

Goethe-Universität | 60629 Frankfurt am Main
Fachbereich Erziehungswissenschaften | Centre for Drug Research

An den
Vorsitzenden des Gesundheitsausschusses
des Deutschen Bundestages

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
18(14)0162(5)
gel. ESV zur öAnhörung am 16.03.
16_CannKG
09.03.2016

Stellungnahme zur Anhörung im Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages bezüglich des Entwurfs eines Cannabiskontrollgesetzes (CannKG) am 16.3.2016

7. März 2016

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

Fachbereich
Erziehungswissenschaften

Ich begrüße ausdrücklich, dass der Entwurf der Partei Bündnis 90/Die Grünen für ein Cannabiskontrollgesetz (Drucksache 18/4204) nunmehr im Gesundheitsausschuss des Bundestages diskutiert wird. Ich halte es aus rechtsphilosophischen wie auch aus pragmatischen Gründen, die zum Teil auf Ergebnissen von Forschungen des CDR basieren, für dringend erforderlich, den Umgang mit Cannabisprodukten aus dem Strafrecht herauszunehmen und den Markt für derartige Produkte legal zu regulieren. Die Argumente für eine derartige Gesetzesänderung wurden bereits seit langer Zeit ausgiebig diskutiert, u.a. im Gesundheitsausschuss des Bundestages, und können in zahlreichen Dokumenten online und offline nachgelesen werden. Daher erspare ich mir an dieser Stelle, diese Gründe nochmals aufzuführen, sondern möchte im Folgenden zunächst lediglich auf Gegenargumente eingehen, die teils schon seit längerem kursieren, teilweise aber erst seit einem relativ kurzen Zeitraum, bevor ich einige konkrete Punkte des CannKG diskutiere.

**Institut für Sozialpädagogik und
Erwachsenenbildung
Centre for Drug Research**

Dr. Bernd Werse

Besucheradresse
Campus Westend | PEG-Gebäude
Theodor-W.-Adorno-Platz 6
60323 Frankfurt am Main

Postadresse
60629 Frankfurt am Main
Germany

Telefon +49 (0)69 798 36386

werse@em.uni-frankfurt.de
www.uni-frankfurt.de/cdr

Sekretariat:

Brigitte Eller +49 (0)69 798- 36436

Zu einzelnen Argumenten gegen eine legale Regulierung von Cannabis

1. Das Argument, eine Legalisierung von Cannabis würde insbesondere an Jugendliche ein „falsches Signal“ senden und die Verbreitung der Droge letztlich erhöhen:

Bislang gibt es nur wenige Erfahrungswerte zu einer „echten“ Legalisierung. In den Niederlanden, wo sich die legale Regulierung im Verlauf der 1970er und 1980er sukzessive etabliert hatte, waren z.B. unterschiedliche „Wellen“ der Cannabis-Verbreitung erkennbar, die sich sehr ähnlich auch in anderen europäischen Ländern abspielten.¹ Aus Colorado und anderen US-Bundesstaaten gibt es lediglich wenige Anhaltspunkte, die aufgrund des kurzen Zeitraumes seit der Legalisierung mit Vorsicht zu genießen sind. Diesen ersten Resultaten zufolge hat sich die Verbreitung des Cannabiskonsums unter jungen und nicht mehr ganz jungen Erwachsenen in Colorado seit

¹ Korf, D.J. (2002): Dutch coffee shops and trends in cannabis use. Addictive Behaviors 27 (2002) 851–866

der Gesetzesänderung leicht erhöht; die Verbreitung unter Jugendlichen hingegen nicht.² Letzteres deutet darauf hin, dass der Jugendschutz offenbar gut funktioniert; zumindest nicht weniger gut als unter den Bedingungen der Illegalität. Dass der Gebrauch unter Erwachsenen etwas angestiegen ist, überrascht nicht, da bei der Einführung einer legalen Regulierung eine Art „Novelty-Effekt“ zu erwarten ist: Ein kleiner Teil derer, die sonst nicht oder nur selten konsumieren, möchten die neue legale Einkaufsmöglichkeit ausprobieren. Es ist zu vermuten, dass die Konsumraten zukünftig wieder auf das Maß vor der Gesetzesänderung zurückgehen. Ähnliches zeigte sich z.B. beim Medienhype um die Cannabis-Ersatzdroge „Spice“ Ende 2008: Als allgemein bekannt wurde, dass es ein solches Produkt in „Headshops“ zu kaufen gibt, wollten offenbar viele Personen im mittleren Alter diese probieren, wobei es sich vermutlich überwiegend um Leute handelte, die früher bereits Cannabis ausprobiert hatten. Diese Kunden tauchten in der Folge zumeist nicht mehr im entsprechenden Laden auf; ihre Nachfrage ging also über einen Probierkonsum nicht hinaus³. Es ist zu erwarten, dass ein derartiger Effekt auch bei einer Einführung des CannKG eintreten wird.

Unabhängig von einer „echten“ Legalisierung hat die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht in ihrem Jahresbericht 2011 anhand von Daten aus mehreren europäischen Ländern festgestellt, dass Verschärfungen oder Liberalisierungen von Regelungen zum Besitz von Cannabis keinen eindeutigen Effekt auf die Verbreitung der Droge unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen haben: teilweise stieg der Konsum nach Verschärfungen an oder ging nach Lockerungen zurück; ebenso gibt es gegenteilige Beispiele⁴. Dies deutet darauf hin, dass die Verbreitung von Cannabis vermutlich von vielen anderen Faktoren abhängig ist, v.a. von Trends in Jugend- und Popkultur, nicht aber von den rechtlichen Bestimmungen.

Im Hinblick auf die These vom „falschen Signal“ an Jugendliche ist zudem der mögliche gegenteilige Effekt zu erwähnen, nämlich der Umstand, dass die *Illegalität* einen zumindest unterschweligen *Anreiz* für den Konsum darstellen kann. So geben z.B. regelmäßig rund 10% der befragten cannabiserfahrenen Jugendlichen in Frankfurt an, dass sie unter anderem deshalb konsumieren, „weil es verboten ist“. Demgegenüber gibt regelmäßig nur rund 1% der drogenunerfahrenen Jugendlichen an, dass die Strafbewehrtheit des Konsums der entscheidende Grund dafür ist, dass sie bisher nichts ausprobiert haben. Die meisten der Drogenunerfahrenen haben schlichtweg „kein Interesse“ am Cannabiskonsum. Anzunehmen ist, dass sich diese Konstellation nicht ändern wird, wenn die Droge für Erwachsene legal verfügbar ist⁵. Umgekehrt kursierten bereits unter Generationen von jugendlichen Kiffern Erzählungen von Cannabis als der zu Unrecht verbotenen, „harmlosen“ Droge, die „gesünder“ als Alkohol sei, was zusätzlich zum ‚Reiz des Verbotenen‘ eine ‚politische‘ Motivation für den Gebrauch der Droge lieferte⁶. Dieses Konsummotiv könnte mit einer legalen Regulierung für Erwachsene zumindest abgeschwächt werden.

² <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/09/10/teen-pot-use-holds-steady-in-first-year-of-legal-weed-new-federal-data-show/> (unter Bezugnahme auf Daten aus dem National Survey on Drug Use and Health)

³ Werse, B. & Müller, O. (2011): Abschlussbericht „Spice, Smoke, Sence & Co. – Cannabinoidhaltige Räuchermischungen: Konsum und Konsummotivation vor dem Hintergrund sich wandelnder Gesetzgebung“. Frankfurt: Goethe-Universität, Centre for Drug Research.

⁴ Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (2011): Jahresbericht 2011. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

⁵ Werse, B., Kamphausen, G., Egger, D., Sarvari, L., Müller, D. (2015): MoSyD Jahresbericht 2014. Drogentrends in Frankfurt am Main. Frankfurt: Goethe-Universität, Centre for Drug Research.

⁶ Werse, B. (2007): Cannabis in Jugendkulturen. Kulturhistorische und empirische Betrachtungen zum Symbolcharakter eines Rauschmittels. Berlin: Archiv der Jugendkulturen.

2. Das (relativ neue) Argument, Erfahrungen mit der Legalisierung hätten gezeigt, dass der Schwarzmarkt nicht verschwindet:

Hier gibt es zunächst wiederum Erfahrungen aus den Niederlanden. Tatsächlich existiert ein illegaler Handel mit Cannabis außerhalb der sogenannten Coffeeshops. Dieser wird am ehesten in Gemeinden ohne Coffeeshop sowie Gegenden mit einer niedrigen Coffeeshopdichte genutzt⁷, was absolut plausibel erscheint, da es natürlich bequemer ist, zu einem „Hausdealer“ um die Ecke zu gehen als etliche Kilometer Fahrt in Kauf zu nehmen. Dafür ist zu einem wesentlichen Teil die niederländische Drogenpolitik der letzten Jahre verantwortlich, die dafür gesorgt hat, dass sich die Anzahl der Coffeeshops drastisch, von 1.200-1.400 Mitte der 1990er Jahre bis aktuell ca. 650 reduzierte⁸. Zusätzlich ist anzumerken, dass Produktion und Großhandel mit Cannabis in den Niederlanden weiterhin illegal sind, so dass z.B. keinerlei Produktkontrolle in den Coffeeshops existiert. Von der Produktqualität her gibt es also keinen prinzipiellen Unterschied zwischen illegalen Dealern und geduldetem Coffeeshophandel. Nach Einführung eines CannKG hätten wir in Deutschland diesbezüglich eine komplett andere Situation. Zudem ist anzumerken, dass laut der zitierten Studie dennoch die große Mehrheit der Konsumierenden in den Niederlanden ihr Cannabis aus Coffeeshops bezieht (über 70%). Um Schwarzmarkt zu verhindern, müsste also eine flächendeckende Versorgung bei guter Produktkontrolle (und nicht zu hohen Preisen; siehe Punkt 3) gewährleistet sein.

Auch aus Colorado, wo nicht nur der Verkauf kleiner Mengen, sondern auch die Produktion von Cannabis reguliert ist, gibt es Berichte über einen weiterhin bestehenden Schwarzmarkt: So schätzte ein Forscher auf Basis einer Marktstudie, die er für *Marijuana Enforcement Division* des *Colorado Department of Revenue* anfertigte, dass lediglich 5,7% des in Colorado konsumierten Marihuana aus dem Schwarzmarkt stammt⁹. Angesichts dessen, dass auch im US-Bundesstaat nach wie vor keine flächendeckende Versorgung mit legalem Cannabis gewährleistet ist, ist dieser Anteil als äußerst gering zu betrachten. So liegt z.B. laut einer Studie der Wirtschaftsberatung KPMG der geschätzte Anteil der in Deutschland konsumierten illegal eingeführten Zigaretten mit 8,4% höher.¹⁰ Es zeigt sich also offenbar: wenn ein legal regulierter Verkauf mit kontrollierter Ware existiert, wird dieser in weit überwiegenden Maße auch von den Konsument_innen in Anspruch genommen.

3. Das angebliche Argument, dass bei legaler Regulierung die Preise stark ansteigen würden und somit wieder Anreize für den illegalen Markt entstünden:

Diese seit einiger Zeit aufgekommene Behauptung, die sich auf den Markt in Colorado bezieht, ist zumindest mittel- und langfristig schlichtweg falsch, wie im Grunde bereits an den in Punkt 2 genannten niedrigen Anteilen für illegalen Handel erkennbar ist. Zwar stiegen die Preise *unmittelbar nach der Legalisierung* in Colorado 2014 auf durchschnittlich 65 \$ pro Achtelunze (ca. 3,5g)¹¹; dies war aber offensichtlich üblichen Gesetzen von (damals noch relativ geringem) Angebot und (zunächst aufgrund des Novelty-Effekts hoher) Nachfrage geschuldet. Innerhalb relativ kurzer Zeit fielen die

⁷ Korf, D.J., Wouters, M., Nabben, T., Ginkel, P. van (2005): Cannabis zonder coffeeshop. Niet-gedoopte cannabisverkoop in tien Nederlandse gemeenten. Amsterdam: Criminologisch Instituut Bongers, Universiteit van Amsterdam

⁸ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2680/Economie/article/detail/500466/1996/12/20/Sorgdrager-wil-hardere-aanpak-van-koffieshops.dhtml> bzw. <http://www.parool.nl/parool/nl/224/BINNENLAND/article/detail/3330351/2012/10/11/Aantal-coffeeshops-loopt-rap-terug.dhtml>

⁹ http://www.huffingtonpost.com/2014/08/13/colorado-marijuana-black-market_n_5669302.html

¹⁰ http://www.markenartikel-magazin.de/no_cache/recht-politik/artikel/details/10011913-illegaler-zigarettenhandel-in-deutschland-auf-hohem-niveau/

¹¹ http://www.huffingtonpost.com/2014/01/02/marijuana-prices-colorado_n_4532463.html

Preise wieder auf 30-45 \$¹². Dies entspricht in etwa dem deutschen Preisniveau (zuletzt durchschnittlich 9,20 € pro Gramm Marihuana)¹³.

In niederländischen Coffeeshops sind im Übrigen ähnliche Preise zu beobachten, bei weiterhin unregulierter Produktion und Belieferung.¹⁴

Anzumerken ist im Hinblick auf die Preise weiterhin, dass bei einer legalen Regulierung nach dem Muster des CannKG bzw. CannStG insgesamt ein deutlicher Rückgang der Kosten für die Herstellung von Cannabis zu erwarten ist. Dies wäre dadurch möglich, dass die Pflanze auf größeren (natürlich sehr gut gesicherten) Außenflächen bzw.

Gewächshäusern angebaut werden könnte. Somit könnte die in der Illegalität übliche, ökonomisch und ökologisch unsinnige Praxis des Cannabis-Innenanbaus mit künstlicher Beleuchtung zumindest deutlich zurückgefahren werden. Diese Problematik ist auch in Colorado und anderen US-Bundesstaaten noch nicht gelöst; auch dort wird überwiegend „indoor“ angebaut (ganz zu schweigen von den Niederlanden mit ihrer weiterhin illegalen Produktion). Die Erfahrungen im illegalen Anbau der letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass auch in gemäßigten Breiten potente und vor allem ertragreiche Cannabissorten unter Sonnenlicht produziert werden können¹⁵. Somit böte sich deutlich mehr Spielraum, durch variierende Steuern den Preis der legalen Cannabisprodukte zu beeinflussen und damit den Schwarzmarkt unattraktiv zu machen. Letzterer müsste nämlich weiterhin die Kosten des Indoor-Anbaus plus den bei illegalen Geschäften üblichen Risikoaufschlag tragen.

Zu einzelnen Punkten des CannKG bzw. CannStG:

Im Folgenden gehe ich kurz auf einzelne Punkte in den betreffenden Gesetzentwürfen ein.

Zu begrüßen ist vor allem das **Werbeverbot** (§16) sowie die entsprechenden Bestimmungen zum Betrieb von Cannabisfachgeschäften (§22), diese möglichst unauffällig und neutral zu halten. Die Präventionsforschung hat gezeigt, dass es hilfreich zur Vermeidung von übermäßigem bzw. schädlichem Konsum ist, wenn potenzielle Konsumierende möglichst wenig in der Öffentlichkeit auf die Drogen hingewiesen werden; ganz anders als dies z.B. derzeit noch bei Alkohol der Fall ist.

Ebenso begrüßenswert – und beim Umgang mit legalen Drogen bislang gänzlich unbekannt – sind die Vorschläge für §23 zu Suchtprävention, Sozialkonzept und **Zertifikat „Verantwortungsvolles Verkaufen“**. Zur Vermeidung von Schäden im Zusammenhang mit Cannabis (insbesondere Abhängigkeit und psychische Problematiken) dürfte es ausgesprochen hilfreich und vor allem glaubwürdig sein, wenn diejenigen, die die Droge verkaufen, auch im Hinblick auf Risiken und Probleme geschult sind und unmittelbar an Beratungs- und Therapieeinrichtungen verweisen können.

Eventuell etwas problematisch ist §20 Abs. 1 (Versagung der Erlaubnis), insbesondere dort, wo es um **Vorstrafen wegen des BtmG** geht: Es ist davon auszugehen, dass nicht wenige derer, die z.B. wegen illegalen Cannabisanbaus zu Haftstrafen verurteilt wurden, einerseits eine hohe Kompetenz für den Hanfanbau und damit gute Voraussetzungen für dessen legale Variante aufweisen, andererseits ansonsten keinen nennenswerten Hang zur Kriminalität haben¹⁶. Insofern würde ich zu einer Überarbeitung dieses Satzes raten.

¹² <http://thinkprogress.org/economy/2015/06/23/3672717/colorado-marijuana-prices-down/>

¹³ Pfeiffer-Gerschel, T., Jakob, L., Dammer, E., Karachaliou, K., Budde, A., Rummel, C. (2015): Bericht 2015 des nationalen REITOX-Knotenpunkts an die EBDD – Workbook Drogenmärkte und Kriminalität. München: DBDD.

¹⁴ Niesink, R., Rigter, S. (2015): THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2014-2015). Utrecht: Trimbos-Instituut

¹⁵ Überblickartig: Decorte, T., Potter, G.R., Bouchard, M. (Hg., 2011): World Wide Weed. Global Trends in Cannabis Cultivation and its Control. Farnham, Surrey: Ashgate.

¹⁶ Vgl. Werse, B. (2015): Legal issues for German-speaking cannabis growers. Results from an online survey. International Journal of Drug Policy, November 2015, DOI: 10.1016/j.drugpo.2015.10.007

Was das **CannStG** betrifft, würde ich – wie oben in Punkt 3 angedeutet – empfehlen, den §2 (**Steuertarif**) grundsätzlich variabel zu halten und den Erfordernissen des Marktes anzupassen, um gleichzeitig mit den Schwarzmarktpreisen mithalten zu können und den Preis dennoch relativ hoch zu halten. Ich bezweifle, dass die starre Einteilung in Marihuana vs. Haschisch vs. Konzentrate sinnvoll ist, zumal es sehr große Unterschiede in den Wirkstoffgehalten unterschiedlicher Cannabissorten gibt. Im Sinne von Schadensminimierung wäre es z.B. sinnvoll, wirkstoffärmere Sorten geringer zu besteuern als besonders potente Sorten.

Ferner begrüße ich ausdrücklich die vorgeschlagenen Regelungen unter **Artikel 4 (Änderung des Straßenverkehrsgesetzes)** zu sinnvollen Grenzwerten im Straßenverkehr und insbesondere Artikel 5 (Änderung im Ordnungsrecht). Letzteres – **eine Änderung der Fahrerlaubnisverordnung** – ist meiner Meinung nach aktuell ein noch dringlicheres Erfordernis als die Entkriminalisierung von Cannabiskonsumierenden. Es ist völlig unsinnig und realitätsfremd, Millionen von Menschen mit Führerschein diesen per se abzusprechen, weil sie „regelmäßig“ Cannabis konsumieren, weil sie einmalig Cannabis in Kombination mit Alkohol konsumiert haben oder weil sie einmalig irgendeine andere illegale Droge genommen haben – und zwar jeweils ohne unter dem Einfluss dieser Drogen Auto gefahren zu sein. Dies führt in der Konsequenz dazu, dass es für einen Konsumierenden nur einen relativ geringen Unterschied macht, ob er berauscht Auto fährt oder dies vermeidet, da er, falls er mit Drogen erwischt wird, so oder so eine höhere „Strafe“ nach der Fahrerlaubnisverordnung (in Form von Führerscheinentzug und Kosten) zu erwarten hat als nach der Straßenverkehrsordnung. Ich plädiere dafür, dass auch im Fall, dass das CannKG abgelehnt wird, diese Punkte weiter diskutiert und baldmöglichst Bestimmungen geschaffen werden, die wirklich der Verkehrssicherheit dienen.

Abschließend möchte ich noch auf einem Punkt hinweisen, der in der betreffenden Drucksache praktisch nicht vorkommt: die Möglichkeiten, **ob bzw. wo nach dem CannKG außerhalb eigener Privaträume Cannabis konsumiert werden darf**. Erwähnt werden nur die Hinweise zum Nichtraucherschutz (§6), was in der Konsequenz bedeuten würde, dass Cannabis zwar grundsätzlich nicht in öffentlich zugänglichen Gebäuden konsumiert werden darf, wohl aber in speziell dafür ausgewiesenen Raucherräumen, v.a. in der Gastronomie. Dies wäre sicherlich nicht im Sinne aller Betreiber gastronomischer Betriebe. Allerdings könnte jeder Gastronom nach dem Hausrecht bestimmen, ob in seinem Raucherraum auch Cannabis konsumiert werden darf. Wichtiger noch ist die Frage nach dem Konsum in der Öffentlichkeit (unter freiem Himmel). In Colorado z.B. ist dies, ebenso wie der Konsum in Abgabestellen, Gastwirtschaften etc., generell untersagt, was dazu führt, dass z.B. Touristen nur die Wahl zwischen teuren „Kiffertouren“ in Bussen bzw. Limousinen und dem illegalen Konsum in der Öffentlichkeit haben. Einheimische sind, sofern sie nicht gegen die Gesetze verstoßen wollen, praktisch dazu gezwungen, die Droge in der eigenen Wohnung zu konsumieren. Dies halte ich für keine sinnvolle Regelung. Es muss, ähnlich wie in den Niederlanden, die Möglichkeit geben, in Räumen der Verkaufsstellen zu konsumieren (ggf. auch in anderen gastronomischen Betrieben), und überdies muss es auch Möglichkeiten zum Gebrauch an freier Luft geben. Letzteres sollte mit Einschränkungen versehen sein, etwa bei Anwesenheit von Kindern, in unmittelbarer Nähe von Schulen oder anderen öffentlichen Gebäuden etc. Bei dieser Frage habe ich indes keine endgültige Meinung entwickelt; ich bin aber sicher, dass dazu ein sinnvoller Konsens gefunden werden kann.