

---

## BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

---

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

#### ***Zusammenfassung***

Der BDZ ist seit langer Zeit im Interesse der Zöllnerinnen und Zöllner für eine effektivere Bekämpfung von Rauschgiftkriminalität aktiv und verwehrt sich daher gegen eine Banalisierung der Gefahren, die durch Sucht und Abhängigkeit entstehen. Auch wenn diese Gefahren bei Cannabis im direkten Vergleich zu anderen Drogen in der Intensität geringer anfallen mögen, erscheint uns der in weiten Teilen bedenkenlose Liberalisierungskurs der Bundesregierung als nicht nachvollziehbar. Im vorgelegten Eckpunktepapier sehen wir mehr Fragen als Antworten. Die Idee der Schaffung eines staatlich überwachten Marktes sehen wir sowohl in der Zielsetzung als auch der Umsetzung kritisch. Ein Beitrag zur wirksamen Bekämpfung der Suchtproblematik lässt sich aus den vorgestellten Maßnahmen nicht erkennen. Damit ein effektiver Jugend- und Gesundheitsschutz überhaupt erfolgen kann, müssen an vielen Stellen Nachbesserungen erfolgen. Auch die Einführung einer neuen Verbrauchsteuer würde dem Schwarzmarkt eher Auftrieb verschaffen.

#### ***Drohendes Zuständigkeitschaos bei Kontrolle der Lieferkette***

Das Eckpunktepapier der Bundesregierung lässt die Frage der Zuständigkeit bei der strengen Überwachung der staatlich kontrollierten Lieferkette (Punkt 31) völlig offen. Es wird lediglich von der Implementierung eines auf guter Dokumentation beruhenden „Track and Trace“-Systems gesprochen. Da die Einrichtung eines an allen Stellen überwachten Vertriebssystems grundsätzlich behördliche Zuständigkeiten auf allen staatlichen Ebenen betreffen kann, müssen Verantwortlichkeiten im Vorfeld abgesteckt wer-

den. Ob Behörden des Bundes oder aber der Bundesländer für die Lizenzvergabe zuständig sein sollen, lässt das Papier bereits offen (Punkt 33). Wenn nun beispielsweise die vorgesehenen Geschäftslizenzen von den Landesgesundheitsbehörden erteilt werden sollten, wären diese auch vollumfänglich für die Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen zuständig. Bereits hier wird klar, dass in der Realität von einer lückenlosen Kontrolle keine Rede sein kann.

Sofern man später angesichts mangelnder Vollzugskapazitäten auf die Idee kommen sollte, bei Teilaspekten der Lieferkette auf die Ressourcen der Zollverwaltung zurückzugreifen, müsste dies auch mit entsprechenden Eigenbefugnissen und selbstverständlich mit Personalaufwuchs verbunden sein. Hier wäre an die notwendige physische Kontrolle der Zwischenschritte Anbau, Produktion, Lagerung und Weitergabe in den Handel zu denken. Dies lässt sich nicht vom Schreibtisch aus prüfen, sondern erfordert Vollzugskräfte an Ort und Stelle. Der BDZ betont daher, dass die originäre Verantwortlichkeit des ursprünglichen Lizenzgebers zur Überprüfung der gesamten Lieferkette durch ihn selbst oder ihm direkt weisungsgebundene Stellen sichergestellt werden muss.

### ***Besteuerung macht den Schwarzmarkt nicht kleiner***

Wenig durchdacht erscheint im o.g. Kontext auch der Umstand, dass eine gewisse Nachverfolgbarkeit der Lieferkette ohnehin Voraussetzung für die Verbrauchsteuerhebung ist, die der Zoll für Tabak- und Alkoholerzeugnisse bereits lange durchführt. Damit sie korrekt erhoben werden kann, werden genaue Informationen über die Herstellung, den Transport und Eingang in den Warenkreislauf voraussetzt. Da die Bundesregierung diese Punkte genau überwachen will, stellt sich für den BDZ die Frage, welche neuen Aufgabenzuweisungen den Zoll erwarten und wie mit dem damit verbundenen erheblichen Mehraufwand umgegangen werden soll.

Die Höhe der neuen Cannabissteuer soll den Schwarzmarkt nicht attraktiver als das legale Produkt machen. Der BDZ hegt große Zweifel an der Umsetzbarkeit dieser Idee.

Zum einen ist fraglich, ob eine Besteuerung mit gesundheitspolitischer Lenkungswirkung anhand THC-Gehalt so ausgestaltet werden kann, dass ein entsprechendes Abgabepreisniveau erreicht wird. Zum anderen ist nach aller bisheriger beruflicher Erfahrung der Zöllner/innen davon auszugehen, dass eine neue Steuer eher belebend und nicht dämpfend auf den Schwarzmarkt wirkt. Dies gilt selbst dann, wenn man mit Besteuerung dem Schwarzmarktpreis nahekäme. Das Unterlaufen der staatlichen Bestimmungen wird auch bei legalisierten Betäubungsmitteln ein lukratives Geschäft bleiben, diesmal wegen der neuen Steuerstraftat allerdings zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Verbrauchsteuer-Sachgebiete der Zollfahndungsämter mit sich bringen.

### ***Verbot von Ein- und Ausfuhr soll bestehen bleiben***

Das Legalisierungsvorhaben der Bundesregierung sieht einen grenzüberschreitenden Handel mit Cannabis prinzipiell nicht vor. Offenbar ist aber strittig, ob die Einfuhr und Ausfuhr (in Staaten mit ähnlicher Rechtslage) auch für die zulässige Besitzmenge von bis zu 30 Gramm getrockneter Pflanzen verboten bleiben soll. Zum aktuellen Zeitpunkt ist unklar, wie die völkerrechtlichen Vorgaben und insbesondere geltendes EU-Recht (Artikel 71 Abs. 1 bis 3 des Schengener Durchführungsübereinkommens) diesbezüglich auszulegen sind. Dieses verpflichtet die Mitgliedsstaaten bislang, den unerlaubten Handel mit Betäubungsmitteln durch Kontrollen an den Außengrenzen und Rauschgiftfahnder/innen an den Binnengrenzen zu unterbinden.

Unabhängig des Ergebnisses der rechtlichen Prüfung muss aus Sicht des BDZ betont werden, dass eine Kontrolle individueller Freigrenzen für ein zusätzliches Produkt eine weitere Arbeitsbelastung für die Zöllnerinnen und Zöllner an den internationalen Flug- und Seehäfen und weiteren Grenzzollstellen darstellt und überhaupt nur stichprobenartig erfolgen kann. Einer Zunahme des Drogentourismus insbesondere im grenznahen Bereich kann effektiv nur durch eine Fortgeltung des kompletten Verbots der Ein- und Ausfuhr von Cannabis entgegengewirkt werden. Ein deutscher Sonderweg in diesem Punkt würde außerdem mit hoher Wahrscheinlichkeit Gegenreaktionen in anderen Mit-

gliedsstaaten hervorrufen, die mittelfristig einen Rückschritt vom Vorteil der einheitlichen Bestimmungen innerhalb des Schengen-Raumes und somit großen Aufwand für alle Beteiligten bedeuten würden.

Unter klimapolitischen Gesichtspunkten wird ferner bereits über den Import der in anderen Ländern CO<sup>2</sup>-ärmer anbaubaren Cannabispflanze nach Deutschland nachgedacht. Ein solches Vorgehen würde den Drogenkartellen aus aller Welt neue Umsätze beschaffen, da sich die eingangs angesprochene Kontrollproblematik der Lieferkette auf globaler Ebene noch weitaus komplexer und intransparenter darstellt.

### ***Wildwuchs illegaler und halblegalen Produkte befürchtet***

Die größere Verfügbarkeit legaler Formen des Konsums von Cannabis durch „Rauchen, Inhalieren, zur nasalen und oralen Aufnahme in Form von Kapseln, Sprays und Tropfen“ (Punkt 13 Eckpunktepapier) sehen wir als Türöffner für den verstärkten Konsum weiterhin illegaler oder sich im rechtlichen Graubereich verorteter Formen der Drogen wie „Edibles“ oder Harze mit entsprechendem THC-Gehalt. Gerade die vielen Lifestyle-Cannabisprodukte stellen oftmals eine Gefahr für Menschen dar, die mit der Dosierung von Cannabis noch gar keine Erfahrung gemacht haben, so dass das Risiko von Überdosierungen oder sogar versehentlicher Einnahme der Substanz steigt. Bekannt sind hier die berühmten Beimischungen in Süßigkeiten für Kinder und Jugendliche, die sich schon auf Schulhöfen und Geburtstagsfeiern großer Beliebtheit erfreuen. Entsprechende Negativerfahrungen aus anderen Ländern gibt es dazu mehr als genug.

Der legale Erwerb größerer Mengen (bis zu 30 Gramm) der Pflanze als Vorprodukt erleichtert jenen, die solche weiterverarbeiteten Produkte herstellen, die Arbeit und stellt *de facto* sämtliche Handlungen bis zur tatsächlichen Weitergabe eines solchen Endproduktes an Dritte völlig straffrei. Diese Menge entspricht einer 15-fachen täglichen Dosis und übersteigt somit die bislang in allen Bundesländern durch die Rechtsprechung verfestigte sog. „geringe Menge“ erheblich, die bislang unter Anwendung des § 31a BtMG ein Absehen von der Strafverfolgung ermöglicht hat. Wie häufig sie erworben werden

# Stellungnahme

Berlin, 21. November 2022



darf, ist ebenso nicht geregelt. Nicht zuletzt aufgrund der diversen Zubereitungsmöglichkeiten für mit Cannabis angereicherte Lebensmittel droht hier die Entstehung eines Wildwuchses an Produkten für den Verzehr im halblegalen Bereich, der auch dem eigenen Anspruch der Bundesregierung an die geplante Qualitätskontrolle völlig zuwiderläuft. Eine von der Bundesregierung verlautbarte umfassende Regulierung des Cannabismarktes müsste doch gerade diesen Aspekt zwingend berücksichtigen, indem sie rote Linien zieht und klar definierte Grenzen für verarbeitete Cannabisprodukte je nach Reinsubstanz bzw. Wirkpotenz THC festlegt.

## ***Paradigmenwechsel in der Drogenpolitik ist nicht angezeigt***

Insgesamt lässt sich resümieren, dass die Bundesregierung mit dem Projekt Legalisierung und Vertrieb per staatlichem Gütesiegel den ganz großen Wurf anstrebt, der leider weit über die Frage der bloßen Entkriminalisierung hinauschießt. Wäre das Ziel nur die Entkriminalisierung und gesundheitliche Aufklärung des Gelegenheitskiffers, würde hierfür mit der Überführung gewisser Verstöße in das Ordnungswidrigkeitenrecht in Kombination mit Präventionsmaßnahmen (wie auch von der Deutschen Polizeigewerkschaft vorgeschlagen) ein gangbarer Lösungsansatz bestehen. Ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel erscheint allerdings aus den genannten Gründen wenig sinnvoll. Nicht zuletzt aufgrund der vielen Folgeprobleme, die eine solche radikale Umkehr in der Drogenpolitik gerade für den Jugend- und Gesundheitsschutz mit sich bringt, haben selbst europäische Nachbarländer, die bereits abgestufte Entkriminalisierung im Gesetz verankert haben, einen solchen Schritt nicht unternommen. Folglich bleibt der Eindruck hängen, dass hier eine Operation am offenen Herzen erfolgen soll, die unzählige Probleme in der Praxis auf die Kontrollbehörden, die uniformierten Vollzugskräfte und letztlich wohl auf die Gerichte verschiebt.

Der BDZ stellt sich für die weiteren parlamentarischen Beratungen und das kommende Gesetzgebungsverfahren als sachkundiger Ansprechpartner zur Verfügung.

**Dieter Dewes**  
**Bundsvorsitzender**