserliche* Anwendung
- Verwendung an bzw. auf bestimmten Teilen des menschlichen Körpers wie etwa der Haut;
- Überwiegende Zweckbestimmung, zu reinigen, zu parfümieren, Aussehen zu verändern, zu schützen, in gutem Zustand zu halten oder den Körpergeruch zu beeinflussen;
- Keine vordergründige Bestimmung zur Einnahme, Einatmung, Injektion oder Implantierung.

##### B. Stoffliche Vorgaben für Kosmetika

[31] Die detaillierten Anforderungen an die Sicherheit von kosmetischen Stoffen werden in der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) nach Art. 53 ff. LGV konkretisiert. Nebst der LGV sind weitere (präzisierende) Anforderungen an kosmetische Mittel in der VKos<sup>23</sup> zu finden.

[32] Gemäss Art. 54 Abs. 1 LGV ist in kosmetischen Mitteln die Verwendung von Stoffen, die in Anhang II in Verbindung mit den übrigen Anhängen der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 aufgeführt sind, verboten. In Art. 54 Abs. 2–6 LGV finden sich sodann weitere spezifische Ein-

---

<sup>23</sup> Verordnung des EDI über kosmetische Mittel (VKos) vom 16. Dezember 2016 (SR 817.023.31).

schränkungen in Bezug auf die Stoffverwendung, so etwa betreffend Farbstoffe, Konservierungsstoffe, UV-Filter usw. Weitere Informationen zu möglichen Einschränkungen von Stoffen finden sich sodann in Art. 6 und 7 VKos. Den benannten Normen gemäss der LGV sowie der VKos lässt sich kein Eintrag zum Begriff «Cannabis», THC oder auch CBD (noch sonst zu einem bestimmten Cannabinoid) entnehmen. Erst ein Blick auf die verwiesenen Anhänge der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 – insbesondere Anhang II – zeigt auf, dass «Cannabis» in einem gewissen Umfang in die stoffliche Zulässigkeitsevaluation nach Art. 54 LGV miteinbezogen werden muss.

[33] Innerhalb der VKos wird bestätigt, dass – sofern die rechtlichen Anforderungen erfüllt sind – ein Hersteller oder Importeur die kosmetischen Mittel auf den Markt bringen darf.<sup>24</sup> Anhang 1 der VKos enthält eine weitere Konkretisierung anhand einer *beispielhaften* Liste von Produkten, die als kosmetische Mittel gelten können, darunter Cremes, Emulsionen, Lotionen, Gele und Öle für die Hautpflege sowie Zahn- und Mundpflegemittel.

[34] Der Verweis auf die europäischen Rechtsgrundlagen in Form der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 normiert die Anforderungen an Stoffe in kosmetischen Mitteln.<sup>25</sup> Wie bereits angesprochen, finden sich der Begriff CBD bzw. Cannabis oder ähnliche Termini in der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 bzw. deren Anhang II, Liste der Stoffe, die in kosmetischen Mitteln verboten sind, *nicht* explizit aufgeführt. In Anhang II, Eintrag Nr. 306, der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 werden jedoch **sämtliche natürlichen und synthetischen Betäubungsmittel erfasst**. Diese werden dazu wie folgt definiert: *«Jeder Stoff, der in den Tabellen I und II des am 30. März 1961 in New York unterzeichneten Einheitsübereinkommens über Betäubungsmittel aufgezählt ist»*.

[35] Damit folglich eine stoffliche Evaluation auch unter der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 vorgenommen werden kann (welche auf Art. 54 LGV zu übertragen ist), muss das nachfolgend abgebildete Einheitsübereinkommen konsultiert werden.

## C. Das Einheitsübereinkommen (EÜ)

[36] Das EÜ<sup>26</sup> von 1961 wurde zur Verhütung und Bekämpfung der Rauschgiftsucht (d.h. der Betäubungsmittelsucht) geschlossen.<sup>27</sup>

[37] In Art. 1 Abs. 1 lit. b des EÜ wird der Begriff Cannabis definiert als *«Blüten- oder Fruchtstände der Hanfkrautpflanze (ausgenommen die Samen und die nicht mit solchen Ständen vermengten Blätter), denen das Harz nicht entzogen worden ist, gleichgültig, wofür sie verwendet werden.»* Bereits aus dieser Definition von Cannabis wird ersichtlich, dass CBD sowie alle anderen Cannabinoide dann nicht als verbotenes Betäubungsmittel unter dem EÜ i.V.m. Art. 54 LGV gelten – und somit für Kosmetika zulässig sein müssen –, wenn diese aus Samen oder nicht mit Fruchtständen vermengten Blättern gewonnen werden. Wie sich zusätzlich aufgrund der nachfolgenden Ausführungen zeigen wird, ist diese unter dem EÜ bestehende (grammatikalische) Ausnahme vom Betäubungsmittelbegriff aufgrund des heutigen Wissensstandes weiter zu präzisieren. Aufgrund technologi-

---

<sup>24</sup> Art. 3 Abs. 1 VKos.

<sup>25</sup> Das BLV publiziert auf seiner Homepage [www.blv.admin.ch](http://www.blv.admin.ch) eine Liste der geregelten Stoffe in kosmetischen Mitteln.

<sup>26</sup> Einheits-Übereinkommen von 1961 über die Betäubungsmittel, abgeschlossen in New York am 30. März 1961, von der Bundesversammlung genehmigt am 5. Dezember 1968, Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 23. Januar 1970 sowie in Kraft getreten für die Schweiz am 22. Februar 1970 (SR 0.812.121.0).

<sup>27</sup> Eingehend dazu CUPA, S. 47 ff. (FN 6).

scher Verfahren kann heute nämlich CBD im Herstellungsprozess von der Cannabispflanze, auch im (zulässigem) Umgang mit Fruchtständen bzw. Blüten, von THC separiert werden. Folglich ist der grammatikalische Begriff von Cannabis unter dem EÜ teleologisch zu reduzieren.

[38] Bei einer ausschliesslich wortgetreuen Auslegung könnte man nach dem Gesagten zum Schluss kommen, dass CBD, welches aus der ganzen Pflanze gewonnen wird, als Betäubungsmittel im Sinne des EÜ qualifiziert. Wie ausgeführt, ist das EÜ aber vor dem Hintergrund seines Zweckes – d.h. der Bekämpfung der Rauschgiftsucht – zu betrachten. So qualifizieren beispielsweise Blüten- oder Fruchtstände, denen das Harz entzogen worden ist, nicht als Suchtstoff/Betäubungsmittel, da sie nur eine unbedeutende Menge des psychoaktiven Wirkstoffes der Pflanze (d.h. THC – zum Zeitpunkt der Erstellung des EÜ allerdings noch unbekannt) enthalten. Daraus ergibt sich, dass es dem Grundgedanken des EÜ widersprechen würde, wenn CBD – welches nachweislich keine psychoaktive Wirkung hat – als Betäubungsmittel im Sinne des Übereinkommens qualifizieren würde. Hieraus ergibt sich, dass bereits in geltendem Recht eine legalisierte Ausnahme besteht und somit CBD für die Herstellung von Kosmetika in einem gewissen Umfang (aus grammatikalischer Sicht) zulässig ist.

[39] In der Tabelle I des EÜ werden unter anderem Cannabis, Cannabisharz sowie Cannabisextrakte und Cannabistinkturen aufgeführt. Die Begriffe im Rahmen des EÜ können nach hier vertretener Ansicht sinnigerweise jedoch *nicht* absolut (d.h. rein grammatikalisch) verstanden werden, sondern müssen durch das nationale Recht weiter konturiert werden. Hierbei ist insbesondere von Relevanz, dass für gewisse Stoffe wie etwa Cannabis – bezüglich des THC-Gehalts – relevante Schwellenwerte festgelegt werden. Entscheidend für die Begriffe unter dem EÜ ist demnach, ob und ab wann ein bestimmter Stoff als sog. *Betäubungsmittel* qualifiziert. In der Schweiz findet sich für diese Frage ein exakter Schwellenwert von 1,0 Prozent THC-Gehalt definiert. Dies entspricht denn auch der *ratio legis* des EÜ, welches generell den Gesundheitsschutz der Menschen verfolgt. Gesundheitsschutz kann folglich nur dort sinnvoll und angebracht sein, wo überhaupt eine bestimmte Gefahrenlage ausgemacht werden kann. Eine Gefahrenlage besteht nach der Interpretation des EÜ dort, wo der Umgang mit einem *Betäubungsmittel* in Frage steht, was wiederum einen psychotropen Effekt erfordert, ein Effekt, der aber dem Cannabinoid CBD isoliert gerade nicht zukommen *kann*.

[40] Folglich muss nach hier **vertretener Ansicht** für die Interpretation von Art. 54 LGV betreffend die stoffliche Zulässigkeit gelten:

- Cannabis ist in Anwendung des EÜ für die Verwendung in kosmetischen Mitteln nur dann unzulässig, sofern es sich hierbei um ein (verbotenes) Betäubungsmittel handelt.
- Als (verbotenes) Betäubungsmittel kann Cannabis nur dann gelten, wenn es – unter Evaluierung des Endprodukts – einen psychotropen Effekt aufweist. Ein solcher kann wissenschaftlich belegt nur dann im Rahmen einer Cannabisanwendung auftreten, wenn das Cannabinoid THC involviert ist.
- Wird entsprechend für die Herstellung eines kosmetischen Mittels CBD aus Cannabis – unabhängig des pflanzlichen Gewinnungsteils – hergeleitet, so darf dieses dann verwendet werden, wenn das Endprodukt keinen THC-Gehalt von 1,0 Prozent oder mehr aufweist. Irrelevant und zulässig sein muss demnach nach hier vertretener Auffassung, wenn Cannabis unter 1,0 Prozent THC-Gehalt für die Herstellung eines kosmetischen Mittels verwendet wird bzw. der THC-Gehalt beim Endprodukt unter 1,0 Prozent liegt.
- Da CBD isoliert keine betäubungsmittelrechtlich relevante Wirkung zeitigen kann, ist CBD für die Anwendung in Kosmetika generell als zulässig zu erachten.

- Die Formulierung nach Art. 1 Abs. 1 lit. b EÜ ist entsprechend teleologisch zu reduzieren und auf seine eigentliche *ratio legis*, nämlich die Bekämpfung der Rauschgiftsucht, zu limitieren.

## D. EuGH-Kanavape und europäischer Regulierungs-Kontext

[41] Der im Jahr 2020 vor dem Europäischen Gerichtshof behandelte *Kanavape*-Fall<sup>28</sup> beschäftigte sich mit der Frage, ob CBD ein Suchtstoff im Sinne des EÜ sei. Das Gericht legte die Bestimmungen aus und verneinte dies im Ergebnis.

[42] Allerdings wurde festgehalten, dass im Kontext des freien Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Einschränkung bestehen dürfe, da sich die Gesundheitsgefahren von CBD noch nicht mit Sicherheit feststellen liessen. Es ist gestützt auf den erwähnten Fall zu erwarten, dass diese Entscheidung mit Blick auf künftige Sachverhalte zur Auslegung und Klassifizierung von CBD noch weitere Auswirkungen auf die EU-Vorschriften zeitigen dürfte.

[43] Mit Blick auf das europäische Recht, welchem im Bereich des Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerechts in der Schweiz eine entscheidende Bedeutung zukommt, ist schliesslich im vorliegenden Zusammenhang auf die relevanten Erwägungen des EuGH-Urteils C-663/18 (*Kanavape*) zu verweisen, gemäss welchem CBD nicht unter das EÜ fällt. Es ist diesbezüglich auf die nachfolgenden EuGH-Urteilsleitsätze aufmerksam zu machen:

- Rz. 70: *Im vorliegenden Fall geht aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten hervor, dass das im Ausgangsverfahren in Rede stehende CBD aus der gesamten Cannabis-sativa-Pflanze gewonnen wird und nicht nur aus den Samen und Blättern unter Ausschluss der Blüten- oder Fruchtstände.*
- Rz. 71: *Unter diesen Umständen könnte zwar eine wörtliche Auslegung der Bestimmungen des Einheits-Übereinkommens zu dem Schluss führen, dass CBD, soweit es aus einer Pflanze der Gattung Cannabis gewonnen wird und diese Pflanze einschliesslich ihrer Blüten- oder Fruchtstände als Ganzes verwendet wird, ein Cannabisextrakt im Sinne der Tabelle I dieses Übereinkommens und damit einen «Suchtstoff» im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Buchst. j dieses Übereinkommens darstellt.*
- Rz. 72: *Aus den in Rn. 34 des vorliegenden Urteils zusammengefassten Angaben in den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ergibt sich jedoch, dass nicht ersichtlich ist, dass das im Ausgangsverfahren in Rede stehende CBD auf der Grundlage der verfügbaren wissenschaftlichen Daten psychotrope Wirkungen und schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit hat. Im Übrigen hat die Cannabissorte, aus der dieser Stoff gewonnen wurde und die in der Tschechischen Republik rechtmässig angebaut wurde, nach dem Akteninhalt einen THC-Gehalt von unter 0,2 %.*
- Rz. 73: *Wie sich aus Rn. 67 des vorliegenden Urteils ergibt, gründet sich das Einheits-Übereinkommen u.a. auf das Ziel des Schutzes der Gesundheit und des Wohls der Menschheit. Dieses Ziel ist daher bei der Auslegung der Bestimmungen dieses Übereinkommens zu berücksichtigen.*
- Rz. 74: *Ein solcher Ansatz ist umso mehr geboten, als eine Lektüre der von der Organisation der Vereinten Nationen veröffentlichten Kommentare zum Einheits-Übereinkommen, die sich auf die*

---

<sup>28</sup> Urteil des EuGH C-663/18 – *Kanavape*.

*Definition von «Cannabis» für die Zwecke dieses Übereinkommens beziehen, zu dem Schluss führt, dass diese Definition in Anbetracht des Ziels und des Grundgedankens des Übereinkommens untrennbar mit dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Schädlichkeit von Cannabisergebnissen für die menschliche Gesundheit verbunden ist. Aus diesen Kommentaren geht beispielsweise insbesondere hervor, dass sich der Ausschluss von Blüten- oder Fruchtständen, denen das Harz entzogen wurde, aus der Definition von Cannabis in Art. 1 Abs. 1 Buchst. b des Übereinkommens durch den Umstand rechtfertigt, dass diese Blüten- oder Fruchtstände nur eine völlig unbedeutende Menge des psychoaktiven Wirkstoffs enthalten.*

- *Rz. 75: In Anbetracht dieser Umstände, deren Überprüfung Sache des vorlegenden Gerichts ist, würde es dem Ziel und dem Grundgedanken des Einheits-Übereinkommens widersprechen, CBD als Cannabisextrakt in die Definition der «Suchtstoffe» im Sinne dieses Übereinkommens einzubeziehen, da es beim gegenwärtigen Stand der in Rn. 34 des vorliegenden Urteils angeführten wissenschaftlichen Erkenntnisse keinen psychoaktiven Wirkstoff enthält.*
- *Rz. 76: Folglich handelt es sich bei dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden CBD nicht um einen Suchtstoff im Sinne des Einheits-Übereinkommens.*

[44] Der Entscheid bestätigt die vom EÜ beabsichtigte Regulierung psychotrop wirkender Stoffe, wie es das THC bewirkt. Nicht Sinn und Zweck des EÜ ist demnach, eine Pflanze wie Cannabis gesamthaft aufgrund eines enthaltenen Stoffes als Betäubungsmittel zu qualifizieren. Übersetzt bedeutet dies, dass THC nicht gleichzusetzen ist mit CBD (oder vergleichbaren Cannabinoiden wie etwa CBG). Daraus resultiert, dass es möglich sein muss, einzelne für Cannabis typische Stoffe, auch synthetisch als solche hergestellte Stoffe, welche in der Cannabispflanze vorkommen, herzustellen und zu gewinnen, sofern sie kein Betäubungsmittel im Sinne des EÜ darstellen.

[45] Dies ist sowohl für CBD als auch CBG (sowie weitere vergleichbare Cannabinoide), als isolierbare Stoffe der Cannabispflanze, der Fall. Im Ergebnis bedeutet dies, dass CBD als zulässiger Stoff in kosmetischen Mitteln angesehen werden muss und somit CBD-basierte kosmetische Mittel nach schweizerischem Recht als insgesamt zulässig zu erachten sind.

[46] Sodann – im Kontext der europäischen CBD-Regulierung – ist auf die Einträge zu CBD im Rahmen der in der EU implementierten CosIng-Datenbank aufmerksam zu machen. Hierbei handelt es sich um eine allgemeine (wissenschaftliche) Datenbank für Inhaltsstoffe, welche in kosmetischen Mitteln verwendet werden. Zum Begriff «Cannabidiol» finden sich derzeit drei Einträge (d.h. Cannabidiol CAS Nr. 13956-29-1 – derived from extract or tincture or resin of Cannabis/Cannabidiol CAS Nr. 13956-29-1 – synthetically produced/Cannabidiol CAS Nr. 2414491.99-7– trisiloxane). Die Datenbank wird durch die Europäische Kommission unterhalten und führt sämtliche Inhaltsstoffe – unabhängig ihrer rechtlichen Zulässigkeit – konsolidiert auf. Auch wenn demnach die CosIng keine rechtsverbindliche Datenbank darstellt, aus welcher bei Bestehen eines entsprechenden Eintrages die Rechtmässigkeit eines Stoffes hergeleitet werden kann, zeigen die Einträge zu CBD dennoch die jeweiligen wissenschaftlich nachgewiesenen Wirkungen des Stoffes sowie seine Tauglichkeit bei der Verwendung als kosmetischer «Ingredient» auf. So wird etwa für aus Cannabis extrahiertes CBD festgehalten, dass dieses für die Hautpflege verwendet wird. Ebenfalls ist die antioxidative Wirkung von CBD registriert. Aus den verfügbaren Daten zu CBD sowie aufgrund der obigen Ausführungen zur rechtlichen Einstufung von CBD unter dem Betäubungsmittelrecht erhellt folglich, dass CBD bei der Verwendung in kosmetischen Mitteln nicht nur nachweislich (vor allem) hautpflegende Wirkung besitzt, sondern nach hier vertretener Ansicht auch zwingend unter dem bestehenden rechtlichen Normengeflecht zuzulassen ist.

## V. Titel: CBD in Kosmetik zulässig – Anwendungsformen (Kaugummi etc.)

[47] Im Rahmen der bisherigen Ausführungen wurde festgestellt, dass CBD aufgrund fehlender psychotroper Wirkung – isoliert betrachtet – sinnigerweise nicht vom Anwendungsbereich des EÜ erfasst sein kann und somit im Bereich der Kosmetikherstellung zulässigerweise verwendet werden können muss. Aufgrund der antioxidativen Wirkung sowie infolge der nachweislich hautpflegenden Eigenschaften<sup>29</sup> von CBD (so gemäss CosIng-Datenbank<sup>30</sup>) drängt sich der stofflichen Anwendung von CBD ein überaus breites Anwendungsfeld im kosmetischen Hautpflegebereich auf.

[48] So kann CBD einerseits klassisch in Form von pflanzlichen Hautpflegeölen für eine gross- oder auch kleinflächige Anwendung – z.B. als Massageöl – verwendet werden. Gleichzeitig, aufgrund seines (vergleichsweise) aufwändigen Herstellungs- bzw. Gewinnungsprozesses, lässt sich CBD als hochwertiges pflanzliches Produkt vermarkten und kann demnach für die Herstellung hochqualitativer Hautpflegeprodukte mit punktueller Anwendung verwendet werden (so z.B. für die punktuelle Faltenpflege, als Lippenpomade, als Stirn- und Gesichtsol usw.).

[49] Weitere Anwendungsformen bestehen etwa im Bereich der kosmetischen Salben-Fabrikate. Salben unterscheiden sich von Öl-basierten Produkten vor allem dadurch, dass sie leichthin mit zahlreichen weiteren Stoffen kombiniert und in der Folge multifunktional eingesetzt werden können (z.B. Hautpflege-, Geruch- sowie Sonnenschutzeffekt). Sowohl Salben als auch Öle können jedoch – je nach Funktion – für die punktuelle oder grossflächige Anwendung konzipiert werden.

[50] Da zudem kosmetische Mittel für die Pflege verschiedener Bereiche am Körper eingesetzt werden können, lässt sich CBD – gerade aufgrund seiner antioxidativen Wirkung – sinnvoll bei der Zahnfleisch- und Mundpflege einsetzen. Die orale Anwendung, welche lediglich oberflächlich innerhalb der Mundhöhle erfolgt, erfüllt hierbei nicht das Aufnahmekriterium nach Art. 4 Abs. 1 LMG, sodass diesbezügliche Lebensmittelvorgaben nicht zur Anwendung gelangen.<sup>31</sup> Aus diesem Grund ergibt sich die stoffliche Zulässigkeit von CBD – wie oberhalb in diesem Beitrag geschildert – ausschliesslich aus dem schweizerischen Kosmetikrecht.

[51] Die Anzahl weiterer Anwendungsformen ist nahezu unbegrenzt. So kann beispielsweise CBD Zahnpflegeprodukten wie Zahnpasten oder Mundspülungen beigegeben werden. Auch Badesalze bzw. Badecremes/Badekapseln usw. können durch CBD ergänzt werden. Aus wirtschaftlicher Sicht wird entsprechend leicht ersichtlich, dass die regulatorische Ausnahme von CBD sowie anderer nicht psychotrop wirkender Cannabinoide aus dem formalen Anwendungsbereich des EÜ ein enormes marktwirtschaftliches Potenzial beinhaltet.

---

<sup>29</sup> Vgl. hierzu bspw. KUMAR VASUDEVAN/VERONICA STAHL, Cannabinoids infused mouthwash products are as effective as chlorhexidine on inhibition of total-culturable bacterial content in dental plaque samples, in: Journal of Cannabis Research, December 2020.

<sup>30</sup> Vgl. hierzu den Eintrag zur CAS Nr. 13956-29-1, wonach synthetisch hergestelltes CBD die Funktionen antioxidativ, hautschützend sowie hautpflegend aufweist.

<sup>31</sup> Vgl. zur Thematik der Abgrenzung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen DANIEL DONAUER/DOMINIQUE HABLÜTZEL, Abgrenzung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen – Rechtsdefinitorische Unterscheidung von Lebensmitteln und Kosmetika sowie Gegenständen für den Humankontakt – Unter Einbezug der besonderen Qualifikation von Kaugummis, in: Jusletter vom 28. März 2022, S. 1 ff.

## VI. Würdigung

[52] Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Verwendung von Cannabidiol (CBD) in kosmetischen Mitteln zulässig sein muss. Eine Gleichsetzung von CBD mit dem Begriff Cannabis erweist sich aus inhaltlichen Gründen als unsinnig und widersprüchlich der Ratio des EÜ.

[53] Als das EÜ in Kraft gesetzt wurde bzw. erarbeitet wurde, waren die wissenschaftlichen Erkenntnisse über Cannabis zu wenig fortgeschritten, um die psychotropen Wirkungen der Cannabispflanze konkret dem Cannabinoid THC zuzuschreiben, woraus sich die bis heute bestehende Formulierung des EÜ erklärt. Im Rahmen einer sinnvollen Rechtsfortentwicklung müssen jedoch neuere (modernere) wissenschaftliche Kenntnisse in eine vorzunehmende Auslegung der anwendbaren Vorschriften für Cannabis miteinbezogen werden, was denn auch der EuGH in seinem Urteil «Kanavape» korrekt getan hat.

[54] In der Schweiz fehlt es derzeit an einem vergleichbaren Leiturtel, welches die Essenzen des «Kanavape»-Entscheidens bestätigen würden. Es ist jedoch im Sinne des schweizerischen Produkterechts, zwischen den Vorgaben der EU sowie den Vorgaben der Schweiz keine unnötigen Differenzen zu schaffen und entsprechend Handelshemmnisse – lediglich aufgrund einer andersgelagerten Rechtsauslegung – herbeizuführen. Aus diesem und anderen Gründen ist denn auch sinnvollerweise zu erwarten, dass das schweizerische Bundesgericht – sollte es die entsprechende Frage vorgelegt erhalten – die Essenz des «Kanavape»-Entscheidens bestätigen dürfte.

[55] Nach Ansicht der Autoren – basierend auf den Untersuchungen der anwendbaren Rechtsquellen in diesem Beitrag – ist CBD klarerweise von THC zu unterscheiden. (Betäubungsmittelrechtliche) Rechtsfolgen mit klarem Bezug zu THC dürfen folglich nicht unbesehen auf CBD-basierte Produkte übertragen werden. In Bezug auf Kosmetika bedeutet dies, dass einer Verwendung von CBD, etwa in Form von Mundsprays, Salben bzw. Cremes, Ölen usw. nichts entgegensteht. Vielmehr würde der Ausschluss von CBD oder anderen nicht psychotrop wirkenden Cannabinoiden bei Kosmetika eine diesbezügliche gesetzliche bzw. rechtliche Grundlage erfordern, eine Grundlage, die es nach aktuellem Recht jedoch (berechtigterweise) nicht gibt.

---

Dr. iur. DANIEL DONAUER, LL.M. (*UW, Health Law*), (*CAS MedLaw UZH*) ist Rechtsanwalt in Zürich. Er praktiziert überwiegend in den Bereichen Life Sciences & Healthcare, Intellectual Property sowie Litigation. Sein besonderer Fokus liegt in der Rechtsberatung zu Anliegen betreffend Konsumgüterimplementierung (Heilmittel, Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände/Kosmetik, Alkohol- und Tabakwaren etc.) sowie Werberecht für die benannten Erzeugnisse.

DANIEL HAYMANN, lic. iur., MBA (*Hong Kong University of Science and Technology*), ist Rechtsanwalt in Zürich und Experte für gesellschaftsrechtliche sowie produkteregulatorische Angelegenheiten, insbesondere im Zusammenhang mit Cannabisprodukten. Er publiziert regelmässig zu Fragestellungen im Bereich der Cannabisregulierung und ist Mitbegründer und Co-Chair des europäischen Ablegers der International Cannabis Bar Association (INCBA).

SYNTHIA BASTRON, LL.M., MLaw, ist Substitutin in Zürich.