

BCAv Stellungnahme vom 29.05.2024 zum Entwurf eines Änderungsgesetz für das Konsumcannabisgesetzes und das Medizinal-Cannabisgesetzes vom 14.05.2024 (Bundestagsdrucksache 20/11366)

Deutscher Bundestag

Ausschussdrucksache
20(14)201(7)
gel. VB zur öffent. Anh. am
03.06.2024 - Cannabisgesetze
30.05.2024

Allgemeiner Teil:

Mit dem Cannabisgesetz (CanG) begann am 01.04.2024 in Deutschland eine richtungsweisende, wissenschaftlich fundierte und fortschrittliche Cannabispolitik. Millionen von staatstreuen Bürgern wurden vom Vorwurf einer konsumnahen Straftat befreit, die durch das verfassungsmäßige Selbstbestimmungsrecht noch nie legitimiert war. An dieser Stelle möchten wir den größten Respekt und Dank für den Mut und das Durchsetzungsvermögen der Akteure zum Ausdruck bringen.

Bereits heute entsteht ein vitaler Wirtschaftszweig rund um den Cannabis Heim-Anbau und Service Provider für Cannabis Anbaugemeinschaften (Software, Vereinsorganisation, Präventionsschulungen, Ausrüstungen, Fortbildungen, Veranstaltungen u.v.m).

Legales Cannabis muss aber auch legal erzeugt werden. Durch die Prohibition, aber letztlich auch aus Effektivitätsgründen, wird es seit geraumer Zeit in Treibhauskulturen angebaut und versorgt den Schwarzmarkt.

Die zum Zeitpunkt der Regierungserklärung am 12.04.2023 bereits gegründeten Cannabis Social Clubs waren ausgesprochen überrascht, dass die Erzeugung von Cannabis unkommerziell sein solle und Anbauvereinigungen im Wesentlichen ehrenamtlich oder gering vergütet, aber bei vollem Risiko für die Verantwortlichen ausgeübt werden müsste. In der Ankündigung lag auch eine besondere Betonung darauf, dass so der Schwarzmarkt zurückgedrängt werden solle.

Das KCanG beinhaltet eine Fülle von komplexen Regularien und Einschränkungen, deren Verständnis und Einhaltung eine sehr präzise Kenntnis bei Gesetzen und Vorschriften, Pflanzenaufzucht, Prävention, Sicherheit, Jugend- und Verbraucherschutz, Personalwesen, Datenschutz, Datenhaltung, Nachweispflichten, Produkthaftung, Analytik, Steuer- und Vereinsrecht, Mietrecht usw. erfordert. Der Gesetzgeber erwartet natürlich in allen Punkten die korrekte Einhaltung der Anforderungen und stellt die ehrenamtlichen Verantwortlichen unter Strafanandrohung bei Zuwiderhandlungen im Umgang mit Cannabismengen weit über einer so genannten "nicht geringen Menge" THC.

Wir verstehen, dass der Cannabisanbau und die Abgabe in dieser Phase unkommerziell sein soll und begrüßen es sogar, dass der Übernahme des Cannabismarktes durch gewinnorientierte Großkonzerne Einhalt geboten werden soll. Dennoch sollen Amateure mit einer schwierigen Aufgabe betraut werden, die Hürden und Erschwernisse sollen im Dienste von Sicherheit und Kontrolle möglichst hoch sein, und auf diese Weise einen über Jahre etablierten und gut organisierten Schwarzmarkt zurückdrängen.

Es macht an dieser Stelle einfach keinen Sinn, den Vereinsgründern jegliche professionelle Hilfe so weit wie möglich zu entziehen. Um die erforderliche Expertise bereitzustellen, brauchen die Anbauvereinigungen dringend professionelle Unterstützung aus der bereits etablierten Cannabiswirtschaft, die längst gut u.a. auf Fachgeschäfte vorbereitet ist.

Es ist naheliegend und sinnvoll, maßgeschneiderte Dienstleistungen auch gebündelt aus einer Hand anzubieten, sofern es sich um die nicht unmittelbar mit dem gemeinschaftlichen Eigenanbau oder der Weitergabe von Cannabis verbundenen Tätigkeiten handelt. Dazu gehören alle Dienstleistungen rund um den Vereinsbetrieb, aber auch die Anmietung, Überlassung oder Bereitstellung von Flächen, Infrastruktur oder ganzen Anlagen, und das am effektivsten in einem gemeinschaftlichen Verbund mit anderen Anbauvereinigungen. So können Synergien und Lerneffekte greifen, die Nachhaltigkeit in Energie- und Abfallwesen, die Kontrolle und der Schutz der Anlagen deutlich verbessert werden.

Wir möchten noch einmal betonen, dass der Schwarzmarkt nur durch ein effizientes System zurückgedrängt werden kann. Dazu muss dieses System natürlich auch attraktiv für die Nutzer sein. Derzeit werden noch die meisten Konsumenten mehr schlecht als recht durch den risikobehafteten Schwarzmarkt versorgt. Die Preise sind stabil und die Verfügbarkeit ist - auch durch den illegalen Onlineversand - überall gegeben. Das größte Interesse bei der Abnehmerschaft erreichen die Anbauvereinigungen im Moment bei denen, die den Schwarzmarkt nicht nutzen können/wollen, und bei im Stich gelassenen Cannabis-Patienten, die keine Verschreibung oder keine Kostenübernahme bekommen.

Die Attraktivität für die Allgemeinheit der Konsumenten können wir nur erreichen, wenn die Anbauvereinigungen konkurrenzfähige Preise, ausreichende Mengen und einen unkomplizierten Bezug anbieten können.

Die auf die Anbauvereinigungen gerichteten Änderungsvorschläge werden daher, sollten sie umgesetzt werden, erhebliche negative Auswirkungen auf den Aufbau und den Betrieb von Anbauvereinigungen haben. Sie gehen über die Protokollerklärung noch weit hinaus. Das Ziel der Bundesregierung, durch die Bereitstellung eines legalen Angebotes den Kinder-, Jugend- und Konsumentenschutz zu stärken sowie den bestehenden Schwarzmarkt zurückzudrängen, wird damit ernsthaft gefährdet.

Spezieller Teil:

Die vorgeschlagenen Formulierungen der §§ 12 Abs. 3 Nr. 2, 17 Abs. 1 S. 4 KCanG stellen sich zudem als Verletzung der verfassungsrechtlich garantierten Privatautonomie der Vereine und als Verletzung der Berufsfreiheit aller gewerblichen Anbieter dar, auf deren Dienstleistungen die Anbauvereinigungen für einen erfolgreichen und gesetzeskonformen Betrieb angewiesen sind.

Zwei Punkte aus dem Änderungsgesetzentwurf sind dabei besonders problematisch:

1. Verhinderung von kommerziellen "Plantagen" und vergleichbaren "Großanbauflächen"

Der Entwurf sieht in § 12 Absatz 3 Nr. 2 vor, dass die Erlaubnis nach § 11 Absatz 1 versagt werden **kann**,

wenn die Anbauflächen der Anbauvereinigung in einem baulichen Verbund mit Anbauflächen anderer Anbauvereinigungen stehen (insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude- oder Gebäudekomplex untergebracht sind) oder sich in unmittelbarer räumlicher Nähe zu Anbauflächen anderer Anbauvereinigungen befinden.

Sinn und Zweck: Ausweislich der Begründung wird hierdurch *“den zuständigen Behörden ermöglicht sicherzustellen, dass nicht eine Vielzahl von Anbauvereinigungen Anbauflächen am selben Ort oder im selben Objekt betreiben dürfen.”*

So sollen - im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen - kommerzielle „Plantagen“ und vergleichbare Großanbauflächen für Cannabis ausgeschlossen und eine Konzentration von Anbauflächen an einem Ort unterbunden werden können die dem erklärten Zweck eines kleinräumigen, nichtgewerblichen Eigenanbaus zum Eigenkonsum durch die aktive Mitarbeit der Mitglieder der jeweiligen Anbauvereinigungen entgegenstehen würden.

Wir schlagen vor, den § 12 Absatz 3 Nr. 2 sinn- und zweckgerecht wie folgt um eine rechtssichere Höchstgrenze (“Kleinanbaufläche”) zu ergänzen:

„Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

(3) Die Erlaubnis nach § 11 Absatz 1 kann versagt werden, wenn [...]

2. die Anbauflächen oder Gewächshäuser der Anbauvereinigung

- a) in einem baulichen Verbund mit Anbauflächen oder Gewächshäusern **von mehr als 11 (elf) anderen** Anbauvereinigungen stehen, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sind, oder*
- b) sich in unmittelbarer räumlicher Nähe zu Anbauflächen oder Gewächshäusern **von mehr als 11 (elf) anderen** Anbauvereinigungen befinden.“*

Ergo: Erst ab mehr als zwölf (12) Anbauvereinigungen kann die Erlaubnis für die aufgeführten Konstellationen versagt werden, und zwar auch dann nur im Einzelfall durch eine rechtmäßige Ermessensentscheidung.

Selbstredend sind ungeachtet dessen andere Versagungsgründe, wie auch mögliche Einschränkungen nach Maßgabe von § 30 Satz 1 KCanG, von den Behörden anzuwenden.

Der „kleinräumige Anbau“ von mehreren, klar voneinander abgegrenzten Anbauvereinigungen in einem Objekt / in räumlicher Nähe muss zur Zweckerreichung des KCanG in einem angemessenen Umfang stets zulässig und damit rechtssicher planbar und umsetzbar bleiben!

Die zentralen gesetzgeberischen Gesichtspunkte

- ❖ Hygiene und Qualität,
- ❖ Sicherheit,
- ❖ Gesundheits-, Kinder- und Jugendschutz,
- ❖ Eindämmung von Schwarzmarkt- und organisierter Kriminalität sowie
- ❖ behördenseitig angemessene Umsetzbarkeit

erfordern auch die ermessensfreie, rechtssichere Möglichkeit, dass **mehrere (die noch keine Vielzahl [große, unbestimmte Anzahl] sind)** Anbauvereinigungen am selben Ort bzw. im selben Mietobjekt, aber jeweils in ihrem befriedeten Besitztum getrennt voneinander kleinräumig Eigenanbau betreiben können. Dies würde durch die vorgeschlagene "Kleinanbaufläche" erreicht, zumal davon auszugehen ist, dass nicht alle Anbauvereinigungen die maximalen Anbaumengen ausschöpfen werden.

Das würde auch die Effizienz, Effektivität und Qualität der Verwaltung auf allen Ebenen steigern.

Unter einer "Vielzahl" versteht man im allgemeinen Sprachgebrauch rund ein Dutzend; so wird der Begriff auch im Rechtssinne in verschiedenen Gesetzen verwendet (**§ 67 GewO = ein Dutzend oder mehr; § 10 Absatz 1 S. 1 UWG = niedrige zweistellige Anzahl**). Daraus und aus der Begründung der Bundesregierung zu dem neu eingefügten § 12 Absatz 3 Nr. 2 KCanG leitet sich unser o.g. Vorschlag ab.

Das vom Bundestag am 23.02.2024 verabschiedete Gesetz lässt dies (und noch mehr) nicht nur zu, sondern die Bundesregierung geht hierauf in ihrer Begründung ausdrücklich bejahend wie folgt ein (*BT-Drs. 20/8704, S. 104*):

„Mehrere Anbauvereinigungen können Anbauflächen gemeinsam bewirtschaften, sofern diese klar voneinander abgegrenzt sind, eine zweifelsfreie Zuordnung der Pflanzen und Erträge gewährleistet ist und die Anbauvereinigungen die gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben einhalten und ihre jeweiligen Pflichten nach diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes erlassener Vorschriften jeweils individuell erfüllen. Hierzu zählen auch etwaige landesrechtliche Vorgaben zur zulässigen Anzahl von Anbauvereinigungen nach § 30.“

Der aktuellen Sorge, es könnten kommerzielle und womöglich kriminell betriebene „Plantagen“ und vergleichbare Großanbauflächen für Cannabis entstehen, die dem angestrebten Ziel kleinräumigen Eigenanbaus zum Eigenkonsum entgegenstehen würden, muss unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck des KCanG und der gesetzgeberischen Ziele mit einer ermessensfreien, rechtssicheren Untergrenze angemessen begegnet werden.

Die nun mit dem Änderungsgesetz beabsichtigte, alleinige Ermessensentscheidung der jeweils zuständigen Behörde konterkariert die grundlegenden bundeseinheitlichen gesetzgeberischen Ziele und den festgelegten Grundsatz der Kostendeckung. Es steht zu befürchten, dass es kaum positive Ermessensentscheidungen geben wird. In jedem Falle drohen eine kleinteilige unterschiedliche Rechtsanwendung und ein dem Schwarzmarkt zuträglicher Flickenteppich.

Hingegen steht die von uns vorgeschlagene Regelung des § 12 Absatz 3 Nr. 2 KCanG in Einklang mit dem ausdrücklich erklärten Willen:

Durch § 12 Absatz 3 Nr. 2 KCanG „wird den zuständigen Behörden ermöglicht sicherzustellen, dass nicht eine Vielzahl von Anbauvereinigungen Anbauflächen am selben Ort oder im selben Objekt betreiben dürfen.“

Wie es auch in der Protokollerklärung der Bundesregierung vom 20.03.2024 deutlich zum Ausdruck kommt, sollen nach wie vor mehrere Anbauvereinigungen, aber nicht eine Vielzahl von Anbauvereinigungen Anbauflächen am selben Ort oder im selben Objekt betreiben dürfen.

2. Verhinderung von „gewerblichen Geschäftsmodellen, die auf Großanbauflächen mit gebündelten Paketleistungen basieren“

Noch weiter geht die geplante „Klarstellung“ in § 17 Abs. 1 S. 4 KCanG, dass „Anbauvereinigungen denselben sonstigen entgeltlich Beschäftigten oder dasselbe Nichtmitglied nicht mit mehr als einer Art von Tätigkeit nach Satz 3 beauftragen [dürfen]“.

Diese Vorgabe betrifft alle Leistungen jenseits des gemeinschaftlichen Eigenanbaus und der Weitergabe von Cannabis – also alles, was die Vereine nicht ohnehin aufgrund von § 17 CanG durch (höchstens geringfügig beschäftigte) Mitglieder selbst erbringen müssen.

Von dieser Regelung sind nicht nur spezialisierte Dienstleister betroffen, sondern auch Angestellte des Vereins selbst sowie letztlich alle Dritten, mit denen die Vereine vertraglich in Berührung kommen. Denn zu den „Tätigkeiten“ im Sinne dieser Regelung zählen „jegliche gegen Entgelt erbrachte Leistungen“, also auch die Vermietung/Verpachtung von Flächen, Stromversorgung, Heizenergie, der Telefon- und Internetanschluss, Instandhaltungs- und Reparaturarbeiten, Vereinsverwaltung, Versicherungen, Finanzdienstleistungen, Laboruntersuchungen, Buchhaltung, Hard- und Softwarebereitstellung, Schulungs- und Beratungsdienstleistungen o.ä.

Auch diese Regelung hätte weitreichende Auswirkungen in der Praxis. Um nur einige Beispiele zu nennen:

- Miet- oder Pachtverträge, die technische Ausstattung, Wartung und/oder die Umlage von Verbrauchskosten über Nebenkostenabrechnungen beinhalten, werden als verbotene „Paketleistung“ betrachtet.
- Ohne den Rückgriff auf spezialisierte Dienstleister wird der Finanzierungsaufwand für jede einzelne Anbauvereinigung erheblich steigen.
- Der Bezug erneuerbarer Energien direkt vom Vermieter, bspw. über Photovoltaik- oder Biogas-Anlagen, wäre für Anbauvereinigungen unzulässig.
- Die Beauftragung von spezialisierten Unternehmen der nachhaltigen Energie- und Abfallwirtschaft wäre nicht möglich.
- Auch Angestellte einer Anbauvereinigung dürften jeweils nur eine Leistung erbringen, also nicht gleichzeitig z.B. für Buchhaltung und Mitgliederverwaltung oder Objektsicherheit und Transport zuständig sein.

Das Auslagerungsverbot greift damit erheblich in die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der Anbauvereinigungen ein, ohne dass es dafür nachvollziehbare Gründe gäbe. Es ist unverhältnismäßig und verfassungsrechtlich bedenklich. Den als Begründung angeführten europa- und völkerrechtlichen Anforderungen an den gemeinschaftlichen Eigenanbau wurde im KCanG bereits durch den

nicht-gewinnorientierten Charakter der Anbauvereinigungen und die Begrenzung auf maximal 500 Mitglieder Rechnung getragen.

Dem Sinn und Zweck nach will der Gesetzgeber mit § 17 Abs. 3 Satz 4 durch einen Vertragspartner vollständig ausgestattete Anbauflächen für eine Vielzahl von Anbauvereinigungen im jeweils selben Objekt vermeiden (s. BT-Drucks. 20/11366, Seite 10 unten). Damit wären die Anbauvereinigungen doppelt gestraft. Denn es braucht den Satz 4 dafür nicht, wenn den Behörden § 12 Abs. 3 Nr. 2 zur Verfügung steht (auch in Form unseres Vorschlags). Hierdurch nämlich kann bereits "eine Vielzahl von Anbauvereinigungen im jeweils selben Objekt" vermieden werden. So könnte dann aber ein Vertragspartner für mehrere (z.B. 5 oder 10) Anbauvereinigungen in einem Objekt jeweils getrennte Anbauflächen ausstatten. Die notwendige Trennung soll in § 12 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 KCanG ja ohnehin nochmals klargestellt werden, wodurch der erklärte Zweck eines kleinräumigen, nichtgewerblichen Eigenanbaus in jedem Fall gewahrt bleibt.

Eine Umsetzung des Änderungsgesetzentwurfs ohne Korrekturen würde die Arbeitsbedingungen für Anbauvereinigungen drastisch verschlechtern bzw. teilweise verunmöglichen. Eine ausreichende Versorgung mit legal hergestelltem und kontrolliertem Cannabis kann auf diese Weise nicht gelingen. Einziger Profiteur eines solchen Gesetzes wäre der Schwarzmarkt und die organisierte Kriminalität, deren Erstarken der Gesetzgeber gerade verhindern will.

Wir bitten den Gesetzgeber eindringlich, das KCanG nicht weiter zu verschärfen und die engen Möglichkeiten einer Professionalisierung nicht zusätzlich einzuschränken. Wir erwarten vielmehr Förderung, Unterstützung und Schutz bei der gesellschaftspolitischen Aufgabe, den Umgang mit Cannabis zu entstigmatisieren und den Nutzen und die Vorteile einer liberalen Drogenpolitik für die Gesellschaft auch in Deutschland unter Beweis zu stellen. Wir müssen mit vertrauenswürdigen und kompetenten Dienstleistern der Cannabis-Branche zusammenarbeiten können, und je effizienter das gestaltet werden kann, umso besser wird auch das angestrebte Ergebnis ausfallen. Wir fordern den Gesetzgeber auf, die Umsetzung der Modellprojekte und die Säule 2 entschlossen voranzutreiben und auf internationaler Ebene die Grundlagen für eine weitreichende Entkriminalisierung und Versorgung von Cannabiskonsumenten in freiheitlichen Demokratien zu schaffen.