

22.11.24

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Konsumcannabisgesetzes - Nutzhanfliberalisierung

Der Bundesrat hat in seiner 1049. Sitzung am 22. November 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Verbesserung des Gesundheitsschutzes der Konsumierenden ist eines der erklärten Hauptziele des Konsumcannabisgesetzes. Ziel war es, durch den privaten Eigenanbau und die kontrollierte Abgabe durch Anbauvereinigungen, die Qualität des Konsumcannabis zu sichern und gesundheitliche Risiken durch verunreinigte Substanzen zu minimieren. Diese Ziele lassen sich derzeit mit den gesetzlichen Vorgaben in der Praxis nicht umsetzen. Auch mit Blick auf eine einheitliche, rechtssichere Vollzugspraxis in den Ländern besteht weiterhin erheblicher exekutiver und legislativer Anpassungsbedarf.

Mit der Teillegalisierung von Cannabis versprach die Bundesregierung zudem eine „Trendwende in der Drogenpolitik“. Erklärtes Ziel des Konsumcannabisgesetzes ist es, die regulierte Abgabe an Erwachsene zu ermöglichen und den illegalen Drogenhandel einzudämmen. Diese Ziele lassen sich derzeit mit den gesetzlichen Vorgaben in der Praxis nicht umsetzen.

Vor diesem Hintergrund bedarf es Regelungen bzw. Maßnahmen zum besseren Gesundheitsschutz, zur Beseitigung von Unklarheiten in der Vollzugspraxis, zur Eindämmung des illegalen Drogenhandels sowie zur Vernichtung von Cannabis:

a) Gesundheitsschutz und exekutiver Anpassungsbedarf

aa) Fehlende Verordnungen nach § 17 Absatz 4 KCanG und § 21 Absatz 4 KCanG

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, Verordnungen nach § 17 Absatz 4 sowie nach § 21 Absatz 4 KCanG zu erlassen.

bb) Fehlende Verordnung nach § 27 Absatz 7 KCanG

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, Vorschriften über das Verfahren der Probennahme und Untersuchung von Erzeugnissen zu erlassen.

cc) Laborproben gemäß § 18 Absatz 2 KCanG

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, Regelungen zu schaffen, welche die Durchführung von Laborproben sicherstellen.

dd) Neutrales Verpackungsmaterial für Samenhändler

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, Regelungen zu schaffen, die die neutralen Verpackungen für alle Cannabisprodukte einschließlich der Cannabissamen beim Umgang sicherstellen.

b) Unklarheiten in der Vollzugspraxis

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, in Bezug auf den Handel mit Stecklingen sowie die genaue Abgrenzung zwischen den Definitionen von „Vermehrungsmaterial“ und „Cannabispflanzen“ durch legislative Maßnahmen für Rechtssicherheit zu sorgen.

c) Eindämmung des (grenzüberschreitenden) illegalen Drogenhandels

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die zulässige Abgabemenge an die Mitglieder der Anbauvereinigung auf ein bedarfsgerechtes Maß zu reduzieren und geeignete Regelungen zu schaffen, um die erlaubte Anbaumenge zu überprüfen und Mehrfachmitgliedschaften effektiv zu unterbinden.

d) Fehlende Vorgaben zur Vernichtung von Cannabis

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, geeignete und umweltrechtlich unbedenkliche Entsorgungsmöglichkeiten für nicht weitergabefähiges Cannabis (wie z. B. die Vernichtung durch Sonderabfallverbrennungsanlagen) aufzuzeigen und das Gesetz (Besitz- und Transportvorschriften) da-

hingehend anzupassen. Im gleichen Zuge sollten die Nachweisführung zu dieser Vernichtung dahingehend überarbeitet werden, dass eine Abgabe von überschüssigem Cannabis an den Schwarzmarkt verhindert wird.

Begründung:

Zu Buchstabe a

Zu Doppelbuchstabe aa

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat von den in § 17 Absatz 4 sowie § 21 Absatz 4 KCanG vorgesehenen Verordnungsermächtigungen bislang keinen Gebrauch gemacht.

Für den Vollzug des Konsumcannabisgesetzes und eine ordnungsgemäße Überwachung von Anbauvereinigungen ist es jedoch mit Blick auf den Gesundheitsschutz zwingend erforderlich, den Anbauvereinigungen schon jetzt konkrete Vorgaben für Höchstgehalte an bestimmten Stoffen, Materialien oder Gegenständen vorzugeben. Zum Qualitätsmanagement der Anbauvereinigungen zählt, dass sie regelmäßig Stichproben nehmen und untersuchen müssen, um die Qualität des Cannabis zu prüfen. Stichproben umfassen sowohl Sicht- und Geschmacksproben als auch (so die Gesetzesbegründung) Laboranalysen, um insbesondere den THC-Gehalt zu bestimmen und auszuschließen, dass Höchstgehalte für Pflanzenschutz-, Düngemittel, Mykotoxine und sonstige Kontaminanten überschritten werden. Dazu bedarf es allerdings dringend der Festlegung verbindlicher Grenzwerte. Dies gebietet auch die einheitliche Rechtsanwendung im gesamten Bundesgebiet, die bei alternativer Festlegung individueller Grenzwerte im Einzelbescheid gefährdet wäre. Andernfalls bliebe auf absehbare Zeit unklar, welche Werte genau die Anbauvereinigungen im Rahmen der Eigenüberwachung zu analysieren haben und ab welchen Grenzwerten Cannabis bzw. Vermehrungsmaterial nicht mehr weitergabefähig ist. Nur auf diese Weise kann sog. forum-shopping vermieden werden.

Zudem sollte dringend von der Verordnungsermächtigung nach § 21 Absatz 4 KCanG Gebrauch gemacht werden. Letztere eröffnet die Möglichkeit, weitere Kennzeichnungsvorgaben auf dem Informationszettel nach § 21 Absatz 3 KCanG festzulegen, die zum Schutze der Gesundheit oder aus vergleichbar gewichtigen Gründen erforderlich sind.

Zu Doppelbuchstabe bb

Gemäß § 27 Absatz 7 KCanG wird das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über das Verfahren der Probenahme und Untersuchung von Erzeugnissen nach Absatz 1 Satz 1 festzulegen.

Eine entsprechende Rechtsverordnung wurde bisher nicht erlassen. Sie ist aber notwendig um sicherzustellen, dass beim Anbau und der Weitergabe von Cannabis und Vermehrungsmaterial die Vorgaben des Konsumcannabisgesetzes sowie der in der Erlaubnis enthaltenen Auflagen auch umgesetzt werden. Die Verordnung schafft damit konkrete Rahmenbedingungen für den Gesundheits-

schutz von Konsumierenden. Konkrete Vorgaben für die Probenahmen und Untersuchungen gewährleisten zum Beispiel im Hinblick auf Rückstände von Pflanzenschutzmitteln oder Mykotoxine eine einheitliche Qualitätssicherung. Nur auf diese Weise kann die Reinheit des angebauten Cannabis und die korrekte Ausweisung des THC- sowie CBD-Gehalts in der praktischen Umsetzung durch die zuständigen Behörden sichergestellt werden.

Zu Doppelbuchstabe cc

Die zur Qualitätssicherung erforderlichen Laborproben können nur unter erheblichen Rechtsunsicherheiten durchgeführt werden.

Gemäß § 18 Absatz 2 KCanG werden Anbauvereinigungen verpflichtet, im Rahmen von Eigenkontrollen regelmäßig Cannabis sowie Vermehrungsmaterial stichprobenartig auf Einhaltung der rechtlichen Anforderungen zu untersuchen. Da Anbauvereinigungen über keine Laborkapazitäten verfügen werden, wird es erforderlich sein, externe Labore mit den Prüfungen zu beauftragen. Konsumcannabis gelangt dabei in den Besitz Dritter und muss auch außerhalb des befriedeten Besitztums von Anbauvereinigungen befördert werden. Die Probenmengen werden dabei höchstwahrscheinlich die erlaubten Besitzmengen nach § 3 KCanG überschreiten.

Der Transport zu Laboren kann daher nicht rechtssicher durchgeführt werden. Zudem dürfen die Labore nach derzeitiger Rechtslage die zur Analyse notwendigen Mengen an Cannabis nicht besitzen.

Anbauvereinigungen können somit die rechtlichen Vorgaben nicht umsetzen und unterliegen einem Strafbarkeitsrisiko. Die zuständigen Behörden könnten folglich auch die entsprechende Erlaubnis nicht rechtssicher erteilen. Die Laboranalyse ist aber elementar, um die Gesundheitsgefahren, die mit dem Konsum von Cannabis zu Freizeit Zwecken einhergehen, einzudämmen (vgl. insoweit auch § 17 Absatz 3 Satz 2 KCanG, dessen Einhaltung – neben den anderen Vorschriften für Anbauvereinigungen – gemäß § 11 Absatz 3 Nummer 3 KCanG Voraussetzung für die Erteilung einer Anbauerlaubnis ist).

Zu Doppelbuchstabe dd

Das KCanG macht keine Vorgaben zur Verpackung von Cannabis Samen. Während Anbauvereinigungen für die Weitergabe von Cannabis eine neutrale Verpackung verwenden müssen (§ 21 Absatz 2 Satz 1 KCanG), können Händler und Verkaufsläden die Verpackung von Cannabis Samen frei gestalten. Denn während der Gesetzgeber den Umgang mit Cannabis Samen und somit auch den Verkauf ausdrücklich erlaubt hat, hat er im Gegensatz zu den Anbauvereinigungen keine Regelung erlassen, die Vorgaben für die Verpackungen beim Umgang und Verkauf von Cannabis Samen macht. Mangels Vorgabe einer neutralen Verpackung fehlt es auch an einer Ordnungswidrigkeit, die Verstöße gegen die neutrale Verpackung ahndet.

Eine neutrale Verpackungsgestaltung hat unter Zugrundelegung der Zielrichtung der Regelung auch außerhalb von Anbauvereinigungen für Händler und sonstige Verkaufsläden zu erfolgen. Nach der Gesetzesbegründung sollen insbesondere für Kinder und Jugendliche keine Konsumanreize durch die Verpackung von Cannabis und Vermehrungsmaterial gesetzt werden. Diese Zielrichtung lässt sich in der Praxis nur umsetzen, wenn insgesamt, also auch für

Händler und sonstige Verkaufsläden eine neutrale Verpackungsgestaltung verpflichtend wird, die auch den Verkauf von Cannabissamen umfasst.

Zu Buchstabe b

Die Praxis hat gezeigt, dass Unklarheiten über die genaue Abgrenzung zwischen den Definitionen von „Vermehrungsmaterial“ (§ 1 Nummer 7 KCanG) und „Cannabispflanzen“ (§ 1 Nummer 8 KCanG) bestehen. Es besteht insbesondere Klarstellungsbedarf, ab wann ein Steckling zur Cannabispflanze wird und worunter die Begriffe „Setzling“ und „Jungpflanze“ zu subsumieren sind. Dies folgt u.a. daraus, dass der Begriff der Jungpflanze in der Gesetzesbegründung sowohl im Rahmen des Vermehrungsmaterials als auch der Cannabispflanzen benannt ist (vgl. BT-Drucksache 20/8704, S. 91).

Der Umgang mit Stecklingen innerhalb von Anbauvereinigungen ist – sinnvollerweise – strengen Regularien unterzogen. Entsprechende Regelungen fehlen jedoch vollumfänglich für Gewerbetreibende.

Dies hat zur Konsequenz, dass derzeit verschiedene Privatpersonen und Unternehmen mit Stecklingen oder vermeintlichen Stecklingen Handel treiben. Letzteres steht im eklatanten Widerspruch zu dem Grundgedanken des Gesetzes, der den gemeinschaftlichen (aus Gesundheits- und Jugendschutzaspekten) regulierten Anbau von Cannabis stärken wollte. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Anbauvereinigungen unterliegen sehr restriktiven Anforderungen und sind allein sanktionsbedroht (vgl. § 36 Absatz 1 Nummer 20 KCanG) wohingegen Gewerbetreibende im Wesentlichen unreguliert und im rechtsfreien Raum agieren können.

Zu Buchstabe c

Die aktuellen Regelungen sind nicht geeignet, den illegalen Handel mit Cannabis einzudämmen.

Dies folgt einerseits aus den überdimensionierten Abgabemengen der Anbauvereinigungen an ihre Mitglieder. Laut einer 2016 veröffentlichten Studie an der Universität Pennsylvania (USA) wurde erhoben, dass der durchschnittliche Joint ca. 0,32 g Marihuana beinhaltet. Die Abgabemenge von 50 g Cannabis ergibt danach ca. 150 Joints pro Mitglied im Monat. Diese Menge übersteigt den Bedarf eines Gelegenheitskonsumenten um ein Vielfaches und begründet die Sorge, dass erhebliche Mengen an den Schwarzmarkt abgegeben werden könnten.

Dabei ist unklar, wie überprüft werden soll, dass Anbauvereinigungen nur so viel Cannabis produzieren, wie es ihre Mitgliedszahl zulässt. Es lässt sich nicht fundiert feststellen, wie viel Cannabis aus einer Pflanze gewonnen werden kann, da der Ertrag zwischen kleinen und großen Pflanzen erheblich differieren kann.

Überdies fehlt es an einer Regelung, nach der die zuständige Behörde die angegebene Mitgliederzahl überprüfen und sicherstellen kann, dass nicht missbräuchlich mehr Mitglieder als tatsächlich vorhanden angegeben werden, um mehr Cannabis produzieren zu können. Auch eigentlich verbotene Mehrfachmitgliedschaften sind denkbar, da es keine zentrale Registrierung der Mitglieder von Anbauvereinigungen gibt.

Zu Buchstabe d

Konkrete Regelungen, wie die Vernichtung von nicht weitergabefähigem Cannabis zu erfolgen hat, fehlen bisher.

Anbauvereinigungen haben nicht weitergabefähiges Cannabis und nicht weitergabefähiges Vermehrungsmaterial gem. § 18 Absatz 3 KCanG unverzüglich zu vernichten. Die Gesetzesbegründung führt dazu lediglich aus, dass das Material auf eigene Kosten der Anbauvereinigung so zu vernichten ist, dass keinerlei für den Konsum verwertbare Bestandteile von Pflanzen oder Vermehrungsmaterial bestehen bleiben, etwa durch Verbrennen in einer geschlossenen Feuerstelle, ggf. mit Luftfilteranlage (vgl. auch Patzak/Fabricius/Patzak, 11. Aufl. 2024, KCanG § 18 Rn. 4).

Die Beseitigungsmethode „Verbrennen“ lässt jedoch wesentliche Aspekte des Umweltrechts unberücksichtigt, insbesondere die Prüfung des Immissionsschutz- sowie des Abfallrechts. Anbauvereinigungen werden in der Regel nicht über Anlagen verfügen, die u.a. immissionsschutzrechtlich für eine thermische Vernichtung von Cannabis zugelassen sind.

Eine Vernichtung durch die Anbauvereinigung kommt zudem bereits deswegen nicht in Betracht, da hierüber in aller Regel eine ausreichende Mengestromdokumentation nicht möglich sein wird. Diese ist aber für eine effektive Kontrolle, dass überschüssiges, bzw. mit unzulässigen Pflanzenschutz-, Düng- oder anderen Mitteln kontaminiertes Cannabis tatsächlich der Vernichtung zugeführt wurde, erforderlich. Anderenfalls ist für zuständige Behörden schwerlich überprüfbar, ob überschüssiges Cannabis an den Schwarzmarkt abgegeben wird.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a (§ 32 Absatz 1 Satz 2 - neu - KCanG),
Buchstabe c - neu - (§ 32 Absatz 3 Satz 2 KCanG)

Artikel 1 Nummer 3 ist wie folgt zu ändern:

a) In Buchstabe a ist dem § 32 Absatz 1 folgender Satz anzufügen:

„Abweichend von Satz 1 ist eine Anzeige entbehrlich, sofern das Unternehmen der Landwirtschaft bereits einen Sammelantrag im Sinne des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems innerhalb der hierfür vorgesehenen Frist gestellt und in diesem Flächen bezeichnet hat, die für den Anbau von Hanf genutzt werden.“

b) Folgender Buchstabe c ist anzufügen:

,c) Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Sie hat ferner den zuständigen Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften auf deren Ersuchen eine Ausfertigung der Anzeige oder die der

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung von den Ländern aufgrund der Regelungen zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem in Bezug auf Hanf übersandten Angaben des laufenden Antragsjahres zur Verfügung zu stellen, wenn dies zur Verfolgung von Straftaten nach diesem Gesetz erforderlich ist.“ ‘

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Der Entwurf der Bundesregierung sollte im Sinne des Bürokratieabbaus angepasst werden. Die Änderung dient dazu, nicht erforderliche bürokratische Anforderungen für den überwiegenden Anteil der Nutzhanfanbauer abzubauen und damit den Nutzhanfanbau in Deutschland zu erleichtern.

Zurzeit beantragt der weit überwiegende Anteil der Nutzhanfanbauer bei den hierfür zuständigen Stellen der Ländern Direktzahlungen der EU für Flächen, auf denen Nutzhanf angebaut wird. Betriebsinhaber müssen hierfür einen sogenannten Sammelantrag (vgl. § 5 GAPInVeKoSG) einreichen. Die GAPInVeKoSV sieht vor, dass mit dem Sammelantrag unter anderem

- Namen, Vornamen und Anschrift (§ 9 Nummer 1 und 5 GAPInVeKoSV) und
- der jeweilige Träger der Unfallversicherung und seine Unternehmensnummer anzugeben (§ 10 Absatz 2 GAPInVeKoSV) und
- Flächen, die für den Anbau von Hanf genutzt werden besonders zu bezeichnen sind, unter Angabe der Saatgutsorte und der verwendeten Saatgutmengen in Kilogramm je Hektar (vgl. § 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1, Satz 3 GAPInVeKoSV) sowie
- das amtliche Etikett des Saatguts (elektronisch) einzureichen ist (§ 15 GAPInVeKoSV).

Die damit bei den Ländern einzureichenden Daten und Informationen decken sich im Wesentlichen mit den Daten, die die Anzeige der Nutzhanfanbauer nach § 32 Absatz 2 KCanG zu enthalten hat. Diese Daten werden der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung zudem von den Ländern nach § 27 Absatz 2 GAPInVeKoSV bis zum 1. Juli des Antragjahres mitgeteilt.

Damit erreichen die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung die für die Kontrolle des Nutzhanfanbaus erforderlichen Daten im Fall der Nutzhanfanbauer, die Direktzahlungen beantragen, auf zwei Wegen: Einmal über die Weitergabe der im Sammelantrag enthaltenen Informationen durch die Länder und einmal über die Anbauanzeige des Nutzhanfanbauers.

Eine Doppelung der Informationen ist aber nicht erforderlich und bedeutet einen nicht unerheblichen bürokratischen Mehraufwand für die Nutzhanfanbauer. Die Anzeigepflicht soll daher für diejenigen Nutzhanfanbauer entfallen, die bereits einen Sammelantrag im Sinne des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems gestellt und in diesem Flächen bezeichnet haben, die für den An-

bau von Hanf genutzt werden. Weitere Voraussetzung soll sein, dass der Antrag innerhalb der hierfür vorgesehenen Frist gestellt wurde.

Zu Buchstabe b:

Folgeänderung zu Buchstabe a. Da der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung aufgrund der Änderung nach Buchstabe a nicht mehr von allen Nutzhanfanbauern eine Anzeige nach § 32 KCanG vorliegen wird, muss § 32 Absatz 3 Satz 2 KCanG angepasst werden. Die neue Fassung ermöglicht es der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung auch die von den Ländern nach § 27 GAPInVeKoSV in Bezug auf Hanf übermittelten InVeKoS-Daten an die Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben.