

Titel:

Auflagen zum gemeinschaftlichen Eigenanbau von Cannabis

Normenketten:

KCanG § 13 Abs. 4, § 16 Abs. 4, § 17 Abs. 3, Abs. 4

PAuswG § 20 Abs. 2

DSGVO Art. 5 Abs. 1c

Leitsätze:

1. Bei der aktiven Mitwirkung der Mitglieder einer Anbauvereinigung handelt es sich um ein zentrales Element des KCanG, sodass die Forderung eines eine verpflichtende Stundenanzahl enthaltenden Mitwirkungskonzepts zulässig ist. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Festlegung von Höchstgehalten für schädliche Stoffe im Cannabis durch eine Landesbehörde ist mangels Erlasskompetenz rechtswidrig. Hierfür ist ausschließlich eine bundesrechtliche Rechtsverordnung nach § 17 Abs. 4 KCanG erforderlich. (Rn. 30 – 35) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Verpflichtung einer Anbauvereinigung zur Anfertigung und Aufbewahrung von Kopien amtlicher Lichtbildausweise ihrer Mitglieder verstößt gegen § 20 Abs. 2 PAuswG und den Grundsatz der Datenminimierung nach Art. 5 Abs. 1c DSGVO, da das KCanG lediglich die Vorlage, nicht die Kopie, verlangt. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Anbauvereinigung nach dem KCanG, Auflagen im Erlaubnisbescheid, Durchsetzung des Mitwirkungskonzepts der Anbauvereinigung, Kompetenz zum Erlass von Höchstwerten nach § 17 Abs. 4 KCanG, Verpflichtung zur Fertigung von Ausweiskopien, Zulassung der Berufung, Anbauvereinigung, Mitwirkungspflicht, Eigenanbau, Cannabis, Personalausweis, Höchstgehalt, Datenminimierung

Tenor

I. Die Auflagen Nr. II.2.c) und Nr. II.2.e) im Bescheid des Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit vom 23. April 2025 werden aufgehoben.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Die Kosten des Verfahrens hat der Kläger zu 1/3 und der Beklagte zu 2/3 zu tragen.

III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Kostenschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Kostengläubiger vorher in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

IV. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1

Am 19. Juli 2024 beantragte der Kläger beim Bayerischen Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) die Erlaubnis zum gemeinschaftlichen Eigenanbau und zur Weitergabe von gemeinschaftlich angebautem Cannabis auf einer Anbaufläche in der A* ...-M* ...-Straße, 9* ... O* ...

2

Mit Erlaubnisbescheid vom 23. April 2025 erteilte das LGL dem Kläger die beantragte Erlaubnis (Ziffer I). Dem Bescheid waren unter Ziffer II.2. u.a. folgende Nebenbestimmungen beigefügt:

a) (...)

b) Die Anbauvereinigung dokumentiert die aktive Mitwirkung der Mitglieder wie im Mitwirkungskonzept, eingegangen am 25.02.2025, (Anlage 4) vorgesehen und legt diese dem Bayerischen Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit auf Verlangen vor. Bei Verletzung der Pflicht zur aktiven Mitwirkung

im Umfang von mindestens sechs Stunden pro Jahr durch bestimmte Mitglieder setzt die Anbauvereinigung umgehend die im Mitwirkungskonzept, eingegangen am 25.02.2025, (Anlage 4) festgelegte Sanktion gegenüber diesen Mitgliedern durch.

c) Die Anbauvereinigung stellt sicher, dass das abzugebende Cannabis und das Vermehrungsmaterial folgende Akzeptanzkriterien erfüllen:

i. Wasseraktivität $A_w < 0.65$ ii. TAMC ≤ 500.000 KBE/g iii. TYMC ≤ 50.000 KBE/g iv. E. coli ≤ 500 KBE/g v. Salmonellen nicht nachweisbar vi. Aspergillus fumigatus, A. niger, A. flavus und A. terreus nicht nachweisbar vii. Ochratoxin A ≤ 10 µg/kg 3 viii. Aflatoxin B1 ≤ 2 µg/kg ix. Summe Aflatoxine B1, B2, G1, G2 ≤ 4 µg/kg x. Pb ≤ 5.0 ppm xi. Cd ≤ 1.0 ppm xii. As ≤ 0.2 ppm xiii. Hg ≤ 0.1 ppm xiv. Pestizidrückstände nach Ph. Eur 2.8.13 Jede Cannabischarge muss die zuvor aufgezählten Akzeptanzkriterien erfüllen. Nur bei Erfüllung dieser Kriterien ist die jeweilige Charge zur Abgabe an die Mitglieder geeignet.

Die Sicherstellung der Akzeptanzkriterien zu Ziff. i. bis v. ist durch Laborprüfungen bei jeder Cannabischarge nachzuweisen.

Darüber hinaus sind bei jeder Cannabischarge der THC- und CBD-Gehalt informativ zu bestimmen und chargenweise anzugeben. Die Spezifikationsgrenzen für den THC- und CBD-Gehalt sind mit 90 – 110% festzulegen und beziehen sich – in Anlehnung an die für Medizinalcannabis geltenden Qualitätsstandards – auf die nach den Vorgaben des Arzneibuches getrocknete Droge.

Die Sicherstellung der Akzeptanzkriterien zu Ziff. vi. bis xiv. weist die Anbauvereinigung durch Laborprüfungen an mindestens zwei Chargen pro Jahr aus verschiedenen, nicht aufeinanderfolgenden Anbauzyklen nach. Der Nachweis zu Ziff. vi. bis ix. kann entweder durch Einhaltung der Akzeptanzkriterien zu Ziff. vi. oder der Akzeptanzkriterien zu Ziff. vii. bis ix. erfolgen.

Eine Charge ist die jeweils aus derselben Ausgangsmenge einer Cannabissorte in einem einheitlichen Herstellungsvorgang oder bei einem kontinuierlichen Herstellungsverfahren in einem bestimmten Zeitraum erzeugte Menge von Cannabis bzw. Vermehrungsmaterial (Mischprobe).

d) (...)

e) Von jedem Mitglied ist eine Kopie des jeweils gültigen amtlichen Lichtbildausweises oder der sonstigen geeigneten amtlichen Dokumente i. S. d. § 16 Abs. 4 Satz 1 KCanG anzufertigen und mit dem Datum der Vorlage zu versehen. Bei Änderung oder Neuausstellung des Ausweises bzw. des amtlichen Dokuments ist eine neue Kopie anzufertigen. Die Kopien sind bis ein Jahr nach Ende der Mitgliedschaft aufzubewahren.

3

Zur Begründung wurde hinsichtlich der Auflage II.2.b) ausgeführt, dass die Mitglieder der Anbauvereinigung gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 KCanG beim eigengemeinschaftlichen Eigenanbau von Cannabis aktiv mitzuwirken hätten. Dies beziehe sich auf alle Mitglieder. § 17 Abs. 2 Satz 2 KCanG konkretisiere, dass eine aktive Mitwirkung insbesondere vorliege, wenn die Mitglieder beim gemeinschaftlichen Eigenanbau und bei unmittelbar mit dem gemeinschaftlichen Eigenanbau verbundenen Tätigkeiten eigenhändig mitwirkten. Dies sei zentrale Voraussetzung für die Zulässigkeit des Cannabisambaus in Anbauvereinigungen nach dem KCanG, da nur dann von einem gemeinschaftlichen Eigenanbau ausgegangen werden könne. Der Wille des Gesetzgebers sei es gewesen, dass alle Mitglieder durch persönlichen Einsatz Cannabis zur Deckung ihres Eigenbedarfs anbauen. Dabei sei eine aktive Mitwirkung von mindestens sechs Stunden pro Jahr durch jedes Mitglied strikt einzuhalten. Zwar sei die Mitwirkungspflicht an sich bereits gesetzlich geregelt. Dennoch sei es erforderlich, die Erlaubnis mit einer Auflage zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu versehen. Nur durch die Dokumentation der Mitwirkung seien Nachweis und behördliche Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben des § 17 Abs. 1, 2 KCanG möglich. Darüber hinaus bedürfe es bei einer Verletzung der Pflicht zur aktiven Mitwirkung durch bestimmte Mitglieder umgehend der im Mitwirkungskonzept festgelegten Sanktion gegenüber diesen Mitgliedern. Andernfalls ließen sich Verstöße gegen die Vorgabe des § 17 Abs. 2 KCanG nicht rechtssicher ahnden bzw. ausräumen. Nach alledem sei die Aufnahme einer entsprechenden Auflage geeignet, erforderlich und angemessen, um dem Kläger die Wichtigkeit der Einhaltung der Mitwirkungsverpflichtungen nachdrücklich zu verdeutlichen und – falls diese Verpflichtungen dennoch nicht eingehalten werden sollten – auch die Möglichkeit zu haben, die Erlaubnis zu widerrufen.

Zur Sicherstellung der Akzeptanzkriterien des Cannabis (Nebenbestimmung II.2.c) wurde ausgeführt: Zur Überprüfung der Qualität des angebauten Cannabis und des gewonnenen Vermehrungsmaterials hätten Anbauvereinigungen regelmäßig Stichproben von dem angebauten Cannabis zu nehmen, zu untersuchen und auf diese Weise die Weitergabefähigkeit sicherzustellen. Gemäß § 17 Abs. 3 Satz 2 KCanG hätten die Anbauvereinigungen ausreichende Vorkehrungen zu treffen, damit Risiken für die menschliche Gesundheit, die durch die in § 17 Abs. 4 KCanG genannten Stoffe, Materialien oder Gegenstände entstehen könnten, minimiert würden. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft habe allerdings bislang noch nicht von der Verordnungsermächtigung gemäß § 17 Abs. 4 KCanG zur Festlegung von Schadstoffhöchstgehalten Gebrauch gemacht. Ohne solche Festlegungen bleibe jedoch unklar, welche Vorkehrungen ausreichend seien. Daher sei es erforderlich, zur Minimierung von Risiken für die menschliche Gesundheit, die über die typischen Gefahren des Cannabiskonsums hinausgingen, entsprechende Akzeptanzkriterien im Rahmen der vorliegenden Erlaubnis als Auflage vorzugeben. Die oben aufgeführten Akzeptanzkriterien entsprächen den Qualitätsstandards, welche auch für Medizinal-Cannabis herangezogen würden, und somit dem aktuellen Stand des pharmazeutischen Wissens. Sie seien daher geeignet und mangels anderweitiger Vorgaben seitens des Bundesministeriums auch erforderlich. Aufgrund des überragenden öffentlichen Interesses an der Gesundheit der Bevölkerung im Freistaat Bayern seien diese Vorgaben schließlich angemessen, zumal der Kläger Kosten, die ihm durch die Beprobung und Analyse entstünden, über Mitgliederbeiträge refinanzieren könne.

5

Zur Nebenbestimmung unter II.2.e) (Ausweiskopie) wurde ausgeführt, dass nach § 16 Abs. 1 KCanG Anbauvereinigungen nur Mitglieder haben dürften, die das 18. Lebensjahr vollendet und ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hätten. Bereits eine abstrakte Gefahr der Zuwiderhandlung gegen diese Vorgabe sei erlaubnisrelevant, vgl. § 12 Abs. 3 Nr. 1 KCanG. Vor diesem Hintergrund sei auch die Kontrolle der Mitgliedschaftsvoraussetzungen Teil der behördlichen Überwachung gemäß § 27 Abs. 1 Satz 1 KCanG. Um das LGL in die Lage zu versetzen, die Mitgliedschaftsvoraussetzungen zu kontrollieren, sei die Auflage, Kopien der gemäß § 16 Abs. 4 Satz 1 KCanG der Anbauvereinigung vorgelegten amtlichen Lichtbildausweise bzw. sonstigen geeigneten amtlichen Dokumente der Mitglieder anzufertigen, geeignet, erforderlich und auch angemessen. Ohne Kopien könnten die Mitgliedschaftsvoraussetzungen nicht unmittelbar im Rahmen der Vor-Ort-Kontrolle überprüft werden. Mildere, gleichgeeignete Vorgaben seien nicht ersichtlich. Insbesondere wäre es keine zur Zielerreichung gleichgeeignete Maßnahme, dem Kläger erst im Rahmen der Vor-Ort-Kontrolle bzw. im Nachgang zur Vor-Ort-Kontrolle aufzugeben, Ausweisdokumente beizubringen. Die behördliche Überwachung würde hierdurch deutlich erschwert und verzögert. Auch wäre nicht sofort ersichtlich, ob der Kläger auch wirklich jedes Mitglied entsprechend der Vorgaben aus § 16 KCanG überprüft habe. Die Auflage sei auch angemessen, da der Kläger sich gemäß § 16 Abs. 4 Satz 1 KCanG ohnehin von jedem Mitglied einen amtlichen Lichtbildausweis oder sonstige geeignete amtliche Dokumente vorlegen lassen müsse, um die Mitgliedschaftsvoraussetzungen zu überprüfen.

6

Der Bescheid wurde dem Kläger am 23. April 2025 per E-Mail übersandt.

7

Mit Schriftsatz seines Bevollmächtigten vom 23. Mai 2025, bei Gericht eingegangen am gleichen Tag, ließ der Kläger Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht Würzburg erheben und beantragen,

1. Die Auflage Nr. II.2.b) im Erlaubnisbescheid vom 23. April 2025 wird aufgehoben.
2. Die Auflage Nr. II.2.c) im Erlaubnisbescheid vom 23. April 2025 wird aufgehoben.
3. Die Auflage Nr. II.2.e) im Erlaubnisbescheid vom 23. April 2025 wird aufgehoben.

8

Zur Begründung wurde insbesondere ausgeführt, dass die mit dem Klageantrag 1 angefochtene Nebenbestimmung rechtswidrig sei, da eine Pflicht der Mitglieder zur Mitwirkung sich bereits kraft Gesetzes ergebe. Es seien keine Anhaltspunkte ersichtlich, weshalb die Sicherstellung der Einhaltung des Gesetzes durch eine Auflage erfolgen müsse. Insbesondere sei dies bereits dadurch ausgeschlossen, dass der

Kläger ohne gesetzliche Pflicht im Rahmen des Genehmigungsverfahrens ein Mitwirkungskonzept vorgelegt habe, in dem er dargelegt habe, dass und wie er alle Mitglieder zu einer aktiven Mitwirkung verpflichten werde. Gegen dieses Mitwirkungskonzept hätten auch keine rechtlichen Bedenken seitens des LGL bestanden. Im Gegenteil gehe es in seinem Regelungsgehalt bereits weit über die gesetzliche Pflicht der Mitwirkung der Mitglieder hinaus, die keine konkreten Mindestanforderungen an den Umfang der Mitwirkung stelle. Dem Kläger sei vom LGL im Genehmigungsverfahren die Vorgabe erteilt worden, dass er ein Mitwirkungskonzept aufstellen und Sanktionen festlegen müsse. Andernfalls sei in Aussicht gestellt worden, dass eine Anbaugenehmigung nicht erteilt werde. Der Kläger werde insbesondere dadurch in seinen Rechten verletzt, dass er aufgrund der Auflage das Mitwirkungskonzept nicht mehr frei innerhalb der Grenzen des § 17 Abs. 2 Satz 1 KCanG ändern könne. Eine solche Abänderung stehe ihm jedoch mangels entgegenstehender rechtlicher Anhaltspunkte nach dem Gesetz jederzeit frei und sei sehr wahrscheinlich auch notwendig, da das bisherige Konzept vor dem ersten Anbau und ohne die notwendige praktische Erfahrung erstellt worden sei und demnach lediglich eine Orientierung darstellen könne. Eine strikte Mitwirkungszahl von sechs Stunden sei in keinem anderen Bundesland mit Ausnahme von Hessen vorgeschrieben. Dort sei jedoch aktiv mitgeteilt worden, dass das Mitwirkungskonzept nach Erhalt der Anbaugenehmigung evaluiert und im Hinblick auf die Mindestzahl der Stunden der aktiven Mitwirkung angepasst werden könne bzw. müsse. Dies werde im hiesigen Fall durch die angefochtene Auflage verhindert. Dies könne in der Praxis dazu führen, dass, wenn die Mitglieder des Klägers feststellen würden, dass eine Mitwirkung lediglich in Höhe von drei Stunden pro Jahr notwendig und sinnvoll sei, der Verein unnötigerweise Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für die Mitglieder schaffen oder Mitglieder sanktionieren müsse, obwohl es hierfür keinen sinnvollen Grund gebe. Andernfalls läge ein Verstoß gegen die angefochtene Auflage vor mit der Konsequenz, dass einem Verein, der dem nicht nachkomme, die Genehmigung widerrufen werden könne. Eine bestimmte Stundenzahl sei im Gesetz nicht festgelegt und dies aus gutem Grund. Hintergrund der Regelung sei ausweislich der Gesetzesbegründung der Wille des Gesetzgebers, „den Leitgedanken eines gemeinschaftlichen Anbaus zum Eigenkonsum zu stärken“. Grund für diesen Willen sei die Verpflichtung zur Unentgeltlichkeit der Anbauvereinigungen, die der Gesetzgeber in internationalen Verträgen vorgeschrieben sehe. Es solle explizit verhindert werden, dass der Anbau durch Dienstleister oder entgeltlich Beschäftigte über dem Maß einer geringfügigen Beschäftigung statfinde und somit ein kommerzieller Charakter der Anbauvereinigung entstehe. Demnach sei eine Mitwirkung der Mitglieder notwendig. Negativ formuliert bedeute dies, dass der Anbau nicht durch vereinsfremde Personen erfolgen dürfe. Zudem müsse auch der weitere Inhalt des Gesetzes mit in Betracht gezogen werden. Hier entstehe insbesondere zu § 17 Abs. 3 KCanG, wonach der Anbau unter Berücksichtigung der „guten fachlichen Praxis“ stattzufinden habe, ein Widerspruch. Die gute fachliche Praxis im Cannabis-Anbau beziehe sich insbesondere auf die Einhaltung von hohen Hygienestandards im Anbau, was letztlich auch notwendig sei, um die Weitergabefähigkeit des Cannabis sicherzustellen. Dies setze zu allererst ausreichend geschultes Personal sowie ausreichende Schutzkleidung und Desinfektionsmechanismen voraus, um Kontaminationen zu verhindern. Bei einem Verein mit 500 Mitgliedern, bei dem jedes Mitglied mindestens sechs Stunden pro Jahr im Anbau tätig sei, würde dies einen enormen finanziellen und zeitlichen Mehraufwand der Anbauvereinigungen bedeuten, ohne dass es hierfür einen sinnvollen Grund gebe. Auch sei eine Dokumentation der Mitwirkung nicht erforderlich. Hätte der Gesetzgeber eine solch strikte Überwachung der Anbauvereinigungen gewollt, so hätte er diese in dem abschließenden Katalog der Dokumentationspflichten der Anbauvereinigungen in § 26 KCanG und den der rechtmäßigen Maßnahmen der behördlichen Überwachung in § 27 KCanG aufgenommen. Sollten dem LGL konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Anbau beim Kläger nicht durch die Mitglieder durchgeführt werde, so wäre eine Auflage gerechtfertigt. Derartige Anhaltspunkte bestünden allerdings nicht, so dass die Auflage rechtswidrig und damit aufzuheben sei. Dem Kläger gehe es in keiner Weise um den Ausschluss von Mitgliedern aus dem gemeinschaftlichen Anbau, sondern er begehre mit der Anfechtung der Auflage lediglich die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und die Möglichkeit, im Rahmen seiner Vereinigungsfreiheit innerhalb seiner Organisation flexibel zu bleiben und den tatsächlichen Anforderungen des Vereinsalltags gerecht zu werden.

9

Auch die im Klageantrag zu 2) angefochtene Nebenbestimmung sei rechtswidrig, da auch hier bereits keine Ermächtigungsgrundlage zugunsten des LGL vorliege. Das KCanG lege in § 17 Abs. 4 für die Festlegung von Grenzwerten eine ausschließliche Zuständigkeit zugunsten des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit fest. Diese Regelung

habe u.a. den Sinn, dass einheitliche Grenzwerte im gesamten Bundesgebiet gelten und eine Ungleichbehandlung der Anbauvereinigungen verhindert werde. Solange das BMEL keine Grenzwerte festlege, liege es nach der Systematik des § 17 Abs. 4 KCanG in der eigenen Verantwortlichkeit der Anbauvereinigungen, die Weitergabefähigkeit des Cannabis sicherzustellen. Bezeichnenderweise habe keine Behörde in keinem anderen Bundesland bislang Grenzwerte festgelegt. Andere Landesbehörden hätten bereits praktische Erfahrungen mit Testungen durch Anbauvereinigungen gemacht und die Qualitätssicherung in die Eigenverantwortung der Anbauvereinigungen gelegt. In der Regel werde in anderen Bundesländern neben dem THC- und CBD-Gehalt lediglich auf Schimmel getestet, da die Entstehung von Schimmel durch die Einhaltung der guten fachlichen Praxis nicht sicher verhindert werden könne. Selbst wenn eine Ermächtigungsgrundlage vorläge, wären die Grenzwerte aus dem Genehmigungsbescheid jedoch aufgrund ihrer Unverhältnismäßigkeit rechtswidrig. Zunächst sei vor allem der Umstand außer Acht gelassen worden, dass es sich bei der Abgabe von Cannabis aus dem Eigenanbau durch und an die Vereinsmitglieder um eine nicht gewinnorientierte Kollektivierung des Eigenanbaus handele. Es handele sich nicht um eine Weitergabe an Dritte und erst recht nicht um eine Weitergabe des Cannabis als Medikament mit der Folge, dass es an besonders vulnerable Gruppen von Patienten abgegeben werde. Eine zwingende Vorüberlegung für die Festlegung von Grenzwerten sei die Einordnung des kollektiven Anbaus in bereits bekannte Gefährdungsszenarien und entsprechende Beschränkungen von Inhaltsstoffen. Auf unterer Ebene stehe der private Eigenanbau, für den keinerlei Regelungen, geschweige denn Grenzwerte existierten. Auf mittlerer Ebene stünden Fälle, in denen Produkte an eine unbegrenzte Zahl an Dritte entgeltlich abgegeben würden. Aufgrund der Teilnahme am Markt und um den Verkauf an eine unbeschränkte Zahl von Personen, die mit der Produktion und Verarbeitung nichts zu tun hätten, zu verhindern, sei in diesen Fällen die Festlegung von Grenzwerten in einem eher durchschnittlichen Maß in der Regel erforderlich und angemessen. Auf der obersten Ebene stünden schließlich Arzneimittel wie etwa Medizinal-Cannabis. Dieses richte sich an kranke Personen und somit eine besonders vulnerable Gruppe. So werde Medizinal-Cannabis etwa zur Reduzierung von Nebenwirkungen bei Chemotherapien eingesetzt, wo die Immunsysteme der Patienten erheblich eingeschränkt seien und sie deshalb besonders vor Schadstoffen geschützt werden müssten. Hierfür habe der Gesetzgeber ein eigenes Gesetz, das MedCanG geschaffen, unter das das in Anbauvereinigungen angebaute Cannabis gerade nicht falle. Der kollektive Eigenanbau innerhalb der Anbauvereinigungen sei bezüglich des Gefährdungspotentials irgendwo zwischen dem privaten Eigenanbau, für den keine Grenzwerte existierten, und dem kommerziellen Handel, für den Grenzwerte in mittlerer Strenge gälten, einzuordnen. Schon die Gesetzesbegründung lege nahe, dass die Pflicht zum Testen des Cannabis auf seine Weitergabefähigkeit nicht auf medizinischem Niveau erwartet werde, sondern eine Verbesserung zu der bisherigen Situation auf dem Schwarzmarkt gedacht sei. Ebenso gehe es um eine Verhinderung von über die typischen Gefahren des Konsums von Cannabis hinausgehenden Risiken für die Gesundheit. Für den Eigenanbau existierten im KCanG keinerlei Grenzwerte und auch keinerlei Richtlinien. Dass derartige Maßnahmen innerhalb von Anbauvereinigungen in § 17 Abs. 4 KCanG festgelegt würden, sei nachvollziehbar, da sich die Verantwortung für die Sauberkeit des Cannabis auf eine größere Zahl von Mitgliedern aufteile. Eine gesetzlich festgelegte Maßnahme stelle beispielsweise die Einhaltung der guten fachlichen Praxis nach § 17 Abs. 3 KCanG dar. Allein diese führe bereits dazu, dass Verunreinigungen weitgehend verhindert werden könnten. Abschließend müsse klargestellt werden, dass das Fehlen von Grenzwerten keinesfalls dazu führe, dass Anbauvereinigungen verunreinigtes Cannabis ausgäben, geschweige denn ausgeben könnten. Es sei zu beachten, dass alle Mitglieder gemeinschaftlich anbauen und das Cannabis auch abnehmen und in der Regel konsumierten. Die Einhaltung hoher Hygienestandards liege daher auch im direkten Eigeninteresse eines jeden Mitglieds der Anbauvereinigung.

10

Hinsichtlich des Klageantrags zu 3) (Personalausweiskopien) wurde insbesondere ausgeführt, dass auch hier keine Ermächtigungsgrundlage zugunsten des LGL bestehe. Die Dokumentations- und Berichtspflichten der Anbauvereinigungen seien abschließend in § 26 KCanG geregelt und umfassten nicht die Anfertigung von Ausweiskopien, geschweige denn die Weitergabe an eine Behörde. Ganz im Gegenteil hätten Anbauvereinigungen ohne einen besonderen Grund im Einzelfall keine Daten ihrer Mitglieder zu übermitteln. Auch die Daten der Weitergabe von Cannabis dürften explizit nach § 26 Abs. 2 KCanG ausschließlich anonymisiert an die Behörde übermittelt werden, da es sich dabei um besonders sensible Daten der Mitglieder handele. Für eine Ermächtigung nach § 36 BayVwVfG oder § 13 Abs. 4 KCanG fehle es zum einen an einer Erforderlichkeit, zum anderen an der notwendigen Verhältnismäßigkeit. Auch in § 27

KCanG finde sich keine Berechtigung für die Erteilung einer derartigen Auflage. Lediglich in § 28 Abs. 3 und 4 KCanG finde sich eine Ermächtigungsgrundlage zur Anforderung von Informationen über Mitglieder von Anbauvereinigungen durch die Behörde im Einzelfall unter besonderen Voraussetzungen. Diese beziehe sich explizit ausschließlich auf die Anforderungen von Informationen, die zur Erfüllung der Aufgabe der Behörde aus § 27 KCanG notwendig seien, jedoch nicht auf eine Mitgliedschaft als solche, sondern insbesondere auf die Weitergabe und Weitergabefähigkeit von Cannabis. Im Übrigen wäre der Kläger auch gesetzlich gar nicht zur Herausgabe von Personalausweiskopien berechtigt. Nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PAuswG dürften andere Personen als der Ausweisinhaber angefertigte Kopien in keinem Fall an Dritte weitergeben. Würde ein Vorstandsmitglied des Klägers gegen dieses Gesetz verstoßen, würde es damit eine Ordnungswidrigkeit nach § 32 Abs. 1 Nr. 6 PAuswG begehen. Auch nach dem allgemeinen Datenschutzrecht sei eine Weitergabe der personenbezogenen Daten nur im gesetzlich zulässigen Rahmen der §§ 26 ff. KCanG gesetzlich gestattet. Hieran hätten sich Anbauvereinigungen zu halten, um keine Bußgelder und Schadensersatzansprüche seitens der Mitglieder zu riskieren.

11

Auf die Klagebegründung im Übrigen wird verwiesen.

12

Das LG L beantragte für den Beklagten:

Die Klage ist abzuweisen.

13

Zur Begründung wurde insbesondere ausgeführt: Umfasst von der Pflicht zur aktiven Mitwirkung nach § 17 Abs. 2 Satz 2 KCanG seien ausweislich der Gesetzesbegründung die eigenhändige Betätigung der Mitglieder bei der Bepflanzung, Pflege, Schädlingsbekämpfung oder Ernte. Solche erlaubnispflichtigen Tätigkeiten zur Deckung des Eigenbedarfs innerhalb der Anbauvereinigung seien durch die aktive Mitwirkung der Mitglieder vorzunehmen. Andernfalls würde die Mitgliedschaft in der Anbauvereinigung zu einem lediglich passiven Zuwarten der Mitglieder auf Decken des Eigenbedarfs verkommen, was nicht dem Zweck der Anbauvereinigung i.S. der Legaldefinition des § 1 Nr. 13 KCanG entspreche. Aus diesem Grund sei die aktive Mitwirkung nicht nur in inhaltlicher, sondern auch in zeitlicher Hinsicht zu konturieren. Der Kläger habe diese Mitwirkungspflicht von sechs Stunden selbst in den Antragsunterlagen vorgesehen. Es sei daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Kläger sich nun gegen die Mitwirkungspflicht von sechs Stunden pro Mitglied wende bzw. wie er dadurch beschwert sein sollte. Eine Rechtsverletzung folge auch nicht aus der Dokumentationspflicht hinsichtlich der Mitwirkung der einzelnen Mitglieder. Erst durch die Dokumentation der Mitwirkungsprozesse werde die behördliche Kontrolle zur Einhaltung der Vorgabe der § 17 Abs. 2 Satz 1 KCanG ermöglicht. Ohne Dokumentation müsste eine permanente Überwachung der Mitwirkung in der Anbauvereinigung durch die Behörde zur Sicherstellung der Vorgaben stattfinden, was sowohl für die Behörde als auch für die Anbauvereinigung einen ungleich höheren Aufwand bedeuten würde. Andere geeignete mildere Mittel zur Zweckerreichung seien nicht ersichtlich. Auch das Dokumentationskonzept im Kapitel „Sicherstellung und Dokumentation der Mitwirkung“ des Mitwirkungskonzepts stamme vom Kläger selbst. Sofern sich der Kläger hier also gegen eine Auflage wende, die die Umsetzung der Pflichten aus seinem eigenen Mitwirkungskonzept sicherstellen solle, sei auch insoweit fraglich, woraus er seine Beschwerde ableite. Abschließend sei noch angemerkt, dass die Pflicht der Anbauvereinigung zur Einhaltung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis beim gemeinschaftlichen Eigenanbau nicht die Pflicht der Mitglieder zur aktiven Mitwirkung beim gemeinschaftlichen Eigenanbau einschränke oder gar aufhebe. Der Gesetzgeber habe die aktive Mitwirkung als wesentliches Merkmal des gemeinschaftlichen Eigenanbaus von Cannabis vorangestellt. Dass dies mit Herausforderungen bezüglich des Pflanzen- und Verbraucherschutzes verbunden sei, habe der Gesetzgeber erkannt. Daher folge der Pflicht der Mitglieder zur aktiven Mitwirkung die Pflicht der Anbauvereinigung zur Wahrung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis beim Anbau. Somit ergänzten sich die Pflichten gegenseitig und zeigten auf, dass der Gesetzgeber von einem strukturierten kollektiven Anbau ausgehe.

14

Auch die Auflagen in Ziffer II.2.c) des Bescheids vom 23. April 2025 seien von § 13 Abs. 4 KCanG als Rechtsgrundlage gedeckt und rechtmäßig. Gemäß § 17 Abs. 3 KCanG hätten die Anbauvereinigungen ausreichende Vorkehrungen zu treffen, damit Risiken für die menschliche Gesundheit, die durch die in § 17

Abs. 4 KCanG genannten Stoffe, Materialien oder Gegenstände entstehen könnten, minimiert würden. Darüber hinaus bestehe gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 KCanG für Anbauvereinigungen die ausdrückliche Pflicht zur Vermeidung von Risiken für die menschliche Gesundheit, die über die typischen Gefahren des Konsums von Cannabis hinausgingen. Auch die in § 17 Abs. 4 KCanG geregelte Verordnungsermächtigung stehe jedenfalls derzeit dem Erlass der angegriffenen Auflage durch die Erlaubnisbehörde nicht entgegen, da das BMEL hiervon bislang keinen Gebrauch gemacht habe. Es bestehe aufgrund der Formulierung der Verordnungsermächtigung als „Kann-Regelung“ auch keine Pflicht zum Erlass einer Verordnung. Solange hiervon kein Gebrauch gemacht werde, hindere dies die zuständigen Erlaubnisbehörden nicht daran, Erlaubnisbescheide mit entsprechenden Nebenbestimmungen zu versehen. Denn ohne entsprechende Festlegungen bliebe unklar, welche Vorkehrungen ausreichend i.S. des § 17 Abs. 3 Satz 2 KCanG zur Minimierung von Gesundheitsrisiken seien. Aus der Systematik des KCanG folge auch nicht, dass es ausschließlich in der Eigenverantwortlichkeit von Anbauvereinigungen liege, die Weitergabefähigkeit des Cannabis sicherzustellen. Vielmehr sehe das KCanG seiner Systematik nach ausdrücklich die behördliche Überwachung von Anbauvereinigungen als wesentlichen Bestandteil für einen effektiven Gesundheitsschutz vor. Dies umfasse insbesondere, die Reinheit des angebauten Cannabis zu gewährleisten. Die Auflage sei in ihrer konkreten Form auch verhältnismäßig. Neben dem Erlass der Auflage sei kein gleichermaßen effektives, aber weniger einschneidendes Mittel ersichtlich, um entsprechende Gefahren zu minimieren. Auch die genannten Akzeptanzkriterien und Laborprüfungen seien verhältnismäßig. Zentrales Ziel des KCanG sei ein verbesserter Gesundheitsschutz von Konsumierenden. Gemäß § 18 Abs. 2 KCanB hätten Anbauvereinigungen zur Überprüfung der Qualität des angebauten Cannabis sowie des gewonnenen bzw. erworbenen Vermehrungsmaterials regelmäßig Stichproben hiervon zu nehmen und zu untersuchen. Dies diene letztendlich der Feststellung der Weitergabefähigkeit. Das Qualitätsmanagement umfasse ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 18 Abs. 2 KCanG Laboranalysen, um insbesondere den THC-Gehalt zu bestimmen, und auszuschließen, dass Höchstgehalte für Pflanzenschutz, Düngemittel, Mykotoxine und sonstige Kontaminanten überschritten würden. Die Aufzählung sei nicht abschließend. Die Festlegung der für Medizinal-Cannabis geltenden Standards sei vorliegend verhältnismäßig und insbesondere erforderlich. Die Festlegung von Höchstwerten für die verwendeten Akzeptanzkriterien sei von dem Katalog in § 17 Abs. 4 KCanG gedeckt. Der Wille des Gesetzgebers, einen umfassenden Gesundheitsschutz beim Cannabiskonsum zu gewährleisten, komme im eindeutigen Wortlaut der §§ 17 Abs. 3 Satz 2, 18 Abs. 1 Satz 2 KCanG zum Ausdruck. Die Begriffe „Minimierung“ und „Vermeidung“ in diesen Vorschriften seien absolut zu verstehen. Die Formulierung „Minimierung von Gesundheitsrisiken“ ziele bereits rein vom Wortlaut her darauf ab, hohe Standards festzulegen. Soweit der Kläger anführe, es handle sich bereits um eine Obliegenheit der Mitglieder, hohe Hygienestandards einzuhalten, so erkenne er, dass das KCanG und der Gesetzgeber die Gewährleistung des Gesundheitsschutzes als Pflicht einordneten. Dies resultiere nicht zuletzt aus der Erfahrung, dass der nichtmedizinische Cannabiskonsum vor Inkrafttreten des KCanG über den Schwarzmarkt abgedeckt worden sei. Auch zu dieser Zeit wäre es theoretisch im gesundheitlichen Eigeninteresse von Cannabis-Konsumierenden gewesen, hohe Hygienestandards einzuhalten. Praktisch seien diese allerdings nicht gegeben gewesen und dennoch sei es zum Konsum gekommen. Die Risiken sollten nach der gesetzgeberischen Intention beim KCanG gerade so gering wie möglich gehalten werden. Diese Auslegung werde durch die Pflicht zur Vermeidung von Risiken, die über die typischen Gefahren des Konsums hinausgehen, gestützt. Die gesetzgeberische Intention sei nur durch die nachweisliche Einhaltung hinreichend konkretisierter Akzeptanzkriterien zu erreichen. Dies seien vorliegend die Medizinal-Cannabisstandards. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund der bislang nicht vorhandenen Langzeiterfahrungen mit Konsum-Cannabis und der fehlenden Rechtsverordnung gemäß § 17 Abs. 4 KCanG. In Anbetracht dessen, dass es bislang keine Langzeiterfahrung mit Konsum-Cannabis gebe und insbesondere die klägerische Anbauvereinigung aus vielen Mitgliedern bestehe, die durch die Anbauprodukte geschädigt werden könnten, sei die Einhaltung strenger Grenzwerte erforderlich. Hierbei habe das LGL auf bereits vorhandene Werte aus dem Arzneibuch gemäß § 55 Arzneimittelgesetz (AMG) zurückgegriffen. Die Überprüfung der Qualität des erzeugten Cannabis und dessen Weitergabefähigkeit im Rahmen des KCanG sei ausdrücklich durch Laboruntersuchungen sicherzustellen. Ob dies bei Einhaltung der Hygiene und Anbaustandards gelinge, die sich die jeweiligen Anbauvereinigungen selbst auferlegten, sei aus fachlicher Sicht ausschließlich durch eine Laboranalyse verifizierbar. Nachdem von der Verordnungsermächtigung nach § 17 KCanG bisher keinen Gebrauch gemacht worden sei, sei auszulegen, welche Verunreinigungen in Konsum-Cannabis genügten, um ein Risiko für die menschliche Gesundheit abzuleiten. Für Konsum-Cannabis hätten sich noch keine Grenzwerte für Verunreinigungen und Kontaminationen jeglicher Art etabliert. Für medizinisches Cannabis sei aktuell eine Monographie für das

europäische Arzneibuch erarbeitet und in der momentan gültigen Ausgabe veröffentlicht worden. Diese Monographie entspreche dem derzeitigen Stand der Wissenschaft. Die diesbezüglich festgelegten Forderungen zur Begrenzung unerwünschter Verunreinigungen in Cannabis seien aus fachlicher Sicht durchaus sinnvoll auf Konsum-Cannabis zu übertragen. Nebenbei sei angemerkt, dass Arzneimittel, so auch medizinisches Cannabis, in der Regel von kranken Menschen für einen begrenzten Zeitraum eingenommen würden, um eine Krankheit oder krankhaften Zustand zu behandeln. Ganz anders sei dies bei Konsum-Cannabis. Hier sei – jedenfalls bei einem gewissen Anteil der Konsumenten – wohl von einem regelmäßigen Dauergebrauch auszugehen. Zudem würden bei Arzneimitteln gewisse unerwünschte Risiken immer im Verhältnis zum medizinischen Nutzen bewertet und möglicherweise toleriert, da der Patient insgesamt trotzdem von der Behandlung profitiere. Für ein Genussmittel sei eine solche Überlegung sicherlich nicht angebracht; es müsse auch bei Dauergebrauch gesundheitlich weitestgehend unbedenklich und sicher sein. Vor diesem Hintergrund sei es aus fachlicher Sicht nicht überzogen, auch für die Abgabe von Konsum-Cannabis pharmazeutische Standards anzusetzen. Der vom Kläger gezogene Vergleich von Anbauvereinigungen nach dem KCanG mit einem Obst- und Gartenbauverein lasse die typischen Gefahren und die pharmakologische Wirkung des Cannabis völlig außer Acht. Die Einordnung der Anbauvereinigungen auf mittlerer Ebene, auf der Produkte an eine unbegrenzte Anzahl an Dritten entgeltlich abgegeben würden, erscheine dem Kläger bereits zu hoch. Dazu sei anzumerken, dass bei einem Anbauverein mit bis zu 500 Mitglieder zwar nicht von einer Weitergabe an eine unbegrenzte Zahl an Dritten die Rede sei. Gleichwohl handele es sich im konkreten Fall des klägerischen Vereins um eine hohe Anzahl an potentiell von Schädigungen betroffenen Personen. Auch sei nicht auszuschließen, dass einzelne Mitglieder, wenn auch eigentlich nach dem KCanG verboten, doch Cannabis, das sie von der Anbauvereinigung bekommen, an Dritte weitergäben. Sofern der Kläger potentielle Schadensersatzansprüche der Mitglieder anführe, so verkenne er abermals den präventiven Ansatz beim Gesundheitsschutz, den der Gesetzgeber bezwecke.

15

Die Auflage in Ziffer II.2.e) des Bescheides (Personalausweiskopien) könne ebenfalls auf § 13 Abs. 4 KCanG gestützt werden, denn sie diene der Sicherstellung der Erfüllung der Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung. Diese seien in § 16 KCanG geregelt. Bereits eine abstrakte Gefahr der Zuwiderhandlung gegen diese Vorgaben sei erlaubnisrelevant, vgl. § 12 Abs. 3 Nr. 1 KCanG. Aus diesem Grund sei die Kontrolle der Einhaltung dieser Vorgaben auch Teil der behördlichen Überwachung gemäß § 27 Abs. 1 Satz 1 KCanG. Durch die Auflage, Kopien der der Anbauvereinigung vorgelegten Lichtbildausweise bzw. sonstigen geeigneten amtlichen Dokumente der Mitglieder anzufertigen, werde das LGL in die Lage versetzt, die Kontrolle der Einhaltung der oben genannten Vorgaben durchzuführen und die Einhaltung der Mitgliedschaftsvoraussetzungen zu überwachen. Ohne Kopien könnten die Voraussetzungen nicht unmittelbar im Rahmen der Vor-Ort-Kontrolle überprüft werden. Mildere gleichgeeignete Vorgaben seien nicht ersichtlich. Insbesondere wäre es keine zur Zielerreichung gleich geeignete Maßnahme, dem Kläger erst im Rahmen der Vor-Ort-Kontrolle bzw. im Nachgang dazu aufzugeben, Ausweisdokumente beizubringen. Die behördliche Überwachung würde hierdurch deutlich erschwert und verzögert. Im Übrigen wären bloße Notizen der Anbauvereinigung zu den relevanten Daten der Mitglieder nicht gleichermaßen geeignet, da diese nicht im Mindesten fälschungssicher bzw. das Abschreiben der Daten aus dem Ausweisdokument fehleranfällig wäre und daher eine Überwachung faktisch ins Leere laufen würde. Die Auflage sei schließlich angemessen, da die nachweisliche Einhaltung der Mitgliedschaftsvoraussetzungen im Hinblick auf die Altersgrenze der Wahrung des Kinder- und Jugendschutzes sowie im Hinblick auf die räumliche Bindung der Verhinderung des grenzüberschreitenden Drogentourismus diene. Außerdem habe sich der Kläger gemäß § 16 Abs. 4 Satz 1 KCanG ohnehin von jedem Mitglied einen amtlichen Lichtbildausweis vorlegen zu lassen, um die Mitgliedschaftsvoraussetzungen zu überprüfen. Die behördliche Überwachung beinhalte lediglich die Einsichtnahme in die Ausweiskopien bei einer Vor-Ort-Kontrolle. Die Auflage sehe indes nicht die Weitergabe der Kopien bzw. Übermittlung der Mitgliederdaten anhand der Kopien vor. Insofern verfangen die diesbezüglichen Ausführungen des Klägers nicht. Im Übrigen stelle § 26 KCanG keine abschließende Regelung hinsichtlich der Dokumentation dar und habe mit der erlaubnisrelevanten Pflicht zur Prüfung der Mitgliedschaftsvoraussetzungen durch Vorlage amtlicher Dokumente nichts zu tun. Abgesehen hiervon dürften mit Einwilligung des Ausweisinhabers gemäß § 20 Abs. 2 Satz 3 PAusWG personenbezogene Daten aus dem Personalausweis durch Ablichtung erhoben bzw. verarbeitet werden. Dem Kläger werde nicht auferlegt, unter Missachtung der Persönlichkeitsrechte der Ausweisinhaber die Kopien anzufertigen. Was die weitere Erhebung bzw. Verarbeitung der in den Kopien

enthaltenen personenbezogenen Daten anbelange, so sei das LGL hierzu gemäß § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 KCanG zur Durchführung der behördlichen Überwachung gemäß § 27 Abs. 1 Satz 1 KCanG berechtigt.

16

In der Folge hielten die Beteiligten an ihren unterschiedlichen Rechtsauffassungen fest und vertieften diese.

17

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakte und die beigezogene Behördenakte Bezug genommen. Wegen des Verlaufs der mündlichen Verhandlung wird auf das Protokoll vom 4. Februar 2026 verwiesen.

Entscheidungsgründe

18

Die zulässige Klage hat teilweise Erfolg.

19

Sie ist insoweit begründet, als sie sich gegen die Auflagen II.2.c) und II.2.e) im Bescheid des Landesamtes für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) vom 23. April 2025 richtet; diese sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die ebenfalls angefochtene Auflage II.2.b) ist dagegen rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten.

20

Rechtsgrundlage für den Erlass von Auflagen ist § 13 Abs. 4 KCanG. Diese Vorschrift bestimmt, dass die zuständige Behörde die Erlaubnis bei ihrer Erteilung oder nachträglich mit Bedingungen und Auflagen versehen kann, um die Erfüllung der nach diesem Gesetz für die Erteilung der Erlaubnis festgelegten Voraussetzungen sicherzustellen.

21

Als Beispiele werden in den Gesetzesmaterialien (BT-Drs. 20/8704, S. 110) Beschäftigungsverbote für entgeltlich Beschäftigte, die die Vorgaben für den Gesundheits-, Kinder- und Jugendschutz nicht einhalten, Auflagen für bestimmte Sicherungsmaßnahmen an Gebäuden oder Anbauflächen oder Auflagen um schädliche Umwelteinwirkungen i.S. des § 3 Abs. 1 BImSchG zu verhindern, genannt.

22

1. Auch wenn die o.g. Beispiele auf eine andere Zielrichtung hindeuten, erweist sich die Auflage in Ziffer II.2.b) des Erlaubnisbescheides vom 23. April 2025 nach Auffassung der Kammer als rechtmäßig.

23

In der mündlichen Verhandlung wurde durch die Beklagtenseite klargestellt, dass diese lediglich die Dokumentation der Mitwirkungspflicht der Mitglieder der Anbauvereinigung, wie sie in deren Mitwirkungskonzept vorgesehen ist, sicherstellen soll. Eine weitergehende Verpflichtung zur Dokumentation sei damit nicht beabsichtigt.

24

Das Mitwirkungskonzept selbst ist jedoch im vorliegenden Verfahren einer unmittelbaren gerichtlichen Überprüfung entzogen. Auch wenn es zutreffen mag, dass das Konzept im Erlaubnisverfahren vom LGL, insbesondere hinsichtlich der Festlegung einer verbindlichen Mindeststundenzahl für die Mitwirkung eines jeden Mitglieds, gefordert wurde und ohne Vorlage voraussichtlich die Erlaubnis nicht erteilt worden wäre, so hätte für den Kläger die Möglichkeit bestanden, auf Erteilung der Erlaubnis ohne bzw. mit einem abweichenden Mitwirkungskonzept zu klagen. Zwar ist der Klägerseite zuzugestehen, dass die gerichtliche Klärung eine gewisse Zeit in Anspruch genommen hätte; dies vermag aber nichts an der Tatsache zu ändern, dass allein die Erhebung einer Versagungsgegenklage eine umfassende gerichtliche Prüfung ermöglicht hätte.

25

Bei der nun vorliegenden Klage gegen die Auflage in Ziffer II.2.b) kommt allenfalls eine Prüfung dahingehend in Betracht, ob mit der Auflage (und damit indirekt auch mit der Forderung eines verpflichtenden Stundenanzahl enthaltenden Mitwirkungskonzepts) ein gesetzesfremder Zweck verfolgt wird, also, ob damit die Durchsetzung eines vom KCanG nicht getragenen gesetzlichen Zwecks verfolgt wird. Dies ist nach Auffassung der Kammer jedoch nicht der Fall.

Der gemeinschaftliche Anbau von Cannabis und die Mitwirkung eines jeden Mitglieds an diesem ist nach dem Willen des Gesetzes als Charakteristikum der Anbauvereinigung nach dem KCanG zu sehen. § 17 Abs. 1 Satz 1 KCanG bestimmt, dass in Anbauvereinigungen Cannabis nur von Mitgliedern gemeinschaftlich angebaut werden darf. In § 17 Abs. 2 KCanG ist festgelegt, dass die Mitglieder der Anbauvereinigung beim gemeinschaftlichen Eigenanbau von Cannabis aktiv mitzuwirken haben. Satz 2 der Vorschrift bestimmt, dass eine aktive Mitwirkung insbesondere gegeben ist, wenn Mitglieder der Anbauvereinigung beim gemeinschaftlichen Eigenanbau und bei unmittelbar mit dem gemeinschaftlichen Eigenanbau verbundenen Tätigkeiten eigenhändig mitwirken. In den Gesetzesmaterialien (BT-Drs. 20/8704, S. 113) ist hierzu ausgeführt, dass eine Mitwirkung der Mitglieder insbesondere darin bestehen kann, dass sie sich eigenhändig bei der Pflanzung, der Pflege, der Schädlingsbekämpfung oder der Ernte der Cannabispflanzen betätigen. Diese Regelbeispiele werden so auch im Mitwirkungskonzept des Klägers, wenn auch abschließend, benannt. Es ist daher jedenfalls nicht offensichtlich rechtswidrig, dass das LGL eine derartige Eingrenzung von der Klägerseite im Mitwirkungskonzept gefordert hat. Gleiches gilt für die Festlegung einer Mindeststundenzahl von sechs Stunden für die eigenhändige Mitwirkung eines jeden Mitglieds. Nachdem es sich bei der aktiven Mitwirkung eines jeden Mitglieds um ein zentrales Element des KCanG und damit auch zulässige geforderte Voraussetzung für die Erteilung der Erlaubnis handelt, ist das Verlangen nach einer Konkretisierung ebenfalls nicht als grob rechtswidrig einzustufen. Andernfalls wäre es völlig beliebig, was der jeweilige Verein von einem Mitglied an Mitwirkung verlangt und somit auch jeglicher sinnvollen behördlichen Kontrolle entzogen. Die geforderte Mindeststundenzahl von sechs Stunden im Jahr – und damit einer halben Stunde im Monat – pro Mitglied stellt sich auch nicht als völlig unverhältnismäßig dar, sondern ist aus Sicht der Kammer eher am unteren Bereich des Möglichen. Ob dies im Einzelnen sinnvoll und zweckmäßig ist – insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Verunreinigung, wenn zu viele Mitglieder am Anbau mitwirken, wie der Klägerbevollmächtigte in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat – hätte, wie bereits beschrieben, im Rahmen einer Versagungsgegenklage, bei der die Erteilung der Erlaubnis ohne bzw. mit abweichendem Mitwirkungskonzept Gegenstand gewesen wäre, zur Überprüfung gestellt müssen. Mit der Auflage werden jedenfalls keine dem KCanG fremden Ziele verfolgt.

27

Die Auflage stellt sich damit als geeignet dar, um das Mitwirkungskonzept des Klägers, welches Teil der Erlaubnis geworden ist, durchzusetzen und auch eine sinnvolle behördliche Kontrollmöglichkeit zu schaffen. Ein milderer Mittel ist nicht ersichtlich, nachdem der Bußgeldkatalog des § 36 KCanG hierfür keine Sanktion vorsieht. Dies bedeutet jedoch keinesfalls im Umkehrschluss, dass das Mitwirkungskonzept den Anbauvereinigungen völlig selbst überlassen sein muss. Es ist vielmehr offensichtlich, dass ein Verstoß gegen ein (vereinsinternes) Mitwirkungskonzept nicht Gegenstand eines Bußgeldkatalogs sein kann, der Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften sanktioniert. Es muss dem LGL andererseits jedoch möglich sein, Maßnahmen zur Sicherstellung der aktiven Mitwirkung zu treffen und auch deren Befolgung überprüfen zu können und somit letztendlich die Vollziehbarkeit herzustellen. Ein milderer Mittel hierfür ist nicht ersichtlich.

28

Die Auflage erweist sich auch als verhältnismäßig im engeren Sinn. Auch wenn von der Klägerseite ausgeführt wurde, dass ein geringfügiges Unterschreiten durch ein Mitglied, das dieses Unterschreiten eventuell nicht zu vertreten hat, etwa wegen Erkrankung, zu einem sofortigen Widerruf der Erlaubnis führen könnte, so trifft dies aus Sicht der Kammer nicht zu. Es obliegt nach dem Mitwirkungskonzept des Klägers zunächst einmal diesem, bei einem Verstoß eine Abmahnung auszusprechen, wobei hier offensichtlich der Grund für den Verstoß berücksichtigt werden kann. Erst nach mehrmaliger Abmahnung – wobei im Mitwirkungskonzept die genaue Anzahl an Abmahnungen nicht festgelegt ist – kann bzw. muss dann ein Ausschluss aus der Anbauvereinigung erfolgen. Im Rahmen eines möglichen Widerrufsverfahrens wird dann auch durch das LGL zu prüfen sein, ob die Anbauvereinigung selbst diese Verstöße zu vertreten hat bzw. ob in genügender Weise auf das jeweilige Mitglied eingewirkt wurde. Dass ein geringfügiger Verstoß, wie von der Klägerseite beschrieben, bereits zum Widerruf der Erlaubnis führen könnte, vermag das Gericht nicht zu erkennen. Gleiches gilt für das Argument, dass körperbehinderte Mitglieder eventuell gar nicht in der Lage seien, der Verpflichtung nachzukommen. Hier wäre es jedoch an der Klägerseite gelegen, dies im Mitwirkungskonzept als Ausnahme vorzusehen bzw. auch jetzt noch auf eine Änderung hinzuwirken. Der Beklagtenvertreter hat in der mündlichen Verhandlung zudem ausdrücklich klargestellt, dass das Mitwirkungskonzept, auch hinsichtlich der Mindestanzahl der festgelegten Stunden, nicht zwingend auf

Dauer fortbestehen müsse, sondern auch Änderungen möglich seien, falls der Grund für diese ausreichend plausibel gemacht werde.

29

Die Auflage II.2.b) erweist sich somit als rechtmäßig.

30

2. Die Auflage II.2.c) im Bescheid des LGL vom 23. April 2025 ist nach Auffassung der Kammer dagegen rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten, da der Erlass von Höchstwerten für die in der Auflage genannten schädlichen Stoffe ausschließlich dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates obliegt (vgl. § 17 Abs. 4 KCanG).

31

Zwar sieht § 17 Abs. 3 KCanG vor, dass Anbauvereinigungen beim gemeinschaftlichen Eigenanbau die Grundsätze der guten fachlichen Praxis einzuhalten haben und ausreichende Vorkehrungen zu treffen haben, damit Risiken für die menschliche Gesundheit, die durch die in § 17 Abs. 4 KCanG genannten Stoffe, Materialien oder Gegenstände entstehen können, minimiert werden. Ein Vergleich dieser beiden Vorschriften zeigt jedoch, dass eine Festlegung für Höchstgehalte nach § 17 Abs. 4 KCanG erfolgt und unter § 17 Abs. 3 KCanG lediglich Maßnahmen fallen, dies schon im Vorfeld verhindern sollen, dass diese Höchstwerte überschritten werden. Denkbar wären hier Maßnahmen wie beispielsweise das Verbot bestimmter Pflanzen- oder Düngeschutzmittel, Festlegungen, wie oft diese eingesetzt werden dürfen oder auch besondere Hygienemaßnahmen.

32

Für die Festlegung von Höchstgehalte an bestimmten Stoffen ist dagegen allein eine Rechtsverordnung nach § 17 Abs. 4 KCanG vorgesehen. Schon aus der Tatsache, dass diese durch zwei Bundesministerien mit Zustimmung des Bundesrats ergehen muss, zeigt, dass hierbei durch den Gesetzgeber eine bundeseinheitliche Regelung beabsichtigt ist. Zudem steht der Erlass dieser Rechtsverordnung nach dem Wortlaut von § 17 Abs. 4 KCanG ausdrücklich unter dem Vorbehalt, dass dies zum Schutz der Gesundheit erforderlich sein muss. Den in der Vorschrift genannten Ministerien kommt somit insofern eine Einschätzungsprärogative zu, ob der Erlass einer solchen Rechtsverordnung erforderlich ist. Diese gesetzgeberische Wertung und Zuständigkeit kann nicht durch den Erlass von dahingehenden Auflagen durch das LGL als mittlere Landesbehörde unterlaufen werden; hierfür fehlt diesem schon die Erlasskompetenz.

33

Zwar trifft es unzweifelhaft zu, wie von der Beklagtenseite ausgeführt, dass Zweck des KCanG auch ein verbesserter Gesundheitsschutz ist. Dies bedeutet jedoch nach Auffassung der Kammer nicht, dass das LGL dadurch berechtigt wäre, in der Auflage bestimmte Höchstgehalte festzulegen. Aus den Gesetzesmaterialien zu § 18 KCanG, welcher Maßnahmen zur Qualitätssicherung durch Anbauvereinigungen zum Gegenstand hat, ergibt sich, dass der verbesserte Gesundheitsschutz von Konsumierenden dahingehend zu verstehen ist, dass das angebaute und weitergegebene Cannabis von guter Qualität und Reinheit sein soll, um über die typischen Gefahren des Konsums von Cannabis hinausgehende Gesundheitsrisiken für Konsumierende zu vermeiden. Die Gesetzesmaterialien erläutern dies dahingehend, dass das bislang auf dem Schwarzmarkt erhältliche Cannabis häufig mit Beimengungen oder anderen psychoaktiven Stoffen verunreinigt oder gestreckt sei. Zudem sei der THC-Gehalt von Produkten des Schwarzmarktes in der Regel nicht verlässlich, was zur Gefahr von Überdosierungen mit entsprechenden gesundheitlichen Nebenwirkungen bei Konsumierenden führe (BT-Drs. 20/8704 S. 113). Hierdurch wird deutlich, dass der gesetzgeberisch konzipierte verbesserte Gesundheitsschutz im Vergleich zur Situation vor Erlass des KCanG vor allem darin besteht, dass die Gesundheitsrisiken der Konsumierenden dadurch minimiert werden, dass sie reines Cannabis erhalten, dem keine anderen psychoaktiven Stoffe beigemischt sind, und bei dem auch der THC-Gehalt bekannt ist, so dass die Wirkung eingeschätzt werden kann. Wäre es Intention des Gesetzgebers gewesen, bei dem in Anbauvereinigungen angebauten Cannabis den Standard von Medizinal-Cannabis festzulegen bzw. andere Standards aus dem Arznei- oder Lebensmittelrecht zu übernehmen, so wäre § 17 Abs. 4 KCanG überflüssig, da Verweisungen auf die gewünschten Standards in anderen Gesetzen, insbesondere im MedCanG, hätte erfolgen können. Allein die Tatsache, dass § 17 Abs. 4 KCanG eine gesonderte Rechtsverordnung für die nach dem KCanG

einzuhaltenden Höchstwerte vorsieht, zeigt, dass hier eine abweichende Regelung getroffen werden soll. Zu beachten ist zudem, dass auch die weiteren Vorschriften des KCanG den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 17 Abs. 4 KCanG voraussetzen bzw. an diese anknüpfen. So bestimmt § 18 Abs. 4 Nr. 4 KCanG beispielsweise, dass Cannabis nicht weitergabefähig ist, wenn in oder auf dem Cannabis oder Vermehrungsmaterial Stoffe in einem Umfang enthalten sind, der die in einer Rechtsverordnung nach § 17 Abs. 4 KCanG festgelegten Höchstgehalte übersteigt. Solange eine solche Verordnung nicht erlassen ist, nimmt somit auch der Gesetzgeber diese Risiken bewusst in Kauf. Im Übrigen erscheint es auch vor dem Hintergrund der Ausführungen des von der Beklagtenseite beigezogenen Sachverständigen Dr. R. in der mündlichen Verhandlung nicht zwingend, Vorschriften für Höchstgehalte zu erlassen, da erklärt wurde, die (vom LGL) geforderten Grenzwerte könnten durch einen ordnungsgemäßen Anbau ohne größere Probleme eingehalten werden. Nachdem nicht per se von einem nicht ordnungsgemäßen Anbau ausgegangen werden kann, ohne dass hierfür konkrete Anhaltspunkte vorliegen, erscheint es auch vor diesem Hintergrund nicht aus Gründen des Gesundheitsschutzes zwingend, gleich mit der Erteilung der Erlaubnis Höchstwerte in einer Auflage festzulegen. Vielmehr würde es naheliegen, zunächst Stichproben zu fordern, um zu bestimmen, ob überhaupt weitergehende Maßnahmen des Gesundheitsschutzes erforderlich sind.

34

Angesichts der fehlenden Erlasskompetenz des Beklagten (s.o.) braucht vorliegend nicht mehr erörtert werden, ob die Festlegung der Höchstwerte an sich nach vertretbaren Erwägungen erfolgte.

35

Nachdem die weiteren Teile der Auflage explizit an die vom LGL geforderten Höchstgehalte anknüpfen, erweist sich somit die gesamte Auflage II.2.c) als rechtswidrig.

36

3. Auch die Auflage II.2.e) ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten. Die Vorgabe, von jedem Mitglied der Anbauvereinigung eine Kopie des jeweils gültigen amtlichen Lichtbildausweises oder eines sonstigen geeigneten amtlichen Dokumentes i.S. des § 16 Abs. 4 Satz 1 KCanG anzufertigen und mit dem Datum der Vorlage zu versehen, diese zu aktualisieren und bis ein Jahr nach Ende der Mitgliedschaft aufzubewahren, verstößt für Personalausweise bereits gegen § 20 Abs. 2 PAuswG. Diese Vorschrift bestimmt, dass ein Personalausweis nur mit Zustimmung des Ausweisinhabers kopiert werden darf und die Kopie auch nur vom Ausweisinhaber an Dritte weitergegeben werden darf. Die Verpflichtung des Klägers als Anbauvereinigung, solche Kopien anzufertigen, ist damit von vornherein rechtswidrig. Dies wäre, wie beschrieben, allenfalls mit Zustimmung des Inhabers möglich. Ein solcher Vorbehalt ist jedoch nicht vorgesehen. Eine solche Verpflichtung – auch soweit andere Ausweispapiere wie Reisepässe oder ausländerrechtliche Aufenthaltstitel betroffen sind – würde auch gegen datenschutzrechtliche Vorschriften, insbesondere den in Art. 5 Abs. 1c) DSGVO verankerten Grundsatz der Datenminimierung verstoßen. Danach müssen personenbezogene Daten dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein. § 16 Abs. 4 KCanG bestimmt, dass als Mitglied in einer Anbauvereinigung nur aufgenommen werden darf, wer gegenüber der Anbauvereinigung durch Vorlage eines amtlichen Lichtbildausweises oder sonstiger geeigneter amtlicher Dokumente nachweist, dass er oder sie 1. einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat und 2. das 18. Lebensjahr vollendet hat. Ändert sich der Wohnsitz oder der gewöhnliche Aufenthalt, so hat das Mitglied dies der Anbauvereinigung unverzüglich mitzuteilen. Das Gesetz geht dabei ausdrücklich nur von einer Pflicht zur Vorlage aus und entspricht damit den Bestimmungen der DSGVO. Es ist aus § 16 Abs. 4 KCanG ersichtlich, dass nur das Alter und der Wohnort maßgeblich für die Aufnahme in die Vereinigung sind. Zum Nachweis dieser Voraussetzungen genügt ein Vorzeigen des Ausweisdokuments. Die Fertigung einer Kopie ist hierfür gerade nicht erforderlich, so dass eine weitergehende Verpflichtung gegen den obengenannten datenschutzrechtlichen Grundsatz verstoßen würde, da eine Kopie des Ausweises ja auch weitere Daten enthalten würde, die für die Aufnahme irrelevant sind. Da die Auflage unmittelbar gegen geltendes Recht verstößt, erweist sie sich schon aus diesem Grund als rechtswidrig, ohne dass es noch auf die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit ankommt.

37

Im Ergebnis waren daher die Auflagen II.2.c) und II.2.e) aufzuheben und die Klage hinsichtlich der Auflage II.2.b) abzuweisen.

38

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kosten aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

39

5. Die Berufung war nach § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat.

40

Die streitgegenständlichen Auflagen gehen zum Einen über den Einzelfall hinaus, da sie nach Angaben der Beklagten in sämtlichen Erlaubnisbescheiden in Bayern wortgleich Verwendung finden. Zu einschlägigen Vorschriften des KCanG gibt es noch keinerlei obergerichtliche Rechtsprechung. Zum anderen ist insbesondere hinsichtlich der Auflage II.2.c) nicht geklärt, ob die Vorschrift des § 17 Abs. 4 KCanG per se einem Erlass von Auflagen für Höchstgehalte der darin genannten Stoffe entgegensteht.