

## Stellungnahme

zum  
Entwurf eines Cannabiskontrollgesetzes (CannKG)

Dr. Wolfgang Schneider  
INDRO e.V. Münster

Die Anerkennung von Cannabis als Medizin (mögliches Linderungsmittel bei verschiedenen Krankheiten) ist inzwischen drogenpolitischer Konsens. Im Hinblick auf Cannabis als ein Genuss- und Rauschmittel bestimmen jedoch weiterhin kontroverse Diskussionen die drogenpolitische Öffentlichkeit. Nicht nur eine politische Neubewertung, sondern eine drogenpolitische Reform des Betäubungsmittelgesetzes hinsichtlich des Themas Cannabis erscheint dringend notwendig. 122 deutsche Strafrechtsprofessoren forderten unlängst eine Reform des Drogenstrafrechts. Die Einrichtung einer Enquete-Kommission zum Thema "Erwünschte und unbeabsichtigte Folgen des geltenden Drogenstrafrechts" im Sinne der verfassungsrechtlich vorgegebenen Überprüfungspflicht steht im Zentrum ihrer Forderungen. Sie stellen fest, dass "die strafrechtliche Prohibition bestimmter als gefährlich definierter Drogen gescheitert ist". Das Ziel der Drogenverbotspolitik generalpräventiv durch das Strafrecht zu wirken, konnte nicht erreicht werden. Weder wurden der Gebrauch illegalisierter psychoaktiv wirksamer Substanzen eingeschränkt, Neueinsteige und Abhängigkeitsentwicklungen verhindert bzw. hinausgezögert, der illegale Drogenschwarzmarkt bekämpft, noch zwanghaft und exzessiv Konsumierenden wirksam geholfen. Zudem werden die jährlichen Kosten nur für die Strafverfolgung von Cannabishandel und -erwerb in Deutschland auf ca. 1 Milliarde Euro geschätzt.

In Amerika machten einige US- Bundesstaaten wie Colorado, Washington, Alaska und Kalifornien bereits den Markt frei für entsprechende Anbau- und Verkaufsmöglichkeiten von Cannabis, Uruguay legalisierte Cannabis, Kanada strebt sie an, in Portugal wurden CannabiskonsumentInnen entkriminalisiert, Tschechien liberalisierte den Cannabisanbau und den Cannabisbesitz und in Spanien und Belgien existieren seit einiger Zeit sog. Cannabis Social Clubs (CSC).

Für den Anbau und die Weitergabe von Cannabisprodukten gibt es jedoch kein nationaler legaler gesetzlicher Rahmen, insofern ist eine gesetzliche Klärung auf Bundesebene etwa über ein Cannabiskontrollgesetz (CannKG) erforderlich. Dies liegt nun mit dem Entwurf für ein Cannabiskontrollgesetz (BT-Drucksache 18/4204) vor.

## **Ausgangssituation und Begründung**

Cannabisprodukte sind trotz der Verbotspolitik die am weitest verbreiteten illegalisierten Drogen in der Europäischen Union. Der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht weist aus, dass mindestens 15 Millionen Menschen (zwischen 15 und 64 Jahren) in Europa wenigstens einmal Cannabisprodukte konsumiert haben (Life-Time-Prävalenz). Bei den 18-Jährigen liegt der Anteil der Life-Time-ProbiererInnen bei ca. 40%.

Schätzungen belaufen sich auf ca. 2 - 3 Millionen cannabiserfahrene Menschen in der BRD (Probierer, GelegenheitskonsumentInnen, gewohnheitsmäßige FreizeitkonsumentInnen, gewohnheitsmäßige IndividualkonsumentInnen, gewohnheitsmäßige DauerkonsumentInnen). Mit rund 70% machen konsumnahe Delikte, wie der Besitz, der Erwerb und die Abgabe von Rauschgiften sowie ähnliche Delikte, den größten Anteil an sog. "Rauschgiftdelikten" aus. Im Jahr werden ca. 150.000 allgemeine Verstöße als „konsumnahe Delikte“ erfasst. Mehrheitlich geht es hier um Cannabisdelikte, wovon ca. 100.000 Delikte als allgemeine Verstöße gegen das BtMG zur Strafanzeige gelangen (mal mehr, mal weniger). Die meisten Verfahren werden jedoch nach § 31a eingestellt (Nord-Süd-Gefälle: im Norden mehr, im Süden/Osten wesentlich weniger).

Die unterschiedliche Rechtspraxis in den einzelnen Bundesländern führt zu einer rechtlichen Ungleichbehandlung von CannabiskonsumentInnen. Nach einer Untersuchung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht verfahren nur etwa 20% der Strafverfolgungsbehörden der Bundesländer in etwa gleich. Die Anwendungshäufigkeit des § 31a als Einstellung eines Verfahrens aufgrund von Geringfügigkeit (geringe Menge) ohne richterlichen Beschluss durch die Staatsanwaltschaft ist beispielsweise in Schleswig-Holstein und Berlin am größten, in Bayern und Sachsen am niedrigsten. Diese unterschiedliche Rechtspraxis wird auf die uneinheitliche Anwendung und Definition eines „gelegentlichen Konsums“ zurückgeführt.

Inzwischen ist es vielfach dokumentiert: Die Illegalisierung nicht nur von Cannabis bewirkt erst die Probleme (Drogenkriege, organisierte Kriminalität, illegaler Drogenmarkt, Verpanschung der Substanzen mit gesundheitsschädlichen Beimengungen zur Profitmaximierung, Kriminalisierung, kein Jugendschutz, kein Verbraucherschutz, ungeheure Kosten für die Gesellschaft etc.) die eigentlich bekämpft werden sollen. Insofern wirkt das Cannabisverbot kontraproduktiv.

Sozialwissenschaftliche Forschungen zeigen überdies, dass der Gebrauch von Cannabisprodukten bei den meisten Jugendlichen ein vorübergehendes

Phänomen ist. Werden diese Jugendliche frühzeitig als kriminell stigmatisiert, ist deren Lebensweg vorgezeichnet. Die Kriminalisierung produziert dann erst die eigentlichen „Drogenkarrieren“. Die Realität zeigt: Konsumiert wird so oder so, ob es verboten ist oder nicht. Bei Einigen ist der „Reiz des Verbotenen“ besonders konsumfördernd. Konsumprobleme erfordern Pädagogik, Psychologie und Medizin und nicht das Strafrecht und Bedrohungsszenarien.

Konsummotive sind beispielsweise nicht zwangsläufig statisch. Sie können sich im Prozess der Drogengebrauchsentwicklung und der sozialen Integration auch verändern (Protestkonsum, Freizeitgebrauch, Problemgebrauch, Entspannungsgebrauch). Bei der Bewertung der Konsumhäufigkeit und der Dosisintensität sind allerdings - ähnlich wie beim Alkohol (zwischen einem Saufgelage und einem Sektfrühstück liegen bekanntlich Welten) - individuelle Unterschiede bei der Verträglichkeit (körperliche und psychische Konstitution) sowie hinsichtlich der Qualität von Cannabisprodukten zu berücksichtigen.

Die zur Zeit in Einzelfällen festgestellten, hochgezüchteten Cannabisprodukte (THC-Gehalt angeblich teilweise bei 15-20%) sind eine zwangsläufige Folge der Substanzenillegalisierung und verlangen geradezu nach einer sachgerechten, risikominimierenden Substanzenaufklärung, staatlichen Qualitätskontrolle und/oder ein zielgruppennahes THC-Checking als Sofort-Maßnahme (szenenahe Analyse des THC-Gehaltes).

Die logische Konsequenz den Schwarzmarktgefährdungen zu begegnen, ist die staatliche Regulierung des Marktes durch Festlegung einer Höchstgrenze für den THC-Anteil, Qualitätskontrollen im Sinne einer Produkthaftung, Jugendschutz und gezielte Verbraucherbegleitung. Dies wird vorbildlich im Entwurf für ein Cannabiskontrollgesetz entwickelt:

- Erwachsene über 18 Jahre soll der Besitz von bis zu 30 Gramm Cannabis oder der Anbau von drei Cannabispflanzen erlaubt sein. Alles andere werde weiter sanktioniert
- Kinder und Jugendlichen bleibt der Besitz und der Einkauf untersagt
- Die Handelskette wird streng kontrolliert (Anbau, Großhandel, Import/Export, Einzelhandel, Transport, Verarbeitung)
- die Zahl der Cannabisfachgeschäfte (Coffeeshops?) ist streng limitiert, staatliche Lizenzen, Werbeverbot, Zugangskontrollen, in Suchtprävention geschultes Personal, Sicherung von Qualitätsstandards und Verbraucherschutz, Etikettierungs- und Packungsbeilagenpflicht
- vorgesehen ist eine Steuer von 4 bis 6 Euro, um Schwarzmarktpreise zu gewährleisten. Die Einnahmen sollen in Maßnahmen zur Suchtprävention fließen (universelle, indizierte und selektive Prävention)

- Festlegung eines Grenzwertes für Cannabisgebrauch im Straßenverkehr von 5,0ng/ml für THC-Gehalt in Blutserumstests

Natürlich ist keine Droge völlig harmlos. Der Gebrauch von Cannabisprodukten birgt vielfältige Risiken für Konsumierende insbesondere in der Jugendphase bei der Bewältigung jugendtypischer Entwicklungsaufgaben. Je mehr Menschen Cannabis konsumieren, desto mehr wird es auch Menschen und insbesondere Jugendliche geben, die mit dieser Substanz nicht umgehen können (siehe Alkohol, Medikamente). Die missbräuchliche Verwendung von allen legalisierten und illegalisierten Drogen wird es immer geben. Dies kann jedoch kein Grund sein, weiterhin mit der härtesten Maßnahme, die einem Staat zur Verfügung steht, nämlich dem Strafrecht beispielsweise auf den Cannabiskonsum (Besitz und Handel) zu reagieren und somit „Negativ-Karrieren“ erst recht zu produzieren. Paradox ist es ja: Der Konsum selbst ist im Betäubungsmittelgesetz nicht verboten, sondern die konsumvorbereitenden Maßnahmen wie Besitz und Handel. Nur: Wie soll konsumiert werden, ohne am "Warenerwerb" teilzunehmen und beispielsweise eine Konsumeinheit zu besitzen.

Festzuhalten ist: Im Hinblick auf einen sicherlich vorhandenen sozial und psychisch problematischen, missbräuchlichen Cannabiskonsum ist Pädagogik, Psychologie und Medizin gefragt aber nicht das Strafrecht. Auch dies wird im vorliegenden Cannabiskontrollgesetz ausführlich berücksichtigt.

Die Erfahrungen aus den Niederlanden zeigen: Seit der Entkriminalisierung von Cannabiskonsumern und Liberalisierung der Cannabisabgabe (nicht Legalisierung) in den Niederlanden 1976 (Baan-Kommission) ist es nicht zu einer Überflutung durch Drogen gekommen - im Gegenteil.

Zudem zeigen vielfältige Studien u.a. für die europäische Union, dass es keinen direkten Zusammenhang zwischen der Höhe der Strafen und der Häufigkeit des Konsums von Drogen gibt. Höhere Rechtsstrafen begrenzen nicht den Konsum von Cannabis. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass in den Niederlanden der Gebrauch von Cannabisprodukten erheblich niedriger ist als in Großbritannien, wo die Rechtsstrafen relativ hart sind. Dieser relativ niedrige Gebrauch von Cannabisprodukten in den Niederlanden ist trotz der weiten Verbreitung von sog. Coffeeshops und Hausdealer (inzwischen gilt hier die sog. 5gr. Regel beim Einkauf von Cannabisprodukten sowie vereinzelt Ausweiszwang) festzustellen.

Durch den freieren Zugang zur Sicherung des Eigenbedarfs ist die geschätzte Zahl der aktiven CannabiskonsumInnen in den letzten zwanzig Jahren nicht epidemisch angestiegen, sondern eher in den letzten Jahren konstant geblieben

bzw. zurückgegangen. Die absolute Mehrheit der niederländischen Jugendlichen konsumiert keine Cannabisprodukte. Der Besitz von 30gr. Cannabisprodukten wird in den Niederlanden bekanntlich als eine Ordnungswidrigkeit geahndet und nicht als Straftat behandelt (Opportunitätsprinzip). Im Rahmen der gegenwärtigen Drogenpolitik bleibt jedoch auch in den Niederlanden der Cannabismarkt (Handel) auf „kriminelle“ Organisationen angewiesen, d.h. ein Großteil des Handels mit Cannabisprodukten (Ausnahme: Produktion von Medizinhanf) bleibt - insbesondere auch der heimische Anbau von Needer-Weed - illegal und hat inzwischen vereinzelt auch zur Züchtung hochpotenter Marihuanasorten, die auch aus Profitgründen noch vielfach schadstoffbelastet sind, geführt. Um diese kriminellen Machenschaften zu stoppen, wäre die staatliche Regulierung des Cannabismarktes wie sie im Entwurf für ein Cannabiskontrollgesetz beschrieben wird, eine notwendige Option, um Entkriminalisierung des Eigenanbaus (Selbstversorgung) und Qualitätsstandards für Cannabis als Bestandteil gesundheitspräventiver, risikominimierender Maßnahmen umzusetzen.

Untersuchungen zeigen auch, dass die Illegalität der Beschaffung von Cannabis für den Privatkonsumenten kein Problem darstellt. Ein Unrechtsbewusstsein existiert nicht. Konsumiert wird so oder so, ob es verboten ist oder nicht (obwohl natürlich immer noch der „Reiz des Verbotenen“ für den Einsteiger existiert). Aber insgesamt gilt: Die strafrechtlichen Regelungen haben jedenfalls kaum generalpräventive Wirkungen.

## **Drogenpolitisches Fazit**

Eine staatliche Regulierung von Cannabisprodukten und damit ein wie auch immer implementiertes Abgabemodell muss - wie im Entwurf für ein Cannabiskontrollgesetz auch vorgesehen - mit einem veränderten Verständnis von Prävention einhergehen: Prävention sollte nicht mehr unter der Prämisse der Vermeidung/Verhinderung verstanden werden, sondern als akzeptanzorientierte Förderung und Stützung von "genussfähiger Gebrauchskompetenz" zur Minimierung von Gebrauchsstabilisierungseffekten und missbräuchlichen Verwendungsweisen.

In einer konsumorientierten Gesellschaft, in der psychoaktiv wirksame Substanzen (legalisierte wie illegalisierte) Wegbegleiter des Erwachsenwerdens sind, kann es nicht mehr um das Präventionsziel Drogenabstinenz gehen, sondern um den eigenverantwortlichen, mündigen Umgang mit Drogen. Eine lebensweltnahe Konsum- und Verbraucherberatung im Sinne einer sachgerechten, Vor- und Nachteile einbeziehenden Substanzaufklärung - zumindest bei denjenigen, die so oder so gebrauchen oder gebrauchswillig sind -, scheint hierbei die Methode der Wahl zu sein. Es geht hier um die

selbstpräventive Einübung eines risikobewussten, regelorientierten, selbstkontrollierenden Umgangs mit Cannabisprodukten. Nicht die jeweiligen „Drogen“ sind gefährlich, sondern ihre individuell missbräuchliche Verwendungsweise, die Kriminalisierung der Konsumierenden und die Illegalisierung der jeweiligen Substanzen mit den bekannten Folgen. Die Generalprävention über das Strafrecht hat den Drogengebrauch nicht einschränken können, nur sehr riskant werden lassen (Verunreinigungen der Substanzen, Kriminalisierung, keine Prävention auf "Augenhöhe", Stigmatisierung, Psychiatrisierung).

Der sog. „Haschisch-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts vom 28.4.1994 hat aus der bestehenden „Kann-Vorschrift“ in § 31a des BtMG eine „Muss-Vorschrift“ gemacht, dass - jedoch nur auf der Staatsanwaltschaftsebene (polizeilich muss weiter ermittelt werden) - von der Strafverfolgung ohne richterlichen Beschluss „grundsätzlich“ abgesehen werden kann, wenn Cannabisprodukte nur in geringen Mengen und ausschließlich zum gelegentlichen Eigenverbrauch erworben oder besessen werden. Die einzelnen Bundesländer wurden aufgefordert, eine einheitliche Regelung (Definition) einer „geringen“ Menge als Rechtsverordnung festzulegen. Dies ist jedoch bis zum heutigen Tage nicht geschehen. Es ist zwar schon 22 Jahre (!) her, aber bezüglich der Ergebnisse der 67. Gesundheitsministerkonferenz der Länder von 1994 wurde in einigen Bundesländern geprüft, wie eine „Neubewertung“ von Cannabis im Rahmen der internationalen Gesetze umgesetzt werden kann. Zur Diskussion standen: Einführung des Opportunitätsprinzips wie in den Niederlanden, die Abgabe begrenzter Mengen in Apotheken, Unterstellung unter das Ordnungswidrigkeitenrecht, Länderrichtlinie zur Entpönalisierung des Kleinhandels durch Änderung des § 153 Abs. 1 StPO oder eine weitere Begrenzung der Strafbarkeit. Bisher ist allerdings bis auf die Einführung einer geringen Menge kaum etwas umgesetzt worden. In Österreich wurde das Österreichische Suchtmittelgesetz in Ansätzen ohne große öffentliche Diskussion liberalisiert. Der § 35 verlangt von der Staatsanwaltschaft, ein Verfahren einzustellen, wenn die „Tat ausschließlich für den eigenen persönlichen Gebrauch oder den persönlichen Gebrauch eines anderen begangen worden ist, ohne dass der Beschuldigte daraus einen Vorteil gezogen hat“. Dies gilt unabhängig von der Menge und Art der gefundenen Drogen, wenn dem Täter keine Handelsabsichten nachgewiesen werden können.

Vorschläge zu einer Abgaberegulierung von Cannabisprodukten gehen auch in Richtung eines Lizenzmodells, einer vereinsrechtlichen Regelung (wie CSC) oder einer Einfügung von Cannabis in das Lebens- und Genussmittelrecht.

Notwendig erscheint eine Änderung des Betäubungsmittelgesetzes auf Bundesebene und die Herausnahme von Cannabis aus der Anlage 1 zum BtMG.

Hier ist der schon am 4.3.2015 vorgelegte Entwurf eines "Cannabiskontrollgesetzes" der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen richtungsweisend.

Es erscheint jedenfalls evident: Die Cannabispolitik braucht ein neues gesetzliches Fundament. Es geht nicht um eine "Legalisierung" im Sinne eines "freien Marktes" mit Börsenfundierung wie es teilweise in den US-Bundesstaaten umgesetzt ist, sondern um eine staatlich kontrollierte, legale Abgabe von Cannabisprodukten, um ein reguliertes und überwachtes System für Anbau, Handel und Abgabe unter Einschluss eines gezielten Verbraucher- und Jugendschutzes. Es muss darüber hinaus sichergestellt sein, dass ein öffentlicher Konsum ausgeschlossen ist, keine Abgabe an Minderjährige erfolgt, keine Werbung für Cannabisprodukte betrieben und der gesamte Wirtschaftsverkehr gesetzlich reguliert und kontrolliert wird. Dies alles wäre nur über eine gesetzliche Änderung (Cannabiskontrollgesetz) sichergestellt. Dies sollte allerdings nicht allzu bürokratisch-kontrollorientiert ausgestaltet werden (z.B. durch sog. Testkäufe, obligatorische Berichtspflicht etc.).

Der vorliegende Entwurf eines Cannabiskontrollgesetzes weist insofern in die richtige Richtung. Eine Aufhebung der gegenwärtigen Illegalität würde somit staatliche Qualitätskontrollen (Feststellung und Überprüfung des Wirkstoffgehalts, Grenzwertfestlegung, Jugendschutz, gezielte Konsumbegleitung als Prävention auf "Augenhöhe" etc.) ermöglichen. Denn der illegale Markt kennt keinen Jugend- und Verbraucherschutz und keine Produkthaftung!!!

Münster, den 4.3.2016

Dr. Wolfgang Schneider  
Indro e.V. Münster  
Bremer Platz 18 - 20  
48155 Münster  
E-Mail: IndroeV@t-online.de