

11.03.24**Empfehlungen
der Ausschüsse**

G - In - R - Vk

zu **Punkt ...** der 1042. Sitzung des Bundesrates am 22. März 2024

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

A

Der **federführende Gesundheitsausschuss (G)**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)** und
der **Rechtsausschuss (R)**

empfehlen dem Bundesrat,

zu dem vom Deutschen Bundestag am 23. Februar 2024 verabschiedeten Gesetz die
Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundge-
setzes aus folgenden Gründen zu verlangen:

- In
1. Zu Artikel 1 (§ 1 Nummer 13 KCanG)
 - a) Um dem in § 1 Nummer 13 KCanG beschriebenen Zweck von Anbauvereinigungen zu folgen, ist sicherzustellen, dass zum Zweck des Anbaus nicht mehrere Anbauvereinigungen am selben Ort beziehungsweise im selben Mietobjekt tätig werden. Es muss verhindert werden, dass sonst auf diese Weise „Plantagen“ entstehen, die dem angestrebten Ziel kleinräumigen Anbaus entgegenstehen würden.
 - b) Es ist sicherzustellen, dass etwaige Vertragspartner bei der Anmietung von Objekten zum Zwecke des Anbaus nicht zugleich Vermieter, Energielieferant oder für Objektsicherheit verantwortliche Personen sein können.

Begründung:

Das Ziel des Gesetzes ist eine Legalisierung in einem Maß, der bei Konsum wie Anbau auf Mengen abzielt, die tatsächlich der maßvollen Abwägung zwischen Legalisierung einerseits und Aufrechterhaltung von Jugendschutz sowie Prävention folgt. Dies kann nur erreicht werden, wenn beim Anbau sichergestellt wird, dass keine „Geschäftsmodelle“ entstehen, die diesem Charakter zuwiderlaufen. Insofern sind Einschränkungen bei der Zahl möglicher Mietverhältnisse an einem Objekt sowie Einschränkungen der möglichen Vertragspartner ein notwendiger Weg, um etwaige kommerzielle Geschäftsmodelle einzuhegen.

G 2. Zu Artikel 1 (§§ 3 und 19 KCanG)

Aufgrund der gesundheitlichen Folgen, insbesondere für junge Menschen bis 25 Jahre, sind die aktuell festgelegten Mengenbegrenzungen unter Berücksichtigung der Stellungnahmen von Fachgesellschaften und den Zielen des Cannabisgesetzes – Verbesserung des Jugend- und Gesundheitsschutzes – zu reduzieren.

Begründung:

Bei der Legalisierung des Cannabis-Konsums sind laut Gesetz die folgenden Besitzmengen erlaubt:

- die legalen Mengen beim Eigenanbau und Besitz betragen 50 Gramm;
- die legalen Mengen beim Besitz im öffentlichen Raum zum Eigengebrauch betragen 25 Gramm sowie
- die Abgabe an Vereinsmitglieder der Anbauvereinigungen betragen
 - 25 Gramm/Tag und insgesamt 50 Gramm/Monat und
 - an junge Erwachsene bis 21 Jahre 25 Gramm/Tag und 30 Gramm/Monat bei gleichzeitiger Begrenzung des THC-Gehaltes von 10 Prozent.

Der Verband der Kinder- und Jugendärzte, die Bundesärztekammer, die Psychotherapeutenkammer und die Fachkräfte der Suchtberatung haben mehrfach darauf hingewiesen, dass cannabisabhängige Jugendliche und Heranwachsende in der Regel zwischen einem und zwei Gramm Cannabis pro Tag konsumieren und die vorgesehene Abgabemenge den üblichen Bedarf von behandlungsbedürftigen Abhängigen deckt. Das bedeutet, die Abgabemenge ist für Genusskonsumierende wesentlich zu hoch.

In 3. Zum Konsum im öffentlichen Raum

Die im KCanG vorgesehenen Regelungen zum Konsum sind soweit zu beschränken, dass Konsum nur in privaten Räumen und befriedeten Besitztümern, nicht jedoch im öffentlichen Raum ermöglicht wird. Für Nicht-private Innenräume ist nur dann die Möglichkeit des Konsums einzuräumen, wenn ein Mindestabstand von 500 Metern von Einrichtungen sichergestellt ist, die ihrer Art nach oder tatsächlich ausschließlich oder vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden (wie zum Beispiel Kindertagesstätten, Schulen, Jugendclubs, Spielplätze).

Begründung:

Die Regelungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sind im Vollzug aus Sicht des Bundesrates nicht rechtssicher umsetzbar. Insofern ist zum einen ein entsprechend großer Abstand sicherzustellen, zum anderen aber das generelle Versagen des Konsums im öffentlichen Raum als das geeignetere Instrument anzusehen.

G 4. Zu Artikel 1 (§§ 5, 12 und 36 KCanG)

Die im Cannabisgesetz enthaltenen Regelungen bezüglich des einzuhaltenden Mindestabstandes beim öffentlichen Konsum von Cannabis zu Einrichtungen, die ihrer Art nach oder tatsächlich ausschließlich oder vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden, sowie zu Anbauvereinigungen sind nicht geeignet, dem Kinder- und Jugendschutzziel des Gesetzes gerecht zu werden.

Begründung:

Die Regelungen in §§ 5 und 36 KCanG sind nicht geeignet, deren Vollzug rechtssicher auszugestalten. Das Konsumverbot im Hinblick auf § 5 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 bis 4 und Nummer 6 KCanG – um den Eingangsbereich – ist nicht dazu geeignet, das Verbot handhabbar umzusetzen.

Es ist zudem nicht nachvollziehbar, weshalb in § 5 Absatz 2 Satz 2 KCanG der Begriff „in Sichtweite“ definiert werden muss.

Handhabbar für die Vollzugsbehörden wären Regelungen analog der klaren Abstandsregelungen bei Spielhallen. Diese umfassen eben nicht nur den Abstand in Sichtweite um den Eingangsbereich, sondern schreiben einen festen, überprüfbaren Abstandsradius um die gesamte Einrichtung vor. Das Vollzugsproblem beim Cannabisgesetz ist vorhersehbar und dem Kinder- und Jugendschutz nicht dienlich, wenn zum Beispiel in den rückwärtigen Bereichen der in

§ 5 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 bis 4 und Nummer 6 KCanG genannten Bereichen Cannabis konsumiert wird, aber nicht verboten werden kann, da der Begriff „in Sichtweite“ (auch mit einer 100 Meter Regelung) nicht greifen wird. Insbesondere für Kinderspielplätze und öffentlich zugängliche Sportstätten ist die Regelung, die an den Eingangsbereich anknüpft, nicht zweckmäßig. Diese Einrichtungen sind regelmäßig unter freiem Himmel und mehrseitig einsehbar, sodass der Konsum von Cannabis visuell und durch Geruchsemissionen in der gesamten Fläche wahrnehmbar ist.

Zudem besteht die Gefahr, dass sich in bestimmten Stadtteilen gehäuft Anbauvereinigungen ansiedeln, damit gebietsprägend werden und eine große Anziehungskraft für Kinder und Jugendliche darstellen könnten. Da die Grenze beim Begriff „in Sichtweite“ bei einer Anhäufung von Anbauvereinigungen dann zu verschwimmen droht, wird die Abstandsregelung nicht zu einem rechtssicheren Vollzug beitragen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass zum Schutz von Kindern und Jugendlichen die Beibehaltung angemessener Abstandsregelungen zwischen den Anbauvereinigungen und Einrichtungen für Kinder und Jugendliche (§ 12 Absatz 1 Nummer 6 KCanG) unerlässlich ist, denn vergleichbare Regelungen, wie zum Beispiel beim Betrieb von Spielhallen, sind erprobt und haben sich bewährt. Diese Regelung steht im Einklang mit den Grundprinzipien des Kinder- und Jugendschutzes und den Vorschriften des besonderen Ordnungsrecht.

G 5. Zu Artikel 1 (§ 8 Absatz 1 und §12 Absatz 1 KCanG)

Mit Blick auf das erwartbar steigende Konsuminteresse bei Inkrafttreten des Gesetzes sind die im Cannabisgesetz enthaltenen Regelungen zur Suchtprävention nicht ausreichend und nicht geeignet, das Ziel eines verbesserten Gesundheitsschutzes zu erreichen.

Begründung:

Die beabsichtigte Legalisierung legt nahe, dass es sich bei Cannabis um eine Substanz handelt, die ohne schwerwiegendere gesundheitliche Folgen konsumiert werden könnte. Medizinische Fachgesellschaften weisen deshalb seit Beginn der Legalisierungsdebatte auf die Gefahren des Cannabiskonsums insbesondere für junge Menschen hin (erhöhtes Psychoserisiko, irreversible hirnorganische Veränderungen, und ähnliches).

Der mit einer Legalisierung drohenden Verharmlosung von Cannabis muss dringend durch entsprechende Aufklärungs- und Präventionsmaßnahmen insbesondere für die Zielgruppe der jungen Menschen bis 25 Jahre begegnet werden. Im bisherigen Gesetz werden den Anreizen zu hohem Cannabis-Konsum weder ausreichende noch effektive Präventionsmaßnahmen entgegengestellt.

Die nach § 8 Absatz 1 KCanG geplanten Präventionsmaßnahmen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) sind zum größten Teil Angebote, die von der Zielgruppe aktiv in Anspruch genommen werden müssen (digitale Informationen zu Cannabis, digitale Beratungsangebote, Informationen für Anbauvereinigungen). Dringend notwendige lebensweltbezogene Präventionsmaßnahmen sieht das Gesetz nicht vor. Im Ergebnis können die bundesseitig geplanten Maßnahmen den Konsumanreizen aus dem Gesetz nichts Wirksames entgegenzusetzen, es ist damit den Ländern überlassen, darauf zu reagieren.

Das Gesetz sieht als weitere Präventionsmaßnahme vor, dass Anbauvereinigungen ein Mitglied als Präventionsbeauftragten ernennen. Dieser hat gegenüber der Anbauvereinigung nachzuweisen, dass er über spezifische Beratungs- und Präventionskenntnisse verfügt, die er durch Suchtpräventionsschulungen bei Landes- oder Fachstellen für Suchtprävention oder bei vergleichbar qualifizierten öffentlich geförderten Einrichtungen erworben hat. Damit eine qualitätsgesicherte nach bundesweit einheitlichen Standards erfolgende Schulung möglich ist, ist mit dem Inkrafttreten des Gesetzes die Zurverfügungstellung eines Curriculums für die Schulung von Präventionsbeauftragten in Anbauvereinigungen sicherzustellen, beispielsweise durch die BZgA.

Der Nachweis über die spezifischen Kenntnisse des Präventionsbeauftragten kann nach der aktuellen Fassung des Gesetzes auch nachträglich und damit nach Erteilung der Erlaubnis zum Betrieb einer Anbauvereinigung vorlegt werden (§ 12 Absatz 1 KCanG). Diese Regelung läuft dem Präventionsgedanken entgegen und ist zu streichen.

In 6. Zu Artikel 1 (§ 27 KCanG)

Die in § 27 KCanG vorgesehenen Maßnahmen der behördlichen Überwachung verursachen nach Auffassung des Bundesrates einen erheblichen bürokratischen Aufwand. Um den Vollzug der vorgesehenen Maßnahmen sicherstellen zu können, sind diese auf Stichproben zu begrenzen statt der derzeit vorgesehen jährlichen Kontrollen.

Begründung:

Die vorgesehenen Maßnahmen zur behördlichen Überwachung würden durch den absehbar nicht möglichen Vollzug die notwendige Rechtssicherheit und letztlich Akzeptanz unterhöhlen. Insofern sind die Maßnahmen so auszugestalten, dass sie behördlich umsetzbar sind und sich auf Stichproben konzentrieren.

R 7. Zu Artikel 1 (§§ 40 bis 42 KCanG),
Artikel 2 (§ 30a – neu – MedCanG) und
Artikel 11 Nummer 3 (§ 48 BZRG)

a) Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) § 40 ist wie folgt zu fassen:

„§ 40

Eintragungen im Bundeszentralregister

§ 48 BZRG findet im Zusammenhang mit der Einführung dieses Gesetzes keine Anwendung.“

bb) §§ 41 und 42 sind zu streichen.

b) In Artikel 2 ist nach § 30 folgender § 30a einzufügen:

„§ 30a

Eintragungen im Bundeszentralregister

§ 48 BZRG findet im Zusammenhang mit der Einführung dieses Gesetzes keine Anwendung.“

c) Artikel 11 Nummer 3 ist zu streichen.

Folgeänderungen:

Die Inhaltsübersicht ist wie folgt zu ändern:

a) Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) In der Angabe zu § 40 ist das Wort „Tilgungsfähige“ zu streichen.

bb) Die Angaben zu §§ 41 und 42 sind zu streichen.

b) In Artikel 2 ist nach der Angabe zu § 30 folgende Angabe einzufügen:

„§ 30a Eintragungen im Bundeszentralregister“

Begründung:

a) Die vorgesehene Tilgung von Eintragungen im Bundeszentralregister ist sachlich durch die Zwecke des Cannabisgesetzes (CanG) weder geboten noch begründbar:

aa) Die vorgesehene Entkriminalisierung wird im CanG damit gerechtfertigt, dass ein umfangreiches Gesamtpaket für die Zukunft den Gefahren des Cannabishandels und -konsums anders und nach der Be-

gründung des Gesetzes erfolgreicher als durch die strafrechtliche Sanktionierung begegnen soll. So ziele das CanG darauf ab, „zu einem verbesserten Gesundheitsschutz beizutragen, die cannabisbezogene Aufklärung und Prävention zu stärken, den illegalen Markt für Cannabis einzudämmen sowie den Kinder- und Jugendschutz zu stärken. Zum Schutz von Konsumentinnen und Konsumenten soll die Qualität von Konsumcannabis kontrolliert und die Weitergabe verunreinigter Substanzen verhindert werden.“ (vgl. BR-Drucksache 367/23, Seite 1).

Erst dieses Gesamtpaket soll einen Verzicht auf die aufgrund völkerrechtlicher und EU-rechtlicher Verpflichtungen grundsätzlich gebotene strafrechtliche Verfolgung des Umgangs mit dem Betäubungsmittel Cannabis im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung rechtfertigen. Auf dieser Grundlage rechtfertige „das verfassungsrechtliche Prinzip der Verhältnismäßigkeit bei Handlungen in Bezug auf den Eigenkonsum ein Absehen von Strafverfolgung beziehungsweise Bestrafung im Sinne der Suchtstoffübereinkommen“ (vgl. BR-Drucksache 367/23, Seite 75). Das CanG stelle die Legalisierung von Cannabis unter Berücksichtigung dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung und der Ausnahmen zu wissenschaftlichen und medizinischen Zwecken dar.

Für die bis zum Inkrafttreten des CanG rechtskräftig abgeurteilten Taten hingegen bestehen diese zukünftigen, eine Entkriminalisierung nach der Zielsetzung des CanG rechtfertigenden Rahmenbedingungen gerade noch nicht. Vielmehr zielt die vorgesehene Tilgung von Eintragungen aus dem Bundeszentralregister auf Urteile, bei denen die zugrundeliegenden Taten nach den Feststellungen des Cannabisgesetzes selbst vom Schwarzmarkt geprägt sind, wobei „derzeit Cannabis vom illegalen Markt häufig verunreinigt oder vermischt mit teils gesundheitsgefährdenden Beimischungen an Konsumentinnen und Konsumenten gelangt (...). Eine große und weiter zunehmende Zahl von Menschen in Deutschland erwerben und konsumieren Cannabis vom Schwarzmarkt mit unkalkulierbaren Risiken für die Gesundheit und den Jugendschutz.“ (vgl. BR-Drucksache 367/23, Seite 76). Eine Rechtfertigung der vorgesehenen Tilgung von Eintragungen aus dem Bundeszentralregister in Bezug auf Verurteilungen wegen in diesem unregulierten Schwarzmarktumfeld begangener Taten ist nicht ersichtlich.

- bb) Folglich ist auch klarzustellen, dass die allgemeine Vorschrift des § 48 des Bundeszentralregistergesetzes (BZRG) im Zusammenhang mit der Einführung des Artikel 1 des CanG keine Anwendung findet. Ergänzend ist zudem festzuhalten, dass das Verfahren für die Tilgung von Eintragungen über Verurteilungen aus dem Bundeszentralregister aufgrund der Neuregelung künftig straffreien Verhaltens (Artikel 1 §§ 40 ff. des Konsumcannabisgesetzes (KCanG)) einen hohen Aufwand für die Länderjustiz verursachen und die Staatsanwaltschaften erheblich belasten würde.

Die Tilgung von Eintragungen über Verurteilungen betrifft nach der Begründung (vgl. BR-Drucksache 367/23, Seite 153) „in erster Linie Eintragungen über Verurteilungen, durch die eine Person ausschließlich wegen des unerlaubten Besitzes oder Anbaus von Cannabis nach § 29 BtMG strafgerichtlich verurteilt worden ist und das geltende Recht für die der Verurteilung zugrundeliegenden Tat keine Strafe mehr vorsieht“ (Hervorhebung nur hier).

Aus dem Bundeszentralregister ist nicht erkennbar, ob eine Verurteilung ausschließlich wegen eines nach der Neuregelung straffreien Verhaltens erfolgt ist. Folglich müssten die Staatsanwaltschaften anhand der relevanten Straftaten in jedem Einzelfall prüfen, ob diese Voraussetzung vorliegt (Art des Betäubungsmittels, Menge, Wirkstoffgehalt, et cetera). Dies bedeutet angesichts der auch vom Gesetzgeber erwarteten „große[n] Menge an zu erwartenden Tilgungsanträgen“ (vgl. BR-Drucksache 367/23, Seite 155) – entgegen der Behauptung in der Begründung (am angegebenen Ort) – einen erheblichen Mehraufwand und eine erhebliche Belastung für die einzelnen Staatsanwaltschaften und geht letztlich zu Lasten der ureigenen Aufgabe der Staatsanwaltschaften, der Strafverfolgung. Da nach der Begründung (vgl. BR-Drucksache 367/23, Seite 153) mehr als eine Million Verurteilungen mit der Tatbezeichnung „Verstoß gegen § 29 BtMG“ eingetragen sind, ist mit einer enormen Anzahl an Tilgungsanträgen zu rechnen. Zwar wird der Erfüllungsaufwand für das Bundesamt für Justiz (BfJ) mit einem einmaligen personellen Mehraufwand von rund 1 554 000 Euro beziffert (vgl. BR-Drucksache 367/23, Seite 3, 94).

Liegen die Voraussetzungen für eine Tilgung im Einzelfall nicht vor, hat die Staatsanwaltschaft den Antragsteller darüber unter Angabe von Gründen zu bescheiden, vgl. § 42 Absatz 1 Satz 2 KCanG. Hiergegen hat der Antragsteller die Möglichkeit, Antrag auf gerichtliche Entscheidung gemäß § 23 EGGVG zu stellen. Auch mit diesem Verfahren ist erheblicher Mehraufwand für die Staatsanwaltschaften und die Gerichte verbunden.

Erheblichen Mehraufwand für die Staatsanwaltschaften verursacht auch das Verfahren, wenn die Staatsanwaltschaft eine zu Unrecht getroffene Feststellung nach § 41 Absatz 4 KCanG zurücknimmt.

Gemäß § 41 Absatz 2 Satz 1 KCanG genügt im Rahmen der Feststellung der Tilgungsfähigkeit durch die Staatsanwaltschaft, wenn die Voraussetzungen nach § 40 Absatz 1 oder Absatz 2 KCanG durch die verurteilte Person glaubhaft gemacht werden. Gemäß § 41 Absatz 2 Satz 2 KCanG kann die Staatsanwaltschaft zur Glaubhaftmachung auch die eidesstattliche Versicherung der verurteilten Person zulassen. Neben dem Aspekt, dass auch die Abnahme von eidesstattlichen Versicherungen erheblichen Mehraufwand für die Staatsanwaltschaften bedeutet, erscheint das Mittel der Glaubhaftmachung für das Vorliegen der Voraussetzungen des § 40 Absatz 1 oder Absatz 2 KCanG nicht angemessen – jedenfalls nicht in jedem Fall. So

ist mehr als bei anderen Mitteln der Glaubhaftmachung zu befürchten, dass die eidesstattliche Versicherung des Verurteilten unrichtig ist.

- b) Hinsichtlich der Erforderlichkeit der Nichtanwendung des § 48 BZRG auch im Rahmen des Artikel 2 des Gesetzes (Medizinal-Cannabisgesetzes (MedCanG)) durch die vorgeschlagene Regelung des § 30a MedCanG gelten die Ausführungen unter Ziffer 1 Buchstabe a sinngemäß.
- c) Nach der Begründung (vgl. BR-Drucksache 367/23, Seite 177 f.) soll durch die Einfügung in § 48 BZRG eine weitere Klarstellung vorgenommen werden. Faktisch wird hierdurch jedoch der Anwendungsbereich des § 48 BZRG eingeschränkt: Wie in der Begründung selbst hervorgehoben wird, wird durch die Anfügung des Satzes 2 in § 48 BZRG eine Tilgung wegen einer Rechtsänderung durch die Registerbehörde künftig ausgeschlossen, wenn sich die Voraussetzungen dafür nicht (unmittelbar) dem Datenbestand des Bundeszentralregisters nach § 5 BZRG entnehmen lassen. Dies gelte insbesondere für solche Fälle, in denen die Rechtsänderung nur bestimmte Tatmodalitäten straflos stelle, ohne dass die Strafvorschrift ganz aufgehoben werde. Es widerspreche dem Wesen der Registerbehörde als rein dokumentierender Stelle, wenn sie aufwändige Ermittlungen außerhalb des ihr zugänglichen Datenbestandes anstellen müsste. Sollten beispielweise von der Rechtsänderung eine Vielzahl von Eintragungen betroffen sein, könnte der damit einhergehende Aufwand die Funktionsfähigkeit der Registerbehörde insgesamt beeinträchtigen.

Es steht daher zu befürchten, dass bei künftigen Rechtsänderungen stets gesonderte Vorschriften über die Tilgung von Eintragungen – entsprechend der §§ 40 bis 42 KCanG – geschaffen werden und die Prüfung der Tilgungsfähigkeit künftig generell den Staatsanwaltschaften übertragen werden soll. Für eine solche generelle Übertragung besteht jedoch kein Anlass: Jedenfalls außerhalb der Verurteilung von Massendelikten, wie sie §§ 40 bis 42 KCanG betreffen, erscheint es zumutbar, beim bisherigen Verfahren zu bleiben: Danach hat das BfJ als registerführende Behörde (ohnehin nur auf Antrag) in Fällen, in denen sich nach einer Rechtsänderung die Voraussetzungen für eine Tilgung nicht unmittelbar aus der Eintragung ergeben, die zur Feststellung der Tilgungsfähigkeit erforderlichen Informationen bei den Staatsanwaltschaften einzuholen (vgl. BR-Drucksache 367/23, Seite 153). Dies führt zwar auch zu gewissem Aufwand bei den Staatsanwaltschaften, entbindet sie aber zumindest von der Durchführung des kompletten Antragsverfahrens.

R 8. Zu Artikel 13 (Artikel 316 EGStGB)

Bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 9

In Artikel 13 ist Artikel 316 wie folgt zu fassen:

„Artikel 316

Noch nicht vollstreckte Strafen im Zusammenhang mit Cannabis nach dem Betäubungsmittelgesetz

Die Vollstreckung von vor dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 15 Absatz 1 dieses Gesetzes] verhängten Strafen für Verhalten, das nach dem Konsumcannabisgesetz oder dem Medizinal-Cannabisgesetz nicht mehr strafbar ist, bleibt unberührt.“

Begründung:

- a) Der durch die entsprechende Anwendung von Artikel 313 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) vorgesehene rückwirkende Straferlass ist sachlich durch die Zwecke des Cannabisgesetzes (CanG) weder geboten noch begründbar:

Die vorgesehene Entkriminalisierung wird im CanG damit gerechtfertigt, dass ein umfangreiches Gesamtpaket für die Zukunft den Gefahren des Cannabishandels und -konsums anders und nach der Begründung erfolgreicher als durch die strafrechtliche Sanktionierung begegnen soll. So zielt das CanG darauf ab, „zu einem verbesserten Gesundheitsschutz beizutragen, die cannabis-bezogene Aufklärung und Prävention zu stärken, den illegalen Markt für Cannabis einzudämmen sowie den Kinder- und Jugendschutz zu stärken. Zum Schutz von Konsumentinnen und Konsumenten soll die Qualität von Konsumcannabis kontrolliert und die Weitergabe verunreinigter Substanzen verhindert werden.“ (vgl. BR-Drucksache 367/23 Seite 1).

Erst dieses Gesamtpaket soll einen Verzicht auf die aufgrund völkerrechtlicher und EU-rechtlicher Verpflichtungen grundsätzlich gebotene strafrechtliche Verfolgung des Umgangs mit dem Betäubungsmittel Cannabis im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung rechtfertigen. Auf dieser Grundlage rechtfertigt „das verfassungsrechtliche Prinzip der Verhältnismäßigkeit bei Handlungen in Bezug auf den Eigenkonsum ein Absehen von Strafverfolgung beziehungsweise Bestrafung im Sinne der Suchtstoffübereinkommen“ (vgl. BR-Drucksache 367/23 Seite 75). Das CanG stelle die Legalisierung von Cannabis unter Berücksichtigung dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung und der Ausnahmen zu wissenschaftlichen und medizinischen Zwecken dar.

Für die bis zum Inkrafttreten des CanG begangenen Taten hingegen bestehen diese zukünftigen, eine Entkriminalisierung nach der Zielsetzung des Gesetzes rechtfertigenden Rahmenbedingungen gerade noch nicht. Vielmehr zielt die vorgesehene Rückwirkung auf Straftaten, die nach den Feststellungen des CanG selbst vom Schwarzmarkt geprägt sind, wobei "der-

zeit Cannabis vom illegalen Markt häufig verunreinigt oder vermennt mit teils gesundheitsgefährdenden Beimischungen an Konsumentinnen und Konsumenten gelangt. (...) Eine große und weiter zunehmende Zahl von Menschen in Deutschland erwerben und konsumieren Cannabis vom Schwarzmarkt mit unkalkulierbaren Risiken für die Gesundheit und den Jugendschutz.“ (vgl. BR-Drucksache 367/23 Seite 76). Eine Rechtfertigung des rückwirkenden Straferlasses für in diesem unregulierten Schwarzmarktumfeld begangene Taten ist nicht erkennbar.

- b) Die Regelung, mit der ein rückwirkender Straferlass bewirkt werden soll, führt zudem zu unannehmbaren und nicht leistbaren Anforderungen an die Länderjustiz betreffend eine sehr große Zahl von Strafvollstreckungsverfahren.

Mit der vorgesehenen Übergangsregelung, nach der Artikel 313 EGStGB entsprechend zur Anwendung kommen soll, würden mit dem Tag des Inkrafttretens der Neuregelung alle bisherigen Verurteilungen ipso iure „erlassen“, soweit sie noch nicht vollstreckt sind. Nach seinem Wortlaut bewirkt Artikel 313 EGStGB, dass nur teilweise vollstreckte Verfahren auch in ihrem noch nicht vollstreckten Teil entfallen, also nicht einfach „zu Ende“ vollstreckt werden dürfen.

Das würde bedeuten, dass sich ohne weitere Regelungen zum jeweiligen Stichtag eine Vielzahl von Verfahren noch in der Vollstreckung befinden würden, unter anderem auch in Strafhaft, in der Ersatzfreiheitsstrafe oder auch in einer Maßregel der Besserung und Sicherung. Die Verurteilten wären dann am Stichtag (siehe hierzu auch die vorgesehene Inkrafttretensregelung in Artikel 15 des Gesetzes) sofort aus der Haft oder der Maßregelvollstreckung zu entlassen.

Da die betroffenen Verfahren aus dem Bereich der Massenkriminalität jedoch in der EDV nur unter „§ 29 BtMG“ erfasst sind und diese Vorschrift auch eine Vielzahl anderer, von der Entkriminalisierung nicht erfasster Fälle umfasst, wird es kaum möglich sein, die betroffenen Verfahren zeitgleich zu identifizieren, zu bearbeiten und erforderlichenfalls die sofortige Entlassung zu bewirken.

In deliktischen Mischfällen (Artikel 313 Absatz 3 EGStGB) wäre zunächst eine gerichtliche Entscheidung zur Neufestsetzung der Strafe herbeizuführen. Hier wird die Lokalisierung der betroffenen Verfahren endgültig zum Problem, da diese Verfahren oftmals auch unter anderen Strafvorschriften (insbesondere der schwersten der zur Verurteilung gelangten Norm) eingetragen sind und sich ohne Sichtung des Urteils die Betroffenheit von dem rückwirkenden Straferlass unter Umständen nicht einmal errahnen lässt.

In den laufenden Strafvollstreckungsverfahren, in denen eine Neufestsetzung der Sanktion erforderlich wird, droht eine Unterbrechung nicht nur der laufenden Haft auch bei schwersten Straftaten – ungeachtet etwaiger Fluchtrisiken – sondern auch eine Unterbrechung von Maßregelvollstreckungen etwa in psychiatrischen Krankenhäusern oder in Entziehungsanstalten – ungeachtet der davon ausgehenden Gefahren und der naheliegenden Beeinträchtigung der Therapie- und Resozialisierungsziele.

Es ist im Übrigen eine Flut von Neufestsetzungsverfahren zu erwarten, die sowohl bei den Strafvollstreckungsbehörden wie auch den Gerichten zu erheblichen Mehrbelastungen und Verfahrensverzögerungen führen dürften.

R
Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 8

9. Hilfsempfehlung zu Ziffer 8

Zu Artikel 13 (Artikel 316 EGStGB) und

Artikel 15 Absatz 4 – neu – (Inkrafttreten)

- a) In Artikel 13 sind in Artikel 316 nach den Wörtern „bedroht sind, ist Artikel 313“ die Wörter „mit der Maßgabe“ einzufügen und nach dem Wort „anzuwenden“ ist der Halbsatz „, dass der Straferlass nach Artikel 313 Absatz 1 und 2 zum [einsetzen: Datum des ersten Tages des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] eintritt“ anzufügen.
- b) In Artikel 15 ist nach Absatz 3 folgender Absatz 4 anzufügen:

„(4) Artikel 13 tritt am [einsetzen: Datum des ersten Tages des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.“

Begründung:

Das für den 1. April 2024 vorgesehene Inkrafttreten des Cannabisgesetzes (CanG) würde unter anderem dazu führen, dass sämtliche Verurteilte, die wegen künftig nicht mehr sanktionierbaren Umgangs mit Cannabis Straf- oder Jugendhaft verbüßen oder sich im Maßregelvollzug befinden, mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes unverzüglich zu entlassen wären. Zu demselben Zeitpunkt wäre die Vollstreckung von Geld- und Ersatzfreiheitsstrafen einzustellen. Soweit neben dem Vorwurf künftig sanktionslosen Umgangs mit Cannabis weitere Delikte zur Aburteilung gekommen sind, wären die Strafen unter Ausklammerung der „Cannabistat“ neu festzusetzen. Die Bewältigung des damit einhergehenden ganz erheblichen Arbeitsaufwandes ist in der zur Verfügung stehenden äußerst geringen Vorbereitungszeit von maximal fünf Wochen beziehungsweise zum Teil nur wenigen Tagen zwischen Verkündung des Gesetzes und seines Inkrafttretens für die beteiligten Staatsanwaltschaften, Gerichte und Justizvollzugsanstalten schlechterdings nicht zu leisten.

Nach der im CanG vorgesehenen Regelung des Artikel 316 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) in Verbindung mit Artikel 313 EGStGB sind rechtskräftig verhängte Strafen wegen Taten, die nach neuem Recht nicht mehr strafbar und auch nicht mit Geldbuße bedroht sind, mit Inkrafttreten des CanG zu erlassen, soweit sie noch nicht (vollständig) vollstreckt sind. Dies hat zur Folge, dass entsprechende Inhaftierte zum Stichtag des 1. April 2024 freizulassen sind und die Vollstreckung entsprechender Geldstrafen einzustellen ist. Um dies umzusetzen, haben die Staatsanwaltschaften – und für Jugendstra-

fen die Jugendgerichte – in einem ersten Schritt eine große Zahl laufender Vollstreckungsverfahren daraufhin zu überprüfen, ob (auch) wegen künftig sanktionsfreien Umgangs mit Cannabis vollstreckt wird. Dies erfordert eine händische Auswertung besagter Verfahrensakten. Elektronische Auswertungen können nur Näherungstreffer erbringen, weil in den Datenverarbeitungssystemen der Justiz bislang lediglich Vergehen nach dem Betäubungsmittelgesetz erfasst werden, ohne nach der Betäubungsmittelart (zum Beispiel Cannabis) und der Menge und oftmals auch ohne nach der konkreten strafbaren Handlung (Erwerb, Besitz, Anbau et cetera) zu differenzieren. Allein in Niedersachsen ist von der Auswertung von weit mehr als 10 000 Verfahren, in Nordrhein-Westfalen von mehreren 10 000 Verfahren auszugehen. Eine Verfahrenszahl in ähnlicher Größenordnung ist auch in anderen Bundesländern zu erwarten.

Entsprechendes gilt gleichermaßen für anhängige Ermittlungs- und gerichtsanhängige Strafverfahren sowie für Verfahren, in denen ein rechtskräftiges Urteil wegen künftig sanktionslosen Umgangs mit Cannabis vorliegt, die Vollstreckung jedoch noch nicht begonnen wurde.

Die sich im Anschluss an die Identifizierung der Verfahren stellende Frage, ob tatsächlich ein künftig sanktionsloses Verhalten vorliegt, erfordert in diversen Fällen eine komplexe inhaltliche Prüfung. Die Staatsanwaltschaften nennen insoweit durchschnittliche Werte von zwischen wenigen Minuten für einfach gelagerte Verfahren bis hin zu 60 Minuten für schwierigere Sachverhalte. Liegt eine künftig sanktionsfreie Handlung vor, gilt es, in einem weiteren Bearbeitungsschritt die betreffenden Verfahren entweder einer Erledigung zuzuführen oder aber eine gerichtliche Neufestsetzung der erkannten Strafen herbeizuführen. Im Rahmen der Neufestsetzung durch die Gerichte werden in einer absehbar großen Zahl von Fällen neue Entscheidungen und in Zweifelsfällen sogar neue Hauptverhandlungen – unter Beteiligung der Staatsanwaltschaft – durchzuführen sein. Diese zu erwartende hohe Zahl von Vorgängen stellt eine außerordentlich starke Belastung für die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit dar.

Unter den Staatsanwaltschaften und Generalstaatsanwaltschaften besteht Einigkeit darüber, dass schon die Identifizierung und inhaltliche Prüfung potenziell betroffener Verfahren bis zum 1. April 2024 nicht geleistet werden kann.

Etwaige Vorarbeiten wurden zusätzlich durch den Umstand erschwert, dass über die Grenzen und den Umfang des künftig sanktionslosen Verhaltens bis zur Verabschiedung des Gesetzes erhebliche Unsicherheit bestand. Schon innerhalb der Bundesregierung konnte bis kurz vor Verabschiedung des Gesetzes darüber offenbar keine Einigung erzielt werden. Vielmehr hatten die Medien über 77 Seiten umfassende Formulierungsvorschläge des Bundesministeriums für Gesundheit berichtet, die im Ergebnis erhebliche Ausweitungen des sanktionslosen Bereichs gegenüber dem Gesetzentwurf vorsahen.

Diese Unsicherheiten zogen sich fort bis auf die parlamentarische Ebene. So hat der Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages erst unter dem 21. Februar 2024 seine Beschlussempfehlung und seinen Bericht vorgelegt. Danach sind jedenfalls gegenüber dem Gesetzentwurf weitere erhebliche Änderungen vorgesehen, die die strafrechtliche Praxis vor zusätzliche Herausforderungen stellen werden. Dies betrifft insbesondere die §§ 34 und 36 KCanG,

wonach nunmehr der Besitz von bis zu 25 Gramm getrocknetem Cannabis im öffentlichen Raum und bis zu 50 Gramm getrocknetem Cannabis am Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt straffrei sein soll. Dies führt zu einer erheblichen Ausweitung des Prüfbedarfs hinsichtlich künftig straffreier Mengen. Neben weiteren ungeklärten Fragen würde insbesondere der Umstand, dass es sich bei den Besitzmengen um getrocknetes Cannabis handeln soll, die Praxis bei der Auswertung von Altverfahren vor zum Teil nicht lösbare Probleme stellen. Denn wenn wie bislang für die Bestimmung von geringen oder nicht geringen Mengen nach dem Betäubungsmittelgesetz auf den Wirkstoffgehalt abgestellt wird, kommt es künftig auf die Materialgesamtmenge an, für die auch der Wassergehalt erheblich ist. Dieser wird für Altverfahren vielfach auch durch einen Gutachter nicht mehr aufzuklären sein, da das Untersuchungsmaterial zur Erstellung von Wirkstoffgutachten vom LKA aufgebraucht oder bereits nach gerichtlicher Einziehung vernichtet wurde beziehungsweise weiter an Masse verloren hat oder schlicht verdorben ist. Jedenfalls aber wird im Zweifelsfall die gerichtliche Klärung zeitaufwendig sein.

Zudem ist seit Langem öffentlich bekannt – und Gegenstand der politischen Diskussion – dass die Staatsanwaltschaften bereits ganz erheblich überlastet sind. Eine zusätzliche Belastung mit den vorstehend geschilderten Auswertungs- und Prüfungsarbeiten ließe befürchten, dass die Behörden ihren gesetzlichen Aufgaben einer effektiven Strafverfolgung und -vollstreckung aus Kapazitätsgründen jedenfalls in Teilbereichen nicht mehr in dem gebotenen Umfang nachkommen könnten.

Dabei wird nicht verkannt, dass die verurteilten Straftäter, gegen die eine Strafe wegen künftig straffreien Verhaltens vollstreckt wird, aus rechtsstaatlichen Gründen beanspruchen können, dass die Strafvollstreckung nicht fortgesetzt wird. Dies führt aber auch zu nicht unerheblichen strafrechtlichen Risiken für die Bediensteten, die die Vollstreckung zu verantworten haben. Nach § 345 Absatz 1 des Strafgesetzbuches (StGB) werden Amtsträger, die zur Mitwirkung bei der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Besserung und Sicherung berufen sind und eine entsprechende Sanktion vollstrecken, obwohl sie nach dem CanG nicht (mehr) vollstreckt werden darf, mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft. Das strafrechtliche Haftungsrisiko ist besonders hoch, weil ein vorsätzliches Verhalten nicht zwingend erforderlich ist, sondern Leichtfertigkeit genügt (§ 345 Absatz 2 StGB).

In diesem Zusammenhang wäre es auch nicht hilfreich, aus Gründen äußerster Vorsicht sämtliche Strafvollstreckungsverfahren im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität – sollten sie sich rechtzeitig identifizieren lassen – auszusetzen. Dann sähen sich die Bediensteten der Staatsanwaltschaften mit Blick auf die Vollstreckungsverfahren, in denen künftig straffreies Verhalten nicht vorliegt oder zur Beendigung der Strafvollstreckung führt, möglicherweise dem strafrechtlichen Vorwurf der Vollstreckungsvereitelung im Amt ausgesetzt (§§ 258 Absatz 2, 258a Absatz 1 StGB).

G 10. Zu Artikel 15 (Inkrafttreten)

Bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 11

Wegen der vielfältigen Herausforderungen, die sich aus den im Cannabisgesetz enthaltenen Regelungen ergeben, sind die im Gesetz enthaltenen Regelungen zum Inkrafttreten nach Auffassung des Bundesrates nicht ausreichend. Das Inkrafttreten des gesamten Gesetzes ist daher auf den 1. Oktober 2024 zu verlegen.

Begründung:

Das vorliegende Gesetz setzt hohe Konsumanreize. Die sich daraus ergebenden Folgen, zum Beispiel alleine für das Suchthilfesystem betrachtet, umfassen insbesondere

- gesteigerten suchtpreventiven Beratungsaufwand gegenüber Konsumierenden und ihren Angehörigen,
- die Notwendigkeit, zu den gesetzlichen Regelungen beraten zu können (entsprechende Kenntnisse müssen durch die Beratenden erlangt werden),
- Schulungsangebote für Präventionsbeauftragte in Anbauvereinigungen (wobei bisher auch keine Mustercurricula zur Verfügung stehen) sowie
- Kooperationen mit den Präventionsbeauftragten der Anbauvereinigungen.

Damit sowohl die kommunalen Suchthilfeangebote als auch die zuständigen Behörden auf kommunaler und Landesebene ausreichend Zeit bekommen, qualitativ ausreichende Lösungen für den Umgang mit diesen immens gesteigerten Anforderungen zu entwickeln, ist ein Inkrafttreten des gesamten Gesetzes erst zum 1. Oktober 2024 vorzusehen.

G 11. Zu Artikel 15 (Inkrafttreten)*

In

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 10

Nach Auffassung des Bundesrates sind vor dem Hintergrund der vielfältigen Auswirkungen des Cannabisgesetzes auf die Länder und Kommunen die im Gesetz enthaltenen Regelungen zum Inkrafttreten nicht ausreichend.

Begründung:

Die Länder und/oder Kommunen sind in nicht unerheblichem Maße von den Vollzugs- und Kontrollaufgaben des Cannabisgesetzes inklusive hoher finanzieller Folgekosten belastet, welche durch die Bundesgesetzgebung veranlasst sind.

* Im Gesundheitsausschuss als Hilfsempfehlung zu Ziffer 10 beschlossen.

[nur G]

Die Bestimmungen des gestuften Inkrafttretens [im Cannabisgesetz] sind aufgrund der vielfältigen Vollzugsauswirkungen auf die Länder und Kommunen [wie

- die Erlaubniserteilungsverfahren für und die Kontrolle der Anbauvereinigungen;
- die Schulung der Präventionsbeauftragten der Anbauvereinigungen;
- die Bereitstellung von breitenwirksamen cannabisspezifischen Präventions- und Suchthilfeangeboten;
- die Schulung von Landesbediensteten hinsichtlich der neuen gesetzlichen Regelungen sowie
- die Bearbeitung von Anträgen zur Feststellung der Tilgungsfähigkeit von Eintragungen im Bundeszentralregister durch die Staatsanwaltschaften]

nicht annähernd umsetzbar. [So sind für die Umsetzung der geplanten Regelungen auf der Vollzugsebene umfangreiche neue organisatorische Strukturen aufzubauen. Dies bedürfte bei der Vielzahl der zu bestimmenden und zu beteiligenden Behörden einer längeren Vorbereitungszeit als den Zeitraum nach der Befassung des Bundesrates in seiner 1042. Sitzung am 22. März 2024 bis zum Inkrafttreten der Regelungen über privaten Eigenanbau und zulässige Besitzmengen zum 1. April 2024 sowie zum Inkrafttreten der Regelungen über die Anbauvereinigungen zum 1. Juli 2024.

Das Mitführen von Cannabis im öffentlichen Raum ab dem 1. April 2024 und die damit verbundene Straffreiheit führt dazu, dass nur illegal erworbenes Cannabis mit sich geführt werden kann, denn zum 1. April 2024 wird es noch keine Ernte oder getrocknetes Material von im Eigenanbau erzeugten Cannabis geben können. Der Lebenszyklus der im Eigenanbau legal angebaute Cannabispflanzen ist zu diesem Zeitpunkt nicht beendet, er kann erst dann legal beginnen. Ein konsequenter Vollzug ist daher nur möglich, wenn das Inkrafttreten des Cannabisgesetzes so geregelt ist, dass nur legal angebautes Cannabis im öffentlichen Raum mitgeführt werden kann.

Für eine effektive Prävention wird ausreichend Zeit zur Vorbereitung benötigt, damit in den Ländern und Kommunen auch die nötigen Kapazitäten aufgebaut werden können.

Schließlich wäre ohne eine Verschiebung des Zeitpunktes des Inkrafttretens des Cannabisgesetzes keinerlei zeitlicher Vorlauf vorgesehen, um die geplante Datenerfassung beziehungsweise -erhebung vor Inkrafttreten des Gesetzes (Baseline-Erhebung) durchzuführen.]

B

12. Der **Verkehrsausschuss** empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetz einen Antrag gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes nicht zu stellen.