



# Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken auf die Strafverfolgungs- und Ordnungsbehörden

Stand: 13.12.23

# Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag.....	2
2	Sachstand.....	3
2.1	Zwei-Säulen-Modell CARE .....	3
2.2	"Entlastung" der Strafverfolgungsbehörden.....	3
2.3	Erfüllungsaufwand für die „zuständigen Behörden“ .....	4
2.4	Auswirkungen auf die Verkehrsüberwachung.....	5
2.5	Auswirkungen auf den Umgang mit Cannabis durch dieBeschäftigten von Polizei- und Ordnungsbehörden .....	6
3	Bewertung.....	6

# 1 Auftrag

Am 12.04.23 hat das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) die Eckpunkte für ein Zwei-Säulen-Modell zur kontrollierten Abgabe von Genusscannabis vorgelegt.

Die Innenministerkonferenz (IMK) hat sich daraufhin im Rahmen ihrer 219. Sitzung (14.-16.06.23) unter TOP 84 mit der Thematik „Folgen der Abgabe von Cannabis zu Genusszwecken“ befasst und festgestellt, dass die Eckpunkte der Bundesregierung zur Einführung einer kontrollierten Abgabe von Cannabis zu Genusszwecken die zu erwartenden Auswirkungen und Folgen sowie den zusätzlich erforderlichen Aufwand für Prävention und Überwachung weiterhin nur unzureichend beschreiben und viele der damit im Zusammenhang stehenden europa- und verkehrsrechtlichen sowie sicherheits- und gesundheitsrelevanten Problemstellungen darin nicht ausreichend behandelt werden.

Die IMK hat zudem verdeutlicht, dass sie, entgegen der Prognose, die Strafverfolgungspraxis werde durch die Legalisierung entlastet, hohe Anforderungen und Aufwände für die Strafverfolgungs- und Ordnungsbehörden aufgrund der geplanten Änderungen und den damit zusammenhängenden Kontrollzwängen erwartet und eine weitere Belastung der Polizeien von Bund und Ländern durch Überwachungs- und Sanktionierungsaufgaben im Kontext „Cannabis-Legalisierung“ unter allen Umständen zu vermeiden ist.

Der Arbeitskreis II (AK II) wurde beauftragt, auf der Grundlage der Anforderungen und des Aufwands für die Strafverfolgungs- und Ordnungsbehörden sowie weitere für die Umsetzung und Überwachung zuständige Behörden, einen Sachstandsbericht zu ihrer Herbstsitzung 2023 (06.-08.12.23) vorzulegen.

Mit Schreiben des Vorsitzenden des AK II vom 12.07.23 wurde die AG Kripo mit der Umsetzung beauftragt.

Nach Abstimmung aller beteiligter Ressorts und der Kabinettsbefassung am 16.08.23 liegt nunmehr der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum „Entwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiter Vorschriften (Konsumcannabisgesetz – KCanG)“ vor. Dieser dient als Grundlage, um nachstehend die Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken auf die Strafverfolgungs- und Ordnungsbehörden zu beschreiben.

Ausgehend vom Auftrag der IMK wird in der Darstellung nicht darauf eingegangen, ob die mit der Cannabislegalisierung angestrebten Ziele der Bundesregierung erreichbar sind. Zudem sind Widersprüche und Schwächen des KCanG, auf die seitens der Bundesländer im Rahmen der Zuarbeit hingewiesen wurde, nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts

- soweit diese vom Gesetzgeber gewollt sind (z. B. Besitzmenge von 25 Gramm pro Erwachsenen, Besitz von drei Pflanzen pro Erwachsenen pro Haushalt, keine Weitergabe von personenbezogenen Daten von Mitgliedern von Anbauvereinigungen durch die „zuständigen Behörden“ an Fahrerlaubnisbehörden) oder
- in Kauf genommen werden (z. B. privater Eigenanbau de facto nicht überwachbar, Besitzmenge bei Eigenanbau und Mitgliedschaft in einer Anbauvereinigung verleitet zur Weitergabe oder Verkauf, mangelnde Kontrollierbarkeit des Eigenanbaus, Abgabe von Cannabis mit max. 10% THC-Gehalt durch Anbauvereinigungen an Heranwachsende, aber keine Begrenzung im privaten Eigenanbau).

## 2 Sachstand

### 2.1 Zwei-Säulen-Modell CArE

Im April 2023 hat das BMG die Eckpunkte für ein Zwei-Säulen Modell zur kontrollierten Abgabe von Genusscannabis in Stufen (Club Anbau & Regional-Modell) vorgelegt. Dieses sieht in einem ersten Schritt vor, dass zunächst der private und gemeinschaftliche nicht-kommerzielle Eigenanbau von Genusscannabis ermöglicht werden soll. Die zweite Säule soll, zu einem späteren Zeitpunkt, als regional und zeitlich begrenztes Modell die ursprünglich geplante privatwirtschaftliche Produktion und den Vertrieb von Genusscannabis in einem lizenzierten und staatlich kontrollierten Rahmen ermöglichen.

Wesentliche Eckpunkte für den privaten und gemeinschaftlichen Eigenanbau sind

- der Anbau von Genusscannabis durch nicht-gewinnorientierte Vereinigungen und Abgabe an Mitglieder von max. 25 g/Tag und max. 50 g/Monat (30 g für Heranwachsende) zum Eigenkonsum,
- straffreier Besitz/Mitführen in der Öffentlichkeit von bis zu 25 g Cannabis,
- straffreier privater Eigenanbau von bis zu drei Cannabispflanzen in der Wohnung.

Die Legalisierung des privaten und gemeinschaftlichen Eigenanbaus von Genusscannabis zielt gemäß Bekunden der Bundesregierung im Wesentlichen darauf ab, zu einem verbesserten Gesundheitsschutz beizutragen, die cannabisbezogene Aufklärung und Prävention zu stärken, den illegalen Markt für Cannabis einzudämmen sowie Kinder- und Jugendschutz zu stärken.

### 2.2 „Entlastung“ der Strafverfolgungsbehörden

Das noch im Koalitionsvertrag 2021 enthaltene Ziel der Entlastung der Strafverfolgungsbehörden wird im aktuellen Gesetzentwurf nicht mehr explizit als Ziel der Cannabislegalisierung genannt. Dies resultiert aus der Beratung des Bundeskriminalamtes (BKA) im Konsultationsprozess „Cannabis – aber sicher“ des Drogenbeauftragten der Bundesregierung. Im Rahmen des Prozesses wurde seitens des BKA darauf hingewiesen, dass polizeiliche Kontrollen weiterhin stattfinden müssen, sei es bezüglich der mitgeführten Besitzmenge von max. 25 g Cannabis oder bezüglich der in § 5 KCanG festgelegten Konsumverbote<sup>1</sup>.

Zudem wurde im Rahmen des Konsultationsprozesses seitens des BKA deutlich gemacht, dass eine Differenzierung in polizeilichen Kontrollen zwischen legalem Cannabis aus gemeinschaftlichem

---

<sup>1</sup> § 5 CanG sieht folgende Konsumverbote vor:

(1) Der Konsum von Cannabis in unmittelbarer Gegenwart von Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ist verboten.

(2) Der öffentliche Konsum von Cannabis ist verboten

1. in Schulen und in einem Bereich von 200 Metern um den Eingangsbereich von Schulen,
2. auf Kinderspielplätzen und in einem Bereich von 200 Metern um den Eingangsbereich von Kinderspielplätzen
3. in Kinder- und Jugendeinrichtungen und in einem Bereich von 200 Metern um den Eingangsbereich von Kinder- und Jugendeinrichtungen
4. in öffentlich zugänglichen Sportstätten,
5. in Fußgängerzonen zwischen 7 und 20 Uhr und
6. innerhalb des befriedeten Besitztums von Anbauvereinigungen und in einem Bereich von 200 Metern um den Eingangsbereich von Anbauvereinigungen.

(3) In militärischen Bereichen der Bundeswehr ist der Konsum von Cannabis verboten.

Eigenanbau und illegalem Schwarzmarktcannabis nicht möglich ist. Eine solche Differenzierung bedarf aufwändiger kriminaltechnischer Untersuchungen, welche zu einer Überlastung der Kriminaltechnischen Institute des Bundes und der Länder führen würden. Dies wurde bei Erstellung des Gesetzentwurfs berücksichtigt, weshalb bei der erlaubten Besitzmenge von 25 g Cannabis gemäß § 3 Abs. 1 KCanG nunmehr nicht nach der Herkunft differenziert wird.

Insgesamt weist der Gesetzentwurf im Abschnitt „VI Gesetzesfolgen“ eine jährliche Entlastung der Strafverfolgungsbehörden von geschätzt rund 7,9 Mio. Euro mit der Begründung aus, dass sich mit der gesetzlichen Ermöglichung des straffreien Besitzes von Cannabis im Rahmen der in § 3 KCanG genannten Höchstmengen sowie der straffreien Weitergabe in Anbauvereinigungen der Aufwand für die Strafverfolgung durch die Polizei- und Ordnungsbehörden sowie die Staatsanwaltschaften im Bereich der cannabisbezogenen Delikte reduziere.

Die Berechnung des Gesetzgebers basiert dabei auf den in der PKS 2021 erfassten 180.000 konsumnahen Cannabisdelikten. Unter der Prämisse, dass diese künftig nicht mehr strafverfolgt werden, die Fallzahl jährlich konstant bleibt und bei angenommenen Lohnkosten von 43,90 Euro pro Fall/pro Stunde, ergibt die Schätzung eine Reduzierung des Erfüllungsaufwands der Länder um ca. 7,9 Mio. Euro jährlich. Die Belastbarkeit dieser Berechnung kann in Frage gestellt werden, z. B. hinsichtlich der angenommenen Fallbearbeitungszeiten. Weiterhin zu tätigende Sicherstellungen und Beschlagnahmen von Cannabis gemäß § 2 Absatz 4 KCanG, die in der o. g. Anzahl von konsumnahen Cannabisdelikten enthalten sind, werden nicht herausgerechnet, obwohl Sicherstellungsverfahren einen vergleichbaren Aufwand wie Strafverfahren generieren.

Zudem wird die polizeiliche Kontrolle der in § 5 KCanG festgelegten Konsumverbote in der Berechnung nicht berücksichtigt. Im Falle einer Zunahme des öffentlichen Konsums ist insbesondere in eng bebauten und/oder stark frequentierten Stadtteilen, in denen sich Schulen und Kitas in Wohngebieten oder in unmittelbarer Nähe zu Grünanlagen befinden, eine stärkere Polizeipräsenz zur Überwachung der Konsumverbote erforderlich.

Ebenfalls nicht berücksichtigt sind die notwendigen Bereinigungen der polizeilichen Datenbestände, die in vielen Bundesländern im fünf- bis sechsstelligen Bereich liegen dürften. Auch zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit notwendige Aufklärungs- und Präventionskampagnen der Bundesländer werden in der Berechnung des Erfüllungsaufwands nicht berücksichtigt.

Die Folgen der Herausnahme von Cannabis aus dem Anwendungsbereich des Betäubungsmittelgesetzes ohne weitere Anpassungen der Strafprozessordnung d. h. der Wegfall von wichtigen strafprozessualen Maßnahmen zur Aufklärung organisierter Rauschgiftkriminalität gem. § 100a, 100b StPO etc. wurden seitens des BMG bereits erkannt und ein entsprechender Änderungsantrag zur Strafprozessordnung am 08.09.23 an das Bundesministerium für Justiz kommuniziert. Klargestellt wird, dass auch in Bezug auf cannabisbezogene Delikte weiterhin eine konsequente Bekämpfung der organisierten Kriminalität gewährleistet sein muss. Auch dies wurde bei Berechnung des Erfüllungsaufwandes nicht mit berücksichtigt.

## 2.3 Erfüllungsaufwand für die „zuständigen Behörden“

Für die zuständigen Ordnungs- bzw. Verwaltungsbehörden, welche die Erlaubnis für den gemeinschaftlichen Eigenanbau in Anbauvereinigungen nach § 11 KCanG erteilen und die Anbauvereinigungen nach § 27 KCanG überwachen werden, gestaltet sich der Erfüllungsaufwand nach den Schätzungen des Gesetzgebers wie folgt:

Unter der Annahme, dass sich innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes 3.000 Anbauvereinigungen gegründet haben und die Kosten für die Genehmigung bei 1.025 Euro liegen, besteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 1.025.000 Euro in einem Zeitraum von fünf Jahren.

Die regelmäßigen behördlichen Kontrollen der Anbauvereinigungen (einmal jährlich und anlassbezogen), einschließlich der labortechnischen Untersuchungen, wird - unter Berücksichtigung der o. g. Annahme - auf rund 1,5 Mio. Euro jährlich geschätzt.

Die konkrete Belastung der zuständigen Länderbehörden wird davon abhängen, wie sich die Anzahl der Anträge zur Gründung von Anbauvereinigungen entwickelt. Dies wird abhängig von der aktiven Mitwirkungspflicht der Mitglieder von Anbauvereinigungen, den vielfältigen Auflagen gemäß des KCanG, das Maßnahmen zur Qualitätssicherung (§ 18), des Gesundheitsschutzes (§ 21), Sicherungspflichten (§ 22), Maßnahmen zum Kinder- und Jugendschutz sowie der Suchtprävention (§ 23), den Dokumentations- und Berichtspflichten (§ 26) umfasst sowie den zu erwartenden hohen Investitions- und laufenden Kosten, insbesondere den Energiekosten, sein.

## 2.4 Auswirkungen auf die Verkehrsüberwachung

Die Arbeitsgemeinschaft „Verkehrspolizeiliche Angelegenheiten (AG VPA)“ des Unterausschusses Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung (UA FEK) hat sich mit den Auswirkungen und Konsequenzen einer Legalisierung von Cannabis im Kontext der Verkehrssicherheit befasst und dem UA FEK zu dessen 83. Herbstsitzung am 07./08.09.23 den Bericht „Auswirkungen und Konsequenzen einer Legalisierung von Cannabis im Kontext der Verkehrssicherheit (Stand: 09.06.2023)“ vorgelegt. Diesem Bericht ist zu entnehmen, dass unmittelbare, monokausale Auswirkungen der Cannabispolitik eines Landes auf die Straßenverkehrssicherheit aufgrund der verschiedenen individuellen Rahmenbedingungen sowie Einflussfaktoren grundsätzlich schwer zu belegen sind. Jedoch steigt mit zunehmender Liberalisierung der Cannabispolitik die Wahrscheinlichkeit, dass die Verkehrssicherheit beeinträchtigt wird. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Liberalisierung kommerzielle Interessen verfolgt.

Der aktuelle Gesetzentwurf zur Cannabislegalisierung schließt kommerzielle Interessen zwar aus. Dies bedeutet aber nicht, dass Fahrten unter Einfluss von Cannabiskonsum nicht dennoch zunehmen können. Insofern erscheint es sinnvoll, die Kontrolltätigkeit durch den Polizeivollzugsdienst zumindest vorübergehend zu intensivieren, auch um deutlich werden zu lassen, dass Fahren unter dem Einfluss von Cannabis (und anderen Drogen) weiterhin verboten ist.

Welche Aufwendungen in Form von Personal- und Sachkosten (z. B. für die Kontrolltätigkeit, Qualifizierungsmaßnahmen, Drogenvortests, Blutentnahmen und -untersuchungen etc.) erforderlich sein werden, kann nicht pauschal berechnet werden, denn die Höhe der Kosten hängt vom Umfang der Kontrolltätigkeit ab. Diese obliegt der Entscheidung der zuständigen Dienststellen in den Bundesländern. Gleiches gilt für erforderliche Aufklärungs- und Präventionskampagnen zu den Auswirkungen des Cannabiskonsums auf die Verkehrssicherheit.

## 2.5 Auswirkungen auf den Umgang mit Cannabis durch Beschäftigte von Polizeibehörden

Aktuell ist den Beschäftigten von Polizeibehörden der private Umgang mit Cannabis qua Gesetz verboten, d. h. einer innerdienstlichen Regelungslage bedurfte es bislang nicht. Nach Inkrafttreten des KCanG bedarf es jedoch einer entsprechenden Regelung durch den jeweiligen Dienstherrn.

## 3 Bewertung

In der Gesamtschau kann festgestellt werden, dass auf die Strafverfolgungs- und Ordnungsbehörden der Länder zusätzliche Aufgaben und Aufwendungen in Form von Personal- und Sachkosten zukommen werden, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht im Detail beziffert werden können.

Die Höhe der zusätzlichen Aufwendungen wird dabei zum einen davon abhängen, in welchem Umfang die Möglichkeit zum gemeinschaftlichen nicht-kommerziellen Eigenanbau von Genusscannabis angenommen wird (Aufwand für Genehmigung und Überwachung von Anbauvereinigungen).

Zum anderen werden die Intensität, mit der polizeiliche Kontrollen bezüglich der in § 5 KCanG festgelegten Konsumverbote als auch Verkehrskontrollen zur Feststellung von Fahrten unter Einfluss von Cannabis sowie Aufklärungs- und Präventionskampagnen zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit durchgeführt werden, die Höhe der zusätzlich anfallenden Kosten beeinflussen.

Zudem bleibt der Gesetzentwurf zum kontrollierten Umgang mit Konsumcannabisprodukten in vielen Punkten unscharf. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Regelungen des KCanG in den Landesverordnungen konkretisiert werden müssen. Dies wird umfangreiche Abstimmungsverfahren zwischen den Ländern erfordern, um sicherzustellen, dass möglichst einheitliche Verfahrensregelungen in den Ländern etabliert werden.