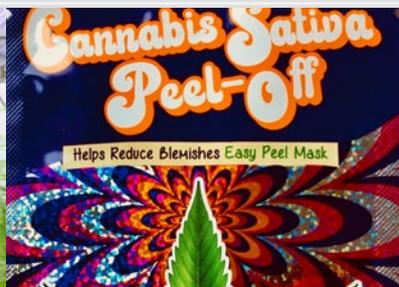




Europäische Beobachtungsstelle  
für Drogen und Drogensucht

# Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt in Europa



## Rechtlicher Hinweis

Diese Publikation der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) ist urheberrechtlich geschützt. Die EMCDDA übernimmt keine Verantwortung bzw. Haftung für die etwaigen Folgen einer Weiterverwendung der hierin enthaltenen Daten. Der Inhalt dieser Veröffentlichung gibt nicht unbedingt den offiziellen Standpunkt der Partner der EMCDDA, der EU-Mitgliedstaaten oder der Organe, Einrichtungen oder Agenturen der Europäischen Union wieder.

Manuskript fertiggestellt im Dezember 2020

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2020

© Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, 2020  
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Bildrechte an den Titelfotos: Envato (erstes und drittes Foto, von links nach rechts), Brendan Hughes (übrige Fotos).

Für die Verwendung oder Reproduktion von Fotos oder anderem Material, woran die EMCDDA kein Urheberrecht besitzt, muss die Genehmigung direkt beim Urheberrechtsinhaber eingeholt werden.

|       |                        |                    |                   |
|-------|------------------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-9497-574-4 | doi:10.2810/974101 | TD-03-20-749-DE-C |
| PDF   | ISBN 978-92-9497-569-0 | doi:10.2810/56012  | TD-03-20-749-DE-N |

Empfohlene Zitierweise: Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (2020), *Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt in Europa*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.



Europäische Beobachtungsstelle  
für Drogen und Drogensucht



Praça Europa 1, Cais do Sodré, 1249-289 Lissabon, Portugal  
Tel. +351 211210200  
info@emcdda.europa.eu | www.emcdda.europa.eu  
twitter.com/emcdda | facebook.com/emcdda

## Inhaltsverzeichnis

|    |   |
|----|---|
| 4  | <b>Einführung und Begründung</b>  |
| 4  | Was sind Cannabis-Produkte mit niedrigem THC-Gehalt?  |
| 5  | <b>Die Situation in Europa in Bezug auf Produkte mit niedrigem THC-Gehalt</b>                   |
| 5  | Produktarten mit niedrigem THC-Gehalt   |
| 6  | Der Verkauf von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt in Europa                                    |
| 7  | Einzelhandelsformen   |
| 7  | Herkunft der Produkte   |
| 8  | Produktqualität   |
| 8  | Inverkehrbringen von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt   |
| 9  | Produktkennzeichnung und Haftungsausschluss   |
| 10 | Eigenschaften und Motivation der Nutzerinnen und Nutzer von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt  |
| 10 | Der Rechtsrahmen für Produkte mit niedrigem THC-Gehalt  |
| 13 | <b>Jüngste regulatorische Reaktionen auf die Zunahme von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt</b> |
| 13 | Regulierung des THC-Gehalts auf nationaler Ebene  |
| 14 | Regulierung von CBD-Produkten   |
| 16 | Qualitätskontrolle und Strafverfolgung  |
| 16 | <b>Blick in die Zukunft: Welche Zugkraft haben Produkte mit niedrigem THC-Gehalt?</b>           |
| 18 | Literaturverzeichnis  |
| 18 | Quellen   |
| 18 | Danksagung  |

## Einführung und Begründung

Seit einigen Jahren werden immer mehr Cannabisprodukte wie Cannabiskraut und Cannabisöl in Europa offen zum Verkauf angeboten. Angeblich enthalten diese Produkte nur geringe Mengen an Tetrahydrocannabinol (THC), dem für die meisten psychoaktiven Wirkungen von Cannabis verantwortlichen Stoff, so dass sie in manchen Ländern nicht unter das Betäubungsmittelrecht fallen. Diese Entwicklung hat auf politischer Ebene Besorgnis hinsichtlich des rechtlichen Status dieser Produkte und ihres Gefährdungspotenzials ausgelöst. Eine besondere Herausforderung sowohl für politische Entscheidungstragende als auch für potenzielle Anbietende von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt besteht darin, den rechtlichen Status derartiger Produkte festzulegen und festzustellen, welchen Rechtsvorschriften ihr Verkauf unterliegt. Unsicherheit besteht insbesondere hinsichtlich der Produkte mit niedrigem THC-Gehalt, die illegalen Cannabisprodukten ähneln, wie Raucherzeugnissen, Öle und Edibles. Auf diese Produkte wird der Schwerpunkt des vorliegenden Berichts gelegt.

Um das Phänomen zu erfassen und die vorhandenen Wissenslücken langsam zu füllen, hat die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) im Herbst 2018 eine explorative Trendspotting-Studie initiiert.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die hier vorgestellte Analyse rein deskriptiven Charakter hat und die gegenwärtige Situation in einem Bereich, der komplex, politisch und wirtschaftlich sensibel und von hoher Dynamik geprägt ist, so umfassend wie möglich darstellen soll. Der Bericht bietet eine hilfreiche Diskussionsgrundlage für die Thematik, wobei zu beachten ist, dass damit keine Empfehlung und keine rechtliche oder sonstige Stellungnahme zur Regulierung von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt ausgesprochen wird. Die Perspektive der EMCDDA ist die einer Drogenbeobachtungsstelle. Da Produkte mit niedrigem THC-Gehalt in Bereichen auftauchen, die in die Zuständigkeit anderer Agenturen und Einrichtungen der EU fallen, wir uns aber darum bemüht haben, die Situation aus unserer Sicht zu beschreiben, gibt der Bericht nicht unbedingt die Ansichten anderer auf diesem Gebiet zuständiger Stellen wieder. Wir haben verschiedene Rechtsvorschriften zusammengefasst, die für Produkte mit niedrigem THC-Gehalt in diesem Bericht relevant sein können. Diese Beschreibungen sind aber nur für die Zwecke dieses Berichts und zu keiner anderweitigen Verwendung bestimmt.

Die Studie wurde nach der Trendspotting-Methode durchgeführt; dazu gehört die Triangulation von Daten aus verschiedenen Quellen, in diesem Fall einer Literaturschau, einer Online-Befragung und einer Expertensitzung (siehe Kasten auf Seite 5: „Die

Trendspotting-Methode“). Weitere Informationen stammen aus Diskussionen mit dem Netzwerk von Rechts- und Politikkorrespondenten der EMCDDA.

In dieser Veröffentlichung werden die Ergebnisse der Studie mit dem allgemeinen Ziel zusammengefasst, einen ersten Überblick über die Situation in Europa hinsichtlich des freien Verkaufs von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt zu verschaffen. Die spezifischen Ziele bestanden darin, die verfügbaren Produktarten und verschiedenen Verkaufsstellen, Anwenderprofile, Gefährdungen sowie Maßnahmen in einzelnen EU-Ländern zu ermitteln und genauer zu untersuchen.

Da seit der Erhebung der ursprünglichen Daten in mehreren europäischen Ländern einige wichtige Entwicklungen zu verzeichnen waren, wurden nach Möglichkeit Aktualisierungen vorgenommen. Doch unbestritten ist dies ein Bereich, der sich sehr rasch entwickelt und über den bisher nur relativ wenige Informationen vorliegen. Die hier vorgestellten Erkenntnisse sind daher zwangsläufig unvollständig. Sie sind als Einführung in die Situation und in wichtige Aspekte und als Grundlage für weitere Forschung und Beobachtung zu betrachten.

In den folgenden Abschnitten werden die Ergebnisse der Studie und ihre Analysen zusammengefasst. Wo Erkenntnisse aus der Literatur herangezogen wurden, sind die Quellen angegeben. Alle anderen Ergebnisse basieren auf der Beobachtung durch die EMCDDA und nationale Stellen und auf den oben genannten qualitativen Untersuchungen.

## Was sind Cannabis-Produkte mit niedrigem THC-Gehalt?

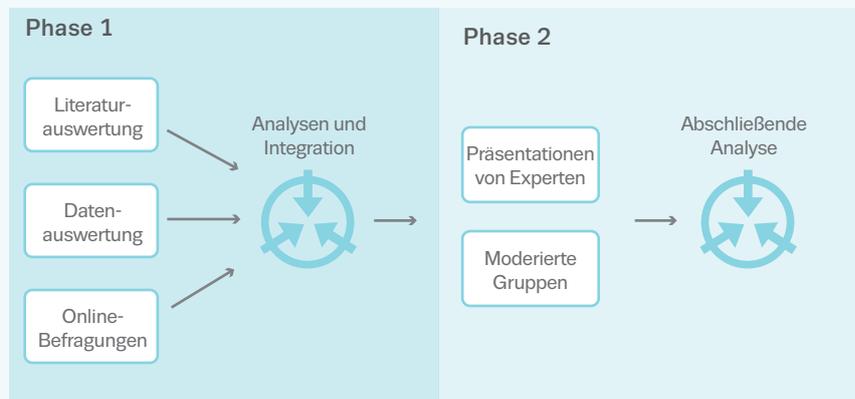
Es besteht Uneinigkeit darüber, was unter Cannabisprodukten mit niedrigem THC-Gehalt zu verstehen ist. Nach der in dieser Veröffentlichung zugrunde gelegten Definition „sind bzw. enthalten diese Produkte Cannabiskraut, -harz, -extrakte oder -öle und haben einen angeblich oder tatsächlich sehr geringen prozentualen THC-Gehalt, sodass sie vermutlich keine berauschende Wirkung haben“. Möglicherweise werden sie wegen ihres geringen THC-Gehalts oder wegen ihres hohen Gehalts an Cannabidiol (CBD) in Verkehr gebracht. Die Definition umfasst keine zugelassenen Arzneimittel und keine Erzeugnisse, für die nur Fasern der Cannabispflanze verwendet werden, wie Textilien. Manche Produkte mit Extrakten der Cannabispflanze oder ihren Samen werden auch als kosmetische Mittel oder Lebensmittel angeboten. In diesem Bericht beschränken wir uns auf Erzeugnisse, die geraucht oder verzehrt werden und daher ein größeres Risiko für die öffentliche Gesundheit darstellen. Die Einstufung

## Die Trendspotting-Methode

Diese explorative Studie wurde nach der Trendspotting-Methode der EMCDDA durchgeführt, die auf einer Reihe unterschiedlicher Ermittlungsansätze basiert und Daten aus unterschiedlichen Quellen verwendet (EMCDDA, 2018). Die Untersuchung wurde in zwei Hauptphasen gegliedert, auf die im Folgenden näher eingegangen wird. Die erste Phase umfasste eine Umfrage unter und Sitzungen mit dem Netzwerk von Rechts- und Politikkorrespondenten der EMCDDA, Beiträge der EMCDDA-Referenzgruppe für Drogenangebotsindikatoren und eine nicht systematische Auswertung von Routinequellen und wissenschaftlicher und grauer Literatur (einschließlich Sekundärforschung zu Verkaufs-Websites). Zur Verbesserung der geografischen Abdeckung wurde eine Online-Befragung an das EMCDDA-Reitox-Netzwerk

nationaler Knotenpunkte übermittelt (16 Befragte). Im Mittelpunkt der zweiten Untersuchungsphase stand ein Expertentreffen im November 2018 in Lissabon. Die zwölf teilnehmenden Experten aus sieben Ländern berichteten jeweils über die Situation in ihrem Land. Sie nahmen an moderierten Arbeitsgruppen teil und beteiligten sich an einer eingehenden Analyse des Themas mit Einblicken aus der Perspektive von Industrie, Ladeninhaberinnen und Ladeninhabern, Strafverfolgungsbehörden, Arzneimittelregulierungsbehörden, Drogenforschungseinrichtungen usw.

Die Analyse basiert auf einer Triangulation aller Informationsquellen, um ein möglichst vollständiges und verifiziertes Bild zu vermitteln.



eines Produkts als Lebensmittel, kosmetisches Mittel oder pflanzliches Raucherzeugnis ist in EU- und nationalen Rechtsvorschriften definiert; darauf wird im Abschnitt „Der Rechtsrahmen für Produkte mit niedrigem THC-Gehalt“ eingegangen (siehe Seite 10).

Cannabisblüten und Cannabisextrakte enthalten eine Vielzahl chemisch verwandter Substanzen, sogenannte Cannabinoide. Der Anteil der einzelnen Cannabinoide kann je nach Pflanze und Anbauverfahren stark variieren. Am besten untersucht sind die Cannabinoide THC und CBD. THC kann ein Hochgefühl auslösen und zu Entspannung und veränderter Wahrnehmung führen – in der Regel erwünschte Wirkungen, wenn Cannabis als Freizeitdroge konsumiert wird, wohingegen CBD nicht die gleiche berauschende Wirkung wie THC hat.

Es wird allgemein davon ausgegangen, dass CBD nicht das psychoaktive Profil hat, das Freizeitdrogen oder wegen ihrer berauschenden Wirkung konsumierte Drogen üblicherweise haben. Allerdings ist die Wirkung von CBD auf das Gehirn komplex und kann hier nicht im Einzelnen erörtert werden.

In manchen Kommentaren wurde ein Zusammenhang zwischen dem Konsum von CBD und gesundheitsfördernden Wirkungen festgestellt. Eine Wirksamkeit von CBD ließ sich bei den meisten untersuchten Erkrankungen jedoch nur in begrenztem Umfang nachweisen; der angebliche gesundheitliche Nutzen muss in vielen Fällen erst noch genauer untersucht werden (EMCDDA, 2018). Auch darauf wird im Rahmen dieser Veröffentlichung nicht weiter eingegangen.

## Die Situation in Europa in Bezug auf Produkte mit niedrigem THC-Gehalt

### Produktarten mit niedrigem THC-Gehalt

In Europa ist heute eine Vielzahl von Cannabisprodukten mit niedrigem THC-Gehalt erhältlich. Darunter sind Produkte, die bekannten illegalen Cannabisprodukten ähneln, wie Kraut, Harz und Öl und andere Raucherzeugnisse

TABELLE 1

## In der EU und Norwegen zum Verkauf angebotene Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt, Februar 2019

| Land                      | Kraut | Harz | Öl | E-Liquids | Edibles | Kristalle |
|---------------------------|-------|------|----|-----------|---------|-----------|
| Osterreich                | X     | X    | X  | X         | X       | X         |
| Belgien                   | X     | X    | X  | X         | X       | –         |
| Bulgarien                 | –     | –    | X  | –         | –       | –         |
| Kroatien                  | X     | –    | X  | X         | X       | X         |
| Zypern                    | X     | –    | –  | X         | –       | –         |
| Tschechien                | X     | X    | X  | –         | X       | –         |
| Dänemark                  | –     | –    | X  | –         | –       | –         |
| Estland                   | –     | –    | –  | –         | –       | –         |
| Finnland                  | –     | –    | –  | –         | –       | –         |
| Frankreich                | X     | X    | X  | X         | –       | X         |
| Deutschland               | X     | X    | –  | X         | –       | X         |
| Griechenland              | X     | X    | X  | X         | X       | X         |
| Ungarn                    | –     | –    | X  | –         | X       | –         |
| Irland                    | X     | X    | X  | X         | –       | X         |
| Italien                   | X     | X    | X  | –         | X       | X         |
| Lettland                  | –     | –    | –  | –         | –       | –         |
| Litauen                   | X     | –    | X  | X         | –       | –         |
| Luxemburg                 | X     | –    | X  | –         | X       | –         |
| Malta                     | –     | –    | X  | X         | –       | –         |
| Niederlande               | –     | X    | X  | X         | X       | –         |
| Polen                     | X     | –    | X  | X         | –       | –         |
| Portugal                  | –     | –    | X  | –         | –       | –         |
| Rumänien                  | X     | –    | X  | X         | –       | –         |
| Slowakei                  | –     | –    | –  | –         | X       | –         |
| Slowenien                 | X     | X    | X  | X         | X       | –         |
| Spanien                   | X     | X    | X  | –         | –       | –         |
| Schweden                  | X     | –    | X  | X         | X       | –         |
| Norwegen                  | –     | –    | –  | –         | –       | –         |
| Vereinigtes<br>Königreich | X     | –    | X  | X         | X       | –         |

Hinweis: Ein Kreuz (X) zeigt an, wo zum Zeitpunkt der Erhebung für ein Produkt geworben wurde.

wie E-Zigaretten und Kristalle. Edibles, mit Cannabis angereicherte Lebensmittel, sind ebenfalls erhältlich, sowohl in verzehrfertiger Form und als Getränk als auch in roher Form wie Mehl und Nudeln. Auch Cannabisprodukte wie Salben, Cremes und Pasten sind erhältlich.

Die Studie hat gezeigt, dass Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt in den meisten EU-Staaten zum Verkauf angeboten werden (Tabelle 1). Mit der Verbreitung von Cannabisprodukten mit niedrigem THC-Gehalt in immer mehr Ländern ist auch die Palette und die Vielfalt der an den Verkaufsstellen angebotenen Produkte größer geworden, wobei Öle und Krautprodukte am häufigsten zu finden sind. Harzprodukte sind offenbar weniger üblich. Tabelle 1 zeigt eine Momentaufnahme auf der Grundlage begrenzter

Quellen vom Februar 2019. Die angegebenen Daten dürften unvollständig sein und die derzeitige Situation hinsichtlich der in den einzelnen Staaten verfügbaren Produkte nicht korrekt widerspiegeln. Die Tabelle zeigt aber die weite Verbreitung dieser Produkte in ganz Europa und ihre Vielfalt.

### Der Verkauf von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt in Europa

Die Anfänge der Entwicklung auf dem europäischen Markt für Produkte mit niedrigem THC-Gehalt liegen u. a. in der Schweiz. 2011 hob die Schweiz den Grenzwert für den THC-Gehalt, ab dem eine Cannabispflanze unter das Betäubungsmittelgesetz fällt, von 0,3 % auf 1 % an, um

Messungenaugigkeiten und biologischen Schwankungen bei der Produktion von Industriehanf Rechnung zu tragen. Obwohl einige Unternehmen anfangen, Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt auf der Grundlage dieses Grenzwerts zu vermarkten, waren unmittelbar nach Einführung des höheren Grenzwerts noch keine signifikanten Marktänderungen zu verzeichnen. Allerdings werden seit Mitte 2016 mehr CBD-haltige Cannabisprodukte angeboten (Zobel et al., 2019), seit ein Unternehmen große Mengen eines Cannabisprodukts mit niedrigem THC-Gehalt vermarktet, das als „Tabakersatzprodukt“ eingestuft wurde und mit gesundheitsbezogenen Warnhinweisen versehen ist und entsprechend besteuert wird. Sobald bekannt wurde, dass Produkte mit einem THC-Gehalt von weniger als 1 % in der Schweiz nicht der gesetzlichen Cannabiskontrolle unterliegen, hat sich das Angebot an Cannabisprodukten mit niedrigem THC-Gehalt erhöht.

Nach dieser Zunahme des Angebots an Cannabisprodukten mit niedrigem THC-Gehalt in der Schweiz kam es in den Nachbarländern zu einer ähnlichen Entwicklung. In Österreich waren das Angebot dieser neuen Produkte ab März 2017 und in Italien ab Mai 2017 zu beobachten, bevor sie Anfang 2018 auch nach Deutschland, Belgien und Frankreich gelangten.

Nach Aussagen von Beteiligten an dieser Studie wurde vermutlich im Allgemeinen angenommen, dass gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 über die Gewährung von Zahlungen an (Hanf-)Anbauern Produkte mit einem THC-Gehalt unter 0,2 % keinen gesetzlichen Beschränkungen unterliegen und daher öffentlich beworben und verkauft werden dürfen. Das entspricht jedoch keineswegs der Intention der Verordnung.

## Einzelhandelsformen

Auf dem europäischen Markt für Produkte mit niedrigem THC-Gehalt betätigen sich ganz unterschiedliche Einzelhändler. Cannabisprodukte sind heute überall im Einzelhandel zu finden, in Gesundheitsläden, Drogeriemärkten und Cafés, aber auch in speziellen Geschäften werden Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt angeboten. Dazu zählen Fachgeschäfte für Gesundheit und Wellness, während andere Cannabisprodukte vor allem als Freizeitdroge anbieten und eher mit Tabakhändlern zu vergleichen sind, wie Dampf-Shops oder die niederländischen Coffeeshops.

Der Einfachheit halber werden diese beiden Einzelhandelsformen im vorliegenden Bericht entweder als „Gesundheits-/Lifestyle-Shops“ oder als „Tabak-/Coffee-Shops“ bezeichnet. Tatsächlich sind die Grenzen zwischen

den beiden Formen fließend. Es kann Überschneidungen sowohl beim Warenangebot als auch bei der Vertriebsform geben. Beide Shop-Formen bieten teilweise Literatur über den gesundheitlichen Nutzen ihrer Produkte oder Zubehör wie Feuerzeuge, Pfeifen und Mörser und manchmal auch Cannabissamen und Anbaumaterial wie Pflanztöpfe und Leuchtmittel an.

Der spezielle Charakter der Läden und Vertriebsmechanismen, ob der Verkauf nun im stationären Handel oder vorwiegend online erfolgt, ist von Land zu Land unterschiedlich. In manchen Ländern wie Österreich, Griechenland und Luxemburg gibt es Automaten, an denen Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt gekauft werden können. Einige Läden und Marken bieten den Versand ihrer Produkte EU-weit an, andere nur in bestimmte Länder und manche lediglich im eigenen Land. Seit der Einführung der Verordnung (EU) 2018/302 im Dezember 2018 dürfen Online-Verkäufer Kunden aus anderen EU-Mitgliedstaaten den Zugang nicht mehr verweigern, mit Ausnahme von Ländern, in denen der Verkauf dieser Produkte gesetzlich verboten ist. Manche Anbietende sehen aber die Kundschaft in der Pflicht, sich selbst über die Gesetze und Verordnungen des Bestimmungslandes zu informieren.

Krautprodukte werden offenbar häufiger in Tabak-/Coffeeshops verkauft, während Gesundheits-/Lifestyle-Shops in der Regel CBD-Produkte wie Cremes und Salben anbieten. Nicht immer ist eine klare Abgrenzung nach der Art des Shop-Angebots möglich. Unterschiede gibt es in der Regel in der Marketingstrategie. So kann ein und dasselbe Produkt je nach Ausrichtung des Händlers und des Kundenspektrums unterschiedlich beworben werden.

In manchen Ländern können bestimmte Shops, sowohl Gesundheits-/Lifestyle-Shops als auch Tabak-/Coffee-Shops, als Großhändler fungieren und andere Läden mit Produkten mit niedrigem THC-Gehalt beliefern. So wurde beispielsweise berichtet, dass in Belgien mehrere neue Shops solche B2B-Beziehungen anboten und andere Läden ermutigt haben, Lagerbestände weiterzuverkaufen und einen Teil des Gewinns einzubehalten.

## Herkunft der Produkte

Nicht alle Anbietenden machen Angaben zur Herkunft der Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt. Informationen über die Herkunft der Produkte betreffen in dieser Studie den Ort (z. B. das Land), den Hersteller, ob im Inland produziert oder eingeführt, ob unter Glas oder im Freiland angebaut, und manchmal auch die Angabe, dass sie von zertifizierten Erzeugern stammen. Bei einer kurzen

Überprüfung von Einzelhändlern, die im Internet für Produkte mit niedrigem THC-Gehalt werben, fand sich darüber hinaus die Behauptung, es handle sich bei ihrer Ware um „in der EU zugelassene Hanfsorten“ mit Beispielen für einen Anbau in vielen verschiedenen Ländern wie Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Marokko, Montenegro, Niederlande, Österreich, Polen, Schweiz, Slowenien, Spanien und Tschechien. Außerdem wurde berichtet, dass die Herkunftsangaben nicht immer korrekt sind. Experten berichteten von Postsendungen mit falsch ausgefüllten Einfuhrpapieren, die den wahren Inhalt verschleiern sollten.

## Produktqualität

Berichte im Rahmen der Studie zeigen, dass die Produktqualität höchst unterschiedlich ist, was in mehrfacher Hinsicht bedenklich ist. So stellt sich die Frage, ob das Produkt wirklich enthält, was insbesondere zum Gehalt an CBD und an THC angegeben ist, ob es Verunreinigungen enthält, die vor allem bei zum Verzehr bestimmten Produkten, aber auch darüber hinaus ein Problem darstellen können.

Unabhängige Produkttests wurden aus mehreren Ländern gemeldet, darunter Finnland, Italien, Österreich, Schweden, Slowenien und Tschechien. In Italien, Luxemburg und Österreich ergaben Analysen beschlagnahmter Produkte zwar im Allgemeinen niedrige THC-Werte, dafür aber hohe CBD-Werte; in Italien fanden sich einige Proben mit einem CBD-Gehalt von 50 bis 60 %. In Österreich wurde bei 49 von etwa 200 Produkten einer Stichprobe der gesetzliche Grenzwert für THC überschritten; einige enthielten 0,4 bis 1,1 % THC statt der zulässigen 0,3 % (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz). Damit machen sich die Händler strafbar. In Tschechien wurden bei einem Drittel von 29 getesteten CBD-Ölen im Zeitraum 2017-2018 Abweichungen von der auf dem Etikett angegebenen Menge an CBD festgestellt (ICCI, 2018). Auf 60 % der Etiketten war THC gar nicht angegeben. Dabei hätte ein Viertel der Proben bei Verwendung der empfohlenen Mengen durchaus dazu führen können, dass Autofahrer in einer Kontrolle positiv getestet worden wären. Einige der angebotenen Produkte „mit hohem CBD-Gehalt“ enthielten eine THC-Konzentration, die bei einem Konsum in ausreichender Menge möglicherweise für einen merklichen Rausch ausgereicht hätte (siehe Kasten auf Seite 15: „Herausforderungen bei der Festlegung angemessener THC-Gehalte in den Rechtsvorschriften“).

In untersuchten CBD-Ölen fanden sich außerdem bekannte Karzinogene, darunter polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK) und Benzpyren, in Mengen, die über den in den Verordnungen (EU)

Nr. 835/2011 und (EU) 2015/1933 der Kommission festgelegten Höchstgehalten für Öle und ölhaltige Nahrungsergänzungsmittel lagen. In zwei Chargen wurden in etwa der Hälfte der untersuchten Proben die für Benzo(a)pyren und die Summe von vier PAK festgelegten Höchstgehalte überschritten. Die höchsten gefundenen Werte waren 7-mal so hoch wie der für Benzo(a)pyren festgelegte Grenzwert und fast 20-mal so hoch wie der Grenzwert für die Summe von vier PAK. Eine Charge eines angeblich „ökologischen“ Produkts enthielt Spuren eines seit 20 Jahren verbotenen Pestizids.

Diese starken Schwankungen des CBD-Gehalts und die möglicherweise vorhandenen signifikanten Mengen an THC und potenziell schädlichen Stoffen sind auch aus anderen Studien bekannt (Pavlovic et al., 2018; Gibbs et al., 2019).

## Inverkehrbringen von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt

Das Inverkehrbringen von Cannabisprodukten mit niedrigem THC-Gehalt einschließlich Verkaufsförderung und Werbung variiert in und zwischen den Ländern. Viele Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt werden über spezielle Websites online vertrieben. Preise sind nicht immer angegeben, und Bestellungen sind nicht in jedem Fall möglich. Beispielsweise gab es in Luxemburg Websites, auf denen die Produkte ohne Preisangaben angeboten wurden, und die Kundschaft wurde an eine physische Verkaufsstelle verwiesen. Auch die sozialen Medien werden für Produktwerbung und Anzeigen, jedoch eher selten als Verkaufsplattform genutzt, auch wenn in manchen Fällen direkt bestellt werden kann.

Manche Händler informieren vor allem über die Eigenschaften des Produkts, z. B. die Cannabissorte sowie Inhalt, Geschmack und Aroma. Andere Händler heben die Lifestyle-Aspekte des Produkts hervor und geben zum Beispiel an, ob es vegan, glutenfrei, ökologisch oder umweltfreundlich ist.

Außerdem werden teilweise Angaben zum gesundheitlichen Nutzen der Produkte, in erster Linie im Zusammenhang mit CBD gemacht, entweder direkt in Bezug auf das Produkt selbst oder indirekt durch Verweis auf Forschung und wissenschaftliche Veröffentlichungen. Bei CBD-Produkten wird die übliche Dosierung die in der Regel in Tropfen oder Milliliter in einem bestimmten Zeitraum angegeben.

Gesundheitsbezogene Angaben kurbeln die Nachfrage nach CBD-Produkten offenbar erheblich an. Obwohl die Datengrundlage in diesem Bereich nach wie vor begrenzt ist, wird behauptet, dass CBD das Wohlbefinden steigert

und zur Beseitigung oder Linderung verschiedener Gesundheitsprobleme beiträgt, darunter Angstzustände, Schlaflosigkeit, Appetitlosigkeit, Verdauungsprobleme, Migräne und Atemprobleme, und dass es als Antidepressivum und Schmerzmittel wirken kann. Diese Angaben finden sich häufig auf Websites, auf denen CBD-Produkte zum Verkauf angeboten werden, und in Werbematerial. Es wird auch behauptet, dass CBD zur Behandlung von Psoriasis und anderen Hautproblemen, Glaukom und Multipler Sklerose eingesetzt werden kann und das Immunsystem stärkt. Gesundheitsbezogene Angaben zu Lebensmitteln müssen jedoch gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel zugelassen werden, und bisher wurden keine solchen gesundheitsbezogenen Angaben für Cannabisprodukte zugelassen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass CBD bei einigen Gesundheitsproblemen von nachgewiesenem medizinischen Nutzen ist; die wissenschaftliche Literatur dazu wurde zuletzt in einigen Berichten der EMCDDA zusammengefasst (EMCDDA, 2018; Hall, 2018). Eine aus Pflanzen gewonnene CBD-Lösung zum Einnehmen wurde von der US Food and Drug Administration im Juni 2018 (als Epidiolex) und von der Europäischen Arzneimittel-Agentur im September 2019 (als Epidyolex) als Zusatztherapie bei Krampfanfällen in Verbindung mit dem Lennox-Gastaut-Syndrom oder dem Dravet-Syndrom (chronische Epilepsie bei Kindern) zugelassen.

Insgesamt gibt es eine Reihe regulatorischer Herausforderungen hinsichtlich der Vermarktung und Bewerbung einiger CBD-Produkte. Dazu zählen unzureichende Produktkennzeichnung, abweichender Inhalt, potenziell minderwertige Qualität, mangelnde Anerkennung der Grenzen oder Überbewertung der Nachweise für die Wirksamkeit von CBD-Produkten zu therapeutischen Zwecken sowie mangelnde Sicherheitsinformationen oder Informationen über mögliche Schädigungen und Kontraindikationen. Wichtig ist auch anzumerken, dass diese Aspekte berechnete Bedenken in Bezug auf Verbraucherschutz und Sicherheit wecken können, es bislang jedoch kaum Hinweise auf gemeldete Schädigungen in Europa gibt, weder in der wissenschaftlichen Literatur noch in persönlichen Berichten über diese Produkte. Man darf aber auch nicht vergessen, dass in diesem Bereich bisher keine konsequente Überwachung stattfindet und dass seltene oder langfristige Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung dieser Produkte schwer festzustellen sind.

## Produktkennzeichnung und Haftungsausschluss

Manche Erzeugnisse, die als CBD-Produkte oder als Produkte mit niedrigem THC-Gehalt, insbesondere zur Förderung der Gesundheit oder des Wohlbefindens, angeboten werden, sind mit Angaben zum CBD- und zum THC-Gehalt versehen, in der Regel bezogen auf das Gewicht (in Milligramm) oder prozentual. Der THC-Gehalt kann als Prozentsatz angegeben sein, der nicht überschritten werden darf (z. B. unter 0,2 % THC), und teilweise findet sich auch der Hinweis, dass das Produkt THC-frei ist oder der Gehalt unter dem angegebenen Wert liegt. Auf dem Etikett können auch Hinweise zur Dosierung und zur empfohlenen Höchstmenge stehen.

Häufig werden die Produkte vom Verkäufer als Nahrungsergänzungsmittel oder als Raumduftprodukte bezeichnet, oder es ist ein Verwendungszweck wie Rauchen oder eine andere Konsumform angegeben. Produkte werden jedoch nicht immer einheitlich angeboten. So kann dasselbe Produkt oder ein ähnliches Produkt je nach Laden oder Land unterschiedlich angeboten werden.

In einigen Fällen weist ein Haftungsausschluss darauf hin, wie das Produkt nicht behandelt oder angewandt werden sollte. Haftungsausschlüsse sind nicht unbedingt üblich, aber soweit sie vorhanden sind, lassen sie sich drei Kategorien zuordnen:

- Haftungsausschlüsse bezüglich der Gesundheit: Das Produkt ist nicht zur Behandlung von Krankheiten bestimmt; der Verkäufer weist darauf hin, dass er bei missbräuchlicher Anwendung des Produkts keine Haftung übernimmt.
- Haftungsausschlüsse bezüglich des Konsums: Das Produkt ist nicht zum Verzehr bestimmt, nicht zum Rauchen empfohlen und sollte nicht verbrannt werden, weil ein Krebsrisiko besteht; das Produkt ist nur als Sammelobjekt vorgesehen.
- Haftungsausschlüsse bezüglich der Nutzerinnen und Nutzer: Das Produkt darf nicht in die Hände von Minderjährigen gelangen; schwangeren und stillenden Frauen wird von der Anwendung abgeraten, und von Autofahrern und Autofahrerinnen sollte es nicht angewandt werden.

Kennzeichnung und Haftungsausschluss können ein Hinweis darauf sein, inwieweit sich ein Verkäufer von Cannabisprodukten mit niedrigem THC-Gehalt an die Rechtsvorschriften hält, die den Verkauf solcher Produkte erlauben oder einschränken. Da wird beispielsweise der Geschmack gelobt, während gleichzeitig angegeben ist, dass das Produkt nicht konsumiert oder verkauft werden darf; oder pflanzliche Produkte werden mit dem Warnhinweis versehen, dass sie lediglich Sammelobjekte sind.

Darüber hinaus zeigen Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich der Verwendung von Haftungsausschlüssen und Marketingmethoden, dass Händler die landesspezifischen Rechtsvorschriften und das Umfeld, in dem sie tätig sind, kennen und sich daran anzupassen versuchen.

Interessant ist, dass einige Länder wie Österreich bereits auf das Phänomen reagiert und verschiedene Produkte klassifiziert haben. Die Klassifizierung von Cannabiskrautprodukten mit niedrigem THC-Gehalt als „pflanzliche Raucherzeugnisse“ bedeutet, dass gesundheitsbezogene Warnhinweise aufgedruckt werden müssen und der Verkauf an Minderjährige untersagt ist. Als Beispiel wurde ein Produkt mit einem Einhorn auf dem Etikett angeführt, das als illegales Raucherzeugnis betrachtet wurde, weil es Minderjährige ansprechen könnte.

### Eigenschaften und Motivation der Nutzerinnen und Nutzer von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt

Über die Konsumierenden und ihre typischen Eigenschaften und Beweggründe und über den Konsum von Cannabisprodukten mit niedrigem THC-Gehalt ist nur wenig bekannt. In der Schweiz wurden 2019 mehr als 1 500 CBD-Konsumierende von Addiction Switzerland befragt. Von den Teilnehmenden, die über Facebook und eine interessenbasierte Gemeinschaft gefunden wurden, gab rund ein Drittel an, an mehr als 20 Tagen im Monat CBD-Produkte anzuwenden, rund drei Viertel gaben an, Cannabisblüten anzuwenden, und mehr als die Hälfte gab an, illegale Cannabisprodukte anzuwenden (Zobel et al., 2019). In der Umfrage wurden drei Hauptgründe für den Gebrauch ermittelt: 1. Wohlbefinden (gegen Stress oder Schlaflosigkeit); 2. Gesundheit (gegen Schmerzen, Depression oder Übelkeit); 3. Verringerung des Konsums von illegalem Cannabis (zur Reduzierung der illegalen Anwendung oder der Wirkung von THC).

Dieser Befragung zufolge waren Personen, die gesundheitliche Gründe angaben, im Schnitt älter als diejenigen, die ihr Wohlbefinden steigern oder mit Produkten experimentieren wollen, die den bekannten illegalen Cannabisprodukten ähneln. Konsumierende, die gesundheitliche Gründe angaben, kauften ihre Produkte eher in Health-/Lifestyle-Shops, darunter auch Menschen, die den großen Pharmaunternehmen misstrauen und Naturprodukte zur Selbstmedikation oder als Nahrungsergänzungsmittel verwenden. Die Befragten, deren Motivation im Zusammenhang mit dem Konsum von illegalem Cannabis stand, waren jünger als die anderen beiden Gruppen; sie kauften ihre Produkte eher in Tabak-/Coffee-Shops.

In einer österreichischen Markterhebung vom Juli 2019 zur Bekanntheit und Nutzung von CBD-haltigen Produkten wurde eine Stichprobe (1 009 Personen) von Internetnutzenden zwischen 16 und 69 Jahren befragt<sup>(1)</sup>. 14 % der Befragten gaben an, selbst Erfahrungen mit CBD-haltigen Produkten zu haben, und fast ein Viertel (23 %) gab an, dass unter ihren Bekannten solche Produkte ausprobiert wurden. Drei Viertel der Nutzenden gaben an, positive Erfahrungen mit derartigen Produkten gemacht zu haben, und 8 von 10 Nutzenden würden auch in Zukunft wieder CBD verwenden. Unter den CBD-Nutzenden waren jüngere Menschen (16-29 Jahre) stärker vertreten: Von ihnen gaben 22 % an, schon einmal CBD konsumiert zu haben, gegenüber 13 % der 30- bis 49-Jährigen und 10 % der 50- bis 69-Jährigen. Aufgrund der Erhebungsmethode könnten Personen, die CBD-haltige Produkte verwenden, in der Stichprobe überrepräsentiert sein, doch interessanterweise sind alle Altersgruppen der Bevölkerung in der Stichprobe vertreten.

### Der Rechtsrahmen für Produkte mit niedrigem THC-Gehalt

Die Übereinkommen der Vereinten Nationen (UN) zur Drogenkontrolle bilden die Grundlage für die nationalen Drogenkontrollgesetze; danach soll der unerlaubte Verkauf von „Cannabisblüten“ und „Extrakten und Tinkturen von Cannabis“ strafrechtlich verfolgt werden. Die UN-Übereinkommen gelten jedoch nicht für den Anbau von Cannabispflanzen zu industriellen Zwecken (z. B. Fasern, Saatgut). Da CBD in den UN-Übereinkommen nicht ausdrücklich genannt ist, fällt die Beurteilung unterschiedlich aus, ob pflanzliches CBD als „Cannabisextrakt“ oder als Stoff zu betrachten ist, der kaum missbräuchlich verwendet werden dürfte und daher auch nicht kontrolliert werden muss. Es ist zu beachten, dass synthetische Formen von CBD hergestellt werden können, die nicht aus Extrakten von Cannabispflanzen gewonnen werden.

In der EU gelten zahlreiche Richtlinien und Verordnungen, die auf Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt in verschiedenen Formen und mit unterschiedlichen Komponenten anwendbar sein können; sie enthalten einheitliche Definitionen verschiedener Produkttypen wie Lebensmittel, Nahrungsergänzungsmittel und Arzneimittel. Einige dieser Rechtsvorschriften kommen automatisch und einheitlich in allen EU-Mitgliedstaaten zur Anwendung, während andere in nationales Recht umgesetzt werden müssen (siehe Kasten auf Seite 13: „Die wichtigsten EU-Rechtsvorschriften für die Regulierung von Cannabisprodukten mit niedrigem THC-Gehalt“).

<sup>(1)</sup> Online-Befragung für Magu-CBD.

Welche Rechtsvorschriften für bestimmte Produkte gelten, ist nicht ohne Weiteres festzustellen und muss in jedem Einzelfall geprüft werden. Erläuterungen dazu können bei den zuständigen Dienststellen der Europäischen Kommission angefordert werden.

In der EU wurden Kriterien für die Unterscheidung von Cannabissorten festgelegt; manche Sorten können zur Gewinnung von Hanffasern angebaut und vertrieben werden, wenn sie einen niedrigen THC-Gehalt aufweisen. Zahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik können unter der Voraussetzung gewährt werden, dass zertifiziertes Saatgut bestimmter Hanfsorten verwendet wird. Es dürfen ausschließlich Sorten mit einem THC-Gehalt von maximal 0,2 % verwendet werden (Verordnung (EU) Nr. 1307/2013). Dieser Grenzwert, der für die landwirtschaftliche Erzeugung von Cannabissorten gilt, hat möglicherweise zu der Annahme geführt, dass ein Endprodukt mit einem THC-Gehalt unter 0,2 % gesetzlich nicht reglementiert ist und den Konsumierenden legal angeboten werden kann.

Der im EU-Recht verankerte Grenzwert von 0,2 % ist jedoch lediglich eine Voraussetzung für die Gewährung von EU-Agrarbeihilfen. Für andere Zwecke können auf nationaler Ebene höhere Grenzwerte festgelegt werden.

In der EU-Datenbank der registrierten Pflanzensorten sind Sorten aufgeführt, deren Samen in der gesamten EU in Verkehr gebracht werden dürfen, darunter etwa 70 Sorten der Art „Hanf – *Cannabis sativa*“ (Europäische Kommission, 2019b). In einigen EU-Mitgliedstaaten können alle Derivate dieser Sorten ausdrücklich von den Listen der Betäubungsmittel ausgenommen sein. Das gilt für alle Teile der Pflanze, Samen, Extrakte und Tinkturen sowie das Harz. Auch die Einfuhr von Hanf unterliegt bestimmten Bedingungen, um die Einhaltung der THC-Grenzwerte sicherzustellen (Verordnung (EU) Nr. 1308/2013). Dabei ist zu beachten, dass diese Rechtsvorschrift für die Hanfindustrie entwickelt worden ist. Es kann nicht einfach davon ausgegangen werden, dass sie auch auf Produkte Anwendung findet, die für den menschlichen Konsum bestimmt sind.

Da es viele Aussagen zu einer gesundheitsfördernden Wirkung von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt und vor allem von CBD-haltigen Produkten gibt, müssen auch die EU-Rechtsvorschriften zu Arzneimitteln in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden. In der Richtlinie 2001/83/EG sind Arzneimittel als Stoffe definiert, die aufgrund ihrer pharmakologischen Wirkung zur Wiederherstellung, Besserung oder Beeinflussung physiologischer Funktionen bestimmt sind oder die zur Heilung oder zur Verhütung menschlicher Krankheiten eingesetzt werden können. Diese Richtlinie, in der die Anforderungen und Verfahren für die Genehmigung

für das Inverkehrbringen von Humanarzneimitteln festgelegt sind, gilt somit für Arzneimittel, die Cannabis-Derivate enthalten und die nur mit einer Genehmigung in Verkehr gebracht werden dürfen. Die Genehmigung für das Inverkehrbringen eines Produkts wird erteilt, wenn Sicherheit, Qualität und Wirksamkeit des Produkts für die Behandlung einer Erkrankung bestätigt sind. Erst kürzlich wurde die Genehmigung für das EU-weite Inverkehrbringen des Arzneimittels Epidyolex erteilt, einer aus Pflanzen gewonnenen CBD-Lösung zur Behandlung bei Krampfanfällen in Zusammenhang mit dem Lennox-Gastaut-Syndrom oder dem Dravet-Syndrom bei Kindern ab zwei Jahren. Gesundheitsbezogene Angaben tragen wesentlich zur Nachfrage nach freiverkäuflichen CBD-Produkten bei, obwohl die Wirksamkeit CBD-haltiger Produkte bei vielen anderen Erkrankungen, bei denen sie angeblich wirksam sein sollen, bisher nicht hinreichend nachgewiesen ist.

Auch essbare Cannabisprodukte werden in vielen EU-Mitgliedstaaten angeboten, sowohl verzehrfertige Produkte und Getränke als auch Zutaten wie Mehl und Nudeln. Hier können verschiedene Verordnungen zur Anwendung kommen. Nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, in der die allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts festgelegt sind, umfasst der Begriff „Lebensmittel“ keine Arzneimittel, kosmetischen Mittel, Betäubungsmittel und psychotropen Stoffe im Sinne der UN-Übereinkommen von 1961 und 1971. Demzufolge können Stoffe, die nach diesen Übereinkommen als Betäubungsmittel oder psychotrope Stoffe gelten, nicht als Lebensmittel eingestuft werden. Gesondert geregelt sind neuartige Lebensmittel, die ganz einfach zu definieren sind als Lebensmittel, die vor dem 15. Mai 1997, als die Verordnung in Kraft trat, nicht in nennenswertem Umfang von Menschen verzehrt wurden. Der Novel-Food-Katalog der EU dient als Orientierung in der Frage, ob das Inverkehrbringen eines Produkts gemäß der Verordnung über neuartige Lebensmittel genehmigt werden muss. Hierbei ist zu beachten, dass der Katalog formell nicht Teil des EU-Lebensmittelrechts ist, da er lediglich Leitlinienfunktion und keine formalrechtliche Bedeutung hat.

Dem Katalog ist unter dem Stichwort „*Cannabis sativa* L.“ Folgendes zu entnehmen:

*In der Europäischen Union ist der Anbau von Sorten von Cannabis sativa L. zugelassen, sofern sie im „Gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten“ aufgeführt sind und der Gehalt an Tetrahydrocannabinol (THC) nicht mehr als 0,2 % (w/w) beträgt. Einige der aus der Pflanze Cannabis sativa hergestellten Produkte oder Pflanzenteile wie Samen, Hanföl, Hanfmehl und entölte Hanfsaat werden schon seit Langem in der EU verwendet und*

*sind daher nicht neuartig. In einigen Mitgliedstaaten kann das Inverkehrbringen des Produkts als Lebensmittel oder Lebensmittelzutat durch spezifische nationale Rechtsvorschriften eingeschränkt sein. Daher wird empfohlen, sich bei den zuständigen nationalen Behörden zu erkundigen.* (Europäische Kommission, 2019c)

Unter den Stichworten „Cannabidiol“ und „Cannabinoid“ wird im Novel-Food-Katalog Folgendes ausgeführt:

*Es gab eine Anfrage, ob das Inverkehrbringen dieses Produkts nach der Verordnung über neuartige Lebensmittel genehmigt werden muss. Nach den Informationen, die den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorliegen, wurde dieses Produkt vor dem 15. Mai 1997 nicht als Lebensmittel oder Lebensmittelzutat verwendet. Daher ist vor dem Inverkehrbringen des Produkts als Lebensmittel oder Lebensmittelzutat in der Europäischen Union eine Sicherheitsbewertung gemäß der Verordnung über neuartige Lebensmittel erforderlich.* (Europäische Kommission, 2019c)

Lebensmittelunternehmen dürfen ein neuartiges Lebensmittel in der EU erst auf den Markt bringen, nachdem die Kommission den Antrag auf Zulassung eines neuartigen Lebensmittels bearbeitet und einen Durchführungsrechtsakt erlassen hat, mit dem das Inverkehrbringen dieses neuartigen Lebensmittels genehmigt wird.

Derzeit laufen einige Anträge auf Genehmigung des Inverkehrbringens neuartiger Lebensmittel (Norwinski et al., 2019). Mehr als 60 Anträge auf Zulassung CBD-haltiger Produkte wurden gemäß der Verordnung (EU) 2015/2283 über neuartige Lebensmittel gestellt. Die Europäische Kommission muss jeden Antrag daraufhin prüfen, ob das Produkt in den Anwendungsbereich der Verordnung fällt. Dabei muss auch festgestellt werden, ob die Definition von Lebensmittel gemäß der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 über das allgemeine Lebensmittelrecht auf das Produkt zutrifft. Es bestehen Zweifel daran, ob CBD als Lebensmittel angesehen werden kann, da Stoffe, die als Betäubungsmittel oder psychotrope Stoffe im Sinne der UN-Übereinkommen über Suchtstoffe gelten, ausdrücklich nicht unter die Definition gemäß der Lebensmittelverordnung fallen (²).

Darüber hinaus verlangt die Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 über kosmetische Mittel die Notifizierung neuer Produkte auf dem EU-Markt über die [Meldestelle für kosmetische Mittel](#);

dort sind verschiedene CBD-haltige kosmetische Mittel zu finden.

Nach Maßgabe der einschlägigen EU-Bestimmungen (Definition eines Arzneimittels in der Richtlinie 2001/83/EG und Definition eines kosmetischen Mittels in der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009) klassifizieren die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten jedes einzelne Produkt, was dazu führen kann, dass ein nicht eindeutig abzugrenzendes Produkt in einem Land als Arzneimittel und in einem anderen als Lebensmittel eingestuft wird. In der Einführung in die Datenbank der Europäischen Kommission zu Kosmetikinhaltsstoffen (CosIng) wird auf diesen Punkt hingewiesen:

*Wenn ein Produkt aufgrund solcher Inhaltsstoffe eine pharmakologische, immunologische oder metabolische Wirkung hat und dadurch eine Wiederherstellung, Besserung oder Beeinflussung physiologischer Funktionen erreicht, wird es als Arzneimittel eingestuft. Produkte, die zwar eine Wirkung auf den menschlichen Körper haben, aber den Stoffwechsel nicht wesentlich beeinflussen und daher seine Funktionsweise nicht wesentlich verändern, können als kosmetische Mittel eingestuft werden. Über die Einstufung eines Produkts entscheiden die zuständigen nationalen Behörden unter Aufsicht der Gerichte im Einzelfall und unter Berücksichtigung aller Merkmale des Produkts.* (Europäische Kommission, 2019a)

Die Richtlinie 2014/40/EU über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse definiert ein „pflanzliches Raucherzeugnis“ als „Erzeugnis auf der Grundlage von Pflanzen, Kräutern oder Früchten, das keinen Tabak enthält und mittels eines Verbrennungsprozesses konsumiert werden kann“. Nach dieser Richtlinie ist somit nicht ausgeschlossen, dass Cannabis oder verwandte Produkte als „pflanzliche Raucherzeugnisse“ gelten können. Wenn solche Produkte geraucht werden können, müssen sie allerdings den Bestimmungen der Tabakrichtlinie entsprechen. Die Tabakrichtlinie enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen dazu, ob ein Produkt oder seine Inhaltsstoffe legal sind, aber ihre Regelungen gelten für Produkte, die legal in Verkehr gebracht werden können.

Pflanzliche Raucherzeugnisse sind ausdrücklich in Artikel 21 und 22 der Tabakrichtlinie mit speziellen Bestimmungen zur Kennzeichnung und zur Meldung von Inhaltsstoffen geregelt. Vor dem Inverkehrbringen eines neuen Produkts müssen Hersteller und Importeure den zuständigen nationalen Behörden eine nach Markennamen und Art der Erzeugnisse gegliederte Liste aller Inhaltsstoffe und ihrer Mengen übermitteln. Pflanzliche Raucherzeugnisse, die Cannabis enthalten oder auf andere Weise damit in Zusammenhang

(²) Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Berichts gab die Kommission nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (siehe Seite 16) an, dass sie CBD nicht als Betäubungsmittel einstufen werde, so dass es als Lebensmittel gelten kann, sofern die anderen Bedingungen der EU-Lebensmittelverordnung erfüllt sind.

stehen, wurden bisher in mehr als 20 Mitgliedstaaten gemeldet, wobei die Anzahl der gemeldeten Produkte in den letzten beiden Jahren (2019 und 2020) deutlich gestiegen ist.

## Jüngste regulatorische Reaktionen auf die Zunahme von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt

Nachdem die politischen Entscheidungstragenden in manchen europäischen Ländern erkannt haben, dass der Verkauf von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt immer offener vonstattengeht, werden erste Änderungen im Regelwerk dahingehend vorgenommen, dass die Verfügbarkeit solcher Produkte anerkannt und teilweise auch eingeschränkt wird. Auch auf EU-Ebene hat sich in diesem Bereich etwas getan.

Im Januar 2019 wurde im Novel-Food-Katalog (siehe oben) der Eintrag zu Cannabis mit niedrigem THC-Gehalt aktualisiert, der spezielle Eintrag zu CBD wurde gestrichen, und das Stichwort „Cannabinoid“ wurde eingeführt. Unter diesem Stichwort heißt es jetzt:

*[...] Auszüge von Cannabis sativa L. und daraus hergestellte Produkte, die Cannabinoide enthalten, gelten als neuartige Lebensmittel, da kein seit Längerem üblicher Konsum nachgewiesen wurde. Das gilt sowohl für die Extrakte selbst als auch für alle Produkte, denen sie als Zutat hinzugefügt werden (z. B. Hanföl). Das gilt auch für Extrakte anderer Pflanzen, die Cannabinoide enthalten. Synthetisch hergestellte Cannabinoide gelten als neuartig. (Europäische Kommission, 2019c)*

Darüber hinaus werden einige Cannabisextrakte oder -produkte einschließlich CBD im Kosmetikbereich in dem Beschluss der Kommission (EU) 2019/701 als gemeinsame Bezeichnungen von Bestandteilen zur Verwendung bei der Kennzeichnung kosmetischer Mittel aufgeführt. Die Europäische Kommission hat allerdings vor Kurzem erklärt, dass Cannabisextrakte in kosmetischen Mitteln verboten sind, da sie unter die Definition von „Cannabis“ in Anhang 1 des UN-Übereinkommens von 1961 fallen (Europäisches Parlament, 2019).

## Regulierung des THC-Gehalts auf nationaler Ebene

Der Rechtsrahmen wird je nach Mitgliedstaat unterschiedlich ausgelegt und angewandt. In einigen Ländern gelten aus Pflanzen gewonnene Produkte mit

### Die wichtigsten EU-Rechtsvorschriften für die Regulierung von Cannabisprodukten mit niedrigem THC-Gehalt

- Humanarzneimittel: Richtlinie 2001/83/EG (Arzneimittelrichtlinie)
- Nahrungsmittel: Verordnung (EG) Nr. 178/2002
- Nahrungsergänzungsmittel: Richtlinie 2002/46/EG
- Neuartige Lebensmittel: Verordnung (EU) 2015/2283
- Kosmetische Mittel: Verordnung (EG) Nr. 1223/2009
- Tabakerzeugnisse: Richtlinie 2014/40/EU
- Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel: Verordnung (EG) Nr. 1924/2006

niedrigem THC- oder CBD-Gehalt als Cannabisextrakte, sodass der nicht genehmigte Verkauf unter Strafe steht, während sie in anderen Ländern ohne Zulassung vertrieben werden dürfen, weil davon ausgegangen wird, dass ihre psychoaktiven Eigenschaften unerheblich sind und daher nur ein geringes Missbrauchsrisiko besteht und von ihnen kaum eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit ausgehen dürfte. In einigen Ländern ist (durch Gesetz oder Richtlinie) geregelt, dass Produkte mit einem THC-Gehalt von weniger als 0,3 % oder 0,2 % nicht unter die Drogenkontrollgesetze fallen. Auch wenn es Grenzwerte für den zulässigen THC-Gehalt gibt, muss dies in den nationalen Rechtsvorschriften nicht der einzige Faktor sein. Bei der Beurteilung des rechtlichen Status sind möglicherweise weitere Aspekte zu berücksichtigen wie die Ausgangspflanze, der Grund für den Anbau der Pflanze, die Zulassung des Produkts, die Art der Herstellung des Pflanzenextrakts und die Art der Präsentation zum Verkauf. Grenzwerte können auch mit anderen Bedingungen verknüpft sein, z. B. „hergestellt aus einer zugelassenen Cannabissorte“, „sofern nicht zu Betäubungszwecken zu verwenden“ oder „sofern nicht missbräuchlich konsumiert“.

Durch unterschiedliche Regelungen der einzelnen Länder besteht die Möglichkeit, dass Produkte, die aus einem Land mit einem höheren zulässigen THC-Gehalt, beispielsweise aus der Schweiz (wo der Grenzwert für THC 1 % beträgt) stammen, den im Einfuhrland geltenden Grenzwert überschreiten.

Nicht nur auf Länderebene gelten unterschiedliche Grenzwerte, sondern auch in den verschiedenen Rechtsvorschriften ist der zulässige THC-Gehalt unterschiedlich geregelt, je nachdem, ob es sich um gesetzliche Vorschriften für die industrielle Verwendung, um das Betäubungsmittelrecht oder die Bewertung der Lebensmittelsicherheit handelt (siehe Kasten auf Seite 15: „Herausforderungen bei der Festlegung angemessener THC-Gehalte in den Rechtsvorschriften“). Im Jahr 2018 änderte

Dänemark seine Vorschriften und führte einen Schwellenwert ein, der es ermöglicht, auf Cannabis basierende Produkte mit einem THC-Gehalt von bis zu 0,2 % herzustellen und zu verkaufen, ohne gegen die nationalen Drogenvorschriften zu verstoßen. Italien beschloss 2019 eine Senkung des zulässigen THC-Höchstgehalts in Lebensmitteln auf 2 mg pro Kilogramm Hanfsamen und Hanfmehl und auf 5 mg pro Kilogramm Hanföl.

## Regulierung von CBD-Produkten

Zwischen den einzelnen Ländern bestehen zudem Unterschiede in der Regulierung von CBD. Wenn CBD medizinische Eigenschaften zugeschrieben werden, kann es nach Maßgabe des Arzneimittelrechts kontrolliert und vertrieben werden. Inwieweit es auf den Markt gelangt, hängt davon ab, welches Interesse Unternehmen daran haben, eine Genehmigung für das Inverkehrbringen eines bestimmten Produkts zu erhalten. Nach den Arzneimittelvorschriften der EU ist die umfassende Anerkennung eines Stoffes als Arzneimittel nicht zulässig. Jeder Antrag auf Genehmigung des Inverkehrbringens muss durch Daten zu Sicherheit, Qualität und Wirksamkeit des betreffenden Produkts begründet werden.

Für den THC-Gehalt sehen die meisten nationalen Rechtsvorschriften Grenzwerte vor, für den CBD-Gehalt jedoch nicht. Verschiedene Extrakte werden als CBD-haltig vertrieben ohne genaue Angaben zum Inhalt und ohne Nachweis der Wirkung auf den Menschen. Generell scheint es kaum Grenzwerte für den CBD-Gehalt zu geben; dafür wird mehr auf die Vertriebsbedingungen geachtet. So unterliegt in Rumänien jedes konsumierbare Produkt, das aus Cannabis gewonnen wird, dem Strafrecht. In Dänemark wird davon ausgegangen, dass CBD-Produkte (z. B. Öle) eine pharmakologische Wirkung haben (je nach Produktart, Stärke und Dosierung) und daher als Arzneimittel zu betrachten sind. In Finnland wird CBD eindeutig als Arzneimittel eingestuft, sodass es ohne Zulassung nicht vertrieben werden darf.

In Österreich hat das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz im Dezember 2018 Leitlinien herausgegeben, wonach Cannabisblüten nur an Erwachsene und nur mit einem gesundheitsbezogenen Warnhinweis als pflanzliche Raucherzeugnisse verkauft werden dürfen und CBD-haltige Edibles als neuartige Lebensmittel einzustufen sind, sodass ihr Verkauf vor einer abgeschlossenen Risikobewertung illegal wäre. CBD-haltige Extrakte dürfen nicht als Nahrungsergänzungsmittel angeboten werden, und der Verkauf von CBD-haltigen kosmetischen Mitteln ist nicht mehr zulässig. Im Juli 2019 gab Belgien eine Liste von pflanzlichen Raucherzeugnissen

heraus, die in Verkehr gebracht werden dürfen, sofern die Unternehmen als umsatzsteuerpflichtig registriert sind; viele Produktnamen stehen eindeutig mit Cannabis in Zusammenhang, z. B. „Kush“ oder „Diesel“ (SPF Santé Publique, 2019a). Aus einem Artikel zu dieser Liste geht hervor, dass CBD-haltige Raucherzeugnisse nur bis zu 0,2 % THC enthalten dürfen und nicht als Produkte mit therapeutischen Eigenschaften oder als Kräutertee oder Kräutermischung angeboten werden dürfen (SPF Santé Publique, 2019b). Ob die Vermarktung eines Produkts legal ist, hängt in einigen Ländern davon ab, woher das CBD stammt und in welcher Form oder wie das Produkt angeboten wird. Es ist nicht klar, welchen Einfluss Online-Verkäufe und Online-Vermarktung darauf haben.

Sowohl die Zielgruppe als auch die vorgesehene Verwendung können bei der Festlegung der Aufnahmemengen und ihrer Regulierung eine Rolle spielen. Im Jahr 2017 schlug die European Industrial Hemp Association vor, dass Produkte, die bei durchschnittlichen Erwachsenen zu einer täglichen oralen Aufnahme von mehr als 200 mg reinem CBD führen, als Arzneimittel behandelt werden sollten, Produkte mit einer täglichen oralen Aufnahme von 20-160 mg als freiverkäufliche Arzneimittel oder als Nahrungsergänzungsmittel, und Produkte, die bei Erwachsenen zu einer täglichen Aufnahme von weniger als 20 mg führen, in Lebensmittelprodukten zugelassen werden sollten (EIHA, 2018).

Im Januar 2019 wurde auch ein Vorschlag zur Änderung der Drogenkontrollvorschriften der Vereinten Nationen in Bezug auf CBD vorgelegt. Nach einer kritischen Überprüfung von Cannabis und verwandten Erzeugnissen durch den Sachverständigenausschuss für Drogensucht bei der Weltgesundheitsorganisation (WHO) wurden in einem Schreiben des Generaldirektors der WHO vom 24. Januar 2019 an den UN-Generalsekretär sechs Empfehlungen ausgesprochen; u. a. wurde die Aufnahme folgender Fußnote zum Eintrag von Cannabis und Cannabisharz in Anhang I des Übereinkommens von 1961 empfohlen: „Zubereitungen, die überwiegend Cannabidiol und nicht mehr als 0,2 % Delta-9-THC enthalten, unterliegen nicht der internationalen Kontrolle“.

Im März 2020 beschloss die UN-Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen, auf ihrer 63. Sitzung über die sechs Empfehlungen der WHO zur internationalen Kontrolle von Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffen abzustimmen. Die UN-Suchtstoffkommission beschloss am 2. Dezember 2020 (mit 27 zu 25 Stimmen und 1 Enthaltung), Cannabis und Cannabisharz aus Anhang IV des Suchtstoffübereinkommens von 1961 zu streichen. Die Stoffe bleiben in Anhang I des Übereinkommens von 1961 enthalten und unterliegen somit weiterhin allen Kontrollebenen des Übereinkommens von 1961. Die anderen Empfehlungen der WHO wurden nicht übernommen.

2018 importierte ein Unternehmen in Frankreich Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt aus Tschechien und bot sie in Kartuschen für E-Zigaretten öffentlich zum Verkauf an; geworben wurde mit dem CBD-Gehalt. Das Öl wurde aus der ganzen Cannabispflanze hergestellt, was in Tschechien legal ist, anders als in Frankreich, wo lediglich die Fasern und Samen der Hanfpflanze kommerziell genutzt werden dürfen. Der Eigentümer des Unternehmens wurde verurteilt und legte Berufung ein. Der Fall wurde an den Europäischen Gerichtshof verwiesen (C-663/18), der im

November 2020 feststellte, dass das CBD in diesem Fall zwar kein Suchtstoff im Sinne des Übereinkommens von 1961 sei, der elementare Grundsatz des freien Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten aber dennoch zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen eingeschränkt werden könne. Diese Einschränkung dürfe jedoch nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist, und dies müsse in kohärenter und systematischer Weise erreicht werden. Da sich Gesundheitsgefahren durch CBD bisher noch nicht mit Sicherheit feststellen lassen,

### Herausforderungen bei der Festlegung angemessener THC-Gehalte in den Rechtsvorschriften

Der ursprünglich für die Hanfindustrie bestimmte Rechtsrahmen, der auf dem THC-Gehalt von Hanf basiert, ist für die vielen verschiedenen Cannabisprodukte, die in jüngster Zeit auf dem Markt aufgetaucht sind, nicht geeignet. Ohne weitere Prüfungen sollten seine Werte nicht als Ersatz für sichere Grenzwerte für den menschlichen Konsum verwendet werden.

Der prozentuale THC-Gehalt kann in Bezug auf verschiedene Werte gemessen und angegeben werden.

- Der THC-Gehalt, den eine bestimmte Sorte von Cannabispflanzen normalerweise produziert. Damit wird zwischen legalem Hanfanbau und illegalen Cannabisplantagen unterschieden.
- Die in verschiedenen Teilen der Pflanze gemessenen Werte. Die niedrigsten Werte finden sich in Wurzeln, Stängeln und Samen, höhere Werte in den Blättern und die höchsten Werte in Blüten und Harz. Daran lässt sich feststellen, welche Teile der Pflanze ohne umfangreiche Tests für industrielle Zwecke verwendet werden können und welche für die illegale Gewinnung von THC von Wert sein könnten.
- Der in den Extrakten gefundene Wert. Daran lässt sich erkennen, ob ein Extrakt (normalerweise Öl) berauschende Eigenschaften hat.
- Der im konsumierbaren Endprodukt, z. B. einem essbaren Produkt, gefundene Wert.

Das Ausgangsmaterial (Zutat) ist vom Hersteller leichter zu kontrollieren, aber das Ergebnis (Produkt) ist von größerer Relevanz für die Wirkung auf die Konsumierenden. Da es möglich ist, Hanf mit einem niedrigen THC-Gehalt anzubauen und daraus einen Extrakt mit hohem THC-Gehalt zu gewinnen, muss auch das Endprodukt und nicht nur das Ausgangsmaterial berücksichtigt werden.

Bisher sind Rechtsvorschriften für die industrielle Verwendung und das Betäubungsmittelrecht nicht immer

einheitlich in der Zugrundelegung des prozentualen Anteils oder des Gewichts für den zulässigen THC-Gehalt eines Produkts. Ein Produkt (z. B. Öl) mit einem geringen prozentualen THC-Gehalt, der für die industrielle Verwendung gesetzlich zulässig ist, kann durchaus das nach dem Betäubungsmittelrecht zulässige Gesamtgewicht an THC überschreiten. Beispielsweise enthalten 500 ml „CBD-Öl“ mit einem THC-Gehalt von 0,2 % etwa 1 Gramm THC, und ab dieser Menge ist der Besitz oder Verkauf von Betäubungsmitteln in einigen Ländern bereits strafbar.

In Kanada und im US-Bundesstaat Colorado gilt ein Grenzwert von 10 mg THC in einer „Einheit“ eines essbaren Produkts (Freizeitdroge) mit Rauschwirkung, beispielsweise in einem Schokoladenriegel. In Kanada werden 10 mg THC in einem Schokoladenriegel von 32 Gramm verkauft, also mit einer berauschenden Dosis von nur 0,03 %.

Wenn es um Lebensmittelsicherheit geht, wird eine tägliche sichere Höchstmenge zugrunde gelegt. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) legt bei ihren Risikobewertungen von Lebensmitteln und Verunreinigungen die akute Referenzdosis eines Stoffs zugrunde. Die akute Referenzdosis ist die Höchstmenge für eine Tagesaufnahme pro Kilogramm Körpergewicht, die als sicher erachtet wird. Die Referenzdosis der EFSA für THC von 1 Mikrogramm pro Kilogramm wurde mit einem Unsicherheitsfaktor von 30 errechnet. Die European Industrial Hemp Association hält diesen Grenzwert für THC in Lebensmitteln für übertrieben vorsichtig im Vergleich zum Unsicherheitsfaktor 3 für Opiumalkaloide in Lebensmitteln wie Mohnsamen (EIHA, 2017). In Österreich und der Schweiz wurde der Unsicherheitsfaktor auf 10 gesenkt. In Neuseeland gilt als Höchstmenge für eine sichere THC-Tagesaufnahme ein Wert von 7 Mikrogramm pro Kilogramm Körpergewicht, ohne dass dadurch Probleme beobachtet werden konnten, und nach den kanadischen Bestimmungen von 2019 für Industriehanf sind Produkte, die nicht mehr als 10 Mikrogramm THC pro Gramm Produkt enthalten, vom Cannabis-Gesetz ausgenommen.

aber dennoch den vorsorgenden Erlass einschränkender Maßnahmen rechtfertigen, sah der Gerichtshof einen Widerspruch darin, ein Verkaufsverbot nur für organisches und nicht für synthetisches CBD auszusprechen.

Die Feststellung des Gerichts, dass CBD kein Suchtstoff im Sinne des Übereinkommens von 1961 ist, hat Auswirkungen auf die Auslegung der oben angeführten EU-Rechtsvorschriften. Damit wird man sich möglicherweise noch befassen.

### Qualitätskontrolle und Strafverfolgung

Mehrere Teilnehmende an dieser Studie, die aus dem Bereich des Strafrechts kommen, haben darauf aufmerksam gemacht, dass die Aufgaben von Strafverfolgungs- und Zollbehörden immer komplizierter werden, da Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt mittlerweile offen zum Verkauf angeboten werden. Ein Problem ist die mangelnde Klarheit darüber, welche Rechtsvorschriften in der jeweiligen Situation anzuwenden sind. Zollbedienstete können beispielsweise Produkte beschlagnahmen, die angeblich einen niedrigen THC-Gehalt haben und somit in manchen Ländern nicht unter die Drogenkontrollgesetze fallen, obwohl der THC-Gehalt möglicherweise sogar besonders hoch und damit illegal ist. Ob ein Produkt legal ist, lässt sich bisher nur durch eine Inhaltsanalyse feststellen, die aber zu teuer und zu zeitaufwändig wäre. Der Verkauf von Cannabisbiskuit- und Cannabisbiskuitprodukten mit niedrigem THC-Gehalt stellt daher für die Strafverfolgungsbehörden eine neue Herausforderung dar, da die Unterscheidung zwischen Produkten mit einem niedrigen und einem hohen THC-Gehalt auf der Straße, im Laden oder an der Grenze nicht einfach ist, und alle Produkte zu testen, ist nicht praktikabel und wäre auch viel zu teuer. In Österreich, Italien und der Schweiz verfügt die Polizei jetzt über einen schnellen Reagenztest zur Verwendung auf der Straße. Mit einigen dieser tragbaren Testgeräte lässt sich analysieren, ob ein Produkt THC enthält, mit anderen kann der THC-Gehalt bestimmt werden. Solche Geräte stehen jedoch nicht allen Strafverfolgungsbehörden in Europa zur Verfügung. Zudem kann es selbst im Labortest schwierig sein, für ein und dasselbe Produkt einheitliche Ergebnisse zu erhalten (Giese et al., 2015).

### Blick in die Zukunft: Welche Zugkraft haben Produkte mit niedrigem THC-Gehalt?

Man könnte argumentieren, dass die Gesetzesänderung in der Schweiz den Weg für die Einführung von Cannabisprodukten mit niedrigem THC-Gehalt in den europäischen Markt geebnet hat und dass die Grauzone um die Rechtmäßigkeit und die Vermarktung dieser Produkte zu der raschen Marktexpansion beigetragen hat, sodass diese Produkte mittlerweile in ganz Europa offen angeboten werden. Dem ließe sich entgegenhalten, dass Hersteller, die Produkte mit einer geringen Menge von Extrakten der Cannabispflanze oder Produkte mit einer synthetischen Form von CBD herstellen wollen, um der Nachfrage der Verbraucher entgegen zu kommen, dadurch gebremst werden, dass es für diesen Bereich keinen klaren Rechtsrahmen gibt. Diese Entwicklungen haben sich jedoch nicht im luftleeren Raum vollzogen. Das weitere politische und kulturelle Umfeld sowie die jüngsten Legalisierungen in Kanada und einigen US-Bundesstaaten könnten zum Wachstum des Marktes und durchaus auch zur Normalisierung des Verkaufs von Produkten mit Cannabisextrakt beigetragen haben.

Wer die Entwicklungen in diesem dynamischen Bereich verstehen will, wird auch durch einen Mangel an Informationen behindert. Derzeit gibt es nur sehr begrenzte Informationen über die in Europa erhältlichen Produkte und die Konsumierenden dieser Produkte, abgesehen von den in diesem Bericht angeführten Studien aus Österreich und der Schweiz. Es gibt auch keine Informationen darüber, welches Ausmaß die Anwendung dieser Produkte hat. Da viele dieser Stoffe über Grenzen hinweg gehandelt werden, wäre es hilfreich, länderübergreifende Studien durchzuführen und standardmäßige Überwachungsinstrumente zu entwickeln, um Informationen über die verfügbaren Produkte und diejenigen, die sie anwenden, zu erhalten und so die Entwicklungen in diesem Bereich besser verstehen zu lernen.

Aus den verfügbaren Informationen geht hervor, dass sich viele Nutzer und Nutzerinnen von CBD-haltigen Produkten Vorteile für ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden versprechen. Während einige Produkte auf Cannabisbasis der Werbung zufolge bei bestimmten gesundheitlichen Störungen wie Schlaflosigkeit, Appetitlosigkeit, Depression und Verdauungsproblemen besonders förderlich sein sollen, gibt es nur begrenzte Nachweise für die Wirkungen von CBD und THC auf den Körper und die meisten dieser Erkrankungen. Es gibt persönliche Erfahrungsberichte und Versuchsergebnisse, doch wegen der Kombination von Cannabinoiden und Verbindungen in Cannabis und der

Schwierigkeit, die richtige Dosierung zu finden, ist es nicht einfach, einen einheitlichen gesundheitlichen Nutzen von freiverkäuflichen CBD-haltigen Produkten anzugeben.

Es bedarf größerer Kenntnis über angemessene sichere Grenzwerte für THC und CBD, um den potenziellen Schaden und Nutzen von Cannabisprodukten mit niedrigem THC-Gehalt genauer bewerten zu können. Zur Festlegung solcher Grenzwerte müssen verschiedene Formen des Produkts herangezogen werden, da die biologische Verfügbarkeit von THC unterschiedlich ist. Transdermale Cremes und verzehrte Lebensmittel mit einem ähnlichen THC-Wert werden sich ganz unterschiedlich auf das Gehirn auswirken. Bisher ist auch noch nicht bekannt, ob es andere Langzeitriskos im Zusammenhang mit der Anwendung derartiger Produkte geben könnte. Der Markt verändert sich schnell, und es ist mit Entwicklungen zu rechnen, die sich im Laufe der Zeit auf das Risiko-Nutzen-Profil auswirken können. So suchen einige Hersteller nach Wegen, THC wasserlöslich zu machen, was seine Bioverfügbarkeit erhöhen und die Wirkung THC-haltiger Getränke verstärken wird. Umso notwendiger ist es, die Forschung über Nutzen und Schaden für die Gesundheit stärker zu fördern und ein Meldesystem für Nebenwirkungen durch den Konsum dieser Produkte einzurichten.

Unter den Anbietenden von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt scheint eine Art „Goldrausch“ ausgebrochen zu sein mit Shops, die plötzlich auftauchen und ebenso schnell wieder verschwinden – alles ist in Bewegung. Für kleine Unternehmen wird es angesichts des sich verändernden Regelwerks schwierig sein, auf dem Laufenden zu bleiben. Je stärker die Regulierung, desto eher werden größere Unternehmen begünstigt. Manche Unternehmen berichten von Problemen mit globalen Zahlungsdienstleistern wie Visa, Mastercard und PayPal. Sie sind in den USA angesiedelt, wo der Verkauf von Cannabisprodukten auf Bundesebene verboten ist. Auch das Internet trägt offenbar entscheidend zur Verbreitung des Phänomens bei. Mehrere große Marktplattformen und Social-Media-Plattformen bieten derartige Produkte an. Die Regulierung im virtuellen Umfeld kann bei vielen Produkten eine Herausforderung sein, doch in diesem Bereich dürfte sie besonders groß sein.

Ein weiterer Aspekt, auf den in diesem Bericht eingegangen wird, ist die Kennzeichnung und die Vermarktung von Produkten mit niedrigem THC-Gehalt in einer Form, bei der sich nicht ohne Weiteres feststellen lässt, welche Rechtsvorschriften für ihren Verkauf gelten (z. B. Betäubungsmittelrecht, Kontrolle von Raucherzeugnissen, Lebensmittelkontrolle). Dies ist kein ganz neues Phänomen, da sich ähnliche regulatorische Fragen auch schon gestellt haben, als neue psychoaktive Stoffe auf dem europäischen Drogenmarkt in den Verkauf gelangten. Ein Beispiel hierfür sind Haftungsausschlüsse mit Formulierungen wie „für

den menschlichen Konsum nicht geeignet“, mit denen versucht wird, die Verantwortung für den Konsum auf die Nutzer und Nutzerinnen abzuwälzen. Aus Gründen des Verbraucherschutzes muss der Verkäufer sicherstellen, dass Produkte klar gekennzeichnet sind, was voraussetzt, dass die Produkte eingestuft und dem Anwendungsbereich der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften über Sicherheit, Werbung usw. zugeordnet werden können. Die Industrie selbst hat mehr Klarheit über die geltenden Vorschriften gefordert, was Politik und Handel die Möglichkeit bieten würde, bei der Entwicklung von Regulierungsstandards zusammenzuarbeiten, um Verbraucherinnen und Verbraucher vor den größten Gefahren durch die bisher noch unregulierte Branche zu schützen. Bei der Kennzeichnung von Produkten müssen sich die Entscheidungstragenden nicht nur mit sicheren Grenzwerten befassen, sondern auch mit den verwirrenden Hinweisen, die Verbraucherinnen und Verbraucher durch unterschiedlich angegebene THC- und CBD-Gehalte bekommen, und mit der Frage, ob die tägliche Höchstmenge an THC oder das Verhältnis von THC zu CBD zugrunde gelegt werden sollte.

Angesichts der zunehmenden Verfügbarkeit von Cannabisprodukten mit niedrigem THC-Gehalt auf dem Markt stellt sich auch die Frage, wie sich dies auf die Einstellung der Öffentlichkeit zum Cannabiskonsum auswirkt. Die einen betrachten die zunehmende Verfügbarkeit als eine Art weicher Legalisierung; andere sehen in dem Phänomen ein wachsendes Ärgernis der Öffentlichkeit; und wieder anderen stellt sich die Frage, ob die Beschränkungen in Bezug auf den Stoff nicht unverhältnismäßig sind, da er offenbar keine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellt. Unabhängig von der öffentlichen Meinung werden die europäischen Länder wahrscheinlich eine Phase erleben, in der sich Angebot und Nachfrage nach Produkten mit niedrigem THC-Gehalt einerseits und die Herausforderungen für die Gesetzgeber einschließlich des Umgangs mit unterschiedlichen Produktqualitäten andererseits allmählich einpendeln werden. Einiges weist darauf hin, dass eines der angebotenen Produkte mit dem größten Potenzial für eine anhaltende Nachfrage CBD-Öl ist. Es bleibt abzuwarten, ob die Nachfrage nach Kosmetikprodukten mit Cannabisextrakt in Zukunft weiter steigen wird. Es gibt auch eine Debatte darüber, inwieweit Cannabisprodukte mit niedrigem THC-Gehalt für Konsumierende, die einen legalen Ersatz für illegales Cannabis suchen, attraktiv sein könnten, da diese Produkte nicht dieselbe berauschende Wirkung haben wie illegales Cannabis. Somit gibt es auf diesem Gebiet viele Unbekannte, die die Diskussion über eine sinnvolle und angemessene politische Antwort erschweren. Doch eins steht fest: Wenn künftig über eine angemessene Reaktion auf Entwicklungen in diesem Bereich nachgedacht wird, sollte mehr über dieses vielfältige und dynamische

Phänomen bekannt sein, und die Behandlung von Fragen der öffentlichen Gesundheit und des Verbraucherschutzes erfordert sehr viel mehr Wissen über Produkte mit niedrigem THC-Gehalt und CBD-Gehalt und ihre tatsächlichen Inhalte und Formen sowie ihre kurz- und langfristigen Auswirkungen.

## Literaturverzeichnis

- | EIHA (2017), *Position Paper of the European Industrial Hemp Association (EIHA) on: Reasonable guidance values for THC (Tetrahydrocannabinol) in food products*, EIHA, Brüssel. [\[Link\]](#)
- | EIHA (European Industrial Hemp Association) (2018), *Position Paper of the European Industrial Hemp Association (EIHA) on: Reasonable regulation of cannabidiol (CBD) in food, cosmetics, as herbal natural medicine and as medicinal product*, EIHA, Brüssel. [\[Link\]](#)
- | EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) (2018), *Medical use of cannabis and cannabinoids: questions and answers for policymaking*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg. [\[Link\]](#)
- | Europäische Kommission (2019a), *Cosmetic ingredient database*. [\[Link\]](#)
- | Europäische Kommission (2019b), *EU plant variety database*. [\[Link\]](#)
- | Europäische Kommission (2019c), *Novel food catalogue*. [\[Link\]](#)
- | Europäischer Rat (2018), *Geoblocking: Beseitigung der Hindernisse für den elektronischen Handel in der EU*. [\[Link\]](#)
- | Europäisches Parlament (2019), Antwort von Vizepräsident Katainen im Namen der Europäischen Kommission, Bezugsdokument P-001420-19, 26. April 2019. [\[Link\]](#)
- | Gibbs, B., Yates, A. and Liebling, J. (2019), *CBD in the UK: executive summary*, Centre for Medicinal Cannabis, London.
- | Giese, M., Lewis, M., Giese, L. and Smith, K. (2015), „Development and validation of a reliable and robust method for the analysis of cannabinoids and terpenes in cannabis“, *Journal of AOAC International* 98(6), S. 1503-1522.
- | Hall, W. (2018), *A summary of reviews of evidence on the efficacy and safety of medical use of cannabis and cannabinoids*, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, Lissabon. [\[Link\]](#)
- | International Cannabis and Cannabinoids Institute (ICCI) (2018), *Warning for consumers of CBD and cannabis oils sold on the EU market*. [\[Link\]](#)
- | Norwinski, E. J., Pippins, R., Tsang, L., Willcocks, J. and Williams, A. (2019), *EU regulation of CBD in foods and cosmetics*, Advisory, Arnold & Porter. [\[Link\]](#).

- | Pavlovic, R., Nenna, G., Calvi, L., Panseri, S., Borgonovo, G., Giupponi, L., Cannazza, G. and Giorgi, A. (2018), „Quality traits of ‚cannabidiol oils‘: cannabinoids content, terpene fingerprint and oxidation stability of European commercially available preparations“, *Molecules* 23, 1230.
- | SPF Santé Publique, Sécurité de la chaîne Alimentaire et Environnement (2019a), *Liste positive des produits à fumer à base de plantes*. [\[Link\]](#)
- | SPF Santé Publique, Sécurité de la chaîne Alimentaire et Environnement (2019b), *Herbal products for smoking*. [\[Link\]](#)
- | Zobel, F., Notari, L., Schneider, E. and Rudmann, O. (2019), *Cannabidiol (CBD): analyse de situation*, Rapport de recherche No 97, Addiction Suisse, Lausanne.

## Quellen

- [Monitoring and evaluating changes in cannabis policies: Insights from the Americas](#), Januar 2020.
- [Medical use of cannabis and cannabinoids: questions and answers for policymaking](#), Dezember 2018.
- [Cannabis legislation in Europe: an overview](#), März 2018.
- [Cannabis policy: status and recent developments – Der Online-Hub der EMCDDA für Informationen und Neuigkeiten aus dem Bereich Cannabispolitik](#).

Alle Veröffentlichungen der EMCDDA sind online auf der [Website](#) der Agentur abrufbar.

## Danksagung

Die EMCDDA dankt: dem Reitox-Netzwerk nationaler Knotenpunkte für die Bereitstellung von Daten; dem EMCDDA-Netzwerk von Rechts- und Politikkorrespondenten und den externen Expertinnen und Experten, die an der Trendspotting-Studie über Produkte mit niedrigem THC-Gehalt mitgewirkt haben, für die Bereitstellung von Daten und die Teilnahme am Peer Review; Tim Surmont für seine Teilnahme am Peer Review.

## DIE EU KONTAKTIEREN

### Besuch

In der Europäischen Union gibt es Hunderte von „Europe-Direct“-Informationsbüros. Über diesen Link finden Sie ein Informationsbüro in Ihrer Nähe: [https://europa.eu/european-union/contact\\_de](https://europa.eu/european-union/contact_de)

### Telefon oder E-Mail

Der Europe-Direct-Dienst beantwortet Ihre Fragen zur Europäischen Union. Kontaktieren Sie Europe Direct

- über die gebührenfreie Rufnummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (manche Telefondienstleister berechnen allerdings Gebühren),
- über die Standardrufnummer: +32 22999696 oder
- per E-Mail über: [https://europa.eu/european-union/contact\\_de](https://europa.eu/european-union/contact_de)

## INFORMATIONEN ÜBER DIE EU

### Im Internet

Auf dem Europa-Portal finden Sie Informationen über die Europäische Union in allen Amtssprachen: [https://europa.eu/european-union/index\\_de](https://europa.eu/european-union/index_de)

### EU-Veröffentlichungen

Sie können – zum Teil kostenlos – EU-Veröffentlichungen herunterladen oder bestellen unter <https://op.europa.eu/de/publications>. Wünschen Sie mehrere Exemplare einer kostenlosen Veröffentlichung, wenden Sie sich an Europe Direct oder das Informationsbüro in Ihrer Nähe (siehe [https://europa.eu/european-union/contact\\_de](https://europa.eu/european-union/contact_de)).

### Informationen zum EU-Recht

Informationen zum EU-Recht, darunter alle EU-Rechtsvorschriften seit 1952 in sämtlichen Amtssprachen, finden Sie in EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>

### Offene Daten der EU

Über ihr Offenes Datenportal (<http://data.europa.eu/euodp/de>) stellt die EU Datensätze zur Verfügung. Die Daten können zu gewerblichen und nichtgewerblichen Zwecken kostenfrei heruntergeladen werden.

## Über diese Veröffentlichung

Der freie Verkauf von Cannabisprodukten in Europa bereitet politischen Entscheidungstragenden Sorge hinsichtlich des rechtlichen Status der Produkte wie auch ihres Gefährdungspotenzials. Die Produkte werden wegen ihres niedrigen Gehalts an THC (Tetrahydrocannabinol) vermarktet, der den Anbietenden nach eigener Einschätzung Drogenkontrollen erspart, oder wegen ihres Gehalts an CBD (Cannabidiol). Diese Veröffentlichung bietet einen ersten Überblick über die Situation; sie geht auf die erhältlichen Produktarten mit niedrigem THC-Gehalt sowie auf Anwenderprofile, Gefährdungen und regulatorische Reaktionen in Europa ein. Den Schwerpunkt der Studie bilden Produkte mit niedrigem THC-Gehalt, die illegalen Cannabisprodukten ähneln, wie Rauchmischungen, Öle und Edibles. Es wird auf die Herausforderungen eingegangen, vor denen sowohl politische Entscheidungstragende als auch diejenigen stehen, die Erzeugnisse mit niedrigem THC-Gehalt vertreiben wollen, wenn es um die Festlegung des rechtlichen Status der Produkte und um die Frage geht, welche Rechtsvorschriften für den Verkauf solcher Produkte gelten.

## Über die EMCDDA

Die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) ist die zentrale Informationsquelle und anerkannte Autorität für Fragen der Drogenproblematik in Europa. Seit mehr als 25 Jahren ist sie mit der Sammlung, Auswertung und Weiterverbreitung wissenschaftlich fundierter Informationen zu Drogen und Drogensucht und deren Folgen befasst, und sie vermittelt ihren Adressatenkreisen ein auf Evidenzdaten basierendes Bild des Drogenphänomens auf europäischer Ebene.

Die Veröffentlichungen der EMCDDA sind eine hervorragende Informationsquelle für unterschiedlichste Adressatengruppen wie politische Entscheidungstragende und ihre Beratenden, Fachleute und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem Bereich der Drogenforschung sowie für die Medien und die Öffentlichkeit insgesamt. Die EMCDDA hat ihren Sitz in Lissabon und nimmt ihre Aufgaben als eine der dezentralen Agenturen der Europäischen Union wahr.

