

07.06.24**Empfehlungen**
der Ausschüsse

G - FJ - In

zu **Punkt 24** der 1045. Sitzung des Bundesrates am 14. Juni 2024

**Gesetz zur Änderung des Konsumcannabisgesetzes und des
Medizinal-Cannabisgesetzes**

A

1. Der **federführende Gesundheitsausschuss**,
der **Ausschuss für Frauen und Jugend** und
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem vom Deutschen Bundestag am 6. Juni 2024 verabschiedeten Gesetz einen Antrag gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes nicht zu stellen.

B

2. Der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** empfiehlt dem Bundesrat ferner, folgende Entschließung zu fassen:
 - a) Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung die im Rahmen einer am 22. März 2024 abgegebenen Protokollerklärung genannten Aspekte betreffend das Cannabisgesetz (CanG) aufgegriffen hat und diese nun in Form gesetzlicher Regelungen Geltung erlangen sollen.

- b) Der Bundesrat stellt fest, dass die vorgesehenen Änderungen dazu beitragen, die Gefahren, die von Vereinigungen zum gemeinschaftlichen Anbau von Konsumcannabis (Anbauvereinigungen) ausgehen, zumindest in Teilbereichen, einzudämmen.
- c) Der Bundesrat betont, dass über die im vorliegenden Gesetz beabsichtigten Änderungen hinausgehend noch weiterer, erheblicher Anpassungsbedarf besteht und die von den Ländern angebrachten Kritikpunkte im Rahmen der zurückliegenden Befassungen nicht in erforderlichem Maß berücksichtigt wurden. Insbesondere zu nennen sind hier:
- aa) Die Besitz- und Abgabemengen sind im Hinblick auf die mit dem Konsum von Cannabis zu Genusszwecken einhergehenden gesundheitlichen Gefahren völlig überdimensioniert. Die Sorge, dass Konsumeinheiten an andere Personen („Schwarzmarkt“) unzulässigerweise abgegeben werden, ist berechtigt und liegt maßgeblich in den hohen zulässigen Besitzmengen begründet.
- bb) Die beabsichtigten Regelungen sind nicht geeignet, den Schwarzmarkt für Cannabis sowie die organisierte Kriminalität einzudämmen. Insbesondere für günstiges Cannabis oder Cannabis mit hohem THC-Gehalt würde weiter ein nunmehr durch den legalen Markt leicht zugänglicher Schwarzmarkt bestehen bleiben.
- cc) Kritisch zu sehen ist die geplante Straffreiheit des Besitzes unabhängig vom Alter des Käufers und von der Herkunft des Cannabis. Dadurch entfällt für Konsumenten jeden Alters die letzte Hemmschwelle, sich Cannabis über illegale Kanäle zu beschaffen. Selbst für Händler ist das Verfolgungsrisiko wesentlich geringer, solange sie nie gleichzeitig mehr als 25 g Cannabis nachweisbar in Besitz haben.
- dd) Der Eigenanbau von Cannabis am Wohnsitz sowie der Umstand, dass hierzu keinerlei Kontrollbefugnisse zur Verfügung stehen, lässt eine staatliche Aufsicht in diesem Bereich kaum zu. Gerade mit Blick auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen, die beim (auch passiven) Konsum von Cannabis besonders gefährdet sind, ist dies besonders kritisch zu sehen.

- ee) Verdeckte Ermittlungsmaßnahmen nach den §§ 100a ff. StPO sind bei schwerer cannabisbezogener Kriminalität aufgrund der durch das CanG nur unzureichend erfolgten Ergänzung der maßgeblichen Straftatenkataloge nur noch eingeschränkt möglich.
 - ff) Konsumverbotszonen beziehungsweise Konsumverbote sind nur sehr unvollständig geregelt, sodass die Länder selbst kurzfristig Regelungen auf Landesebene treffen mussten, um einen ausreichenden Kinder-, Jugend- und Gesundheitsschutz zu gewährleisten, wie beispielsweise bei Veranstaltungen.
 - gg) Auch die Regelungen des Konsumcannabisgesetzes (KCanG) zum Umgang mit Vermehrungsmaterial, also Stecklingen und Samen, sind überaus lückenhaft. In § 20 KCanG sind zwar für Anbauvereinigungen detaillierte Vorgaben für die Weitergabe von den als Vermehrungsmaterial von der Cannabisdefinition ausgenommenen Stecklingen (§ 1 Nummer 8 Buchstabe c KCanG) enthalten, durch die bestimmte Höchstmengen für die Weitergabe festgelegt und die Weitergabe an Jugendliche ausgeschlossen werden. Entsprechende Regelungen fehlen jedoch völlig für die Abgabe von Stecklingen durch Gewerbetreibende wie etwa Hanfshops, Gärtnereibetriebe oder auch Baumärkte. Insbesondere fehlen Regelungen zum Umgang mit Stecklingen außerhalb von Anbauvereinigungen.
 - hh) Außerdem haben sich im Rahmen des Vollzugs bereits jetzt vielfältige weitere handwerkliche Mängel des Gesetzes gezeigt. So ist zwar der Konsum von Medizinalcannabis mittels Inhalation in den Konsumverbotszonen des Konsumcannabisgesetzes verboten; allerdings stellt ein Verstoß gegen dieses Verbot – anders als der Konsum von Genusscannabis in Konsumverbotszonen – keine Ordnungswidrigkeit dar. Außerhalb der für den öffentlichen Raum geregelten Konsumverbotszonen ist der Konsum von Medizinalcannabis selbst in unmittelbarer Gegenwart Minderjähriger völlig uneingeschränkt zulässig – was absolut unverantwortlich ist.
- d) Der Bundesrat weist nochmals daraufhin, dass die im Konsumcannabisgesetz vorgesehenen Maßnahmen und Regelungen ungeeignet sind, um den gerade für Kinder und Jugendliche bestehenden Gesundheitsgefahren hinreichend zu begegnen. 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.

- e) Der Bundesrat kritisiert den massiven Kontroll- und Verwaltungsaufwand sowie die Vollzugsprobleme und auch den Mehraufwand für die Länder. Der Bundesrat weist daraufhin, dass bereits jetzt, kurze Zeit nach dem Inkrafttreten der besitz- und konsumbezogenen Regelungen des KCanG sich massive Vollzugsschwierigkeiten zeigen und fordert die Bundesregierung auf, gegenzusteuern.
- f) Der Bundesrat kritisiert im Hinblick auf die im KCanG vorgesehene Evaluation, dass eine ausdrückliche Mitwirkung der Polizeipraxis lediglich in Form der Beteiligung des BKA an der Vorlage eines Zwischenberichts bei dem Bundesministerium für Gesundheit bis zum 1. April 2026 zu den Auswirkungen des Gesetzes auf die cannabisbezogene organisierte Kriminalität vorgesehen ist. Nach Auffassung des Bundesrates ist es wichtig, hier auch die Erfahrungen der Länder unmittelbar einfließen zu lassen. Des Weiteren ist derzeit nicht erkennbar, ob und in welchem Umfang darüber hinaus eine Mitwirkung der Polizeien der Länder und des Bundes an den übrigen (Teil-) Evaluationen erfolgen wird oder ob und in welchem Umfang generell Daten zuzuliefern sein werden. Der Bundesrat hält es für erforderlich, schon bestehende Evaluationskriterien und Erwartungen frühzeitig an die Länder zu kommunizieren, damit eine verlässliche und valide Datenzulieferung gewährleistet ist.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Zu Buchstaben a und b:

Mit dem Gesetz zur Änderung des Konsumcannabisgesetzes und des Medizinall-Cannabisgesetzes werden die im Konsumcannabisgesetz vorgesehene Evaluation erweitert, die Kontrolle von Anbauvereinigungen durch die Länder flexibilisiert sowie den Ländern Handlungsspielraum beim Umgang mit Großanbauflächen verschafft. Darüber hinaus wird die Entwicklung eines Weiterbildungsangebotes durch die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) für Suchtpräventionsfachkräfte vorgesehen.

Die Schritte sind geeignet, Gefahren zu minimieren und insofern zu begrüßen. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass die Regelungen nicht ausreichen, um die weiterhin bestehende grundsätzliche Kritik am CanG die bereits im Gesetzgebungsverfahren zum CanG umfassend dargestellt wurde, auszuräumen.

Zu Buchstabe c:

Auf die zurückliegend von den Ländern vorgebrachten wesentlichen Kritikpunkte, die durch das Gesetz weitgehend nicht aufgegriffen wurden, darf an dieser Stelle nochmals hingewiesen werden:

Besonders gravierend wirken sich die Erschwernisse bei den verdeckten Ermittlungsmaßnahmen bereits jetzt in Strafverfahren aus, in denen sich der Tatnachweis auf Erkenntnisse aus der Überwachung von zur Begehung von Straftaten genutzten Kryptohandys, wie etwa des Anbieters Encrochat, stützt. Hier sind Gerichte aufgrund der Neuregelung bereits zur Annahme eines Beweisverwertungsverbots gelangt. In einem vom Landgericht Mannheim am 12. April 2024 entschiedenen Fall führte dies ausweislich der Pressemitteilung des Gerichts zum Freispruch eines Angeklagten, dem die Einfuhr von 450 kg Marihuana zur Last lag.

Diese Auswirkungen des CanG, vor denen die Länder bereits während des Gesetzgebungsverfahrens eindringlich gewarnt hatten, fördern Drogenkriminalität und machen Deutschland auch für Organisierte Kriminalität attraktiver.

Zu Buchstabe d:

Insbesondere für junge Menschen birgt der Konsum von Cannabis erhebliche gesundheitliche Gefahren – mit negativen Langzeiteffekten auf die altersgerechte Entwicklung. Gerade für junge Menschen besteht ein deutlich erhöhtes Risiko, infolge des Konsums von Cannabis an psychischen Störungen (wie Abhängigkeit, Depressionen, Angststörungen und Psychosen) zu erkranken.

Wegen der unveränderten Gefährlichkeit von Cannabis hat auch der BGH entgegen der in der Begründung des dem Gesetz zugrundeliegenden Gesetzentwurfs (BT-Drucksache 20/8704, Seite 132) geäußerten Erwartung keinen Anlass gesehen, aufgrund einer Änderung der Risikobewertung neue Grenzwerte für die nicht geringe Menge von Cannabis festzulegen (BGH-Beschluss vom 18. April 2024, 1 StR 106/24, sowie Beschluss vom 23. April 2024, 5 StR 153/24).

Der BGH führt unter anderem aus:

„Soweit von einer „geänderten Risikobewertung“ (vgl. BT-Drucksache 20/8704, Seite 132) die Rede ist, sind der – nicht bindenden – Gesetzesbegründung keine tatsachenbasierten Informationen zu entnehmen, auf welche weitergehende Rückschlüsse oder gar eine Berechnung gestützt werden könnten. Es wird schon nicht klar, worauf genau sich diese geänderte Risikobewertung beziehen soll (kurzfristige Wirkweise, Nebenwirkungen, Langfristschäden, Konsumententwicklung, Vergleich zu Nachbarstaaten, gesellschaftliche Auswirkungen, Kriminalitätsentwicklung). Konkrete, allgemein anerkannte und wissenschaftlich belegte oder belegbare Prämissen benennt der Gesetzgeber nicht. Insbesondere lässt sich weder aus Gesetz noch Begründung ableiten, welche Konsum- oder Wirkstoffmenge medizinisch-toxikologisch (noch) unbedenklich sein soll. Auch den Widerspruch, der sich aus dem Regelungszweck des Gesundheitsschutzes und den ihm dienenden Vorschriften einerseits und der „geänderten Risikobewertung“ andererseits ergibt, löst die Gesetzesbegründung nicht auf.“

Aufgrund des somit weitergeltenden Grenzwerts von 7,5 g THC ergibt sich aufgrund der vom KCanG vorgesehenen völlig überdimensionierten straffreien Besitzmengen, dass zwischen Mengen, die dem straffreien Besitz unterfallen einerseits und nicht geringer Mengen, die zum Vorliegen eines besonders schweren Falles führen andererseits fast kein Unterschied besteht.

Die im Konsumcannabisgesetz vorgesehenen Maßnahmen und Regelungen sind im Übrigen völlig ungeeignet, um den gerade für Kinder und Jugendliche bestehenden Gesundheitsgefahren hinreichend zu begegnen. Insbesondere die den Bereich des Eigenanbaus betreffenden Regelungen sind nur äußerst rudimentär ausgestaltet. Mangels entsprechender Befugnisse haben 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 können.

Zu Buchstabe e:

Die Regelungen zu den Anbauvereinigungen bedeuten einen erheblichen 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. Die in der Gesetzesbegründung zum Cannabisgesetz behauptete Entlastung der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden ist nicht festzustellen.

Das Cannabisgesetz bleibt an vielen Stellen unscharf und verlagert Problemstellungen in die Vollzugspraxis. Eine Vielzahl von Detailregelungen, insbesondere zu den Anbauvereinigungen, und die entsprechend unüberschaubare Anzahl an Tatbeständen erschweren die Feststellung strafbaren beziehungsweise bußgeldbewehrten Verhaltens zusätzlich. Aus der Vielzahl von Detailregelungen erwächst auch eine erhebliche Rechtsunsicherheit.