

19.03.24

Antrag des Freistaates Bayern

Gesetz zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz - CanG)

Punkt 6 der 1042. Sitzung des Bundesrates am 22. März 2024

Der Bundesrat möge zu dem vom Deutschen Bundestag am 23. Februar 2024 verabschiedeten Gesetz gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes die Einberufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel verlangen, den Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages aufzuheben.

Begründung:

Ausweislich seiner Begründung soll das Gesetz zu einem verbesserten Gesundheitsschutz beitragen, Kinder- und Jugendschutz sowie Aufklärung und Prävention stärken und den Schwarzmarkt für Cannabis eindämmen. Keines dieser Ziele wird mit dem vorliegenden Gesetz erreicht. Vielmehr läuft das Gesetz den Erfordernissen des Gesundheits- und Jugendschutzes diametral zuwider und vernachlässigt die Bereiche Aufklärung und Prävention. Die vorgesehenen Regelungen sind nicht geeignet, den Schwarzmarkt nennenswert einzudämmen.

Das Gesetz löst einen massiven Vollzugs- und Kontrollaufwand aus. Es ist – entgegen der Annahme des Gesetzes – mit einer zusätzlichen Belastung der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte zu rechnen.

Zentrale Regelungen in Artikel 1 des Gesetzes – insbesondere die Vorschriften zu den Anbauvereinigungen – missachten die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und der EU, die Vereinbarkeit mit Unionsrecht erscheint zudem zweifelhaft.

Auch die Änderungen, die das Gesetz im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens im Bundestag noch erfahren hat, begünstigen diese vom Gesetzgeber verfolgten Ziele nicht. Vielmehr tragen sie zu einer Verschlechterung der geplanten Regelungen bei und sind völlig ungeeignet, die verfolgten Ziele zu erreichen.

Im Einzelnen:

a) Das Gesetz vernachlässigt die mit dem Genuss von Cannabis verbundenen Gesundheitsgefahren und bietet keine Instrumente zur effektiven Aufklärung und Prävention über die Gefahren des Cannabiskonsums. Es verfehlt damit seine Ziele, den Gesundheits- und Jugendschutz zu verbessern und Aufklärung und Prävention zu stärken.

aa) 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 Gesetzes 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 erhaltlichen 50 g Cannabis noch hinzu. Außerdem erscheint eine ausreichend zuverlässige Sicherung des Eigenanbaus in der Wohnung gegen den Zugriff von Kindern und Jugendlichen, die in derselben Wohnung leben, nur mit extrem hohem Aufwand möglich.

Im Übrigen ist die Erhöhung der Besitzmenge am Wohnsitz auf 50 g abzulehnen; derart hohe Mengen, die selbst nicht konsumiert werden können, verleiten mittelbar zur unzulässigen Abgabe. Der Umstand, dass bei einer Überschreitung der Besitzmenge zunächst lediglich eine Ordnungswidrigkeit vorliegen soll, verharmlost gesetzeswidriges Verhalten zudem.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, wie die beabsichtigten Obergrenzen für Anbau, Besitz 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 und damit 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. Auch seitens der Innenministerien der Länder bestehen erhebliche Bedenken gegenüber dem Gesetz – unter anderem auch mit Blick auf den ungeklärten Aspekt des privaten Cannabiskonsums bestimmter Berufsgruppen (vgl. Schreiben des Vorsitzenden der ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 16. Februar 2024 an die Vorsitzenden der Fraktionen im Deutschen Bundestag.)

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 der Konsum zu Störungen der Gehirnentwicklung mit Einbußen in Lern- und Gedächtnisleistungen sowie der Aufmerksamkeit, Denkleistung und Intelligenz führen. 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 wesentlich leichter Cannabis erhalten können und werden folglich fahrlässig den damit verbundenen Gesundheitsgefahren ausgesetzt. Studien belegen zudem, dass die Legalisierung von Cannabis zu einem erhöhten Konsum von Cannabis bei Jugendlichen führt.

Die im Gesetz vorgesehenen Frühinterventionsprogramme und Präventionsmaßnahmen für Jugendliche können dabei die generalpräventive Wirkung der Strafverfolgung nicht hinreichend kompensieren. Die Teilnahme von Kindern und Jugendlichen, die gegen das Umgangsverbot mit Cannabis verstoßen haben, an Frühinterventionsprogrammen ist nicht verpflichtend ausgestaltet.

Die in Artikel 1 des Gesetzes 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.

- bb) 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. Außerdem stellt die nun beschlossene Halbierung der Radien der Konsumverbotszonen und die Einführung des unbestimmten Begriffs „Sichtweite“ eine massive Verschlechterung dar. Denn damit erweitert sich die Zahl der Örtlichkeiten, an denen Cannabis konsumiert werden darf, was im Hinblick auf den Kinder- und Jugendschutz strikt abzulehnen ist. Zudem sind Vollzugsschwierigkeiten zu erwarten, denn die „Sichtweite“ kann individuell je nach Personengröße, Sehkraft und so weiter unterschiedlich eingeschätzt werden.
- cc) Das Gesetz enthält außerdem keine Instrumente beziehungsweise finanziellen Zusagen von Seiten des Bundes, um die Suchtprävention in den Kommunen und Beratungsstellen vor Ort nachhaltig und dauer-

haft zu stärken. Eine solche konkrete Unterstützung sowie ein umfassendes Konzept zur Suchtprävention wären aber zwingend erforderlich.

Das Gesetz 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.

- dd) Kinder und Jugendliche, die gegen das Umgangsverbot mit Cannabis verstoßen haben, werden nicht verpflichtet, an Frühinterventionsprogrammen teilzunehmen. Auch wird überhaupt nicht definiert, was „geeignete Frühinterventionsprogramme oder vergleichbare Maßnahmen“ konkret sind und wie sie konkret ausgestaltet sind. Stattdessen erfolgt nur der Hinweis an die Personensorgeberechtigten, dass derartige Angebote bestehen, und der zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe soll – unter Einbezug der Personensorgeberechtigten – darauf hinwirken, dass Kinder und Jugendliche diese Angebote in Anspruch nehmen. Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass dieses Gesetz dem Kinder- und Jugendschutz keinerlei Rechnung trägt, vielmehr dieser in den Hintergrund rückt und vernachlässigt wird.
- ee) Die Aufklärung über mögliche neurologische und gesundheitliche Schäden bei einem Konsum von Cannabis im Alter von unter 25 Jahren, notwendige Vorkehrungen zum Kinder- und Jugendschutz, einschließlich des Nichtkonsums in Schwangerschaft und Stillzeit, Wechselwirkungen mit Arzneimitteln und bei Mischkonsum mit anderen psychoaktiv wirksamen Substanzen, Einschränkungen der Straßenverkehrstauglichkeit und beim Bedienen von Maschinen wird in § 21 Absatz 3 KCanG den Anbauvereinigungen übertragen. Eine Aufklärung über diese medizinischen Fachfragen ist essenziell wichtig und kann bei nicht lege artis erfolgter Durchführung gravierende, gegebenenfalls lebensbedrohliche Auswirkungen haben. Eine Aufklärung mit solcher Tragweite setzt zwingend ärztliche Kompetenz voraus und darf keinesfalls den Anbauvereinigungen übertragen werden. Anbauvereinigungen sind zwar zur Information der Mitglieder über cannabispezifische Sucht verpflichtet. Jedoch erscheint die fachliche Qualität der dort vermittelten Informationen über Suchtprävention höchst fraglich, da Mitglieder der Anbauvereinigungen in der Regel Konsumierende und keine Suchtpräventionsfachkräfte sind. Interne Cannabisaufklärung in einer Anbauvereinigung, die das Ziel hat, Suchtprävention zu betreiben und zeitgleich Cannabiskonsum zu ermöglichen, ist aus fachlicher Sicht mit einem klaren Widerspruch behaftet.

ff) Insgesamt geht von dem Gesetz eine den Cannabiskonsum verharmlosende und damit falsche Signalwirkung aus. Die Gefahren von Cannabiskonsum, etwa für eine altersgerechte physische und psychische Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, geraten in den Hintergrund und werden bagatellisiert. Die bisherigen Bemühungen zum Kinder- und Jugendschutz werden maßgeblich beeinträchtigt.

b) Die in Artikel 1 des Gesetzes vorgesehenen Regelungen sind völlig ungeeignet, den Schwarzmarkt für Cannabis sowie die organisierte Kriminalität einzudämmen. Vielmehr ist zu erwarten, dass die in Artikel 1 des Gesetzes vorgesehenen Regelungen dem Schwarzmarkt und der organisierten Kriminalität sogar noch Vorschub leisten. Davor warnen neben der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (siehe oben) auch der Bund Deutscher Kriminalbeamter öffentlich am 22. Februar 2024 sowie viele weitere Fachverbände und Experten.

aa) Das Bundesgesundheitsministerium selbst hat im Mai 2023 eine von ihm beauftragte Studie (Technical Report: Effekte einer Cannabislegalisierung) vorgestellt, die zu dem Ergebnis kommt, dass eine Freigabe voraussehbar zu einer Forcierung des Konsums und einer Steigerung der Nachfrage führen wird. Die steigende Nachfrage wird weder durch den privaten Eigenanbau noch durch die – stark reglementierten – Anbauvereinigungen gedeckt werden können. Es wären vielmehr erhebliche Anbauflächen und Produktionsstätten notwendig, die gerade in Ballungszentren nicht zur Verfügung stehen. Der Bedarf müsste anderweitig gedeckt werden, was illegale Strukturen stärken und die organisierte Kriminalität fördern würde.

bb) Insbesondere für günstiges Cannabis oder Cannabis mit hohem THC-Gehalt würde zudem 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 circa zehn Euro pro Gramm Blütenmaterial liegen. Denn den Anbauvereinigungen würden neben den Kosten für Immobilien, geforderte Sicherungsmaßnahmen und weitere Anfangsinvestitionen noch erhebliche weitere laufende Kosten entstehen, unter anderem für den 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 (keine Mitgliedschaftsverpflichtung) und attraktive Preise, den Cannabismarkt maßgeblich mitbestimmen.

cc) 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 im öffentlichen Raum beziehungsweise 50 g am Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nicht überschritten wird, wobei der Besitz von 25 g bis 30 g im öffentlichen Raum beziehungsweise von 50 g bis 60 g am Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt lediglich als Ordnungswid-

rigkeit eingestuft werden und die Strafbarkeit erst ab 30 g beziehungsweise 60 g beginnt. 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.

- dd) Außerdem wird auf diesem Weg Cannabis aus illegalen Produktionsquellen faktisch legalisiert, solange die Regelungen zu den Anbauvereinbarungen noch nicht in Kraft getreten sind und somit der Bezug von legalem Cannabis noch faktisch unmöglich ist. Gleichzeitig ermöglicht das Gesetz aber bereits den straffreien Erwerb von bis zu 25 g pro Tag und von bis zu 50 g im Kalendermonat auf dem Schwarzmarkt.
- ee) Der geplante zumindest partielle Wegfall zentraler Ermittlungsbefugnisse nach §§ 100a ff. StPO erschwert die Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Zusammenhang mit dem Umgang von Cannabis, da die Strafverfolgungsbehörden auf weniger effiziente Ermittlungsbefugnisse zurückgreifen müssen. Insbesondere die Möglichkeit verdeckter Ermittlungen wie zum Beispiel der Überwachung von Telekommunikation ist für die Erhellung von Strukturen auch im Bereich der organisierten cannabisbezogenen Kriminalität von zentraler Bedeutung. Auch die Absenkung der für typische Straftatbestände der organisierten Cannabis-Kriminalität vorgesehenen Mindeststrafen von derzeit fünf auf nunmehr zwei Jahre wird Deutschland für die organisierte Kriminalität attraktiver machen.
- c) Das Gesetz geht fälschlich davon aus, dass die Legalisierung zu erheblichen Entlastungen bei Strafverfolgungsbehörden, Gerichten und Justizvollzug führen wird. Vielmehr ist insoweit sogar mit zusätzlichen Belastungen zu rechnen. Außerdem verursachen insbesondere die geplanten Regelungen zu den Anbauvereinbarungen einen massiven Kontroll- und Vollzugsaufwand, was auch aus dem Gutachten des Bundeskriminalamts vom 13. Dezember 2023 zu den Auswirkungen der Cannabislegalisierung auf die Strafverfolgungs- und Ordnungsbehörden sowie der Stellungnahme der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder zum Cannabisgesetz hervorgeht.
- aa) Es spricht Vieles dafür, dass sich der Aufwand für Strafverfolgungsbehörden und Gerichte deutlich erhöhen dürfte. So enthält Artikel 1 des Gesetzes eine Vielzahl an verwaltungsrechtlichen Detailregelungen und korrespondierenden Ordnungswidrigkeiten-Tatbeständen, was vor allem auch bei den Gerichten zu Mehrarbeit führen dürfte.
Zentrale Begriffe des materiellen Strafrechts, wie etwa die „nicht geringe Menge“ müssen von der Rechtsprechung neu bestimmt werden.
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 beziehungsweise 50 g oder der (nur apparativ aufwändigen) Bestimmung des THC-Gehaltes bei Cannabisprodukten im Besitz von Heranwachsenden, was auch die Vorsitzende der Konferenz der Justizmi-

nister und Justizministerinnen am 17. Januar 2024 öffentlich in der Presse beklagt hat.

Außerdem ist im Rahmen von polizeilichen Kontrollen nicht feststellbar, ob die erlaubten 25 g Cannabis aus dem erlaubten gemeinschaftlichen Eigenanbau oder aus illegalem Schwarzmarkterwerb herrühren. Dies erfordert vielmehr aufwändige kriminaltechnische Untersuchungen, welche zu einer Überlastung der Kriminaltechnischen Institute des Bundes und der Länder führen würde, wie es das BKA-Gutachten vom 13. Dezember 2023 festgestellt hat.

bb) Die Komplexität des Gesetzes ist aus der Sicht Betroffener kaum zu durchblicken, was ebenfalls dazu beitragen wird, die Verfahrenszahlen zu erhöhen und die Verfahren zu erschweren. So enthält zum Beispiel Artikel 1 des Gesetzes acht gesonderte Mengengrenzen für den Umgang mit Cannabis (Besitz am Wohnort versus Besitz im öffentlichen Raum, Unterschiede zwischen Straf- und Bußgeldbewehrung, wiederum gesonderte Grenzen für den Erwerb von Cannabis und für die Abgabe durch Anbauvereinigungen, die ihrerseits zwischen der Abgabe an Erwachsene und Heranwachsende differenzieren). Die Komplexität spiegelt sich auch in der Anzahl der Straf- und Ordnungswidrigkeiten-Tatbestände wider. Artikel 1 des Gesetzes sieht in § 34 insgesamt 16 Grundtatbestände und in § 36 insgesamt 37 Ordnungswidrigkeiten-Tatbestände vor.

cc) Der durch Artikel 13 des Gesetzes vorgesehene rückwirkende Straferlass hat zur Konsequenz, dass durch die Staatsanwaltschaften bereits jetzt eine enorme Menge an Verfahren (allein bei den Münchener Staatsanwaltschaften schon jetzt mehrere tausend Verfahren) händisch auf ihre sachliche Betroffenheit hin überprüft werden müssen, um im Fall des Inkrafttretens die weitere Strafvollstreckung umgehend einstellen und erforderliche Haftentlassungen unverzüglich anordnen sowie durchführen zu können.

In den äußerst zahlreichen deliktischen Mischfällen, das heißt in Fällen, in denen künftig nicht mehr sanktioniertes Verhalten und weiterhin strafbares Verhalten abgeurteilt worden ist, ist außerdem zunächst eine gerichtliche Entscheidung zur Neufestsetzung der Strafe herbeizuführen. In den anhängigen Strafvollstreckungsverfahren, in denen eine Neufestsetzung der Sanktion erforderlich wird, drohen Auseinandersetzungen über die Fortsetzung und den Umfang der Strafvollstreckung während des Neufestsetzungsverfahrens und – wenn aufgrund einer Neufestsetzung entgegen dem ursprünglichen Vollzugs- oder Therapieplan eine frühere Entlassung erfolgen muss – eine Gefährdung und Beeinträchtigung der Therapie- und Resozialisierungsziele (beispielsweise, weil eine in Haft begonnene Ausbildung oder Therapiemaßnahme nicht zu Ende geführt werden kann).

dd) Erhebliche Zusatzbelastungen ergeben sich für die Staatsanwaltschaften zudem aus dem neu eingeführten Verfahren zur Feststellung der Tilgungsfähigkeit von Eintragungen im Bundeszentralregister. Danach haben die Staatsanwaltschaften auf Antrag Betroffener durch händi-

sche Prüfung der Akten festzustellen, ob im Bundeszentralregister eingetragene Verurteilungen ausschließlich wegen Verhaltens ausgesprochen wurden, welches künftig nicht mehr strafbar wäre, und damit die Voraussetzungen für eine Tilgung durch das Bundesamt für Justiz vorliegen.

- ee) Auch der Deutsche Richterbund geht in seiner Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Gesundheitsausschusses des Bundestags am 6. November 2023 davon aus, dass die vom Gesetz erwartete erhebliche Entlastung der Justiz nicht eintreffen wird.
- ff) Die Regelung, wonach es sich bei den Besitzmengen um getrocknetes Cannabis handeln soll, wird die Polizei vor erhebliche praktische Probleme stellen. So wird in vielen Fällen, in welchen Cannabis mit einer gewissen (vermuteten) Restfeuchte aufgefunden wird, zunächst nicht vor Ort abschließend geklärt werden können, ob zulässige Gewichtsgrenzen überschritten sind. Dies hat zur Folge, dass erst – nach einer temporären Sicherstellung – im weiteren Verlauf entschieden werden kann, ob ein Anfangsverdacht für straf- oder ordnungsrechtlich bewehrtes Verhalten gegeben ist. Dies bedeutet im Ergebnis einen erheblichen Mehraufwand.
- gg) 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 Straflosigkeit des Cannabisbesitzes würde daher die Ermittlungen nicht relevant entlasten. 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.

Was die Kosten des Justizvollzugs angeht, ist zu konstatieren, dass dort der weit überwiegende Teil der Kosten (Personal, Bau et cetera) ohnehin anfällt. Ein etwaiger Rückgang der Gefangenzahlen würde daher zumindest kurz- und mittelfristig allenfalls zu geringfügigen Kosteneffekten führen (etwa Verpflegungskosten).

- hh) Insbesondere die in Artikel 1 des Gesetzes 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 sind erheblicher personeller Aufwand und auch hohe finanzielle Folgebelastrungen der Länder zu erwarten. In diesem Zusammenhang ist auch das gestufte Inkrafttreten, insbesondere das spätere Inkrafttreten der Regelungen zu den Anbauvereinigungen kritisch zu sehen, denn es bleibt immer noch nicht ausreichend Zeit, den auf die Länder zukommenden massiven Verwaltungs- und Vollzugsaufwand vorzubereiten.

- ii) Auch die oben genannte hohe Anzahl an Bußgeldtatbeständen in § 36 KCanG verdeutlicht, dass das Ziel der Ermöglichung eines kontrollierten Eigenanbaus durch eine überbordende Vielzahl an Detailregelungen und entsprechende bürokratische Auswüchse erreicht werden soll. Dies wird – entgegen der Annahmen in der Begründung des Gesetzentwurfs – zu einer massiven Mehrbelastung für die Behörden und Gerichte führen.
- d) Der Aspekt der Verkehrssicherheit findet im Gesetz kaum Berücksichtigung. Durch die Legalisierung von Cannabis ist mit einem erheblichen Anstieg der Fahrten unter Drogeneinfluss, der entsprechenden Verkehrsunfallzahlen und damit einhergehend auch der Verunglückten im Straßenverkehr zu rechnen. Zu bedenken ist insbesondere, dass im Unterschied zum körpereigenen Abbau von Alkohol, der Abbau von THC keiner Regelmäßigkeit unterliegt. Der Zeitpunkt der Fahrtüchtigkeit nach erfolgtem Cannabiskonsum ist für Konsumentinnen und Konsumenten daher nur schwer abschätzbar, ein Mischkonsum mit Alkohol macht dies noch unberechenbarer.

Auch die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren weist nachdrücklich auf das erhebliche Gefährdungspotenzial von Cannabis im Straßenverkehr hin (vgl. Schreiben des Vorsitzenden vom 16. Februar 2024 an die Vorsitzenden der Fraktionen im Deutschen Bundestag.).
- e) Zentrale Regelungen in Artikel 1 des Gesetzes – insbesondere die Vorschriften zu den Anbauvereinigungen – missachten die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und der EU, die Vereinbarkeit mit Unionsrecht erscheint zudem zweifelhaft.
 - aa) Die Legalisierung des Handels mit Cannabis, aber auch die Legalisierung des Anbaus von Cannabis zum Eigenkonsum verstößt gegen das Völkerrecht, insbesondere gegen die Vorgaben des UN Einheitsübereinkommens über Suchtstoffe von 1961. Dies belegt im Einzelnen das von Prof. Bernhard Wegener verfasste Rechtsgutachten vom 23. Februar 2023 zu den völker- und europarechtlichen Grenzen einer Cannabis-Legalisation in Deutschland (<https://www.oer2.rw.fau.de/2023/03/02/gutachten-zur-geplanten-cannabis-legalisierung/>). Der durch die Vereinten Nationen als Kontrollorgan geschaffene Internationale Suchtstoffkontrollrat (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).
 - bb) Zu Unrecht beruft sich der Gesetzentwurf in der Begründung auf den Verfassungsvorbehalt in Artikel 3 Absatz 2 des UN-Übereinkommens 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 Betäu-

bungsmitteln (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. Vielmehr bestätigte das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 14. Juni 2023 (Az. unter anderem 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 unbeschränkbar Kernbereich privater Lebensführung gehört.

Entgegen den Ausführungen in der Begründung des Gesetzes haben sich daher die Grundzüge der deutschen Rechtsordnung im Hinblick auf den Umgang mit Cannabis zum Eigenkonsum auch nicht gewandelt.

- cc) Auch die Vereinbarkeit zentraler Regelungen in Artikel 1 des Gesetzes mit Europarecht erscheint zweifelhaft. Zwar bemüht sich das Gesetz 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 das Gesetz aber eine zu weitreichende Legalisierung vor. Dass das Gesetz in Artikel 1 gemeinschaftliche, nicht-gewerbliche Anbauvereinigungen als Vorbereitungshandlungen für den ausschließlich persönlichen Konsum einstuft (vgl. § 16 KCanG) zeigt, wie weit sich das Gesetz 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 Gesetzes 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 etwas, wie die Vorgabe, dass beim Anbau nur geringfügig Beschäftigte als Unterstützung eingesetzt werden dürfen. Dadurch, dass 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.

- dd) Die Ausführungen in der Begründung des Gesetzes zur Vereinbarkeit von Artikel 1 des Gesetzes 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.
- ee) Schließlich stützt auch der rechtsvergleichende Hinweis auf die geänderte Cannabis-Politik insbesondere in anderen EU-Mitgliedstaaten nicht die Europarechtskonformität der mit Artikel 1 des Gesetzes verfolgten Entkriminalisierungspläne. Die Begründung zum Gesetzentwurf 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 Gesetzes vorgesehenen 25 g im öffentlichen Raum beziehungsweise 50 g am Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt.
- f) Auch die vollständige Herausnahme von Cannabis, Cannabisinhaltsstoffen und entsprechenden Zubereitungen daraus zu medizinischen oder medizinisch-wissenschaftlichen Zwecken aus dem Betäubungsmittelgesetz und Überführung in ein eigenes Medizinalcannabisgesetz (Artikel 2 des Gesetzes) ist nicht zu befürworten, insbesondere im Hinblick auf die betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften zu Sicherungsmaßnahmen. Die Sicherungsvorkehrungen für Cannabis zu medizinischen Zwecken sind in dem Gesetz nur noch sehr oberflächlich in § 21 MedCanG festgeschrieben.

Dies bedeutet den Wegfall der detaillierten betäubungsmittelrechtlichen Sicherheitsmaßnahmen, was abzulehnen ist. Ein Wegfall der betäubungsmittelrechtlichen Sicherheitsmaßnahmen von Cannabis, Cannabisinhaltsstoffen und entsprechenden Zubereitungen daraus gefährdet schon wegen der psychoaktiven Wirkung alle Beteiligten und die Allgemeinheit. Die derzeit für Cannabis, Cannabisinhaltsstoffen und entsprechenden Zubereitungen daraus resultierenden betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften sind nicht nur darauf ausgerichtet, eine missbräuchliche Anwendung zu verhindern, sondern auch darauf, den sicheren Umgang mit diesen Stoffen, Zubereitungen und Produkten sicherzustellen.

Außerdem ist davon auszugehen, dass durch die Legalisierungspläne auch die Verwendung von Medizinal-Cannabis deutlich zunehmen wird. Hierdurch würde der Vollzugsaufwand für die ohnehin bereits massiv überlasteten (Arzneimittel-)Überwachungsbehörden weiter steigen.

Als problematisch zu erachten ist schließlich der Wegfall der bisherigen Ultima-Ratio-Regelung im Zusammenhang mit der Verschreibung von Cannabis zu medizinischen Zwecken. Nach dem BtMG ist die Anwendung bislang insbesondere dann nicht begründet, wenn der beabsichtigte Zweck auf andere Weise – also durch alternative Therapiemöglichkeiten – erreicht werden kann. Dieser Prüfungsmaßstab hat sich in den Fällen positiv auf die Straßenverkehrssicherheit ausgewirkt, in denen in der Vergangenheit bereits illegaler Cannabiskonsum vorgelegen hat, der über das Medikamentenprivileg in legale Bahnen hätte überführt werden sollen.

Ebenfalls abzulehnen ist die Streichung des nach der aktuellen Rechtslage vorgesehenen Vergabeverfahrens für den inländischen Anbau von Medizinal-Cannabis durch das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM). Die Beteiligung interessierter Wirtschaftsbeteiligter soll künftig über das Erlaubnisverfahren nach §§ 4 ff. MedCanG erfolgen. Der Anbau von Cannabis zu medizinischen Zwecken im Geltungsbereich dieses Gesetzes unterliegt zwar weiterhin der Kontrolle des BfArM. Nicht eindeutig geregelt ist aber, ob davon auch die Überwachung des inländischen Anbaus von Medizinal-Cannabis vor Ort umfasst ist und ob dies zu einem Mehraufwand für die Landesbehörden führen könnte. Jeglicher Mehraufwand ist abzulehnen.