

**20.11.24****Antrag****des Freistaates Bayern**

---

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Konsumcannabisgesetzes - Nutzhanfliberalisierung**

Punkt 20 der 1049. Sitzung des Bundesrates am 22. November 2024

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

Zum Gesetzesentwurf allgemein

Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf ab. Er verfestigt die durch das Konsumcannabisgesetz eingeleitete Fehlentwicklung in der Drogenpolitik und führt zu weiteren Vollzugsdefiziten.

Begründung:

- a) Die in § 1 Nummer 9 Buchstabe b KCanG-E vorgesehene Ausweitung der Nutzhanfdefinition im Bereich des sonstigen Umgangs wird die Vollzugsbehörden vor weitere schwer zu lösende Probleme stellen. Nach aktueller Rechtslage ist aufgrund der in § 1 Nummer 9 Buchstabe a KCanG enthaltenen Voraussetzung eines ausschließlich gewerblichen oder wissenschaftlichen Zwecken (die einen Missbrauch zu Rauschzwecken ausschließen) dienenden Umgangs u. a. dann nicht von Nutzhanf – sondern von Cannabis – auszugehen, wenn der Umgang dem Zweck des Eigenkonsums, oder der nichtgewerblichen Weitergabe an Dritte dient. Nach der beabsichtigten Neuregelung würde auch in derartigen Fällen nur noch Nutzhanf vorliegen, sofern das Pflanzenmaterial einen THC-Gehalt von höchstens 0,3 Prozent aufweist, da es auf eine ausschließlich gewerbliche oder wissenschaftliche Zwecksetzung nicht mehr ankommen würde.

Da Nutzhanf von Cannabis mit einem höheren THC-Gehalt äußerlich

nicht unterscheidbar ist, steht zu erwarten, dass der missbräuchliche und nach dem KCanG weiterhin strafbare Umgang mit Cannabis, etwa durch Abgabe an Dritte oder durch die Freimengen des KCanG übersteigenden Besitz vielfach unter dem „Deckmantel“ des behaupteten Vorliegens von bloßem Nutzhanf erfolgen wird. Die Vollzugsbehörden können dann nur über aufwändige (Wirkstoff-)Gutachten feststellen, ob die im KCanG vorgesehenen Bußgeld- und Straftatbestände einschlägig sind. Dies sollte durch das KCanG ausweislich seiner Begründung gerade vermieden werden (BT-Drucksache 20/8704, Einzelbegründung zu § 34 Absatz 1 dritter Absatz dritter Satz). Es wird somit eine weitere Hürde für die Verfolgung cannabisbezogener Kriminalität geschaffen und damit der Jugend- und Gesundheitsschutz zusätzlich geschwächt.

- b) Die Ablehnung der Nutzhanfliberalisierung ist konsequente Folge des Umstandes, dass das KCanG entgegen allen Warnungen von Expertinnen und Experten und dem Widerstand einiger Länder mittlerweile vollständig in Kraft ist, die Cannabislegalisierung, insbesondere das KCanG, jedoch weiterhin aus Gründen des Gesundheits-, Kinder- und Jugendschutzes, der Suchtprävention sowie aus rechtlichen und vollzugstechnischen Gründen ausdrücklich und umfassend abzulehnen ist.

- aa) Ausweislich seiner Begründung verfolgt das KCanG die Ziele, zu einem verbesserten Gesundheitsschutz beizutragen und Kinder- und Jugendschutz sowie Aufklärung und Prävention zu stärken. Keines dieser Ziele wird jedoch erreicht. Vielmehr vernachlässigt das Gesetz die mit dem Genuss von Cannabis verbundenen Gesundheitsgefahren und bietet keine Instrumente zur effektiven Aufklärung und Prävention. Insbesondere für junge Menschen birgt der Konsum von Cannabis erhebliche gesundheitliche Gefahren – mit negativen Langzeiteffekten auf die altersgerechte Entwicklung und einem deutlich erhöhten 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 Gesetzesbegründung (BT-Drucksache 20/8704, Einzelbegründung zu § 34 Absatz 3 Nummer 4 zweiter und dritter Satz) geäußerten Erwartung keinen Anlass gesehen, aufgrund einer Änderung der Risikobewertung neue Grenzwerte für die nicht geringe Menge von Cannabis festzulegen (u. a. BGH-Beschluss vom 18. April 2024, 1 StR 106/24, sowie Beschluss vom 23. April 2024, 5 StR 153/24).

Die im KCanG vorgesehenen Maßnahmen und Regelungen sind 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 bzw. aus dem privaten Umfeld erwerben können.

- bb) Außerdem sind die Regelungen völlig ungeeignet, den Schwarzmarkt für Cannabis sowie die organisierte Kriminalität einzudämmen, vielmehr leisten sie hierzu noch Vorschub. Insbesondere für günstiges Cannabis oder Cannabis mit hohem THC-Gehalt bleibt weiter ein Schwarzmarkt bestehen. Die Sorge, dass Cannabis an andere Personen unzulässigerweise abgegeben wird, ist berechtigt und liegt maßgeblich in den hohen zulässigen Besitzmengen begründet. Die Entwicklung der Cannabissorten lassen mittlerweile – bei optimalen Zuchtbedingungen – Erntemengen bis weit in den dreistelligen Grammbereich pro Pflanze zu. Insofern ist es nicht unwahrscheinlich, dass diese „Überproduktion“ nicht – wie vom Gesetzgeber vorgesehen – vernichtet, sondern illegal gehandelt oder weitergegeben wird.
- cc) In diesem Zusammenhang besonders kritisch zu sehen ist zudem die Straffreiheit des Besitzes unabhängig vom Alter des Käufers und von der Herkunft des Cannabis, sofern die Obergrenze von 25 g im öffentlichen Raum bzw. 50 g am Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nicht überschritten wird, wobei der Besitz von 25 g bis 30 g im öffentlichen Raum bzw. von 50 g bis 60 g am Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt lediglich als Ordnungswidrigkeit eingestuft werden und die Strafbarkeit erst ab 30 g bzw. 60 g beginnt. Dadurch entfällt für Konsumenten jeden Alters die letzte Hemmschwelle, sich Cannabis über illegale Kanäle zu beschaffen. Auch für Händler ist das Verfolgungsrisiko wesentlich geringer, solange sie nie gleichzeitig mehr als 25 g in Besitz haben. Hinzu kommt, dass verdeckte Ermittlungsmaßnahmen nach §§ 100a ff StPO bei schwerer cannabisbezogener Kriminalität aufgrund der durch das KCanG nur unzureichend erfolgten Ergänzung der maßgeblichen Straftatenkataloge nur noch eingeschränkt möglich sind. Besonders gravierend wirkt sich dies 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. Da Cannabis nicht mehr dem Betäubungsmittelgesetz unterfällt, entfaltet auch das Weltrechtsprinzip (§ 6 Nummer 5 StGB) für den Handel mit Cannabis keine Wirkung. Die Verfolgung grenzüberschreitender Kriminalität ohne die mögliche Anwendung des Weltrechtsprinzips ist dadurch erheblich erschwert. Diese Auswirkungen des KCanG, vor denen die Länder bereits während des Gesetzgebungsverfahrens eindringlich gewarnt hatten, fördern daher schwere Drogenkriminalität und machen Deutsch-

land auch für organisierte Kriminalität attraktiver.

Außerdem verursacht das KCanG wie erwartet und mehrfach während des Gesetzgebungsverfahrens durch die Länder angemerkt einen massiven Vollzugs- und Kontrollaufwand und belastet – entgegen der Annahme des Gesetzes – die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte zusätzlich.

Insbesondere die mit Wirkung vom 1. Juli 2024 in Kraft getretenen Regelungen zu den Anbauvereinigungen, nämlich das Erlaubnisverfahren sowie die Überwachung der Anbauvereinigungen, verursachen auf Seiten der Länder einen massiven Kontroll- und Vollzugsaufwand.

Der enorme Zusatzaufwand bei den Staatsanwaltschaften und Gerichten hat sich bereits vor Inkrafttreten des KCanG gezeigt. Die eigentliche Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden – die verfassungsrechtlich gebotene effektive Strafverfolgung – wurde dadurch empfindlich beeinträchtigt. Bei bisher strafbarem Verhalten im Umgang mit Cannabis handelte es sich um Straftaten aus dem Bereich der Massenkriminalität. Der in Artikel 13 CanG geregelte rückwirkende Straferlass hatte in der Folge zur Konsequenz, dass durch die Staatsanwaltschaften und Jugendrichter bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes bundesweit mehr als 210 000 Akten händisch auf ihre sachliche Betroffenheit hin überprüft werden mussten, um bei Inkrafttreten die weitere Strafvollstreckung umgehend einstellen und erforderlichen Haftentlassungen unverzüglich anordnen sowie durchführen zu können. Entsprechende Bedenken und Einwände der Länder, die im Gesetzgebungsverfahren von Anfang an eingebracht wurden, wurden durch die Bundesregierung nicht berücksichtigt.

Seit dem Inkrafttreten der besitz- und konsumbezogenen Regelungen des KCanG zeigen sich erhebliche Vollzugsschwierigkeiten. Insbesondere erweist sich die Überwachung der Konsumverbotszonen als überaus schwierig. So lässt sich die räumliche Ausdehnung der Konsumverbotszonen oft nur mit erheblichem Aufwand bestimmen, was es insbesondere den Kontrollbehörden erschwert, Verstöße konsequent festzustellen und zu verfolgen.

- dd) Schließlich ist die Vereinbarkeit der zentralen Regelungen im KCanG – insbesondere die Vorschriften zu den Anbauvereinigungen – mit völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und der Europäischen Union sowie mit europarechtlichen Vorgaben zweifelhaft.
- c) Seit seinem Inkrafttreten haben sich bereits vielfältige handwerkliche Mängel des KCanG gezeigt, die den Vollzug zusätzlich erschweren, was durch die Nutzhanfliberalisierung noch weiter verstärkt wird. Die Bundesregierung versäumt es jedoch, diese Mängel mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zu beheben. So ist zwar der Konsum von Medizinalcannabis mittels Inhalation in den Konsumverbotszonen des KCanG verboten; allerdings stellt ein Verstoß gegen dieses Verbot – anders als der Konsum von Genusscannabis in Konsumverbotszonen – keine Ord-

nungswidrigkeit 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. Auch die Regelungen des 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. Dabei ist der Bundesregierung diese Gesetzeslücke durchaus bewusst, wie sie in den Auslegungshinweisen „Zulässigkeit der kommerziellen Erzeugung von und des gewerblichen Handels mit Cannabissamen und Cannabisstecklingen (Vermehrungsmaterial) sowie Cannabispflanzen“ vom 8. Mai 2024 selbst dokumentiert. Ein weiteres Beispiel ist das Regelungsdefizit beim Besitz und Anbau von Cannabispflanzen außerhalb des Wohnsitzes, bzw. gewöhnlichen Aufenthalts. Nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 und 2, Absatz 3 Nummer 2 und 3 i. V. m. den §§ 3 und 9 KCanG ist Erwachsenen der Besitz und der Anbau von bis zu drei Cannabispflanzen nur am Wohnort, bzw. gewöhnlichen Aufenthalt erlaubt. Soweit lebende Cannabispflanzen unter Verstoß gegen das im Übrigen bestehende Verbot etwa im öffentlichen Raum oder in Büro- und Geschäftsräumen besessen, bzw. angebaut werden, knüpfen § 34 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c und Nummer 2 Buchstabe a KCanG daran eine Strafbarkeit jedoch nur dann, wenn sich die Tat auf mehr als drei Cannabispflanzen gleichzeitig bezieht. Sofern es sich nur um drei oder weniger Cannabispflanzen handelt, bleibt das verbotene Verhalten ohne Folgen. Es bestehen trotz der offensichtlichen Risiken für den Jugend- und Gesundheitsschutz auch keine Sicherungspflichten, da diese in § 10 KCanG nur für den Wohnsitz, bzw. gewöhnlichen Aufenthalt normiert sind. Auch dieses Regelungskonzept läuft daher den erklärten Zielen des KCanG zuwider.