

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Harald Terpe, Birgitt Bender, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 17/10232 –**

### **Genehmigung des Anbaus von Cannabis zu Forschungszwecken und Errichtung einer Cannabisagentur**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

In Deutschland ist der Anbau THC-reicher Cannabissorten (THC: Tetrahydrocannabinol) erlaubnispflichtig. Eine Erlaubnis kann das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) ausnahmsweise für wissenschaftliche oder andere im öffentlichen Interesse liegende Zwecke erteilen. Dennoch werden derartige Anträge von Forschungseinrichtungen derzeit offenbar durchweg abgelehnt. Die Einrichtungen werden durch die Bundesregierung vielmehr darauf verwiesen, sich die benötigten Pflanzenteile aus dem Ausland zu verschaffen (vgl. Schreiben des BfArM vom 3. Mai 2012 an einen Antragsteller). Die Errichtung einer Cannabisagentur, nach Ansicht der Bundesregierung eine Voraussetzung für die Genehmigung des Anbaus in Deutschland, sei nicht vorgesehen. Konkrete Gründe, warum bislang auf die Errichtung einer solchen Agentur verzichtet wird, nannte die Bundesregierung bisher nicht. Dabei existieren etwa in Österreich und den Niederlanden bereits derartige Einrichtungen.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung begrüßt die Forschung an Cannabinoiden zu medizinischen und therapeutischen Zwecken. Die Gruppe der Cannabinoide und deren therapeutisches Potenzial sind ein Gebiet, auf das derzeit vielfältige, häufig international ausgerichtete Forschungsaktivitäten der pharmazeutischen Industrie gerichtet sind. Mit der 25. Verordnung zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher Vorschriften (25. BtMÄndV) hat die Bundesregierung die Position „Cannabis“ in den Anlagen I bis III des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) geändert, damit in Deutschland cannabishaltige Fertigarzneimittel hergestellt und nach entsprechender klinischer Prüfung und Zulassung durch das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) von Ärztinnen und Ärzten verschrieben werden können.

Die Bundesregierung sieht den Anbau von Cannabis in Deutschland nicht als zwingend erforderlich für die Forschung an Cannabinoiden an. Nach Auffassung der Bundesregierung ist Forschung grundsätzlich auch mit aus dem Ausland erworbenem Pflanzenmaterial möglich.

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Bundesverbandes der Pharmazeutischen Industrie e. V. (BPI), wonach Cannabinoide ein „innovatives Forschungsfeld“ eröffnet haben, aus dem sich für die medizinische Wissenschaft sowie den therapeutischen Alltag weiterführende Therapieansätze entwickeln können (Stellungnahme des BPI in der Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages auf Bundestagsdrucksache 17/6127 am 9. Mai 2012)?

Wenn nein, warum nicht?

Ja. Wie der o. g. Stellungnahme des Bundesverbandes der pharmazeutischen Industrie (BPI) als auch öffentlich zugänglichen Informationen des pharmazeutischen Unternehmens GW Pharmaceuticals entnommen werden kann, sind Forschungsaktivitäten der pharmazeutischen Industrie in Bezug auf die Cannabinoide offenbar auf die wissenschaftliche Untersuchung weiterer Anwendungsgebiete gerichtet. So wurden und werden z. B. für Sativex® klinische Studien insbesondere im Bereich der Therapie des Krebs Schmerzes als auch neuropathischer Schmerzen durchgeführt, aber auch weitere, potenziell sinnvolle Indikationen der Cannabinoide wie z. B. im Bereich der Therapie des Diabetes mellitus und der Epilepsie sind nach diesen Informationen derzeit Gegenstand wissenschaftlicher Forschung. In Abhängigkeit von den Ergebnissen dieser Arzneimittelforschung könnten sich hieraus ggf. weiterführende Therapieansätze entwickeln.

2. Trifft es zu, dass das BfArM Anträge zum Anbau von THC-reichen Sorten Cannabis zu wissenschaftlichen Zwecken bislang ablehnt?

Wenn nein, in welchen Fällen hat das BfArM solche Anträge genehmigt (bitte einzeln auflisten)?

Das BfArM hat im Jahr 2000 eine Erlaubnis zum Anbau von Cannabis zu wissenschaftlichen Zwecken (zur Verwendung in klinischen Prüfungen und zu pharmazeutisch-technologischen Entwicklungszwecken) erteilt. Die Bundesrepublik Deutschland wurde im Jahresbericht 2003 des International Narcotics Control Board (INCB) gerügt, da dieser Anbau ohne Einrichtung einer Cannabisagentur stattgefunden hat. Im Jahr 2010 wurde einer universitären Einrichtung eine befristete Erlaubnis zum Anbau von einem Quadratmeter Cannabis erteilt.

3. Sieht die Bundesregierung in der Versagung einer Erlaubnis zum Anbau THC-reicher Cannabissorten zu wissenschaftlichen Zwecken eine Einschränkung des Verfassungsgrundsatzes der Freiheit der Forschung, nach dem Gegenstand, Ziel, Methode, Vermittlung und äußere Bedingungen der Forschung frei sein müssen (vgl. BVerfGE 35, S. 113)?

Wenn ja, wie rechtfertigt sie diese Einschränkung?

Die Versagung einer Erlaubnis zum Anbau THC-reicher Cannabissorten zu wissenschaftlichen Zwecken stellt einen aufgrund der Möglichkeit des Imports von Hanfpflanzen in seiner Intensität äußerst geringen Eingriff in das Grundrecht der Forschungsfreiheit nach Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) dar.

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines solchen Eingriffs ist eine Frage des Einzelfalls.

4. Warum ist aus Sicht der Bundesregierung die Versagung des Anbaus von THC-reichen Cannabissorten zu Forschungszwecken keine Benachteiligung der pharmazeutischen Forschung in Deutschland?

Für die dem BfArM in Antragsverfahren geschilderten Forschungszwecke ist ein Anbau von Cannabis in Deutschland nicht erforderlich. Dem wissenschaftlichen Forschungszweck kann im Einzelfall durch Einfuhr von (Frisch-)Pflanzenmaterial Rechnung getragen werden.

5. Hat das BfArM bei abgelehnten Anträgen von Forschungseinrichtungen zum Anbau von THC-reichen Cannabissorten zu wissenschaftlichen Zwecken eine Abwägung zwischen der Forschungsfreiheit nach Artikel 5 Absatz 3 des Grundgesetzes und den verfassungssystematischen Schranken anderer Grundrechte (Grundrechtskollision) vorgenommen?

Wenn ja, mit welchen Grundrechten, und zu welchen Ergebnissen ist das BfArM gekommen?

Bei der Entscheidungsfindung über abgelehnte Anträge hat das BfArM die kollidierenden Grundrechte des Antragstellers nach Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 GG (Forschungsfreiheit) und der Bürger nach Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG (Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit) berücksichtigt, soweit die Vorschriften des BtMG diese Grundrechte zum Ausdruck bringen und ihre Berücksichtigung erfordern. Maßgeblich für die Ablehnung der Anträge waren Versagungsgründe des § 5 Absatz 1 BtMG.

6. Inwieweit sieht die Bundesregierung den Bestand der Bundesrepublik Deutschland und der freiheitlich demokratischen Grundordnung durch eine Erlaubnis zum Anbau THC-reicher Cannabissorten zu wissenschaftlichen Zwecken infrage gestellt?

Die Bundesregierung sieht durch eine Erlaubnis zum Anbau THC-reicher Cannabissorten zu wissenschaftlichen Zwecken den Bestand der Bundesrepublik Deutschland und der freiheitlich-demokratischen Grundordnung nicht in Frage gestellt.

7. Welche ethisch immanenten Schranken sieht die Bundesregierung durch eine Erlaubnis zum Anbau THC-reicher Cannabissorten zu wissenschaftlichen Zwecken tangiert?

Die Bundesregierung sieht durch eine Erlaubnis zum Anbau THC-reicher Cannabissorten zu wissenschaftlichen Zwecken im Rahmen eines genehmigten Forschungsvorhabens keine ethisch-immanenten Schranken tangiert.

8. Welche Bestimmungen des Strafrechts sieht die Bundesregierung durch eine Erlaubnis zum Anbau THC-reicher Cannabissorten zu wissenschaftlichen Zwecken tangiert?

Nach § 3 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 1 Nummer 1 BtMG bedarf der Anbau THC-reicher Cannabissorten zu wissenschaftlichen Zwecken einer Erlaubnis. Gemäß § 29 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 BtMG ist der unerlaubte An-

bau von Betäubungsmitteln strafbar. Handelt der Täter innerhalb der erteilten Erlaubnis, so ist sein Handeln nicht strafbewehrt.

9. a) Wenn die Bundesregierung den Anbau von THC-reichen Cannabissorten zu Forschungszwecken nicht für erlaubnisfähig hält, aus welchen nationalen Vorschriften leitet die Bundesregierung die fehlende Erlaubnisfähigkeit des Anbaus zu Forschungszwecken ab?

Die Bundesregierung geht nicht von einer generell fehlenden Erlaubnisfähigkeit des Anbaus von THC-reichen Cannabissorten aus. Nach § 3 Absatz 2 BtMG kann eine Erlaubnis für die in Anlage I zu § 1 BtMG bezeichneten nicht verkehrsfähigen Betäubungsmittel (hier: Cannabis) nur ausnahmsweise zu wissenschaftlichen oder anderen im öffentlichen Interesse liegenden Zwecken erteilt werden. Eine Erlaubnis zum Anbau von Cannabis zu Forschungszwecken kann nur erteilt werden, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen dieser Vorschrift vorliegen und keine Versagungsgründe des § 5 BtMG entgegenstehen.

- b) Aus welcher Vorschrift des Artikels 4 des Einheitsübereinkommens von 1961 zu Betäubungsmitteln (beschränkt die Gewinnung, Herstellung, Aus- und Einfuhr, Verteilung, Verwendung und den Besitz von Betäubungsmitteln sowie den Handel auf ärztliche und wissenschaftliche Zwecke) leitet die Bundesregierung ab, dass in Deutschland der Anbau THC-reicher Cannabissorten zu Forschungszwecken nicht erlaubnisfähig ist?

Die Bundesregierung leitet aus der Vorschrift des Artikels 4 des von der Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat mitunterzeichneten Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe (ÜK 1961) keine fehlende Erlaubnisfähigkeit des Anbaus THC-reicher Cannabissorten zu Forschungszwecken ab.

- c) Aus welchen anderen internationalen Vorschriften leitet die Bundesregierung eine fehlende Erlaubnisfähigkeit ab?

Die Bundesregierung leitet auch nicht aus anderen internationalen Vorschriften eine generell fehlende Erlaubnisfähigkeit ab.

10. Sieht die Bundesregierung in § 5 Absatz 2 des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) einen Ermessensspielraum bei der Anwendung internationaler Übereinkommen?

Wenn nein, warum nicht?

Ja. Das Wort „kann“ in dieser Vorschrift weist darauf hin, dass es sich bei diesem Versagungsstatbestand um eine Ermessensvorschrift handelt.

11. Unter welchen Umständen hält die Bundesregierung den Anbau THC-reicher Cannabissorten in Deutschland zu wissenschaftlichen Zwecken für erlaubnisfähig?

Eine Erlaubnis zum Anbau von THC-reichen Cannabissorten zu wissenschaftlichen Zwecken kann nach § 3 Absatz 2 BtMG ausnahmsweise erteilt werden, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen dieser Vorschrift vorliegen und keine Versagungsgründe des § 5 BtMG entgegenstehen (siehe oben Antwort zu Frage 9a).

12. a) Trifft es zu, dass das BfArM die Versagung einer Erlaubnis des Anbaus von Cannabis zu wissenschaftlichen Zwecken ähnlich wie in der Vergangenheit bei medizinisch begründeten Anträgen mit dem Fehlen einer Cannabisagentur in Deutschland rechtfertigt?
- b) Wenn ja, aus welchen rechtlichen Gründen (deutsche oder internationale Vorschriften) leitet die Bundesregierung ab, dass eine solche Cannabisagentur erforderlich ist?

Zu den Versagungsgründen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen. Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Artikel 28 in Verbindung mit Artikel 23 ÜK 1961 völkerrechtlich verpflichtet, eine Cannabisagentur zu errichten, wenn sie den Anbau von Cannabis zu Forschungszwecken gestattet. Bei der Ermessensentscheidung über die Erlaubniserteilung berücksichtigt das BfArM daher – neben weiteren Entscheidungskriterien – auch das nach Verwaltungsgericht Köln (Urteil vom 11. Januar 2011 – Az. 7 K 3889/09) berechnete, nachvollziehbare Interesse, möglichen Schaden, den eine Verletzung des ÜK 1961 für das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland mit sich bringt, von der Bundesrepublik Deutschland abzuwenden und eine eventuelle Rüge wegen Verletzung internationaler Übereinkommen zu verhindern.

13. Trifft es zu, dass die Bundesregierung das Fehlen einer Cannabisagentur bislang lediglich damit begründet, die Errichtung einer solchen Agentur sei „derzeit nicht vorgesehen“?

Wenn nein, aus welchen konkreten Gründen sieht die Bundesregierung von der Errichtung einer Cannabisagentur ab (bitte ausführlich darstellen)?

Die Errichtung einer Cannabisagentur hat derzeit aus Sicht der Bundesregierung keine Priorität. Das Vorhaben setzt gesetzgeberisches Handeln voraus.

14. Sieht die Bundesregierung in dem Erfordernis einer von ihr nicht errichteten Cannabisagentur eine zulässige Einschränkung der Forschungsfreiheit?

Wenn ja, warum?

Auf die Ausführungen in den Antworten zu den Fragen 3 und 5 wird verwiesen. Die Frage einer verfassungsrechtlich gerechtfertigten Einschränkung der Forschungsfreiheit ist eine Frage des Einzelfalls und hängt stets von einer Vielzahl von Umständen ab.

15. In welchen europäischen Staaten wurde der Anbau THC-reicher Cannabisarten zu Forschungszwecken nach Kenntnis der Bundesregierung bereits erlaubt (bitte einzeln auflisten), und bestehen dort entsprechende Agenturen?

Im Hinblick auf die Vielfältigkeit der rechtlichen Regelungen anderer Staaten im Betäubungsmittelbereich ist es der Bundesregierung mit vertretbarem Aufwand nicht möglich, eine ständige Übersicht zu den Möglichkeiten des legalen Anbaus von Cannabis zu Forschungszwecken und dem Bestehen von Cannabisagenturen in anderen Staaten vorzuhalten. Bekannt sind der Bundesregierung im Wesentlichen folgende Sachverhalte.

Nach Kenntnis der Bundesregierung ist der Anbau von Cannabis zu Forschungszwecken in Polen, Zypern, Ungarn, Griechenland, Irland, Schweden, der Slowakei, Tschechien, Malta, Litauen und Rumänien untersagt. In den Nie-

derlanden, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Lettland, Kroatien, Österreich und Portugal bestehen gesetzliche Regelungen, die die Erteilung von Genehmigungen zum Anbau von Cannabis zu Forschungszwecken ermöglichen. Über die tatsächliche Erteilung solcher Genehmigungen sowie über spezielle Regelungen zu THC-reichem Cannabis liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor. Von den aufgeführten Staaten bestehen nur in den Niederlanden und Österreich nationale Cannabisagenturen. Über die aufgeführten Staaten hinaus hat die Bundesregierung keine Kenntnisse zu Genehmigungen zum Anbau THC-reichen Cannabis oder Cannabisagenturen in anderen europäischen Staaten.

16. a) Ist der Bundesregierung bekannt, dass die Niederlande bereits Ende der 90er-Jahre eine nationale Cannabisagentur zur Regulierung des Anbaus und Umgangs mit Cannabis zu Forschungszwecken errichtet hat?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass die niederländische Cannabisagentur, das „Bureau voor Medicinale Cannabis“ ([www.cannabisbureau.nl/en/](http://www.cannabisbureau.nl/en/)), seit 1. Januar 2001 besteht und die Produktion von Cannabis zu arzneilichen Zwecken und für die medizinische Forschung überwacht.

- b) Wenn ja, welche konkreten Erfahrungen der niederländischen Agentur sind der Bundesregierung bekannt, die gegen die Errichtung einer entsprechenden Cannabisagentur in Deutschland sprechen (bitte einzeln darstellen)?

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis von den Erfahrungen in den Niederlanden.

17. a) Ist der Bundesregierung bekannt, dass in Österreich die staatliche „Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH“ eine Genehmigung zum Anbau von THC-reichen Cannabissorten insbesondere zu wissenschaftlichen Zwecken besitzt?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass in Österreich die „Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH“ nach § 6a des Suchtmittelgesetzes (SMG) die Genehmigung zum „Anbau von Pflanzen der Gattung Cannabis zwecks Gewinnung von Suchtgift für die Herstellung von Arzneimitteln sowie damit verbundene wissenschaftliche Zwecke“ besitzt.

- b) Wenn ja, welche konkreten Erfahrungen der österreichischen Agentur sind der Bundesregierung bekannt, die gegen die Errichtung einer entsprechenden Cannabisagentur in Deutschland sprechen (bitte einzeln darstellen)?

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis von den Erfahrungen in Österreich.

18. a) In welchen weiteren europäischen und außereuropäischen Ländern existieren nach Kenntnis der Bundesregierung Agenturen, insbesondere zum Anbau von Cannabis zu arzneilichen oder wissenschaftlichen Zwecken?
- b) Welche Erfahrungen aus diesen Ländern sprechen aus Sicht der Bundesregierung gegen die Errichtung einer entsprechenden Cannabisagentur in Deutschland?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine weiteren belastbaren Erkenntnisse vor. Im Hinblick auf die Vielfältigkeit der rechtlichen Regelungen anderer Staa-

ten im Betäubungsmittelbereich ist es der Bundesregierung mit vertretbarem Aufwand nicht möglich, eine ständige Übersicht zu den Möglichkeiten des legalen Anbaus von Cannabis zu Forschungszwecken und dem Bestehen von Cannabisagenturen in anderen Staaten vorzuhalten.

19. Ist der Anbau THC-reicher Cannabissorten zu Forschungszwecken in den USA und in Kanada erlaubt worden, und bestehen dort entsprechende Agenturen?

Nach Kenntnis der Bundesregierung erfordert der Anbau von Cannabis in den USA nach den Bestimmungen des Marihuana Tax Act und dem Controlled Substances Act (Einstufung als Schedule I substance) eine Erlaubnis (Lizenz) der u. a. dafür zuständigen Drug Enforcement Administration (DEA). Das US Department of Human Health Services (HHS) als für das ÜK 1961 zuständige Behörde hat im Jahr 1974 das National Institute on Drug Abuse (NIDA) im Rahmen seines „Drug Supply Program“ als zuständige Forschungsstelle bestimmt.

Der Bundesregierung liegen keine gesicherten und belastbaren Erkenntnisse zur Situation in Kanada vor.

20. Beabsichtigt die Bundesregierung in der Zukunft die Errichtung einer Cannabisagentur?  
Wenn ja, wann?

Auf die Antwort zu Frage 13 wird Bezug genommen.

21. Für welche anderen in den Anhängen I und II BtMG aufgezählten Betäubungsmittel existieren derzeit Genehmigungen des BfArM zum Anbau in Deutschland zu Forschungszwecken (bitte einzeln auflisten)?

Derzeit bestehen sieben Erlaubnisse zum Anbau von anderen Betäubungsmitteln der Anlage I und II des BtMG für wissenschaftliche Zwecke. Dabei handelt es sich um vier Erlaubnisse zum Anbau von *Erythroxylum coca* (Gesamtanbaufläche 8 m<sup>2</sup> + 17 einzelne Pflanzen), zwei Erlaubnisse zum Anbau von *Papaver bracteatum* (Gesamtanbaufläche 4 m<sup>2</sup>) und eine Erlaubnis zum Anbau von *Salvia divinorum* (1 m<sup>2</sup>).

22. Wie groß ist die Menge an Pflanzenteilen, die nach Kenntnis der Bundesregierung seit 2005 pro Jahr nach Deutschland importiert wurde, um Cannabisextrakte herzustellen (bitte nach Jahren aufgeschlüsselt darstellen)?

In Deutschland wurden seit dem Jahr 2005 lediglich 888 g legal importierten Cannabis zur Herstellung von Cannabisextrakten verwendet. Die Herstellung des Extrakts erfolgte im Jahr 2009.

