

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Gesundheit des Cannabisgesetz – CanG

Kernforderungen:

- Entkriminalisierung von Cannabis Anbau und Konsum im privaten Raum
- Förderung und einfacher Zulassungsprozess für Anbauvereinigungen
- Datenschutzkonformer Umgang mit den Mitgliederdaten

Einleitung:

Das Cannabisgesetz bietet eine einzigartige Möglichkeit, umfassende Maßnahmen zum Jugend- und Gesundheitsschutz einzuführen und gleichzeitig den Schwarzmarkt effektiv einzudämmen. Tatsächlich aber bringen einige der im Referentenentwurf vorgeschlagene Maßnahmen nicht nur erhebliche Rechtsunsicherheiten mit sich, sondern laufen auch den erklärten Zielen des Jugendschutzes, der Entlastung der Strafverfolgungsbehörden und des verbesserten Zugangs zu Genusscannabis diametral entgegen.

Es bedarf dringend wesentlicher Modifikationen hinsichtlich der vorgeschlagenen Bestimmungen zum Mindestabstand und dem Ausmaß der behördlichen Überwachung von Anbauvereinigungen gemäß dem vorliegenden Entwurf.

Das Anliegen des Gesetzgebers ist es, Konsumenten mit Hilfe von Anbaugemeinschaften einen legalen Zugang zu Genusscannabis zu ermöglichen. Durch die Implementierung einer staatlich kontrollierten Abgabestruktur beabsichtigt man, den illegalen Markt einzuschränken und den Schutz von Kindern und Jugendlichen zu stärken. Um dieses Vorhaben erfolgreich umzusetzen ist es von grundlegender Bedeutung, dass den Konsumenten eine ebenso unkomplizierte Option geboten wird, Genusscannabis zu erwerben. Potenzielle Hürden wie begrenzte Verfügbarkeit, weite Anfahrtswege oder die Offenlegung des persönlichen Konsumverhaltens gegenüber staatlichen Stellen führt dazu, dass dieser Ansatz untergraben wird.

Die Implementierung der vorgeschlagenen Maßnahmen im Referentenentwurf macht es für Anbauvereinigungen nahezu unüberwindbar, angemessene Standorte

zu identifizieren. Das Fehlen oder die unzureichende Erreichbarkeit von Abgabestellen mit einer effizienten Verkehrsanbindung wird keine bedeutende Verbesserung der aktuellen Versorgungssituation bewirken. Stattdessen bleiben Konsumenten weiterhin auf den unregulierten Schwarzmarkt angewiesen.

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Dokumentations- und Berichtspflichten gemäß dem vorliegenden Entwurf ruft bei den Mitgliedern der Anbauvereinigungen erhebliche Bedenken hervor, da sie eine Überwachung und Verfolgung durch andere Behörden befürchten. Diese Bedenken stellen eine unüberwindbare Hürde für die Mitgliedschaft in Anbauvereinigung dar. Die Besorgnisse hinsichtlich der Offenlegung des individuellen Konsumverhaltens und der möglichen Konsequenzen wirken abschreckend und erschweren den Aufbau einer vertrauensvollen Beziehung zwischen Konsumenten und Anbaugemeinschaften. Zu den einzelnen Regelungen des Entwurfs nehmen wir wie folgt Stellung:

§12 Abs. 5 - Versagung der Erlaubnis - Abschnitt zu Abstandsregeln

Neuregelung:

Das befriedete Besitztum der Anbauvereinigung, für den gemeinschaftlichen Eigenanbau und die Weitergabe von Cannabis, muss einen Mindestabstand von 200 Metern zum Eingangsbereich von Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie Kinderspielplätzen einhalten.

Kommentierung:

Anbauvereinigung sind nach dem CanGRefE die einzige legale Bezugsquelle von Cannabis für Konsumenten. Die vorgeschlagene Abstandregelung macht es unmöglich zulässige Anbau und Abgabemöglichkeiten zu schaffen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts gibt es in Deutschland, 59.323 Kindertageseinrichtungen öffentlicher und freier Träger, 43.023 Tagesmutter oder -vater in öffentlich geförderter Kindertagespflege, 42.660 Schulen, 9.325 Berufsschulen, 38.785 Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe und 99.117 Spielplätze. Insgesamt müssen Anbauvereinigung eine Abstandregelung von 200m zu 292.233 Einrichtungen einhalten. Dies stellt insbesondere im dicht besiedelten Gebiet von Großstädten eine enorme Herausforderung dar, da es nahezu unmöglich ist, Objekte zu finden, die den gesetzlichen Vorgaben entsprechen.

Ein Ausweichen auf Gewerbe oder Industriegebiete, in denen eine Abstandsregelung obsolet wäre, verhindert die Baunutzungsverordnung BauNVO. Im Sinne der BauNVO sind Anbauvereinigung entweder mit sonstigen Anlagen für soziale Zwecke, landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen oder mit Vergnügungsstätten vergleichbar.

Eine Abweichung von dieser Beurteilung kommt nur bei Fallgestaltungen in Betracht, in denen ein Betrieb nicht das branchentypische Erscheinungsbild zeigt (vgl. VG Ansbach BeckRS 2007, 34088). (redaktioneller Leitsatz). Davon ist im Fall von Anbauvereinigung allerdings nicht auszugehen. Gemäß BauNVO sind Anbauvereinigung nicht zulässig in Gewerbe- oder Industriegebieten.

Der Ansatz, den Kinder- und Jugendschutz mit dem CanGRefE zu stärken, wird von uns vollumfänglich unterstützt. Ein umfassender Schutz, von Kindern und Jugendlichen vor Vergnügungsstätten wie Wettbüros, Bordelle und Swingerclubs, wird seitens des Bundesgesetzgebers durch den § 9 Abs. 2b BauGB gewährleistet. Eine pauschale Abstandsregelung ist weder zielführend noch genügt sie juristischen Ansprüchen. Vielmehr sollte mit einer Gebietsbegehung die visuellen Beziehungen der sensiblen Einrichtung zu ihrem Umfeld ermittelt werden. Dadurch können auch wesentlichen Wegebeziehungen von Kindern und Jugendlichen zu den entsprechenden Einrichtungen (z.B. Schulwege/Haltestellen des ÖPNV) berücksichtigt werden. Der §23 ff. des CanGRefE schließen eine visuelle Beziehung zum Umfeld der Anbauvereinigung vollständig aus und wird als ausreichend erachtet.

In den vergangenen Jahren wurden im gesamten Bundesgebiet öffentliche Räume zur Ausübung des illegalen Drogenkonsums geschaffen, wie beispielsweise Fixerstuben und öffentliche Mülleimer zur Entsorgung von Spritzen. Diese Räume wurden in der Nähe von Kinderspielflächen, Parks und Sportanlagen eingeführt. Gerade die urbane Erreichbarkeit dieser Einrichtungen stellte nach Ansicht der Experten einen erheblichen Vorteil dar. Der Ansatz der öffentlichen Verwaltungen, Konsumräume für illegale Drogen ohne Mindestabstände zu schaffen, wurde immer wieder mit einem umfassenden Kinder- und Jugendschutz begründet. Es ist leicht ersichtlich, dass das Konzept des Mindestabstands, dem Kinder und Jugendschutz entgegenläuft. Eine individuelle Überprüfung der visuellen Verbindungen und/oder eine Trennung von nicht sichtbaren Anbauflächen und Abgabestellen trägt weit mehr zu einem umfassenden Kinder und Jugendschutz bei als ein Mindestabstand.

Empfehlung:

- keine allgemeine Regel für den Mindestabstand von 200m
- Alternativ individuelle Überprüfung der visuellen Verbindungen
- Trennung von nicht sichtbaren Anbauflächen und Abgabestellen

§22 Abs. 2 - Sicherung von Cannabis - Abschnitt zum Transport

Neuregelung:

Der Transport von angebautem Cannabis oder angebautem und erhaltenen Vermehrungsmaterial zwischen mehreren nicht unmittelbar räumlich verbundenen befriedeten Besitztümern, etwa von einer Anbaufläche zu einem nicht unmittelbar mit dem eigenen Grundstück verbundenen anderen Weitergabeort, ist nicht gestattet, da ansonsten die straffreien Besitzmengen nach § 3 Absatz 1 nicht hinreichend rechtssicher durch Polizei- und Ordnungsbehörden kontrolliert werden könnten.

Kommentierung:

Anbauvereinigungen können von Konsumenten nur als Alternative zum Schwarzmarkt akzeptiert werden, wenn die Abgabestellen in ausreichender Anzahl vorhanden und in angemessener Zeit erreichbar sind. Gerade in Großstätten sollten die Abgabestellen sich innerhalb des Netzes des öffentlichen Nahverkehrs befinden. Eine Trennung von Abgabestelle und Anbaufläche ermöglicht es in dichtbesiedelten Gebieten den ohnehin knapp bemessenen Gewerberaum nicht zusätzlich durch Anbauflächen zu verknappen. Zusätzlich ermöglicht es den Anbauvereinigung den Outdooranbau während der Sommermonate.

Als Grund für ein Transportverbot wird angeführt, dass andernfalls die Einhaltung der zulässigen Besitzmenge für das öffentliche Mitführen nach § 3 Absatz 1 nicht hinreichend rechtssicher durch die Ordnungs- und Strafverfolgungsbehörden kontrolliert werden könnte. Diese Argumentation ist vollkommen unverständlich.

Medizinisches Cannabis wird seit Jahren problemlos im öffentlichen Straßenland transportiert. Gemäß §15 des Betäubungsmittelgesetzes hat jeder Teilnehmer am Betäubungsmittelverkehr die in seinem Besitz befindlichen Betäubungsmittel gesondert aufzubewahren und gegen unbefugte Entnahme zu sichern. Aufgrund dessen erfordert der Transport von Betäubungsmitteln mit größter Sorgfalt und besonderen beziehungsweise höheren Sicherheitsvorkehrungen.

Transporteure, die an der Beförderung von Betäubungsmitteln zwischen befugten Teilnehmern (Erlaubnisinhabern) beteiligt sind, bedürfen keiner gesonderten Erlaubnis. (BtMG §4 Abs. 5) Die gleichen Regelungen sollten auch für den Transport von Genusscannabis für Anbauvereinigungen (Erlaubnisinhabern) gelten.

Bei Erteilung der Erlaubnis kann, die der zuständigen Behörde zusätzlich etwaige Verkehrswege im öffentlichen Straßenland für den Transport von Cannabis festlegen und entsprechende Sondergenehmigungen erteilen.

Zusätzlich kann die Sicherheit, durch die Festlegung namentlich benannter Mitglieder der Anbauvereinigung erhöht werden, die für den Transport zwischen Teilen der Anbauvereinigung ermächtigt wurde. Dies ermöglicht es Ordnungs- und Strafverfolgungsbehörden jederzeit rechtssichere Kontrollen durchzuführen.

Empfehlung:

- Kein Verbot des Transports von Cannabis zwischen verschiedenen Einrichtungen
- Alternativ: Sondergenehmigung für einzelne Personen und Verkehrswege
- Alternativ: Transportvorschriften wie bei Medizinischem Cannabis

§16 Abs. 2 - höchstens 500 Mitglieder - Abschnitt zur Mitgliedschaft

Neuregelung:

In Anbauvereinigungen soll die max. Mitgliederzahl auf max. 500 Mitglieder begrenzt werden. Den Mitgliedern soll durch die Anbauvereinigung bis zu 50g Cannabis im Monat zur Verfügung gestellt werden.

Kommentierung:

Den Grundgedanken des Gesetzgebers, Cannabis legal verfügbar zu machen und dadurch den Schwarzmarkt zurückzudrängen, unterstützen wir ausdrücklich. Die einzige legale Beschaffungsmöglichkeit für Cannabis, trotz der hohen Kontrollmöglichkeiten für Behörden, einzuschränken läuft konträr dem Gesetzesziel und wird deshalb entschieden abgelehnt. Keine Obergrenze der Mitgliederzahl und der Maximalgrenze für die Beschaffung in Anbauvereinigungen.

Sollte es der Gesetzgeber als entscheidend erachten, eine feste Obergrenze zu definieren, schlagen wir eine Obergrenze der „monatlichen Abgabemenge pro Verein“ vor.

Mit Hilfe der im Gesetz verfassten Grenzwerten 500 Mitglieder und 50g/Mitglied versucht der Gesetzgeber eine maximale Obergrenze von Cannabis pro Anbauvereinigung festzulegen. Diese Obergrenze der Mitglieder zielt darauf ab einen beschränkten Markt zu schaffen und Anbauvereinigungen für kriminelle Strukturen unattraktiv zu machen. Diese Regelung ist nicht dazu geeignet, ganz im Gegenteil sie kehrt den Willen des Gesetzgebers ins Gegenteil.

Wie aus der Studie Canadian Cannabis Survey 2021 bekannt ist, nutzen mehr als die Hälfte der Konsumenten nur 2 – 3 mal pro Monat Cannabis. Die Vorteile der Prävention und Beratung im Umgang mit Cannabis werden von dieser Gruppe am intensivsten wahrgenommen. Durch die Einführung einer Obergrenze der Anbaumenge pro Monat, in gleicher Höhe, wäre es möglich eine größere von Konsumentengruppe zu versorgen, ohne den Willen des Gesetzgebers zu konterkarieren.

Empfehlung:

- Keinerlei Obergrenze für Menge und Mitgliederzahl
- Alternativ: Festsetzung einer monatlichen Abgabemenge pro Anbauvereinigung und max. Abgabemenge pro Mitglied ohne Begrenzung der Mitgliederzahl

§25 Abs 3 Vermehrungsmaterial zu Herstellkosten

Neuregelung:

Anbauvereinigungen haben für die Weitergabe von Vermehrungsmaterial an andere Anbauvereinigungen oder an Personen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und nicht Mitglied in ihrer Anbauvereinigung sind, vom jeweiligen Empfänger die Erstattung der für die Herstellung des weitergegebenen Vermehrungsmaterials entstandenen Kosten zu verlangen.

Kommentierung:

Der Gesetzgeber fordert von den Anbauvereinigungen nicht nur hohe Qualitätsstandards für Cannabis und Vermehrungsmaterial, sondern auch umfangreiche Sicherheitsvorkehrungen und Dokumentationspflichten für die Abgabe von Vermehrungsmaterial. Die Forderung, dass allein die Mitglieder die entstehenden Kosten tragen sollen, erscheint unverständlich, da sie keiner rechtlichen Grundlage entspricht und einer juristischen Prüfung nicht standhalten würde.

In den Herstellkosten sind ausschließlich die Material- und Fertigungskosten enthalten. Die Verwaltungsgemeinkosten des Vermehrungsmaterials, die Kosten für die Dokumentation der Abgabe, Versicherung, Mitgliederverwaltung, Büromaterial, Mieten für Büroräume der Verwaltung und Abschreibungen auf die Büro- und Geschäftsausstattung, werden nicht berücksichtigt.

Auch der Referentenentwurf stützt unsere Meinung, die Festlegung Vermehrungsmaterial zu Herstellkosten abzugeben wurde unter dem Paragraphen „§25 Selbstkostendeckung“ aufgeführt. Daraus wird ersichtlich, dass der Gesetzgeber es als wichtig erachtet, dass die Vereine ihre Selbstkosten durch die Abgabe von Vermehrungsmaterial decken können.

Empfehlung:

- Abgabe von Vermehrungsmaterial an andere Anbauvereinigungen und Nichtmitglieder zu Selbstkosten

§ 17 Abs 1. Eigenanbau von Cannabis - Abschnitt zur Tarifautonomie

Neuregelung:

Der Referentenentwurf sieht vor, dass Angestellte Mitglieder im Eigenanbau höchstens als geringfügig Beschäftigte im Sinne des § 8 Absatz 1 Viertes Buch Sozialgesetzbuch entlohnt werden dürfen. Eine Beauftragung sonstiger entgeltlich Beschäftigter der Anbauvereinigung oder Dritter mit dem gemeinschaftlichen Eigenanbau ist unzulässig.

Kommentierung:

Wir halten die Regelung, dass Angestellte Mitglieder im Eigenanbau ausschließlich nach § 8 Absatz 1 des Viertes Buch Sozialgesetzbuch entlohnt werden dürfen, für sehr problematisch. Der Gesetzgeber verabschiedet sich damit weitgehend von der Linie, die im Grundgesetz Art. 9 Abs. 3 verankerten Tarifautonomie. Er beschränkt direkt das Recht der Vereine, Vereinbarungen frei von staatlichen Eingriffen über Arbeitsentgelt und Arbeitszeit, abzuschließen.

Es ist nachvollziehbar, dass der Gesetzgeber bestrebt ist, zu verhindern, dass selbstständige oder freiberufliche Personen oder Unternehmen, die nicht Mitglieder der Anbauvereinigungen sind, mit dem Anbau von Cannabis beauftragt werden. Allerdings lässt sich eine Beschränkung der Tätigkeitszeit für direkte Mitglieder der Anbauvereinigungen weder aus EU-Recht noch aus völkerrechtlichen Verpflichtungen ableiten.

Empfehlung:

- Wahrung der Tarifautonomie und freie Gestaltung der Entlohnung

§ 17 Abs 1. Eigenanbau von Cannabis - gemeinschaftlichen Anbau

Neuregelung:

Die Mitglieder der Anbauvereinigung haben beim gemeinschaftlichen Eigenanbau von Cannabis aktiv mitzuwirken. Eine aktive Mitwirkung ist insbesondere gegeben, wenn Mitglieder der Anbauvereinigung bei unmittelbar mit dem gemeinschaftlichen Eigenanbau verbundenen Tätigkeiten durch persönliche aktive Tätigkeiten mitwirken.

Kommentierung:

Der gesamte Anbauprozess von Cannabis, angefangen von der Pflanzung bis zur Verarbeitung, erfordert eine durchgängige Kontrolle der Hygiene. Nur in einer kontrollierten Umgebung lassen sich Kontaminationen vermeiden. Kontaminationen können sich in einer kritischen Umgebung erheblich auf die Qualität und Ertrag auswirken. Dies ist bei Cannabispflanzen aufgrund der Vielzahl involvierter Prozesse und der mikrobiell freundlichen Umgebung nicht ungewöhnlich. Zur Gewährleistung der geforderten Hygienestandards gemäß der EU-Richtlinie 2017/1572 sowie der Leitfäden EU-GMP und 21 CFR 211 im vorliegenden Referentenentwurf ist es erforderlich, die Anzahl der Personen, die in den kritischen Bereichen tätig sind, zu begrenzen.

Hygieneprogramme dienen sowohl dem Gesundheitsschutz der Beschäftigten vor produktionsbedingten Risiken als auch dem Schutz der hergestellten Produkte vor Kontaminationen durch die Mitarbeiter. Die geforderte Mitwirkung gemäß dem vorliegenden Referentenentwurf würde voraussetzen, dass jedes Mitglied der Anbauvereinigung regelmäßig an Schulungen teilnimmt und mit persönlicher Schutzkleidung ausgestattet wird. Es ist anzunehmen, dass einige Mitglieder der Anbauvereinigung gesundheitlichen Einschränkungen unterliegen, die es ihnen unmöglich machen, die Anforderungen eines solchen Hygienekonzepts zu erfüllen. Der Gesetzgeber konstatiert den Leitgedanken der Anbauvereinigung ausschließlich auf die Mitwirkung beim gemeinschaftlichen Anbau zum Eigenkonsum, obwohl der Entwurf an anderer Stelle mehrfach die Bedeutung von gesundheitlich unbedenklichem Cannabis unterstreicht. Auch wird die Gemeinschaft in einem aktiven Verein vollkommen vernachlässigt.

Empfehlung:

- Keine Verpflichtung der Mitwirkung jedes einzelnen Mitgliedes
- Alternativ: aktive Mitwirkung am Vereinsleben

§ 26 ff. Eigenanbau von Cannabis - gemeinschaftlichen Anbau

Neuregelung:

Die Anbauvereinigungen sollen dazu verpflichtet werden personenbezogene Daten elektronisch an die zuständigen Behörden zu übermitteln. Dabei wird die zuständige Behörde und die von ihr beauftragten Personen befugt, Namen, Vornamen, Geburtsjahr, Anschriften und elektronische Kontaktdaten der Mitglieder der Anbauvereinigung zu erheben und zu verarbeiten. Aus dem Kontext der verschiedenen Vorschriften ist ersichtlich das der Gesetzgeber ein Personenverzeichnis aufbauen möchte, aus dem das Konsumverhalten der Mitglieder ersichtlich ist.

Kommentierung:

Die Einführung einer verpflichtenden Weitergabe von personenbezogenen Daten wird als nicht notwendig erachtet und stellt einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Mitglieder dar. Wie der Gesetzgeber selbst betont, birgt die Weitergabe von datenschutzrechtlich sensiblen Informationen, die Rückschlüsse auf das Konsumverhalten der Mitglieder zulassen, ein erhebliches Risiko. Arbeitgeber oder Krankenversicherungen könnten daraus negative Konsequenzen für die Mitglieder ableiten. Die Gefahr der Offenlegung individueller Konsumgewohnheiten und der möglichen daraus resultierenden Folgen wirken abschreckend und erschweren den Aufbau einer vertrauensvollen Beziehung zwischen den Mitgliedern und den Anbaugemeinschaften. Diese Bedenken bilden eine bedeutende Hürde für eine Mitgliedschaft in den Anbaugemeinschaften und mindern dadurch die Attraktivität dieser im Vergleich zum Schwarzmarkt.

Die Erfüllung der im Gesetz geforderten Evaluierungsaufgaben der zuständigen Behörden kann durch eine elektronische Übermittlung von anonymisierten Daten in Kombination mit dem Geburtsjahr erreicht werden. Die stichprobenartige Überprüfung dieser anonymisierten Daten kann von den zuständigen Behörden während der mindestens jährlichen Vorortkontrollen in rechtssicherer Weise durchgeführt werden. Dennoch sollte auch in solchen Fällen eine visuelle Kontrolle der gemeldeten Daten bevorzugt werden, um das Vertrauensverhältnis nicht zu beeinträchtigen.

Eine pauschale Weitergabe, soweit dies nicht zum Zwecke der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten dient, und/oder die elektronische Verarbeitung der Mitgliedsdaten nach §28 Abs. 4 durch die zuständige Behörde, halten wir insgesamt für problematisch und ist nicht erforderlich.

Empfehlung:

- elektronische Übermittlung von anonymisierten Daten mit der Möglichkeit einer stichprobenartigen Validierung der Daten vor Ort