

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU

– Drucksache 20/2938 –

Legalisierung von Cannabis in Anbetracht des EU-Rechts und internationaler Konventionen

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Rahmen des Koalitionsvertrages haben sich SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP auf eine „kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften“ (Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 87, Zeilen 2898 bis 2896) verständigt. In anderen europäischen Ländern sind bereits die Schwierigkeiten der Gesetzgebung bei der Legalisierung von Cannabis unter Einhaltung von EU-Vereinbarungen und des internationalen Rechts zu erkennen (vgl. etwa SZ-Artikel vom 25. Mai 2022: <https://www.sueddeutsche.de/politik/cannabis-legalisierung-deutschland-recht-eu-1.5589610>; LTO-Artikel vom 13. Mai 2022: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/cannabis-legalisierung-ampel-voelkerrecht-un-abkommen-europarecht-eugh-drogen/>), sodass diese sogar von einer vollständigen Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken abweichen. Die daraus resultierenden illegalen Lieferketten für den Import von Cannabis – beispielsweise in den Niederlanden – werden u. a. auch für die Einfuhr von anderen Drogen genutzt (vgl. etwa Spiegel-Artikel vom 15. Oktober 2021 <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/wie-die-niederlande-mit-nai-ver-drogenpolitik-die-mafia-gross-machten-kaese-koks-und-killer-a-fl24c1ca-fl77-482c-a7e5-1ab165a98b04>).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Um das komplexe Koalitionsvorhaben einer kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften umzusetzen, erarbeitet die Bundesregierung – nach einem vorgeschalteten Konsultationsprozess unter Leitung des Beauftragten der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen – derzeit in ressortübergreifenden Arbeitsgruppen unter Gesamtfederführung des Bundesministeriums für Gesundheit ein Eckpunktepapier, das als Grundlage für einen Gesetzentwurf dienen soll.

Das Gesetzgebungsvorhaben betrifft umfangreiche ressortübergreifende Fragestellungen. Vorrangiges Ziel und Leitgedanke des Vorhabens sind, für einen bestmöglichen Gesundheitsschutz der Konsumentinnen und Konsumenten zu sorgen sowie den Kinder- und Jugendschutz sicherzustellen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Gesundheit vom 12. August 2022 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die mit dem Vorhaben verbundenen völker- und europarechtlichen Fragestellungen sind ein wichtiger Bestandteil der Beratungen. Gegenstand der Prüfung sind zum einen die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen, die insbesondere durch die folgenden von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten Verträge ausgestaltet sind: das Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe von 1961, das Übereinkommen über psychotrope Stoffe von 1971 und das Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988. Ebenso prüft die Bundesregierung derzeit die europarechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere im Hinblick auf das Schengener Durchführungsübereinkommen und den Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004.

1. Sieht die Bundesregierung das Risiko eines Bruchs von EU-Recht und internationalen Konventionen, um die im Koalitionsvertrag festgehaltene kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften zu ermöglichen, und ist sie bereit, dieses Risiko einzugehen?
2. Sieht die Bundesregierung das Risiko durch ihr Vorhaben, Artikel 71 Absatz 1 des Schengen-Übereinkommens von 1990 zu brechen und somit nicht alle notwendigen Maßnahmen zu verfolgen, die zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln erforderlich sind?
Wenn nein, wie möchte die Bundesregierung eine in Anbetracht des Schengen-Übereinkommens rechtskonforme kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften umsetzen?
3. Sieht die Bundesregierung das Risiko, durch ihr Vorhaben, Unionsrecht (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Rahmenbeschlusses 2004/757) zu brechen, laut dem die Ausfuhr und Abgabe im Schengenraum zu unterbinden sind?
Wenn nein, wie möchte die Bundesregierung eine vor dem Hintergrund des Unionsrechts rechtskonforme kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften umsetzen?
4. Ist die Bundesregierung bereit, sich mit ihrem Vorhaben gegen das Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 16. Dezember 2010 zu stellen, in dem „das Anbieten, Feilhalten, Verteilen, Verkaufen, Liefern – gleichviel zu welchen Bedingungen – und Vermitteln von Drogen“ (Randnummer 39) unter Strafe zu stellen sind?
Wenn nein, wie möchte die Bundesregierung eine in Anbetracht des o. g. EuGH-Urteils rechtskonforme kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften umsetzen?
5. Sieht die Bundesregierung das Risiko mit ihrem Vorhaben, das am 21. Februar 1971 in Wien geschlossene Übereinkommen der Vereinten Nationen zu verletzen, welches auch Cannabis als psychotrope Stoffe einschließt und die Verwendung dieser Stoffe auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke beschränkt?
Wenn nein, wie möchte die Bundesregierung eine vor dem Hintergrund des Übereinkommens der Vereinten Nationen rechtskonforme kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften umsetzen?

6. Welche nationalen und internationalen Gesetzesänderungen sind nach Einschätzung der Bundesregierung erforderlich, damit nach der erfolgten Freigabe von Cannabis für Genusszwecke in Deutschland der rechtskonforme Import von Cannabis aus dem Ausland perspektivisch möglich ist?
7. Wie möchte die Bundesregierung die Lizenzierung von Geschäften zur Abgabe von Cannabis für Genusszwecke gesetzlich verankern, um das EU-Recht und die internationalen Konventionen vollumfänglich einzuhalten?
8. Inwiefern plant die Bundesregierung, sich für eine Novellierung des diesbezüglichen EU-Rechts einzusetzen, und inwieweit rechnet sich die Bundesregierung Erfolgchancen aufgrund der Notwendigkeit der Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten aus?
9. Inwiefern plant die Bundesregierung, sich für eine Novellierung der diesbezüglichen internationalen Konventionen einzusetzen?
10. Hat die Bundesregierung geprüft, wie die (haftungs-)rechtlichen Konsequenzen bei Verstößen gegen die oben erwähnten internationalen Konventionen sein können, und wenn ja, mit welchem Ergebnis, und wenn nein, warum nicht?
11. Ist die Bundesregierung bereit, von internationalen Konventionen oder aus europarechtlichen Vereinbarungen auszutreten, um eine kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken umzusetzen, und wenn ja, von welchen?
13. Inwiefern wird nach Einschätzung der Bundesregierung vor dem Hintergrund einer kontrollierten Abgabe von Cannabis für Genusszwecke an Erwachsene eine Novellierung des Anwendungsbereichs des § 31a des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) nötig sein, und wie soll diese Novellierung aussehen?
14. Wie hoch ist nach Einschätzung der Bundesregierung der auf dem deutschen Markt zu erwartende jährliche Bedarf an Cannabis für Genusszwecke in den kommenden mindestens fünf Jahren?
15. Unter welchen Bedingungen wird nach Einschätzung der Bundesregierung die nationale Produktion von Cannabis den in der Bundesrepublik Deutschland zu erwartenden Bedarf an Cannabis für Genusszwecke decken können?
16. Gibt es innerhalb der Bundesregierung Pläne, den Markthochlauf von Cannabis in Deutschland mit Fördermitteln zu unterstützen, und wenn ja, in welcher Form, und in welchem Umfang ist der Einsatz von Fördermitteln geplant?
17. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den Erfahrungen, die in den Niederlanden, Kanada und den Vereinigten Staaten von Amerika mit der Freigabe von Cannabis für Genusszwecke gemacht wurden?

Die Fragen 1 bis 11 und 13 bis 17 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Ressortarbeitsgruppen der Bundesregierung, die zur Umsetzung des Vorhabens einer kontrollierten Abgabe von Cannabis zu Genusszwecken gebildet wurden, haben ihre Arbeit aufgenommen, darunter auch eine Arbeitsgruppe, die die völker- und europarechtlichen Fragen prüft. Die Beratungen sind noch nicht abgeschlossen. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

12. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, in welchen EU-Mitgliedstaaten eine Abgabe von Cannabis für Genusszwecke angestrebt wird, und wenn ja, bitte nach Land und unter Angabe der jeweiligen Sachstände von Diskussions- und Gesetzgebungsverfahren aufschlüsseln?

Nach Kenntnisstand der Bundesregierung streben folgende EU-Mitgliedstaaten eine Abgabe von Cannabis zu Genusszwecken an oder haben den Verkehr mit Cannabis zu Genusszwecken in gewissem Umfang bereits legalisiert:

In Malta sieht ein Gesetz vom 18. Dezember 2021 unter anderem vor, dass nichtkommerzielle Organisationen Cannabis anbauen und an ihre volljährigen Mitglieder ausgeben dürfen. Darüber hinaus ist Erwachsenen der private Anbau von bis zu vier Cannabispflanzen in einer Wohnung erlaubt.

In den Niederlanden ist im Juli 2020 ein Gesetz in Kraft getreten, das den Anbau und Vertrieb von Cannabis zu Genusszwecken im Rahmen eines wissenschaftlichen Modellprojekts erlaubt. Das Modellprojekt soll vier Jahre dauern und wird in einigen Städten bzw. Gemeinden durchgeführt.

Luxemburg strebt eine Liberalisierung des Verkehrs mit Cannabis zu Genusszwecken an. Ein entsprechender Gesetzentwurf wurde im Juni 2022 vom luxemburgischen Kabinett beschlossen. Dieser sieht unter anderem vor, dass Erwachsene im privaten Raum bis zu vier Cannabispflanzen anbauen dürfen. Zudem werden in dem Gesetzentwurf der Konsum sowie der Besitz im privaten Raum geregelt. Besitz von geringen Mengen im öffentlichen Raum soll nur noch als Ordnungswidrigkeit gelten.

Portugal strebt eine Liberalisierung des Verkehrs mit Cannabis zu Genusszwecken an. Seit 2020 wird an einem Gesetzentwurf gearbeitet.

18. Wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Bundesministerien und nachgeordneten Behörden befassen sich mit der Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken, und wie viele Mittel werden dafür zur Verfügung gestellt?

Aufgrund des komplexen ressortübergreifenden Koalitionsvorhabens befassen sich in fast allen Bundesministerien Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit mit der kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken, ohne dass die genaue Anzahl an Stellen geschätzt werden kann.

Im Bundesministerium für Gesundheit wurde eine Projektgruppe „Kontrollierte Abgabe von Cannabis“ gegründet, die sich ausschließlich mit diesem Koalitionsvorhaben befasst. Die mit zweieinhalb Mitarbeiterstellen besetzte Projektgruppe wird von einer Unterabteilungsleitung geführt.

19. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Kosten für eine Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken?

Eine valide Schätzung der durch die kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken entstehenden Kosten ist angesichts des noch nicht konkret ausgestalteten Vorhabens nicht möglich. Die „Kosten“ werden bei der Bemessung des Erfüllungsaufwands im Rahmen der Erstellung des Gesetzentwurfs zu ermitteln sein.

20. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass regelmäßiger Cannabiskonsum Psychosen auslösen kann?

Wenn ja, warum befürwortet die Bundesregierung einen legalen Konsum, und mit welcher Begründung?

Liegen der Bundesregierung dazu Vergleichswerte aus den Niederlanden, Kanada oder den USA (Bundesstaaten, in denen Cannabiskonsum legal ist) vor?

Die Studie „Cannabis: Potential und Risiken. Eine wissenschaftliche Analyse (CaPRis)“ der Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie, Ludwigs-Maximilians-Universität München, von Hoch et al. (vgl. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Drogen_und_Sucht/Berichte/Hoch_et_al_Cannabis_Potential_u_Risiko_SS.pdf) kommt zu dem Ergebnis, dass unter Cannabiskonsumierenden die Wahrscheinlichkeit des Auftretens einer psychotischen Störung im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung erhöht ist. Die kausale Bedeutung des Cannabiskonsums bei der Entstehung von psychotischen Störungen konnte in der Studie nicht abschließend geklärt werden.

Durch die geplante Einführung einer kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften soll künftig die Qualität kontrolliert, die Weitergabe verunreinigter Substanzen verhindert und der Jugendschutz gewährleistet werden. Vorrangiges Ziel und Leitgedanke des Gesetzgebungsvorhabens sind ein bestmöglicher Gesundheitsschutz der Konsumentinnen und Konsumenten sowie ein konsequenter Kinder- und Jugendschutz. Darüber hinaus sollen assoziierte negative soziale Auswirkungen für Cannabiskonsumtinnen und -konsumenten verringert werden. Es sollen Hemmnisse abgebaut werden, sich bei problematischem Konsumverhalten Hilfe und Unterstützung zu suchen. Des Weiteren soll der Schwarzmarkt verdrängt werden. Präventive Maßnahmen sollen ausgebaut werden, und eine begleitende Aufklärung über Wirkung und Risiken des Konsums von Cannabis soll sichergestellt werden.

Aus anderen Staaten liegen der Bundesregierung keine Vergleichswerte vor.

21. Kann die Bundesregierung Berichte und Studien bestätigen, dass die Wahrscheinlichkeit zum Ausbilden von Psychosen in Folge des Cannabiskonsums mit sinkendem Einstiegsalter in den regelmäßigen Konsum positiv korreliert?

Die vom Bundesministerium für Gesundheit geförderte CaPRis-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass sich der Zeitpunkt der Ersterkrankung einer psychotischen Störung gegenüber Nicht-Konsumentinnen und -Konsumenten vorverlagern kann. Eine Korrelation mit einem regelmäßigen Konsum konnte nicht festgestellt werden.

Als besonderer Risikofaktor des Gebrauchs pflanzlicher und synthetischer Cannabinoide im Bereich der Somatik, Kognition, Abhängigkeitsentwicklung sowie psychischer Störungen wurde u. a. der frühe Cannabiskonsumbeginn in der Adoleszenz identifiziert.

22. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Legalisierung von Cannabis und der damit nach Ansicht der Fragesteller voraussichtlich einhergehende vermehrte Konsum in der Bevölkerung zu einem Anstieg von Patientinnen und Patienten, die psychiatrisch behandelt werden müssen, führt?

Wenn ja, warum befürwortet die Bundesregierung einen legalen Konsum, und mit welcher Begründung?

Liegen der Bundesregierung dazu Vergleichswerte aus den Niederlanden, Kanada oder den USA (Bundesstaaten, in denen Cannabiskonsum legal ist) vor?

23. Erwartet die Bundesregierung einen Patientinnen- bzw. Patientenanstieg in psychiatrischen Langzeiteinrichtungen aufgrund der Legalisierung von Cannabis?

Wenn ja, warum befürwortet die Bundesregierung einen legalen Konsum, und mit welcher Begründung?

Liegen der Bundesregierung hierzu Vergleichswerte aus den Niederlanden, Kanada oder den USA (Bundesstaaten in denen Cannabiskonsum legal ist) vor?

Die Fragen 22 und 23 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Ziel der Gesetzgebung und der begleitenden Maßnahmen ist, dass es zu keiner Erhöhung, idealerweise zu einer Verringerung des problematischen Konsums von Cannabis in Deutschland kommt. Die Bundesregierung wird diesen Aspekt bei der Umsetzung des Vorhabens berücksichtigen und auch im Rahmen der Evaluierung des Gesetzes überprüfen.

Aus anderen Staaten liegen der Bundesregierung keine Vergleichswerte zum Bereich der psychiatrischen Behandlungen vor.

Für die Niederlande gibt es im „Statistical Bulletin“ der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht einige Daten im Bereich „Behandlung zu Cannabis“, allerdings nicht unterteilt nach der Art der Behandlung (vgl. https://www.emcdda.europa.eu/data/stats2022/tdi_en).

Studien für Kanada und die USA verweisen darauf, dass noch nicht ausreichend Zeit für die Sammlung aussagekräftiger Daten beispielsweise zu Behandlungen vergangen ist.

24. Wie hoch ist die Anzahl von Patientinnen und Patienten in psychiatrischen Langzeiteinrichtungen, die aufgrund von Cannabiskonsum behandelt werden (bitte nach leichtem, regelmäßigem, hohem und massiven Konsum aufzählen)?

Liegen der Bundesregierung Vergleichswerte aus den Niederlanden, Kanada oder den USA (Bundesstaaten, in denen Cannabiskonsum legal ist) vor?

Zur Versorgung von Menschen mit Cannabinoid-Konsumstörungen in psychiatrischen Langzeiteinrichtungen liegen der Bundesregierung keine belastbaren Daten vor. Die gewünschten Daten sind weder in den amtlichen nationalen noch amtlichen internationalen Statistiken verfügbar.

25. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass Cannabis eine Einstiegsdroge ist?

Gibt es dazu Erfahrungswerte aus den Niederlanden, Kanada oder den USA (Bundesstaaten, in denen Cannabiskonsum legal ist)?

Der Weg in den Drogengebrauch und seine mögliche Verhaltensverfestigung ist durch komplexe Ursachen und Verläufe charakterisiert. Das Risiko des Umstiegs von Cannabis auf andere Betäubungsmittel oder neue psychoaktive Stoffe wurde lange Zeit unter dem Stichwort „Einstiegsdroge“ kontrovers diskutiert. Tatsächlich steigt nur ein sehr kleiner Teil der Cannabiskonsumtinnen und Cannabiskonsumanten auf andere Drogen um (vgl. Broschüre „Basisinformationen Cannabis“ der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V., https://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Broschueren/Basisinfo_Cannabis.pdf).

Aus anderen Staaten liegen der Bundesregierung keine Erfahrungswerte vor.

26. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass ein legaler Cannabiskonsum zu einem höheren Konsum anderer, illegaler Drogen führt (bitte nach Art der Drogen aufzählen)?

Wenn ja, warum befürwortet die Bundesregierung einen legalen Konsum, und welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um dies zu verhindern?

Liegen der Bundesregierung Vergleichswerte aus den Niederlanden, Kanada oder den USA (Bundesstaaten, in denen Cannabiskonsum legal ist) vor?

Die Bundesregierung ist nicht der Meinung, dass ein legaler Cannabiskonsum zu einem höheren Konsum anderer Betäubungsmittel oder neuer psychoaktiven Stoffen führt. Durch die kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften sollen gerade Personen vom Schwarzmarkt und somit vom Zugang zu anderen dem Betäubungsmittelgesetz unterstellten Substanzen ferngehalten werden.

Aus anderen Staaten liegen der Bundesregierung keine Vergleichswerte vor.

27. Teilt die Bundesregierung die Sorge des Bundesverbandes pharmazeutischer Cannabinoidunternehmen (BPC), dass die Schaffung eines Genuss-Cannabis-Marktes die Versorgung von Patienten mit medizinischem Cannabis gefährden könnte (Positionspapier des BPC vom 16. Mai 2022), und wenn ja, wie wird die Bundesregierung dies verhindern?

Der Bundesregierung ist eine weiterhin bedarfsgerechte Versorgung von Patientinnen und Patienten mit Arzneimitteln auf Cannabisbasis ein wichtiges Anliegen. Die Versorgung erfolgt bislang sowohl durch die Möglichkeit des Anbaus von Cannabis zu medizinischen Zwecken in Deutschland als auch durch die Einfuhr von medizinischem Cannabis aus dem Ausland. Die Bundesregierung wird diesen Versorgungsaspekt weiter im Blick behalten.

