



Bundesinstitut
für Arzneimittel
und Medizinprodukte

BfArM, Kurt-Georg-Kiesinger-Allee 3, 53175 Bonn

Mit Postzustellungsurkunde

BA Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin
Bezirksbürgermeisterin
Yorckstr. 7-11

10965 Berlin

ABTEILUNG Bundesopiumstelle
BEARBEITET VON [REDACTED]
TEL [REDACTED]
E-MAIL [REDACTED]
HAUSANSCHRIFT Kurt-Georg-Kiesinger-Allee 3
53175 Bonn
TEL +49 (0)228 99 307 - 0
FAX +49 (0)228 99 307 - 5210
E-MAIL btm@bfarm.de
INTERNET www.bfarm.de

Bonn, 30.09.2015

GESCHZ [REDACTED]

Betreff: Bescheid

Bezug: Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 3 Betäubungsmittelgesetz (BtMG)
„Regulierter Verkauf von Cannabis in Friedrichshain-Kreuzberg“

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Frau Bezirksbürgermeisterin,

in der vorbezeichneten Angelegenheit ergeht folgender

Bescheid

Die Anträge vom 26.06.2015 werden abgelehnt.

Begründung:

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg (Antragstellerin) begehrt die Erteilung einer Ausnahmeerlaubnis nach § 3 Absatz 2 BtMG in Gestalt einer Grunderlaubnis

- (1) zum Verkauf von Cannabis in dem Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg sowie
- (2) zur Einrichtung von Cannabisfachgeschäften durch Vergabe von Lizenzen an Dritte.

Nach der Beschreibung des Vorhabens sollen vier lizenzierte Abgabestellen teilnehmen. Als Lizenznehmer sind Apotheken, freie Träger der Suchthilfe sowie Gewerbebetreibende aus den Bereichen sog. Headshops/Growshops oder Gartenbau vorgesehen. Zudem ist der Anbau von Cannabis in Berlin und/oder Umland durch noch zu gewinnende Dritte beabsichtigt.

I.

Die Anträge sind unzulässig.

1.

Der Sache nach macht die Antragstellerin mit dem Antrag zu Ziffer 1 – obgleich erkennbar nicht selber Teilnehmerin am beabsichtigten Betäubungsmittelverkehr – als eine Art Trägerin/Schirmherrin eine (generell/abstrakte) Ausnahmeerlaubnis nach § 3 Absatz 2 BtMG zum Verkauf von Cannabis und damit einen Anspruch in Bezug auf (noch) nicht näher bezeichnete Dritte (Abgabestellen) geltend.

Das BtMG sieht die Erteilung einer generellen/abstrakten Erlaubnis für einen Träger (hier: Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg) nicht vor. Vielmehr bedarf derjenige, der am Betäubungsmittelverkehr teilnehmen möchte, einer Erlaubnis nach § 3 BtMG. Bei nicht verkehrsfähigen Betäubungsmitteln der Anlage I zu § 1 BtMG (hier: Cannabis) ist eine Ausnahmeerlaubnis nach § 3 Absatz 2 BtMG von allen Teilnehmern am Betäubungsmittelverkehr – d.h. Abgabestellen, Anbauer, Hersteller, Händler und Erwerber - zu beantragen. Die erforderlichen Angaben und Unterlagen nach § 7 BtMG - unter Berücksichtigung der jeweiligen Art des Betäubungsmittelverkehrs (Abgabe, Anbau, Herstellung, Handel, Erwerb)- sind dem Antrag beizufügen. Für keinen dieser Teilnehmer liegen Anträge auf Erteilung einer Ausnahmeerlaubnis nach § 3 Absatz 2 BtMG - mit den nach § 7 BtMG erforderlichen Angaben und Unterlagen - jedoch vor.

2.

Der Antrag zu Ziffer 2 (Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zur Einrichtung von Abgabestellen) stellt der Sache nach einen Antrag auf Erteilung einer Betriebserlaubnis für den Betrieb von Drogenkonsumräumen dar. Denn nach den Ausführungen der Antragstellerin ist in den Abgabestellen auch der Konsum vorgesehen. Zudem sollen Rückzugsmöglichkeiten für Beratungsgespräche eingerichtet werden (Ziffer II.3 auf Seite 13 der Begründung). Zuständig für die Erteilung einer solchen Erlaubnis ist nach § 10 a Absatz 1 BtMG - anstelle des BfArM - die zuständige oberste Landesbehörde (hier: die für das Gesundheitswesen zuständige Berliner Senatsverwaltung).

Daher kann das BfArM auch zu den weitergehenden Ausführungen zur Gewinnung von Einrichtungen und zur Ausgestaltung etwaiger Lizenzverträge, d.h. zu Regelungen im Innenverhältnis zwischen Bezirk und Abgabestellen, keine Aussage treffen.

II.

Die Anträge sind – deren Zulässigkeit unterstellt – aber auch unbegründet.

Eine Ausnahmeerlaubnis nach § 3 Absatz 2 BtMG zur Teilnahme am Betäubungsmittelverkehr könnte keinem der vorgesehenen Beteiligten erteilt werden. Dem Vorhaben der Antragstellerin stehen zwingende Versagungsgründe entgegen. Zudem ist das Vorhaben im Hinblick auf die verfolgten Zwecke nicht geeignet und verhältnismäßig.

Es kann dahinstehen, ob ein öffentliches Interesse an dem Vorhaben der Antragstellerin besteht. Denn dem Vorhaben stehen u.a. folgende zwingende Versagungsgründe des § 5 BtMG entgegen:

1.

Der Verkauf von Cannabis zu Genusszwecken ist mit dem Schutzzweck des BtMG nicht vereinbar. Das BtMG in der geltenden Fassung dient der medizinischen Versorgung, der Unterbindung von Betäubungsmittelmissbrauch sowie der Abwehr des Entstehens oder Erhaltens einer Betäubungsmittelabhängigkeit. Nach § 5 Absatz 1 Nr. 6 BtMG ist eine Erlaubnis nach § 3 BtMG zu versagen, wenn die Art und der Zweck des beantragten Verkehrs nicht mit dem Zweck des Gesetzes, die notwendige medizinische Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen, vereinbar ist. Die in dieser Regelung genannte Notwendigkeit der medizinischen Versorgung ist nicht erfüllt, wenn der Betäubungsmittelverkehr Genusszwecken dienen soll. Eine anderweitige Auslegung, die mit dem Wortlaut oder dem deutlich erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch treten würde, überschreitet die Grenzen zulässiger Auslegung. Die Behörde nähme hierdurch in unzulässiger Weise Aufgaben des Gesetzgebers wahr, weil es an Stelle des Gesetzgebers dem BtMG einen veränderten Inhalt gäbe. Betäubungsmittel der Anlage I zu § 1 BtMG sind weder verkehrs- noch verschreibungsfähig. Der unerlaubte Betäubungsmittelverkehr ist verboten. Hiergegen kann in einem Antragsverfahren nach § 3 Absatz 2 BtMG auch nicht schlüssig eingewendet werden, dass eine Liberalisierung der Cannabis Gesetzgebung in Europa kurz bevorstehe und das Festhalten an dem Verbot von Betäubungsmitteln zu Genusszwecken ohne Erprobung alternativer Ansätze grob fahrlässig sei (Ziffer III/Seite 11 der Begründung des Antrages). Sollte sich die Akzeptanz gesetzlicher Verbotsregelungen im Verlauf einer gesellschaftlichen Entwicklung tatsächlich verändert haben, ist es Aufgabe des Gesetzgebers, dieser etwaigen Änderung durch eine gesetzliche Neuregelung Rechnung zu tragen (siehe hierzu auch Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 9. März 1994, BVerfGE 90, 145 – Cannabis). Gleiches gilt für den Vortrag, dass das Verbot des Besitzes von Cannabis auf der Grundlage des BtMG nicht geeignet sei, den Gesundheitsschutz der Bevölkerung, den Jugendschutz und die

Bekämpfung des illegalen Handels mit Drogen hinreichend sicher zu stellen. Das BfArM ist der falsche Adressat, weil es bei der Bescheidung von Anträgen an demokratisch legitimierte gesetzliche Regelungen gebunden ist.

Der Antragstellerin ist insoweit zuzustimmen, als unter gesundheitlichen Aspekten der Verbrauch von Cannabis aus kontrolliertem Anbau gegenüber dem Konsum von z.T. verunreinigten Produkten mit unbestimmtem THC-Gehalt aus dem illegalen Markt durchaus den Vorzug verdienen dürfte. Allerdings ist die Schlussfolgerung der Antragstellerin, damit müsse unter dem Gesichtspunkt des Jugend- und Verbraucherschutzes Cannabis aus kontrolliertem Anbau zugänglich gemacht werden, nicht schlüssig. Mit dieser Argumentation bleiben die gesundheitlichen Risiken, die von dem Betäubungsmittel an sich - auch ohne jegliche Zusätze - ausgehen, völlig unberücksichtigt. Zudem würde mit einer legalen Abgabe von Cannabis aus kontrolliertem Anbau eine Signalwirkung entfaltet und eine Unbedenklichkeit suggeriert, die das Betäubungsmittel nicht hat. Darüber vermögen auch Aufklärungsgespräche und informative Texte nicht hinweg helfen. Weiterhin verkennt die Antragstellerin, dass mit einer legalen Abgabe auch Erstanwender angesprochen werden, also solche Personen, die angesichts des Verbotes bislang auf den Konsum verzichtet haben. Die Abgabe von Cannabis zu Genusszwecken wäre mit dem erklärten Ziel des Gesetzes, den Missbrauch von Betäubungsmitteln sowie das Entstehen oder Erhalten einer Betäubungsmittelabhängigkeit soweit wie möglich auszuschließen, nicht vereinbar und angesichts der Risiken, die von Cannabis ausgehen, auch nicht verhältnismäßig.

Zudem ist - die Richtigkeit der Aussagen der Antragstellerin einmal unterstellt - nicht erkennbar, inwiefern das Vorhaben der Antragstellerin geeignet sein sollte, eine Änderung im Hinblick auf den verfolgten Zweck - den Jugend- und Gesundheitsschutz und die Eindämmung des illegalen Marktes - herbeizuführen. Nach der Beschreibung des Vorhabens unter Ziffer II. 1 der Begründung sind Minderjährige, Bezirksfremde und Besucher der Stadt Berlin von dem Erwerb ausgeschlossen. Nach den Angaben der Antragstellerin macht jedoch gerade dieser Personenkreis einen wesentlichen Teil der Konsumenten in dem maßgeblichen Bezirk aus. Es ist daher nicht nachvollziehbar, wie die Bekämpfung des illegalen Handels mit Drogen und der Jugend- und Gesundheitsschutz auf diesem Wege erreichbar sein könnte. Denn die Maßnahme dürfte insbesondere für das von der Antragstellerin unter Ziffer II.2 erklärte Ziel - das Angebot an illegalen Drogen auf dem illegalen Markt auszutrocknen - schon deshalb nicht geeignet sein, weil sich das Vorhaben nur auf einen - im Übrigen zahlenmäßig nicht ansatzweise bezeichneten - Teilmarkt erstreckt.

2.

Die Sicherheit und Kontrolle des Betäubungsmittelverkehrs ist nicht gewährleistet (§ 5 Absatz 1 Nr. 5 BtMG).

Nach den mit dem Antrag vorgelegten Unterlagen ist beabsichtigt, Cannabisprodukte in Einzelverpackungen von 1 g abzugeben. Vorgesehen ist der Verkauf von maximal 10 g pro Einkauf bis zu maximal 60 g im Monat pro registrierte Person. Die Erwerber sind zwar registriert, unterliegen aber keiner Kontrolle über den Verbleib des erworbenen Cannabis. Eine Abgabe an Andere ist daher nicht ausgeschlossen. Die erklärte Absicht der Antragstellerin, Cannabisprodukte zu höheren Preisen als auf dem illegalen Markt anzubieten, vermag deren unerlaubte Weitergabe an Dritte allenfalls einzuschränken, nicht aber auszuschließen. Hierdurch wird die Kontrolle und damit die Sicherheit über den (weiteren) Verkehr mit den verkauften Cannabisprodukten, einschließlich des Jugendschutzes, nicht gewährleistet.

Zudem ist nach Auffassung der Antragstellerin eine Zuverlässigkeitsprüfung der Erwerber nicht durchführbar, weil sich der regulierte Verkauf an die breite Bevölkerung des Bezirks richte (IV.6. auf Seite 22 der Begründung). Dieser Vortrag ist insoweit nicht nachvollziehbar, weil der Nachweis der persönlichen Zuverlässigkeit eine Antragsvoraussetzung ist und das Nichtvorliegen einen weiteren zwingenden Versagungsgrund darstellt, der zur Versagung einer Erlaubnis zum Erwerb von Cannabis auch nach § 5 Absatz 3 Ziffer 3 BtMG führt. Diese Zuverlässigkeitsprüfung wäre gerade im Rahmen beantragten Vorhabens auch dringend erforderlich, um die Weitergabe an nicht berechnigte Dritte, und dazu zählen insbesondere Minderjährige, zum Zwecke des Jugend- und Gesundheitsschutzes auszuschließen.

Weitere (zwingend erforderliche) Angaben und Unterlagen zur Beurteilung der Sicherheit und Kontrolle des Betäubungsmittelverkehrs nach § 7 Satz 2 Nr. 1 bis 7 BtMG liegen nicht vor. Dies gilt insbesondere für die Beschreibung der Betriebsstätten nach Nr. 3, die Beschreibung der Sicherungen nach Nr. 4, die Art und voraussichtliche Jahresmenge des Betäubungsmittels nach Nr. 6 sowie die Beschreibung der Herstellung nach Nr. 7.

III.

Die Antragstellerin beabsichtigt zudem die Durchführung eines Forschungsvorhabens im Sinne einer wissenschaftlichen Begleitforschung. Aus den Angaben und den Antragsunterlagen ist ein wissenschaftlicher Zweck im Sinne eines Forschungsvorhabens nach § 3 Absatz 2 BtMG nicht hinreichend erkennbar. Eine wissenschaftliche Ausrichtung des Projektes im Sinne eines Forschungsvorhabens wurde in den Antragsunterlagen nicht näher beschrieben.

Bereits mit Beschluss des Verwaltungsgerichtes Köln vom 12.10.2004 (7 L 2721/04) wurde ausgeführt, in welchen Fällen von einem wissenschaftlichen Zweck auszugehen ist. Danach ist

„ein wissenschaftlicher Zweck gegeben, wenn die Verwendung des Betäubungsmittels im Rahmen eines nach Inhalt und Form ernsthaften, planmäßigen Versuchs zur Ermittlung von Erkenntnissen erfolgen soll. Die Annahme eines wissenschaftlichen Versuchs setzt demnach im Einzelnen voraus, dass dieser von fachkompetenten, wissenschaftlich erfahrenen Personen mit einer bestimmten wissenschaftlichen Fragestellung nach einem bestimmten Plan und unter Verwendung wissenschaftlich anerkannter Methoden durchgeführt, dokumentiert, kontrolliert, ausgewertet und vermittelt wird.“

An diesen Voraussetzungen fehlt es hier. Die Antragstellerin hat das Forschungsvorhaben bislang nicht näher vorgestellt. Zudem liegen keine Angaben im Sinne des § 7 Satz 2 Nr. 8 BtMG zu dem verfolgten Zweck unter Bezugnahme auf einschlägige wissenschaftliche Literatur vor. Die schlagwortartigen unter Ziffer VI auf Seite 25 genannten Zielsetzungen zur wissenschaftlichen Begleitforschung und Dokumentation lassen eine nähere Betrachtung nicht zu. Dies gilt auch für die Ausführung, dass im Rahmen einer Begleitforschung u.a. das Konsumverhalten der Teilnehmer des regulierten Verkaufs sowie das Konsumverhalten Minderjähriger und Erwachsener aus dem Bezirk ermittelt werden soll. Bei signifikanter Evidenz für eine kausale Erhöhung des Konsums werde der regulierte Verkauf abgebrochen. Dieser Ansatz ist bereits insoweit nicht verständlich, als nach dem Konzept allenfalls Daten über das Konsumverhalten für einen Teilmarkt (Teilnehmerinnen und Teilnehmer am regulierten Verkauf) vorliegen würden.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte, Kurt-Georg-Kiesinger-Allee 3, 53175 Bonn, schriftlich oder zur Niederschrift einzulegen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

