

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 21. Januar 2016

über die Vorlage

des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr

betreffend den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens „Ja zur ‚Legalisierung von Cannabis in Bayern‘ als Rohstoff, Medizin und Genussmittel“

Aktenzeichen: Vf. 66-IX-15

Leitsätze:

1. Zur Frage der Zulassung eines Volksbegehrens zur Legalisierung von Cannabis in Bayern.
2. Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf ist mit Bundesrecht unvereinbar, da dem Landesgesetzgeber nach Art. 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Bereits vorhandene, der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nrn. 1, 19 und 22 GG zuzuordnende bundesgesetzliche Normierungen zum Betäubungsmittel-, Arzneimittel-, Straf- und Straßenverkehrsrecht versperren die Möglichkeit einer landesrechtlichen Regelung.

Entscheidung:

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens „Ja zur ‚Legalisierung von Cannabis in Bayern‘ als Rohstoff, Medizin und Genussmittel“ sind nicht gegeben.

Gründe:

I.

- 1 Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens zur Legalisierung von Cannabis in Bayern gegeben sind.
- 2 Beim Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr wurde am 11. September 2015 der Antrag gestellt, ein Volksbegehren unter dem Titel „Ja zur ‚Legalisierung von Cannabis in Bayern‘ als Rohstoff, Medizin und Genussmittel“ zuzulassen. Am 1. Oktober 2015 reichte der Beauftragte des Volksbegehrens vorsorglich noch weitere Listen mit 914 Unterschriften nach. Das Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr hat mitgeteilt, es seien 27.033 gültige Unterschriften eingereicht worden, davon 11.055 Unterschriften auf Listen, bei denen im Unterschied zu den übrigen Unterschriftenlisten in § 16 Abs. 2 des auf der Rückseite abgedruckten Gesetzentwurfs die beiden letzten Worte „aufmerksam gemacht“ nicht abgedruckt seien.
- 3 Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens lautet:

Präambel

Da die rechtliche Einordnung von Hanf (Cannabis) in der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland einen effektiven Einsatz von Hanf-Cannabinoiden zu medizinischen Zwecken verhindert und zudem ansonsten

gesetzestreue Bürger unnötig kriminalisiert, gibt sich das Bayerische Volk, in Verantwortung vor Gott, der die Hanfpflanze geschaffen hat, folgendes Gesetz.

Entwurf eines Bayerischen Hanfgesetzes (BayHanfG)

§ 1

(1) Hanf (Cannabis) unterliegt in Bayern nicht dem Betäubungsmittelgesetz (BtmG).

(2) In allen Fällen, die nicht im BayHanfG geregelt sind, kann das BtmG zur Anwendung gebracht werden, wobei Hanf dann der Anlage 3 BtmG zugeordnet wird.

(3) Hanf mit einem Tetrahydrocannabinol-Gehalt (THC-Gehalt) unter 0,2 vom Hundert wird als Nutzhanf bezeichnet und ist ein gewöhnliches landwirtschaftliches Produkt, wie z. B. Weizen.

§ 2

(1) Jeder Einwohner des Freistaates Bayern hat ein Anrecht auf angemessene Versorgung mit Cannabinoid-Medizin aus natürlichen, nicht gentechnisch veränderten Hanfblüten.

(2) Die Entscheidung für die Verschreibung von Hanfprodukten zu medizinischen Zwecken obliegt alleine dem betroffenen Patienten und dessen gesetzlich anerkannten Arztes.

§ 3

(1) Der Freistaat Bayern trägt Sorge für den Anbau und die Verteilung natürlicher Hanfprodukte an seine Bürger.

(2) Dazu kann eine Landesbehörde eingerichtet werden, die den Anbau und den Verkauf sowie die Besteuerung koordiniert und kontrolliert. Diese Behörde wird nachfolgend als „Hanfagentur“ bezeichnet.

(3) Die Aufgaben der Hanfagentur werden bis zu Einrichtung einer eigenständigen Behörde vom Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten übernommen.

§ 4

(1) Der Verkauf von natürlichen Hanfprodukten mit einem THC-Gehalt über 0,2 vom Hundert erfolgt über Apotheken.

(2) In Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern erfolgt der Verkauf zudem über Fachgeschäfte mit staatlicher Lizenz.

§ 5

(1) Die Hanfagentur vergibt Lizenzen für den Anbau an natürliche oder juristische Personen.

(2) Lizenzen bedürfen der Zustimmung von Gemeinden unter 10.000 Einwohner, auf deren Gebiet eine solche Lizenz wirksam werden soll.

(3) Die Hanfagentur oder lizenzierte Personen können Hanfprodukte aus anderen Ländern importieren.

§ 6

Jeder volljährige Bürger hat das Recht bis zu vier Hanfpflanzen auf geschütztem Privatgrund anzubauen.

§ 7

(1) Eingetragene Vereine zu gemeinschaftlichem privatem Anbau sind möglich.

(2) Die maximale Anbaufläche beträgt einen Quadratmeter pro Vereinsmitglied. Pro Vereinsmitglied dürfen bis zu vier Hanfpflanzen angebaut werden.

§ 8

Der Verkauf von Hanf – ausgenommen Nutzhanf – kann einer gesonderten Besteuerung unterliegen. Die Höhe dieser Besteuerung beträgt maximal 100 vom Hundert.

§ 9

Werbung für Hanfprodukte mit einem THC-Gehalt von mehr als 0,2 vom Hundert richtet sich nach den Bestimmungen für Arzneimittel.

§ 10

(1) Niemand wird wegen des Erwerbs oder Besitzes einer geringen Menge von rechtmäßig angebauten oder rechtmäßig nach Bayern verbrachten Hanfs in Bayern der Strafverfolgung ausgesetzt.

(2) Diese geringe Menge wird auf 10 Gramm Hanfblüten oder weniger als 1,5 g reines Tetrahydrocannabinol festgelegt.

§ 11

Minderjährigen ohne Genehmigung nach § 3 BtmG ist der Zugang zu Hanfprodukten mit einem THC-Gehalt über 0,2 vom Hundert zu verwehren.

§ 12

Jeder Bürger kann, ohne Furcht vor Strafverfolgung, bis zu 100 g Hanfblüten oder weniger als 15 g reines Tetrahydrocannabinol (THC) in seiner Privatwohnung aufbewahren, wenn dieses gegen unbefugten Zugriff hinreichend gesichert ist.

§ 13

(1) Der Konsum von Hanfprodukten mit einem THC-Gehalt über 0,2 vom Hundert zu nicht-medizinischen Zwecken ist in der Öffentlichkeit verboten.

(2) Zuwiderhandlungen werden als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße von EUR 200,- geahndet. Falls Minderjährige beim ordnungswidrigen Konsum anwesend waren, verdoppelt sich die Geldbuße.

(3) Der Konsum in speziell gekennzeichneten, gemeldeten Raucherclubs ist erlaubt, dort darf auch Tabak konsumiert bzw. geraucht werden wenn sichergestellt ist, dass keine Minderjährigen anwesend sind. (Einlass ab 18 Jahren)

§ 14

(1) Die Teilnahme am Straßenverkehr mit THC-Konzentrationen von bis zu 5 Nanogramm pro Milliliter Blutserum wird verkehrsrechtlich einer Blutalkoholkonzentration von 0,3 Promille gleichgestellt, sofern eine gleichzeitige Blutalkoholkonzentration von weniger als 0,1 Promille festgestellt wird.

(2) Die Teilnahme am Straßenverkehr mit THC-Konzentrationen von mehr als 5 und weniger als 8 Nanogramm pro Milliliter Blutserum wird verkehrsrechtlich einer Blutalkoholkonzentration von 0,5 Promille gleichgestellt, sofern eine gleichzeitige Blutalkoholkonzentration von weniger als 0,1 Promille festgestellt wird.

§ 15

(1) Der Nachweis von THC-Konzentrationen bis zu 8 Nanogramm pro Milliliter Blutserum mit gleichzeitiger Blutalkoholkonzentration von weniger als 0,1 Promille führt nicht zu einem berechtigten Zweifel an der Fahreignung durch die Fahrerlaubnisbehörden.

(2) Zweifel sind erst dann als berechtigt anzusehen, wenn eine gleichzeitige Blutalkoholkonzentration von mehr als 0,3 Promille vorliegt.

§ 16

(1) Der Besitz und der Konsum von Hanf mit einem THC-Gehalt von mehr als 0,2 vom Hundert auf dem Gebiet von bayerischen Flughäfen ohne Genehmigung ist verboten.

(2) Reisende werden mit Warntafeln darauf aufmerksam gemacht.

Begründung des Gesetzentwurfs:

Seit Jahrzehnte wird mittlerweile über eine Legalisierung von Cannabis diskutiert. Argumente aus den Bereichen Medizin, Menschenrechte u. ä. sind hinlänglich bekannt. Genauso lange konsumieren Millionen von Menschen in Deutschland Cannabis, ohne sich von der Strafverfolgung wesentlich beeinflussen zu lassen. Diese kurze Auflistung von Gründen ist wirklich seriös und lesenswert. Natürlich ist die gesellschaftliche Wirklichkeit kompliziert und diese Liste von Gründen ist nicht vollständig. Aber wenn man die Pro-Argumente nicht kennt, wie sollte man dann einer Diskussion begegnen? Deswegen muss man sich sachlich informieren ...

Wir meinen, es ist an der Zeit, die möglichen Folgen einer Cannabislegalisierung für Wirtschaft und Staatsfinanzen genauer zu betrachten. Gerade in Zeiten leerer Staatskassen und Spardiskussionen muss jeder Aspekt auf den Prüfstand, auch die Kosten der Hanfprohibition.

Cannabis als wertvolle Medizin

Die Substanzen der Cannabispflanze könnten Millionen von Patienten helfen, deshalb fordern Ärzte und Forscher schon seit Jahrzehnten die Zulassung. Cannabis ermöglicht auch die Senkung des Bedarfs anderer Schmerzmittel.

Trennung der Märkte

Cannabis ist illegalisiert. Mehrere Millionen Konsumenten sind dadurch gezwungen auf dem Schwarzmarkt einzukaufen. Der Drogenschwarzmarkt ist von Leuten beherrscht, die nur an harten Drogen etwas verdienen. Cannabis wird nur angeboten, weil es so beliebt bei den Kunden ist. Alle Cannabis Konsumenten kommen somit regelmäßig mit harten Drogen in Berührung. Wäre Cannabis legal zu erhalten, würden große Teile der harten Drogenszene verschwinden, weil die Puscher nicht laufend neue, unerfahrene Opfer nachgeschoben bekämen.

Bessere Qualität

Um mehr Gewinn am Schwarzmarkt aus der Sache zu holen wird Cannabis oft mit Substanzen wie Sand, Henna aber auch Schuhcreme etc. gestreckt. Über lizenzierten Verkauf wird nur reines und sauberes Cannabis verkauft.

Entlastung der Verfolgungsbehörden

Sechzig Prozent aller Knastinsassen in Deutschland sitzen wegen Betäubungsmittel Gesetz Verstößen im Knast. Die meisten von ihnen wegen Cannabis. Es werden jährlich immer noch über 50.000 Verfahren gegen Kiffer eröffnet. Die Fülle der Verfahren verstopfen Gerichte und Gefängnisse völlig unnötig. Hunderttausende Einzelschicksale, die sich wie Verbrecher behandeln lassen, müssen Arbeits- und Ausbildungsplatz verlieren, ihre Existenz aufgeben und dadurch erst auf die schiefe Bahn geraten. Polizisten, Staatsanwaltschaften, Gerichte und Gefängnisse könnten sich um tatsächlich wichtige Verbrechensbekämpfung kümmern.

Cannabis als Nutzpflanze

Cannabisfasern sind die stabilsten der ganzen Pflanzenwelt. Es gibt kein hochwertigeres Papier, keine hochwertigeren Textilien als aus Cannabis hergestellte. Es lassen sich über 50.000 Produkte aus Hanf herstellen. Die

Pflanze laugt den Boden nicht aus, braucht weniger Dünger und keine Schädlingsbekämpfungsmittel. Auch als Nahrungsmittel ist Cannabis vollwertiger und gesünder als alle anderen Nahrungsmittel. Es enthält alle essentiellen Fettsäuren, alle wichtigen Aminosäuren. Kein anderes Lebensmittel enthält einen so hohen Anteil an Globulin-Proteinen.

II.

- 4 Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr hat am 23. Oktober 2015 gemäß Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt, weil es die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben erachtet. Die Unterschriftenlisten berücksichtigten nicht alle formellen Vorgaben der Anlage 18 zur Landeswahlordnung, darüber hinaus seien auf dem Teil der Unterschriftenlisten, auf denen sich 11.055 Unterschriften befänden, bei § 16 Abs. 2 des Gesetzentwurfs die beiden letzten Worte „aufmerksam gemacht“ nicht abgedruckt (1.). Die Begründung des Gesetzentwurfs entspreche nicht den Anforderungen, die sich aus der in Art. 7 Abs. 2 BV geschützten Abstimmungsfreiheit ergäben (2.). Dem Land fehle die Befugnis zum Erlass von Regelungen, wie sie der Gesetzentwurf des beantragten Volksbegehrens vorsehe (3.). Diese Regelungen seien außerdem unvereinbar mit von der Bundesrepublik Deutschland eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen (4.). Angesichts dessen könne dahingestellt bleiben, ob sie auch mit Europarecht unvereinbar seien und ob einzelne Bestimmungen grundrechtliche Schutzpflichten verletzen (5.).
- 5 1. In den Unterschriftenlisten fehle bei der Spalte für die Unterschrift der Zusatz „Datum“. Die Listen enthielten auch nicht den in der Anlage 18 zur Landeswahlordnung ebenfalls vorgegebenen Satz „Ich unterstütze den auf der/den Seite(n) _____ abgedruckten Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens (einschließlich Gesetzentwurf und Begründung)“. Ob diese formellen Mängel Bedeutung für die Zulässigkeit des beantragten Volksbegehrens hätten, könne jedoch dahingestellt bleiben, denn es erweise sich jedenfalls aus anderen Gründen als unzulässig.

Gleiches gelte für die Frage, ob sich aufgrund der zum Teil auf den Unterschriftenlisten bei § 16 Abs. 2 des Gesetzentwurfs nicht abgedruckten Worte „aufmerksam gemacht“ rechtliche Bedenken gegen die Zulässigkeit des Volksbegehrens ergeben könnten.

- 6 2. Die Entscheidung der Stimmberechtigten könne nur dann sachgerecht ausfallen, wenn der Gesetzentwurf so ausgestaltet sei, dass sie seinen Inhalt verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen könnten. Diesen Anforderungen entspreche die Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs nicht, da sie eine unzutreffende Tatsachenbehauptung enthalte. Nach einer Datenabfrage des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz zum 31. März 2015 gehe die Verurteilung von 28 % der Insassen der bayerischen Justizvollzugsanstalten auch auf Betäubungsmitteldelikte zurück. Selbst bei einer deutschlandweiten Betrachtung liege daher die in der Begründung des Gesetzentwurfs enthaltene Annahme fern, dass von 60 % auszugehen sei. Es werde daher der Eindruck erweckt, mit der vorgesehenen Legalisierung von Cannabis könnten die Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsorgane wesentlich stärker entlastet werden, als dies der Wirklichkeit entspreche. Dieser Mangel könne durch das Nachschieben einer neuen Begründung nicht geheilt werden. Zudem sehe der Gesetzentwurf eine ausdrückliche Abweichung von Bundesrecht vor, ohne darauf hinzuweisen, woraus sich die entsprechende Befugnis des Landes ergeben solle.
- 7 3. Dem Land fehle nach Art. 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungsbefugnis, weil bereits vorhandene, auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nrn. 1, 19 und 22 GG beruhende, auch im Freistaat Bayern geltende bundesgesetzliche Normierungen die Möglichkeit landesgesetzlicher Regelungen versperrten. Der Anbau, die Herstellung, der Handel, die Einfuhr, Ausfuhr, Abgabe, Veräußerung und das Inverkehrbringen von Cannabis und Cannabisarzneimitteln seien nach dem Betäubungsmittelgesetz und der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung erlaubnispflichtig und nur unter streng reglementierten Voraussetzungen erlaubnisfähig; Verstöße seien weitgehend unter Strafe gestellt. Die Zulassung von cannabis-haltigen Arzneimitteln unterliege den Bestimmungen des

Arzneimittelgesetzes. Außerdem sei der Konsum von Cannabis nach Bundesrecht relevant für die Tatbestände der Straßenverkehrsdelikte der §§ 315 c, 316 StGB sowie der Ordnungswidrigkeit nach § 24 a StVG. Gleiches gelte für die Frage der Fahreignung nach dem Fahrerlaubnisrecht.

- 8 a) § 1 Abs. 1 und 2 des Gesetzentwurfs schlossen die Anwendbarkeit des Betäubungsmittelgesetzes auf Cannabis aus bzw. stellten sie in den im Bayerischen Hanfgesetz nicht geregelten Fällen fakultativ. Diese Bestimmungen seien damit auf eine Änderung des Anwendungsbereichs des Betäubungsmittelgesetzes gerichtet. § 1 Abs. 3 des Gesetzentwurfs, wonach Cannabis mit einem THC-Gehalt unter 0,2 % pauschal als „Nutzhanf“ bezeichnet werde und ein gewöhnliches landwirtschaftliches Produkt sein solle, weiche von der Anlage I zum Betäubungsmittelgesetz ab.
- 9 b) § 2 des Gesetzentwurfs, der die Entscheidung über die Verwendung von Cannabis als Arzneimittel allein dem betroffenen Patienten und seinem Arzt überlasse, widerspreche § 13 BtMG, der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung sowie § 21 Abs. 1 Satz 1 AMG, die differenzierte Normierungen zur Verschreibung und Abgabe von Betäubungsmitteln enthielten.
- 10 c) § 4 des Gesetzentwurfs lasse abweichend von §§ 12, 13 BtMG zu, dass Hanfprodukte mit einem THC-Gehalt von über 0,2 % generell über Apotheken oder in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern über Fachgeschäfte mit staatlicher Lizenz verkauft werden dürften. Hanfprodukte mit einem THC-Gehalt unter 0,2 % könnten auch dann, wenn sie Rauschzwecken dienten und damit von der Anlage I zum Betäubungsmittelgesetz erfasst seien, außerhalb von Apotheken oder Fachgeschäften verkauft werden.
- 11 d) Wer Betäubungsmittel, also auch Cannabis, anbauen oder einführen wolle, bedürfe nach §§ 3 ff. BtMG einer Erlaubnis des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte. Hiervon wichen §§ 3 und 5 bis 7 des Gesetzentwurfs ab, da hiernach eine „Hanfagentur“ Lizenzen für den Anbau vergebe, jeder volljährige

Bürger – wohl unabhängig von einer Lizenzvergabe – das Recht habe, bis zu vier Hanfpflanzen auf geschütztem Privatgrund anzubauen, und die „Hanfagentur“ oder „lizenzierte Personen“ ohne weitere Voraussetzungen berechtigt seien, Hanfprodukte aus anderen Ländern zu importieren.

- 12 e) Die in § 9 des Gesetzentwurfs vorgesehene Anwendbarkeit der Bestimmungen für Arzneimittel auf die Werbung für Hanfprodukte kollidiere mit § 14 Abs. 5 BtMG, der spezielle Werbebeschränkungen bis hin zum Werbeverbot enthalte.
- 13 f) Der Zugang zu Cannabis sei nach der Gesamtkonzeption des Betäubungsmittelgesetzes für Erwachsene und Minderjährige gleichermaßen weitgehend ausgeschlossen. Dem widerspreche § 11 des Gesetzentwurfs, da nur Minderjährigen (ohne Genehmigung nach § 3 BtMG) der Zugang zu Hanfprodukten mit einem THC-Gehalt über 0,2 % verwehrt werde.
- 14 g) Das Betäubungsmittelgesetz stehe auch den Regelungen über den Besitz und Konsum von Hanf in §§ 13 und 16 des Gesetzentwurfs entgegen. Nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BtMG sei der Besitz von Betäubungsmitteln grundsätzlich strafbar. Zum Konsum von Cannabis enthalte das Betäubungsmittelgesetz zwar keine ausdrückliche Regelung. Das Betäubungsmittelrecht des Bundes sei insoweit aber als abschließend zu betrachten, sodass kein Raum für danebenstehende landesrechtliche Regelungen bleibe.
- 15 h) §§ 10 und 12 des Gesetzentwurfs trafen einschränkende Regelungen über die strafrechtlichen Folgen des Erwerbs und Besitzes von Cannabis, die im Widerspruch zu §§ 29 ff. und 31 a BtMG stünden. Der Bundesgesetzgeber habe nicht geregelt, was als geringe Menge im Sinn dieser Vorschriften anzusehen sei, sondern diese Frage bewusst in die Verantwortung der Strafgerichte und Strafverfolgungsbehörden gelegt. Der Landesgesetzgeber sei nicht befugt, unbestimmte Rechtsbegriffe in Bundesgesetzen, die von Landesbehörden und Strafgerichten angewendet würden, durch eigene gesetzliche Regelungen auszugestalten, selbst wenn er die Bundesregelung für unzureichend halten sollte. Mit der Festlegung in

§ 12 des Gesetzentwurfs, dass 100 g Hanfblüten oder weniger als 15 g reines THC in der Privatwohnung aufbewahrt werden dürften, werde im Ergebnis ein Verhalten, das vom Bundesgesetzgeber sogar als Verbrechen qualifiziert worden sei (§ 29 a Abs. 1 Nr. 2 BtMG), sanktionslos gestellt.

- 16** i) Der Bundesgesetzgeber habe in §§ 315 c und 316 StGB Regelungen zur Strafbarkeit des Führens von Fahrzeugen nach dem Genuss berauschender Mittel getroffen; unter den Voraussetzungen des § 24 a StVG komme auch eine Ahndung als Ordnungswidrigkeit in Betracht. Durch § 14 des Gesetzentwurfs sollten offenbar die Tatbestandsmerkmale der genannten Normen konkretisiert werden. Der Bundesgesetzgeber habe im Hinblick auf Cannabis aber bewusst keine Grenzwerte festlegen wollen, sondern die Beurteilung der Rechtsprechung und den ihr zugrunde liegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen überlassen. Der Landesgesetzgeber sei daher nicht zu einer eigenen (konkretisierenden) Regelung befugt.
- 17** j) § 15 des Gesetzentwurfs, der Regelungen zur Fahreignung nach Konsum von Cannabis treffe, sei mit den Vorschriften der Fahrerlaubnis-Verordnung nicht vereinbar.
- 18** 4. Der Bundesgesetzgeber habe dem Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe, dem Übereinkommen von 1971 über psychotrope Stoffe sowie dem Suchtstoffübereinkommen 1988 jeweils mit förmlichem Gesetz zugestimmt; damit seien diese Übereinkommen in deutsches (Bundes-)Recht transformiert worden. Sie enthielten u. a. die Verpflichtung, die Verwendung von Cannabis auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken, Herstellung, Handel und Verteilung einer Genehmigungspflicht oder ähnlichen Kontrollmaßnahmen zu unterwerfen sowie Zuwiderhandlungen unter Strafe zu stellen. Mit diesen völkerrechtlichen Vorgaben stehe der Gesetzentwurf des Volksbegehrens jedenfalls teilweise nicht in Einklang.
- 19** 5. Ob auch ein Verstoß gegen den EU-Rahmenbeschluss 2004/757/JI vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerk-

male strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels vorliege und ob der Gesetzentwurf des Volksbegehrens darüber hinaus aus der Verfassung folgende grundrechtliche Schutzpflichten verletze, könne dahingestellt bleiben.

III.

- 20** 1. Der Bayerische Landtag schließt sich den Ausführungen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vollinhaltlich an und vertritt ebenfalls die Ansicht, dass die Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht vorliegen.
- 21** 2. Der Beauftragte des Volksbegehrens ist der Auffassung, das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr bringe mit dem Hinweis auf unzureichende Berücksichtigung der formellen Vorgaben der Landeswahlordnung und der Anforderungen aus Art. 7 Abs. 2 BV relativ starke Argumente vor. Das beantragte Volksbegehren sei allenfalls aus diesen formellen Gründen abzulehnen. Alle weiteren vom Staatsministerium vorgebrachten rechtlichen Bedenken würden nicht durchgreifen.
- 22** a) Der Freistaat Bayern habe sich im Dezember 1946 als Volksstaat und Völkerrechtssubjekt konstituiert (Art. 2, 6 BV). Seine Souveränität bzw. Autonomie sei allerdings aufgrund besatzungsrechtlicher Bestimmungen suspendiert, d. h. zeitweise eingeschränkt worden. Aus Art. 178 BV gehe hervor, dass der Freistaat Bayern nur dann einem deutschen Bundesstaat beitreten könne, wenn dies auf freiwilliger Basis mit Berücksichtigung der staatlichen Eigenständigkeit Bayerns geschehe. Wegen des damals bestehenden „alliierten Zwangs“ habe es diese Freiwilligkeit aber nicht gegeben. Der Bayerische Landtag habe in der 110. Sitzung am 19./20. Mai 1949 folgerichtig und verfassungsgemäß das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vollumfänglich abgelehnt. Dass es dennoch Gültigkeit erlangt habe, ergebe sich allein aus den Weisungen der Militärregie-

rung. Der demgemäß ergangene Landtagsbeschluss über die Gültigkeit des Grundgesetzes könne keine wirksame Einschränkung der Bayerischen Verfassung darstellen.

- 23** Mit dem Zwei-plus-Vier-Vertrag und der endgültigen Aufhebung des Besatzungsrechts sei dieser Befehl der Militärregierung hinfällig. Der Freistaat Bayern sei seither wieder ein souveräner bzw. autonomer Staat.
- 24** Die grundsätzliche Gültigkeit des Grundgesetzes in Bayern solle gar nicht bestritten werden, sondern nur die Tatsache, dass die höchste Staatsgewalt im Freistaat Bayern – und hier besonders Art. 4, 5 Abs. 1 und Art. 72 bis 74 BV – noch wirksam eingeschränkt sei. Aus Art. 144 Abs. 2 GG ergebe sich, dass die Gültigkeit des Grundgesetzes durch die Bayerische Verfassung eingeschränkt sein könne.
- 25** b) Das vorgeschlagene Bayerische Hanfgesetz füge sich vollumfänglich in die bestehende Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland ein, weil es explizit die Anwendbarkeit des Betäubungsmittelgesetzes in Bezug auf Cannabis vorsehe. Auch das Arzneimittelgesetz würde nicht in dem Maß berührt, wie es vom Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr behauptet werde. Selbstverständlich unterläge Hanf dem Anwendungsbereich des Arzneimittelgesetzes, weil die Pflanze oder Pflanzenbestandteile bis zu einem THC-Gehalt von 0,2 % unter § 44 AMG fallen würden. Bei höheren THC-Konzentrationen würde der Umgang mit diesen Hanfprodukten entweder durch das Bayerische Hanfgesetz speziell reguliert oder er würde vollumfänglich wieder unter das Betäubungsmittelgesetz fallen. Die Zulassung und der Vertrieb von Fertigarzneimitteln aus Hanfwirkstoffen würden durch das Bayerische Hanfgesetz gar nicht berührt.
- 26** Internationale Verträge, die die Bundesrepublik Deutschland auch in Vertretung des autonomen Freistaates Bayern abgeschlossen habe, stünden der Schaffung eines Bayerischen Hanfgesetzes, das in erster Linie die medizinischen Interessen der Bevölkerung im Auge habe, nicht entgegen. Erst in zweiter Linie würden bestimmte in den internationalen Verträgen vorgesehene Straftatbestände regulie-

rend entkriminalisiert. Dies geschehe im Einklang mit diesen Verträgen, da dort explizit der Vorrang der Staatsverfassungen ausgedrückt werde. Das Betäubungsmittelgesetz mit seinen Straftatbeständen verstoße gegen die Verhältnismäßigkeitsgrundsätze und verletze das Grundgesetz und die Bayerische Verfassung; daher sei eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht möglich. Gegen „europäisches Recht“ werde durch das Bayerische Hanfgesetz nicht verstoßen, da es dieses „Recht“ schlichtweg nicht gebe, solange kein Völkerrechtssubjekt „Bundesstaat Europa“ konstituiert worden sei.

- 27** c) Es sei zwar richtig, dass die seit 1. April 2013 geltenden Formvorschriften der Landeswahlordnung nicht erfüllt seien. Dies sei aus Unachtsamkeit und nicht mutwillig geschehen, weil fälschlicherweise früher geltende Vorgaben zugrunde gelegt worden seien.
- 28** Das fehlende Unterschriftsdatum sollte sich nicht nachteilig auswirken, da der Zeitraum der Unterschriftensammlung mit einem Jahr (Mai 2014 bis August 2015) sehr kurz gewesen sei und damit davon auszugehen sei, dass die allermeisten Unterschriften auch zum Zeitpunkt der jeweiligen Unterschrift gültig gewesen seien. Auch die schiere Menge an Unterschriften (über 2.000), die zu den bereits nachgereichten 914 Unterschriften noch zusätzlich vorgelegt werden könnten, heile diesen Umstand.
- 29** Der fehlende Hinweis auf die Rückseite der Unterschriftenliste sei nicht so schwerwiegend, dass dies zwangsläufig zu einer Ablehnung des Gesetzesvorschlags führen müsse. Entsprechendes gelte für das Fehlen der Wörter „aufmerksam gemacht“ im Text des Gesetzentwurfs auf einigen Kopien der Unterschriftenlisten.
- 30** Der Vorwurf, dass die Begründung des Gesetzesvorschlags nicht den Anforderungen der Abstimmungsfreiheit entspreche, sei zum Teil richtig, wenn man den Begründungstext auf die juristische Goldwaage lege. Zur Sicherheit werde ein neuer Begründungstext vorgelegt.

- 31** d) Die Tatsache, dass eine Regulierung des bisherigen Schwarzmarktes für Cannabis in irgendeiner Form nach einer Umfrage von mindestens einem Drittel der Gesamtbevölkerung gewünscht werde, mache es unablässig, in Bayern darüber durch ein Volksbegehren abstimmen zu lassen, zumal das bayerische Volk gemäß seiner Verfassung, die derzeit nicht wirksam eingeschränkt sei, auch das Recht dazu habe. Es werde gebeten, die grundsätzliche Zulässigkeit des Volksbegehrens festzustellen, auch wenn dem ursprünglichen Antrag auf das Volksbegehren wegen unzureichender Begründung und weiterer formeller Mängel die Zulassung versagt werde.

IV.

- 32** Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens „Ja zur ‚Legalisierung von Cannabis in Bayern‘ als Rohstoff, Medizin und Genussmittel“ sind nicht gegeben.

A.

- 33** Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß Art. 67 BV i. V. m. Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden.
- 34** 1. In ständiger Rechtsprechung misst er dabei den Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht nur an der Bayerischen Verfassung, sondern überprüft ihn auch daraufhin, ob er mit Bundesrecht, insbesondere mit den Kompetenznormen des Grundgesetzes, vereinbar ist (VerfGH vom 14.6.1985 VerfGHE 38, 51/57 ff.; vom 14.8.1987 VerfGHE 40, 94/101 f.; vom 27.3.1990 VerfGHE 43, 35/56; vom 3.2.2009 VerfGHE 62, 1/11). Der Verfassungsgerichtshof ist allerdings weder hier noch in anderen Verfahren befugt, die Bestimmungen des Grundgesetzes oder anderer Bundesgesetze verbindlich auszulegen. Der Sinn einer Überprüfung am Maßstab des Bundesrechts im Verfahren nach Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG liegt nur in der Vermeidung solcher Volksbegehren, bei denen von vornherein ohne jeden

ernsthaften Zweifel davon auszugehen ist, dass das Gesetz nach einem erfolgreichen Volksentscheid wegen Verstoßes gegen Bundesrecht vom Bundesverfassungsgericht oder vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof – insoweit wegen Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 28.6.2013 VerfGHE 66, 101/111) – für nichtig erklärt werden müsste. Dagegen steht die bloße Möglichkeit, das Bundesverfassungsgericht könne das Gesetz später für nichtig erklären, der Zulassung eines Volksbegehrens nicht entgegen. Der Verfassungsgerichtshof überprüft deshalb die Regelungen des Gesetzentwurfs am Maßstab des Bundesrechts nur unter dem eingeschränkten Gesichtspunkt, ob sie dem Bundesrecht bei jeder vertretbaren Auslegung der einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften widersprechen. Bestehen nur Zweifel, ob der Gesetzentwurf des Landesrechts mit Bundesrecht vereinbar sein könnte, ist zugunsten der Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden. Das ergibt sich auch aus dem Vorrang der Gesetzgebungskompetenz der Länder gemäß Art. 70 GG (VerfGHE 43, 35/56; 62, 1/11; Tilch in Verfassung als Verantwortung und Verpflichtung, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, 1997, S. 275/281 ff.).

- 35** 2. Entgegen der vom Beauftragten des Volksbegehrens geäußerten Auffassung bestehen keine Zweifel daran, dass die Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes für das Gebiet des Freistaates Bayern gelten.
- 36** Zwar hat der Bayerische Landtag in seiner Sitzung am 20. Mai 1949 – im Gegensatz zu den übrigen Ländern – dem Grundgesetz die Zustimmung versagt (Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des Bayerischen Landtags Nr. 110 S. 173 f., Beilage 2479). Rechtliche Relevanz hatte dies jedoch nicht, da maßgebende Grundlage für das Inkrafttreten des Grundgesetzes am 24. Mai 1949 auch in Bayern die vom Parlamentarischen Rat beschlossene Regelung des Art. 144 Abs. 1 GG war. Danach bedurfte das Grundgesetz für sein Inkrafttreten in allen in der damaligen Fassung des Art. 23 GG aufgeführten Ländern lediglich der Annahme durch die Volksvertretungen von zwei Dritteln dieser Länder. Dieser Rechtslage trug ein weiterer Beschluss des Bayerischen Landtags vom 20. Mai

1949 Rechnung, der im Anschluss an die Ablehnung des Grundgesetzes erging und folgenden Wortlaut hatte (Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des Bayerischen Landtags Nr. 110 S. 177, Beilage 2479):

Bei Annahme des Grundgesetzes in zwei Dritteln der deutschen Länder, in denen es zunächst gelten soll, wird die Rechtsverbindlichkeit dieses Grundgesetzes auch für Bayern anerkannt, wie es Art. 144 Abs. 1 des Grundgesetzes vorsieht.

- 37** Dieser Beschluss entfaltete keine normative Wirkung, sondern wies lediglich deklaratorisch auf die gemäß Art. 144 Abs. 1 GG bestehende Rechtslage hin, die sich darauf stützte, dass mit der Errichtung der Bundesrepublik Deutschland kein neuer Staat gegründet, sondern ein Teil Deutschlands neu organisiert wurde (VerfGH vom 16.7.1991 VerfGHE 44, 85/89; Huber, BayVBI 2012, 257; vgl. auch BVerfG vom 26.3.1957 BVerfGE 6, 309/360 f.; vom 31.7.1973 BVerfGE 36, 1/15 f.). Art. 178 BV, der eine Regelung für den Beitritt zu einem deutschen Bundesstaat enthält, ist daher nicht zum Tragen gekommen (Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Einl. Rn. 12).
- 38** Angesichts dieser Rechtslage ist nicht erkennbar, inwiefern der Einwand des Beauftragten des Volksbegehrens, der Bayerische Landtag habe wegen des im Jahr 1949 bestehenden „alliierten Zwangs“ keine autonome Entscheidung treffen können, im Hinblick auf die Geltung des Grundgesetzes in Bayern von Bedeutung sein könnte. Ebenso wenig ist eine Rechtsgrundlage für eine lediglich partielle oder eingeschränkte Gültigkeit des Grundgesetzes im Freistaat Bayern ersichtlich. Art. 144 Abs. 2 GG betraf den besonderen Status des Westteils von Berlin, der durch die Besatzungshoheit der Westmächte geprägt war. Dies war der einzige Anwendungsfall der Regelung; für die Rechtslage in Bayern kann hieraus nichts hergeleitet werden (Klein in Maunz/Dürig, GG, Art. 144 Rn. 28).
- 39** 3. Die Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof nach Art. 64 Abs. 1 LWG beschränkt sich darauf, ob der Landesgesetzgeber rechtlich zum Erlass der hier

zu beurteilenden Regelungen befugt ist. Der Verfassungsgerichtshof hat dagegen nicht darüber zu befinden, ob die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen sachgerecht, zweckmäßig, angemessen und praktikabel sind (VerfGH vom 17.11.1994 VerfGHE 47, 276/292; vom 4.4.2008 VerfGHE 61, 78/84; VerfGHE 62, 1/11 f.). Für die Entscheidung ist daher nicht maßgeblich, wie die Legalisierung von Cannabis rechtspolitisch zu bewerten wäre.

B.

- 40** Die Regelungen des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs sind mit Bundesrecht unvereinbar, da dem Landesgesetzgeber nach Art. 72 Abs. 1 GG die erforderliche Gesetzgebungskompetenz fehlt. Bereits vorhandene bundesgesetzliche Normierungen zum Betäubungsmittel-, Arzneimittel-, Straf- und Straßenverkehrsrecht versperren die Möglichkeit einer landesrechtlichen Regelung.
- 41** 1. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens enthält Bestimmungen zum Anbau von Cannabis, zur Verteilung, zum Verkauf, Erwerb, Besitz und Konsum von Cannabis und Cannabisprodukten, zur Werbung für solche Produkte, zu ihrer Verwendung für medizinische Zwecke sowie zu den straf-, ordnungswidrigkeiten- und verkehrrechtlichen Folgen des Besitzes und Konsums von Cannabis und Cannabisprodukten. Diese Regelungen sind dem Betäubungsmittel-, Arzneimittel-, Straf- und Straßenverkehrsrecht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nrn. 1, 19 und 22 GG und damit der konkurrierenden Gesetzgebung zuzuordnen.
- 42** In diesem Bereich haben gemäß Art. 72 Abs. 1 GG die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Demnach sind landesrechtliche Regelungen grundsätzlich ausgeschlossen, wenn ein Bundesgesetz eine bestimmte Materie regelt (BVerfG vom 26.7.1972 BVerfGE 34, 9/28). Ausnahmen gelten nur, wenn eine Abweichung gemäß Art. 72 Abs. 3 GG in Betracht kommt, wenn das Bundesgesetz eine Öffnungsklausel zugunsten der Länder enthält oder

soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht erschöpfend Gebrauch gemacht hat. Ob eine bundesrechtliche Regelung abschließend ist oder nicht, kann nur einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes entnommen werden; der Beurteilung ist die Gesamtkonzeption des Bundesgesetzgebers zugrunde zu legen (VerfGHE 62, 1/14; BVerfG vom 7.5.1998 BVerfGE 98, 83/98; vom 29.3.2000 BVerfGE 102, 99/121; vom 10.2.2004 BVerfGE 109, 190/229). Hat der Bund einen Sachbereich in Wahrnehmung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließend geregelt, so tritt die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG für eine Regelung der Länder in diesem Sachbereich unabhängig davon ein, ob die landesrechtlichen Vorschriften den bundesrechtlichen Bestimmungen widerstreiten oder sie nur ergänzen, ohne ihnen zu widersprechen. Die Länder sind nicht berechtigt, eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz dort in Anspruch zu nehmen, wo sie eine – abschließende – Bundesregelung für unzulänglich und deshalb reformbedürftig halten; das Grundgesetz weist ihnen nicht die Aufgabe zu, kompetenzgemäß getroffene Entscheidungen des Bundesgesetzgebers „nachzubessern“ (BVerfG vom 11.10.1966 BVerfGE 20, 238/250; BVerfGE 102, 99/115; 109, 190/230 m. w. N.).

- 43** 2. Regelungen, die dieselben Materien wie der Gesetzentwurf des Volksbegehrens betreffen, sind in mehreren Bundesgesetzen enthalten.
- 44** a) Cannabis (Marihuana, Pflanzen und Pflanzenteile der zur Gattung Cannabis gehörenden Pflanzen) und Cannabisharz (Haschisch, das abgesonderte Harz der zur Gattung Cannabis gehörenden Pflanzen) fallen grundsätzlich unter den Geltungsbereich des Betäubungsmittelgesetzes (§ 1 Abs. 1 BtMG i. V. m. Anlagen I bis III). Diesem Bundesgesetz liegt das Konzept einer umfassenden Kontrolle des Umgangs mit Betäubungsmitteln und deren strafrechtlicher Absicherung zugrunde, das das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1994 u. a. in mehreren Vorlageverfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 GG als verfassungsgemäß gebilligt hat. Das Bundesverfassungsgericht ist davon ausgegangen, dass die Einschätzung des Gesetzgebers, mit dem Konsum von Cannabis seien erhebliche gesundheitliche Gefahren verbunden, zwar umstritten, andererseits aber auch die Auffassung man-

gelder Gefährlichkeit von Cannabis ungesichert sei. Es ist zu dem Ergebnis gelangt, dass nicht unbeträchtliche Gefahren und Risiken für die Gesundheit verbleiben. Die Konzeption des Gesetzgebers, den gesamten Umgang mit Cannabisprodukten, mit Ausnahme des Konsums selbst, wegen der von der Droge und dem Drogenhandel ausgehenden Gefahren für den Einzelnen und die Allgemeinheit einer umfassenden staatlichen Kontrolle zu unterwerfen und zu deren Durchsetzung den unerlaubten Umgang mit Cannabisprodukten mit Strafe zu bedrohen, hat das Bundesverfassungsgericht als zur Erreichung des Zwecks, die Gesundheit sowohl des Einzelnen wie der Bevölkerung im Ganzen zu schützen, als geeignet und erforderlich erachtet. Die Strafbewehrung des Erwerbs und Besitzes von Cannabisprodukten zum Eigenverbrauch verstößt nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts nicht gegen das Übermaßverbot (BVerfG vom 9.3.1994 BVerfGE 90, 145 ff.; vom 29.6.2004 BVerfGK 3, 285 ff.; vom 30.6.2005 BVerfGK 5, 365 ff.; Weber, BtMG, 4. Aufl. 2013, Einl. Rn. 118). Da sich eine abweichende Bewertung aufgrund neuer Erkenntnisse insoweit nicht aufdrängt, besteht schon aus diesem Grund kein Anlass für eine erneute Vorlage an das Bundesverfassungsgericht.

- 45** Für die Beurteilung des Volksbegehrens sind vorliegend vor allem folgende Bestimmungen des Betäubungsmittelgesetzes von Bedeutung: Nach § 3 Abs. 1 BtMG bedarf grundsätzlich einer Erlaubnis des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte, wer Betäubungsmittel anbauen, herstellen, mit ihnen Handel treiben, sie, ohne mit ihnen Handel zu treiben, einführen, ausführen, abgeben, veräußern, sonst in den Verkehr bringen, erwerben oder bestimmte Zubereitungen herstellen will. Die Verschreibung von Betäubungsmitteln als Arzneimittel ist unter den Voraussetzungen des § 13 BtMG zulässig; nähere Ausführungsbestimmungen hierzu enthält die auf der Grundlage des § 13 Abs. 3 BtMG erlassene Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung. In § 14 Abs. 5 BtMG wird die Werbung für Betäubungsmittel eingeschränkt. §§ 29 ff. BtMG enthalten Straf- und Bußgeldvorschriften, die den unerlaubten Umgang mit Betäubungsmitteln sanktionieren.

- 46** b) Für betäubungsmittelhaltige Arzneimittel gilt ferner das Arzneimittelgesetz, dessen Zweck darin besteht, im Interesse einer ordnungsgemäßen Arzneimittelversorgung von Mensch und Tier für die Sicherheit im Verkehr mit Arzneimitteln, insbesondere für die Qualität, Wirksamkeit und Unbedenklichkeit der Arzneimittel zu sorgen (§ 1 AMG). Das Bundesgesetz enthält daher u. a. Regelungen zur Entwicklung, Herstellung, Zulassung und Registrierung sowie zur Sicherung und Kontrolle der Qualität von Arzneimitteln.
- 47** c) Die Vorschriften der §§ 315 c und 316 StGB sind insoweit von Bedeutung, als danach strafbar ist, wer im Verkehr ein Fahrzeug führt, obwohl er infolge des Genusses von Cannabis nicht in der Lage ist, das Fahrzeug sicher zu führen. Gemäß § 24 a Abs. 2 StVG i. V. m. der Anlage hierzu handelt ordnungswidrig, wer unter der Wirkung von Cannabis im Straßenverkehr ein Kraftfahrzeug führt. Im Zusammenhang mit dem Konsum von Cannabis kommt auch die Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 69 StGB oder nach § 3 StVG i. V. m. der Fahrerlaubnisverordnung (FeV) in Betracht.
- 48** 3. Die dargestellten bundesrechtlichen Regelungen schließen gemäß Art. 72 Abs. 1 GG den Erlass des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Landesgesetzes aus.
- 49** Die Voraussetzungen, unter denen trotz bundesgesetzlicher Normierung ausnahmsweise der Landesgesetzgeber tätig werden könnte (vgl. oben 1.), sind offensichtlich nicht erfüllt. Es ist keiner der in Art. 72 Abs. 3 GG aufgeführten Sachbereiche berührt, in denen der Landesgesetzgeber von der Bundesgesetzgebung abweichende Regelungen treffen könnte. Auch Öffnungsklauseln zugunsten des Landesgesetzgebers sind nicht ersichtlich. Die in § 10 a Abs. 2 BtMG enthaltene Ermächtigung betrifft den Erlass von Rechtsverordnungen und richtet sich daher schon nicht an den Landesgesetzgeber, sondern an die Landesregierung. Im Übrigen bezieht sie sich auf die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb von Drogenkonsumräumen und damit auf eine Materie, die der Gesetzentwurf des Volksbegehrens ohnehin nicht regelt. Schließlich bestehen keine

Zweifel daran, dass der Bundesgesetzgeber nach der Gesamtkonzeption seiner Regelungen (vgl. oben 2.) den Umgang mit Betäubungsmitteln umfassend und lückenlos normieren wollte und daher der Erlass landesgesetzlicher Regelungen auch insoweit versperrt ist, als diese nicht bereits – was im Hinblick auf den Gesetzentwurf des Volksbegehrens überwiegend der Fall ist – offenkundige Widersprüche zum Bundesrecht aufweisen.

- 50** Vor diesem Hintergrund sind die einzelnen Bestimmungen des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs wie folgt zu beurteilen:
- 51** a) § 1 des Gesetzentwurfs:
- 52** § 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfs regelt, dass das Betäubungsmittelgesetz – von der in Absatz 2 enthaltenen Ausnahme abgesehen – in Bayern auf Cannabis nicht anwendbar ist. Als Bundesgesetz ist das Betäubungsmittelgesetz jedoch im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland gültig. Der Landesgesetzgeber ist nicht befugt, diesen Anwendungsbereich örtlich oder inhaltlich abweichend zu definieren.
- 53** Dies gilt auch im Hinblick auf die Regelung zum Nutzhanf in § 1 Abs. 3 des Gesetzentwurfs, die im Widerspruch zu § 1 Abs. 1 BtMG i. V. m. Anlage I Stichwort Cannabis Buchst. b und d steht. Die Einordnung als Nutzhanf in Buchst. d betrifft nur den Anbau und setzt voraus, dass dieser durch bestimmte Unternehmen der Landwirtschaft mit EU-zertifiziertem Saatgut erfolgt. Der Anbau von Nutzhanf ist gemäß § 24 a BtMG anzeigepflichtig. Buchst. b der Anlage I Stichwort Cannabis schließt an Buchst. d an und stellt den weiteren Verkehr mit Nutzhanf (THC-Gehalt von höchstens 0,2 %) im Gegensatz zum Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht generell, sondern nur unter bestimmten, im Einzelnen aufgeführten Voraussetzungen von der Anwendung des Betäubungsmittelgesetzes frei (Weber, BtMG, § 24 a Rn. 36). Nach dieser Ausnahme, die somit nicht den Anbau erfasst, darf der Verkehr ausschließlich gewerblichen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen, die einen Missbrauch zu Rauschzwecken ausschließen.

54 b) § 2 des Gesetzentwurfs:

55 § 2 des Gesetzentwurfs, der jedem Einwohner des Freistaates Bayern ein Anrecht auf angemessene Versorgung mit Cannabinoid-Medizin zuerkennt und die Entscheidung über die Verschreibung von Hanfprodukten zu medizinischen Zwecken alleine dem betroffenen Patienten und dessen Arzt überlässt, widerspricht § 13 Abs. 1 BtMG, der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung und dem Arzneimittelgesetz.

56 Gemäß § 13 Abs. 1 BtMG i. V. m. Anlage III Stichwort Cannabis darf dieses Betäubungsmittel nur in Form von Zubereitungen, die als Fertigarzneimittel zugelassen sind, verschrieben, verabreicht oder einem anderen zum unmittelbaren Verbrauch überlassen werden. Die Anwendung am oder im menschlichen Körper muss medizinisch begründet sein; dies ist dann nicht der Fall, wenn der beabsichtigte Zweck auf andere Weise erreicht werden kann. Die Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung enthält ergänzende Regelungen u. a. zu den zulässigen Höchstmengen. Zu beachten ist ferner das Arzneimittelgesetz, aus dem sich beispielsweise Anforderungen für das Inverkehrbringen von Arzneimitteln ergeben. Demgegenüber will § 2 des Gesetzentwurfs Hanfprodukte generell zu medizinischen Zwecken freigeben.

57 c) §§ 3 und 5 des Gesetzentwurfs:

58 §§ 3 und 5 des Gesetzentwurfs sehen vor, dass der bayerische Staat den Anbau und den Verkauf von Cannabis koordiniert und kontrolliert. Zu diesem Zweck kann eine spezielle Landesbehörde (sog. Hanfagentur) eingerichtet werden, zu deren Aufgaben auch die Vergabe von Lizenzen für den Anbau von Cannabis gehört. Die Hanfagentur oder lizenzierte Personen können Hanfprodukte aus anderen Ländern importieren.

- 59** Diese Regelungen widersprechen § 3 Abs. 1 Nr. 1 BtMG, wonach grundsätzlich einer Erlaubnis des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte bedarf, wer Cannabis anbauen oder einführen will, sowie den in §§ 5 ff. BtMG normierten Anforderungen an die Erteilung einer solchen Erlaubnis.
- 60** d) § 4 des Gesetzentwurfs:
- 61** § 4 des Gesetzentwurfs lässt den Verkauf von Cannabis mit einem THC-Gehalt über 0,2 % durch Apotheken und Fachgeschäfte mit staatlicher Lizenz zu. Da von natürlichen Hanfprodukten die Rede ist, dürften Arzneimittel nicht unter diese Regelung fallen. Der Verkauf von Cannabis mit einem niedrigeren THC-Gehalt soll offenbar keiner Regulierung unterworfen werden.
- 62** Dies steht im Widerspruch zu § 1 Abs. 1 BtMG i. V. m. Anlage II, wonach Marihuana sowie Pflanzen und Pflanzenteile der zur Gattung Cannabis gehörenden Pflanzen nur verkehrsfähig sind, sofern sie zur Herstellung von Zubereitungen zu medizinischen Zwecken bestimmt sind. Die Abgabe von Betäubungsmitteln wird daher durch § 12 BtMG streng reglementiert. Der Verkauf von Cannabis mit einem THC-Gehalt von höchstens 0,2 % fällt gemäß § 1 Abs. 1 BtMG i. V. m. Buchst. b der Anlage I Stichwort Cannabis nur dann nicht in den Anwendungsbereich des Betäubungsmittelgesetzes, wenn er ausschließlich gewerblichen oder wissenschaftlichen Zwecken dient, die einen Missbrauch zu Rauschzwecken ausschließen (vgl. auch oben a).
- 63** e) §§ 6 und 7 des Gesetzentwurfs:
- 64** Ergänzend zum Anbau in größerem Stil, der nach §§ 3 und 5 des Gesetzentwurfs nur mit einer Lizenz zulässig ist (vgl. oben c), wird in §§ 6 und 7 des Gesetzentwurfs der „private“ Anbau von bis zu vier Hanfpflanzen pro Bürger freigegeben.
- 65** Wie bereits §§ 3 und 5 des Gesetzentwurfs widersprechen auch diese Regelungen § 3 Abs. 1 Nr. 1 BtMG, wonach grundsätzlich einer Erlaubnis des Bundesinsti-

tuts für Arzneimittel und Medizinprodukte bedarf, wer Cannabis anbauen will, sowie den in §§ 5 ff. BtMG normierten Anforderungen an die Erteilung einer solchen Erlaubnis.

66 f) § 8 des Gesetzentwurfs:

67 Da die den Verkauf von Cannabis betreffende Vorschrift des § 4 des Gesetzentwurfs im Widerspruch zu Bundesrecht steht (vgl. oben d), ist schon aus diesem Grund kein Raum für eine Besteuerung des Verkaufs, wie sie in § 8 des Gesetzentwurfs vorgesehen ist. Die Frage, ob Art. 105 Abs. 2 a GG überhaupt eine Befugnis des Freistaates Bayern zur Einführung einer entsprechenden Steuer eröffnen würde, bedarf daher keiner Vertiefung.

68 g) § 9 des Gesetzentwurfs:

69 § 9 des Gesetzentwurfs, der Werbung für Hanfprodukte mit einem THC-Gehalt von mehr als 0,2 % nach den Bestimmungen für Arzneimittel zulässt, widerspricht § 14 Abs. 5 BtMG. Danach besteht grundsätzlich ein Werbeverbot für Cannabis (vgl. Anlage I zum BtMG). Ausnahmen gelten nur, soweit Cannabis zur Herstellung von Zubereitungen für medizinische Zwecke bestimmt ist (vgl. Anlage II zum BtMG), sowie für cannabishaltige Zubereitungen, die als Fertigarzneimittel zugelassen sind (vgl. Anlage III zum BtMG); in diesen Fällen ist die Werbung jedoch auf bestimmte Fachkreise beschränkt.

70 h) §§ 10 und 12 des Gesetzentwurfs:

71 Die in diesen Bestimmungen aufgeführten Verhaltensweisen werden von der Strafbarkeit ausgenommen. Zum einen regelt § 10 des Gesetzentwurfs die Straflosigkeit des Erwerbs oder Besitzes einer geringen Menge von Cannabis, wobei diese Menge auf 10 g Hanfblüten oder weniger als 1,5 g reines THC festgelegt wird (was bei einer durchschnittlichen Konsumeinheit von 15 mg = 0,015 g etwa 100 Konsumportionen entspricht; vgl. Weber, BtMG, § 29 Rn. 2078). Zum anderen

bleibt nach § 12 des Gesetzentwurfs straflos, wer bis zu 100 g Hanfblüten oder weniger als 15 g reines THC (entspricht ca. 1.000 Konsumeinheiten) in seiner Privatwohnung aufbewahrt, wenn diese Stoffe gegen unbefugten Zugriff hinreichend gesichert sind.

72 Diese Regelungen stehen im Widerspruch zu den Straftatbeständen der §§ 29 ff. BtMG, die ausdifferenzierte Regelungen zur Sanktionierung des Umgangs mit Betäubungsmitteln enthalten. Nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 3 BtMG ist wegen eines Vergehens u. a. strafbar, wer Betäubungsmittel unerlaubt erwirbt oder besitzt; dies gilt unabhängig von der betroffenen Menge. Allerdings kann unter den Voraussetzungen des § 29 Abs. 5 und des § 31 a BtMG von einer Verfolgung bzw. Bestrafung abgesehen werden, wenn der Täter die Betäubungsmittel lediglich zum Eigenverbrauch in geringer Menge erwirbt oder besitzt. Den Tatbestand eines Verbrechens nach § 29 a Abs. 1 Nr. 2 BtMG erfüllt u. a., wer Betäubungsmittel in nicht geringer Menge besitzt. Dabei hat der Bundesgesetzgeber jeweils nicht definiert, was unter einer geringen bzw. einer nicht geringen Menge zu verstehen ist, sondern die Ausfüllung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe den Strafverfolgungsbehörden und der Rechtsprechung überlassen (Weber, BtMG, § 29 Rn. 2078 f., § 29 a Rn. 88 ff., jeweils m. w. N.; vgl. auch BVerfGE 90, 145/189 ff.). Der Landesgesetzgeber ist weder befugt, die bundesgesetzlich geregelten Straftatbestände einzuschränken, noch steht ihm die Kompetenz zu, in einem Bundesgesetz enthaltene unbestimmte Rechtsbegriffe näher auszugestalten.

73 i) § 11 des Gesetzentwurfs:

74 Nach § 11 des Gesetzentwurfs ist Minderjährigen ohne Genehmigung nach § 3 BtMG der Zugang zu Hanfprodukten mit einem THC-Gehalt über 0,2 % zu verwehren. Diese Einschränkung kollidiert mit der Gesamtkonzeption des Betäubungsmittelgesetzes, das den Zugang zu Betäubungsmitteln generell weitgehend einschränkt und daher auch im Hinblick auf Minderjährige bereits umfassende Regelungen zum Umgang u. a. mit Cannabis enthält.

- 75** j) § 13 des Gesetzentwurfs:
- 76** § 13 des Gesetzentwurfs enthält ein bußgeldbewehrtes Verbot des Konsums von Hanfprodukten mit einem THC-Gehalt über 0,2 % zu nichtmedizinischen Zwecken in der Öffentlichkeit; erlaubt wird der Konsum von Cannabis und Tabak in sog. Raucherclubs, wenn sichergestellt ist, dass keine Minderjährigen anwesend sind.
- 77** Zwar enthält das Betäubungsmittelgesetz keine speziellen Bestimmungen zum Konsum von Cannabis. Sein Regelungsgefüge im Hinblick auf den Umgang mit Betäubungsmitteln ist jedoch, wie bereits dargelegt, abschließend, sodass kein Raum für gesonderte landesrechtliche Regelungen zu einem Aspekt dieses Umgangs bleibt.
- 78** k) § 14 des Gesetzentwurfs:
- 79** aa) § 14 Abs. 1 des Gesetzentwurfs setzt eine THC-Konzentration von bis zu 5 ng pro ml Blutserum verkehrsrechtlich einer Blutalkoholkonzentration von 0,3 ‰ gleich. Hierdurch soll offenbar eine Regel für die Auslegung der §§ 315 c und 316 StGB vorgegeben werden, in denen der Bundesgesetzgeber Regelungen zur Strafbarkeit des Führens von Fahrzeugen nach dem Genuss von Alkohol und Betäubungsmitteln getroffen hat. Gemäß § 316 StGB ist strafbar, wer im Verkehr ein Fahrzeug führt, obwohl er infolge des Genusses alkoholischer Getränke oder anderer berauschender Mittel nicht in der Lage ist, das Fahrzeug sicher zu führen. Werden hierdurch Leib oder Leben eines anderen Menschen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert gefährdet, ergibt sich die Strafbarkeit aus § 315 c StGB.
- 80** Im Hinblick auf den Genuss von Alkohol geht die Rechtsprechung davon aus, dass üblicherweise ab einer Blutalkoholkonzentration von 0,3 ‰ (relative) Fahrunsicherheit vorliegen kann. Im Gegensatz zur absoluten Fahrunsicherheit (mindestens 1,1 ‰) bedarf es für die Feststellung der relativen Fahrunsicherheit stets zusätzlicher Beweisanzeichen (Sternberg-Lieben/Hecker in Schönke/Schröder, StGB, 29. Aufl. 2014, § 316 Rn. 8, 12). Für den Genuss von Cannabis sind ent-

sprechende Grenzwerte derzeit wissenschaftlich nicht zu belegen; die Fahrnsicherheit muss daher jeweils durch weitere Indizien nachgewiesen werden (Sternberg-Lieben/Hecker, a. a. O., Rn. 5).

- 81** Vor diesem Hintergrund ist der Landesgesetzgeber nicht zu einer eigenen (konkretisierenden) Regelung des Grenzwerts der relativen Fahrnsicherheit bei Cannabis befugt.
- 82** bb) § 14 Abs. 2 des Gesetzentwurfs setzt eine THC-Konzentration von mehr als 5 ng und weniger als 8 ng pro ml Blutserum verkehrsrechtlich einer Blutalkoholkonzentration von 0,5 ‰ gleich. Hierdurch soll offenbar eine Regel für die Auslegung des § 24 a StVG vorgegeben werden, in dem der Bundesgesetzgeber u. a. diejenigen mit Geldbuße sanktioniert, die im Straßenverkehr ein Kraftfahrzeug führen, obwohl sie 0,5 ‰ oder mehr Alkohol im Blut haben (Abs. 1). Entsprechendes gilt nach § 24 a Abs. 2 StVG für das Führen eines Kraftfahrzeugs unter der Wirkung von Cannabis. Zur Frage, ob diese Voraussetzung bereits bei sehr geringen THC-Konzentrationen im Blut erfüllt ist, hat sich noch keine gefestigte höchstrichterliche Rechtsprechung herausgebildet (vgl. Janker in Burmann/Heß/Jahnke/Janker, Straßenverkehrsrecht, 23. Aufl. 2014, § 24 a StVG Rn. 5 a).
- 83** Da die Voraussetzungen der Bußgeldbewehrung in § 24 a Abs. 2 StVG bundesgesetzlich geregelt sind, ist der Landesgesetzgeber nicht zu einer Konkretisierung befugt.
- 84** I) § 15 des Gesetzentwurfs:
- 85** § 15 des Gesetzentwurfs regelt die Fahreignung nach dem Konsum von Cannabis, wobei der Nachweis von THC-Konzentrationen bis zu 8 ng pro ml Blutserum nicht zu einem berechtigten Zweifel an der Fahreignung durch die Fahrerlaubnisbehörden führt; Zweifel sind erst dann als berechtigt anzusehen, wenn eine gleichzeitige Blutalkoholkonzentration von mehr als 0,3 ‰ vorliegt.

- 86** Diese Bestimmungen stehen im Widerspruch zu § 11 Abs. 2 i. V. m. Anlage 4 Nr. 9.2 und § 14 FeV, die detaillierte Regelungen des Bundesgesetzgebers zur Fahreignung und zur Klärung etwaiger Zweifel enthalten. Danach bestehen u. a. Bedenken gegen die Fahreignung, wenn Tatsachen bekannt werden, die auf eine regelmäßige Einnahme von Cannabis hinweisen.
- 87** m) § 16 des Gesetzentwurfs:
- 88** § 16 des Gesetzentwurfs verbietet zum einen den Besitz von Hanf mit einem THC-Gehalt von mehr als 0,2 % auf bayerischen Flughäfen, wenn keine entsprechende Genehmigung vorliegt. Der Besitz von Betäubungsmitteln wird bereits durch den Straftatbestand des § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BtMG erfasst; zu ergänzenden Regelungen ist der Landesgesetzgeber nicht befugt. Soweit aus § 16 des Gesetzentwurfs folgen soll, dass der Besitz von Cannabis mit einem geringeren THC-Gehalt auf bayerischen Flughäfen zulässig sein soll, und zwar auch dann, wenn er zu Rauschzwecken dient, besteht ein offenkundiger Widerspruch zum Bundesrecht (vgl. oben a).
- 89** Soweit § 16 des Gesetzentwurfs zum anderen den Konsum verbietet, gelten die Darlegungen oben zu j) entsprechend.

C.

- 90** Da das Volksbegehren bereits aus den unter B. dargelegten Gründen nicht zugelassen werden kann, kommt es auf die Frage, ob wegen der Ausgestaltung der Unterschriftenlisten sowie der Begründung des Gesetzentwurfs auch formelle Bedenken gegen die Durchführung des Volksbegehrens bestehen, nicht mehr an. Ebenfalls dahingestellt bleiben kann, ob der Gesetzentwurf des Volksbegehrens gegen völkervertragliche Verpflichtungen oder gegen Europarecht verstößt und ob einzelne Bestimmungen grundrechtliche Schutzpflichten verletzen.

V.

- 91 Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

Ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs hat gemäß Art. 25 Abs. 5 VfGHG folgendes Sondervotum zur Entscheidung vom 21. Januar 2016 Vf. 66-IX-15 zu den Akten niedergelegt.

Sondervotum:

I.

- 92 Die Entscheidung, das Volksbegehren „Ja zur ‚Legalisierung von Cannabis in Bayern‘ als Rohstoff, Medizin und Genussmittel“ nicht zuzulassen, verkennt meines Erachtens hier die Sperrwirkung des Art. 72 GG. Stattdessen hätte meiner Meinung nach die Sache dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 GG vorgelegt werden müssen; denn die Sperrwirkung wird zu einem auf das ganze Volksbegehrensgesetz ausstrahlenden wesentlichen Punkt des Entwurfs zu Unrecht angenommen: Ein verfassungswidriges Bundesgesetz kann die Sperrwirkung nicht entfalten. Das ist hier der Fall: Die Strafdrohung des § 29 Abs. 1 Nrn. 1, 3 und 5 des Betäubungsmittelgesetzes gegen Einfuhr, Durchfuhr, Erwerb und Besitz von Cannabisprodukten auch in geringen Mengen zum Eigenverbrauch verletzt Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG, beide in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dies hat der Bundesverfassungsrichter Sommer überzeugend in seiner abweichenden Meinung zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9.3.1994 (BVerfGE 90, 145/212 ff.) ausgeführt, wobei auf beides vom Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr in seinem Antrag erstaunlicherweise nicht näher eingegangen wird. Diese Fallgestaltung ist der zentrale Punkt des dem Volksbegehren zugrunde liegenden „Entwurfs eines Bayerischen Hanfgesetzes“. Das ergibt sich schon aus der Begründung. Deren beide ersten Sätze lauten: „Seit Jahrzehnten wird

mittlerweile über eine Legalisierung von Cannabis diskutiert. Argumente aus den Bereichen Medizin, Menschenrechte u. ä. sind hinlänglich bekannt.“ Immer wieder ist dies aktuell, etwa in zahlreichen Strafverfahren und einer breiten gesellschaftlichen Diskussion, etwa beim Anbau weniger Hanfblüten im Blumenkasten einer Amtsrichterin oder der Darstellung in den Lebensbildern bekannter Künstler. Dieser Punkt des Eigenverbrauchs geringer Mengen strahlt entscheidend neben §§ 10 und 12 des Entwurfs eines Hanfgesetzes auch auf die übrigen vorgeschlagenen Vorschriften aus.

- 93** Auch wenn die ausführliche Begründung des Verstoßes gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot durch Verfassungsrichter Sommer – zu der auch Hinweise auf Änderungsanträge auf einen zwingenden Strafausschließungsgrund in einem Antrag der SPD-Bundestagsfraktion von 1993 und einem Gesetzentwurf des Landes Rheinland-Pfalz von 1993 (Sommer, a. a. O, S. 223) gehören – in Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts keine Rolle spielt, wäre es jetzt an der Zeit, einen Wandel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durchzuführen, einen Wandel, der dort auch in ganz anderen Rechtsfragen schon vorgenommen wurde. Es ist Sache des dortigen Gerichts und nicht maßgebend die Auffassung der Mehrheit unseres Gerichts, „ob sich eine abweichende Bewertung aufgrund neuer Erkenntnisse aufdrängt“ (vgl. oben IV. B. 2. a). Der Bayerische Verfassungsgerichtshof ist wie jedes andere Gericht auf eine Vorlage nach Art. 100 GG angewiesen.

II.

- 94** Wenn unsere Entscheidung unter IV. C. meint, es komme auf die Frage, ob wegen der Ausgestaltung der Unterschriftlisten sowie der Begründung des Gesetzentwurfs auch formelle Bedenken gegen die Durchführung des Volksbegehrens bestehen, nicht mehr an, ist dies zu allgemein. Es hätte zur Klarstellung darauf hingewiesen werden müssen, dass die formellen Bedenken insbesondere auch an der von unserem Gericht hervorgehobenen Wertschätzung der Volksgesetzge-

bung als gleichwertige Alternative neben der Parlamentsgesetzgebung (VerfGHE 52, 104/126) zu messen wären.