

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Konsumcannabisgesetzes – Nutzhanf liberalisierung

A. Problem und Ziel

Der Nutzhanfanbau bietet vielfältige Vorteile in Sachen nachhaltige Rohstoffe, Abmilderung des Klimawandels und Biodiversität.

Die Anbaufläche von Nutzhanf hat sich in Deutschland in den letzten Jahren stetig vergrößert, der Anbau behielt aber seinen Nischencharakter. Zuletzt hat sich die Anbaufläche sogar wieder verringert. Die Gründe für den Rückgang sind wirtschaftlicher, aber auch rechtlicher und bürokratischer Natur. In Bezug auf verschiedene Regelungen besteht ein hohes Maß an rechtlicher Unsicherheit beim Umgang mit Nutzhanf.

Das Vorhaben soll für mehr Rechtssicherheit und mehr Betätigungsfelder für den Nutzhanfsektor sorgen. Für den Verzehr zu Rauschzwecken bestimmte Cannabisprodukte, sogenannte Edibles sollen mit dem Nutzhanf liberalisierungsgesetz dagegen nicht erlaubt werden.

B. Lösung

Mit dem Vorhaben wird insbesondere die sogenannte Missbrauchsklausel in § 1 Nummer 9 Buchstabe a des Konsumcannabisgesetzes gestrichen und die damit verbundene Rechtsunsicherheit beim Umgang mit Nutzhanf beseitigt. Zudem wird der Indoor-Anbau von Nutzhanf als neues Betätigungsfeld zugelassen.

C. Alternativen

Es gibt keine Alternativen zum Vorhaben, denn um den angestrebten Anbau von Nutzhanf in Deutschland zu fördern, muss es Erleichterungen bei den Vorgaben geben wie eine Erweiterung der Möglichkeiten des Anbaus und Lockerung der Anforderungen an den Umgang mit Nutzhanf.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für die Zollverwaltung entstehen folgende Haushaltsausgaben, da Nutzhanf bei Verwendung als Tabakersatzprodukt (wie pflanzliche Raucherzeugnisse aus le-

diglich getrockneten und zerkleinerten Nutzhanfpflanzen) künftig der Tabaksteuer unterliegt:

Im Jahr 2025 entstehen Mehrausgaben in Höhe von 352 000 Euro und ab 2026 in Höhe von jährlich 686 000 Euro. Ab Inkrafttreten des Gesetzes wird durch die Besteuerung von Nutzhanf mit Tabaksteuermehreinnahmen in Höhe von 2 544 000 Euro pro Jahr gerechnet.

Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln wird finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 08 ausgeglichen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht folgender Erfüllungsaufwand, da Nutzhanf bei Verwendung als Tabakersatzprodukt (wie pflanzliche Raucherzeugnisse aus lediglich getrockneten und zerkleinerten Nutzhanfpflanzen) künftig der Tabaksteuer unterliegt:

Es entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand für Personalaufwand in Höhe 9 000 Euro sowie ein einmaliger Sachaufwand in Höhe von 1 500 000 Euro. In Summe entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand von 1 509 000 Euro. Zudem entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand aufgrund von Personalaufwand in Höhe von 62 000 Euro.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Zuständig für die neue Aufgabe der Kontrolle des Indoor-Anbaus von Nutzhanf ist die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, der ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 10 250 Euro entsteht.

Für die Zollverwaltung entsteht folgender Erfüllungsaufwand, da Nutzhanf bei Verwendung als Tabakersatzprodukt (wie pflanzliche Raucherzeugnisse aus lediglich getrockneten und zerkleinerten Nutzhanfpflanzen) künftig der Tabaksteuer unterliegt:

Es entsteht ein einmaliger Personalaufwand in Höhe von 46 000 Euro sowie ein jährlicher Personalaufwand in Höhe von 316 000 Euro. Ferner entsteht ein jährlicher Sachaufwand in Höhe von 17 000 Euro.

F. Weitere Kosten

Keine.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER



Berlin, 4. Dezember 2024

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Bärbel Bas
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Konsumcannabisgesetzes –
Nutzhanfliberalisierung

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

Der Bundesrat hat in seiner 1049. Sitzung am 22. November 2024 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Olaf Scholz

Anlage 1

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Konsumcannabisgesetzes –
Nutzhanfliberalisierung**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Konsumcannabisgesetz vom 27. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 109, S. 2), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juni 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 207) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 Nummer 9 wird wie folgt gefasst:

„9. Nutzhanf: Pflanzen, Blüten und sonstige Pflanzenteile der zur Gattung Cannabis gehörenden Pflanzen, wenn

a) im Fall ihres Anbaus sie von Unternehmen der Landwirtschaft angebaut werden, die

aa) die Voraussetzungen des § 1 Absatz 4 Satz 1 erster Halbsatz oder Satz 4 des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte erfüllen oder

bb) für eine Direktzahlung nach den Vorschriften über Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union in Betracht kommen,

und der Anbau ausschließlich aus zertifiziertem Saatgut von Hanfsorten erfolgt, die am 15. März des Anbaujahres im Gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten aufgeführt sind und die nach Artikel 17 der Richtlinie 2002/53/EG des Rates vom 13. Juni 2002 über einen gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten (ABl. L 193 vom 20.7.2002, S. 1), die durch die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 (ABl. L 268 vom 18.10.2003, S. 1) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung durch die Europäische Kommission im Amtsblatt der Europäischen Union Reihe C veröffentlicht sind, oder

b) im Fall des sonstigen Umgangs mit ihnen

aa) sie aus dem Anbau in Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit zertifiziertem Saatgut von Hanfsorten stammen, die am 15. März des Anbaujahres im gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten aufgeführt sind und die nach Artikel 17 der Richtlinie 2002/53/EG durch die Europäische Kommission im Amtsblatt der Europäischen Union Reihe C veröffentlicht sind, oder

bb) ihr Gehalt an Tetrahydrocannabinol 0,3 Prozent nicht übersteigt,

sowie ihre Zubereitungen, soweit der Gehalt an Tetrahydrocannabinol 0,3 Prozent nicht übersteigt;“.

2. § 31 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird die Angabe „Buchstabe b“ durch die Angabe „Buchstabe a“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Es gelten entsprechend:

1. Anhang I der Delegierten Verordnung (EU) 2022/126 der Kommission vom 7. Dezember 2021 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates um zusätzliche Anforderungen für bestimmte, von den Mitgliedstaaten in ihren GAP-Strategieplänen

für den Zeitraum 2023 bis 2027 gemäß der genannten Verordnung festgelegte Interventionskategorien sowie um Vorschriften über den Anteil für den Standard für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Standard) Nr. 1 (ABl. L 20 vom 31.1.2022, S. 52), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2024/1235 (ABl. L, 2024/1235, 26.4.2024) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung und

2. § 25 der GAPInVeKoS-Verordnung vom 19. Dezember 2022 (BANz AT 19.12.2022 V1), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 10. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 156) geändert worden ist.“

- c) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung darf die Daten, die ihr nach den Vorschriften des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems über den Anbau von Hanf von den zuständigen Landesstellen übermittelt werden, sowie die Ergebnisse von THC-Kontrollen, die im Rahmen der Regelungen über die Direktzahlungen durchgeführt werden, zum Zweck der Überwachung nach dieser Vorschrift verwenden.“

3. § 32 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Unternehmen der Landwirtschaft haben den Anbau von Nutzhanf nach § 1 Nummer 9 Buchstabe a der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung wie folgt anzuzeigen:

1. bis zum ersten Tag des auf den Abschluss der Aussaat folgenden Quartals, wenn in Innenräumen angebaut wird,
2. andernfalls bis zum 1. Juli des Anbaujahres.“

- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- aa) Satz 2 wird wie folgt geändert:

aaa) In Nummer 3 werden die Wörter „Direktzahlungen der zuständigen Landesbehörde vorgelegt“ durch die Wörter „Direktzahlungen bei der zuständigen Landesbehörde eingereicht“ ersetzt.

bbb) In Nummer 4 werden nach dem Wort „Ar“ die Wörter „oder, sofern der Anbau in Innenräumen erfolgt, Quadratmetern jeweils“ eingefügt.

- bb) In Satz 3 wird das Wort „vorzulegen“ durch das Wort „einzureichen“ ersetzt.

4. In § 36 Absatz 1 Nummer 37 wird die Angabe „§ 32 Absatz 1“ durch die Wörter „§ 32 Absatz 1 Satz 1“ ersetzt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Anbau und die Verwertung von Nutzhanf haben einen vielfältigen Nutzen und leisten einen effektiven Beitrag zur Erreichung der Umwelt- und Klimaziele der Bundesregierung. Fast alle Teile der Nutzhanfpflanze können verwertet werden: Sowohl Samen, Fasern und Blüten als auch die Blätter finden Verwendung in verschiedensten Produkten von Textilien über Lebensmitteln bis hin zu Kosmetik. Dabei erfordert der Hanfanbau nur sehr wenig Dünger, in der Regel keine Pflanzenschutzmittel und es muss nicht zusätzlich bewässert werden. Hanf verbessert den Boden und bietet Lebensraum für Insekten. Der Nutzhanfanbau bietet damit vielfältige Vorteile in Sachen Nachhaltigkeit, Abmilderung des Klimawandels und Biodiversität.

Die Anbaufläche von Nutzhanf hat sich in Deutschland in den letzten Jahren stetig vergrößert, der Anbau behielt aber seinen Nischencharakter. Zuletzt hat sich die Anbaufläche sogar wieder verringert. Die Gründe für den Rückgang sind wirtschaftlicher, aber auch rechtlicher und bürokratischer Natur. In Bezug auf verschiedene Regelungen besteht ein hohes Maß an rechtlicher Unsicherheit beim Umgang mit Nutzhanf. Die bisherigen Regelungen orientierten sich zudem an einer sehr restriktiven Cannabispolitik, die sich auch auf Nutzhanf erstreckte.

Das Vorhaben soll für mehr Rechtssicherheit und mehr Betätigungsfelder für den Nutzhanfsektor sorgen. Für den Verzehr zu Rauschzwecken bestimmte Cannabisprodukte, sogenannte Edibles, sollen mit dem Nutzhanfliberalisierungsgesetz nicht erlaubt werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Das Vorhaben sieht vor, die sogenannte Missbrauchsklausel zu streichen. Diese legt fest, dass der Verkehr mit Nutzhanf nur dann zulässig sein soll, wenn der Missbrauch zu Rauschzwecken ausgeschlossen ist. In der Rechtsprechung ist diese Voraussetzung unter der Geltung des Betäubungsmittelgesetzes sehr restriktiv ausgelegt worden. Diese Anwendung der Missbrauchsklausel stellt daher ein ernsthaftes Hindernis für die Entwicklung dieses Sektors dar. Es liegen keine Belege vor, dass der Missbrauch von Nutzhanf zu Rauschzwecken tatsächlich stattfindet. Der damit verbundene Aufwand war angesichts der Beschaffungsmöglichkeiten auf dem Schwarzmarkt für den Konsumenten bereits vor der Verabschiedung des Konsumcannabisgesetzes (KCanG) unverhältnismäßig hoch. Mit der Verabschiedung des KCanG und den damit legal werdenden Beschaffungsmöglichkeiten für berauschendes Konsumcannabis wird ein derartiger Missbrauch von Nutzhanf aus Sicht der Bundesregierung praktisch endgültig auszuschließen sein, so dass es einer entsprechenden gesetzlichen Regelung nicht länger bedarf. Der Gesundheitsschutz für besonders gefährdete Gruppen wie Schwangere, Kinder und Jugendliche erfolgt durch das jeweilige Fachrecht, insbesondere das Lebensmittelrecht.

Daneben soll auch der Indoor-Anbau von Nutzhanf zugelassen werden. Der Indoor-Anbau eröffnet weiteren Wirtschaftsbeteiligten, insbesondere auch im ländlichen Raum, über die Landwirtschaft hinaus Möglichkeiten, Nutzhanf anzubauen, insbesondere für die Gewinnung von Cannabidiol (CBD) -haltigen Produkten.

III. Alternativen

Es gibt keine Alternativen zum Vorhaben, denn um den angestrebten Anbau von Nutzhanf in Deutschland zu fördern, muss es Erleichterungen bei den Vorgaben geben wie eine Erweiterung der Möglichkeiten des Anbaus und Lockerung der Anforderungen an den Umgang mit Nutzhanf.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Regelungen zu den Grenzen des erlaubten Umgangs einschließlich des Anbaus von Nutzhanf sind auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 des Grundgesetzes (GG) (Genussmittelrecht) in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG gestützt.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Vorhaben ist mit dem Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe von 1961 in der Fassung von 1972 (Single Convention on Narcotic Drugs; „Einheitsübereinkommen“) vereinbar. Das Einheitsübereinkommen verpflichtet in Artikel 28 Absatz 3 die Vertragsstaaten dazu den Missbrauch der Blätter der Cannabispflanze und den unerlaubten Verkehr damit zu verhindern, nimmt aber den Nutzhanfanbau zu ausschließlich gärtnerischen und gewerblichen Zwecken (Fasern und Samen) explizit in Artikel 28 Absatz 2 aus. Durch die mit dem KCanG einhergehende Möglichkeit, Cannabis für Konsumzwecke auf legalem Wege zu beziehen, ist der Missbrauch von Nutzhanf für den Konsum im Rahmen der Regelung des KCanG ausgeschlossen. Hinsichtlich der völkerrechtlichen Vereinbarkeit des Konsums von Cannabis wird auf die Gesetzesbegründung des KCanG verwiesen. Die Streichung des Missbrauchsmerkmals kann daher in Übereinstimmung mit den UN-Konventionen erfolgen. Sie ist auch mit dem einschlägigen EU-Recht vereinbar.

Eine Notifizierung nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 ist nicht erforderlich. Die vorgesehenen Regelungen dienen, soweit sie überhaupt in den Regelungsbereich der Richtlinie fallen, der Lockerung von Regelungen. Diese Lockerung erfolgt, indem die bisher geltenden Regelungen ersatzlos gestrichen werden. Die bisherigen Einschränkungen werden damit nicht durch ein neues System von Anforderungen ersetzt, sondern an diesen Stellen gänzlich aufgegeben. In anderen Fallkonstellationen existiert Rechtsprechung des EuGH, die darauf hinweist, dass eine Lockerung durch eine ersatzlose Streichung nicht notifizierungspflichtig wäre (Rechtssache C-273/94 Randnummern 13 bis 15; Rechtssache C-433/05 Randnummer 47).

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Durch die Streichung der Missbrauchsklausel und weiterer Vorgaben wird das Recht zum Nutzhanf vereinfacht und mehr Rechtssicherheit für den Umgang mit Nutzhanf erreicht.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Eine Nachhaltigkeitsprüfung nach § 44 Absatz 1 Satz 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ist erfolgt. Die Regelungen sind im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie dauerhaft tragfähig, da der Anbau von Nutzhanf erleichtert und gefördert werden soll und damit mehrere nachhaltige Aspekte erfüllt werden. Insbesondere wird das Nachhaltigkeitsziel 2 „Kein Hunger“ unterstützt, da aus Nutzhanf Samen, Öl und Tee gewonnen werden können. Beim Anbau muss kaum Dünger oder Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden, sodass Ressourcen geschont und der Nährstoff- und Schadstoffeintrag in Grundwasser und Gewässer verringert wird. Damit werden auch die Ziele 6 „Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen“, 14 „Leben unter Wasser“ und 15 „Leben an Land“ unterstützt. Nicht zuletzt ermöglicht die Verwertung der Hanffasern für die Dämmung von Gebäuden Kohlenstoffdioxid in Gebäuden zu fixieren und damit die Klimabilanz deutlich zu verbessern, wodurch dem Ziel 13 „Maßnahmen zum Klimaschutz“ Rechnung getragen wird.

Das Vorhaben entspricht zudem Prinzip 3a und 4b für eine nachhaltige Entwicklung, da das erneuerbare Naturgut der Böden durch den vermehrten Anbau von Nutzhanf besser im Rahmen seiner Regenerationsfähigkeit genutzt werden kann, als dies bei einigen anderen Ackerkulturen der Fall ist.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für die Zollverwaltung entstehen folgende Haushaltsausgaben, da Nutzhanf bei Verwendung als Tabakersatzprodukt (wie pflanzliche Raucherzeugnisse aus lediglich getrockneten und zerkleinerten Nutzhanfpflanzen) künftig der Tabaksteuer unterliegt:

Bei der Zollverwaltung entsteht durch die regelmäßige Überprüfung der Erlaubnisinhaber und der gewerblichen Einführer, die Bearbeitung von zusätzlichen Steueranmeldungen, von zusätzlichen Erlass-/Erstattungsanmeldungen bei der zentralen Steuerzeichenstelle sowie weiterer Überwachungs- und Vollstreckungsmaßnahmen ab dem Jahr 2025 ein dauerhafter Mehrbedarf von insgesamt 3 Planstellen des mittleren und 2 AK des gehobenen Dienstes. Hieraus ergeben sich im Jahr 2025 Personalausgaben (Jahresbrutto, Personalnebenkosten und Rücklagen für den Versorgungsfonds inklusive Gemeinkostenzuschlag) in Höhe von rund 227 000 Euro und ab dem Jahr 2026 in Höhe von jährlich rund 454 000 Euro sowie personalbezogene Sachausgaben (aus der Sachkostenpauschale inklusive Gemeinkostenzuschlag) im Jahr 2025 in Höhe von rund 108 000 Euro und ab dem Jahr 2026 in Höhe von jährlich rund 215 000 Euro. Für die zu erstellenden Gutachten werden Laborverbrauchsmaterialien benötigt, hier wird mit jährlichen Ausgaben in Höhe von 12 000 Euro gerechnet. Außerdem fallen für die Herstellung und Transport von Steuerzeichen jährliche Ausgaben in Höhe von rund 5 000 Euro an.

Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln wird finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 08 ausgeglichen.

Davon ausgehend, dass das Gesetz zum 01.01.2025 in Kraft tritt, ergeben sich für den Bund ab dem Jahr 2025 Steuermehreinnahmen (Tabaksteuer) in Höhe von rund 2 544 000 Euro.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht folgender Erfüllungsaufwand, da Nutzhanf bei Verwendung als Tabakersatzprodukt (wie pflanzliche Raucherzeugnisse aus lediglich getrockneten und zerkleinerten Nutzhanfpflanzen) künftig der Tabaksteuer unterliegt:

Es entsteht mit Einführung des Gesetzes ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 9 000 Euro Personalkosten.

Davon entfallen rund 2 000 Euro für die Anmeldung als Steuerzeichenbezieher, wobei von 50 Fällen und einem Zeiteinsatz von 60 Minuten pro Fall ausgegangen wird. Da sich die Anmeldungen nicht auf einen einzelnen Wirtschaftskreis eingrenzen lassen, werden die Lohnkostensätze für die Gesamtwirtschaft angesetzt: durchschnittlich 36,30 Euro/Stunde. Weitere rund 4 000 Euro fallen für Anträge auf Erteilung einer Erlaubnis an (40 Fälle à 150 Minuten; Lohnsatz 36,30 Euro/Stunde). Es fallen rund 1 000 Euro für die Anzeige als gewerblicher Einführer (10 Fälle à 120 Minuten; Lohnsatz 36,60 Euro/Stunde) und rund 3 000 Euro für den Antrag auf Erweiterung der Erlaubnis (50 Fälle à 90 Minuten; Lohnsatz 36,60 Euro/Stunde) an.

Ferner fällt ein einmaliger Sachaufwand in Höhe von rund 1 500 000 Euro an. Es wird angenommen, dass für 1 250 000 Euro Druck-, Schneid-, Etikettier- und Abfüll-/Verpackungsmaschinen angeschafft werden müssen sowie für die Umrüstung von vorhandenen Abfüll-/Verpackungsmaschinen oder sonstigen Herstellungsmaschinen 250 000 Euro anfallen.

Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft beläuft sich auf rund 62 000 Euro Personalkosten. Davon entfallen rund 44 000 Euro auf wiederkehrende Steueranmeldungen (600 Fälle à 120 Minuten; Zeiteinsatz 36,30 Euro/Stunde) und rund 18 000 Euro auf die Abgabe von Steuer-/Erlass- und Erstattungsanmeldungen (250 Fälle à 120 Minuten; Lohnsatz 36,30 Euro/Stunde).

c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die neue Aufgabe der Überwachung des Indoor-Anbaus von Nutzhanf ist lediglich mit einem geringfügigen zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Bundesverwaltung in Höhe von jährlich insgesamt rund 10 250 Euro zu rechnen. Nach fachlicher Einschätzung, gestützt durch Informationen aus der Wirtschaft, wird der Indoor-Anbau

von Nutzhanf zunächst nur von einer geringen einstelligen Anzahl an Unternehmen durchgeführt werden, da der Indoor-Anbau für andere aus Nutzhanf gewonnene Produkte als CBD wirtschaftlich äußerst schwierig wäre. Es wird von einer Gewächshausfläche von ca. 2.000 m² pro Betrieb ausgegangen, die mit 3 bis 4 Zyklen pro Jahr bewirtschaftet und von der zuständigen Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung kontrolliert würde.

Für die Zollverwaltung entsteht folgender Erfüllungsaufwand, da Nutzhanf bei Verwendung als Tabakersatzprodukt (wie pflanzliche Raucherzeugnisse aus lediglich getrockneten und zerkleinerten Nutzhanfpflanzen) künftig der Tabaksteuer unterliegt:

Es entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 46 000 Euro Personalkosten.

Davon entfallen rund 21 000 Euro auf die Erteilung neuer Erlaubnisse (40 Fälle à 670 min gehobener Dienst, Lohnkosten 46,50 Euro/Stunde) und 8 000 Euro auf die Erweiterung bestehender Erlaubnisse (50 Fälle à 203 Minuten gehobener Dienst, Lohnkosten 46,50 Euro/Stunde) sowie rund 5 000 Euro für Unterstützungsmaßnahmen der Steueraufsicht (15 Fälle à 600 Minuten mittlerer Dienst, Lohnkosten 33,80 Euro/Stunde). Für die Bearbeitung von Anzeigen als gewerblicher Einführer ergeben sich rund 4 000 Euro Personalkosten (10 Fälle à 560 Minuten gehobener Dienst, Lohnkosten 46,50 Euro/Stunde), weitere 4 000 Euro entfallen auf die Bearbeitung von Anmeldungen als Bezieher von Steuerzeichen (50 Fälle à 90 Minuten gehobener Dienst, Lohnkosten 46,50 Euro/Stunde). Für die Bearbeitung des Sortenverzeichnisses fallen rund 2 000 Euro an (50 Fälle à 60 Minuten gehobener Dienst, Lohnkosten 46,50 Euro/Stunde). Darüber hinaus fallen je 1 000 Euro für Anpassungen des Portals www.zoll.de (10 Fälle/Seiten à 60 Minuten gehobener Dienst, Lohnkosten 46,50 Euro/Stunde) sowie Anpassungen von Standards (14 Fälle à 90 Minuten gehobener Dienst, Lohnkosten 46,50 Euro/Stunde) an.

Es entsteht außerdem ein jährlicher Erfüllungsaufwand (Personalkosten):

Kurzbezeichnung	Zeitaufwand pro Fall in Min.			Fallzahl	Gesamtpersonalaufwand in T Euro
	m. D.	g. D.	h. D.		
Regelmäßige Überprüfung der Erlaubnisinhaber (Steuerlagerinhaber, registrierter Empfänger)		177		40	5
Regelmäßige Überprüfung der gewerblichen Einführer		70		10	1
Bearbeitung von zusätzlichen Steueranmeldungen für Steuerzeichen bei der zentralen Steuerzeichenstelle	50	10		600	21
Bearbeitung von zusätzlichen Erlass-/ Erstattungsanmeldungen bei der zentralen Steuerzeichenstelle	150	30		250	27
Erhöhung des Aufwands für die tägliche Teilinventur durch den Anstieg der Steueranmeldungen und Tabaksteuerzeichenbögen	10			251	2

Kurzbezeichnung	Zeitaufwand pro Fall in Min.			Fallzahl	Gesamtpersonalaufwand in T Euro
	m. D.	g. D.	h. D.		
Erstellung von tabaksteuerrechtlichen Gutachten zur Bestimmung des Steuergegenstands	20	65	0	120	8
Erteilung von Auskünften durch die zentrale Auskunft		20		5.000	77
Überwachung durch die SGe D im Rahmen der Steueraufsicht	600			5	2
Unterstützungsmaßnahmen der SGe D im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung von Erlaubnissen durch SG B	600			5	2
Überwachung der Vernichtung durch die SGe D im Rahmen der Steueraufsicht	197			250	28
Vollstreckungsinendienst	180,33	6,45		120	13
Vollstreckungsaußendienst	35,85			42	1
Bearbeitung von Rechtsbehelfsverfahren		240		6	1
Erhöhung des Aufwands für Ermittlungstätigkeiten im Zollfahndungsdienst					128
Gesamt					316

Bei diesen Personalaufwänden wurden jährliche Lohnkosten in Höhe von 33,80 Euro/Stunde (m. D.), 46,50 Euro/Stunde (g. D.) und 70,50 Euro/Stunde (h. D.) zu Grunde gelegt.

Darüber hinaus entstehen 12 000 Euro jährliche Sachkosten für Laborverbrauchsmaterialien und rund 5 000 Euro für die Herstellung von Steuerzeichen sowie den Transport.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung des Gesetzes ist wie beim bisher geltenden Recht zum Nutzhanf nicht vorgesehen, da die Zulässigkeit des Anbaus und des Umgangs mit Nutzhanf in Deutschland auf Dauer angelegt ist.

Eine Evaluierung erfolgt nicht.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Die Neufassung des § 1 Nummer 9 dient folgenden Zwecken:

a) Streichung des Missbrauchskriteriums

Von der Ausnahme zu Cannabis in Anlage I des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) waren Marihuana, Pflanzen und Pflanzenteile der zur Gattung Cannabis gehörenden Pflanzen unter anderem nur dann erfasst, wenn der Verkehr mit ihnen (ausgenommen der Anbau) ausschließlich gewerblichen oder wissenschaftlichen Zwecken diene, die einen Missbrauch zu Rauschzwecken ausschließen. Die Regelung ist im Wesentlichen unverändert in das KCanG übernommen worden. Aufgrund der zu dem Kriterium, dass der Missbrauch zu Rauschzwecken ausgeschlossen sein muss (sog. Missbrauchsklausel), auf der Grundlage des Betäubungsmittelgesetzes ergangenen Rechtsprechung führt die Regelung zu einer unsachgemäßen Einschränkung des Verkehrs mit Nutzhanfprodukten. Laut der Rechtsprechung ist es zwar unwahrscheinlich, aber nicht gänzlich ausgeschlossen, dass beispielsweise Nutzhanftee (siehe hierzu BGH mit Urteil vom 24.3.2021 – 6 StR 240/20, juris Rn. 24 f.) oder CBD-Blüten (siehe hierzu BGH mit Beschluss vom 23.06.2022 – 5 StR 490/21, juris Rn. 17) verbacken und sodann zum Rausch missbraucht werden. Der Verkehr mit diesen Nutzhanferzeugnissen kann damit strafbar sein, obwohl der Grenzwert von 0,3 Prozent THC eingehalten wird.

Die Missbrauchsklausel ist zu streichen. Sie bringt auch für die Sicherheit von Lebensmitteln keinen zusätzlichen Mehrwert. Die einschlägigen lebensmittelrechtlichen Vorschriften sind ausreichend, um den erforderlichen Verbraucher-, Gesundheits- sowie Kinder- und Jugendschutz umfassend sicherzustellen. Besonders zu nennen sind insoweit die Verordnung (EU) 2023/915 der Kommission vom 25. April 2023 über Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 (ABl. L 119 vom 5.5.2023, S. 103), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2024/1002 (ABl. L 2024/1002 5.4.2024) geändert worden ist, sowie die Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über neuartige Lebensmittel, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1852/2001 der Kommission (ABl. L 327 vom 11.12.2015, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2019/1381 (ABl. L 231 vom 6.9.2019, S. 1) geändert worden ist, (sog. Novel-Food-Verordnung). Zudem dürfen unsichere Lebensmittel nach dem nationalen und EU-Lebensmittelrecht nicht in den Verkehr gebracht werden.

Mit der Verordnung (EU) 2023/915 sind zuletzt die Höchstgehalte für Delta-9-Tetrahydrocannabinol-Äquivalente (Δ^9 -THC-Äquivalente) für Hanfsamen, gemahlene Hanfsamen und Hanfsaatöl festgelegt worden. Für den Wasseraufguss von Hanfblättern, sofern diese nicht von den Blüten- und Fruchtspitzen begleitet werden (sogenannter Hanfblätterttee), sieht die Verordnung (EU) 2023/915 bislang noch keine spezifischen Grenzwerte vor. Hier greift die Akute Referenzdosis (ARfD) des Bundesinstitutes für Risikobewertung (BfR) zur Beurteilung hanfhaltiger Lebensmittel. Das BfR empfiehlt, die toxikologische Beurteilung hanfhaltiger Lebensmittel auf Grundlage der von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) im Jahr 2015 abgeleiteten ARfD von 1 Mikrogramm Δ^9 -THC/kg Körpergewicht durchzuführen. Die ARfD gibt die geschätzte maximale Menge eines Stoffes an, die im Verlauf eines Tages bei einer Mahlzeit oder bei mehreren Mahlzeiten ohne erkennbares Gesundheitsrisiko mit der Nahrung aufgenommen werden kann. Der jeweilige Höchstgehalt nach der Verordnung (EU) 2023/915 bzw. die ARfD gewährleisten zugleich, dass keine Aufnahme von rauschrelevanten Mengen an

THC erfolgen kann. Die Beachtung des jeweiligen Höchstgehalts bzw. der ARfD erfordert einen THC-Gehalt im Endprodukt, der deutlich unter dem für den Umgang festgelegten THC-Gehalt von nicht mehr als 0,3 Prozent liegt.

Für andere als die vorgenannten hanfhaltigen Lebensmittel liegt in der Europäischen Union grundsätzlich keine Verwendungsgeschichte vor dem 15. Mai 1997 in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr vor. Solche anderen hanfhaltigen Lebensmittel bedürfen nach der Novel-Food-Verordnung zunächst einer Zulassung als neuartiges Lebensmittel. Nur zugelassene neuartige Lebensmittel dürfen nach Maßgabe der für diese festgelegten Bedingungen und Kennzeichnungsvorschriften als solche in Verkehr gebracht oder in und auf Lebensmitteln verwendet werden. Sollten in Zukunft weitere hanfhaltige Erzeugnisse als Lebensmittel im Rahmen der Novel-Food-Verordnung zugelassen werden, so wird bei deren Bewertung ebenfalls die oben genannte ARfD für Δ 9-THC herangezogen werden, um die Sicherheit des Lebensmittels zu bewerten.

Unter anderem gestützt auf Artikel 138 Absatz 1 und Absatz 2 Halbsatz 2 Buchstabe d der Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen) (ABl. L 095 vom 7.4.2017, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2021/1756 (ABl. L 357 vom 8.10.2021, S. 27) geändert worden ist, haben die zuständigen Behörden bei Feststellung eines Verstoßes geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass der betreffende Unternehmer den Verstoß beendet und dass er erneute Verstöße dieser Art verhindert. Bei der Entscheidung über die zu ergreifenden Maßnahmen berücksichtigen die zuständigen Behörden die Art des Verstoßes und das bisherige Verhalten des betreffenden Unternehmers in Bezug auf die Einhaltung der Vorschriften. Insoweit ist zu beachten, dass die mit dem Vollzug lebensmittelrechtlicher Vorschriften beauftragte Behörde nach allgemeinen Grundsätzen zur Amtsermittlung verpflichtet ist, den Lebensmittelunternehmer jedoch zugleich nicht nur die Pflicht zur eigenverantwortlichen Überprüfung trifft, ob das jeweilige Lebensmittel in den Anwendungsbereich der Novel-Food-Verordnung fällt, sondern auch die Obliegenheit, der zuständigen Behörde die erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen, um die Anwendbarkeit und die Einhaltung der Vorgaben der Verordnung zu überprüfen.

Zudem werden Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit der Tiere und der Verbraucher im Hinblick auf die Auswirkungen der Verwendung von Nutzhanf als Futtermittel ergriffen, auch vor dem Hintergrund des nachgewiesenen Transfers von THC aus Futtermitteln in Lebensmittel tierischer Herkunft. Im EU-Katalog für Einzelfuttermittel (Verordnung (EG) Nr. 68/2013 der Kommission vom 16. Januar 2013 zum Katalog der Einzelfuttermittel (ABl. L 029 vom 30.1.2013, S. 1), die zuletzt durch Verordnung (EU) 2022/1104 (ABl. L 177 vom 4.7. 2022, S. 4) geändert worden ist) sind lediglich Einträge für THC-arme Hanfprodukte gelistet, für die zusätzlich THC-Höchstgehalte auf EU-Ebene festgelegt werden. Die Nutzung des Katalogs durch die Futtermittelunternehmer ist freiwillig. Allerdings kann die Bezeichnung eines im Katalog aufgeführten Einzelfuttermittels nur verwendet werden, wenn alle einschlägigen Bestimmungen des Katalogs erfüllt werden. Als weiterer Schritt ist für THC-reiche Pflanzenbestandteile bzw. Hanfprodukte auf EU-Ebene eine Aufnahme in den Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 767/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über das Inverkehrbringen und die Verwendung von Futtermitteln, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 79/373/EWG des Rates, 80/511/EWG der Kommission, 82/471/EWG des Rates, 83/228/EWG des Rates, 93/74/EWG des Rates, 93/113/EG des Rates und 96/25/EG des Rates und der Entscheidung 2004/217/EG der Kommission (ABl. L 229 vom 1.9.2009, S. 1), die zuletzt durch Verordnung (EU) 2018/1903 (ABl. L 310 vom 6.12.2018, S. 22) geändert worden ist, über verbotene Stoffe bzw. Materialien, die einer Einschränkung unterliegen, geplant.

b) Streichung der Anforderung des gewerblichen oder wissenschaftlichen Zwecks

Die Voraussetzung in § 1 Nummer 9 Buchstabe a, dass der Verkehr ausschließlich gewerblichen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen darf, ist ebenfalls zu streichen.

Nach der zur Vorgängerregelung im BtMG ergangenen Rechtsprechung (BGH mit Urteil vom 24.3.2021 – 6 StR 240/20, juris Rn. 14 ff.) ist der Verkauf von Nutzhanfprodukten an Endkonsumenten zulässig, selbst wenn nur auf einer Seite des Geschäfts ein gewerblicher Zweck vorliegt. Das bedeutet, dass für den Verkehr in der kommerziellen Lieferkette von Ernte bis zum Endkonsumenten keine Beschränkungen durch diese Voraussetzung bestehen. Lediglich der gänzlich nicht-gewerbliche Verkehr wird durch dieses Merkmal eingeschränkt.

Damit hat das Merkmal keinen sinnvollen, dem Gesundheitsschutz dienenden Regelungsgehalt, denn es ist nicht ersichtlich, inwiefern der nicht-gewerbliche Verkehr mit Nutzhanf wesentlich höhere Gesundheitsgefahren birgt.

Die Anwendbarkeit des jeweiligen Fachrechts, insbesondere in Bezug auf Lebens-, Futter- und Arzneimittel, sowie Kosmetika und Raucherzeugnisse wird von dieser Änderung nicht betroffen. Dieses ist weiterhin anwendbar.

c) Klarstellung für den Nutzhanfanbau

Die Anpassung der Struktur und die Einfügung der Wörter „im Fall ihres Anbaus“ im neuen Buchstaben a und der Wörter „im Fall des sonstigen Umgangs mit ihnen“ im neuen Buchstaben b dienen der Klarstellung, dass im Fall des Anbaus allein die Begriffsbestimmung des Buchstabens a und im Fall des sonstigen Umgangs allein die Begriffsbestimmung des Buchstabens b Anwendung finden soll.

Der Umgang mit Nutzhanf soll, insbesondere nach Streichung des Missbrauchskriteriums (siehe oben), größtenteils frei bleiben. Ausnahme ist der Anbau von mehr als drei Pflanzen, der weiterhin Landwirten vorbehalten bleiben soll. Ohne die Ergänzung der zuvor genannten Wörter könnte die Regelung im neuen § 1 Nummer 9 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb so ausgelegt werden, dass jegliche Cannabispflanze, egal ob sie sich im Anbau befindet oder nicht, unter die Definition von Nutzhanf fällt, wenn sie nicht mehr als 0,3 Prozent THC enthält. Sie wäre damit Nutzhanf und von den Regelungen zu Cannabis befreit.

Der Anbau wird nun vor dem sonstigen Umgang geregelt, da jener den ersten Schritt bei der Entstehung von Nutzhanf darstellt. Durch die Verwendung des Begriffs „Umgang“ soll neben dem Verkehr insbesondere auch der bloße Besitz von Nutzhanf erfasst werden. Werden Sorten aus dem Gemeinsamen Sortenkatalog von Personen angebaut, die nicht ein Unternehmen der Landwirtschaft sind, so stellt dies nicht den Anbau von Nutzhanf im Sinne des § 1 Nummer 9 Buchstabe a dar und fällt damit unter den Begriff des Anbaus von Cannabis im Sinne des § 1 Nummer 8, der nach den hierfür geltenden Regelungen, insbesondere für den privaten und gemeinschaftlichen Eigenanbau nach den §§ 9 und 10 KCanG sowie den Regelungen des Kapitel 4 KCanG, zu beurteilen ist.

d) Erweiterung auf alle Unternehmen der Landwirtschaft (Indoor-Anbau)

Der Ausschluss von Unternehmen der Forstwirtschaft, des Garten- und Weinbaus, der Fischzucht, der Teichwirtschaft, der Imkerei, der Binnenfischerei und der Wanderschäfferei vom Nutzhanfanbau wird aufgehoben. Die bisherige Regelung ist vor allem historisch bedingt und beschränkte den Nutzhanfanbau im Wesentlichen auf solche Unternehmen, die auch Zahlungen der EU dafür erhalten konnten (heutzutage die sogenannten Direktzahlungen).

Ziel ist es, mit der Streichung insbesondere auch den Indoor-Anbau von Nutzhanf zuzulassen. Der Indoor-Anbau eröffnet weiteren Wirtschaftsbeteiligten, insbesondere auch im ländlichen Raum, über die Landwirtschaft in Bodenbearbeitung hinaus Möglichkeiten, Nutzhanf anzubauen. Zudem ist im Indoor-Anbau eine genaue Steuerung der Wirkstoffgehalte im Nutzhanf möglich. Dies macht den Anbau auch für die Herstellung von CBD-haltigen Produkten wie CBD-Öl interessant, für deren Vertrieb die jeweils spezifisch geltenden Regelungen in den möglichen Einsatzgebieten beachtet werden müssen.

e) Zubereitungen

Im Übrigen wird für Zubereitungen festgelegt, dass diese nicht mehr als 0,3 Prozent THC enthalten dürfen. Damit wird einerseits sichergestellt, dass keine Nutzhanfextrakte mit höherem THC-Gehalt als 0,3 Prozent hergestellt werden, die möglicherweise eine Gefahr für die Gesundheit darstellen könnten. Andererseits wird nun auch explizit im Gesetz klargestellt, dass auch der Umgang mit Nutzhanfextrakten von der Definition von Nutzhanf umfasst ist. Auch für Zubereitungen gelten die zuvor erläuterten Regelungen des jeweiligen Fachrechts. Bei Zubereitungen im Kontext von § 1 Nummer 9 handelt es sich um Zubereitungen aus Pflanzen, Blüten und sonstigen Pflanzenteilen der zur Gattung Cannabis gehörenden Pflanzen, die die unter den Buchstaben a und b genannten Voraussetzungen erfüllen.

Zu Nummer 2**Zu Buchstabe a**

Die Änderung von § 31 Absatz 1 wird als Folgeänderung zur Anpassung der Struktur des Begriffs Nutzhanf vorgenommen.

Zu Buchstabe b

Die Neufassung von § 31 Absatz 2 ändert, welche Regelungen des EU-Rechts und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) für den Anbau, der nicht für Direktzahlungen in Frage kommt, entsprechend gelten.

Nach der bisherigen Rechtslage galten sämtliche Vorschriften, die im Rahmen der Direktzahlungen beim Nutzhanfanbau galten, auch für den Anbau auf Flächen, die bei den Direktzahlungen nicht berücksichtigungsfähig waren. Zur Vereinfachung des Anbaus ohne Direktzahlungen und insbesondere auch um die Rechtslage an die Möglichkeit des Indoor-Anbaus anzupassen, sollen nur noch die unbedingt erforderlichen Regelungen entsprechend gelten. Dabei handelt es sich einerseits um das in Anhang I der Delegierten Verordnung (EU) 2022/126 vorgegebene Prüfverfahren zur Feststellung des THC-Wertes von Nutzhanf und andererseits um die Regelung von Blühmeldungen nach der GAP-InVeKoSV.

Zu Buchstabe c

Der bisherige § 31 Absatz 2 Satz 3 wird zu Absatz 3.

Zu Nummer 3**Zu Buchstabe a**

Da der durch die Änderung in § 1 Nummer 9 Buchstabe a nun zugelassene Indoor-Anbau ganzjährig stattfindet, ist die alte Regelung für die Anzeige nicht mehr ausreichend. Ergänzt wird in Nummer 1 die bisherige Regelung für die Anzeige des Anbaus von Nutzhanf durch eine quartalsmäßige Anzeige für neu erfolgten Anbau in Innenräumen (Indoor-Anbau). Dieser Zeitabstand orientiert sich an den vegetativen Eigenschaften von Nutzhanf und ist an die in Nummer 2 für den Outdoor-Anbau weiterhin vorgesehene Regelung angelehnt, die nach der Aussaat im April/Mai eine Frist bis zum 1. Juli des Anbaujahres vorsieht. Wenn der Indoor-Anbau nicht in einem Quartal abgeschlossen wird, muss er nicht erneut angezeigt werden, denn die erforderlichen Informationen liegen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung bereits von der vorigen Anzeige vor.

Zu Buchstabe b**Zu Doppelbuchstabe aa****Zu Dreifachbuchstabe aaa**

Der Wortlaut wird angepasst, da die Saatgutetiketten nach der für die Direktzahlungen geltenden GAP-InVeKoS-Verordnung mit Inkrafttreten der letzten Änderungsverordnung nun auch elektronisch eingereicht werden können. Die elektronische Einreichung der Saatgutetiketten soll auch im Rahmen des KCanG möglich sein.

Zu Dreifachbuchstabe bbb

Die Änderung erfolgt, um die in der Regel kleineren Anbauflächen im Indoor-Anbau zu berücksichtigen. Da quadratmetergenaue Angaben aber nur im Indoor-Anbau erforderlich sind, gilt diese Pflichtangabe nur für diesen.

Zu Doppelbuchstabe bb

Der Wortlaut wird angepasst, da die Saatgutetiketten nach der für die Direktzahlungen geltenden GAP-InVeKoS-Verordnung mit Inkrafttreten der letzten Änderungsverordnung nun auch elektronisch eingereicht werden können. Die elektronische Einreichung der Saatgutetiketten soll auch im Rahmen des KCanG möglich sein.

Zu Nummer 4

Die Änderung stellt eine Folgeänderung dar, da § 32 Absatz 1 nun mehrere Sätze hat.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten. Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft, um möglichst frühzeitig weitere Strafverfahren aufgrund der Missbrauchsklausel für den Umgang mit Nutzhanf zu vermeiden.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1049. Sitzung am 22. November 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Verbesserung des Gesundheitsschutzes der Konsumierenden ist eines der erklärten Hauptziele des Konsumcannabisgesetzes. Ziel war es, durch den privaten Eigenanbau und die kontrollierte Abgabe durch Anbauvereinigungen, die Qualität des Konsumcannabis zu sichern und gesundheitliche Risiken durch verunreinigte Substanzen zu minimieren. Diese Ziele lassen sich derzeit mit den gesetzlichen Vorgaben in der Praxis nicht umsetzen. Auch mit Blick auf eine einheitliche, rechtssichere Vollzugspraxis in den Ländern besteht weiterhin erheblicher exekutiver und legislativer Anpassungsbedarf.

Mit der Teillegalisierung von Cannabis versprach die Bundesregierung zudem eine „Trendwende in der Drogenpolitik“. Erklärtes Ziel des Konsumcannabisgesetzes ist es, die regulierte Abgabe an Erwachsene zu ermöglichen und den illegalen Drogenhandel einzudämmen. Diese Ziele lassen sich derzeit mit den gesetzlichen Vorgaben in der Praxis nicht umsetzen.

Vor diesem Hintergrund bedarf es Regelungen bzw. Maßnahmen zum besseren Gesundheitsschutz, zur Beseitigung von Unklarheiten in der Vollzugspraxis, zur Eindämmung des illegalen Drogenhandels sowie zur Vernichtung von Cannabis:

a) Gesundheitsschutz und exekutiver Anpassungsbedarf**aa) Fehlende Verordnungen nach § 17 Absatz 4 KCanG und § 21 Absatz 4 KCanG**

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, Verordnungen nach § 17 Absatz 4 sowie nach § 21 Absatz 4 KCanG zu erlassen.

bb) Fehlende Verordnung nach § 27 Absatz 7 KCanG

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, Vorschriften über das Verfahren der Probennahme und Untersuchung von Erzeugnissen zu erlassen.

cc) Laborproben gemäß § 18 Absatz 2 KCanG

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, Regelungen zu schaffen, welche die Durchführung von Laborproben sicherstellen.

dd) Neutrales Verpackungsmaterial für Samenhändler

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, Regelungen zu schaffen, die die neutralen Verpackungen für alle Cannabisprodukte einschließlich der Cannabissamen beim Umgang sicherstellen.

b) Unklarheiten in der Vollzugspraxis

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, in Bezug auf den Handel mit Stecklingen sowie die genaue Abgrenzung zwischen den Definitionen von „Vermehrungsmaterial“ und „Cannabispflanzen“ durch legislative Maßnahmen für Rechtssicherheit zu sorgen.

c) Eindämmung des (grenzüberschreitenden) illegalen Drogenhandels

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die zulässige Abgabemenge an die Mitglieder der Anbauvereinigung auf ein bedarfsgerechtes Maß zu reduzieren und geeignete Regelungen zu schaffen, um die erlaubte Anbaumenge zu überprüfen und Mehrfachmitgliedschaften effektiv zu unterbinden.

d) Fehlende Vorgaben zur Vernichtung von Cannabis

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, geeignete und umweltrechtlich unbedenkliche Entsorgungsmöglichkeiten für nicht weitergabefähiges Cannabis (wie z. B. die Vernichtung durch Sonderabfallverbrennungsanlagen) aufzuzeigen und das Gesetz (Besitz- und Transportvorschriften) dahingehend anzupassen. Im gleichen Zuge sollten die Nachweisführung zu dieser Vernichtung dahingehend überarbeitet werden, dass eine Abgabe von überschüssigem Cannabis an den Schwarzmarkt verhindert wird.

Begründung:Zu Buchstabe aZu Doppelbuchstabe aa

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat von den in § 17 Absatz 4 sowie § 21 Absatz 4 KCanG vorgesehenen Verordnungsermächtigungen bislang keinen Gebrauch gemacht.

Für den Vollzug des Konsumcannabisgesetzes und eine ordnungsgemäße Überwachung von Anbauvereinigungen ist es jedoch mit Blick auf den Gesundheitsschutz zwingend erforderlich, den Anbauvereinigungen schon jetzt konkrete Vorgaben für Höchstgehalte an bestimmten Stoffen, Materialien oder Gegenständen vorzugeben. Zum Qualitätsmanagement der Anbauvereinigungen zählt, dass sie regelmäßig Stichproben nehmen und untersuchen müssen, um die Qualität des Cannabis zu prüfen. Stichproben umfassen sowohl Sicht- und Geschmacksproben als auch (so die Gesetzesbegründung) Laboranalysen, um insbesondere den THC-Gehalt zu bestimmen und auszuschließen, dass Höchstgehalte für Pflanzenschutz-, Düngemittel, Mykotoxine und sonstige Kontaminanten überschritten werden. Dazu bedarf es allerdings dringend der Festlegung verbindlicher Grenzwerte. Dies gebietet auch die einheitliche Rechtsanwendung im gesamten Bundesgebiet, die bei alternativer Festlegung individueller Grenzwerte im Einzelbescheid gefährdet wäre. Andernfalls bliebe auf absehbare Zeit unklar, welche Werte genau die Anbauvereinigungen im Rahmen der Eigenüberwachung zu analysieren haben und ab welchen Grenzwerten Cannabis bzw. Vermehrungsmaterial nicht mehr weitergabefähig ist. Nur auf diese Weise kann sog. forum-shopping vermieden werden.

Zudem sollte dringend von der Verordnungsermächtigung nach § 21 Absatz 4 KCanG Gebrauch gemacht werden. Letztere eröffnet die Möglichkeit, weitere Kennzeichnungsvorgaben auf dem Informationszettel nach § 21 Absatz 3 KCanG festzulegen, die zum Schutze der Gesundheit oder aus vergleichbar gewichtigen Gründen erforderlich sind.

Zu Doppelbuchstabe bb

Gemäß § 27 Absatz 7 KCanG wird das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über das Verfahren der Probenahme und Untersuchung von Erzeugnissen nach Absatz 1 Satz 1 festzulegen.

Eine entsprechende Rechtsverordnung wurde bisher nicht erlassen. Sie ist aber notwendig um sicherzustellen, dass beim Anbau und der Weitergabe von Cannabis und Vermehrungsmaterial die Vorgaben des Konsumcannabisgesetzes sowie der in der Erlaubnis enthaltenen Auflagen auch umgesetzt werden. Die Verordnung schafft damit konkrete Rahmenbedingungen für den Gesundheitsschutz von Konsumierenden. Konkrete Vorgaben für die Probenahmen und Untersuchungen gewährleisten zum Beispiel im Hinblick auf Rückstände von Pflanzenschutzmitteln oder Mykotoxine eine einheitliche Qualitätssicherung. Nur auf diese Weise kann die Reinheit des angebauten Cannabis und die korrekte Ausweisung des THC- sowie CBD-Gehalts in der praktischen Umsetzung durch die zuständigen Behörden sichergestellt werden.

Zu Doppelbuchstabe cc

Die zur Qualitätssicherung erforderlichen Laborproben können nur unter erheblichen Rechtsunsicherheiten durchgeführt werden.

Gemäß § 18 Absatz 2 KCanG werden Anbauvereinigungen verpflichtet, im Rahmen von Eigenkontrollen regelmäßig Cannabis sowie Vermehrungsmaterial stichprobenartig auf Einhaltung der rechtlichen Anforde-

rungen zu untersuchen. Da Anbauvereinigungen über keine Laborkapazitäten verfügen werden, wird es erforderlich sein, externe Labore mit den Prüfungen zu beauftragen. Konsumcannabis gelangt dabei in den Besitz Dritter und muss auch außerhalb des befriedeten Besitztums von Anbauvereinigungen befördert werden. Die Probenmengen werden dabei höchstwahrscheinlich die erlaubten Besitzmengen nach § 3 KCanG überschreiten.

Der Transport zu Laboren kann daher nicht rechtssicher durchgeführt werden. Zudem dürfen die Labore nach derzeitiger Rechtslage die zur Analyse notwendigen Mengen an Cannabis nicht besitzen.

Anbauvereinigungen können somit die rechtlichen Vorgaben nicht umsetzen und unterliegen einem Strafbarkeitsrisiko. Die zuständigen Behörden könnten folglich auch die entsprechende Erlaubnis nicht rechtssicher erteilen. Die Laboranalyse ist aber elementar, um die Gesundheitsgefahren, die mit dem Konsum von Cannabis zu Freizeitzielen einhergehen, einzudämmen (vgl. insoweit auch § 17 Absatz 3 Satz 2 KCanG, dessen Einhaltung – neben den anderen Vorschriften für Anbauvereinigungen – gemäß § 11 Absatz 3 Nummer 3 KCanG Voraussetzung für die Erteilung einer Anbauerlaubnis ist).

Zu Doppelbuchstabe dd

Das KCanG macht keine Vorgaben zur Verpackung von Cannabissamen. Während Anbauvereinigungen für die Weitergabe von Cannabis eine neutrale Verpackung verwenden müssen (§ 21 Absatz 2 Satz 1 KCanG), können Händler und Verkaufsläden die Verpackung von Cannabissamen frei gestalten. Denn während der Gesetzgeber den Umgang mit Cannabissamen und somit auch den Verkauf ausdrücklich erlaubt hat, hat er im Gegensatz zu den Anbauvereinigungen keine Regelung erlassen, die Vorgaben für die Verpackungen beim Umgang und Verkauf von Cannabissamen macht. Mangels Vorgabe einer neutralen Verpackung fehlt es auch an einer Ordnungswidrigkeit, die Verstöße gegen die neutrale Verpackung ahndet.

Eine neutrale Verpackungsgestaltung hat unter Zugrundelegung der Zielrichtung der Regelung auch außerhalb von Anbauvereinigungen für Händler und sonstige Verkaufsläden zu erfolgen. Nach der Gesetzesbegründung sollen insbesondere für Kinder und Jugendliche keine Konsumanreize durch die Verpackung von Cannabis und Vermehrungsmaterial gesetzt werden. Diese Zielrichtung lässt sich in der Praxis nur umsetzen, wenn insgesamt, also auch für Händler und sonstige Verkaufsläden eine neutrale Verpackungsgestaltung verpflichtend wird, die auch den Verkauf von Cannabissamen umfasst.

Zu Buchstabe b

Die Praxis hat gezeigt, dass Unklarheiten über die genaue Abgrenzung zwischen den Definitionen von „Vermehrungsmaterial“ (§ 1 Nummer 7 KCanG) und „Cannabispflanzen“ (§ 1 Nummer 8 KCanG) bestehen. Es besteht insbesondere Klarstellungsbedarf, ab wann ein Steckling zur Cannabispflanze wird und worunter die Begriffe „Setzling“ und „Jungpflanze“ zu subsumieren sind. Dies folgt u. a. daraus, dass der Begriff der Jungpflanze in der Gesetzesbegründung sowohl im Rahmen des Vermehrungsmaterials als auch der Cannabispflanzen benannt ist (vgl. BT-Drucksache 20/8704, S. 91).

Der Umgang mit Stecklingen innerhalb von Anbauvereinigungen ist – sinnvollerweise – strengen Regularien unterzogen. Entsprechende Regelungen fehlen jedoch vollumfänglich für Gewerbetreibende.

Dies hat zur Konsequenz, dass derzeit verschiedene Privatpersonen und Unternehmen mit Stecklingen oder vermeintlichen Stecklingen Handel treiben. Letzteres steht im eklatanten Widerspruch zu dem Grundgedanken des Gesetzes, der den gemeinschaftlichen (aus Gesundheits- und Jugendschutzaspekten) regulierten Anbau von Cannabis stärken wollte. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Anbauvereinigungen unterliegen sehr restriktiven Anforderungen und sind allein sanktionsbedroht (vgl. § 36 Absatz 1 Nummer 20 KCanG) wohingegen Gewerbetreibende im Wesentlichen unreguliert und im rechtsfreien Raum agieren können.

Zu Buchstabe c

Die aktuellen Regelungen sind nicht geeignet, den illegalen Handel mit Cannabis einzudämmen.

Dies folgt einerseits aus den überdimensionierten Abgabemengen der Anbauvereinigungen an ihre Mitglieder. Laut einer 2016 veröffentlichten Studie an der Universität Pennsylvania (USA) wurde erhoben, dass der durchschnittliche Joint ca. 0,32 g Marihuana beinhaltet. Die Abgabemenge von 50 g Cannabis ergibt danach ca. 150 Joints pro Mitglied im Monat. Diese Menge übersteigt den Bedarf eines Gelegenheitskonsumenten

um ein Vielfaches und begründet die Sorge, dass erhebliche Mengen an den Schwarzmarkt abgegeben werden könnten.

Dabei ist unklar, wie überprüft werden soll, dass Anbauvereinigungen nur so viel Cannabis produzieren, wie es ihre Mitgliedszahl zulässt. Es lässt sich nicht fundiert feststellen, wie viel Cannabis aus einer Pflanze gewonnen werden kann, da der Ertrag zwischen kleinen und großen Pflanzen erheblich differieren kann.

Überdies fehlt es an einer Regelung, nach der die zuständige Behörde die angegebene Mitgliederzahl überprüfen und sicherstellen kann, dass nicht missbräuchlich mehr Mitglieder als tatsächlich vorhanden angegeben werden, um mehr Cannabis produzieren zu können. Auch eigentlich verbotene Mehrfachmitgliedschaften sind denkbar, da es keine zentrale Registrierung der Mitglieder von Anbauvereinigungen gibt.

Zu Buchstabe d

Konkrete Regelungen, wie die Vernichtung von nicht weitergabefähigem Cannabis zu erfolgen hat, fehlen bisher.

Anbauvereinigungen haben nicht weitergabefähiges Cannabis und nicht weitergabefähiges Vermehrungsmaterial gem. § 18 Absatz 3 KCanG unverzüglich zu vernichten. Die Gesetzesbegründung führt dazu lediglich aus, dass das Material auf eigene Kosten der Anbauvereinigung so zu vernichten ist, dass keinerlei für den Konsum verwertbare Bestandteile von Pflanzen oder Vermehrungsmaterial bestehen bleiben, etwa durch Verbrennen in einer geschlossenen Feuerstelle, ggf. mit Luftfilteranlage (vgl. auch Patzak/Fabricius/Patzak, 11. Aufl. 2024, KCanG § 18 Rn. 4).

Die Beseitigungsmethode „Verbrennen“ lässt jedoch wesentliche Aspekte des Umweltrechts unberücksichtigt, insbesondere die Prüfung des Immissionsschutz- sowie des Abfallrechts. Anbauvereinigungen werden in der Regel nicht über Anlagen verfügen, die u. a. immissionsschutzrechtlich für eine thermische Vernichtung von Cannabis zugelassen sind.

Eine Vernichtung durch die Anbauvereinigung kommt zudem bereits deswegen nicht in Betracht, da hierüber in aller Regel eine ausreichende Mengenstromdokumentation nicht möglich sein wird. Diese ist aber für eine effektive Kontrolle, dass überschüssiges, bzw. mit unzulässigen Pflanzenschutz-, Dünge- oder anderen Mitteln kontaminiertes Cannabis tatsächlich der Vernichtung zugeführt wurde, erforderlich. Anderenfalls ist für zuständige Behörden schwerlich überprüfbar, ob überschüssiges Cannabis an den Schwarzmarkt abgegeben wird.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a (§ 32 Absatz 1 Satz 2 – neu – KCanG), Buchstabe c – neu – (§ 32 Absatz 3 Satz 2 KCanG)

Artikel 1 Nummer 3 ist wie folgt zu ändern:

a) In Buchstabe a ist dem § 32 Absatz 1 folgender Satz anzufügen:

„Abweichend von Satz 1 ist eine Anzeige entbehrlich, sofern das Unternehmen der Landwirtschaft bereits einen Sammelantrag im Sinne des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems innerhalb der hierfür vorgesehenen Frist gestellt und in diesem Flächen bezeichnet hat, die für den Anbau von Hanf genutzt werden.“

b) Folgender Buchstabe c ist anzufügen:

,c) Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Sie hat ferner den zuständigen Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften auf deren Ersuchen eine Ausfertigung der Anzeige oder die der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung von den Ländern aufgrund der Regelungen zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem in Bezug auf Hanf übersandten Angaben des laufenden Antragsjahres zur Verfügung zu stellen, wenn dies zur Verfolgung von Straftaten nach diesem Gesetz erforderlich ist.“

Begründung:Zu Buchstabe a:

Der Entwurf der Bundesregierung sollte im Sinne des Bürokratieabbaus angepasst werden. Die Änderung dient dazu, nicht erforderliche bürokratische Anforderungen für den überwiegenden Anteil der Nutzhanfanbauer abzubauen und damit den Nutzhanfanbau in Deutschland zu erleichtern.

Zurzeit beantragt der weit überwiegende Anteil der Nutzhanfanbauer bei den hierfür zuständigen Stellen der Ländern Direktzahlungen der EU für Flächen, auf denen Nutzhanf angebaut wird. Betriebsinhaber müssen hierfür einen sogenannten Sammelantrag (vgl. § 5 GAPInVeKoSG) einreichen. Die GAPInVeKoSV sieht vor, dass mit dem Sammelantrag unter anderem

- Namen, Vornamen und Anschrift (§ 9 Nummer 1 und 5 GAPInVeKoSV) und
- der jeweilige Träger der Unfallversicherung und seine Unternehmensnummer anzugeben (§ 10 Absatz 2 GAPInVeKoSV) und
- Flächen, die für den Anbau von Hanf genutzt werden besonders zu bezeichnen sind, unter Angabe der Saatgutsorte und der verwendeten Saatgutmengen in Kilogramm je Hektar (vgl. § 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1, Satz 3 GAPInVeKoSV) sowie
- das amtliche Etikett des Saatguts (elektronisch) einzureichen ist (§ 15 GAPInVeKoSV).

Die damit bei den Ländern einzureichenden Daten und Informationen decken sich im Wesentlichen mit den Daten, die die Anzeige der Nutzhanfanbauer nach § 32 Absatz 2 KCanG zu enthalten hat. Diese Daten werden der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung zudem von den Ländern nach § 27 Absatz 2 GAPInVeKoSV bis zum 1. Juli des Antragjahres mitgeteilt.

Damit erreichen die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung die für die Kontrolle des Nutzhanfanbaus erforderlichen Daten im Fall der Nutzhanfanbauer, die Direktzahlungen beantragen, auf zwei Wegen: Einmal über die Weitergabe der im Sammelantrag enthaltenen Informationen durch die Länder und einmal über die Anbauanzeige des Nutzhanfanbauers.

Eine Doppelung der Informationen ist aber nicht erforderlich und bedeutet einen nicht unerheblichen bürokratischen Mehraufwand für die Nutzhanfanbauer. Die Anzeigepflicht soll daher für diejenigen Nutzhanfanbauer entfallen, die bereits einen Sammelantrag im Sinne des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems gestellt und in diesem Flächen bezeichnet haben, die für den Anbau von Hanf genutzt werden. Weitere Voraussetzung soll sein, dass der Antrag innerhalb der hierfür vorgesehenen Frist gestellt wurde.

Zu Buchstabe b:

Folgeänderung zu Buchstabe a. Da der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung aufgrund der Änderung nach Buchstabe a nicht mehr von allen Nutzhanfanbauern eine Anzeige nach § 32 KCanG vorliegen wird, muss § 32 Absatz 3 Satz 2 KCanG angepasst werden. Die neue Fassung ermöglicht es der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung auch die von den Ländern nach § 27 GAPInVeKoSV in Bezug auf Hanf übermittelten InVeKoS-Daten an die Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben.

Anlage 3**Gegenäußerung der Bundesregierung**

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Ziffer 1 (Zum Gesetzentwurf allgemein):

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates nicht.

Das Vorhaben zur Nutzhanfliberalisierung befasst sich bisher ausschließlich mit Nutzhanf und nicht mit Cannabis im Sinne des § 1 Nummer 8 des Konsumcannabisgesetzes. Aus Sicht der Bundesregierung sollte eine solche Konzentrierung auf Nutzhanf beibehalten werden, um durch eine rasche Umsetzung des vorliegenden Vorhabens als Sofortmaßnahme für die Nutzhanfindustrie die deutsche Wirtschaft zu stärken.

Zu Ziffer 2 (Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a (§ 32 Absatz 1 Satz 2 – neu – KCanG), Buchstabe c – neu – (§ 32 Absatz 3 Satz 2 KCanG)):

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die vorgeschlagene Änderung stellt eine sinnvolle Möglichkeit zur Beseitigung einer doppelten Informationspflicht dar und reduziert damit den Aufwand für die Nutzhanfanbauer.

