

27.09.23

Antrag des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz - CanG)

Punkt 25 der 1036. Sitzung des Bundesrates am 29. September 2023

Der Bundesrat möge zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung nehmen:

Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf ab.

Begründung:

Ausweislich seiner Begründung verfolgt der Gesetzentwurf die Ziele, zu einem verbesserten Gesundheitsschutz beizutragen, Kinder- und Jugendschutz sowie Aufklärung und Prävention zu stärken und den Schwarzmarkt für Cannabis einzudämmen. Keines dieser Ziele wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf erreicht. Vielmehr läuft der Gesetzentwurf den Erfordernissen des Gesundheits- und Jugendschutzes entgegen und vernachlässigt die Bereiche Aufklärung und Prävention. Auch sind die vorgesehenen Regelungen nicht geeignet, den Schwarzmarkt einzudämmen.

Außerdem ist insbesondere durch die Regelungen zu den Anbauvereinigungen ein massiver Vollzugs- und Kontrollaufwand zu erwarten und es ist – entgegen der Annahme des Gesetzentwurfs – mit einer zusätzlichen Belastung der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte zu rechnen.

Schließlich missachten die zentralen Regelungen in Artikel 1 des Gesetzentwurfs – insbesondere die Vorschriften zu den Anbauvereinigungen – völkerrechtliche Verpflichtungen Deutschlands und der Europäischen Union und verletzen europarechtliche Vorgaben.

a) Ziele des Gesundheits- und Jugendschutzes werden verfehlt

Der Gesetzentwurf vernachlässigt die mit dem Genuss von Cannabis verbundenen Gesundheitsgefahren und bietet keine Instrumente zur effektiven Aufklärung und Prävention über die Gefahren des Cannabiskonsums. Er verfehlt damit seine Ziele, den Gesundheits- und Jugendschutz zu verbes-

sern und Aufklärung und Prävention zu stärken.

Unabhängig vom Alter ist der Konsum von Cannabis gesundheitsschädlich und birgt erhebliche und zum Teil irreversible gesundheitliche und soziale Risiken.

Die in Artikel 1 des Gesetzentwurfs derzeit vorgesehenen Abgabemengen aus Anbauvereinigungen (höchstens 50 g beziehungsweise 30 g für Heranwachsende pro Monat) sind im Hinblick auf die gesundheitlichen Gefahren überdimensioniert. Ähnlich verhält es sich bei dem Ansinnen, bis zu drei lebende Cannabispflanzen im privaten Eigenanbau zu tolerieren; denn die Ernteerträge aus dem Privatanbau kämen für Mitglieder einer Anbauvereinigung zu den dort monatlich maximal erhältlichen 50 g Cannabis noch hinzu.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, wie die beabsichtigten Obergrenzen für Anbau und Abgabe mit einem angemessenen Gesundheitsschutz der Konsumierenden und Erfordernissen des Kinder- und Jugendschutzes zu vereinbaren sind. Würden die Konsumierenden die im Rahmen der geplanten „begrenzten Abgabe“ möglichen Mengen tatsächlich konsumieren, wären darüber hinaus erhebliche Einschränkungen und Risiken in allen Verrichtungen des täglichen Lebens als auch Gefahren für den Rest der Bevölkerung nicht abzuwenden. Dies gilt insbesondere in system- und sicherheitsrelevanten Berufen, beim Bedienen von Maschinen im öffentlichen Raum sowie im Straßenverkehr.

Insbesondere für junge Menschen birgt der Konsum von Cannabis erhebliche gesundheitliche Gefahren – mit negativen Langzeiteffekten auf die altersgerechte Entwicklung. Da bis weit in die dritte Lebensdekade die Hirnreifung noch nicht vollständig abgeschlossen ist, kann es zu Störungen der Gehirnentwicklung mit Einbußen in Lern- und Gedächtnisleistungen sowie der Aufmerksamkeit, Denkleistung und Intelligenz kommen. Zudem besteht für junge Menschen ein deutlich erhöhtes Risiko, infolge des Konsums von Cannabis an psychischen Störungen (wie Abhängigkeit, Depressionen, Angststörungen und Psychosen) zu erkranken.

Minderjährige werden bei Verwirklichung der Legalisierung des Umgangs mit Konsumcannabis für volljährige Personen wesentlich leichter Cannabis erhalten können und werden folglich fahrlässig den damit verbundenen Gesundheitsgefahren ausgesetzt. Eine Regelung, die Kinder und Jugendliche, die unerlaubt Umgang mit Cannabis haben, zur Teilnahme an einem Frühinterventionsprogramm verpflichtet und so den oben beschriebenen Gefahren vorbeugt, fehlt aber im Entwurf des Konsumcannabisgesetzes. Vorgesehen ist lediglich die sehr allgemein gehaltene Verpflichtung der Jugendämter, auf eine Inanspruchnahme hinzuwirken.

Der langfristige Konsumanstieg bei Kindern und Jugendlichen durch die Legalisierung ist wissenschaftlich bestätigt: Studien mit einem Beobachtungszeitraum von mindestens zwei Jahren zeigten laut einer vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) in Auftrag gegebenen Studie in US-Bundesstaaten mit legalen Märkten einen stärkeren Konsumanstieg als andernorts. Dass nur Erwachsenen der Zugang zu den Verkaufsstellen beziehungsweise der Eigenanbau gestattet sein soll, wird die Zunahme des

Konsums auch junger Menschen dagegen nicht verhindern können.

Der Gesetzentwurf gibt zwar vor, Anreize für den Erst- und Probekonsum vermeiden zu wollen, indem die Landesregierungen ermächtigt werden, die Zahl der Anbauvereinigungen auf eine pro 6 000 Einwohnerinnen und Einwohner zu begrenzen. Die Regelung ist jedoch zur Erreichung dieses Ziels völlig ungeeignet; denn selbst dann wären in größeren Städten wie Berlin, Hamburg oder München rein rechnerisch noch immer mehrere hundert Anbauvereinigungen zulässig. Von einer Vermeidung von Konsumanreizen kann also keine Rede sein.

Für den Kinder- und Jugendschutz ist zudem die Zulassung des Konsums von Cannabis in der Öffentlichkeit verheerend. Es ist unzureichend, den Konsum in der Öffentlichkeit nur in bestimmten Gebieten zu untersagen. Unzureichend ist weiterhin die geringe räumliche Trennung von nur 200 Metern vom Eingangsbereich von Anbauvereinigungen zu Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie Kinderspielplätzen. Im Übrigen ist die Aufzählung der Schutzzonen lückenhaft; beispielsweise werden psychiatrische oder suchtmittelmedizinische Therapieeinrichtungen, Suchtberatungsstellen und Jugendhilfeeinrichtungen nicht eingeschlossen und es fehlt ein Auffangtatbestand für weitere Orte, an denen sich Kinder und Jugendliche für gewöhnlich aufhalten.

Der aktuelle Gesetzentwurf enthält außerdem keine Instrumente beziehungsweise finanziellen Zusagen von Seiten des Bundes, um die Suchtprävention in den Kommunen und Beratungsstellen vor Ort nachhaltig und dauerhaft zu stärken. Eine solche konkrete Unterstützung sowie ein umfassendes Konzept zur Suchtprävention wären aber zwingend erforderlich.

Der Gesetzentwurf schweigt sich ferner hinsichtlich der Kapazitäten zur Behandlung von Suchterkrankungen weitgehend aus, obwohl durch die geplante Legalisierung ein deutlicher Anstieg der Zahl der cannabisbezogenen Erkrankungen anzunehmen ist. Eine signifikante Erhöhung der Behandlungskapazitäten, beispielsweise mit Blick auf Abhängigkeitserkrankungen, Psychosen oder weitere psychische Begleiterkrankungen wie Angststörungen und Depressionen wäre dringend erforderlich.

Die in Artikel 1 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Maßnahmen und Regelungen sind völlig ungeeignet, um den oben beschriebenen Gesundheitsgefahren hinreichend zu begegnen. Insbesondere die für den Bereich des Eigenanbaus vorgesehenen Regelungen sind nur äußerst rudimentär ausgestaltet. Mangels entsprechender Befugnisse hätten die Behörden faktisch keine Möglichkeit, die Einhaltung der für den Eigenanbau geltenden Vorgaben (jenseits von Zufallsfunden) zu kontrollieren. Dies ist mit Blick auf den Kinder- und Jugendschutz völlig unannehmbar, zumal davon auszugehen ist, dass sich Minderjährige über den Weg des illegalen Eigenanbaus wesentlich leichter als bisher Cannabis verschaffen beziehungsweise aus dem privaten Umfeld erwerben könnten. Dementsprechend besteht die Gefahr, dass sich ein neuer sogenannter „Grauer Markt“ etabliert, beispielsweise über Freunde und Bekannte, die Jugendliche und gegebenenfalls auch Kinder mit Cannabis aus Anbauvereinigungen beziehungsweise aus dem privaten Eigenanbau versorgen.

b) Ziel der Eindämmung des Schwarzmarkts wird verfehlt

Die in Artikel 1 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Regelungen sind völlig ungeeignet, den Schwarzmarkt für Cannabis einzudämmen. Vielmehr ist zu erwarten, dass die in Artikel 1 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Regelungen dem Schwarzmarkt sogar noch Vorschub leisten.

Auch für günstigeres Cannabis oder Cannabis mit hohem THC-Gehalt würde weiter ein Schwarzmarkt bestehen bleiben. Denn es darf bezweifelt werden, dass die geplanten Anbauvereinigungen überhaupt in der Lage wären, Cannabis zu Preisen abzugeben, die annähernd im Bereich des bisher üblichen Schwarzmarktpreises von ca. zehn Euro pro Gramm Blütenmaterial liegen. Den Anbauvereinigungen würden neben den Kosten für Immobilien, geforderte Sicherungsmaßnahmen und weitere Anfangsinvestitionen noch erhebliche weitere laufende Kosten entstehen, unter anderem für Anbau (Strom, Wasser, Saatgut / Stecklinge, Dünger, Substrate et cetera) und Verwaltung (Dokumentation, fortlaufende Einholung von Untersuchungen zur Qualitätskontrolle et cetera). Illegale Plantagen würden daher aller Voraussicht nach auch künftig, nicht zuletzt über leichte Verfügbarkeit und attraktive Preise, den Cannabismarkt maßgeblich mitbestimmen.

In diesem Zusammenhang besonders kritisch zu sehen ist die geplante Straffreiheit des Besitzes unabhängig vom Alter des Käufers und von der Herkunft des Cannabis, sofern die Obergrenze von 25 g nicht überschritten wird. Dadurch entfielen für Konsumenten jeden Alters die letzte Hemmschwelle, sich Cannabis über illegale Kanäle zu beschaffen. Selbst für Händler wäre das Verfolgungsrisiko wesentlich geringer, solange sie nie gleichzeitig mehr als 25 g in Besitz haben.

c) Ziel der Entlastung der Strafverfolgungsbehörden wird verfehlt – stattdessen massiver Kontroll- und Vollzugsaufwand

Der Gesetzentwurf geht fälschlich davon aus, dass die Legalisierung zu erheblichen Entlastungen bei Strafverfolgungsbehörden, Gerichten und Justizvollzug führen würde. Vielmehr ist insoweit sogar mit zusätzlichen Belastungen zu rechnen. Außerdem würden insbesondere die geplanten Regelungen zu den Anbauvereinigungen einen massiven Kontroll- und Vollzugsaufwand verursachen.

Es spricht Einiges dafür, dass sich der Aufwand für Strafverfolgungsbehörden und Gerichte deutlich erhöhen dürfte. So enthält Artikel 1 des Gesetzentwurfs eine Vielzahl an verwaltungsrechtlichen Detailregelungen und korrespondierenden Ordnungswidrigkeiten-Tatbeständen, was vor allem auch bei den Gerichten zu Mehrarbeit führen dürfte. Oftmals wird sich strafbares Verhalten nur schwer von straffreiem abgrenzen lassen, zum Beispiel im Bereich des Anbaus bei Mehrpersonenhaushalten, bei der Feststellung von Besitz im Bereich von 25 g oder der (nur apparativ aufwändigen) Bestimmung des THC-Gehaltes bei Cannabisprodukten im Besitz von Heranwachsenden.

Zudem sind häufig nicht allein Verstöße im Zusammenhang mit Cannabis Gegenstand von Ermittlungsverfahren. Beschuldigte besitzen oftmals unterschiedliche Betäubungsmittel. Gerade die Kombination von Cannabis mit

weiteren illegalen Drogen wie Kokain ist häufig. Allein die Strafflosigkeit des Cannabisbesitzes würde daher die Ermittlungen nicht relevant entlasten. Insgesamt wären somit zahlreiche neue Streitfragen zu erwarten und es ist jetzt schon absehbar, dass für die Strafverfolgungspraxis damit erheblicher zusätzlicher Aufwand verbunden sein würde. Die allenfalls wegfallenden Ermittlungsverfahren wegen geringerer Mengen an Cannabis würden zu keiner nennenswerten Aufwandsersparnis führen, da diese Verfahren in der Regel bereits jetzt ohne größeren Aufwand erledigt werden können. Zudem erschwert der Gesetzentwurf die Bekämpfung schwerer – insbesondere organisierter – cannabisbezogener Kriminalität dadurch, dass die entsprechenden im KCanG und MedCanG neu geschaffenen Straftatbestände nicht in die in §§ 100a ff Strafprozessordnung für verdeckte Ermittlungsmaßnahmen vorgesehenen Straftatenkataloge aufgenommen werden.

Erheblicher Zusatzaufwand für Staatsanwaltschaften entsteht zudem durch das Verfahren zur Tilgung von Eintragungen aus dem Bundeszentralregister nach §§ 40 bis 42 KCanG, wenn diese auf Verurteilungen wegen nach der Neuregelung straffreiem Verhalten beruhen, und durch den in Artikel 13 vorgesehenen rückwirkenden Straferlass, der Staatsanwaltschaften und Gerichte unter anderem mit einer Vielzahl von Verfahren zur Neufestsetzung von Strafen belasten wird.

Insbesondere die in Artikel 1 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Regelungen würden auf Seiten der Länder schließlich einen massiven Kontroll- und Vollzugsaufwand verursachen. Das betrifft zum einen das Erlaubniserteilungsverfahren (§§ 11 ff. KCanG); zum anderen sollen alle Anbauvereinigungen mindestens einmal pro Jahr sowie bei Bedarf zusätzlich anlassbezogen überprüft werden (§ 27 Absatz 1 Satz 2 KCanG). Dabei ist erheblicher personeller Aufwand und auch hohe finanzielle Folgebelastungen der Länder zu erwarten.

d) Vorhaben völker- und europarechtswidrig

Zentrale Regelungen in Artikel 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs – insbesondere die Vorschriften zu den Anbauvereinigungen – missachten die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und der Europäischen Union und verletzt zudem europarechtliche Vorgaben.

Die Legalisierung des Handels mit Cannabis, aber auch die Legalisierung des Anbaus von Cannabis zum Eigenkonsum verstößt grundsätzlich gegen die Vorgaben des UN Einheits-Übereinkommens über Suchtstoffe von 1961 und ist daher völkerrechtswidrig. Der durch die Vereinten Nationen als Kontrollorgan geschaffene Internationale Suchstoffkontrollrat (International Narcotics Control Board – INCB) stellt in seinem Jahresbericht 2021 ausdrücklich fest, dass sogar der persönliche Eigenanbau von Cannabis zu medizinischen Zwecken mit dem Abkommen unvereinbar ist, weil hierdurch die Gefahr einer Weitergabe von Cannabis vergrößert wird (INCB Report 2021, Rn. 611).

Zu Unrecht beruft sich der Gesetzentwurf in der Begründung auf den Verfassungsvorbehalt in Artikel 3 Absatz 2 des UN-Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988 (UN-Suchtstoffübereinkommen 1988). Nach Artikel 3 Absatz 2

UN-Suchtstoffübereinkommen 1988 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, den Kauf und Besitz von entsprechenden Betäubungsmitteln (zu denen auch Cannabis gehört) nach innerstaatlichem Recht zu pönalisieren, allerdings vorbehaltlich ihrer Verfassungsgrundsätze und der Grundzüge ihrer Rechtsordnung. Eine Berufung auf diesen Verfassungsvorbehalt setzt nach dem Wortlaut, dem Ausnahmecharakter und dem Sinn und Zweck des Abkommens indes voraus, dass die Entkriminalisierung der dem persönlichen Cannabiskonsum dienenden Vorbereitungs- und Begleithandlungen im jeweiligen Mitgliedstaat verfassungsrechtlich geboten und nicht nur möglich wäre. Dies ist in Deutschland nicht der Fall. Das Grundgesetz gebietet keine Entkriminalisierung des persönlichen Konsums von Cannabis.

Entgegen den Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfs haben sich auch die Grundzüge der deutschen Rechtsordnung im Hinblick auf den Umgang mit Cannabis zum Eigenkonsum nicht gewandelt. Wie bereits dargestellt, indiziert die Rechtsprechung des BVerfG keinen solchen Wandel. Vielmehr bestätigte das BVerfG mit Beschluss vom 14. Juni 2023 (Az. u. a. 2 BvL 3/20) jüngst, dass Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes keine Entkriminalisierung des Umgangs mit Cannabis zum Eigenkonsum gebietet, da er nach wie vor nicht zu dem nach dem Grundgesetz unbeschränkbaren Kernbereich privater Lebensführung gehört.

Auch die Vereinbarkeit zentraler Regelungen in Artikel 1 des Gesetzentwurfs mit Europarecht erscheint zweifelhaft. Zwar bemüht sich der Gesetzentwurf im Vergleich zu den Vorentwürfen, die Entkriminalisierung des persönlichen Konsums in den Vordergrund zu stellen. Vor dem Hintergrund der gebotenen engen Auslegung der europarechtlichen Ausnahme zur grundsätzlichen Pönalisierungspflicht sieht der Gesetzentwurf aber eine zu weitreichende Legalisierung vor. Dass der Gesetzentwurf in Artikel 1 gemeinschaftliche, nicht-gewerbliche Anbauvereinigungen als Vorbereitungs-handlungen für den ausschließlich persönlichen Konsum einstuft (vgl. § 16 KCanG) zeigt, wie weit sich der Gesetzentwurf vom Fokus auf den persönlichen Konsum eines Täters in Artikel 2 Absatz 2 Rahmenbeschlusses 2004/757/JI des Rates entfernt. Cannabis wird durch die in Artikel 1 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Vereins- beziehungsweise Genossenschaftsstrukturen zwischen den Mitgliedern und gegebenenfalls auch zwischen den Anbauvereinigungen verkehrsfähig. Dies ist mit der engen Ausnahme zum persönlichen Konsum schwer vereinbar.

Daran ändert die vorgesehene verpflichtende Mitwirkung der Mitglieder von Anbauvereinigungen beim gemeinschaftlichen Eigenanbau ebenso wenig wie die Vorgabe, dass beim Anbau nur geringfügig Beschäftigte als Unterstützung eingesetzt werden dürfen. Nachdem Anbauvereinigungen weiterhin bis zu 500 Mitglieder umfassen dürfen, erscheint es bei lebensnaher Auslegung äußerst zweifelhaft, dass bei so großen Organisationen tatsächlich alle Mitglieder immer – wie gesetzlich gefordert – aktiv beim Anbau mitwirken. Außerdem sieht Artikel 1 des Gesetzentwurfs kein Verbot der Fremddorganschaft für die Vorstandschaft von als eingetragene Vereine verfassten Anbauvereinigungen vor. Es wäre also zulässig, mehrere als Vereine verfasste Anbauvereinigungen zu leiten, sogar gegen Entgelt, ohne dort

Mitglied zu sein. Damit würde einer Professionalisierung des groß angelegten Cannabisanbaus zu Genusszwecken der Weg bereitet. Etwas Anderes gilt nur, wenn sich die Anbauvereinigung als Genossenschaft zusammenschließt, wie es § 1 Nummer 13 Buchstabe b KCanG vorsieht, denn dort gilt der Grundsatz der Selbstorganschaft (§ 9 Absatz 2 Satz 1 des Genossenschaftsgesetzes), sodass Vorstand und Aufsichtsrat selbst Mitglieder der Anbauvereinigung sein müssen.

Die Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Vereinbarkeit von Artikel 1 des Gesetzentwurfs mit dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (SDÜ) greifen zu kurz. Sie beschränken sich auf die Ausnahme zum persönlichen Konsum und lassen unerwähnt, dass die geplanten Regelungen die transnationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Drogenhandels behindern könnten, welche effektive Maßnahmen gegen Cannabis-Tourismus erfordert und einen Hauptzweck des SDÜ darstellt. Denn eine Mitgliedschaft in einer Anbauvereinigung ist auch bei gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland erlaubt. Dies wird gerade in Grenzregionen den Drogentourismus eher stärken. Zwar verlangt § 16 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 KCanG den Nachweis eines gewöhnlichen Aufenthalts in Deutschland. Auf Grund der niedrigen Anforderungen an diesen Nachweis (§ 1 Nummer 17 KCanG) wird er insbesondere für privat- oder berufsbedingt grenzüberschreitende Pendler jedoch leicht zu erbringen sein. Die hohe Zahl von 500 Mitgliedern pro Anbauvereinigung erhöht zusätzlich die Gefahr einer unerlaubten Ausfuhr. Es ist daher mit einem Anstieg der grenzüberschreitenden Ausfuhr von in Deutschland legal erworbenem Cannabis in nicht unerheblicher Menge zu rechnen, der die Drogenpolitik der neun an Deutschland angrenzenden Ländern vor Herausforderungen stellen wird. Dieses Problem wird durch die nun erstmalig vorgesehene Gestattung der Einfuhr von Cannabissamen aus EU-Mitgliedstaaten (§ 4 Absatz 2 KCanG) noch verschärft werden.

Schließlich stützt auch der rechtsvergleichende Hinweis auf die geänderte Cannabis-Politik insbesondere in anderen EU-Mitgliedstaaten nicht die Europarechtskonformität der mit Artikel 1 des Gesetzentwurfs verfolgten Entkriminalisierungspläne. Die Gesetzesbegründung führt selbst aus, dass in den Niederlanden der Cannabiskonsum nicht entkriminalisiert wurde, sondern lediglich von den Strafverfolgungsbehörden in gewissen Bereichen toleriert wird. Auch die Legalisierungsgesetzgebung in Malta kann nicht ohne Weiteres auf Deutschland übertragen werden. Zum einen unterliegt Malta als kleiner Inselstaat insbesondere im Hinblick auf die von dem Schengener Durchführungsübereinkommen adressierten Probleme des grenzüberschreitenden Drogenhandels anderen geopolitischen Rahmenbedingungen als Deutschland. Zum anderen erlaubt Malta nur den Besitz von 7 g Cannabis anstatt der in Artikel 1 des Gesetzentwurfs vorgesehenen 25 g.