



Sachstand

Zur Zustimmungsbedürftigkeit und Verfassungsmäßigkeit des Referentenentwurfs eines Cannabisgesetzes

Zur Zustimmungsbefähigung und Verfassungsmäßigkeit des Referentenentwurfs eines Cannabisgesetzes

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 091/23
Abschluss der Arbeit: 16.08.2023 (zugleich letzter Abruf der Internetfundstellen)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Überblick	4
2.	Zustimmungsbedürftigkeit aufgrund Gesetzgebungskompetenz	4
3.	Zustimmungsbedürftigkeit aufgrund Verwaltungskompetenz	5
4.	Zustimmungsbedürftigkeit aufgrund Finanzverfassung	5
5.	Durchgriffsverbot auf die Kommunen gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG	6

1. Überblick und Zusammenfassung

Gesetze, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen („zustimmungsbedürftige Gesetze“), werden im Grundgesetz (GG)¹ abschließend aufgezählt (Enumerationsprinzip).² Bereits eine einzige zustimmungsbedürftige Norm macht ein Gesetz als Ganzes zustimmungsbedürftig (Einheitstheorie).³ Der **Referentenentwurf des „Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften“ (CanG-E)**⁴ enthält, wie im Folgenden näher ausgeführt wird (vgl. unten 2. bis 4.), keine solche Norm und bedarf daher **nicht der Zustimmung des Bundesrates**.

Im Übrigen greift im Fall des CanG-E, wie unter 5. im Einzelnen erläutert wird, auch **nicht das Verbot der Übertragung von Aufgaben an Kommunen durch Bundesgesetz**.

2. Zustimmungsbefähigung aufgrund Gesetzgebungskompetenz

Eine **Zustimmungsbefähigung** des CanG-E ergibt sich nicht aus den Regelungen zur **Gesetzgebungskompetenz** in den Art. 70 ff. GG.

Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen gemäß Art. 73 Abs. 2 GG solche Gesetze, die die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt in den in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG näher bezeichneten Fällen betreffen (vgl. Art. 73 Abs. 2 GG), sowie gemäß Art. 74 Abs. 2 GG Gesetze über die Staatshaftung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG) und über die Statusrechte der Landes- und Kommunalbeamten sowie der Richter (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG).

Das CanG-E tangiert keine der zuvor genannten Gesetzgebungskompetenzen. Vielmehr wird die Entwurfsfassung des Gesetzes gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Strafrecht), Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG (Vereinsrecht), Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten sowie das Recht der Betäubungsmittel und Gifte), Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG (Recht der Genussmittel, Schutz beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichen Saat- und Pflanzengut) sowie Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG (Straßenverkehr).⁵

Eine Zustimmungsbefähigung des CanG in der Fassung des Referentenentwurfs ergibt sich demnach nicht aus den Gesetzgebungskompetenzen.

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz - GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

2 Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 77 Rn. 94-96 (März 2022).

3 Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 77 Rn. 100 (März 2022).

4 Siehe https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/C/Cannabisgesetz-CanG_RefE.pdf.

5 Vgl. hierzu https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/C/Cannabisgesetz-CanG_RefE.pdf, S. 70 f.

3. Zustimmungsbefähigung aufgrund Verwaltungskompetenz

Eine **Zustimmungsbefähigung** folgt auch **nicht** aus den grundgesetzlichen Vorschriften über die **Verwaltungskompetenzen** (Art. 83 ff. GG).

Die Länder würden das CanG-E – wie grundsätzlich alle Bundesgesetze – **als eigene Angelegenheit** ausführen (vgl. Art. 83 GG). Bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit sieht Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG vor, dass die Länder die Einrichtung der Behörden sowie das Verwaltungsverfahren selbst regeln. Der Bund darf aber abweichend von diesem Grundsatz gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG „etwas anderes“ bestimmen, also selbst gesetzliche Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren treffen. Für derartige Regelungen benötigt er – anders als noch bis zum Jahre 2006 – auch nicht die Zustimmung des Bundesrates. Als Ersatz für die damals im Zuge der ersten Föderalismusreform abgeschaffte Zustimmungsbefähigung können die Länder allerdings von den durch den Bund erlassenen Regelungen abweichen – und in der Folge davon wieder der Bund und so weiter. Eine Möglichkeit, solch ein „Regelungs-Ping-Pong“ zu vermeiden oder zu beenden, stellt Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG zur Verfügung. Nach dieser Vorschrift kann der Bund „[i]n Ausnahmefällen [...] wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln.“ Die Abweichungsmöglichkeit der Länder kann also nicht für die Einrichtung der Behörden ausgeschlossen werden, sondern nur für das Verwaltungsverfahren – und auch das nur in Ausnahmefällen. Für solche **Ausnahmeregelungen ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder** ist, wie sich aus Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG ergibt, die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

Zwar bestimmt § 35 Abs. 1 CanG-E diejenigen Behörden des Landes, in deren Gebiet ein Anbauverein seinen Sitz hat, für örtlich zuständig. Zudem haben die Länder gemäß § 35 Abs. 2 CanG-E sicherzustellen, dass „ihre zuständigen Behörden die Aufgaben nach diesem Gesetz ordnungsgemäß wahrnehmen können“. Jedoch enthält das CanG-E keine Regelung, wonach die Abweichungsbefugnis der Länder ausgeschlossen wäre.

Die Zustimmungsbefähigung des CanG-E ergibt sich somit auch nicht aus den Verwaltungskompetenzen.

4. Zustimmungsbefähigung aufgrund Finanzverfassung

Auch die Vorschriften der **Finanzverfassung** begründen **nicht** die **Zustimmungsbefähigung** des CanG-E.

Insbesondere lässt sich die Zustimmungsbefähigung nicht aus Art 104a Abs. 4 GG herleiten. Danach sind Gesetze, die die Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten verpflichten, im Bundesrat zustimmungsbefähigt. Geldleistungen i.S.d. Art. 104a Abs. 4 GG setzen voraus, dass den Ländern kein

Ermessensspielraum bei der Verwaltung zukommt, sondern die zu verausgabenden Mittel vollständig durch den Bund determiniert sind.⁶ Entsprechende Regelungen enthält das CanG-E nicht.

Im Übrigen ist eine Zustimmungsbedürftigkeit gemäß Art. 104 Abs. 4 GG nur dann gegeben, wenn die Länder gesetzlich verpflichtet werden, Dritten geldwerte Sachleistungen oder vergleichbare Dienstleistungen zu gewähren. Zu diesen Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen zählen jedoch gerade nicht diejenigen Genehmigungen, Erlaubnisse oder sonstigen Verwaltungsakte, die sich auf die Feststellung der Vereinbarkeit einer bestimmten Sachlage mit dem materiellen Recht beschränken.⁷ Zwar sehen §§ 26 ff. CanG-E weitreichende Überwachungs- und Kontrollpflichten der Behörden vor, jedoch soll durch derartige Kontrollen nur gewährleistet werden, dass diejenigen Behörden, die für Erteilung und Aufhebung der Zulassungen von Anbauvereinen zuständig sind, ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen. Hierdurch werden Dritten gegenüber gerade keine zusätzlichen Dienstleistungen erbracht.⁸

Auch aus der **Finanzverfassung** lässt sich **keine Zustimmungsbedürftigkeit** herleiten.

5. Durchgriffsverbot auf die Kommunen gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG

Für die Verfassungsmäßigkeit des CanG-E **unbeachtlich** ist auch das für den Bund geltende **Durchgriffsverbot auf die Kommunen** gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG. Danach dürfen durch Bundesgesetz keine Aufgaben an Gemeinden oder Gemeindeverbände übertragen werden.

Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG dient zum einen der Sicherung der Organisationshoheit der Länder, zum anderen soll die Norm verhindern, dass den Ländern Aufgaben ohne entsprechende finanzielle Kompensation aufgebürdet werden.⁹ Nicht von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG erfasst werden daher diejenigen Fälle, in denen der Bund zunächst den Ländern Aufgaben durch Gesetz überträgt und die Länder die Wahrnehmung dieser Aufgaben anschließend in die Zuständigkeit der Kommunen legen.

Eine unmittelbare Aufgabenzuweisung an die Kommunen ist im CanG-E nicht ersichtlich. Vielmehr ist in dem Entwurf nur unspezifisch von der „zuständigen Behörde“ die Rede, zum anderen wird in § 35 CanG-E konkret nur auf die Behörden der Länder, nicht jedoch auf kommunale Behörden abgestellt.

6 Kube, in: BeckOK GG, 55. Ed., Art. 104a Rn. 42 (Stand); Schwarz, in Düring/Herzog/Scholz, GG, Art. 104a Rn. 80 (Stand).

7 Vgl. [BT-Drs. 16/813](#); so auch Kube, in: BeckOK GG, 55. Ed., Art. 104a Rn. 43 (Stand); Schwarz, in: Düring/Herzog/Scholz, GG, Art. 104a Rn. 83 (Stand); Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage 2022, Art. 104a Rn. 13.

8 Vgl. zur Abgrenzung auch die in [BT-Drs. 16/813](#) entsprechend vorgesehenen Fälle für geldwerte Sachleistungen oder vergleichbare Dienstleistungen: Verpflichtung der Länder zur Schaffung und Unterhaltung von Aufnahmeeinrichtungen für die Unterbringung von Asylbegehrenden, Erbringung von Schuldnerberatungen oder Bereitstellung von Tagesbetreuungsplätzen.

9 Hermes, in: Dreier, GG, GG, 3. Auflage 2018, Art. 84 Rn. 71, 72.