

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Wieland Schinnenburg,
Michael Theurer, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/25189 –**

Neuklassifizierung von Cannabis im Anlagesystem des UN-Einheitsabkommens über Betäubungsmittel

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 24. Januar 2019 hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO), nach den Erkenntnissen einer Risikoüberprüfung, ihre neuen Empfehlungen für die internationale Klassifizierung von Cannabis und Cannabisprodukten veröffentlicht (<http://faaat.net/wp-content/uploads/ECDD-cannabis-final-outcome.pdf>). Hierbei sind insgesamt sechs Veränderungen vorgesehen. Entscheidend ist vor allem die Übertragung von Cannabis aus Anhang IV in Anhang I des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe sowie die Streichung von Cannabidiol(CBD)-Produkten mit einem THC-Gehalt unter 0,2 Prozent.

Nach wiederholter Verschiebung (<https://blogs.taz.de/drogerie/2020/03/13/rekl-assifizierung-von-cannabis-erneut-verschoben/>) wurde am 2. Dezember 2020 in der 63. Sitzung der Suchtstoffkommission (Comission on Narcotic Drugs – CND) über die WHO-Empfehlungen abgestimmt. Insgesamt besteht die CND aus 53 Mitgliedstaaten, dabei sind zwölf EU-Mitgliedstaaten stimmberechtigt (https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Membership/MEMBERS_OF_THE_COMMISSION_ON_NARCOTIC_DRUGS_1_January_2020_2.pdf). Zuletzt kündigte die EU-Kommission an, CBD, entgegen der WHO-Empfehlung, als Betäubungsmittel einzustufen. Im November 2020 kam der Europäische Gerichtshof (EuGH) zu dem Urteil, dass CBD kein Betäubungsmittel ist (C663/18, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-11/cp200141de.pdf>).

Aus Sicht der Fragesteller, sind die Ergebnisse und das Verhalten der Bundesregierung innerhalb des Abstimmungsprozesses sowie die Implikationen für den Handel mit CBD-Produkten in Deutschland von hoher Relevanz.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt diese Kleine Anfrage zum Anlass, die Fragesteller auf die öffentlich zugängliche Pressemitteilung des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) zur Abstimmung der Suchtstoffkommission der Verein-

ten Nationen (Committee on Narcotic Drugs – CND) über die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zu Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffen in ihrer neu anberaumten 63. Tagung am 2. Dezember 2020, aufmerksam zu machen: www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/63/Reconvened_Session_2020/reconvened-session-63-of-the-commission-on-narcotic-drugs.html.

In gleicher Weise weist die Bundesregierung auf das anlässlich dieser Abstimmung ergangene Statement der Europäischen Union (EU) hin, das während der vorgenannten neu anberaumten CND-Sitzung von Deutschland in der Funktion als aktuell amtierende EU-Ratspräsidentschaft gehalten wurde: www.unodc.org/unodc/en/commissions/Secretariat/Statements-Reconvened-2020.html.

1. Wie hat sich Deutschland bei der Abstimmung über die WHO-Empfehlung positioniert, Cannabis und Cannabisharz aus Anhang IV des Übereinkommens in Anhang I zu verschieben, und wie waren das Abstimmungsverhalten Deutschlands und das Abstimmungsergebnis insgesamt?

Die Empfehlung der WHO, Cannabis und Cannabisharz aus Anhang IV des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung zu streichen, wurde bei 25 Nein-Stimmen und einer Enthaltung mit 27 Ja-Stimmen angenommen. Deutschland hat sich für die Annahme ausgesprochen.

2. Wie wurde über die WHO-Empfehlung abgestimmt, Dronabinol und seine Stereoisomere (Delta-9-Tetrahydrocannabinol) von Anhang II in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe zu verschieben, und wie war das Abstimmungsverhalten Deutschlands?

Die WHO-Empfehlung wurde bei 23 Ja-Stimmen und zwei Enthaltungen mit 28 Nein-Stimmen abgelehnt. Deutschland hat sich für die Annahme ausgesprochen.

3. Wie wurde über die Empfehlung abgestimmt, Tetrahydrocannabinol (Isomere von Delta-9-Tetrahydrocannabinol) in Anhang I des Übereinkommens aufzunehmen und aus Anhang II des Übereinkommens über psychotrope Stoffe zu streichen, und wie war das Abstimmungsverhalten Deutschlands?

Über diese WHO-Empfehlung wurde den von der CND vorab festgelegten Verfahrensregeln folgend nicht mehr beschieden. Aufgrund des Sachzusammenhangs mit der WHO-Empfehlung 5.2 und deren Ablehnung durch die CND (siehe die Antwort auf Frage 2) entfiel die Grundlage für eine Abstimmung.

4. Wie wurde über die Empfehlung abgestimmt, die Begriffe „Extrakte und Tinkturen“ aus Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe zu streichen, und wie war das Abstimmungsverhalten Deutschlands?

Die WHO-Empfehlung wurde bei 24 Ja-Stimmen und zwei Enthaltungen mit 27 Nein-Stimmen abgelehnt. Deutschland hat sich für die Annahme ausgesprochen.

5. Wie wurde über die Empfehlung abgestimmt, dass Zubereitungen, die überwiegend Cannabidiol (CBD) und nicht mehr als 0,2 Prozent Delta-9-Tetrahydrocannabinol enthalten, nicht der internationalen Kontrolle unterliegen sollen, und wie war das Abstimmungsverhalten Deutschlands?

Die WHO-Empfehlung wurde bei sechs Ja-Stimmen und vier Enthaltungen mit 43 Nein-Stimmen abgelehnt. Deutschland hat sich gegen die Annahme ausgesprochen.

6. Wie wurde über die Empfehlung abgestimmt, Zubereitungen, die entweder durch chemische Synthese oder als Cannabis-Zubereitung hergestellt werden und die aus einer oder aus mehreren anderen Zutaten in einer Form als pharmazeutische Zubereitungen zusammengesetzt sind, in der Delta-9-Tetrahydrocannabinol (Dronabinol) nicht durch leicht zugängliche Mittel oder in einer Menge, die eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen würde, wiedergewonnen werden kann, in Anhang III des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen, und wie war das Abstimmungsverhalten Deutschlands?

Über diese WHO-Empfehlung wurde den von der CND vorab festgelegten Verfahrensregeln folgend nicht mehr beschieden. Aufgrund des Sachzusammenhangs mit der WHO-Empfehlung 5.2 und deren Ablehnung durch die CND (siehe die Antwort auf Frage 2) entfiel die Grundlage für eine Abstimmung.

7. Wurde innerhalb der EU-Mitgliedstaaten einheitlich abgestimmt, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hat bereits mehrfach dargelegt, dass alle EU-Mitgliedstaaten, die auch Mitglied der CND sind, in der CND grundsätzlich an einen Beschluss des Rates der EU über einen im Namen der EU zu vertretenden Standpunkt gebunden sind (vergleiche zuletzt BT-Bundestagsdrucksache 19/24511 vom 20. November 2020, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 16. November 2020 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, siehe Frage Nummer 88, Seiten 63, 64).

Die Europäische Kommission hat am 16. Oktober 2020, gestützt auf Artikel 83 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU, einen Vorschlag vorgelegt. Dieser zielt auf einen Beschluss des Rates über den im Namen der EU auf der neu anberaumten 63. Tagung der CND über die Aufnahme von Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffen in die Anhänge des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung und des Übereinkommens von 1971 über psychotrope Stoffe zu vertretenden Standpunkt. Über den Vorschlag hat der Rat der EU am 23. November 2020 entschieden (Ratsdokument 12563/20). Die Bundesregierung hatte dazu den Deutschen Bundestag nach Maßgabe des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der EU bereits unterrichtet.

Entgegen der sich aus dem genannten Ratsbeschluss ergebenden rechtlichen Verpflichtung hat der EU-Mitgliedsstaat Ungarn, der Mitglied der CND ist, gegen die Annahme der WHO-Empfehlungen 5.1 (siehe die Antwort auf Frage 1) und 5.4 (siehe die Antwort auf Frage 4) gestimmt.

8. Falls sich die Bundesregierung gegen WHO-Empfehlungen ausgesprochen hat, mit welcher Begründung?

Es wird auf die Antwort auf Frage 7 verwiesen. Deutschland war bei der Abstimmung an den Ratsbeschluss vom 23. November 2020 gebunden und hat – wie bereits in der Antwort auf Frage 5 ausgeführt – gegen die Annahme der WHO-Empfehlung 5.5 gestimmt. Die diesbezüglichen Erwägungen im Ratsdokument 12563/20 werden von der Bundesregierung geteilt.

9. Wurde an der obligatorischen physischen Stimmabgabe festgehalten oder bestand die Möglichkeit der Fernabstimmung?

An der physischen Abstimmung wurde festgehalten (vgl. www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/63Reconvened_Session_2020/reconvened-session-63-of-the-commission-on-narcotic-drugs.html; siehe dort die organisatorischen Regelungen für die neu anberaumte 63. Tagung der CND im Abschnitt B., lit. k. „Voting on scheduling recommendations“).

10. Inwiefern wurde die Zivilgesellschaft an dem Abstimmungsprozess beteiligt?

Nach Erkenntnissen der Bundesregierung hat die Zivilgesellschaft jederzeit die Möglichkeit, ihre Positionen zu Entscheidungen der CND zu formulieren. Sie hatte sowohl anlässlich des sogenannten 2. „Intersessionals“ der CND am 8. Oktober 2020 zu den WHO-Empfehlungen als auch anlässlich der neu anberaumten 63. Tagung der CND die Gelegenheit, ihre Sichtweisen einzubringen.

In der EU ist das Civil Society Forum on Drugs (CSFD) ein wichtiger Ansprechpartner. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fand am 10. November 2020 ein Dialog der Horizontalen Gruppe „Drogen“ des Rates (HDG) mit dem CSFD statt, in dem auch die WHO-Empfehlungen und die Position der EU dazu erörtert wurden. Das Positionspapier des CSFD dazu ist öffentlich abrufbar: www.civilsocietyforumondrugs.eu/csfd-position-paper1-the-who-recommendations-on-the-rescheduling-of-cannabis-and-cannabis-related-substances/.

11. Inwiefern hat die Drogenbeauftragte der Bundesregierung zur Schaffung von Transparenz in der Bevölkerung über die CND-Sitzungen und die Tätigkeiten der UNODC beigetragen?

Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung informiert regelmäßig über zentrale Entwicklungen in der internationalen Drogenpolitik und steht für entsprechende Presseanfragen zur Verfügung. In den jährlichen Berichten der Drogenbeauftragten ist der internationalen Drogenpolitik ein eigenes Kapitel gewidmet. Hierin wird regelmäßig unter anderem über zentrale Entwicklungen im Rahmen der CND und anderer Aktivitäten unter dem Dach von UNODC berichtet. Eine Veröffentlichung der Beschlüsse der CND erfolgt, vergleichbar der Verfahrensweise anderer internationaler Organisationen, durch UNODC selbst.

12. Welche Konsequenzen hat die Abstimmung über die WHO-Empfehlungen in Deutschland?

Die Bundesregierung sieht durch das Abstimmungsergebnis keinen Änderungsbedarf für das nationale Betäubungsmittelrecht.

13. Wie wird CBD künftig in Deutschland eingestuft, insbesondere vor dem Hintergrund der EuGH-Rechtsprechung?
14. Wie bewertet die Bundesregierung die aktuelle EuGH-Rechtsprechung zu CBD, und welche Auswirkungen hat diese auf die Position der Bundesregierung zu CBD und auf die rechtliche Situation von CBD-Produkten, CBD-Herstellern und CBD-Verkäufern?

Die Fragen 13 und 14 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Reinstoff CBD als solcher zeigt nach derzeitigem Erkenntnisstand der Bundesregierung kein drogenrelevantes Missbrauchs- oder Abhängigkeitspotential. Folglich ist reines CBD weder nach dem Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe noch nach dem deutschen Betäubungsmittelgesetz (BtMG) ein Betäubungsmittel.

Wird CBD aus der Hanfpflanze gewonnen, kann der Extrakt weitere Substanzen enthalten, unter anderem Tetrahydrocannabinol (THC). Extrakte aus den Blüten und Fruchständen der Hanfpflanze fallen nach der (anlässlich des Verfahrens zur Abstimmung über die oben genannten Empfehlungen der WHO) von der WHO selbst, aber auch vom International Narcotics Control Board der Vereinten Nationen (INCB) geäußerten Auffassung, auch soweit es sich um CBD-Extrakte handelt, in den Anwendungsbereich des Anhangs I des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe und bei Zugrundelegung dieser völkerrechtlichen Auffassung auch unter das BtMG. Anlässlich der Beratungen über die oben genannten WHO-Vorschläge hat diese Wertung auch in der CND kürzlich stattgefunden.

Soweit der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seinem Urteil vom 19. November 2020, C-663/18, darlegt, dass das im Ausgangsverfahren in Rede stehende aus der gesamten Cannabis-sativa-Pflanze gewonnene CBD kein Suchtstoff im Sinne des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe sei, hat die Bundesregierung Beratungen zum weiteren betäubungsmittelrechtlichen Verständnis dieser Entscheidung aufgenommen.

Hinsichtlich der rechtlichen Einordnung als Lebensmittel verweist die Bundesregierung auf die harmonisierte Lebensmitteldefinition der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (sog. Basisverordnung im Lebensmittelrecht). Nach den dortigen Vorgaben sind unter anderem Betäubungsmittel und psychotrope Stoffe im Sinne des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe und des Übereinkommens von 1971 über psychotrope Stoffe sowie Arzneimittel vom Lebensmittelbegriff ausgenommen.

Sofern CBD und CBD-haltige Produkte danach rechtlich als Lebensmittel eingeordnet werden können, waren und sind sie, auch vor dem Hintergrund der aktuellen EuGH-Rechtsprechung zu CBD, weiterhin als zulassungspflichtige neuartige Lebensmittel einzustufen. Grund dafür ist, dass für CBD-haltige Lebensmittel nach wie vor keine Belege für einen nennenswerten Verzehr im Sinne der Verordnung (EU) 2015/2283 über neuartige Lebensmittel vorgelegt wurden.

Sofern es sich bei CBD-Produkten um Arzneimittel im Sinne des Arzneimittelrechts handelt, gelten die arzneimittelrechtlichen Regelungen (siehe die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Verkehrsfähigkeit von Lebensmitteln mit Cannabinoiden“, BT-Bundestagsdrucksache 19/22866 vom 28. September 2020). Das deutsche Arzneimittelrecht sieht rechtlich keine unterschiedliche Behandlung von synthetischem CBD und aus der Hanfpflanze extrahiertem CBD vor. Entscheidend für die Verkehrsfähigkeit ist, dass im Einzelfall die arzneimittelrechtlichen Anforderungen erfüllt werden.

15. Sollen natürlich extrahiertes und synthetisch hergestelltes CBD unterschiedlich eingestuft werden, und wenn ja, warum?

Zwischen natürlich extrahiertem und synthetisch hergestelltem CBD bestehen hinsichtlich der lebensmittelrechtlichen Einstufung keine Unterschiede. In beiden Fällen gilt CBD als zulassungspflichtiges neuartiges Lebensmittel, sofern die Definition für Lebensmittel erfüllt ist.

Die Verwendung von CBD in kosmetischen Mitteln ist auf EU-Ebene in der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 über kosmetische Mittel geregelt. Der Einsatz von CBD, das als Extrakt aus den Blüten oder Fruchständen der Cannabispflanze gewonnen wurde, ist gemäß Eintrag 306 des Anhangs II dieser Verordnung in kosmetischen Mitteln verboten. Der genannte Eintrag verbietet nicht den Einsatz von synthetisch hergestelltem oder aus anderen Pflanzenteilen extrahiertem CBD. Im Rahmen der für kosmetische Mittel vorgeschriebenen Sicherheitsbewertung ist darzulegen, dass die Anwendung von kosmetischen Mitteln sicher ist.

In Deutschland sind derzeit zwei verschreibungspflichtige Fertigarzneimittel (Sativex® und Epidyolex®) zugelassen, die natürlich extrahiertes CBD enthalten. Des Weiteren ist das verschreibungspflichtige Fertigarzneimittel Canames® in Deutschland zugelassen; dieses enthält synthetisch hergestelltes THC (Nabilon).

Die betäubungsmittelrechtliche Einstufung von natürlich extrahiertem CBD ist unter Berücksichtigung der Ausführungen des EuGH in seinem Urteil vom 19. November 2020, C-663/18, wie bereits dargelegt, Gegenstand der Beratungen der Bundesregierung. Dabei wird auch die Frage zu beraten sein, ob eine unterschiedliche Einstufung von natürlich extrahiertem und synthetisch hergestelltem CBD geboten ist.

16. Plant die Bundesregierung die Einführung von einheitlichen Standards und Regulierungen bezüglich des Handels mit CBD-Produkten?

Das Recht zu neuartigen Lebensmitteln und kosmetischen Mitteln ist innerhalb der EU harmonisiert und damit bereits EU-weit einheitlich geregelt.

Sofern es sich bei CBD-Produkten um Arzneimittel im Sinne des Arzneimittelrechts handelt, gelten die arzneimittelrechtlichen Regelungen (siehe die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Verkehrsfähigkeit von Lebensmitteln mit Cannabinoiden“, BT-Bundestagsdrucksache 19/22866 vom 28. September 2020).

17. Welche Schwierigkeiten sieht die Bundesregierung in der aktuellen Versorgung mit Medizinalcannabis in Deutschland?

Die Bundesregierung sieht keine Schwierigkeiten in der aktuellen Versorgung mit Medizinalcannabis in Deutschland.

18. Inwiefern hat die WHO-Empfehlung einen Einfluss auf die Medizinalcannabis-Situation in Deutschland?

Für die Bundesregierung ist nicht erkennbar, auf welche der insgesamt sechs WHO-Empfehlungen diese Frage abzielt, weshalb ihr eine Beantwortung nicht möglich ist.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.