

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martin Sichert, Dr. Christina Baum, Carina Schießl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 21/1326 –**

### **Kommunale Vorstöße zur Erprobung des legalen Cannabisverkaufs – rechtliche Einschätzung durch die Bundesregierung vor dem Hintergrund der angekündigten zweiten Säule der Cannabislegalisierung**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Mit dem Inkrafttreten des Cannabisgesetzes (CanG) und dem darin enthaltenen Konsumcannabisgesetz (KCanG) verfolgte die Bundesregierung in der vergangenen Legislaturperiode das Ziel, eine gesundheitlich und präventiv ausgerichtete Cannabispolitik zu etablieren. Der Gesetzgeber verfolgt dabei eine Zwei-Säulen-Strategie, also ein gestuftes Vorgehen. Die erste Säule wurde mit dem Inkrafttreten des Konsumcannabisgesetzes am 1. April 2024 umgesetzt. Sie umfasst die Entkriminalisierung des Besitzes geringer Mengen Cannabis, den nichtkommerziellen Eigenanbau durch Privatpersonen sowie die Gründung von Anbauvereinigungen, in denen Erwachsene gemeinschaftlich Cannabis anbauen und untereinander weitergeben dürfen.

Die zweite Säule befindet sich laut Internetauftritt des Bundesministeriums für Gesundheit wohl derzeit in Vorbereitung und soll durch ein gesondertes Bundesgesetz geregelt werden ([www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/cannabis/faq-cannabisgesetz.html](http://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/cannabis/faq-cannabisgesetz.html)). Geplant sind wissenschaftlich begleitete Modellvorhaben in ausgewählten Kommunen, bei denen Cannabis über staatlich lizenzierte Verkaufsstellen legal an Erwachsene abgegeben werden kann. Ziel ist es, unter kontrollierten Bedingungen Erkenntnisse über die Auswirkungen auf das Konsumverhalten, den Gesundheitsschutz, den Schwarzmarkt und die öffentliche Ordnung zu gewinnen. Im Zusammenhang mit dem Anspruch einer evidenzbasierten Umsetzung hat das damalige Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) im Dezember 2024 eine Verordnung erlassen, mit der die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zur zuständigen Behörde für Forschungsprojekte nach § 2 Absatz 4 KCanG bestimmt wurde. Die sogenannte Konsumcannabis-Wissenschafts-Zuständigkeitsverordnung (KCanWissZustV) regelt damit die Genehmigung und Überwachung wissenschaftlicher Forschung mit Konsumcannabis. Diese Verordnung, auch als „Säule 2 light“ bezeichnet (<https://krautinvest.de/wie-viel-saeule-2-steckt-in-der-cannabis-forschungsverordnung/>), bezieht sich jedoch nicht auf die geplanten Modellvorhaben mit regulierten Verkaufsstellen, sondern ausschließlich auf Forschungsvorhaben im Rahmen der bereits umgesetzten ersten Säule. Für die (bundesgesetzlich geplante) zweite Säule fehlt bislang

sowohl ein gesetzlicher Rahmen als auch eine Regelung der Zuständigkeiten auf Bundesebene.

Die Zuweisung der Zuständigkeit an die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung erfolgte ([www.lto.de/recht/nachrichten/n/bmel-verordnung-wissenschaft-forschung-konsum-cannabis](http://www.lto.de/recht/nachrichten/n/bmel-verordnung-wissenschaft-forschung-konsum-cannabis)), obwohl mit dem Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) nach Ansicht der Fragesteller eine etablierte Fachbehörde mit langjähriger Erfahrung im Bereich kontrollierter Substanzen zur Verfügung gestanden hätte. Unklar ist nach Ansicht der Fragesteller dabei, ob die BLE über die erforderliche fachliche, medizinische und suchtbezogene Kompetenz verfügt, um Forschungsvorhaben im Bereich Konsumcannabis sachgerecht zu bewerten und zu begleiten. Unabhängig von der Zielsetzung einer gesundheits- und präventionsorientierten Cannabispolitik wirft die bisherige Umsetzung des Gesetzes in den Augen der Fragesteller eine Reihe fachlicher, verwaltungsorganisatorischer und forschungspolitischer Fragen auf. Insbesondere ist nach Auffassung der Fragesteller kritisch zu hinterfragen, ob die geschaffenen Strukturen geeignet sind, die vom Gesetzgeber formulierten gesundheitlichen und kriminalpolitischen Zielsetzungen tatsächlich zu erreichen. Darüber hinaus bleibt aus ihrer Sicht offen, wann und unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen die im Eckpunktepapier der Bundesregierung angekündigte zweite Säule – wissenschaftlich begleitete Modellvorhaben zur kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene – umgesetzt wird. Kommunale Initiativen wie in Berlin-Neukölln oder Friedrichshain-Kreuzberg kündigen entsprechende Projekte bereits öffentlich an (<https://sanitygroup.com/2024/12/11/sanity-group-plant-wissenschaftliche-cannabis-modellprojekte-mit-zwei-berliner-bezirken/>), obwohl bislang weder eine bundesrechtliche Grundlage noch klar geregelte Zuständigkeiten auf Bundesebene bestehen.

In Berlin-Neukölln ist ein umfangreiches Pilotprojekt zur legalen Abgabe von Cannabis an Erwachsene geplant, das ab 2025 starten soll. Ziel des Vorhabens ist es, die Auswirkungen eines kontrollierten Verkaufs in lizenzierten Fachgeschäften unter wissenschaftlicher Begleitung zu untersuchen. Das Projekt wird von der Humboldt-Universität zu Berlin ([www.berlin.de/ba-neukoelln/aktuelles/pressemitteilungen/2024/pressemitteilung.1512316.php](http://www.berlin.de/ba-neukoelln/aktuelles/pressemitteilungen/2024/pressemitteilung.1512316.php)) betreut und in Zusammenarbeit mit dem Unternehmen Sanity Group (<https://sanitygroup.com/2024/12/11/sanity-group-plant-wissenschaftliche-cannabis-modellprojekte-mit-zwei-berliner-bezirken/>) umgesetzt. „Die wissenschaftliche Leitung der Cannabis-Pilotstudie übernimmt unter anderem Prof. Dr. Dr. Christian Ulrichs, Leiter des Fachgebiets Urbane Ökophysiologie der Pflanzen am Albrecht Daniel Thaer-Institut für Agrar- und Gartenbauwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Das Verkaufsstellenkonzept des Projekts wurde von der Sanity Group entwickelt“ ([https://sanitygroup.com/wp-content/uploads/2024/12/Pressemitteilung\\_Sanity-Group-plant-wissenschaftliche-Cannabis-Modellprojekte-mit-zwei-Berliner-Bezirken\\_11.-Dezember-2024-1.pdf](https://sanitygroup.com/wp-content/uploads/2024/12/Pressemitteilung_Sanity-Group-plant-wissenschaftliche-Cannabis-Modellprojekte-mit-zwei-Berliner-Bezirken_11.-Dezember-2024-1.pdf)). Geplant sind Verkaufsstellen in den Bezirken Neukölln und Friedrichshain-Kreuzberg, die ausschließlich an registrierte, in Berlin ansässige Teilnehmer Cannabisprodukte abgeben dürfen. Die Studie sieht eine Laufzeit von fünf Jahren vor, mit regelmäßigen Befragungen von mindestens 2 000 Probandinnen und Probanden über zwei Jahre hinweg.

Das Projektkonzept legt besonderen Wert auf Schadensminderung durch Beratung vor Ort, standardisierte Produktqualität, digital gestützte Mengenbegrenzung sowie ein angebundenes Hilfesystem für Konsumprobleme. Gleichzeitig wirft die enge Verzahnung mit einem privatwirtschaftlichen Unternehmen aus Sicht der Fragesteller Fragen hinsichtlich der Unabhängigkeit und Transparenz auf – insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine bundesgesetzliche Grundlage für solche Modellvorhaben bislang nicht existiert. Auch bleibt unklar, welche Bundesbehörde für die Genehmigung zuständig sein soll. Zwar verweist das Konzept auf eine geplante Antragstellung bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, doch bezieht sich deren Zuständigkeit gemäß der Konsumcannabis-Wissenschafts-Zuständigkeitsverordnung ausschließlich auf Forschungsvorhaben nach § 2 Absatz 4 KCanG, nicht aber auf den kommerziellen Vertrieb im Rahmen der sogenannten zweiten Säule der

Cannabislegalisierung, für die bislang ein gesondertes Bundesgesetz fehlt (<https://sanitygroup.com/2024/12/11/sanity-group-plant-wissenschaftliche-cannabis-modellprojekte-mit-zwei-berliner-bezirken/>).

Aus Sicht der Fragesteller wirft das Vorhaben gewichtige Fragen auf: Zum einen existiert nach ihrer Rechtsauffassung für ein solches Modellprojekt derzeit keine gesetzliche Grundlage auf Bundesebene, weil das Konsumcannabisgesetz keine Regelungen zum kommerziellen Vertrieb über Verkaufsstellen enthält und ein entsprechendes Modellgesetz – als sogenannte zweite Säule – bislang nicht verabschiedet wurde. Zum anderen bleibt unklar, welche Bundesbehörde künftig zuständig sein wird, um derartige Projekte rechtsverbindlich zu genehmigen, zu koordinieren und deren wissenschaftliche Standards zu überwachen.

Darüber hinaus erscheint den Fragestellern das vorgelegte Studiendesign nur eingeschränkt geeignet, um objektiv belastbare Aussagen über Konsumverhalten, Gesundheitsschutz oder gesellschaftliche Wirkungen abzuleiten. Die vorgesehene Kombination aus einer Beobachtungsstudie unter realen Verkaufsbedingungen, offenen Verkaufsstellen und einer regional beschränkten Zielgruppe wirft in ihren Augen methodische Fragen hinsichtlich der Repräsentativität, Vergleichbarkeit und Kontrollmöglichkeiten auf. Eine unabhängige wissenschaftliche Evaluation ist nach Auffassung der Fragesteller unter diesen Bedingungen nur schwer zu gewährleisten.

Besonders kritisch zu bewerten ist in den Augen der Fragesteller zudem die enge Verflechtung zwischen wissenschaftlicher Begleitung und privatwirtschaftlichen Interessen. Die Sanity Group ist zugleich Projektträger, Betreiber der Verkaufsstellen, Produktlieferant und Finanzier. Eine unabhängige wissenschaftliche Evaluation des geplanten Modellprojekts in Berlin-Neukölln ist nach Meinung der Fragesteller unter diesen Rahmenbedingungen nur eingeschränkt möglich. Dies ergibt sich insbesondere aus der strukturellen Verflechtung wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und politischer Interessen. Zum einen übernimmt das beteiligte Unternehmen – die Sanity Group – gleich mehrere Rollen innerhalb des Projekts: Sie tritt als Initiator, Betreiber der Verkaufsstellen, Produktlieferant und zugleich als Mitorganisator der wissenschaftlichen Durchführung auf. Diese Mehrfachfunktion begründet nach Lesart der Fragesteller einen offensichtlichen Interessenkonflikt, weil wirtschaftliche Zielsetzungen wie Markterprobung und Kundenbindung potenziell Einfluss auf die Studienkonzeption, Dateninterpretation oder öffentliche Kommunikation nehmen können.

Zum anderen fehlt eine klare institutionelle Trennung zwischen den Ebenen des Verkaufs, der wissenschaftlichen Datenerhebung und der projektbezogenen Steuerung. Wenn operative, wissenschaftliche und organisatorische Verantwortung in einem engen Geflecht zusammenfallen, ist die Gefahr groß, dass methodische Objektivität und unabhängige Auswertung beeinträchtigt werden. Die Möglichkeit zu externer Kontrolle oder wissenschaftlicher Qualitätssicherung bleibt so begrenzt.

Ebenfalls problematisch ist für die Fragesteller ein nach ihrer Ansicht mögliches finanzielles Interesse des Bezirks Neukölln, weil laut der Erklärung von Adele Hollmann, Business Development & Education Managerin für den Bereich Adult-Use bei der Sanity Group, während der öffentlichen Sitzung des Gesundheitsausschusses der Bezirksverordnetenversammlung Neukölln von Berlin vom 19. November 2024 5 Prozent der Verkaufserlöse aller Cannabisprodukte für die Präventionsarbeit im Bezirk eingesetzt werden können (Protokoll der 27. Öffentlichen Sitzung des Gesundheitsausschusses vom 19. November 2024, S. 3). Eine solche Mitfinanzierung mag formal als Beitrag zur Präventionsarbeit deklariert sein, wirft in den Augen der Fragesteller jedoch erhebliche Bedenken hinsichtlich der Neutralität und wissenschaftlichen Unabhängigkeit der kommunalen Beteiligten auf. Es besteht die naheliegende Gefahr, dass eine monetär gebundene Kommune kaum bereit sein wird, Kritik am Projekt oder negative Erkenntnisse offen zu kommunizieren, wenn sie gleichzeitig gegebenenfalls mittelbar von dessen wirtschaftlichem Erfolg profitiert.

Zudem bleibt für die Fragesteller fraglich, ob zentrale gesundheitspolitische Ziele wie die Förderung von Safer-Use-Verhalten, die Sicherstellung schadstofffreier Produkte sowie eine tatsächliche Reduzierung des problematischen Konsums in der derzeitigen Konstruktion realistisch erreichbar sind. Die gleichzeitige Rolle eines gewinnorientierten Anbieters als Aufklärer, Produktvertreiber und Studienakteur konterkariert das Ziel, gesundheitliche Risiken objektiv zu analysieren und ein verantwortungsvolles Konsumverhalten zu fördern. Stattdessen droht die wissenschaftliche Glaubwürdigkeit durch strukturelle Interessenkonflikte geschwächt zu werden.

Die Durchführung wissenschaftlich begleiteter Modellprojekte zur kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene – wie sie im Rahmen der sogenannten zweiten Säule der Legalisierung vorgesehen sind – wirft zudem erhebliche unionsrechtliche und völkerrechtliche Fragen auf. Eine Ausarbeitung des Fachbereichs Europa des Deutschen Bundestages (PE 6 – 3000 – 039/22; [www.bundestag.de/resource/blob/914898/941521a34eacc736c9357ab64acd8bd8/PE-6-039-22-pdf.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/914898/941521a34eacc736c9357ab64acd8bd8/PE-6-039-22-pdf.pdf)) weist ausdrücklich darauf hin, dass sowohl der Rahmenbeschluss 2004/757/JI als auch das Schengener Durchführungsübereinkommen die Mitgliedstaaten verpflichten, den unerlaubten Handel mit Betäubungsmitteln, einschließlich Cannabis, strafrechtlich zu verfolgen. Demnach sind insbesondere der Verkauf, das Feilhalten und die Abgabe von Cannabis ohne entsprechende Berechtigung als strafbare Handlungen einzustufen. Auch das Einheits-Übereinkommen der Vereinten Nationen über Suchtstoffe (1961), auf das sich die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet haben, steht einer nichtmedizinischen Abgabe grundsätzlich entgegen.

Es erscheint den Fragestellern insgesamt fraglich, ob die beabsichtigten Modellvorhaben bzw. Pilotprojekte in ihrer derzeit angestrebten Form unionsrechtlich zulässig und völkerrechtlich abgesichert umgesetzt werden können.

Das angekündigte Modell- bzw. Pilotprojekt in Berlin-Neukölln illustriert somit nach Auffassung der Fragesteller exemplarisch die bestehende Regelungslücke und unterstreicht den politischen Handlungsbedarf auf Bundesebene. Ohne rechtssicheren Rahmen, klare Zuständigkeiten und bundeseinheitliche Qualitätsstandards droht eine Zersplitterung der Cannabispolitik, bei der kommunale Vorstöße die gesetzgeberische Kompetenz des Bundes faktisch unterlaufen.

1. Welche konkreten Vorarbeiten hat die Bundesregierung zur Schaffung eines Gesetzes zur Umsetzung der sogenannten zweiten Säule (kontrollierte Modellvorhaben zur Abgabe von Cannabis an Erwachsene, vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) unternommen, und wann ist mit dem Entwurf eines entsprechenden Gesetzes zu rechnen?
2. Will die Bundesregierung verhindern, dass einzelne Kommunen durch Vorgriffe auf ein noch nicht bestehendes Gesetz faktisch eine eigenständige Cannabispolitik etablieren, die der gesetzgeberischen Zuständigkeit des Bundes entgegensteht (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller), und wenn ja, wie?
3. Welche Bundesbehörde ist für die Annahme, Prüfung und Genehmigung von Anträgen auf Durchführung wissenschaftlich begleiteter Modellvorhaben zur kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene zuständig (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
  - a) Wenn eine solche Behörde noch nicht bestimmt wurde, welche Bundesoberbehörde wird die Bundesregierung mit dieser Aufgabe betrauen, und bis wann ist mit einer entsprechenden Festlegung zu rechnen?
  - b) Welche Rolle wird ggf. dem Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte zugeordnet, das bislang für Forschungsvorhaben mit Cannabis zuständig war (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?

4. Plant die Bundesregierung die Einführung eines einheitlichen Genehmigungs- und Vergabeverfahrens zur Auswahl und Zulassung von Projektpartnern und Verkaufsstellen (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
5. Welche Koordinierungsmechanismen sind auf Bundesebene vorgesehen, um eine einheitliche und vergleichbare Durchführung der Modell- bzw. Pilotprojektvorhaben in verschiedenen Bundesländern sicherzustellen?
6. Wie viele Modellprojekte zur kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene sind nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit in Planung, beantragt oder bereits genehmigt (bitte nach Bundesland und Trägerinstitution aufschlüsseln)?
7. Welche konkreten Kriterien definiert die Bundesregierung für eine erfolgreiche oder gescheiterte Evaluation eines Modellvorhabens (z. B. hinsichtlich Konsumverhalten, Schwarzmarktverdrängung, Jugendschutz)?
8. Wie bewertet die Bundesregierung die Vereinbarkeit der Modellprojekte mit europarechtlichen Vorgaben, insbesondere im Hinblick auf das Schengener Durchführungsübereinkommen und den EU-Rahmenbeschluss Drogenbekämpfung?
9. Hat sich die Bundesregierung juristischen Rat zu der Frage eingeholt, wie lange Modellvorhaben bzw. Pilotprojekte maximal durchgeführt werden dürfen, ohne dass ein dauerhaft rechtswidriger Zustand entsteht, und wenn ja, was besagt eine entsprechende Einschätzung?
10. Plant die Bundesregierung, sicherzustellen, dass bei der Durchführung der Modellvorhaben wirtschaftliche Interessen klar von wissenschaftlicher Forschung getrennt bleiben, und wenn ja, wie?
11. Ist nach Auffassung der Bundesregierung eine öffentliche Ausschreibung für die Durchführung solcher Modellprojekte (vgl. Vorfragen) erforderlich, wenn private Akteure beteiligt sind?
12. Stellt die Bundesregierung sicher, dass bei der Vergabe und Durchführung keine wirtschaftlichen Interessen die Zielsetzung der Modellprojekte – etwa in Bezug auf Prävention, Schadensminderung oder Konsumkontrolle – unterlaufen, und wenn ja, wie stellt sie dies sicher?
13. Haben nach Kenntnis der Bundesregierung bereits Gespräche oder Abstimmungen mit Projektpartnern wie der Sanity Group, der Humboldt-Universität zu Berlin oder dem Berliner Senat stattgefunden, und wenn ja, welche sind dies?
14. Hat sich die Bundesregierung oder eine nachgeordnete Behörde eine Auffassung zu der in Aussicht gestellten wirtschaftlichen Beteiligung des Bezirksamts Neukölln an den Verkaufserlösen des in der Vorbemerkung der Fragesteller beschriebenen Cannabismodellprojekts in Friedrichshain-Kreuzberg und Neukölln der Sanity Group GmbH (5 Prozent für Präventionsarbeit), insbesondere im Hinblick auf die Neutralität und Unabhängigkeit der kommunalen Mitwirkung, gebildet, wenn ja, wie lautet diese, und wenn nein, ist eine solche Meinungsbildung im Rahmen etwaiger Genehmigungsverfahren noch zu erwarten?

Die Fragen 1 bis 14 werden gemeinsam beantwortet.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sieht eine ergebnisoffene Evaluierung des Gesetzes zur Legalisierung von Cannabis im Herbst 2025 vor. Eine Umsetzung der sogenannten 2. Säule sieht der Koalitionsvertrag nicht vor.

Zudem wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Ein Jahr Anbauvereinigungen und Cannabisgesetz“ auf Bundestagsdrucksache 21/1093 sowie auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Perspektiven nach der Entkriminalisierung von Cannabis – Ausblick unter der neuen Koalition aus CDU, CSU und SPD“ auf Bundestagsdrucksache 21/1125 verwiesen. Soweit es um Forschungsvorhaben gemäß § 2 Absatz 4 Satz 1 des Konsumcannabisgesetzes geht, liegen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung mittlerweile 60 Anträge für wissenschaftliche Forschungsprojekte zur Abgabe von Cannabis nach § 2 Absatz 4 Satz 1 des Konsumcannabisgesetzes, davon 34 sogenannte Modellprojekte, vor.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*