

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ☒ 40204 Düsseldorf

An die amtierende Vorsitzende des
Gesundheitsausschusses des
Deutschen Bundestages
Frau Dr. Kirsten Kappert-Gonther
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Deutscher Bundestag

Ausschussdrucksache
20(14)201(9)
gel. SV zur öffent. Anh. am
03.06.2024 - Cannabisgesetze
31.05.2024

Professor Dr. Justus Haucap
Direktor

Telefon +49 211 81-15494
Telefax +49 211 81-15499
haucap@dice.hhu.de

Düsseldorf, 30.05.2024

Stellungnahme für die Anhörung im Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages zur Änderung des Genusscannabisgesetzes und des Medizinal-Cannabisgesetzes

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Sehr geehrte Frau Dr. Kappert-Gonther,

ich freue mich sehr über die Einladung zum o.g. Themenkomplex. Anbei finden Sie, wie erbeten, allgemeine schriftliche Ausführungen zum Thema.

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**

DICE
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
Germany

www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Allgemeine Vorbemerkungen

1. Ein wesentliches Ziel der Teil-Legalisierung des Cannabisanbaus ist das Zurückdrängen des heutigen Schwarzmarktes. Auf dem Schwarzmarkt sind Jugend- und Gesundheitsschutz nur äußerst schwach ausgeprägt, sofern man überhaupt davon sprechen kann. Die Möglichkeit, Cannabis legal anzubauen und zu konsumieren, kann hingegen den Jugend- und Gesundheitsschutz erheblich stärken, wenn dadurch der Schwarzmarkt tatsächlich erfolgreich zurückgedrängt wird.
2. Wird hingegen allein der Konsum legalisiert, der Anbau jedoch so kompliziert, umständlich, bürokratisch und kostspielig wie irgend möglich gemacht, dürfte der Schwarzmarkt kaum nennenswert zurückgedrängt werden.
3. Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Cannabisgesetzes hat zwar nicht zum Ziel, den Fortbestand des Schwarzmarktes möglichst umfangreich sicherzustellen und die Einnahmequellen krimineller Vereinigungen dadurch zu sichern. Genau dies wird jedoch bewirkt. Für das vorliegende Änderungsgesetz wäre daher der Titel „Cannabis-Schwarzmarkt-Stärkungsgesetz“ durchaus geeignet.
4. Im Wesentlichen sieht der Gesetzentwurf zur Änderung des Cannabisgesetzes (CanG) drei materielle Änderungen vor, welche den Anbau von Cannabis in Anbauvereinigungen erschweren und verteuern sollen:
 - ein mögliches Verbot der Ansiedlung mehrerer Anbauvereinigungen in räumlicher Nachbarschaft (§12 Abs.3 Nr. 2 CanG-E)

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument
in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

- das Verbot, Angestellte einer Anbauvereinigung mit mehreren Tätigkeiten zu beauftragen (§17 Abs.1 CanG-E)
- das Verbot, Dienstleister einer Anbauvereinigung mit mehreren Tätigkeiten zu beauftragen (§17 Abs.1 CanG-E)

5. Im Folgenden werde ich auf die negativen Konsequenzen der einzelnen geplanten Vorschriften eingehen.

Zur geplanten Möglichkeit eines Verbots der Ansiedlung mehrerer Anbauvereinigungen in räumlicher Nachbarschaft

6. Die Erlaubnis für eine geplante Anbauvereinigung *kann* nach dem vorliegenden Gesetzentwurf untersagt werden, sofern sich diese in räumlicher Nachbarschaft zu einer anderen Anbauvereinigung befindet, sie *muss* jedoch nicht untersagt werden. Daher wäre ein Verbot möglich, aber nicht zwingend. Dies lässt bereits erhebliche Zweifel aufkommen, ob eine solche reine Verbotsmöglichkeit überhaupt europarechtlich zwingend ist.

7. Vor allem aber hat ein solche Verbot zwei Effekte: Zum einen wird so verhindert, dass Synergieeffekte von verschiedenen Anbauvereinigungen genutzt werden, etwa durch Beauftragung gemeinsamer Dienstleister an einem Standort. Die Anbauvereinigungen sollen somit qua Gesetz gezwungen werden, möglichst ineffizient und teuer zu produzieren. Dass dies dem Schwarzmarkt helfen wird, ist völlig offensichtlich. Zum anderem wird die Zahl der Standorte für Anbauvereinigungen weiter verknappt. Durch die relativ willkürlichen, evidenzunbasierten Abstandsregeln, die Anbauvereinigungen zu diversen Institutionen und Orten einhalten müssen, sind gerade in urbanen Räumen die möglichen Standorte für Anbauvereinigungen knapp (siehe dazu etwa <https://bubatzkarte.de/>). Durch die weitere künstliche Verknappung von Standorten wird vielmehr der legale, kontrollierte Anbau weiter erschwert, ohne dass diesem ein gesellschaftlicher Nutzen gegenüberstünde.

8. Es gibt keinerlei Evidenz dafür noch ist es irgendwie plausibel, dass irgendein Suchtproblem gelöst oder wenigstens gemildert wird, indem in einem Umfeld des legalen Cannabiskonsums der kontrollierte Cannabisanbau in Anbauvereinigungen weiter als ohnehin schon erschwert wird und so der Schwarzmarkt relativ gestärkt wird. Vielmehr wird sich das Gegenteil als richtig erweisen. Erfahrungen aus den Niederlanden, wo Konsum legal, aber Anbau illegal ist, sollten eine Mahnung sein, nicht in Deutschland zwar Konsum legal zu gestalten, aber Anbau zwar nicht illegal, aber sehr schwierig, kompliziert und teuer zu machen. Wüsste ich selbst es nicht besser, wäre meine Vermutung, dass es wohl das Ziel dieses Vorschlags sein muss, den Schwarzmarkt durch eine solche Vorschrift vor der Konkurrenz durch legalen Gemeinschaftsanbau besser zu schützen.

Zum geplanten Verbot, Angestellte einer Anbauvereinigung mit mehreren Tätigkeiten zu beauftragen

9. Schon das Cannabisgesetz in seiner jetzigen Form überzieht Cannabis-Anbauvereinigungen mit zahlreichen bürokratischen Detailregelungen, deren Nutzen bestenfalls völlig unklar ist. Der gemeinschaftliche Anbau von Cannabis wird so unnötig ebenso verteuert wie der Kontrollaufwand durch die zuständigen Behörden.

10. Der Anbau von Cannabis ist, wie viele landwirtschaftliche Tätigkeiten, durch gewisse Skaleneffekte gekennzeichnet. Der Anbau kann tendenziell

umso eher professionell organisiert werden, wenn eine Anbauvereinigung eine gewisse Größenordnung erreicht. Der Gesetzgeber hat dieser Professionalisierung aus Angst vor einer möglichen Kommerzialisierung bereits dadurch einen Riegel vorgeschoben, dass Anbauvereinigungen auf 500 Mitglieder beschränkt sind.

11. Durch die Größenbeschränkung der Anbauvereinigungen werden nicht nur die zahlreichen Gelegenheitskonsumenten faktisch weiter auf den Schwarzmarkt angewiesen sein, vielmehr wird auch die Arbeitsteilung in den Clubs beschränkt, die erst aber einer bestimmten Größenordnung sinnvoll ist. Die nun geplante zwanghafte Arbeitsteilung wird insbesondere für weniger große Anbauvereinigungen ein Problem sein. Für größere Anbauvereinigungen sorgt dies zu einem steigenden Koordinationsaufwand sowie einer weniger professionellen Vereinsführung. Letztlich erschwert das geplante Verbot für Anbauvereinigungen aller Größen den Betrieb. Auch so wird der legale Cannabisanbau in Anbauvereinigungen relativ unattraktiv gemacht – zu Gunsten des Schwarzmarktes, der dadurch relativ gestärkt wird.

Zum geplanten Verbot, Dienstleister einer Anbauvereinigung mit mehreren Tätigkeiten zu beauftragen

12. Das geplante Verbot, Dienstleister mit mehreren Tätigkeiten zu beauftragen, führt ebenfalls dazu, die Gründung und den Betrieb einer Anbauvereinigung zu erschweren und zu verteuern. Einfache Lösungen „aus einer Hand“ werden so unterbunden, sodass Gründung und Betrieb einer Anbauvereinigung möglichst unattraktiv werden. Effiziente „Make-or-Buy“-Entscheidungen werden so unterbunden, die Betrieb der Vereinigungen weiter erschwert. Auch diese Vorschrift führt somit zu einer relativen Stärkung des Schwarzmarktes. Aus welchen Gründen geplant ist, Gründung und Betrieb von Anbauvereinigungen in Konkurrenz zum Schwarzmarkt möglichst unattraktiv zu machen, ist nicht ersichtlich.

Mögliche sinnvolle Änderungen des Konsumcannabisgesetzes

13. Weder die diversen räumlichen Abstandsregeln noch die Begrenzung der Mitgliederzahl auf 500 sind geeignet, problematisches Cannabiskonsumverhalten ernsthaft zu adressieren. Es gibt keinerlei Evidenz dafür, dass diese Regeln positiv zum Jugend- und/oder Gesundheitsschutz beitragen. Die Regeln erschweren jedoch die Gründung und den Betrieb von Anbauvereinigungen und sollten abgeschafft werden.

14. Ferner sei eindringlich auf das Defizit verwiesen, dass das CanG faktisch gemeinsame Gebrauchsräume (auch im Rahmen von Anbauvereinigungen) weiterhin unterbindet und Drogengebrauchsräumen nicht rechtlich absichert. Es ist wenig plausibel, dass trotz des entkriminalisierten Status des Cannabiskonsums diese Möglichkeit ausdrücklich untersagt ist. Auch bei vielen Betroffenen löst dieser Umstand Unverständnis aus. Drogengebrauchsräume sind jedoch gerade aus Sicht von Gesundheitsprävention, Aufklärung und Beratung wertvoll.

15. Schließlich möchte ich zustimmend auf die Ausführungen der Sachverständigen Dr. Clivia von Drewitz zur Notwendigkeit, die sog. die „nicht geringe Menge“ durch Gesetz zu regeln, und so den Wert für die Einstiegsstrafe von zwei Jahren Freiheitsentzug anzupassen und Klarheit für die richterliche Praxis zu schaffen.

Fazit

16. Die vorgeschlagenen Änderungen für das Konsumcannabisgesetz lösen keine Probleme, induzieren diese jedoch. Die zusätzliche Strangulierung der Anbauvereinigungen wird keinerlei positiven Auswirkungen für Jugend- und Gesundheitsschutz haben – im Gegenteil: durch die relative Stärkung des Schwarzmarktes werden die vorgeschlagenen Regelungen dazu beitragen, die durch den Schwarzmarkt induzierten Negativeffekte des Schwarzmarktes zu perpetuieren. Die vorgeschlagenen Regeln konterkarieren somit weiter die Intention, durch eine Teil-Legalisierung von Cannabisanbau und -konsum den Schwarzmarkt zurückzudrängen und Jugend- und Gesundheitsschutz zu stärken.

Interessenverknüpfung

17. Ich bin Mitglied im wissenschaftlichen Beirat des Cannabiswirtschaftsverbandes BvCW e.V. Für diese ehrenamtliche Tätigkeit erhalte ich keinerlei Honorar oder Aufwandsentschädigung.