

## Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Einführung einer kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken

Die Koalitionsfraktionen haben im Koalitionsvertrag 2021 die Einführung einer kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften vereinbart. Dadurch soll die Qualität kontrolliert, die Weitergabe verunreinigter Substanzen verhindert und der Jugendschutz sowie Gesundheitsschutz für Konsumentinnen und Konsumenten bestmöglich gewährleistet werden. Eine Evaluierung des Gesetzes auf gesellschaftliche Auswirkungen soll nach vier Jahren erfolgen.

Nach einem intensiven Austausch mit Expertinnen und Experten sowie Interessengruppen im Rahmen eines vorgeschalteten Konsultationsprozesses unter der Leitung des Sucht- und Drogenbeauftragten der Bundesregierung hat die Bundesregierung die folgenden Eckpunkte vereinbart, die als Grundlage für die Erarbeitung gesetzlicher Regelungen zur Einführung einer kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken dienen. Die nachfolgende Zusammenfassung gibt einen Überblick über die geplanten Inhalte:

Die Einführung einer kontrollierten Abgabe von Genusscannabis an Erwachsene verfolgt das Ziel, zu einem verbesserten Jugendschutz und Gesundheitsschutz für Konsumentinnen und Konsumenten sowie zur Eindämmung des Schwarzmarktes beizutragen. Bei der Umsetzung des Koalitionsvorhabens berücksichtigt die Bundesregierung dessen völker- und europarechtlichen Rahmen. Sie wird dazu u.a. bezüglich der bestehenden völkerrechtlichen Abkommen eine Interpretationserklärung abgeben und den Gesetzentwurf im Rahmen einer Notifizierung bei der EU-Kommission vorlegen. Das Vorhaben kann dabei flankiert werden durch einen Einsatz Deutschlands für einzelne Änderungen/Aktualisierungen auf EU- und Völkerrechtsebene.

Cannabis und Tetrahydrocannabinol (THC) werden künftig rechtlich nicht mehr als Betäubungsmittel eingestuft. Genusscannabis, Medizinalcannabis und Nutzhanf werden vollständig aus dem Anwendungsbereich des Betäubungsmittelgesetzes ausgenommen und die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen in einem gesonderten Gesetz festgelegt.

Die Produktion, die Lieferung und der Vertrieb von Genusscannabis werden innerhalb eines lizenzierten und staatlich kontrollierten Rahmens zugelassen. Der Erwerb und der Besitz bis zu einer Höchstmenge von 20 bis 30 Gramm Genusscannabis zum Eigenkonsum im privaten und öffentlichen Raum werden straffrei ermöglicht; privater Eigenanbau wird in begrenztem Umfang erlaubt. Mit Inkrafttreten der geplanten Neuregelung sollen laufende Ermittlungs- und Strafverfahren zu dann nicht mehr strafbaren Handlungen beendet werden.

Anbau und Vertrieb von Genusscannabis unterliegen einer strikten staatlichen Kontrolle. Der Vertrieb von Genusscannabis darf mit Alterskontrolle in lizenzierten Fachgeschäften und ggf. Apotheken erfolgen. Abgabestellen müssen Auflagen in Bezug auf Sachkunde, Beratung und räumliche Lage erfüllen. Werbung für Cannabisprodukte wird untersagt. Für die Umverpackung von Cannabisprodukten gibt es strenge Vorgaben.

Für Genusscannabis werden Darreichungsformen zum Rauchen und Inhalieren sowie zur nasalen und oralen Aufnahme (Kapseln, Sprays, Tropfen) erlaubt. Es werden Vorgaben festgelegt, um die Qualität und Reinheit sicherzustellen. Synthetisch hergestellte Cannabinoide werden nicht zugelassen.

Als Mindestaltersgrenze für den Verkauf und den Erwerb von Genusscannabis wird die Vollendung des 18. Lebensjahres des Erwerbers festgelegt. Wegen des erhöhten Risikos für cannabisbedingte Gehirnschädigungen in der Adoleszenz wird geprüft, ob für die Abgabe von Genusscannabis an Erwachsene bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres eine Obergrenze für den THC-Gehalt festgelegt wird.

Umsätze aus Verkäufen von Genusscannabis sollen der Umsatzsteuer unterliegen. Daneben ist die Einführung einer besonderen Verbrauchssteuer („Cannabissteuer“) vorgesehen.

Die cannabisbezogene Aufklärungs- und Präventionsarbeit sowie zielgruppenspezifische Beratungs- und Behandlungsangebote werden weiterentwickelt, insbesondere ist es notwendig, niedrigschwellige und flächendeckende Frühinterventionsprogramme zur Konsumreflexion für konsumierende Jugendliche einzuführen. Die Evaluation der gesellschaftlichen Auswirkungen ist nach vier Jahren vorgesehen.

Zu den geplanten Inhalten im Einzelnen:

## **I. Rechtlicher Rahmen für die Umsetzung des Koalitionsvorhabens**

### Internationaler und europäischer Rechtsrahmen

1. Völkerrechtlich stehen drei Übereinkommen im Mittelpunkt, die den Umgang mit Suchtstoffen wie Cannabis klar limitieren, davon insbesondere das VN-Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988 (UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances). Europarechtlich sind insbesondere das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) und der Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates v. 25.10.04 zu bedenken. Hinzu kommen die unionsrechtlichen Wirkungen der drei Übereinkommen, v.a. aufgrund des EU-Beitritts zum VN-Übereinkommen 1988 und durch die grundsätzliche Bindung der

EU-Mitgliedstaaten an EU-Verhandlungslinien für Sitzungen der VN-Suchtstoffkommission.

### *Völker- und europarechtliche Bewertung*

2. Der genannte rechtliche Rahmen bietet begrenzte Optionen, das Koalitionsvorhaben umzusetzen. Die Option einer nur eingeschränkten Legalisierung mit dem Fokus auf Eigenanbau zum persönlichen Konsum und Eigenbesitz würde hinter dem Auftrag des Koalitionsvertrages zurückbleiben. Vor diesem Hintergrund präferiert die Bundesregierung die Option, eine Interpretationserklärung gegenüber den übrigen Vertragsparteien der internationalen Übereinkommen und den internationalen Drogenkontrollgremien abzugeben, nach welcher sie diese Umsetzung des Koalitionsvertrages – unter bestimmten engen Voraussetzungen staatlicher Reglementierung und Verbesserung der Standards in den Bereichen Gesundheits- und Jugendschutz sowie Bekämpfung des illegalen Drogenhandels – als mit dem Zweck und den rechtlichen Vorgaben der Übereinkommen vereinbar erklärt.

Diese Interpretation erfolgt mit Blick auf die deutsche Rechtsordnung und die BVerfG-Rechtsprechung<sup>1</sup> und baut auf einer bereits bei Ratifizierung des UN-Abkommens 1988 abgegebenen Interpretationserklärung<sup>2</sup> auf. Für eine Vereinbarkeit mit dem Zweck der völkerrechtlichen Vorgaben können ein enger staatlich kontrollierter Rahmen, der Anbau sowie die Abgabe und der Konsum von Cannabis unter Verbesserung der Standards beim Gesundheitsschutz sowie die Bekämpfung der internationalen und nationalen Drogenkriminalität angeführt werden. Europarechtlich ist Deutschland darauf angewiesen, dass die EU-Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten sowie der EuGH dem Interpretationsansatz Deutschlands folgen und das SDÜ und den EU-Rahmenbeschluss 2004 sowie die ggf. unionsrechtlich geltenden Bestimmungen des VN-Übereinkommens 1988 entsprechend auslegen.

3. Alle Wege zur Umsetzung des Koalitionsvertrages sind mit unterschiedlichen völker- und europarechtlichen Risiken verbunden, die die Bundesregierung geprüft und bewertet hat. Bei der o.g. Interpretation besteht die Gefahr der Kritik sowohl in internationalen Gremien (z.B. der VN-Suchtstoffkommission) wie von anderen Staaten. Europarechtlich wird es auf eine enge und transparente Abstimmung ankommen, damit EU-Kommission und Mitgliedsstaaten dem Interpretationsansatz Deutschlands folgen und um das Risiko von Vertragsverletzungsverfahren und/ oder Staatshaftungsansprüchen zu minimieren, über die letztlich der EuGH zu entscheiden hätte. Das Vorhaben

---

<sup>1</sup> Der sog. „Cannabis-Beschluss“ des BVerfG aus 1994 stellt einerseits klar, dass für den Konsum von Cannabis der Schutzbereich der allg. Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG eröffnet ist, sowie, dass soweit die Strafvorschriften des BtMG Verhaltensweisen mit Strafe bedrohen, die ausschl. den gelegentlichen Eigenverbrauch geringer Mengen von Cannabis vorbereiten u. nicht mit Fremdgefährdungen verbunden sind, die Strafverfolgungsorgane nach dem Übermaßverbot von Verfolgung der in § 31a BtMG bezeichneten Straftaten grds. abzusehen haben.“ (BVerfGE 90, 145)

<sup>2</sup> Bei der Ratifikation des VN-Übereinkommens 1988 hat die Bundesrepublik bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 30.11.1993 bereits eine Interpretationserklärung abgegeben: „Nach dem Verständnis der Bundesrepublik Deutschland können die in Artikel 3 Abs. 2 genannten Grundzüge der Rechtsordnung einem Wandel unterliegen.“ (BGBl 1994 II – Nr. 17 vom 27.4.1994 – S. 496).

kann dabei flankiert werden durch einen Einsatz Deutschlands für einzelne Änderungen/ Aktualisierungen auf EU- und Völkerrechtsebene.

#### *Notifizierungsverfahren*

4. Nach der sog. Transparenz-Richtlinie (RL (EU) 2015/1535) besteht eine Notifizierungspflicht bei der Europäischen Kommission für ergebnisbezogene technische Vorschriften. Mit der Notifizierung des zu erarbeitenden Regelungsentwurfs beginnt eine dreimonatige Stillhaltefrist, während der die Vorschrift nicht verabschiedet werden darf und die EU-Kommission oder ein Mitgliedstaat eine ausführliche Stellungnahme abgeben können. Tritt dieser Fall ein, verlängert sich die Stillhaltefrist um weitere 3 Monate und erfordert zudem eine Reaktion. Die EU-Kommission behält sich stets vor, auch noch zu einem späteren Zeitpunkt ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, wenn sie der Auffassung ist, dass eine Vorschrift gegen EU-Recht verstößt. Eine Notifizierung nach der Dienstleistungsrichtlinie (Art. 15 Abs. 7 und Art. 39 Abs. 5, Unterabsatz 2 und 3) kann auch nach Erlass der Vorschriften erfolgen (keine Stillhaltefrist). Der Zeitpunkt der Notifizierung wird zwischen den Ressorts abgestimmt und muss spätestens vor Kabinetttbefassung erfolgen.

#### Änderungen im nationalen Rechtsrahmen

##### *Streichung von Cannabis und THC aus dem Betäubungsmittelrecht*

5. Alle Änderungen im nationalen Recht müssen das Ziel eines hohen Jugendschutzes und Gesundheitsschutzes für Konsumentinnen und Konsumenten sowie der effektiven Bekämpfung der Drogenkriminalität und Eindämmung des Schwarzmarkts berücksichtigen. Cannabis (Pflanze, Cannabisharz) und THC werden dabei künftig rechtlich nicht mehr als Betäubungsmittel im Sinne des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) eingestuft. Genusscannabis, Medizinalcannabis und Nutzhanf werden vollständig aus dem Anwendungsbereich des BtMG ausgenommen und die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen werden in einem gesonderten Gesetz festgelegt. Es gibt eine klare rechtliche Abgrenzung zwischen Genusscannabis, Medizinalcannabis und Nutzhanf mit einem eigenständigen Regelungsregime, wobei die bereits bestehenden Regelungen zu Medizinalcannabis grundsätzlich nicht inhaltlich angepasst werden sollen. Medizinalcannabis (Pflanze und Zubereitungen aus Pflanze) kann weiter nach den bereits geltenden sozialrechtlichen Voraussetzungen als Arzneimittel verschrieben werden.

##### *Sonderregelungen zu Nutzhanf und Cannabidiol (CBD)*

6. Der maximale THC-Wert für Nutzhanf sollte entsprechend des ab 1. Januar 2023 gelten den EU-Rechts z.B. auf 0,3 Prozent festgelegt werden. Zum Umgang mit Cannabidiol (CBD)-Produkten müssen ggf. besondere Regelungen getroffen werden.

##### *Sanktionierung*

7. Die Produktion, die Lieferung und der Vertrieb von Genusscannabis innerhalb einer legalisierten,

lizenzierten Produktions-, Liefer- und Vertriebskette sind grundsätzlich straffrei. Der Erwerb und der Besitz bis zu einer Höchstmenge von 20 bis 30 Gramm Genusscannabis (getrocknete Pflanzen) zum Eigenkonsum im privaten und im öffentlichen Raum sind unabhängig vom konkreten THC-Gehalt und Herkunft straffrei. Denn in der Praxis kann der THC-Wert sowie die Herkunft des Genusscannabis nur mit hohem labortechnischen Aufwand festgestellt werden. Dadurch ist eine Entlastung der Strafverfolgungsbehörden im Hinblick auf aufwändige und unverhältnismäßige labor-technische Untersuchungen bezüglich des THC-Gehalts bei Genusscannabis (getrockneten Pflanzen) zu erwarten. Überdies wird geprüft, ob in einem Gesetzentwurf andere pauschale Gewichts- oder Mengengrenzen für Harz bzw. Flüssigkeiten zu berücksichtigen sind, die die ggf. unterschiedliche Wirkpotenz berücksichtigen.

8. Eigenanbau zum Eigenkonsum wird in begrenztem Umfang gestattet und ist straffrei, d.h. drei weibliche blühende Pflanzen pro volljähriger Person, und mit besonderen Kinder- und Jugendschutzregelungen flankiert, z.B. Pflanzen und Erträge aus dem Eigenanbau sind vor dem Zugriff durch Kinder und Jugendliche zu schützen. Der Eigenanbau ist ggf. anzeigepflichtig. Der Verkauf von Samen und Setzlingen wird reguliert.
9. Für Minderjährige bleiben die bisher strafrechtlich bewehrten Verhaltensweisen, insbesondere Anbau, Erwerb und Besitz von Genusscannabis weiterhin verboten (verwaltungsrechtliches Verbot). Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und im Hinblick auf die gewünschte Entkriminalisierung werden jedoch Handlungen, die Erwachsenen gestattet werden, auch für Minderjährige nicht strafbewehrt. Eine geeignete Behörde wie z.B. das Jugendamt kann Minderjährige bei Besitz zu einer Teilnahme an einem Frühinterventions- oder Präventionsprogramm verpflichten (siehe dazu III. Kinder- und Jugendschutz).
10. Jenseits der vorstehend genannten Bereiche machen sich Erwachsene wie Minderjährige weiterhin strafbar, u.a. beim Handeltreiben und Inverkehrbringen ohne Lizenz unabhängig von der Menge sowie bei Erwerb, Besitz und Anbau oberhalb der jeweils erlaubten Mengen. Für die entsprechenden Grundtatbestände wird ein Strafraum von Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe gelten. Es werden Straftatbestände mit erhöhten Strafraum bei besonders schweren Fällen und Qualifikationstatbestände, die sich grundsätzlich an der Systematik des BtMG orientieren, sowie Ordnungswidrigkeitstatbestände eingeführt. Die kontrollierte Abgabe von Genusscannabis an Erwachsene ist die Reaktion auf eine geänderte Risikobewertung, so dass auf allen Ebenen geringere Strafraum als im BtMG sachgerecht sind. Zu den besonders schweren Fällen gehören z.B. Handlungen im Hinblick auf eine nicht geringe Menge oder gewerbsmäßiges Handeln, die mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren geahndet werden sollen. Tathandlungen mit besonderem Gefährdungspotential, insbesondere solche, die üblicherweise der organisierten Kriminalität zuzurechnen sind und/oder die besonders kinder- und jugendgefährdend sind, werden als Verbrechen mit einer Strafbewehrung nicht unter einem Jahr qualifiziert, beispielsweise bandenmäßiges Handeltreiben, Handeltreiben in nicht geringer Menge unter Mitführung einer Waffe, die gewerbsmäßige Abgabe von Cannabis an Minderjährige durch eine Person über 21 Jahre oder die Bestimmung eines

Minderjährigen zum Handeltreiben o.ä. durch eine Person über 21 Jahre.

Vor allem aus völker- und unionsrechtlicher Sicht soll im weiteren Verfahren geprüft werden, ob die Ein- und Ausfuhr generell oder nur bei Überschreiten der zulässigen Besitzmenge strafbewehrt verboten werden soll, für ersteres könnten ggf. Artikel 71 Abs. 1 bis 3 SDÜ und das Ziel sprechen, den Drogentourismus einzudämmen.

Der Verstoß beispielsweise gegen Lizenzierungsvorgaben, Aufzeichnungspflichten oder unerlaubte Werbung stellt eine Ordnungswidrigkeit dar und kann mit einer Geldbuße geahndet werden (siehe ergänzend Ziffer 33).

### *Strafverfolgung*

11. Vor dem Inkrafttreten der geplanten Neuregelungen obliegt es den Strafverfolgungsbehörden der Länder von der Strafverfolgung abzusehen und die geltenden Opportunitätsvorschriften (insbes. § 31a BtMG) anzuwenden. Eine diesbezügliche Abstimmung unter den Ländern wird angeregt. Mit Inkrafttreten der geplanten Neuregelung werden laufende Ermittlungs- und Strafverfahren durch die bereits in der StPO vorgesehenen Möglichkeiten beendet. Zu prüfen bleibt, ob Übergangsvorschriften für noch nicht abgeschlossene Strafvollstreckungsmaßnahmen erforderlich sind. Die Einzelheiten zu etwaigen verfahrensrechtlichen Regelungen werden geprüft. Zudem soll dem berechtigten Interesse Betroffener an der Beseitigung des Makels der Verurteilung Rechnung getragen werden. Dazu sollen eingetragene Verurteilungen aus dem Bundeszentralregister, die ausschließlich wegen einer Handlung eingetragen sind, für die das Gesetz künftig keine Strafe mehr vorsieht (insbes. Besitz, Erwerb und Anbau von Cannabis bis zu einer Höchstmenge von 20 bis 30 Gramm bzw. von drei weiblichen blühenden Pflanzen, s.o.), getilgt werden. Die Voraussetzungen der Tilgungen auf Antrag sollen in einem noch zu bestimmenden Verfahren festgestellt werden.

### *Straßenverkehrsrecht*

12. Ob die kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken Auswirkungen auf die geltenden Grenzwerte im Straßenverkehr und den Ausnahmetatbestand für die bestimmungsgemäße Einnahme eines für einen konkreten Krankheitsfall verschriebenen Arzneimittels im Rahmen des Ordnungswidrigkeitendelikts des § 24a Abs. 2 Satz 3 StVG (Fahrten unter der Wirkung der in der Anlage zu § 24a Abs. 2 Straßenverkehrsgesetz genannten psychoaktiven Substanzen) haben, kann nur unter Einbeziehung der einschlägigen Fachgremien festgestellt werden. Die Regelungen über die Zulässigkeit von Fahrten unter der Wirkung von psychoaktiven Substanzen wie Cannabis im Straßenverkehr orientieren sich dabei ausschließlich an den Erfordernissen der Straßenverkehrssicherheit. Die vorstehenden Ausführungen gelten für die einschlägigen Vorschriften des Schiffsfahrtsrechts, die auf die Grenzwerte im Straßenverkehr Bezug nehmen und einen entsprechenden Ausnahmetatbestand enthalten, entsprechend. In der Luftfahrt findet § 4a des Luftverkehrsgesetzes Anwendung.

## II. Abgabevorschriften

### *Darreichungsformen, Abgabe und Qualität*

13. Synthetisch hergestellte Cannabinoide werden nicht zugelassen. Es werden nur bestimmte Formen von Cannabis zu Genusszwecken erlaubt. Erlaubt werden Darreichungsformen zum Rauchen, Inhalieren, zur nasalen und oralen Aufnahme in Form von Kapseln, Sprays und Tropfen. Eine Erweiterung auf sogenannte Edibles (andere Erzeugnisse als Lebensmittel, die zur oralen Aufnahme angeboten werden) wird spätestens im Rahmen der Evaluierung des Gesetzes (vgl. Ziffer 40) geprüft. Die Bundesregierung wird zudem prüfen, ob ein produktbezogenes, regionales Modellprojekt den erforderlichen Jugend- und Gesundheitsschutz für Konsumentinnen und Konsumenten gewährleisten kann.
14. Die kontrollierte Abgabe von Cannabis zu Genusszwecken erfolgt in behördlich zugelassenen und überwachten Geschäften, ggf. auch in Apotheken. Die lizenzierten Geschäfte sind alleine auf den Verkauf und die Beratung im Hinblick auf Genusscannabis ausgerichtet; eine Verknüpfung mit dem Verkauf anderer Genussmittel wie Tabak und Alkohol findet nicht statt. Pro Erwerbsvorgang darf lediglich eine Höchsterwerbsmenge pro Person entsprechend der maximalen Eigenbesitzmenge abgegeben werden, wobei keine Abgabe für Dritte erfolgen darf. Die Betreiber und das Verkaufspersonal der lizenzierten Geschäfte sind verpflichtet, einen Sachkundenachweis zu erbringen sowie spezifische Beratungs- und Präventionskenntnisse nachzuweisen. Überdies wird pro Verkaufsstelle ein Ansprechpartner für den Jugendschutz benannt. Bei jedem Kauf wird ein Beratungsgespräch angeboten. Darüber hinaus werden bei Verkauf von THC-haltigen Produkten aufklärende Informationen über Cannabis, einen risikoarmen Konsum sowie über Risiken des Konsums und Hinweise auf Beratungs- und Behandlungsstellen mitgegeben, die dem Produkt beiliegen und zusätzlich über einen QR-Code auf der Verpackung abrufbar sind.
15. Für Genusscannabis werden Vorgaben festgelegt, um die Qualität und Reinheit sicherzustellen. THC-Gehalte müssen ausgewiesen werden. Außerdem werden Vorgaben zu Pflanzenschutzmitteln, Mykotoxinen und Mikroorganismen gemacht (z.B. Festlegung von Höchstgrenzen). Vermischungen mit Tabak und Nikotin sowie der Zusatz von Aromen werden nicht zugelassen.

### *Werbung, Verpackung und Nichtraucherchutz*

16. Es gilt ein generelles Werbeverbot für Genusscannabis. Genusscannabis wird in Umverpackungen (neutrale Verpackung) ohne werbendes Design verkauft. Werbende Kaufanregungen durch Verkaufsstellen im Außenauftritt oder im Internet sind nicht erlaubt. Zulässig sind lediglich sachliche Informationen, beispielsweise über den Ort der kontrollierten Abgabe.
17. Auf der Umverpackung sind die folgenden Hinweise verpflichtend zu deklarieren: Hersteller/An-

bauer; Anbauland; Gewicht; Erntedatum; Sorte; Mindesthaltbarkeit, THC- und CBD-Gehalt, Warnhinweise im Hinblick auf Altersgrenze, keinen Konsum während der Schwangerschaft und keinen Konsum im Zusammenhang mit dem (bevorstehenden) Führen eines Fahrzeugs oder dem Bedienen von Maschinen. In der Packungsbeilage müssen die folgenden Hinweise enthalten sein: Suchtrisiken, inklusive eines Hinweises auf mögliche neurologische und gesundheitliche Schäden bei einem Konsum unter 25 Jahre; notwendige Vorkehrungen zum Kinder- und Jugendschutz, Hinweise auf Suchtberatungsstellen, Informations-Website der Bundesregierung (vgl. Ziffer 25); Wechselwirkungen mit Medikamenten und bei Mischkonsum mit anderen THC-haltigen Produkten sowie zur Straßenverkehrstauglichkeit bzw. zum Bedienen von Maschinen; kein Konsum während Schwangerschaft und Stillzeit. Überdies wird auf Angebote in leichter Sprache verwiesen.

18. Das Bundesnichtraucherschutzgesetz wird um den Passus ergänzt, dass die Regelungen auch gelten, wenn Produkte in Verbindung mit Cannabis geraucht werden; ein darüber hinaus gehender Nichtraucherschutz entsprechend der Regelungen für Tabak muss sichergestellt sein.

### **III. Kinder- und Jugendschutz**

19. Nur Erwachsenen ist der Zugang zu den lizenzierten Verkaufsstellen gestattet. Um dies zu gewährleisten, erfolgt bereits beim Betreten der lizenzierten Verkaufsstelle (in Apotheken: vor Abgabe) eine konsequente Alterskontrolle. Bei Verstoß gegen die Kontrollpflicht droht der Lizenzverlust. Die kontrollierte Abgabe von Genusscannabis erfolgt in kindersicheren Behältern in einer neutralen Verpackung. Notwendige Mindestabstände von Cannabisfachgeschäften zu Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie Begrenzung der flächenbezogenen Dichte an Fachgeschäften unter Berücksichtigung der Bevölkerungsdichte sind einzuhalten. Im Bereich von Schulen, Kitas, auf Spielplätzen, in öffentlichen Parks sowie an weiteren Orten, an denen sich Kinder und Jugendliche regelmäßig aufhalten, wie z.B. Fußgängerzonen bis 20 Uhr, wird der öffentliche Konsum von Genusscannabis verboten. Länder erhalten überdies die Möglichkeit, weitergehende Einschränkungen zu beschließen.
20. Als Mindestaltersgrenze für den Verkauf und den Erwerb (vgl. Ziffer 9) von Genusscannabis wird die Vollendung des 18. Lebensjahres des Erwerbers festgelegt. Verstöße der Lizenznehmer gegen diese Vorgabe werden als Ordnungswidrigkeit verfolgt. Wegen des erhöhten Risikos für cannabisbedingte Gehirnschädigungen in der Adoleszenz wird geprüft, ob für die Abgabe von Genusscannabis an Erwachsene bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres eine Obergrenze für den THC-Gehalt festgelegt wird.
21. Zum Schutz minderjähriger Konsumierender sind bereits nach geltendem Recht familiengerichtliche Maßnahmen gem. § 1666 BGB gegen die sorgeberechtigten Eltern möglich, wenn das körperliche, geistige oder seelische Wohl des Kindes oder sein Vermögen gefährdet wird und die Eltern nicht gewillt oder nicht in der Lage sind, die Gefahr abzuwenden. Eine solche Maßnahme kann auch die Verpflichtung der Eltern sein, Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und der Gesundheitsfürsorge für ihr Kind in Anspruch zu nehmen (§ 1666 Abs. 3 Nr. 1 BGB), wozu auch die Verpflichtung



gehören kann, dass das Kind an einem Frühinterventions- bzw. Präventionsprogramm o.ä. teilnimmt.

22. Daneben werden auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG verbindliche Jugendschutzmaßnahmen unmittelbar gegenüber Minderjährigen eingeführt, wie beispielsweise die Teilnahme an Frühinterventions- und Präventionsprogrammen im Falle des für den Minderjährigen verbotenen Erwerbs oder Besitzes (als Ausgleich für den durch die Aufgabe der Strafbarkeit begründeten Wegfall des strafrechtlichen Instrumentariums bei Beibehaltung entsprechender Verbotsregelungen).
23. Auch Folgemaßnahmen im Hinblick auf die künftige Straffreiheit von Minderjährigen sind gesetzlich zu regeln, z.B. die präventive Sicherstellung und Einziehung von Cannabis.
24. Handlungen, die besonders jugendgefährdend sind, z.B. Abgabe, Verabreichung und Überlassung von Cannabis an Minderjährige, werden mit einem erhöhten Strafraum geahndet (vgl. Ziffer 10).

#### **IV. Information, Beratung und Prävention**

##### *Information*

25. Bundesweit wird eine einheitliche Plattform errichtet, die Informationen zum Gesetz sowie vorhandene Angebote für Prävention, Beratung, Behandlung sowie zu Wirkung, Risiken und „safer-use“-Hinweise bündelt. Die cannabisbezogenen Aufklärungs- und Präventionsarbeit bei der BZgA wird weiterentwickelt. Die cannabisbezogene Forschung, auch zu etwaigen Auswirkungen der kontrollierten Abgabe von Cannabis auf den Straßenverkehr, wird ausgebaut. Die Bundesregierung begleitet die kontrollierte Abgabe von Cannabis medial und kommunikativ, auch bereits vor Eintritt in den Gesetzgebungsprozess. Dabei sollten die Gründe für die Regulierung, d.h. bestmöglicher Jugendschutz sowie Gesundheitsschutz für Konsumentinnen und Konsumenten, wie auch Aspekte der Straßenverkehrssicherheit im Fokus stehen.

##### *Frühintervention bei konsumierenden Jugendlichen*

26. Es werden niedrigschwellige flächendeckende Frühinterventionsangebote zur Konsumreflektion für konsumierende Jugendliche, möglichst unter Einbeziehung der Erziehungsberechtigten eingeführt. Außerdem werden die zielgruppenspezifischen Beratungs- und Behandlungsangebote, insbesondere für jugendliche Cannabis-Konsumierende unter Einbezug der Erziehungsberechtigten fortentwickelt und ausgebaut.

##### *Prävention*

27. Die universelle, selektive und indizierte Prävention in den Lebenswelten wird ausgebaut, v.a. in Schulen, Berufsschulen, im Internet und sozialen Medien, in Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen, in Einrichtungen, die mit kognitiv eingeschränkten Personen arbeiten, in Sportvereinen sowie in der

Arbeitswelt (insbesondere bei direkten Risiken im Umgang mit Maschinen o. Fahrzeugen). Präventive Maßnahmen im Rahmen des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe werden ausgebaut und sichergestellt.

28. Daneben werden auch Informations-, Präventions- und Fortbildungsangebote für erwachsene Zielgruppen (konsumunerfahrene Personen, Vielkonsumierende, Erziehungsberechtigte, Pädagoginnen und Pädagogen, Jugendhilfe, (Schul-) Sozialarbeit, Schwangere, Verkehrsteilnehmende, Ältere, die Medikamente konsumieren, etc.) ausgebaut.
29. Die Finanzierung und Ausgestaltung der neuen Maßnahmen wird im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten sichergestellt.

## V. Anbau, Vertrieb, Lizenzierung, Kontrolle und Besteuerung

### *Anbau*

30. Für den qualitativ hochwertigen Anbau unter Beachtung der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung werden geeignete Kriterien für die Produktion entwickelt. Als zulässige Anbauformen kommen insbesondere Indooranbau unter Kunstlicht als auch der Anbau in Gewächshäusern in Betracht, um eine angemessene Qualitätskontrolle sicherzustellen.

### *Lizenzierung und Kontrolle*

31. Anbau und Vertrieb unterliegen einer strikten staatlichen Überwachung durch Lizenzierung und Kontrolle. Durch eine staatlich kontrollierte Lieferkette wird der Gesundheitsschutz gewährleistet sowie organisierte Kriminalität eingedämmt. Um zu verhindern, dass Ware aus dem Schwarzmarkt in die legale Lieferkette gelangt – und umgekehrt –, bedarf es einer strengen staatlichen Kontrolle auf allen Stufen. Die gesamte Liefer- und Handelskette (Anbau, Verarbeitung, Transport, Großhandel, Einzelhandel) ist einem Kontrollsystem (Track and Trace) zu unterwerfen, das eine Dokumentation der einzelnen Schritte in der Kette einschließt.
32. Die Erzeugung, Aufbereitung, Lagerung, der Transport und der Verkauf von Genusscannabis sollen nur erlaubt sein, wenn ein Lizenznehmer vom Lizenzgeber ein Recht (Lizenz) für die Ausübung der Tätigkeit erhalten hat.
33. Lizenzgeber sind Behörden des Bundes bzw. der Bundesländer. Für die Lizenzvergabe wird eine Gebühr erhoben. Der Lizenzgeber oder eine andere von ihm beauftragte Einrichtung hat das Recht, alle Glieder der Lieferkette daraufhin zu überprüfen, ob sie ihren Vorgaben nachkommen. Verstöße gegen Lizenzierungsvorgaben stellen eine Ordnungswidrigkeit dar und können mit einer Geldbuße geahndet werden. Bei wiederholt ordnungswidrigem Verhalten kann dies strafrechtlich verfolgt werden und die Lizenz ist zu entziehen.
34. Lizenznehmer können natürliche oder juristische Personen sein, die den folgenden Ansprüchen genügen:

- Nachweis der erforderlichen Zuverlässigkeit; dabei wäre eine Lizenz mindestens zu versagen, wenn der/die Antragstellende oder die mit der Leitung des Geschäfts beauftragte Person in den letzten fünf Jahren vor Stellung des Antrages wegen eines Verbrechens oder wegen eines einschlägigen Vergehens rechtskräftig verurteilt worden ist (die Einzelheiten werden im weiteren Verfahren geprüft),
- Nachweis der erforderlichen Zuverlässigkeit der Personen, die Zugang zu Cannabispflanzen oder daraus hergestellten Erzeugnissen haben,
- Nachweis der erforderlichen Sachkunde des Antragstellers oder der mit der Leitung des Geschäfts beauftragten Person,
- Nachweis des Eintrags des wirtschaftlich Berechtigten in ein Unternehmensregister der EU,
- Nachweis einer im Verhältnis zum beantragten Lizenzumfang ausreichenden finanziellen Bonität.

Lizenznehmer sind verpflichtet, dem Lizenzgeber oder von ihm beauftragten Einrichtungen Einblick in alle Aspekte ihrer Tätigkeit im Zusammenhang mit Genusscannabis zu gewähren.

35. Für die einzelnen Elemente der Lieferkette besteht die Möglichkeit, jeweils eine eigene Lizenz zu erwerben. Im Einzelnen handelt es sich dabei um Erzeugung von Cannabisblüten etc. einschließlich Trocknung und Bearbeitung der Rohware, Trimmung der Blüten einschließlich Trocknung, Transport, Aufbereitung und Lagerung, Großhandel, Einzelhandel, Qualitätsanalysen, Saatgutherstellung und/oder Stecklingsvermehrung sowie Forschung. Die Laufzeit der Lizenz ist zeitlich befristet und kann auf Antrag mehrmals verlängert werden. Die Verlängerung kann versagt werden, wenn dem Lizenzgeber Gründe vorliegen, die das Vertrauen in die ordnungsgemäße Abwicklung der in der Lizenz angegebenen Tätigkeiten erschüttern. Für die Lizenz wird ein Mengenumfang festgelegt. Genusscannabis ist auf allen Stufen der Lieferkette vor dem unberechtigten Zugriff Dritter zu schützen. Zur Schadensverhütung, insbesondere durch Diebstahl oder Betrug, ist zu prüfen, ob für die Lizenzerteilung ein Schutzkonzept zu erarbeiten ist, das bei der Antragstellung zur Zulassung eingereicht und vor Produktionsbeginn umgesetzt sein muss.

### *Vertrieb*

36. Nach vorläufiger Einschätzung ist ein internationaler Handel von Cannabis zu Genusszwecken auf Basis bzw. im Einklang mit bestehenden internationalen Rahmenbedingungen nicht möglich. Die internationalen Rahmenbedingungen ermöglichen lediglich einen Handel von Drogen zu medizinischen oder wissenschaftlichen Zwecken und dies auch nur unter strengen Voraussetzungen. Unabhängig davon wäre bei einer beabsichtigten Einfuhr, Ausfuhr oder Durchfuhr das geltende Unionszollrecht zu beachten (Abgabe von Zollanmeldungen etc.). Die nationale Nachfrage müsste nach dieser vorläufigen Einschätzung durch Produktion in Deutschland gedeckt werden.
37. Der Vertrieb von Genusscannabis erfolgt in lizenzierten Fachgeschäften. Es wird geprüft, ob zusätz-

lich auch Fachgeschäfte mit Konsummöglichkeit zugelassen werden sollten. Um einerseits ein hohes Schutzniveau durch fachkundiges Personal und andererseits eine zügige und weite Verbreitung legaler Vertriebsstellen zu erreichen, könnte es sinnvoll sein, sowohl spezialisierte Fachgeschäfte als auch den Verkauf in Apotheken zuzulassen. So könnte der Schwarzmarkt wegen des breiteren Angebots, insbesondere auch im ländlichen Raum, effektiver zurückgedrängt werden.

38. Ob und inwieweit ein Online- bzw. Versandhandel an Privatpersonen durch behördlich zugelassene Geschäfte erlaubt werden soll, bedarf spätestens im Rahmen der Evaluierung (vgl. Ziff. 40) weiterer Prüfung. Bei der Prüfung müssen insbesondere Aspekte des Jugendschutzes, der Bekämpfung des Schwarzmarktes, aber auch der Versorgung von ländlichen Regionen und von Personen mit Mobilitätshemmnissen berücksichtigt werden. Ziel muss sein, dass im Online- bzw. Versandhandel eine vergleichbare Sicherheit wie im stationären Handel gewährleistet wird sowie vergleichbare Kontrollmöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden bestehen.

### *Besteuerung*

39. Bei einer Legalisierung werden Umsätze aus Verkäufen von Cannabis/cannabishaltigen Waren automatisch der Umsatzsteuer unterliegen. Daneben ist die Einführung einer besonderen Verbrauchssteuer („sog. Cannabissteuer“) vorgesehen. Der Steuertarif ist so zu wählen, dass die gesundheitspolitische Lenkungswirkung eintritt. Eine steuerliche Bemessung anhand des THC-Gehaltes erscheint sachgerecht. Auch der höchstmögliche Steuertarif, der bei Produkten mit höheren THC-Gehalten zur Anwendung gelangt, muss zu einem Endverbraucherpreis (einschließlich Umsatzsteuer) führen, welcher dem Schwarzmarktpreis nahekommt. Eingeführt werden soll eine lineare Besteuerung anhand des THC-Gehalts (x Euro je Gramm THC-Gehalt). Hierdurch wird eine klare und einfach nachvollziehbare Besteuerungsgrundlage mit ausgeprägter Lenkungswirkung geschaffen. Dabei kann die lineare Besteuerung proportional oder progressiv ausgestaltet werden. In jedem Fall ist die Vereinbarkeit mit EU-Recht, insbesondere der EU-Verbrauchssteuersystemrichtlinie und der Tabaksteuer-richtlinie sicherzustellen.

## **VI. Evaluation**

40. Die gesellschaftlichen Auswirkungen des Gesetzes – u.a. auf den Gesundheits-, Kinder- und Jugendschutz und auf den Bereich der Straßenverkehrssicherheit – sollen nach vier Jahren und darüber hinaus evaluiert werden. Das BMG hat einen Auftrag vergeben zur Erhebung von Indikatoren, die für die Evaluation erforderlich sind. Zudem wird in diesem Auftrag herausgearbeitet, welche Daten bereits vorhanden sind und welche Daten noch erhoben werden müssen. Eine Basiserhebung soll noch vor Inkrafttreten des Gesetzes durchgeführt werden.
41. Die durch Änderungen des nationalen Rechts vorgenommenen Maßnahmen, die finanzielle Belastungen oder personelle Mehrbedarfe zur Folge haben, stehen unter einem generellen Haushaltsvorbehalt. Haushaltsverhandlungen werden insoweit nicht präjudiziert.

