

Protokollerklärung der Bundesregierung
zum
Gesetz zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften
(Cannabisgesetz - CanG)
(BR-Drs. 92/24 und 92/1/24)

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

I. Ziele des Gesetzes

Cannabis ist trotz Verbots die am häufigsten konsumierte illegale Droge in Deutschland. Die bisherige auf Strafverfolgung ausgerichtete Cannabis-Politik hat die Ziele eines ausreichenden Gesundheits-, Kinder- und Jugendschutzes sowie einer wirksamen Zurückdrängung der Drogenkriminalität nicht erreicht. Eine große und weiter zunehmende Zahl von Menschen in Deutschland erwirbt und konsumiert Cannabis vom Schwarzmarkt mit unkalkulierbaren Risiken für die Gesundheit und den Jugendschutz. Jeder Vierte in der Altersgruppe der 18-25-Jährigen konsumiert mindestens einmal im Jahr Cannabis. Ihre Zahl hat sich zwischen 2010 und 2021 auf 25% fast verdoppelt. Dieser gesellschaftlichen Realität stellt sich das Cannabisgesetz und leitet den überfälligen **Paradigmenwechsel** in der Cannabispolitik ein.

Das Cannabisgesetz ermöglicht unter bestimmten Rahmenbedingungen privaten Eigenanbau sowie gemeinschaftlichen nichtgewerblichen Eigenanbau und die kontrollierte Weitergabe von Konsumcannabis durch Anbauvereinigungen an erwachsene Mitglieder zum Zweck des Eigenkonsums. Durch Information sowie **Beratungs- und Präventionsangebote** werden gesundheitliche Risiken für Konsumierende von Konsumcannabis reduziert. Die cannabisbezogene Aufklärung und Prävention werden gezielt gestärkt.

Die Bundesregierung wird die gesellschaftlichen Auswirkungen des Gesetzes, insbesondere auf Kinder- und Jugendschutz, Gesundheitsschutz und die cannabisbezogene Kriminalität begleitend zum Vollzug des Gesetzes engmaschig evaluieren. Eine erste **Evaluation** der Auswirkungen der Konsumverbote, insbesondere der einzuhaltenden Abstände zu Schulen und anderen Kinder- und Jugendeinrichtungen, auf den Kinder- und Jugendschutz im ersten Jahr nach Inkrafttreten einschließlich der Auswirkungen auf das Konsumverhalten von Kindern und Jugendlichen soll 18 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes vorgelegt werden. Auf Länderwunsch werden darüber hinaus in diesem Zeitraum auch die Besitzmengen sowie Weitergabemengen in Anbauvereinigungen evaluiert. Zwei Jahre nach Inkrafttreten folgt ein Zwischenbericht zu den Auswirkungen des Gesetzes, einschließlich der Auswirkungen auf die cannabisbezogene organisierte Kriminalität. Eine umfassende, abschließende Evaluation des Gesetzes soll vier Jahre nach Inkrafttreten folgen. Die Bundesregierung wird bei allen Evaluationsschritten die Länder eng einbeziehen.

II. Amnestie aus Gerechtigkeitsgründen geboten

Die Bundesregierung erkennt an, dass die Umsetzung der Regelungen zum rückwirkenden Straferlass für die Justizbehörden mit Aufwand verbunden ist. Sie nimmt die hierzu vorgebrachten Bedenken der Länder ernst. Die Regelung eines Straferlasses für noch nicht vollstreckte Strafen für konsumnahe Cannabisdelikte ist aber aus Sicht der Bundesregierung aus Gerechtigkeitsgründen geboten. Sie nimmt Bezug auf die Regelung in Artikel 313 EGStGB, die seit 1974 gilt und von der damaligen sozial-liberalen Koalition eingeführt wurde. Ihr liegt die Überzeugung zugrunde, dass es dem **Gerechtigkeitsgefühl der Bevölkerung** widerspräche, wenn die nach altem Recht ausgesprochenen Strafen noch vollstreckt würden, obwohl das zugrundeliegende Verhalten nach neuem Recht weder straf- noch bußgeldbewehrt ist. Die Anwendung dieser Regelung auch im Fall des Cannabisgesetzes ist eine Frage der Gerechtigkeit und trägt verfassungsrechtlichen Prinzipien Rechnung.

Eine Amnestie zum 1. April 2024 ist laut Aussagen einiger Länder zu kurzfristig, um die Regelung durch die Justiz umzusetzen, und führe zur Überlastung der Justiz. Es könne zudem zu **Haftentschädigungsansprüchen** kommen oder zur Strafbarkeit von Amtsträgerinnen und Amtsträgern, wenn ab dem 1. April 2024 zu erlassende Strafen weiterhin vollstreckt würden. In wie vielen Fällen die Erlassregelung letztlich zur Anwendung kommt und wieviel Aufwand sie erzeugt, dürfte sich erst nach der Auswertung der Akten sicher beurteilen lassen. Die Bundesregierung erinnert dabei aber auch daran, dass Haftentschädigungen oder eine Strafbarkeit von Amtsträgern unwahrscheinlich sind. Denn § 1 Absatz 1 des Gesetzes über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen (StrEG) regelt zur Entschädigung für Urteilsfolgen das Folgende: Wer durch eine strafgerichtliche Verurteilung einen Schaden erlitten hat, wird aus der Staatskasse entschädigt, soweit die Verurteilung im Wiederaufnahmeverfahren oder sonst, nachdem sie rechtskräftig geworden ist, *in einem Strafverfahren* fortfällt oder gemildert wird. Erforderlich ist danach eine strafverfahrensmäßige Rechtskorrektur. Wir gehen davon aus, dass dies bei einer Amnestie, also einer Straffreiheit oder Strafmilderung durch Gesetz, nicht gegeben ist. Nach hiesiger Einschätzung handelt es sich bei Artikel 316p EGStGB-E i.V.m. Artikel 313 EGStGB um eine solche Amnestieregelung.

Eine **Strafbarkeit** wegen einer Vollstreckung gegen Unschuldige (§ 345 StGB) oder einer Freiheitsberaubung (§ 239 StGB) durch Unterlassen oder das Vorliegen von Rechtfertigungs- und Entschuldigungsgründen hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Wenn aber bei der Bearbeitung der für einen Straferlass in Betracht kommenden Verfahren Fehler passieren, die auf einer unzutreffenden Rechtsauslegung beruhen, wird eine Strafbarkeit regelmäßig am fehlenden subjektiven Element scheitern, da die handlungspflichtige Person weder vorsätzlich noch – im Fall des § 345 Absatz 2 StGB – leichtfertig handeln würde. Leichtfertigkeit wäre nämlich nur dann gegeben, wenn der Fehler bei Anwendung eines ganz geringen Maßes an pflichtgemäßer Aufmerksamkeit ohne weiteres vermeidbar gewesen wäre. Zudem dürfte in diesen Fällen der Straftatbestand der Rechtsbeugung (§ 339 StGB) eine Sperrwirkung insoweit entfalten, als weitere Straftatbestände nur zur Anwendung kommen können, wenn ein Fall der Rechtsbeugung vorliegt. Diese kann aber nur vorsätzlich begangen werden. Werden die (gleich dringenden) Verfahren nach und nach **ordnungsgemäß abgearbeitet**, dürfte eine rechtfertigende Pflichtenkollision vorliegen. Danach handelt eine Person hinsichtlich der unterlassenen Handlung gerechtfertigt, wenn sie von mehreren gleichrangigen Handlungspflichten nur eine erfüllen kann.

III. Die Bundesregierung wird weitere Unterstützung bei Kinder- und Jugendschutz/ Suchtprävention leisten

Der Bund ist sich seiner Verantwortung beim Ausbau der Aufklärungs- und Präventionsangebote im Rahmen der Umsetzung des Cannabisgesetzes bewusst. Der Ausbau der Präventionsangebote ist von herausragender Bedeutung für einen verbesserten Kinder- und Jugendschutz. Deshalb sollen Kinder und Jugendliche durch die umfassende und zielgruppenorientierte **Aufklärung** über die Risiken des Cannabiskonsums gezielt erreicht und bestmöglich geschützt werden. Bereits seit August des vergangenen Jahres hat das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) eine **Informationskampagne** aufgesetzt, um gezielt Jugendliche und junge Erwachsene zwischen zwölf und 25 Jahren über die gesundheitlichen und sozialen Risiken des Cannabiskonsums aufzuklären. Diese Informationskampagne werden wir fortsetzen und intensivieren, denn Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene sind aufgrund des Reifeprozesses des Gehirns bis zu einem Lebensalter von 25 Jahren besonders anfällig für psychische, physische und soziale Schäden, die durch Cannabiskonsum verursacht werden können. Der Bund leistet auch durch weitere Maßnahmen seinen notwendigen Beitrag und sagt den Ländern folgende Unterstützung zu:

- Damit eine qualitätsgesicherte nach bundesweit einheitlichen Standards erfolgende Schulung der Präventionsbeauftragten der Anbauvereinigungen möglich ist, wird BMG die Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrates aufgreifen und die Entwicklung eines **Mustercurriculums** zur Schulung der Präventionsbeauftragten der Anbauvereinigung finanzieren und den Ländern zur Verfügung stellen.
- Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) wird ein **Weiterbildungsangebot** für die Suchtpräventionsfachkräfte der Länder und Kommunen entwickeln, das dabei hilft, die Fachkräfte zu den Inhalten des Cannabisgesetzes und zu Cannabispräventionsangeboten des Bundes zu informieren sowie Kenntnisse zur Risikokommunikation zu vermitteln.
- Die BZgA wird zudem **Leitfäden** für die Erstellung eines Gesundheits- und Jugendschutzkonzeptes in den Anbauvereinigungen mit Maßnahmen zur Erreichung eines bestmöglichen Gesundheits- und Jugendschutzes zur Verfügung stellen.
- Die BZgA entwickelt ein strukturiertes, digitales zielgruppenspezifisches **Beratungsangebot** für Konsumentinnen und Konsumenten, an das die Länder Konsumierende verweisen können.
- Die BZgA bietet ausführliche Informationen und Materialien über die Webseite www.infos-cannabis.de an und passt diese fortlaufend an und bietet damit den Suchtpräventionsfachkräften vor Ort einen Überblick über bestehende Maßnahmen sowie konkretes Anwendungsmaterial für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren.
- In enger Abstimmung mit dem Bund-Länderkreis Suchtprävention wird die BZgA weitere **konkrete Angebote und Schulungen** für Erziehungsberechtigte und Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, wie Pädagoginnen und Pädagogen, Jugendhilfe, (Schul-) Sozialarbeit, etc., entwickeln, die in den Lebenswelten der Jugendlichen und jungen Erwachsenen zur Anwendung kommen können.
- Das BMG wird sich dafür einsetzen, dass die für das Haushaltsjahr 2024 zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel zum Ausbau der Cannabisprävention in der Haushaltsaufstellung für die Jahre nach 2024 in Höhe von **6 Millionen Euro** fortgeschrieben werden können. Über diese 6 Millionen Euro hinaus wird der Bund 2024 weitere **1,5 Millionen Euro** in die Umsetzung von **Lebenskompetenzprogrammen**, wie z.B. „Kinder stark machen“ investieren und so einen weiteren signifikanten Beitrag zur Suchtprävention leisten. Darüber hinaus fördert der Bund bis 2027 mit **20 Millionen Euro** die Errichtung des innovativen **Zentrums für Präventionsarbeit** „Welt der Versuchungen“, das ebenfalls einen bedeutenden Beitrag zur Verbesserung der Suchtprävention in Deutschland leisten wird.

Mit den genannten Maßnahmen stärkt der Bund seine Verpflichtung zum Ausbau der Maßnahmen zur Cannabisprävention über die bisherigen Planungen hinaus und wird sich dabei mit den Ländern und Kommunen bei ihren Anstrengungen zum Ausbau der Präventionsangebote abstimmen.

IV. **Klarstellungen und Konkretisierungen bei Anbauvereinigungen, Flexibilisierungen für Behörden**

Einige Länder äußerten Bedenken zum Erlaubnisverfahren der Anbauvereinigungen; es bliebe mit Inkrafttreten am 1. April 2024 zu wenig Zeit zur Etablierung von Erlaubnisverfahren. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass solche Bedenken der initiale Grund für das **gestufte Inkrafttreten** des Gesetzes waren. Um den Ländern Zeit zur Vorbereitung zu geben, ist ein Inkrafttreten der Regelungen, die die Anbauvereinigungen betreffen – auch der Anspruch auf Erlaubniserteilung – drei Monate nach den übrigen Regelungen am 1. Juli 2024 vorgesehen. Das heißt ab dem 1. Juli 2024 müssen die Länder ein Erlaubnisverfahren etabliert haben. Sodann haben die zuständigen Behörden drei Monate nach Eingang *aller* erforderlichen Unterlagen Zeit, über die Erlaubnis zu entscheiden. Die Zeit zwischen dem 1. April und dem 1. Juli 2024 können die Länder also nutzen, um z.B. die zuständige Behörde für die Erteilung der Erlaubnis und die Überwachung der Anbauvereinigungen zu bestimmen.

Darüber hinaus ist die Bundesregierung bereit, im Zusammenhang mit weiteren Bedenken der Länder bzgl. Anbauvereinigungen vor Inkrafttreten der die Anbauvereinigungen betreffenden Regelungen **Flexibilisierungen** für die kontrollierenden Behörden der Länder sowie weitere Konkretisierungen vorzusehen:

- Im Cannabisgesetz ist derzeit eine jährliche **Kontrolle der Anbauvereinigungen** durch die Überwachungsbehörden als Soll-Regelung vorgesehen. Um den Vollzugsaufwand für die Länder zu reduzieren, wird anstelle von „**jährlichen**“ „**regelmäßige**“ Kontrollen vorgesehen. Dies würde den Ländern einen ausreichend flexiblen und *risikobasierten* Handlungsspielraum bei der Umsetzung des Cannabisgesetzes eröffnen, wobei die Kontrolldichte später evaluiert werden sollte.
- Um den gemäß den europarechtlichen Vorgaben erforderlichen nicht-gewerblichen Anbaucharakter der Anbauvereinigungen zum Zwecke des Eigenkonsums sicherzustellen, wird klargestellt, dass zum Zweck des Anbaus **nicht eine Vielzahl von Anbauvereinigungen Anbauflächen am selben Ort** bzw. im selben Objekt betreiben dürfen. So sollen kommerziellen „Plantagen“ vergleichbare Großanbauflächen ausgeschlossen werden, die dem erklärten Zweck eines kleinräumigen, **nichtgewerblichen Eigenanbaus zum Eigenkonsum** durch die aktive Mitarbeit der Mitglieder der jeweiligen Anbauvereinigungen entgegenstehen würden.
- Zudem wird klargestellt, welche Tätigkeiten Anbauvereinigungen **nicht an gewerbliche Anbieter auslagern** dürfen, um eine europarechtswidrige Kommerzialisierung des Anbaus auszuschließen. Vermieden werden soll beispielsweise, dass etwaige Vertragspartner bei der Anmietung von Objekten zum Zwecke des Anbaus zugleich Vermieter, Energielieferant oder die für Objektsicherheit verantwortliche Personen sein können.

Diese Regelungen sind noch **vor dem 1. Juli 2024 bundesrechtlich** sicher zu verankern.