

Beschlussempfehlung und Bericht **des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)**

zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Wieland Schinnenburg, Konstantin Kuhle, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/515 –

Cannabis-Modellprojekte ermöglichen

A. Problem

Die Antragsteller stellen fest, dass der Kampf gegen den Cannabiskonsum mit den Mitteln der Repression als gescheitert angesehen werden müsse. Der Konsum von Cannabis stelle sich längst als ein Massenphänomen dar, das in weite Teile der Bevölkerung vorgedrungen sei. Es müssten neue Wege in der Suchtprävention eingeschlagen werden, die auf eine bessere Kontrolle von Cannabis abzielten und zu einer Verbesserung des Gesundheits- und Jugendschutzes beitragen.

B. Lösung

Die Antragsteller fordern, dass für eine Neuausrichtung in der Suchtprävention über die kontrollierte Abgabe von Cannabis nachgedacht werden müsse. Für ein solches Vorhaben fehle es aber an einer fundierten wissenschaftlichen Grundlage. Eine solche lasse sich durch Modellprojekte zur Erforschung der kontrollierten Abgabe von Cannabis als Genussmittel gewinnen.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Die Kosten wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 19/515 abzulehnen.

Berlin, den 5. Juni 2019

Der Ausschuss für Gesundheit

Erwin Rüdgel
Vorsitzender

Stephan Pilsinger
Berichtersteller

Bericht des Abgeordneten Stephan Pilsinger

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/515** in seiner 14. Sitzung am 22. Februar 2018 zusammen mit den Drucksachen 19/832 und 19/819 in erster Lesung beraten und zur Beratung an den Ausschuss für Gesundheit überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Antragsteller führen aus, dass nach Angaben der Bundesregierung in Deutschland etwa 1,2 Millionen Personen zwischen 18 und 64 Jahren monatlich oder häufiger Cannabis konsumierten. Bei 630 000 Personen erfolge der Konsum sogar wöchentlich oder häufiger. Die Behauptung der Bundesregierung, die präventive Wirkung der Strafandrohung würde die Verfügbarkeit und Verbreitung von Cannabis einschränken, müsse anhand dieser Zahlen in Zweifel gezogen werden. Vielmehr stelle der Konsum von Cannabis ein Massenphänomen dar, das in breiten Teilen der Bevölkerung angekommen sei. Daher müsse über eine kontrollierte Abgabe von Cannabis nachgedacht werden. Die Antragsteller konstatieren, dass die Kenntnisse der Bundesregierung über die Auswirkungen von Cannabis auf die Gesellschaft zu gering ausgeprägt seien. Zur Erforschung einer kontrollierten Abgabe von Cannabisprodukten sei die Durchführung von Modellprojekten dringend notwendig. Bisher habe sich die Bundesregierung geweigert, Forschungsprojekte zu genehmigen, da sie Modellprojekte zu einer kontrollierten Abgabe von Cannabis als grundsätzlich nicht vereinbar mit dem Schutzzweck des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) betrachte. Eine Erlaubnis im Sinne des § 3 Absatz 2 BtMG könne nur zu wissenschaftlichen oder anderen im öffentlichen Interesse liegenden Zwecken erteilt werden. Die Antragsteller erklären, dass eine kontrollierte Abgabe von Cannabis im öffentlichen Interesse liege und auch für die Wissenschaft von großem Interesse sei. Durch sie könne man die Qualität der Cannabisprodukte sicherstellen und das Risiko verringern, dass Konsumenten an verunreinigte oder fehlerhafte Produkte gerieten. Das trage zu einer Verbesserung des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung bei. Außerdem könne man mit einer kontrollierten Abgabe die Polizei, Staatsanwaltschaft und Justiz erheblich entlasten und Kosteneinsparungen ermöglichen. Daneben ließen sich durch eine Besteuerung der Cannabisprodukte erhebliche Einnahmen erzielen. Die dadurch eingesparten und gewonnenen Mittel könne man zur Bekämpfung der Kriminalität in anderen Bereichen sowie zur Suchtprävention und zum Jugendschutz einsetzen. Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) habe die Fachaufsicht über das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM), bei dem die Zuständigkeit für eine Genehmigung von Cannabis-Modellprojekten liege.

Die Antragsteller fordern die Bundesregierung dazu auf, die Grundlagen für eine Genehmigung von Cannabis-Modellprojekten zu schaffen. Für den Fall, dass rechtliche Gründe gegen das Vorhaben sprächen, sei die Bundesregierung aufgefordert, die Beseitigung der entgegenstehenden Gründe durch einen Gesetzentwurf sicherzustellen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im Ausschuss

Der Ausschuss für Gesundheit hat in seiner 7. Sitzung am 18. April 2018 seine Beratung zu dem Antrag auf Drucksache 19/515 sowie zu den Drucksachen 19/832 und 19/819 aufgenommen und beschlossen, eine öffentliche Anhörung durchzuführen.

Die öffentliche Anhörung zu der Vorlage auf Drucksache 19/515 sowie zu den Drucksachen 19/832 und 19/819 fand in der 18. Sitzung am 27. Juni 2018 statt. Als sachverständige Organisationen waren eingeladen: Bundesärztekammer (BÄK), Bundespsychotherapeutenkammer (BptK), Deutsche Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde e. V. (DGPPN) und Drogenhilfe Köln gGmbH, GKV-Spitzenverband. Als Einzelsachverständige waren geladen: Prof. Dr. Lorenz Böllinger, Deutscher Rechtswissenschaftler,

emeritierter Professor für Strafrecht und Kriminologie an der Universität Bremen, Dr. Konrad F. Cimander, Facharzt für Allgemeinmedizin, Suchtmedizin, Dr. Raphael Gaßmann, Geschäftsführer der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) e.V., Prof. Dr. Justus Haucap, Direktor des Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE) Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Prof. Dr. Ursula Havemann-Reinecke, Universität Göttingen, Abteilung Psychiatrie und Psychotherapie, Dr. Eva Hoch, Leitung der Forschungsgruppe Cannabinoide des Klinikums der LMU, Kerstin Jüngling, Geschäftsführerin, Leitung der Fachstelle für Suchtprävention im Land Berlin, Hans-Günter Meyer-Thompson, Arzt und Suchtmediziner, Maximilian Plenert, Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei sens media, Prof. Dr. Rainer Thomasius, Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf, Ärztlicher Leiter des Suchtbereichs, Uwe Wicha, Leiter einer Klinik für Drogenrehabilitation, Hubert Wimber, Polizeipräsident a. D., Vorsitzender der LEAP Deutschland (Law Enforcement Against Prohibition Deutschland) und Georg Wurth, Geschäftsführer des Deutschen Hanfverbandes. Auf das entsprechende Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung und die als Ausschussdrucksachen verteilten Stellungnahmen der Sachverständigen wird verwiesen.

Der Ausschuss hat seine Beratung zu dem Antrag auf Drucksache 19/515 sowie zu der Vorlage auf Drucksache 19/832 in seiner 50. Sitzung am 5. Juni 2019 fortgesetzt und abgeschlossen.

Als Ergebnis empfiehlt der **Ausschuss für Gesundheit** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag auf Drucksache 19/515 abzulehnen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte fest, dass die Bundesregierung mit ihrer Drogenpolitik einen ausgewogenen Ansatz verfolge, der auf Prävention, Beratung und Behandlung sowie die Bekämpfung von Drogenkriminalität setze. Im Februar dieses Jahres habe die WHO zudem klar gestellt, dass Cannabis weiterhin unter das UN-Suchtübereinkommen von 1961 falle und sich dessen Verwendung ausschließlich auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke beschränken solle. Es sei zweifelhaft, ob durch den Antrag der Fraktion der FDP auf Drucksache 19/515 eine effektivere Suchtprävention erreicht werden könne. Die zur Rechtfertigung der Modellprojekte angeführten Argumente seien teilweise fragwürdig. Zudem seien die Gesundheitsgefahren, die vom Cannabismissbrauch gerade für Jugendliche und Heranwachsende ausgingen, medizinisch erwiesen und könnten zu ernsthaften körperlichen und psychischen Beeinträchtigungen führen. Die im Antrag von der Fraktion DIE LINKE. auf Drucksache 19/832 geforderte Entkriminalisierung könne aufgrund der angeführten Gefahren des Cannabiskonsums nicht Ziel ihrer Politik sein. Durch die präventive Wirkung der Strafandrohung werde die Verfügbarkeit und Verbreitung von Cannabis bewusst eingeschränkt. Es sei vielmehr sinnvoll, sich auf die Versorgung von schwerstkranken Patienten mit cannabis-haltigen Arzneimitteln zu beschränken. Aufgrund der genannten Argumente werde man daher beide Anträge ablehnen.

Die **Fraktion der SPD** wies darauf hin, dass es ihr schwer falle, den Antrag der Fraktion der FDP ablehnen zu müssen. Es sei zu Recht darauf hingewiesen worden, dass es in der Frage des Umgangs mit Cannabis generell keine Einigkeit in der Koalition gebe. Mittlerweile würden aber glücklicherweise bei einzelnen Personen des Koalitionspartners Überlegungen angestellt, die zumindest hinsichtlich der Modellprojekte in die richtige Richtung gingen. Die Durchführung von Modellprojekten sei dazu geeignet, nicht nur das ob, sondern auch das wie im Umgang mit Cannabis zu erproben. Die Fraktion stellte fest, dass es unterschiedliche Vorstellungen gebe, auf welche Weise eine kontrollierte Abgabe von Cannabis erfolgen solle. Auch wenn die Durchführung von vernünftig evaluierten Modellprojekten für die Entscheidung hilfreich sei, wolle man das Thema in Abstimmung mit dem Koalitionspartner angehen. Man freue sich über das Treiben der Opposition und werde, wenn man so weit sei, einen eigenen und ausgereiften Vorschlag vorlegen. Man sei aber guter Dinge, dass man auch vorankomme. Hinsichtlich des Antrags der Fraktion DIE LINKE. betrachte man es als vollkommen richtig, dass die Kriminalisierung eines der Kernprobleme darstelle. Es sei wichtig, an dieser Stelle anzusetzen und die Bemühungen über die Durchführung von Modellprojekten hinaus voranzutreiben. Derzeit werde man allerdings auch diesen Antrag ablehnen.

Die **Fraktion der AfD** konstatierte, dass ein Modellprojekt den Einstieg in die Legalität bedeuten würde. Eine Aufweichung der Regelungen lehne man generell ab. Eine solche hätte auch unerwünschte psychologische Effekte zur Folge. Den Erziehungsberechtigten stünden im Falle einer Legalisierung gegenüber ihren Kindern kaum noch Argumente gegen einen Konsum von Cannabis zur Verfügung. Die Bundesregierung habe zu diesem Thema eine eindeutige und überzeugend formulierte Antwort gegeben. In dieser sei geschrieben worden, dass die CaPRis-Studie zum Potenzial und den Risiken vom Cannabiskonsum ein detailreiches Bild zu unterschiedlich

ausgeprägten Risiken für akuten und chronischen Cannabiskonsum aufzeige. Zudem hätten die evidenzbasierenden Fakten gezeigt, dass durch den Konsum ein erhöhtes Risiko für negative psychische, organische und soziale Konsequenzen bestehe. Eine nicht geringe Zahl an Personen suchten wegen des problematischen Konsums ambulante oder stationäre Einrichtungen der Suchthilfe in Deutschland auf. Die Fraktion der AfD wies darauf hin, dass eine Behandlung in den Einrichtungen hohe Kosten verursache. Aus der Anhörung sei zudem deutlich geworden, dass ungeheure Summen nötig seien, um die Menschen in den Gefängnissen von den Drogen wegzubekommen. Die Aussage der Fraktion der FDP, dass eine kontrollierte Abgabe zu einer Einsparung von Kosten führe, sei daher nicht überzeugend. Da man in jeder Legalisierung und Aufweichung eine Gefahr für die Gesellschaft sehe, lehne man beide Anträge ab.

Die **Fraktion der FDP** bekräftigte, dass die Prohibition im Bereich des Genusscannabis gescheitert sei. Trotz jahrzehntelanger Strafandrohung würden etwa vier Millionen Menschen regelmäßig Cannabis konsumieren. Durch den Verkauf auf dem Schwarzmarkt und der damit häufig verbundenen geringeren Qualität des Cannabis entstünden für die Konsumenten erhebliche gesundheitliche Gefahren. Außerdem setze man für die Strafverfolgung erhebliche finanzielle Mittel ein. Die Antragsteller konstatierten, dass die dafür aufgewendeten Ressourcen sich sinnvoller für die Verfolgung von anderen Straftaten aufwenden ließen. Die zum Thema durchgeführte Anhörung habe sie in dieser Auffassung bestärkt. Zwar verfolge die Fraktion der FDP langfristig das Ziel, eine kontrollierte Abgabe von Genusscannabis zu ermöglichen, man wolle den konservativen Kräften im Ausschuss aber mit dem Antrag zur Durchführung von Modellprojekten eine goldene Brücke bauen. Selbst wenn man sich gegen eine kontrollierbare Abgabe von Cannabis ausspreche, könne man zumindest einem Modellprojekt zustimmen, um auf dieser Weise herauszufinden, welcher der richtige Weg sei. Man sei optimistisch, dass ein Modellprojekt zu dem Ergebnis komme, dass eine kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsenen zu einer wesentlichen Verbesserung führe. Den Antrag der Fraktion DIE LINKE. lehne man allerdings ab, da es nicht um eine kontrollierte Abgabe, sondern um eine generelle Straffreiheit bei Erwachsenen gehe. Ein solches Vorhaben decke sich nicht mit der Intention der Fraktion der FDP.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, dass es vier Millionen Menschen in Deutschland gebe, die gelegentlich oder regelmäßig Cannabis konsumierten. Diese Menschen sähen sich nach der jetzigen Gesetzeslage einem strafrechtlichen Vorwurf ausgesetzt. Das Strafrecht gelte als das schärfste Schwert des Staates. Die für einen strafrechtlichen Vorwurf notwendige Erheblichkeit liege beim Besitz von Cannabis in geringen Mengen nicht vor. Die Antragsteller konstatierten, dass die Festlegung der geringen Mengen durch die Bundesländer uneinheitlich erfolgt sei. Es sei absurd, dass sich der strafrechtliche Vorwurf von Bundesland zu Bundesland unterscheide. Auch die Möglichkeit, von der Strafe oder Strafverfolgung abzusehen, ändere nichts daran, dass die strafrechtliche Verfolgung im Ermessen der Staatsanwaltschaft stehe. Daher sehe der Antrag die sofortige Entkriminalisierung einer bundeseinheitlich festgelegten Menge vor, bei der das Verfahren zwingend einzustellen sei. Auch aus gesundheitspolitischer Sicht spreche vieles für eine Legalisierung. Es sei nicht ein Fall bekannt, an dem ein Mensch an dem Konsum von Cannabis gestorben sei. Dass die Fraktion der FDP den Antrag der Fraktion DIE LINKE. ablehne, könne man nicht verstehen, da es keinen Sinn mache, für die Legalisierung von Cannabis zu sein, sich aber gleichzeitig gegen eine Entkriminalisierung auszusprechen. Auch wenn man der Überzeugung sei, dass für eine Durchführung von Modellprojekten kein Bedürfnis mehr bestehe, wolle man dem Antrag der Fraktion der FDP zustimmen, da jeder Schritt in Richtung einer kontrollierten Abgabe als richtig anzusehen sei.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, die auf Prohibition ausgerichtete Politik sei gescheitert. Auf dem Schwarzmarkt gebe es keinen Gesundheits- und Jugendschutz. Es sei hinreichend belegt, dass der Schwarzmarkt die potenziellen Risiken von Cannabis erhöhe. Dort sei es jedem möglich, an Cannabis zu gelangen und es finde keinerlei Deklaration statt. Oft seien in den Cannabisprodukten schädliche Beimischungen enthalten. Ein besonders großes Problem gehe von den synthetischen Cannabinoiden aus. Während bei natürlichem Cannabis kein Todesfall bekannt sei, sei dies bei den auf dem Schwarzmarkt angebotenen synthetischen und gestreckten Cannabisprodukten anders. Die Fraktion wies zudem darauf hin, dass sich die Mediziner in den Justizvollzugsanstalten entgegen der Aussagen der Fraktion der AfD gerade für eine kontrollierte Freigabe aussprächen. Außerdem entwickle sich in Polizei- und Justizkreisen sowie zunehmend im Bereich der Medizin die Haltung zugunsten einer vernunftgeleiteten Abgabe. Dem Antrag der Fraktion der FDP werde man zustimmen, da die Durchführung von Modellprojekten ein wichtiger Schritt sei. Allerdings erreiche man mit einem bloßen Absehen von der Strafverfolgung keine komplette Reduktion der unsinnigen Strafverfolgung, da der Tatbestand vor einer Einstellung zunächst weiter aufgenommen werden müsse. Besser sei es die Strafbarkeit zu streichen. Dennoch werde man

dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. zustimmen, da sich eine solche Regelung für die Nutzerinnen und Nutzer als wünschenswerter erster Schritt darstelle.

Berlin, den 5. Juni 2019

Stephan Pilsinger
Berichtersteller

