Vorschlag für einen verantwortungsvollen Umgang mit Cannabis in Deutschland

-

Notwendige Schritte zur effizienten Umsetzung einer Regulierung von Cannabis für den Freizeitgebrauch

Impressum

Herausgeber

Cantourage GmbH
Heinrich-Mann-Str. 12
14532 Kleinmachnow

public-affairs@cantourage.com
Tel: 0049 (0)30 / 4701 350 - 50
Fax: 0049 (0)30 / 4701 350 - 55

Disclaimer

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung der Autor:innen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche und juristische Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen bei der Cantourage GmbH.

Inhalt

Impressum 2
Herausgeber 2
Disclaimer 2
Zusammenfassung 4
1. Pläne der der über die Regierungskoalition verhandelnden Parteien SPD, FDP und Bündnis90/Die Grünen 7
2. Probleme der Legalisierung und Entkriminalisierung 8
3. Eingliederung in nationale und internationale rechtliche Rahmen 9
Internationaler rechtlicher Rahmen 9
Rechtlicher Rahmen in Deutschland 10
Lösung: Cannabis weiterhin als BtM jedoch rezeptfrei als OTC 11
4. Kontrollierte Bedingungen vom Anbau bis zur Abgabe: Kultivierung, Verarbeitung, Logistik, Vertrieb 12
5. Monografien zu Produktkategorien und mögliche Erweiterungen 14
Darreichungsformen von Medizinalcannabis in Deutschland 14
Darreichungsformen bei einer kontrollierten Abgabe/nach einer Liberalisierung 15
6. Präventionsmaßnahmen und Bekämpfung der Kriminalität 16
7. Steuereinnahmen, Kosteneinsparungen bei der Polizeiarbeit 17
Finanzmodell entlang der Wertschöpfungskette 17
8. Fazit 18

Zusammenfassung

Die Parteien der angestrebten Regierungskoalition für die 20. Legislaturperiode haben sich in ihren Wahlprogrammen für einen neuen Umgang mit Cannabis in der Gesellschaft ausgesprochen. Ziele dabei sind insbesondere der Gesundheits- und, Jugendschutz, Entkriminalisierung sowie finanzielle Aspekte wie erhöhte Steuereinahmen und reduzierte Kosten bei Justiz und Polizei. Während die Ziele zwischen den Koalitionären weitestgehend kongruent sind, unterscheiden sich die Konzepte zum Erreichen dieser. Aus Sicht der Autor:innen haben die Konzepte gravierende Mängel, weil sie nicht geeignet sind, um die gesetzten Ziele zu erreichen und darüber hinaus an juristische und bürokratische Grenzen stoßen.

Seit 2017 ist Cannabis für medizinische Zwecke in Deutschland gesetzlich geregelt und somit auch die Wertschöpfungskette vom Anbau über die Einfuhr, Weiterverarbeitung, Logistik und Distribution durch Apotheken regulatorisch gelöst. Auch sind Produktkategorien über Monografien definiert. Die Brutto-Abgabe-Preise von medizinischem Cannabis befinden sich inzwischen auf und teilweise unter den Preisen auf dem Schwarzmarkt und beweisen damit die Effizienz dieses Systems. Die Abgabe über Apotheken, welche sich in Deutschland im Privatbesitz der jeweiligen Apotheker:innen befinden, läuft nicht nur sicher und ist vor Eingriffen der organisierten Kriminalität geschützt, sie ist auch sehr effizient und könnte sofort mit Inkrafttreten eines Gesetzes zur kontrollierten Abgabe von Cannabis für den Freizeitgebrauch operationalisiert werden. Aus diesen Gründen empfehlen die Autor:innen, Cannabis in Deutschland nicht zu legalisieren, sondern zu regulieren. Die Produkte sollten in Zukunft weiterhin als Betäubungsmittel (BtM) behandelt werden, dabei jedoch von der Rezeptpflicht befreit und als Over-the-Counter (OTC) Arzneimittel in Apotheken an volljährige Bürger:innen abgegeben werden. Aus Sicht der Autor:innen besteht die Möglichkeit, dies im nationalen Recht einzugliedern, indem Cannabis als OTC Arzneimittel von den aktuellen betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften ausgenommen wird.

Dadurch werden die unter Kapitel 1 aufgeführten Ziele der verhandelnden Parteien erreicht sowie ein rechtlicher Rahmen geschaffen, der, wie in Kapitel 3 und 4 beschrieben, ohne Änderung internationaler Regelungen auskommt. Im Rahmen der Single Convention on Narcotic Drugs ist ein Export von Cannabis für die teilnehmenden Länder nach Deutschland und damit auch eine gesicherte Versorgung und kurzfristige Verfügbarkeit des gesamten Spektrums von Cannabis nur dann mit Sicherheit in Zukunft möglich, wenn nicht gegen internationale Konventionen zum Umgang mit Suchtstoffen verstoßen wird. Nicht zu unterschätzen sind dabei auch die – im Vergleich zu allen anderen Modellen – in geringem Umfang neu zu regelnden Aspekten, was zu einer schnellen Umsetzung führen wird. Die gesamte Wertschöpfungskette ist sowohl qualitativ

(GACP/GMP) als auch produktspezifisch (Monografien) und operativ (Lizenzen für am Cannabishandel beteiligen Unternehmen) für den Bereich des medizinischen Cannabis bereits rechtlich implementiert. Neue Aspekte auf dieses funktionierende System aufzusetzen, wie etwa das Schaffen neuer Produktkategorien, ist somit nicht nur effizient und effektiv, sondern auch rechtlich umsetzbar. Mit dem vorgeschlagenen Modell kann die neue Regierungskoalition eines ihrer möglichen Projekte für die kommende Legislaturperiode in kurzer Zeit erfolgreich umsetzen und Ressourcen für andere wichtige Zukunftsaufgaben einsetzen.

Dieses Papier dient als Gedankenanstoß und Diskussionsgrundlage für einen alternativen Weg zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Cannabis in Deutschland und skizziert notwendige Schritte zur effizienten Umsetzung einer Regulierung von Cannabis für den Freizeitgebrauch. Die Autor:innen arbeiten seit einigen Jahren im Bereich des medizinischen Cannabis, haben z.B. bereits im Jahr 2015 erste Importe aus dem Ausland durchgeführt, in mehr als ein halbes Dutzend europäische Länder Cannabis exportiert und haben Ausschreibungen zum Anbau von Cannabis in Deutschland gewinnen können. Die Autor:innen hoffen mit dem Papier sinnvoll zur aktuellen Diskussion beitragen zu können.

Begriffserklärung

Cannabis – Der Begriff wird in diesem Paper als Überbegriff für folgende Erzeugnisse und Produkte genutzt, angelehnt an den Entwurf des Cannabiskontrollgesetzes von Bündnis 90/Die Grünen[1]:

- Samen, Pflanzen und Pflanzenteile der Gattung Cannabis,
- das abgesonderte Hartz der zur Gattung Cannabis gehörenden Pflanzen (Haschisch)
- das extrahierte Öl (Haschischöl) und sonstige Konzentrate und Extrakte und
- cannabishaltige Zubereitungen, Mischungen oder Lebensmittel

wenn sie einen Gehalt von mehr als 0,2 % THC haben oder, im Falle von Samen und nicht geernteten Pflanzen, wenn sie nach ihren biologischen Eigenschaften einen solchen THC-Gehalt in weiteren Entwicklungsstadien regelmäßig haben können.[2]

Entkriminalisierung – Bestimmte Verhaltensweisen oder Handlungen werden nicht mehr als ordnungsrechtlich und strafrechtlich relevant eingestuft. Dadurch wird nicht das Verhalten legal; andere strafrechtliche Sanktionen können nach wie vor angewendet werden. Im Hinblick auf die Debatte um Cannabis für den Freizeitgebrauch sind damit hauptsächlich Vorschriften über Erwerb, Besitz und Eigengebrauch im Gegensatz zum Drogenhandel gemeint.[2]

Legalisierung – Bezeichnet die Aufhebung eines Verbots in Bezug auf eine Handlung, die zuvor mit einem Verbot belegt war. Im Zusammenhang mit Drogen handelt es sich dabei meist um die Einstellung der strafrechtlichen und anderweitigen Sanktionierung, wobei sonstige Vorschriften die Zulässigkeit weiterhin einschränken können. Dieser Begriff wird vor allem in Bezug auf den Drogenhandel verwendet.[2]

Regulierung – Bedeutet, dass der Handel oder Konsum einer Substanz auf der Grundlage einer Reihe von Vorschriften und Beschränkungen geregelt wird, wie dies beispielsweise bei Alkohol und Tabak der Fall ist. Regulierungssysteme wie Altersbeschränkungen und die Überwachung von Verkaufsstellen kontrollieren in der Regel den Zugang zu einer Substanz. Auch für die Bewerbung von Substanzen können Einschränkungen gelten. Im Falle eines Verstoßes gegen derartige Vorschriften können strafrechtliche oder anderweitige Sanktionen verhängt werden.[2]

[1] Drucksache 19/819, Deutscher Bundestag – 19. Wahlperiode

[2] European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs, 2019

1. Pläne der der über die Regierungskoalition verhandelnden Parteien SPD, FDP und Bündnis90/Die Grünen

Die über die Regierungskoalition verhandelnden Partien sind sich darin einig, dass der aktuelle Umgang mit Cannabis in Politik und Gesellschaft überarbeitet werden muss und möchten sich für mehr Jugendschutz und Prävention einsetzen.

Die SPD plant den Ansatz von regulierter Abgabe von Cannabis an Erwachsene in Modellprojekten sowie eine Abschaffung strafrechtlicher Verfolgung beim Besitz kleiner Mengen. [3]

Die Grünen setzen auf Prävention und Hilfe anstelle von Bestrafung und möchten den Verkauf von Cannabis in lizensierten Fachgeschäften ermöglichen. [4]

Auch die FDP setzt auf die kontrollierte Abgabe von Cannabis in Fachgeschäften, um hohe Qualität und den Jugendschutz zu gewährleisten. Zudem wurde die Abgabe über Apotheken kürzlich vorgeschlagen. [5]

In dem kürzlich veröffentlichen Ergebnis-Papier der Koalitions-Arbeitsgruppe Gesundheit und Pflege heißt es: „Wir führen die kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizensierten Geschäften ein“. Dadurch werde die Qualität kontrolliert, die Weitergabe verunreinigter Substanzen verhindert und der Jugendschutz gewährleistet.[6]

ZIELE	SPD	DIE GRÜNEN	FDP	BTM ALS OTC
JUGENDSCHUTZ / PRÄVENTION / GESUNDHEITSSCHUTZ	Ja	Ja	Ja	Ja
REDUZIERUNG KRIMINELLER STRUKTUREN	Nein	Ja	Ja	Ja
KONTROLLIERTE ABGABE	Ja	Ja	Ja	Ja
HOHE (MEDIZINISCHE) QUALITÄT	Zum Teil	Zum Teil	Zum Teil	Ja
STEUEREINNAHMEN	k.A.	k.A.	Ja	Ja
VEREINBAR MIT UN KONVENTIONEN	Nein	Nein	Nein	Ja

Tabelle 1: Modellvergleich zur Regulierung von Cannabis; eigene Darstellung

[3] Das Zukunftsprogramm der SPD, S. 52

[4] Bundestagswahlprogramm 2021 BUNDNIS 90 / DIE GRUNEN, S. 129

[5] Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2021, S. 30

[6] https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/129244/Ampel-Parteien-einigen-sich-auf-Legalisierung-von-Cannabis

2. Probleme der Legalisierung und Entkriminalisierung

Die Legalisierungsdebatte wirft viele Fragen hinsichtlich der praktischen Umsetzung einer Legalisierung von Cannabis in Deutschland auf. Aufgrund der fehlenden Erfahrungswerte sind diese Fragen nicht einfach zu beantworten. Die deutsche Politik steht mit ihren Plänen, Cannabiskonsum zu legalisieren, nicht alleine da. Erfahrungswerte und Studien zur Legalisierung aus denjenigen Ländern, die planen, Cannabiskonsum zu legalisieren oder schon legalisiert haben, können hilfreich für die Umsetzung einer schrittweisen Regulierung im deutschen Kontext sein.

Unter „Legalisierung von Cannabis" wird in der öffentlichen Debatte meist davon ausgegangen, dass Cannabis nicht mehr als Betäubungsmittel eingestuft wird. Eine weitere Annahme ist, dass die Produkte zwar unter Auflagen, aber frei verkäuflich wie Alkohol oder Tabak angeboten werden. Auf dieses Modell baut die Gesetzgebung in Kanada und Uruguay. Damit verstoßen diese Länder gegen die UN-Konventionen zum Umgang mit Suchtstoffen (siehe Kapitel 3). Die Konsequenz aus diesem Verstoß ist nach dem Verständnis der Autor:innen, dass keine der Vertragsparteien Cannabis (mindestens für den Freizeitgebrauch) in diese Länder exportieren darf. In Kanada sind einige der weltweit größten Cannabisproduzenten ansässig und können den lokalen Bedarf decken. Zwar wird in Deutschland mittlerweile ebenfalls Cannabis für medizinische Zwecke angebaut, jedoch deckt die Produktionskapazität zurzeit nicht einmal annähernd den medizinischen Bedarf. Die Autor:innen sehen die Gefahr, dass Deutschland also im Fall einer Cannabislegalisierung gegen die genannten UN-Konventionen verstoßen würde, nicht mehr mit Cannabis beliefert werden dürfte und somit kein Produkt für den legalen Markt (kurz- und mittelfristig) anbieten könnte.

Die de-facto Entkriminalisierung des Besitzes und des Handels von Cannabis durch das Nichtausüben strafrechtlicher Verfolgung, wie etwa in den Niederlanden, widerspricht zwar nicht direkt der UN-Konvention, wirft jedoch andere Probleme auf. So ist eine „Entkriminalisierung" nicht mit einer „Legalisierung" gleichzusetzen. Insbesondere Anbau, Verarbeitung und Vertrieb können nicht legal betrieben werden, sondern bestenfalls geduldet. In den Niederlanden ist es dadurch zu einem drastischen Erstarken der organisierten Kriminalität gekommen, da insbesondere Anbau, Verarbeitung und Vertrieb sehr lukrative Teile der Wertschöpfungskette darstellen. [7]

Sowohl eine Legalisierung in der oben beschriebenen Form als auch eine Entkriminalisierung sind in Deutschland somit weder machbar noch erstrebenswert. Vielmehr müssen die Ziele des Jugend- und Gesundheitsschutzes, der Prävention und der Substanzkontrolle auf anderem Wege umgesetzt werden.

[7] https://www.dw.com/de/niederlande-liberale-drogenpolitik-mit-folgen/a-51443345

3. Eingliederung in nationale und internationale rechtliche Rahmen

Internationaler rechtlicher Rahmen

Deutschland ist Vertragspartei der Single Convention on Narcotic Drugs von 1961[8], der Convention on Psychotropic Substances von 1971[9] und der United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances von 1988[10]. Die Konvention von 1961 verbietet Anbau und Handel mit natürlich vorkommenden Drogen wie Cannabis; der Vertrag von 1971 verbietet die Herstellung und den Handel mit synthetischen Drogen wie Barbituraten und Amphetaminen; und die Konvention von 1988 verlangt von den Staaten, den Besitz illegaler Drogen zu kriminalisieren.

Diese Verträge sollen den Missbrauch von Drogen verhindern, indem die teilnehmenden Nationen sich verpflichten, Besitz, Anbau, Produktion, Import, Verkauf und Verteilung der darin beschriebenen Substanzen für nicht-medizinische Zwecke zu kriminalisieren.[11] Vorbehaltlich ihrer verfassungsmäßigen Grundsätze und der Grundkonzepte ihrer Rechtsordnung ergreift jede Vertragspartei die Maßnahmen, die erforderlich sind, um den Besitz, den Erwerb oder den Anbau von Suchtstoffen oder Psychopharmaka bei vorsätzlicher Begehung nach ihrem innerstaatlichen Recht für strafbar zu erklären.

Das International Narcotics Control Board interpretiert diese Bestimmung in der Regel so, dass Staaten Straftaten in Bezug auf den Besitz von Drogen verfolgen müssen. Die Konventionen legen klar fest, dass kontrollierte Substanzen auf wissenschaftliche und medizinische Zwecke zu beschränken sind.

Einige UN-Mitgliedsstaaten sind jedoch bereits davon abgewichen, einfachen Drogenbesitz zu kriminalisieren. Die individuelle Umsetzung reicht von subtilen Erhöhungen des tolerierten Eigenbedarfs in Portugal über ein nicht Ausüben von Gesetzen zur Kriminalisierung des Drogenbesitzes in den Niederlanden bis hin zu einer de jure Legalisierung eines regulierten Marktes für Cannabis in Kanada, Uruguay und in einigen US-Staaten.

Cindy Fazey, ehemalige Chief of Demand Reconstruction beim Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen, glaubt, dass die Verträge genügend Unklarheiten und Schlupflöcher aufweisen, um einen gewissen Spielraum zu lassen. In ihrem Bericht mit

[8] United Nations Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 as amended by the 1972 Protocol

[9] United Nations Convention on Psychotropic Substances of 1971

[10] United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988

[11] HABIBI, Roojin; HOFFMAN, Steven J. Legalizing cannabis violates the UN drug control treaties, but progressive countries like Canada have options. *Ottawa L. Rev.*, 2017, 49. Jg., S. 427.

dem Titel „The Mechanics and Dynamics of the UN System for International Drug Control“ stellt sie fest:

> „Viele Länder haben inzwischen beschlossen, nicht das volle Gewicht der strafrechtlichen Sanktionen gegen Personen anzuwenden, die im Besitz von Drogen für den persönlichen Konsum sind. In den Konventionen heißt es, dass nach innerstaatlichem Strafrecht eine Straftat vorliegen muss, aber nicht, dass das Gesetz durchgesetzt werden muss oder dass Sanktionen verhängt werden sollen. […] Trotz solcher Grauzonen ist der Spielraum keineswegs unbegrenzt. Die Zentralität des Grundsatzes der Begrenzung von Betäubungsmitteln und Psychopharmaka für medizinische und wissenschaftliche Zwecke lässt keinen Raum für die rechtliche Möglichkeit des Freizeitkonsums […] Die Nationen mögen derzeit die Grenzen des internationalen Systems verschieben, aber die Verfolgung jeglicher Maßnahmen zur formellen Legalisierung des nichtmedizinischen und nichtwissenschaftlichen Drogenkonsums würde entweder eine Vertragsrevision oder einen vollständigen oder teilweisen Rückzug aus dem derzeitigen Regime erfordern.“[12]

Es ist aus Sicht der Autor:innen nicht auszuschließen, dass die Bundesrepublik Deutschland – ohne ein an dieses Risiko angepasstes Vorgehen – im Fall einer umfassenden Legalisierung der nicht allein medizinischen Nutzung von Cannabis gegen die UN Single Convention on Narcotic Drugs von 1961 verstoßen könnte.[13] Um diesem Risiko einer völkerrechtswidrigen Gesetzgebung zu begegnen, wäre zwar im Grundsatz denkbar, dass die Bundesrepublik Deutschland aus dem vorgenannten Abkommen austreten und unter dem Vorbehalt einer Legalisierung von Cannabis für den nichtmedizinischen Gebrauch unmittelbar wieder beitreten könnte.[14] Allerdings dürfte der Voraussicht nach – unbeschadet einer potentiell kontroversen Bewertung der völkerrechtlichen Zulässigkeit eines solchen Vorgehens – insofern jedenfalls mit einem nicht unerheblichen administrativen und politischen Aufwand zu rechnen sein.

Rechtlicher Rahmen in Deutschland

Nach § 1 des deutschen Betäubungsmittelgesetztes (BtMG) ist im Zusammenhang mit Cannabis Folgendes strafbar: Besitz, Kauf, Verkauf, Einfuhr, Ausfuhr, Weitergabe und Inverkehrbringen. Lediglich der Konsum von Cannabis ist in Deutschland nicht explizit verboten.

---

[12] Bewley-Taylor, Dave & Fazey, Cindy & Solinge, Tim. (2003). The Mechanics and Dynamics of the UN System for International Drug Control. Forward Thinking on Drugs.

[13] https://www.incb.org/incb/en/news/press-releases/2018/statement-by-the-international-narcotics-control-board-on-the-entry-into-force-of-bill-c-45-legalising-cannabis-for-non-medical-purposes-in-canada.html

[14] Drucksache 19/819, Deutscher Bundestag – 19. Wahlperiode, S. 44

Mit dem am 10.03.2017 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher und anderer Vorschriften hat die Gesetzgeberin die Position von Cannabis in den Anlagen I bis III zu § 1 Abs. 1 BtMG geändert. Das BtMG unterscheidet seitdem zwischen Cannabis der Anlage III (Verwendung zu medizinischen Zwecken) und Cannabis der Anlage I (grundsätzlich nicht verkehrsfähiges und nicht verschreibungsfähiges Cannabis). Anlage I sieht Ausnahmeregelungen für Nutzhanf vor.

Lösung: Cannabis weiterhin als BtM jedoch rezeptfrei als OTC

Deutschland ist bereits in der aktuellen Situation auf den Import von Cannabis angewiesen. So wurden im Jahr 2019 20.774 kg Cannabis nach Deutschland importiert, Tendenz steigend.[15] Für einen Anbau in Deutschland wurden bisher Lizenzen für eine Menge von 10.400 kg über vier Jahre erteilt,[16] wodurch der aktuelle Bedarf für medizinisches Cannabis bei Weitem nicht gedeckt wird.
Deutschland ist somit auf den Import von Cannabisblüten angewiesen, insbesondere, wenn der Zugang zu cannabishaltigen Produkten für einen größeren Personenkreis ermöglicht wird.
Um einen Verstoß gegen völkerrechtliche Verträge zu vermeiden, sollte Cannabis den Status als Arzneimittel und Betäubungsmittel beibehalten. Für einen vereinfachten Zugang als OTC-Arzneimittel in Apotheken sollte die Rezeptpflicht jedoch aufgehoben werden. Vorstellbar ist dabei eine Änderung des BtMG, um Cannabis als OTC von den betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften der Rezeptpflicht auszunehmen. Zudem sollte Cannabis nicht mehr als Zubereitung angesehen werden, sondern eine gesonderte Einstufung erhalten, damit Cannabis ohne Weiterverarbeitung in der Apotheke als OTC abgeben werden kann. Aus diesem Grund empfehlen die Autor:innen die Entwicklung einer Standardzulassung gemäß der Verordnung über Standardzulassung für Arzneimittel für Cannabisblüten, um den Status von Cannabisblüten als Fertigarzneimittel zu realisieren. Aktuell können Cannabisblüten als Rezepturarzneimittel vertrieben werden.

Die kontrollierte Abgabe durch Apotheker:innen bleibt weiterhin gewährleistet. Mit einem Netz von über 20.000 Apotheken besteht bereits eine Infrastruktur, um eine direkte Abgabe überall in Deutschland zu realisieren. Durch die weiterhin strenge Kontrolle als Betäubungsmittel sowie durch das Fremd- und Mehrbesitzverbot von Apotheken wäre die Wertschöpfungskette von Anbau über Produktion bis hin zur Abgabe vom Eingriff krimineller Strukturen gut geschützt.

[15] Deutscher Bundestag (Drucksache 19/21739) Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP – Drucksache 19/21416 – Import von Cannabisblüten aus dem Ausland
[16] Pressemitteilung BfArM Nummer 4/19 vom 20.05.2019

Die erforderliche Gesetzesänderung im Betäubungsmittelrecht unterliegt der nationalen Rechtslage und steht nicht im Widerspruch zu den International Drug Control Conventions.
Im Gegensatz zu den Lösungen anderer Staaten (siehe Tabelle 2), werden nur in dem von den Autor:innen vorgeschlagenen deutschen Modell internationale Verpflichtungen erfüllt, kontrollierte Qualität und Abgabe garantiert, auf eine vorhandene Infrastruktur zurückgegriffen und vollkommene Straffreiheit für alle Beteiligen in der Wertschöpfungskette inklusive der Konsument:innen sichergestellt.

	EINHALTEN INTERNATIONALER VERPFLICHTUNGEN	KONTROLLIERTE ABGABE	KONTROLLIERTE (MEDIZINISCHE) QUALITÄT	VORHANDENE INFRA-STRUKTUR	STRAF-FREIHEIT
KANADA	Nein	Ja	Zum Teil	Nein	Ja
NIEDERLANDE	Ja	Nein	Nein	Ja	Zum Teil
PORTUGAL	Ja	Nein	Nein	-	Zum Teil
URUGUAY	Nein	Nein	Nein	-	Ja
BTM ALS OTC	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Tabelle 2: Modelle zur Cannabis-Legalisierung

4. Kontrollierte Bedingungen vom Anbau bis zur Abgabe: Kultivierung, Verarbeitung, Logistik, Vertrieb

Bleibt Cannabis in Deutschland grundsätzlich medizinisch, so kann der Gesetzgeber auf die aktuellen Regelungen für den Anbau, Verarbeitung, Logistik und den Vertrieb aufsetzen. Im Folgenden sind die grundlegenden Regelungen kurz beschrieben und der, im Vergleich zu anderen Modellen sehr geringe, Anpassungsbedarf skizziert.

Der Anbau von Cannabis richtet sich in Deutschland nach dem Arzneimittelrecht (Arzneimittelgesetz (AMG)) und der Arzneimittel- und Wirkstoffherstellungsverordnung (AMWHV)) und ist unter nationaler Umsetzung der europäischen arzneimittelrechtlichen Rahmenbedingung des europäischen GMP-Leitfadens geregelt. Im EU-GMP Leitfaden sind in Teil 2, ANNEX 7 die Herstellung von Phytopharmaka geregelt. Die vorangehenden Qualitätsaspekte beim Arzneipflanzenanbau sind dagegen durch die Good Agricultural and Collection Practice (GACP) geregelt. Des Weiteren existieren DAB (Deutsches Arzneibuch) bzw. DAC (Deutscher Arzneimittel Codex) Monografien für Blüten, Extrakte bzw. Dronabinol. Arzneimittelrechtlich ist medizinisches Cannabis mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher und anderer Vorschriften seit 10. März 2017 in Deutschland erstmals verschreibungsfähig. Es ist betäubungsmittel-rechtlich in Anlage III als verkehrsfähiges und verschreibungsfähiges Betäubungsmittel

aufgeführt und entsprechend wurden die Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung (BtMVV), die Betäubungsmittel-Außenhandelsverordnung (BtMAHV) und das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) angepasst.

Bereits heute müssen nicht mehr sämtliche klassischen Therapiemöglichkeiten ausgeschöpft werden, wenn andere Mittel denselben Erfolg versprechen. Die formelle Verschreibungsvoraussetzungen der BtMVV ist auch für Cannabis zu beachten.[17]
Somit ist die Verschreibung von Cannabis als Phytopharmakon möglich. Ärzt:innen entscheiden über die Indikation; die Abgabe erfolgt in der Apotheke als Rezeptur.

Auch ist zu beachten, dass nach § 15 BtMG jede Teilnehmer:in am Betäubungsmittelverkehr die in ihrem Besitz befindlichen Betäubungsmittel gesondert aufzubewahren und gegen unbefugte Entnahme zu sichern hat. Die entsprechende Richtlinie über Maßnahmen zur Sicherung von Betäubungsmittelvorräten bei Erlaubnisinhabern nach § 3 BtMG wird dabei aktuell nicht nur für die Lagerung von Cannabis, sondern auch bei der Kultivierung in Deutschland angewendet. Dies führt dazu, dass Cannabis in geschlossenen Gebäuden mit Klinkermauerwerk oder Stahlbeton in einer Stärke von mindestens 24 cm mit beidseitigem Baustahlgewebe und sehr aufwändiger Sicherheitstechnik anzubauen ist. Folgen sind hohe Kosten der Gebäude und eine schlechte Umweltbilanz durch die Kultivierung mit künstlichem Licht und Klima.
Um Cannabis in Zukunft weiterhin als Betäubungsmittel, jedoch als rezeptfreies OTC über Apotheken zu vertreiben, werden daher entsprechende Anpassungen des AMG, der AMWHV, dem BtMG bzw. der Sicherungsrichtlinie für Cannabis sowie eine Überarbeitung der Monografien vorgeschlagen.

Wird diesem Vorschlag entsprochen, ist die zukünftige, aber auch kurzfristige Versorgung eines neu entstehenden Cannabismarktes in Deutschland gesichert. Internationale Unternehmen, die bereits heute Cannabis in großen Mengen (aktuell >10t pro Jahr) nach Deutschland liefern, besitzen ausreichend Produktionskapazitäten, um diesen Markt zu versorgen. Rechtlich ist der Import wie oben beschrieben bereist heute für medizinisches Cannabis geregelt und würde daher keine wesentliche Änderung für Unternehmen im Ausland bedeuten.

Der Verkauf von Cannabis als OTC-BtM kann rechtlich nur – wie bereits heute – über die etwa 20.000 Apotheken in Deutschland erfolgen. Die aktuelle Notwendigkeit der Umverpackung und Prüfung sollte in Zukunft durch angepasste Regelungen vermieden werden, d.h. eine Neukategorisierung ist hier notwendig.

[17] Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung vom 20. Januar 1998 (BGBl. I S. 74, 80), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 18. Mai 2021 (BGBl. I S. 1096) geändert worden ist

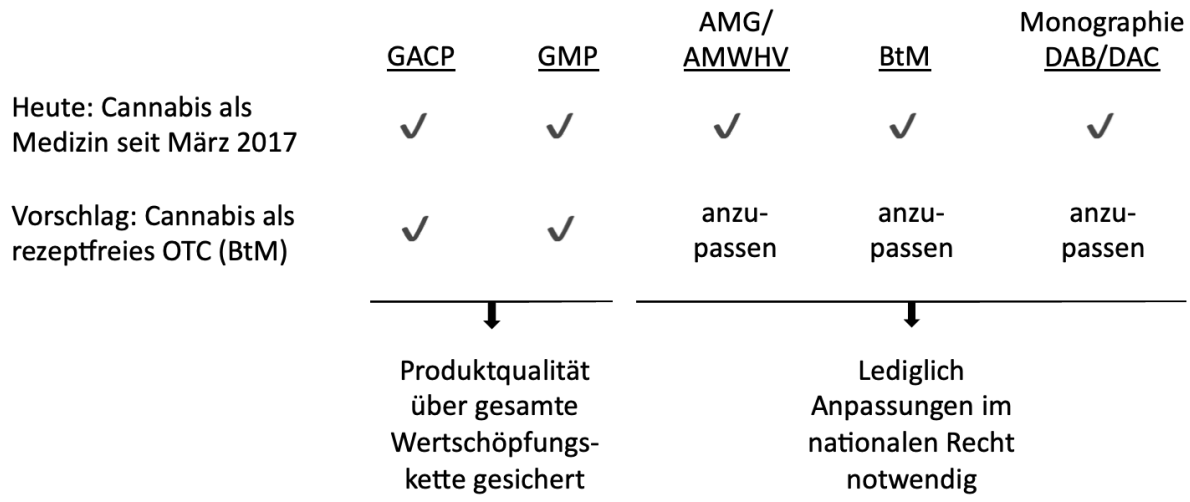

Tabelle 3: Notwendige Gesetzesänderungen, um Cannabis als BtM OTC abzugeben

Die Vorteile des Vertriebs über Apotheken sind offensichtlich:

- Bereits existierende Erfahrung einer Vielzahl von Apotheken mit Cannabis bei mehr als 100.000 Patienten
- Bestehende Abgabestellen, keine Notwendigkeit zum Aufbau neuer Geschäfte und entsprechender Regelungen
- Keine Abhängigkeit der Abgabestellen von Cannabis als einziger Produktkategorie, damit geringes Potential für kriminelle Strukturen (Negativbeispiel: aktuelle Problematik der Coffeeshops in den Niederlanden)
- Apotheken in Deutschland im Privatbesitz der jeweiligen Apotheker:innen, damit garantierte Unabhängigkeit
- Gut kontrollierbare Abgabe ausschließlich an volljährige Bürger:innen, Erfahrung mit Kontrolle bei Personal
- Gut ausgebildetes Personal für Aufklärung und Jugendschutz

5. Monografien zu Produktkategorien und mögliche Erweiterungen

Die bisher existierenden Monografien zu Cannabisprodukten umfassen unter anderem Blüten, Extrakte, Ölige Tropfen und Kapseln. Weitere Monografien sind nötig, um das reale Konsumverhalten von nicht-medizinisch genutztem Cannabis abzubilden.

Darreichungsformen von Medizinalcannabis in Deutschland

Wenn Ärzt:innen und Patient:innen die Behandlung mit Medizinalcannabis als erfolgsversprechend ansehen, stellt sich danach häufig die Frage der Darreichungsform. Hierbei gilt es zu beachten, dass die Qualität der Blüte bei jeglicher Art des Cannabiskonsums die

wichtigste Rolle spielt. Cannabis sollte nur konsumiert werden, wenn das Produkt erwiesenermaßen pur und frei von Zusätzen ist.

Die hohe Qualität wird in Deutschland im medizinischen Bereich unter anderem durch GACP, GMP, Good Distribution Practice (GDP) sowie durch folgende NRF-Monografien geregelt:

- 22.7 Dronabinol-Kapseln
- 22.8 Ölige Dronabinol-Tropfen 25 mg/ml
- 22.10 Ölige Cannabidiol-Lösung 50 mg/ml
- 22.12 Cannabisblüten zur Inhalation nach Verdampfung; beigefügter 1-mL-Dosierlöffel vorzugsweise für Einzeldosen zu 0,1 g
- 22.13. Cannabisblüten in Einzeldosen zur Inhalation nach Verdampfung; Einzeldosen ab etwa 0,01 g bis etwa 0,1 g
- 22.14. Cannabisblüten zur Teezubereitung; beigefügter 1,7-mL-Dosierlöffel für Einzeldosis zu 0,25 g oder einem Vielfachen davon
- 22.15. Cannabisblüten in Einzeldosen zu 0,25 g / 0,5 g / 0,75 g /1 g zur Teezubereitung

Darreichungsformen bei einer kontrollierten Abgabe/nach einer Liberalisierung

Vergleicht man die oben dargestellten medizinischen Darreichungsformen in Deutschland mit dem Konsumverhalten in legalisierten Märkten, werden in diesen zusätzlich zu Blüten und Extrakten insbesondere auch sog. Edibles (cannabishaltige Esswaren) und Vape Pens bevorzugt konsumiert (siehe Abbildung 1).
Im Zuge einer kontrollierten Abgabe und dem Ziel der Eindämmung des Schwarzmarktes empfehlen daher die Autor:innen, diese und andere Darreichungsformen in die Regelungen aufzunehmen.
Dies ist schon in Ländern wie Kanada zu beobachten, in denen die Legalisierung von Cannabis schon weiter vorangeschritten ist. Eine größere Produktauswahl kann Cannabiskonsumenten zudem dazu verleiten, ihre derzeitigen Konsummethoden zu überdenken und wohlmöglich auf gesündere Alternativen im Vergleich zum Rauchen umzusteigen. Besonders signifikant ist der Rückgang beim Rauchen von Cannabisblüten in Kanada um fast 20% zwischen 2017-2020, ein Indikator dafür, dass Cannabiskonsumenten nach einer Legalisierung andere Konsummethoden dem Rauchen vorziehen.[18]

[18] Health Canada – 2020 Canadian Cannabis Survey (CCS)

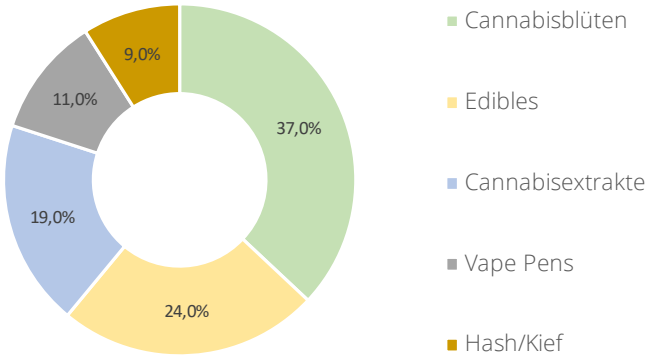

Abbildung 1: Konsumierte Cannabisprodukte, Kanada, 2020[18]

6. Präventionsmaßnahmen und Bekämpfung der Kriminalität

Im Zuge einer kontrollierten Abgabe muss sich die Politik auch mit Themen wie Suchtprävention, Aufklärungsmaßnahmen, Jugendschutz sowie der Bekämpfung von organisierter Kriminalität befassen.

Hierbei gilt zu beachten, dass trotz eines Cannabisverbotes die Zahl der Cannabiskonsument:innen seit Jahren unverändert hoch geblieben ist.[19] Unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist der Konsum in den letzten Jahren sogar weiter angestiegen.[20] Auf dem Schwarzmarkt gibt es keinen Jugend- oder Verbraucherschutz, die Konzentration und Reinheit der Produktinhaltsstoffe bleibt im Verborgenen. Verunreinigen durch gefährliche Streckmittel wie Blei, Glas oder zugesetzte synthetische Cannabinoide erhöhen das gesundheitliche Risiko. Zudem erleichtert der Bezug über den Schwarzmarkt auch den Bezug von härteren Drogen und unterstützt die organisierte Kriminalität.

Ein reguliertes und überwachtes System für Anbau, Handel und Abgabe von Cannabis kriminalisiert volljährige Konsument:innen nicht länger und trocknet den Schwarzmarkt aus. Dies entlastet die Strafverfolgungsbehörden, die zurzeit mit ineffektiven und kostspieligen Methoden im Bereich Cannabisbekämpfung vorgehen. Zudem greifen – im Gegensatz zu heute – Verbraucher- und Jugendschutz sowie Suchtpräventionsprogramme. Eine Regulierung schützt damit diejenigen, die schutzbedürftig sind, nämlich Minderjährige und Menschen mit problematischen Konsummustern. Schließlich sollte bedacht werden, dass die erhobene Cannabissteuer zur Finanzierung von öffentlichen

[19] Jockers-Scherübl, M & Wolf, T & Rentzsch, Johannes. (2015). Cannabis und psychische Komorbidität sowie deren kognitive Folgen mit dem Schwerpunkt schizophrene Erkrankungen. Suchttherapie. 16. 10.1055/s-0035-1557647.
[20] https://www.tagesschau.de/inland/cannabis-151.html

Aufklärungs- und Präventionskampagnen sowie von Bildungsmaßnahmen verwendet werden sollte.

7. Steuereinnahmen, Kosteneinsparungen bei der Polizeiarbeit

Die Regulierung von Cannabis in Deutschland bringt gleich mehrere positive wirtschaftliche Konsequenzen mit sich. So nimmt der Staat über verkaufte Produkte Umsatzsteuer und ggf. eine Cannabissteuer ein, neue Arbeitsplätze werden geschaffen, neue Unternehmen zahlen Körperschaftssteuer und Gewerbesteuer, Mitarbeiter:innen entrichten Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge. Zusätzlich werden Kosten im Justizsystem gespart, etwa für Gerichte, Staatsanwält:innen und JVAs und bei der Polizei. Hier werden zudem Kapazitäten für die Verfolgung anderer Delikte frei.
Eine aktuelle Berechnung beziffert die Summer der Einsparungen und zusätzlichen Einnahmen durch den Entfall einer Prohibition auf etwa 4,7 Mrd. € pro Jahr.[21]

Steuerart	**Einnahmen/Einsparungen in Euro**
Cannabis-Steuer	1.800.000.000
Umsatzsteuer	650.000.000
Gewerbesteuer	25.978.909
Körperschaftssteuer	58.867.248
Lohnsteuer	279.892.152
Sozialversicherungsaufkommen	525.949.740
Eingesparte Polizeikosten	1.051.185.370
Eingesparte Gerichtskosten	272.302.843
Eingesparte Justizvollzugskosten	41.111.200
Gesamt	**4.705.284.462**

Tabelle 4: Mögliche Einsparungen und Einnahmen durch ein legales Abgabemodell[20]

Finanzmodell entlang der Wertschöpfungskette

Das oben genannte Modell bildet jedoch nicht alle Punkte der Wertschöpfungskette ab. So ist keine realistische Marge für die abgebenden Institutionen, in diesem Fall die Apotheken, berücksichtigt.
Das folgende Modell soll dies ergänzen: Die derzeitigen Einkaufspreise von Apotheken für Cannabisblüten liegen zwischen 4,30 € und 9,52 €[22], wobei einige Sorten im Einkauf auch teurer sein können. Vereinfacht wurde hier diese Preisspanne zusammenfassend für die

[21] Haucap, Knoke – Fiskalische Auswirkungen einer Cannabislegalisierung in Deutschland: Ein Update; Düsseldorf Institute for Competition Economics; 16.11.2021
[22] LAUER-TAXE® Stand 01.11.2021

Kosten für Anbau, Verarbeitung, Logistik und ggf. Import angenommen. Auf dem Schwarzmarkt kostet ein Gramm Cannabisblüte etwa 10€ pro Gramm[23]. Um Konsument:innen vom Schwarzmarkt zum legalen Erwerb von Cannabis zu bewegen, sollten die Abgabepreise diesem Preis etwa entsprechen. Der Abgabepreis an die Endverbraucher:innen in der Apotheke setzt sich zusammen aus der Mehrwertsteuer, den Preisen für Anbau, Produktion, Verarbeitung, Logistik, einem Aufschlag für die Apotheke und eventuell einer Cannabissteuer.

Anbau, Verarbeitung, Import, Logistik	4,30 € – (5,90 € –) 9,52 €
Apotheke	0,50 €
Cannabis-Steuer	2,00 €
Mehrwertsteuer 19%	1,30 € - 1,60 € - 2,28 €
Verkaufspreis (brutto)	**8,10 € – (10,00 € –) 14,30 €**

Tabelle 5: Finanzmodell zur Cannabisabgabe in Apotheken, eigene Berechnung

8. Fazit

Eine Neubewertung des Umgangs mit Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken wurde durch die Koalitions-Arbeitsgruppe von SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP in aussicht gestellt. In der öffentlichen Debatte wird über verschiedene Möglichkeiten diskutiert, dies zu realisieren. Hierbei geht es oft um Modellprojekte, Entkriminalisierung oder eine vollständige Legalisierung. Die Autor:innen haben gezeigt, dass diese Modelle Probleme mit sich bringen, die nicht ohne weiteres zu lösen sind.

Die bereits vorhandene Infrastruktur für medizinisches Cannabis sichert hohe Qualität der Ware vom Anbau bis zur Abgabe an den Endverbraucher und verhindert die Abgabe an unberechtigte Personen sowie den Eingriff krimineller Organisationen. Eine Anpassung nationaler Gesetze (etwa BtMG und AMG) könnte eine Abgabe von Cannabis über dieses System auch an Nicht-Patienten ermöglichen. Konkret schlagen die Autor:innen vor, Cannabis weiter als Betäubungsmittel zu behandeln, jedoch von der Rezeptpflicht zu befreien und als Over-the-Counter Arzneimittel in Apotheken abzugeben. Da Jugend- und Gesundheitsschutz sowie Suchtprävention bei den über die Regierungskoalition verhandelnden Partien und in der öffentlichen Debatte Hauptziele der Neuregulierung des Umgangs mit Cannabis sind, bietet sich die Nutzung einer sicheren und bereits vorhandenen Infrastruktur zur Abgabe, wie dem Netz aus rund 20.000 Apotheken mit ihrer guten räumlichen Abdeckung sowie ihrem hochqualifizierten Personal, an.

[23] https://de.statista.com/statistik/daten/studie/259953/umfrage/verkaufspreise-ausgewaehlter-illegaler-drogen-in-deutschland/

Beobachtungen in Ländern wie Kanada, in denen Cannabis für den Freizeitgebrauch bereits seit einigen Jahren legal ist, haben gezeigt, dass sich durch die Abkehr vom Schwarzmarkt alternative – und im Vergleich zum klassischen Rauchen weniger risikoreiche – Konsumformen wie Vape Pens oder Edibles etabliert haben. Entsprechende Produkte wären auch auf dem deutschen Markt anzudenken.

Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass eine Verschiebung der Wertschöpfungskette für den nicht-medizinischen Gebrauch von Cannabis vom Schwarzmarkt auf eine legale Infrastruktur neben zu erwartenden Steuereinnahmen von etwa 3,3 Milliarden Euro zusätzlich Kosteneinsparungen bei Polizei und Justiz von etwa 1,4 Milliarden Euro jährlich erwirken kann. Die Einnahmen aus einer eventuell erhobenen Cannabissteuer sollten in den Jugend- und Gesundheitsschutz sowie in die Suchtprävention fließen.

Das hier vorgeschlagene Modell zur regulierten Abgabe von Cannabis für nicht-medizinische Zwecke ist schnell umsetzbar, stellt die hohe Qualität der Produkte und eine gesicherte Abgabe an berechtige Personen sicher und erfordert lediglich Gesetzesänderungen auf nationaler Ebene, womit die Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen vermieden wird.