



Bestrebungen der Bundesregierung zur kontrollierten Abgabe von Cannabis

Positionspapier des Bund Deutscher Kriminalbeamter e.V.

Stand Juli 2022

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
Definition von Begrifflichkeiten und deren Abgrenzung	5
LEGALISIERUNG.....	5
ENTKRIMINALISIERUNG.....	5
ENTPÖNALISIERUNG	6
Rechtliche Rahmenbedingungen	6
EINHEITSÜBEREINKOMMEN DER VEREINTEN NATIONEN ÜBER SUCHTSTOFFE AUS DEM JAHR 1961 (SINGLE CONVENTION).....	7
DAS SUCHTSTOFFÜBEREINKOMMEN DER VEREINTEN NATIONEN AUS DEM JAHR 1971.....	7
DAS ÜBEREINKOMMEN DER VEREINTEN NATIONEN VOM 20.12.1988.....	8
BESCHLUSS DER SUCHTSTOFFKOMMISSION (CND) DER UNO VOM 02.12.2020	8
RAHMENBESCHLUSS DES RATES DER EUROPÄISCHEN UNION VOM 25.10.2004 -2004/757JI-	9
ZWISCHENFAZIT.....	9
Rechtsvergleichende Betrachtung	10
NIEDERLANDE.....	10
PORTUGAL.....	10
TSCHECHIEN	10
SCHWEIZ	10
LUXEMBURG	11
KANADA UND URUGUAY	11
USA.....	11
ZWISCHENFAZIT.....	11
Aktuelle Entwicklungen im Zusammenhang mit Cannabis	12
POLIZEILICHES HELLFELD	12
KONSUM UND PRÄVALENZ VON CANNABIS	14
STEIGENDER WIRKSTOFFGEHALT.....	14
NEUE PSYCHOAKTIVE STOFFE (NPS).....	15
STUDIE ZU AUSWIRKUNGEN VON CANNABISKONSUM	17
Zwischenfazit.....	18

Jugendschutz bei möglichen Legalisierungs- oder Entkriminalisierungsbestrebungen	18
JUGENDSCHUTZ IM JETZIGEN BETÄUBUNGSMITTELGESETZ (BTMG).....	18
JUGENDSCHUTZ IM MÖGLICHERWEISE GEPLANTEN CANNKG.....	20
GEGENÜBERSTELLUNG DER AKTUELLEN RECHTSLAGE UND DER RECHTSLAGE NACH DEM CANNKG.....	21
ZWISCHENFAZIT.....	21
Vergleichende Betrachtung der Lobbyarbeit	22
SUCHTMEDIZINISCHE FACHGESELLSCHAFTEN UND DER DHS.....	22
DEUTSCHER HANFVERBAND.....	23
BRANCHENVERBAND CANNABISWIRTSCHAFT E.V.....	24
ZWISCHENFAZIT.....	25
Entwicklungen im internationalen Vergleich	26
AKTUELLE POLITISCHE DISKUSSION IN DEUTSCHLAND.....	26
KANADA.....	27
USA.....	28
URUGUAY.....	29
PORTUGAL.....	31
ZWISCHENFAZIT.....	32
Mögliche Auswirkungen einer kontrollierten Abgabe von Cannabis für die Polizei	33
Vorteile, die sich aus einer Neuregelung für die Arbeit der Polizei ergäben	34
Gesamtfazit	35
Autor:innenverzeichnis:	37

EINLEITUNG

Die Bundesregierung statuiert in ihrem Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ unter dem Punkt „Drogenpolitik“ das Vorhaben zur **„kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken“**. Konkret ist dort zu lesen:

„Wir führen die kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften ein. Dadurch wird die Qualität kontrolliert, die Weitergabe verunreinigter Substanzen verhindert und der Jugendschutz gewährleistet.“¹

Die Drogenpolitik steht beim BDK seit jeher auf der Agenda. Mit der Fachtagung „Kripo International“ am 10. und 11. September 2014 in Leipzig unter der Überschrift „Der aussichtslose Kampf gegen die Drogen – Ist Legalisierung die Antwort?“ öffnete er sich nicht kritiklos einer Debatte, die alle derzeit im politischen Raum vertretenen Drogenmodelle abbildete. Auch in der jüngeren Vergangenheit widmete sich der BDK bereits vielfach der Thematik „Legalisierung von Cannabis“. Seine aktuelle Ausrichtung wurde durch folgenden Beschluss der 4. Bundesvorstandssitzung der 15. Amtsperiode in Magdeburg vom 18. bis zum 20.09.2019 manifestiert:

„Der BDK setzt sich für die Überführung von Straftatbeständen aus dem Betäubungsmittelstrafrecht, die aus dem Konsum berauschender Substanzen resultieren, aus dem Straf- in das Ordnungswidrigkeitenrecht begleitet von Interventions- und Hilfsmaßnahmen ein. Darüber hinaus fordert der BDK eine konsequente Verstärkung der Bekämpfung der illegalen Herstellung, Einfuhr und des Handels mit berauschenden Substanzen.“

Ziel aller gesellschaftlichen Bemühungen muss der Erhalt und Schutz der Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger und die Vermeidung bzw. Behandlung von Drogensucht und ihren Folgen sein. Deshalb setzt sich der BDK dafür ein, dass der Schwerpunkt des Umgangs mit Drogenkonsumenten auf Prävention und Therapie liegt, die insbesondere die individuellen Ursachen von Suchtverhalten in den Blick nimmt und darauf ausgerichtet ist, eine Veränderung des Konsumverhaltens zu erreichen.

Es soll geprüft werden, inwieweit der in Portugal praktizierte Umgang mit Konsumentinnen und Konsumenten berauschender Mittel auch in Deutschland umzusetzen ist.“

¹ Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2021, abrufbar unter www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800 (zuletzt abgerufen am 12.06.2022).

Der BDK setzt sich ein für einen repressiven Umgang mit allen, die illegale Drogen anbieten, und für eine nichtrepressive Politik im Umgang mit konsumierenden Personen. Das im Koalitionsvertrag der amtierenden Koalitionsfraktionen aus SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP beschriebene Ziel der kontrollierten Abgabe von Cannabis bedarf aus unterschiedlichen Aspekten einer sehr differenzierten Betrachtung. Aus Sicht des BDK erscheint es insoweit unerlässlich, wissenschaftliche Erkenntnisse in den Fokus zu stellen und zu den Bereichen, in denen evidenzbasierte Fakten fehlen, diese zu erheben. Auf diese Weise wird eine sachgeleitete Themenbefassung gewährleistet.

Der BDK unterstützt die offene Diskussion und Evaluation des Status quo. Nicht zuletzt wird er die aktuellen Entwicklungen auch in Zukunft kriminalfachlich begleiten und als professioneller Ansprechpartner zur Verfügung stehen.

DEFINITION VON BEGRIFFLICHKEITEN UND DEREN ABGRENZUNG

Dem Terminus technicus „kontrollierte Abgabe“ sind unter Zugrundelegung kriminologisch-kriminalistischer sowie juristischer Betrachtungen semantisch mindestens drei Fachtermini immanent. Diese gilt es mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung einer perspektivischen Cannabisfreigabe in Deutschland hinsichtlich ihrer Bedeutung scharf voneinander abzugrenzen:

LEGALISIERUNG

Der Begriff Legalisierung kann einerseits die Freigabe aller Rauschgifte und damit die Abschaffung des Betäubungsmittelgesetzes ohne jegliche gleichzeitige staatliche Reglementierung des Drogenmarktes umfassen (vollständige Legalisierung). Eine entsprechende Forderung nach der Freigabe von Rauschgiften resultiert aus dem im deutschen Strafrecht vorherrschenden Prinzip der Straflosigkeit von Selbstschädigungen. Das individuelle Recht auf den unbeschränkten Gebrauch psychoaktiver Substanzen wird damit höher bewertet als eine staatliche Fürsorgepflicht. Darüber hinaus kann sich die Freigabe auf nur bestimmte Betäubungsmittel beziehen (Teillegalisierung). Würde etwa Cannabis aus der Anlage 1 zum BtMG (Betäubungsmittelgesetz) entfernt werden, wäre jeglicher Umgang mit der Substanz straflos und es wäre frei erhältlich.

ENTKRIMINALISIERUNG

Der Begriff Entkriminalisierung umfasst die Forderung nach Straffreiheit hinsichtlich des Besitzes und Erwerbs eines bestimmten Betäubungsmittels zum Eigenverbrauch (partielle Entkriminalisierung). Nach deutschem Recht ist der Konsum von Drogen für sich genommen bereits schon jetzt straflos. Strafbar hingegen sind konsumvorbereitende Handlungen.

Entsprechende dem Konsum zwangsläufig unmittelbar vorangehende Verhaltensweisen, etwa Erwerb und Besitz, würden im Wege der Entkriminalisierung straflos sein. Dabei unterliegen die Betäubungsmittel grundsätzlich auch fortgesetzt der Prohibition, d. h. alle sonstigen Umgangsformen, insbesondere der Handel, sollen strafrechtlich verfolgt werden. Die Entkriminalisierung kann im Wege der Herabstufung von Strafvorschriften erfolgen. Besitz und Erwerb z. B. von Cannabis könnte als Ordnungswidrigkeit klassifiziert werden, während sich der sonstige Umgang mit dieser Substanz in größeren Mengen weiterhin strafrechtlich verfolgen ließe. Ein mögliches Bußgeld könnte, beispielsweise orientiert an der aufgefundenen Menge, gestaffelt und bei Überschreiten einer gewissen Menge wiederum als Straftat klassifiziert werden.

ENTPÖNALISIERUNG

Im Rahmen der Entpönalisierung bliebe das strafrechtliche Verbot z. B. von Cannabis grundsätzlich bestehen, bei Besitz und Erwerb geringfügiger Mengen soll – im größeren Umfang als bislang – von Strafe abgesehen bzw. das Strafverfahren eingestellt werden (können). Schon bisher konnte das Gericht gem. § 29 Abs. 5 BtmG in den Fällen, in denen der Täter Betäubungsmittel lediglich zum Eigenverbrauch in geringen Mengen besitzt oder sich in sonstiger Weise verschafft hat, von einer Bestrafung absehen. An dieser Ausrichtung orientiert sich auch § 31 BtmG, der die Verfolgung des Erwerbs und Besitzes von Rauschgiften in nicht geringen Mengen zum Eigenverbrauch der Entscheidung der Staatsanwaltschaft unterstellt. Der Straftatbestand bleibt dabei fortgesetzt bestehen. Die individuelle Gesamtsituation der Täter:innen sowie die besonderen Umstände des Konsums können durch diese Form der staatlichen Reaktion stärker als bisher berücksichtigt werden, wenn der unbedingte Strafverfolgungszwang entfällt. Die Entpönalisierung ist demnach mit der Einführung eines cannabisbezogenen Opportunitätsprinzips im Strafprozess vergleichbar, durch welches das starre und bis auf wenige Ausnahmen vorherrschende Legalitätsprinzip aufgebrochen wird. Hierdurch entfielen eine Stigmatisierung und Kriminalisierung von Konsument:innen. Als Mindestanforderung wären die im Gesetz bereits vorhandenen Opportunitätsvorschriften (§§ 153 ff. StPO, 45 Abs. 2 JGG) zugrunde zu legen.

RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Die Umsetzung des Koalitionsvertrags kann indes nur erfolgen, wenn sowohl der Verkauf als auch der Erwerb, Besitz und Konsum mit dem geltenden Recht vereinbar sind. Diesbezüglich ist zu prüfen, ob dieses Ziel der Bundesregierung trotz der bindenden Regelungen an internationale Übereinkommen und an den Rahmenbeschluss 2004/757/JI des EU-Rates erreichbar ist.

EINHEITSÜBEREINKOMMEN DER VEREINTEN NATIONEN ÜBER SUCHTSTOFFE AUS DEM JAHR 1961 (SINGLE CONVENTION)

Zitat aus der Präambel:

„... gewillt, ein allgemein annehmbares internationales Übereinkommen zu schließen, das bestehende Suchtverträge ablöst, die Suchtstoffe auf **die Verwendung in der Medizin und Wissenschaft beschränkt** sowie eine dauernde internationale Zusammenarbeit und Kontrolle zur Verwirklichung dieser Grundsätze und Ziele sicherstellt ...“

Diese Single Convention wurde in der Bundesrepublik Deutschland am 03.12.1973 ratifiziert. Art. 2 Abs. 5 des Übereinkommens bestimmt, dass für die in Liste IV aufgeführten Betäubungsmittel und mithin auch für Cannabis die Gewinnung, Herstellung, Ausfuhr, Einfuhr, der Besitz und die Verwendung sowie der Handel hiermit zu verbieten sind und Ausnahmen lediglich für wissenschaftliche und medizinische Zwecke zulässig sind. Diese Regelung geht mithin über die in Art. 4c enthaltene Beschränkung des Umgangs mit Betäubungsmitteln hinaus. Die eigentliche Verpflichtung, entsprechende Verstöße unter Strafe zu stellen, ergibt sich aus Art. 36 der Konvention. Diese Strafandrohungen werden allerdings nur vorbehaltlich der jeweiligen Verfassungsordnung der Vertragsstaaten gefordert.

Das Anbauen, das Verkaufen und das Kaufen von Cannabis sind hiernach unter Strafe zu stellen, zumal das Bundesverfassungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung dem einzelnen Menschen das „Recht auf einen Rausch“ abgesprochen hat.² In diesen Strafvorschriften ist lediglich der bloße Konsum ausgeklammert.

Eine Legalisierung zu anderen als medizinischen und wissenschaftlichen Zwecken ist hiernach ausgeschlossen. Es ist lediglich eine Entkriminalisierung denkbar, weil die Vertragsparteien nach Art. 36b bei missbrauchsbezogenen Verstößen statt einer Bestrafung oder Verurteilung eine Maßnahme nach Art. 38 für den oder die Täter:in vorsehen können.

DAS SUCHTSTOFFÜBEREINKOMMEN DER VEREINTEN NATIONEN AUS DEM JAHR 1971

Eine sachliche Änderung der Single Convention ist hierdurch nicht vorgenommen worden. Insbesondere erfuhr auch Cannabis keine andere Bewertung. Wegen der Zunahme synthetischer bzw. teilsynthetisch hergestellter Betäubungsmittel kam es insoweit zu einer Erweiterung auf diese Stoffe.

² Beschluss des BVerfG vom 09. März 1994 – 2 BvL 43/92.

DAS ÜBEREINKOMMEN DER VEREINTEN NATIONEN VOM 20.12.1988

Dieses Übereinkommen behandelt ausschließlich strafrechtliche Aspekte der Kontrolle von Betäubungsmitteln und schrieb den Vertragsstaaten die Klassifizierung des Umgangs mit Betäubungsmitteln als Straftaten vor. Schwerpunkt des Übereinkommens ist die Verfolgung des profitorientierten Betäubungsmittelhandels.

In dieser Konvention wird erstmals aber auch verlangt, dass der Anbau der Cannabispflanze, soweit dies zum Zwecke der Gewinnung von Betäubungsmitteln erfolgt, sowie der Besitz, der Kauf und der Anbau von kontrollierten Substanzen zum Eigenverbrauch unter Strafe gestellt werden müssen (Art. 3, Straftaten und Sanktionen). Dieses Übereinkommen hat die Bundesrepublik Deutschland mit dem Gesetz vom 22.07.1993 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20.12.1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (Vertragsgesetz Suchtstoffübereinkommen 1988) ratifiziert. Das Gesetz ist am 23.07.1993 in Kraft getreten.

Bei der Ratifizierung des Übereinkommens von 1988 hat die Bundesrepublik Deutschland eine Interpretationserklärung zu Art. 3 Abs. 2 des Übereinkommens abgegeben. In dieser ist ausgeführt, dass die in Art. 3 Abs. 2 genannten Grundzüge der Rechtsordnung einem Wandel unterliegen können.

Dieser Interpretationserklärung kommt allerdings keine Rechtswirkung zu. **Auch dieses Übereinkommen steht einer Legalisierung von Cannabis entgegen.** Aus der Regelung in Art. 3 Abs. 6 ergibt sich lediglich, dass eine Entkriminalisierung denkbar ist, wenn die jeweilige Rechtsordnung Ermessensfreiheit in der Strafverfolgung vorsieht und insbesondere der Opportunitätsgrundsatz gilt. Durch die Regelung in Art. 3 Abs. 6 soll allerdings sichergestellt werden, dass den Maßnahmen der Strafrechtspflege größtmögliche Wirksamkeit einzuräumen und der Notwendigkeit der Abschreckung Rechnung zu tragen ist.

BESCHLUSS DER SUCHTSTOFFKOMMISSION (CND) DER UNO VOM 02.12.2020

Auf Vorschlag der WHO sind Cannabis und Cannabisharz im Anhang IV der Single Convention (für besonders gefährliche Stoffe) gestrichen worden. Diese Stoffe verbleiben aber weiterhin in Anhang I und sind damit auch in Zukunft Gegenstand der staatlichen Suchtkontrolle.

Die Regelungen in den Übereinkommen stellen zwar keine unmittelbar anwendbaren Strafvorschriften dar. Sie verpflichten aber die Vertragsstaaten dazu, bestimmte Verhaltensweisen im Umgang mit Betäubungsmitteln unter Strafe zu stellen. Diese Verpflichtungen stehen allerdings unter dem Vorbehalt der jeweiligen Verfassungen der Länder. Das bedeutet, dass das jeweilige Ratifizierungsgesetz an der Verfassung zu messen ist.

Das gilt insbesondere bzgl. der Frage, ob die gesetzliche Sanktionierung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, weil die Strafandrohung einen übermäßigen staatlichen Eingriff darstellt. Durch die Ratifizierung erlangen die Übereinkommen den Rang eines Bundesgesetzes.

Da das Bundesverfassungsgericht bislang im Bereich der Konsumentendelikte die Verfassungsmäßigkeit nicht infrage gestellt hat, ist eine Legalisierung von Cannabis in der Bundesrepublik Deutschland derzeit rechtlich nicht zulässig. **Eine vollständige Legalisierung würde zumindest gegen die Art. 2 Abs. 1, 4c und Art. 36 der Single Convention sowie gegen Art. 3 des Suchtstoffübereinkommens von 1988 verstoßen.** Der Gesetzgeber hätte lediglich die Möglichkeit, entsprechende Verstöße als Ordnungswidrigkeiten zu ahnden.

RAHMENBESCHLUSS DES RATES DER EUROPÄISCHEN UNION VOM 25.10.2004 – 2004/757/JI –

Dieser Rahmenbeschluss vom 25.10.2004 enthält in Art. 2 Abs. 1 einen Katalog von Handlungen, die die Mitgliedstaaten als „Straftaten in Verbindung mit illegalem Handel mit Drogen und Grundstoffen“ unter Strafe stellen müssen. Der Katalog entspricht in vollem Umfang dem Art. 3 Abs. 1 Buchst. a Ziffer i bis iii des Suchtstoffübereinkommens von 1988. Dieser Rahmenbeschluss legt einen strafrechtlichen „Mindeststandard“ fest, an den die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung des nationalen Betäubungsmittelstrafrechts gebunden sind.³

ZWISCHENFAZIT

Eine Legalisierung kann nur umgesetzt werden, wenn sowohl der Verkauf als auch der Erwerb, Besitz und Konsum mit dem geltenden Recht vereinbar sind. Die Legalisierungspläne scheinen aber gegen bindende Regelungen an internationale Übereinkommen und an den Rahmenbeschluss des EU-Rates 2004/757 zu verstoßen. Verstöße gegen europäisches Recht wären rechtlich angreifbar. Die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission bzw. eine Klage anderer EU-Mitgliedstaaten vor dem EuGH (ähnlich der beabsichtigten Mauterhebung in Deutschland) wären durchaus möglich.

Aus den dargelegten Gründen dürfte lediglich eine Entkriminalisierung von Cannabis oder auch Entpönalisierung durch entsprechende Gesetzesänderungen umsetzbar sein.

³ Kommentar Patzak/Volkmer/Fabricius/Patzak, 10. Aufl. 2022, BtMG § 29 Rn. 226: Den Mitgliedsstaaten stand es nach Art. 34 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe b Satz 2 EUV a. F. frei, in welcher Form sie den Rahmenbeschluss umsetzen.

RECHTSVERGLEICHENDE BETRACHTUNG

NIEDERLANDE

In den Niederlanden ist der Besitz von Cannabis – mit Ausnahme zu wissenschaftlichen oder zu medizinischen Zwecken – verboten. Entsprechende Delikte im Eigenkonsumbereich bis zu 5 Gramm Haschisch oder Marihuana werden in Anwendung des Opportunitätsprinzips nicht verfolgt. Die Cannabiskonsument:innen werden demnach nicht kriminalisiert. Ein Ankauf ist in Apotheken oder in Coffee-Shops möglich. Dabei müssen die Coffee-Shops streng überwachte Bedingungen erfüllen.

Es darf kein Zutritt von und kein Verkauf an Personen unter 18 Jahren erfolgen, es dürfen pro Person nicht mehr als 5 Gramm täglich abgegeben werden und es sind Vorräte über 500 Gramm zu verhindern.⁴ Dies gilt indes nicht für das Handeltreiben und auch nicht für den Anbau. Der Handel, der Verkauf, die Herstellung und der Besitz auch von Cannabis sind in den Niederlanden strafbar, nicht jedoch der Eigenkonsum von Cannabis. Diese Regelung legalisiert nicht die Lieferketten der Coffee-Shops. **Auf der Grundlage der Anwendung des Opportunitätsprinzips liegt kein Verstoß gegen die internationalen Vereinbarungen vor.**

PORTUGAL

In Portugal wird eine Entkriminalisierungspolitik verfolgt. Besitz und Konsum werden nicht bestraft, sondern es werden verwaltungsrechtliche Maßnahmen ergriffen, falls die sichergestellte Menge Betäubungsmittel festgelegte Grenzwerte nicht übersteigt. Derartige Maßnahmen sollen in erster Linie der Prävention, der Therapie und der Rehabilitation dienen. **Diese Regelungen im Konsumbereich stehen mit den internationalen Vereinbarungen im Einklang.**

TSCHECHIEN

In Tschechien wird der Besitz von 10 Gramm Marihuana oder 5 Gramm Haschisch sowie der Anbau von bis zu fünf Cannabispflanzen für den Eigenkonsum lediglich als Ordnungswidrigkeit verfolgt. Der Handel mit Cannabis wird strafrechtlich verfolgt. **Diese Regelungen sind mit den internationalen Vereinbarungen vereinbar.**

SCHWEIZ

Dort wird derzeit der Besitz von bis zu 10 Gramm Cannabis lediglich als Ordnungswidrigkeit mit einer Ordnungsbuße von 100 Franken verfolgt. Der Handel ist nach wie vor strafbar. **Diese Regelungen sind mit den internationalen Vereinbarungen vereinbar.**

⁴ Nach sog. AHOJ-G-Kriterien: keine Werbung, keine harten Drogen, keine Ruhestörung, nicht an Jugendliche unter 18 Jahren, keine großen Mengen.

LUXEMBURG

Laut Planung soll der Konsum im privaten Bereich erlaubt werden. Es soll auch die Möglichkeit eingeräumt werden, bis zu drei Pflanzen zum Zwecke des Eigenkonsums im Wohnumfeld aufzuziehen.

Das ahndungslose Vorgehen im Konsumbereich ist mit den internationalen Vereinbarungen nur dann vereinbar, wenn das Verfassungsrecht in Luxemburg den Regelungen in den Vereinbarungen entgegensteht.

KANADA UND URUGUAY

Dort sind Anbau, Handel und Konsum vollständig erlaubt.

Dies könnte nicht im Einklang mit den internationalen Vereinbarungen stehen. Kanada ist für das Vorgehen vom INCB (Internationaler Suchtstoffkontrollrat in Wien) wegen Verstößen gegen die Single Convention gerügt worden.

USA

Nach dem dortigen Bundesgesetz handelt es sich bei Cannabis um eine verbotene Substanz. Da Cannabis allerdings zwischenzeitlich in 18 Bundesstaaten im Bereich der Konsumentendelikte legalisiert ist, führt dies dazu, dass das bundesgesetzlich angeordnete Verbot durch die Landespolizeibehörden nicht vollzogen wird. **Ein Verstoß gegen die internationalen Vereinbarungen dürfte in Form eines Vollzugsdefizits vorliegen.**

ZWISCHENFAZIT

Soweit Kanada und Uruguay den Anbau und Handel auch zum Zweck des Konsums erlauben, widerspricht dies den völkerrechtlichen Vereinbarungen. Folgerichtig ist Kanada auch schon von der INCB in Wien wegen Verstoßes gegen die Single Convention gerügt worden.

Die Regelungen in den Ländern, die den Umgang mit Cannabis als Ordnungswidrigkeit einordnen bzw. andere Maßnahmen zur Verhütung des Konsums ergreifen, sind mit den europäischen und internationalen Regelungen vereinbar. Konsumdelikte ohne jegliche staatliche Reaktion widersprechen ebenfalls den genannten Regelungen und diese lassen sich allenfalls – wie in den Niederlanden praktiziert – durch die Anwendung des Opportunitätsprinzips rechtskonform gestalten.

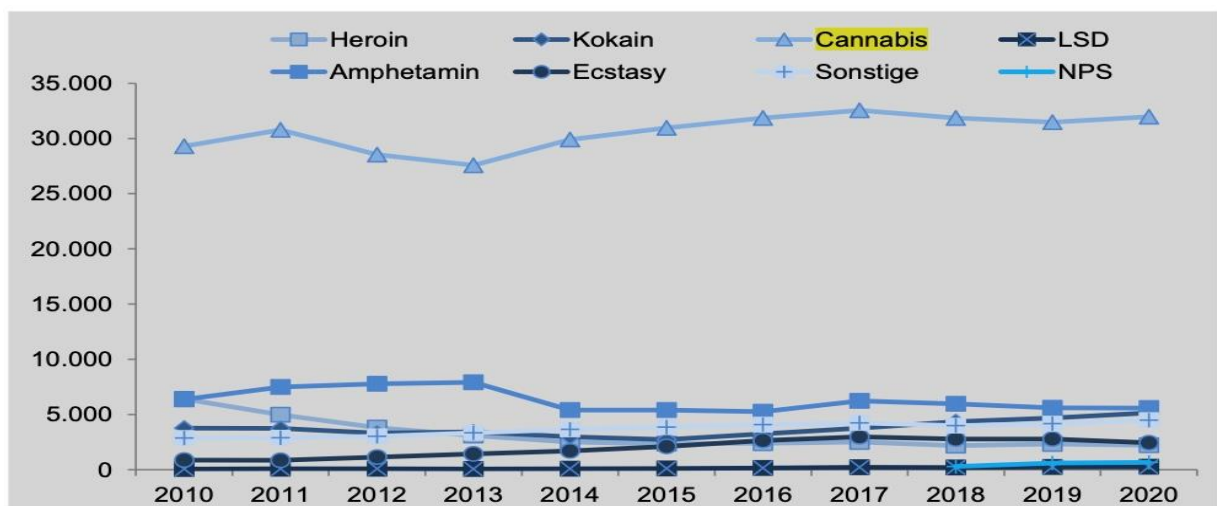
Insofern bleibt festzustellen, dass auch im Abgleich zu internationalen Entwicklungen eine Legalisierung von Cannabis ein rechtlich „riskantes Unterfangen“ werden könnte.⁵

⁵ Robin Hoffmann, „Die Totallegalisierung von Cannabis in Deutschland – Aus europarechtlicher Sicht ein riskantes Unterfangen“, in: Der Kriminalist, Juli/August 2022.

AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT CANNABIS

POLIZEILICHES HELLFELD

Cannabis spielte bei Handels-, Schmuggel- und Einfuhrdelikten in den vergangenen Jahren die größte Rolle bei Verstößen gegen das BtMG und auch 2020 machten Cannabisdelikte den Großteil aller Rauschgiftvergehen aus (31 961 Verstöße, 58,8 Prozent aller 54348 Handels-, Schmuggel- und Einfuhrdelikte). Ebenso spielt Cannabis bei den konsumnahen Vergehen die größte Rolle mit 188 453 registrierten Fällen, was einen Anteil von 65,5 Prozent ausmacht. Wie der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen, befindet sich die Anzahl der Handelsdelikte mit Cannabis seit 2010 auf konstant hohem Niveau.⁶

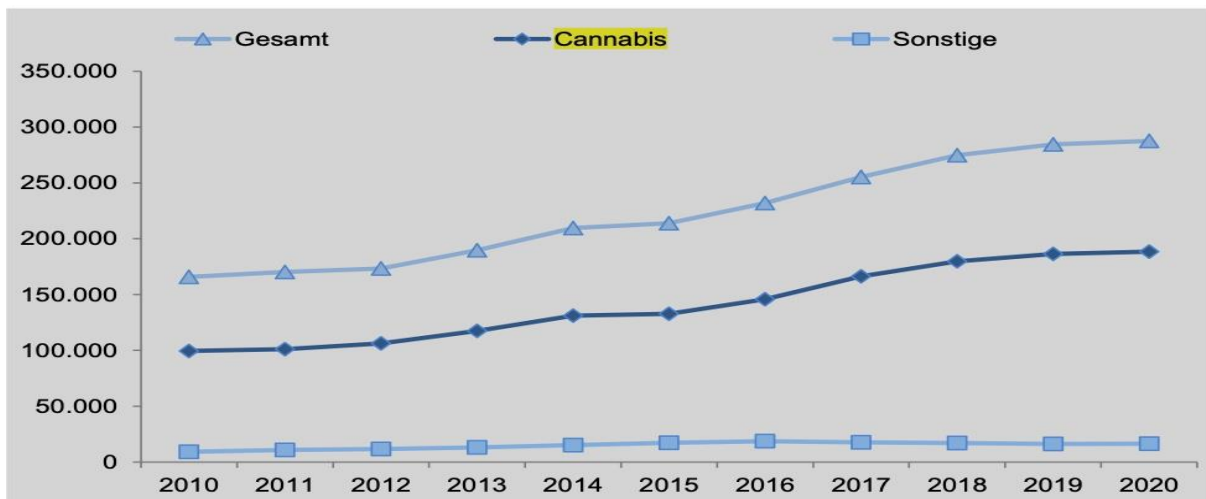


(Bundeskriminalamt (BKA), 2021)

Abbildung entnommen aus: „Workbook Drug Market and Crime“. Bericht 2021 des nationalen REITOX-Knotenpunkts an die EMCDDA (Datenjahr 2020/2021).

Auch bei den konsumnahen Delikten wird deutlich, dass in den vergangenen zehn Jahren keine Erfolge hinsichtlich der Eindämmung des Konsums erzielt werden konnten.

⁶ Bundeskriminalamt (2021). Polizeiliche Kriminalstatistik, Tabelle 1: Fallentwicklung und Aufklärung der Straftaten/-gruppen.



(Bundeskriminalamt (BKA), 2021)

Abbildung entnommen aus: „Workbook Drug Market and Crime“. Bericht 2021 des nationalen REITOX-Knotenpunkts an die EMCDDA (Datenjahr 2020/2021).

Die polizeilichen Hellfeldzahlen zeigen, dass trotz Strafverfolgungsdruck die Verfügbarkeit von Cannabis nicht eingedämmt werden konnte. Da es sich bei Rauschgiftkriminalität um Kontrollkriminalität handelt, ist das anzunehmende Dunkelfeld sowohl von Handels- als auch von Konsumdelikten um ein Vielfaches höher. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Verfolgung von Cannabisdelikten überwiegend kein Schwerpunkt der polizeilichen Aufgabenerledigung in Bund und Ländern gewesen ist. Hellfeldzahlen von Delikten der Kontrollkriminalität hängen üblicherweise stark von der polizeilichen Ressourceneinteilung ab. Werden weniger Ressourcen aufgewandt, kommt es üblicherweise auch zu geringeren Fallzahlen. Bei der Rauschgiftkriminalität und insbesondere bei Cannabis ist jedoch festzustellen, dass die Zahlen trotz fehlender Schwerpunktsetzung sogar steigen, was für die erhebliche Verfügbarkeit auf dem Markt und weit verbreiteten Konsum von Cannabis spricht.

Die durchschnittlichen Preise für Cannabiskraut und Cannabisharz sind in den vergangenen zehn Jahren konstant gestiegen. Cannabiskraut hat von 2010 bis 2020 eine Preissteigerung um 14,9 Prozent von durchschnittlich 8,70 Euro pro Gramm auf 10 Euro pro Gramm erfahren. Der durchschnittliche Preis von Cannabisharz erhöhte sich um 35,2 Prozent von 7,10 Euro pro Gramm 2010 auf 9,60 Euro pro Gramm 2020.⁷ Steigende Preise gehen entweder einher mit einer Verknappung des Angebots oder einer größeren Nachfrage.

Es liegen keine Erkenntnisse dafür vor, dass das Angebot verknappt worden wäre, weshalb die steigenden Preise ein Indikator für eine steigende Nachfrage sein könnten.

⁷ Karachaliou, K./Seitz, N./Schneider, F./Höke, C./Friedrich, M./Neumeier, E., „Workbook Drugs – Bericht 2021 des nationalen REITOX-Knotenpunkts an die EMCDDA (Datenjahr 2020/2021)“. Abrufbar unter www.dbdd.de/fileadmin/user_upload_dbdd/05_Publikationen/PDFs/REITOX_BERICHT_2021/REITOX_Bericht_2021_DE_Workbook_Drogen.pdf.

KONSUM UND PRÄVALENZ VON CANNABIS

Verschiedene Studien belegen, dass Cannabis weiterhin die am stärksten konsumierte illegale Droge in Deutschland ist.⁸

2019 betrug die Zwölfmonatsprävalenz von Cannabiskonsum bei Erwachsenen 7,1 Prozent und bei Jugendlichen 8,1 Prozent. Bei den 18- bis 64-Jährigen gaben 28,3 Prozent an, in ihrem Leben Cannabis konsumiert zu haben. Bei den 12- bis 17-Jährigen lag die Lebensprävalenz bei 10,4 Prozent. Seit 2011 ist die Prävalenz des Cannabiskonsums unter den 12- bis 17-Jährigen kontinuierlich gestiegen. Cannabis ist insbesondere auch unter Jugendlichen die am weitesten verbreitete illegale Droge.⁹

In diesem Zusammenhang wird in der öffentlichen Debatte häufig argumentiert, Cannabis sei die „wichtigste Einstiegsdroge“ (sogenannte Gateway-Hypothese). Wissenschaftlich konnte bislang jedoch nicht nachgewiesen werden, dass Cannabiskonsum tatsächlich auch zu Konsum anderer „härterer“ Drogen führt. Zwar haben viele Abhängige von anderen Drogen mit Cannabiskonsum begonnen, allerdings ist der Anteil derjenigen Cannabiskonsumierenden, die langfristig auf andere Drogen umsteigen, gering. Es konnte dementsprechend bislang zwar eine Korrelation zwischen Konsum harter Drogen und vorherigem Cannabiskonsum nachgewiesen werden, jedoch keine Kausalität.¹⁰ Das Bundesverfassungsgericht stellte bereits 1994 fest, dass die Gateway-Hypothese nicht haltbar ist, dennoch hält sie sich bis heute in der öffentlichen Diskussion zu Vor- und Nachteilen eines veränderten Umgangs mit Cannabis hartnäckig.¹¹

STEIGENDER WIRKSTOFFGEHALT

In den vergangenen Jahren ist ein durchgehender Anstieg des durchschnittlichen Wirkstoffgehalts von Cannabisprodukten¹² festzustellen.

Der durchschnittliche Wirkstoffgehalt von Cannabiskraut blieb in den letzten Jahren verhältnismäßig konstant und lag im Jahr 2020 bei 2,5 Prozent. Allerdings spielt Cannabiskraut im Vergleich zu den übrigen Cannabisprodukten aufgrund seines geringen Wirkstoffgehalts auf dem Rauschgiftmarkt keine besondere Rolle mehr. Dies wird durch einen feststellbaren Rückgang der Anzahl von sichergestellten und anschließend untersuchten Proben deutlich, denn Cannabiskraut machte im Jahr 2019 nur noch 17 Prozent der untersuchten Proben aus. 2010 betrug der Anteil noch 25 Prozent.

⁸ Karachaliou, K./Seitz, N./Schneider, F./Höke, C./Friedrich, M./Neumeier, E., „Workbook Drugs – Bericht 2021 des nationalen REITOX-Knotenpunkts an die EMCDDA (Datenjahr 2020/2021)“. Abrufbar unter www.dbdd.de/fileadmin/user_upload/dbdd/05_Publikationen/PDFs/REITOX_BERICHT_2021/REITOX_Bericht_2021_DE_Workbook_Drogen.pdf

⁹ Orth, B./Merkel, C., „Die Drogenaffinität Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland 2019. Rauchen, Alkoholkonsum und Konsum illegaler Drogen: aktuelle Verbreitung und Trends“. BZgA-Forschungsbericht. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.

¹⁰ Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (o.J.a). Cannabis Basisinformation. Abrufbar unter: www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Broschueren/Basisinfo_Cannabis.pdf

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 9. März 1994 – 2 BvL 43/92 –, Rn. 1-259.

¹² Hierbei wird unterschieden zwischen Cannabiskraut (Mischung verschiedener Pflanzenteile der Cannabispflanze), Cannabisblüten, Cannabisharz und Cannabiskonzentrat.

Bei Cannabisblüten stieg der durchschnittliche THC-Gehalt verhältnismäßig moderat von 11,2 Prozent im Jahr 2010 auf 13,7 Prozent im Jahr 2020. Cannabisblüten machen mit 63 Prozent den Großteil der untersuchten Proben aus. Der durchschnittliche Wirkstoffgehalt von Cannabisharz stieg hingegen deutlich stärker an, von durchschnittlich 6,8 Prozent im Jahr 2010 auf 22,5 Prozent im Jahr 2019. Einhergehend mit dem stark gestiegenen Wirkstoffgehalt hat auch der Anteil der sichergestellten Proben von Cannabisharz zugenommen, was dafür spricht, dass der gestiegene Wirkstoff die Nachfrage auf dem Markt zunehmen lässt. Im Jahr 2020 wurde zwar ein leichter Rückgang auf 20,4 Prozent festgestellt, das hohe Niveau bleibt jedoch bestehen.

Die gestiegenen Wirkstoffgehalte sind auf verbesserte Anbau- und Produktionsmethoden zurückzuführen. Darüber hinaus ist zu beobachten, dass chemische und mechanische Prozesse genutzt werden, um besonders potente Cannabiskonzentrate herzustellen. Der durchschnittliche THC-Gehalt von Cannabiskonzentrat lag 2019 bei 49,3 Prozent, was eine Steigerung um 30,8 Prozent seit 2010 bedeutet (37,7 Prozent).¹³

Diese Entwicklungen decken sich mit Entwicklungen in anderen europäischen Ländern wie Frankreich, Niederlande oder England, in denen der ermittelte THC-Gehalt von 2006 bis 2016 deutlich gestiegen ist und sich teilweise sogar verdoppelt hat.¹⁴

NEUE PSYCHOAKTIVE STOFFE (NPS)

Als Neue Psychoaktive Stoffe (NPS) bezeichnet man verschiedene Gruppen synthetisch hergestellter Drogen, die aufgrund ihrer chemischen Beschaffenheit die Effekte anderer illegaler Drogen nachahmen. NPS werden von den Herstellern so konzipiert, dass sie aufgrund ihrer chemischen Zusammensetzung nicht von der deutschen Gesetzeslage erfasst werden, weshalb sie auch den Beinamen „Legal Highs“ tragen. NPS werden häufig als vermeintlich legale Produkte beworben und als Badesalze oder Räuchermischungen angeboten. Die Prävalenz von NPS ist im Vergleich zu Cannabis gering. 2,6 Prozent der 18- bis 64-Jährigen haben mindestens einmal in ihrem Leben NPS konsumiert, bei den 12- bis 17-Jährigen gaben lediglich 0,1 Prozent an, schon Erfahrung mit NPS gemacht zu haben.¹⁵ Wenngleich die Prävalenz in den bisherigen Studien gering zu sein scheint, deuten die polizeilichen Hellfeldzahlen darauf hin, dass sich NPS mittlerweile als feste Größe auf dem deutschen und europäischen Rauschgiftmarkt etabliert haben.

¹³ Patzak, J./Dahlenburg, R., „Die aktuellen Wirkstoffgehalte von Cannabis. Orientierungswerte für eine notwendige Schätzung der Wirkstoffgehalte“, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht Rechtsprechungsreport, 2022.

¹⁴ Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), „Developments in the European cannabis market“, Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2019.

¹⁵ Orth, B./Merkel, C., „Die Drogenaffinität Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland 2019. Rauchen, Alkoholkonsum und Konsum illegaler Drogen: aktuelle Verbreitung und Trends“, BZgA-Forschungsbericht, Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, 2020.

Die Handelsdelikte mit den in den Anlagen des BtMG aufgeführten NPS stiegen im Jahr 2020 deutlich um 16,2 Prozent an. Darüber hinaus wurden 718 Verstöße gegen das NpSG registriert, was einen signifikanten Anstieg um 83,6 Prozent im Vergleich zum Vorjahr bedeutet. Seit 2017 werden im Rahmen des Statistischen Auswerteprogramms Sicherstellungen von NPS erfasst und analysiert. Im Jahr 2020 wurden 3403 Datensätze mit einer Gesamtsicherstellungsmenge von 640 Kilogramm ausgewertet. Im Vorjahr betrug die Gesamtsicherstellungsmenge noch 195 Kilogramm, was eine Steigerung von 228 Prozent im Folgejahr bedeutet. Mit ca. zwei Drittel der Datensätze machten synthetische Cannabinoide den weit überwiegenden Anteil der untersuchten NPS aus.¹⁶

Synthetische Cannabinoide wirken ähnlich wie der Cannabis-Wirkstoff THC. Sie werden meist auf pflanzliche Trägerstoffe aufgebracht, die dann geraucht werden. Teilweise kommen die Stoffe auch in ihrer reinen Form oder als E-Liquids in den Verkauf. Je nach Substanz wirken synthetische Cannabinoide sehr unterschiedlich. Da gerade bei den immer neu auftretenden Varianten Wirkweisen oder Langzeitfolgen nur unzureichend erforscht sind, geht von diesen Stoffen eine besondere Gefahr aus. Die häufig falsche oder unvollständige Etikettierung macht die Wirkweisen darüber hinaus auch für vermeintlich erfahrene Konsumierende unberechenbar, weshalb es leicht zu Überdosierungen kommen kann. Besonders bei den sogenannten Kräutermischungen, bei denen die Stoffe auf pflanzliche Träger aufgebracht werden, besteht eine Gefahr der Überdosierung: Häufig verteilt sich der Stoff innerhalb der Pflanzenteile nicht gleichmäßig, sodass es zu hochkonzentrierten Anteilen innerhalb einer Mischung kommen kann.¹⁷

Synthetische Cannabinoide sind in ihrer Wirkung stärker, zeigen eine höhere Affinität zum menschlichen Cannabisrezeptor Typ 1 auf und sind deutlich toxischer als „natürliche“ Cannabisprodukte. Daraus resultiert, dass die im Zusammenhang mit dem Konsum von synthetischen Cannabinoiden gemeldeten Notfälle (kardiovaskulär und psychiatrisch) zugenommen haben. Weiterhin schreibt man synthetischen Cannabinoiden ein erhöhtes Abhängigkeitspotenzial zu.¹⁸

Bei der Betrachtung der Entwicklung von NPS auf dem Rauschgiftmarkt darf nicht außer Acht gelassen werden, dass der „Aufstieg“ von NPS und insbesondere synthetischen Cannabinoiden auch als Folge des Strafverfolgungsdrucks auf Cannabis gesehen werden kann. Wenn Drogen verboten sind, reagiert der Markt durch Entwicklung von tendenziell in stärkeren und damit gesundheitsschädlicheren Formen. Um einer Entdeckung durch die Strafverfolgungsbehörden zu entgehen und gleichzeitig Gewinne zu maximieren, ziehen es Hersteller:innen und Händler:innen vor, mit tragbareren, konzentrierten

¹⁶ Bundeskriminalamt 2021, „Rauschgiftkriminalität. Bundeslagebild 2020“, abrufbar unter: www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Rauschgiftkriminalitaet/2020RauschgiftBundeslagebild.pdf?__blob=publicationFile&v=4

¹⁷ Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (o.J.b), „Die Sucht und ihre Stoffe. Eine Informationsreihe über die gebräuchlichsten Drogen und Suchtsubstanzen“, abrufbar unter: www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Broschueren/Sucht-und-ihre-Stoffe_NPS.pdf European Monitoring

¹⁸ Gahr, M./Ziller, J./Keller, F./Muche, R./Preuss U./Schönfeldt-Lecuona, C., „Incidence of inpatient cases with mental disorders due to use of cannabinoids in Germany: a nationwide evaluation“, in: European Journal of Public Health, 2022.

Drogenzubereitungen zu agieren. Kleinere Mengen hochwirksamer Substanzen sind profitabler und leichter zu transportieren als größere Mengen weniger wirksamer Substanzen. Dies trifft auch auf NPS zu, da hier nur wenige Tropfen auf eine Trägersubstanz gegeben werden müssen, um eine deutlich stärkere Wirkung als bei klassischen Cannabisprodukten zu erzielen. Das Ersetzen oder zusätzliche Entwickeln von neuen, potenteren und gefährlicheren Drogen ist demnach ein unerwünschter Nebeneffekt von Strafverfolgung.¹⁹

STUDIE ZU AUSWIRKUNGEN VON CANNABISKONSUM

Eine aktuelle Studie des Universitätsklinikums Ulm von Prof. Dr. med. Maximilian Gahr et al. zeigt, dass es im Zeitraum von 2000 bis 2018 zu einem erheblichen Anstieg von stationären Krankenhausbehandlungen im Zusammenhang mit cannabisinduzierten psychischen Erkrankungen gekommen ist. Den Ergebnissen der Studie nach hat sich die Zahl der Menschen, die aufgrund von psychischen Störungen infolge von Cannabiskonsum im Krankenhaus behandelt werden mussten, im genannten Zeitraum versechsfacht. Während es im Jahr 2000 noch 3392 festgestellte Fälle in Deutschland gab, lag der Wert im Jahr 2018 bei 19 091 Behandlungen, was einer Zunahme um 462,82 Prozent entspricht. Die stationären Aufenthalte aufgrund von anderen psychischen Erkrankungen wie Alkoholabhängigkeit oder Schizophrenie stiegen im betrachteten Zeitraum hingegen nicht.

Grund für den Anstieg der notwendigen Behandlungen von cannabisinduzierten Störungen sehen die Forschenden in der besseren Verfügbarkeit, dem wachsenden Konsum von Cannabis in der Bevölkerung und dem gestiegenen Wirkstoffgehalt der Cannabisprodukte. Darüber hinaus spielt der zunehmende Konsum von synthetischen Cannabinoiden ebenfalls eine entscheidende Rolle.

Als Erklärungen für den steigenden Konsum von Cannabis in der Bevölkerung vermuten die Forschenden einerseits die Anpassung der Gesetzgebung im Kontext der legalen Abgabe von Cannabis zu medizinischen Zwecken. Andererseits könnte auch die andauernde öffentliche Debatte zur Legalisierung/Entkriminalisierung von Cannabiskonsum zu einer veränderten Einstellung innerhalb großer Teile der Bevölkerung in Bezug auf die Gefährlichkeit von Cannabis geführt haben.²⁰ Da in anderen Ländern die Legalisierung von Cannabis zu einem Anstieg des Cannabiskonsums in der Bevölkerung geführt hat, ist diese Entwicklung auch für Deutschland nicht auszuschließen. Vor dem Hintergrund der Studie der Uniklinik Ulm besteht die Gefahr, dass eine entschärfende Anpassung der Gesetzgebung in Bezug auf Cannabiskonsum zu einem weiteren Anstieg cannabisinduzierter psychischer Störungen innerhalb der Bevölkerung führen könnte.

¹⁹ Rolles, S./Murkin, G./Powell, M./Kushlick, D./Saunter, N./Slater, J., „The alternative World Drug Report. 2n edition“ (2016), abrufbar unter: <https://transformdrugs.org/assets/files/PDFs/alternative-world-drug-report-fulltext-2016.pdf>

²⁰ Gahr, M./Ziller/J./Keller/F./Muche, R./Preuss U./Schönfeldt-Lecuona, C., „Incidence of inpatient cases with mental disorders due to use of cannabinoids in Germany: a nationwide evaluation“, in: European Journal of Public Health, 2022.

ZWISCHENFAZIT

Weiterhin nehmen die Cannabisdelikte bei Handels- und Einfuhrverstößen den größten Raum ein. Festzustellen ist allerdings auch, dass bei Auswertung konsumnaher Vergehen in den letzten zehn Jahren kein Erfolg hinsichtlich der Eindämmung von Cannabis erzielt werden konnte. Die Verfügbarkeit von Cannabis auf dem illegalen Markt scheint höher denn je. Die aktuell erkennbare Tendenz höherer Preise weist auf eine erhöhte Nachfrage hin. Es zeigt sich – entgegen vielfacher anderer Behauptungen – keine Kausalität zwischen dem Konsum harter Drogen und dem vorherigen Cannabiskonsum. Der Wirkstoffgehalt steigt stetig. NPS sind inzwischen sowohl auf dem europäischen als auch auf dem deutschen Markt eine feste Größe. Bei den NPS nehmen die synthetischen Cannabinoide einen erheblichen Anteil ein, sodass mit einer Entkriminalisierung/Legalisierung dieser Anteil möglicherweise reduziert werden könnte.

Gleichwohl ergaben wissenschaftliche Untersuchungen zu den Auswirkungen von Cannabiskonsum, dass die Anzahl der stationären Aufenthalte in Krankenhäusern im Zusammenhang mit cannabisinduzierten psychischen Erkrankungen erheblich anstieg, was deutlich zeigt, dass Cannabis trotz allem keine „harmlose“ Droge ist.

JUGENDSCHUTZ BEI MÖGLICHEN LEGALISIERUNGS- ODER ENTKRIMINALISIERUNGSBESTREBUNGEN

Über die konkrete Ausgestaltung der avisierten Gesetzesänderung im Hinblick auf Cannabis ist bislang nichts bekannt. Der Koalitionsvertrag erwähnt lediglich, eine „kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften“ einzuführen. Zur Begründung wird erklärt, dass dadurch „die Qualität kontrolliert, die Weitergabe verunreinigter Substanzen verhindert und der Jugendschutz gewährleistet“ wird. Der letztgenannte Aspekt des Jugendschutzes sollte daher näher beleuchtet werden, wobei als Ausgangspunkt der Entwurf des Cannabiskontrollgesetzes (CannKG)²¹ zugrunde gelegt wird, da die Formulierung im Koalitionsvertrag auf eine Cannabislegalisierung nach Maßgabe der Regelungen im CannKG hindeutet.

JUGENDSCHUTZ IM JETZIGEN BETÄUBUNGSMITTELGESETZ

Ausgehend von der gesetzgeberischen Intention bei Einführung des BtMG und seiner Vorgängergesetze sowie dessen Auslegung durch die Rechtsprechung bezwecken die zurzeit geltenden Strafvorschriften des BtMG nach herrschender Meinung mit dem Schutz der Gesundheit des Einzelnen und der Gesundheit der Bevölkerung im Ganzen, der sogenannten Volksgesundheit, einen umfassenden

²¹ BT-Drs. 18/4204 v. 04.03.2015, am 02.06.2017 im Deutschen Bundestag auf Empfehlung des Gesundheitsausschusses abgelehnt (BT-Drs. 18/12476), Wiedervorlage durch BT-Drs. 19/819 v. 20.02.2018.

Rechtsgüterschutz von Individual- und Universalrechtsgütern.²² Das Bundesverfassungsgericht zählt im berühmten „Cannabis-Beschluss“ vom 09.03.1994 den Jugendschutz explizit als einen hierunterfallenden Aspekt auf.²³

a) Strafvorschriften auf Veräußerungsebene

Konkret ausgestaltet wird der Jugendschutz im BtMG zum einen durch Einstufung von Abgabe (einschl. Verkauf), Verabreichung und Verbrauchsüberlassung von Betäubungsmitteln durch Personen über 21 Jahre an Minderjährige als Verbrechenstatbestände mit Mindestfreiheitsstrafen von nicht unter einem Jahr (§ 29a Abs. 1 Nr. 1 BtMG) bzw. nicht unter zwei Jahren bei gewerbsmäßiger Tatbegehung (§ 30 Abs. 1 Nr. 2 BtMG).²⁴ Das Bestimmen einer Person unter 18 Jahren durch eine Person über 21 Jahre zum Handeltreiben mit Betäubungsmitteln oder anderen Delikten oder das Fördern solcher Handlungen wird nach § 30a Abs. 2 Nr. 1 BtMG mit einer Mindestfreiheitsstrafe von fünf Jahren bestraft.

b) Strafvorschriften beim Erwerb von Betäubungsmitteln durch Jugendliche

Zum anderen wird der Jugendschutz dadurch gewährleistet, dass der Umgang mit Betäubungsmitteln (in sogenannter normaler Menge) durch Jugendliche nach § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bzw. Nr. 3 BtMG unter Strafe gestellt ist. Hierzu zählen auch Erwerb und Besitz von Cannabis zum Zweck des Eigenkonsums. Bei Jugendlichen kommt indes nicht der in § 29 Abs. 1 BtMG vorgesehene Strafraum mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren zur Anwendung, sondern es werden spezifische, auf den Erziehungsgedanken ausgerichtete Sanktionen durch besonders qualifizierte Jugendstaatsanwält:innen oder Jugendrichter:innen (§ 37 JGG) angeordnet. So werden der/dem Jugendlichen im jugendgerichtlichen Verfahren unter Einschaltung von Sozialarbeiter:innen der Jugendgerichtshilfe und unter Berücksichtigung von Reife- und Entwicklungsgrad sowie abhängig von der konkreten Suchtgefährdung beispielsweise Urinkontrollen, Gespräche bei der Suchtberatung oder weitergehende Drogenpräventionsprojekte wie FreD

²² vgl. nur BVerfGE 90, 145 = NJW 1994, 1577; BGHSt. 37, 179 = NJW 1991, 307; BGHSt. 38, 339 = NJW 1992, 2975.

²³ BVerfG 90, 145, 174 = NJW 1994, 1577, 1579.

²⁴ Der Grund für die Einführung dieser Regelungen durch das Gesetz zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vom 15.07.1992 (BGBl. I 1302) war die Erkenntnis, dass die unerlaubte Abgabe von Betäubungsmitteln an Minderjährige ein besonderes Unrecht beinhaltet, das nachdrücklicherer Ahndung als durch die bereits vorhandenen Strafvorschriften bedarf. Mit der Neufassung sollte Art. 3 Abs. 5 lit. e des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen vom 20.12.1988 entsprochen werden, wonach der Umstand, dass Minderjährige in Mitleidenschaft gezogen oder benutzt werden, als besonders schwerwiegender Umstand bei der Bewertung der Straftaten anzusehen ist (vgl. BT-Drs. 12/989, 54 f.).

(Frühintervention bei erstauffälligen Drogenkonsumenten) auferlegt. Durch die Maßnahmen im Jugendverfahren kann oftmals ein frühzeitiges Abgleiten von Jugendlichen in die Betäubungsmittelabhängigkeit verhindert werden. Insoweit gleicht das Verfahren beim Umgang mit jugendlichen Betäubungsmittelkonsumenten dem Vorgehen in Portugal, das vielfach als europäisches Musterbeispiel genannt wird.

JUGENDSCHUTZ IM MÖGLICHERWEISE GEPLANTEN CANNKG

Nach dem Entwurf eines CannKG soll Cannabis und Cannabisharz gänzlich aus den Regelungen des BtMG herausgenommen und der Umgang damit nur noch durch das CannKG reguliert werden. Zwar soll nur Volljährigen der Besitz von bis zu 30 Gramm Cannabis erlaubt sein (§ 5 CannKG-E). Ein Besitz oder Erwerb von Cannabis durch Jugendliche wird indes nicht mehr sanktioniert, weder von Cannabis, das „legal“ in staatlich kontrollierten Cannabisfachgeschäften vertrieben wird, noch von „illegalem“ Schwarzmarktcannabis (§ 42 CannKG-E). Damit geht neben dem vorgenannten spezialpräventiven Zweck der Sanktionierung des Besitzes/Erwerbs von Cannabis durch Jugendliche mit Auferlegung von bewährten Suchtmaßmaßnahmen wie die Teilnahme an einem FreD-Kurs auch die abschreckende Wirkung verloren.

Die Strafvorschriften in § 42 CannKG-E sehen überdies bei der Abgabe oder Veräußerung von Cannabis an Kinder oder Jugendliche nur noch Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren vor (§ 42 Abs. 1 Nr. 1 CannKG-E) bzw. bis zu fünf Jahre Freiheitsstrafe bei wiederholter Abgabe oder gewerbsmäßiger Begehung (§ 42 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 CannKG-E). Eine solche Strafandrohung im Bagatellbereich dürfte kaum noch abschreckende Wirkung auf Dealer haben, die unter Kindern und Jugendlichen, die selbst keine Sanktionen mehr fürchten müssen, einen großen Abnehmerkreis finden werden. Zudem dürften den Strafverfolgungsbehörden diese Fälle kaum mehr bekannt werden, sodass die Strafvorschrift der Abgabe/Veräußerung an Jugendliche in der Praxis ohnehin leerläuft. Gar nicht mehr unter Strafe gestellt sind im CannKG Verabreichen und Verbrauchsüberlassung, sodass Jugendliche damit (beiderseits) straflos bei anderen „mitkonsumieren“ dürfen.²⁵

²⁵Unter Überlassen zum unmittelbaren Verbrauch ist das Zuführen einer Betäubungsmitteldosis an Dritte zum sofortigen Verbrauch an Ort und Stelle (Alleinkonsum oder Mitgenuss) zu verstehen, ohne dass der Adressat an dem Stoff selbst Verfügungsgewalt erlangt. Verabreichen ist die unmittelbare Anwendung von Betäubungsmitteln am Körper des Patienten ohne dessen aktive Beteiligung. Siehe dazu Patzak/Volkmer/Fabricius, BtMG, 10. Auflage 2022, § 29 Rn. 1198 u. 1205.

GEGÜBERSTELLUNG DER AKTUELLEN RECHTSLAGE UND DER RECHTSLAGE NACH DEM CANNKG

Tathandlung	Vorgesehene Sanktion nach dem BtMG	Vorgesehene Sanktion nach dem CannKG
Abgeben, Verabreichen oder Überlassen zum unmittelbaren Verbrauch durch eine Person über 21 Jahre an eine Person unter 18 Jahren	Mindestens 1 Jahr Freiheitsstrafe, bei gewerbsmäßiger Begehung nicht unter 2 Jahren	Abgabe und Veräußerung: Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren, bei wiederholter Abgabe oder gewerbsmäßiger Begehung bis zu 5 Jahren Freiheitsstrafe Verbrauchsüberlassung und Verabreichen: keine Sanktion
Bestimmen einer Person unter 18 Jahren als Person über 21 Jahre, mit Betäubungsmitteln unerlaubt Handel zu treiben, sie, ohne Handel zu treiben, einzuführen, auszuführen, zu veräußern, abzugeben oder sonst in den Verkehr zu bringen, oder das Fördern dieser Handlungen	Mindestens 5 Jahre Freiheitsstrafe	Keine eigene Strafandrohung
Umgang mit Betäubungsmitteln durch Jugendliche zum Eigenkonsum	Sanktionen nach dem JGG, z. B. Auferlegung von Urinkontrollen, Gesprächen bei der Suchtberatung oder weitergehenden Drogenpräventionsprojekten wie FreD	Keine Sanktion

ZWISCHENFAZIT

Cannabis ist keine harmlose Droge. Dies belegt eindrücklich die CaPRis-Studie,²⁶ wonach evidenzbasierte Fakten zeigen, dass Cannabiskonsum – gerade für Kinder und Jugendliche – das Risiko für körperliche und vor allem für psychische Störungen erhöht und die Gehirnleistung beeinträchtigen sowie zu einer Abhängigkeit führen kann²⁷. Dem muss bei einer Cannabisneuregulierung in Deutschland zwingend Rechnung getragen werden. Das aktuelle BtMG ermöglicht in Kombination mit den besonderen Sanktionsmöglichkeiten im JGG einen effektiven, general- und vor allem spezialpräventiv wirkenden Jugendschutz, indem – den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend – regulativ auf Cannabis konsumierende Jugendliche eingewirkt werden kann.

²⁶ Bundesministerium für Gesundheit; Cannabis: Potenzial und Risiken (CaPRis); Am 28. November 2017 wurde der Ergebnisbericht der vom Bundesgesundheitsministerium geförderten Studie veröffentlicht. Sie fasste den aktuellen Forschungsstand zum Thema Cannabis zusammen.

²⁷ Hoch, E./Friemel/C. & Schneider, M., „Cannabis: Potential und Risiko. Eine wissenschaftliche Analyse“ (2018), abrufbar unter: www.bundesgesundheitsministerium.de

Nimmt man Jugendschutz wirklich ernst, muss hierauf bei einer Neuregelung eingegangen werden – das CannKG wird dem nicht gerecht.

VERGLEICHENDE BETRACHTUNG DER LOBBYARBEIT

Der Verkauf von Cannabis ist bereits jetzt ein riesiger Markt. Aktuell werden – so schätzt der Deutsche Hanfverband – 200 bis 400 Tonnen Cannabis jährlich in Deutschland konsumiert. Das entspricht einem Marktwert von mindestens 1,2 Milliarden Euro.²⁸ In diesem Markt sind aufgrund des Wachstumspotenzials unterschiedliche Lobbyisten aktiv, um das aktuelle Gesetzesvorhaben zu unterstützen.

SUCHTMEDIZINISCHE FACHGESELLSCHAFTEN UND DER DHS

Die Deutsche Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie e. V. (DG-Sucht), die Deutsche Gesellschaft für Suchtmedizin e. V. (DGS), die Deutsche Gesellschaft für Suchtpsychologie e. V. (dgsp) sowie die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V. (DHS) vertreten das gesamte Spektrum der Suchtprävention, der Suchtselbsthilfe, der Suchtberatung, der Suchtforschung und Suchttherapie sowie weiterer Versorgungsbereiche der Suchthilfe, die mit cannabisbezogenen Störungen und Konsumfolgen konfrontiert sind.

Sie fordern den Gesetzgeber angesichts der avisierten Freigabe von Cannabis auf, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die die gesundheitlichen und sozialen Folgeschäden mindern, die bei einer Ausweitung des Cannabiskonsums erwartbar wären. Sie artikulieren dazu zentrale Forderungen an die Politik:

Priorisierung und Ausbau des Jugendschutzes, Prävention des problematischen Konsums durch strukturelle Maßnahmen

Es werden eine begrenzte Anzahl lizenzierter Verkaufsstellen, Mindestabstände zu Schulen und Jugendfreizeiteinrichtungen und Verbote des Verkaufs anderer Produkte, vor allem Alkohol, Tabak, oder auch Glücksspielangebote gefordert. Der Konsum soll in Verkaufsstellen nicht gestattet sein. Die legale Abgabe von Cannabis ist oberhalb des 18. Lebensjahrs mit Alterskontrolle im Rahmen der Abgabe vorzusehen. Mengenbegrenzungen und der maximale THC-Gehalt werden vorgeschlagen.

Mit der Einführung legaler Verkaufswege soll illegaler Handel konsequent unterbunden werden. Es müsse damit gerechnet werden, dass der illegale Markt entgehende Umsätze durch einen höheren Verkaufsdruck über günstigere Preise

²⁸ Deutschlandfunk (2021), „Legalisierung von Cannabis – Wie eine Ampelkoalition die Drogenpolitik ändern könnte“, abrufbar unter: www.deutschlandfunk.de/legalisierung-von-cannabis-wie-eine-ampelkoalition-die-100.html (zuletzt abgerufen am 12.06.2022)

und den Verkauf an Minderjährige begegnen wird. Verstöße gegen den Jugendschutz in lizenzierten Verkaufsstellen sollen mit dem Entzug der Verkaufslizenz geahndet werden.

Der Steuersatz sollte eine Komponente des Wirkstoffgehalts beinhalten und nicht ausschließlich das Gewicht berücksichtigen. Parallel zu den steigenden Steuereinnahmen durch den Cannabisverkauf zu Rauschzwecken und in vergleichbarer Größenordnung sollten dem Gesundheitsbereich zusätzliche Mittel zukommen, um Prävention, Früherkennung, Beratung, Begleitung, Behandlung sowie der Versorgungs- und Therapieforschung im Bereich cannabisbezogener Störungen zu optimieren (Fokus auf den gesamtgesellschaftlichen Nutzen statt auf den Steuerzuwachs).²⁹

DEUTSCHER HANFVERBAND

Der Deutsche Hanfverband (DHV) ist ein Unternehmen, kein Verein. Im Auftrag seiner Fördermitglieder übt er Lobbyarbeit für eine bessere Cannabispolitik.³⁰ Die Gründung des DHV basiert auf der Tätigkeit der Agentur Sowjet („Hanf Journal“) 2002. Hier wurde der Verband zwei Jahre lang als eigenständige Abteilung geführt. 2004 gründete die Agentur Sowjet den DHV, der als Branchenverband für Unternehmen der Cannabiswirtschaft startet.

„Das politische System in Deutschland ist weniger durch direkte Demokratie als durch den Einfluss verschiedener Lobbyisten geprägt. Der DHV ist die logische Konsequenz aus dieser Erkenntnis.“³¹

Im Sinne der von der Bundesregierung avisierten Freigabe von Cannabis artikuliert der DHV folgende Forderungen:

Eigenanbau nicht vergessen

Legaler Eigenanbau für den Eigenverbrauch, auch in Vereinen, soll neben dem freiverkäuflichen Erwerb und Besitz möglich sein.

Führerscheinproblem lösen

Cannabiskonsumenten werden aus Sicht des DHV im Führerscheinrecht diskriminiert und im Vergleich zu Alkoholkonsumenten härter bestraft. MPU-Anordnung und Führerscheinentzug würden als Ersatzstrafe missbraucht. Der DHV fordert eine Erhöhung des THC-Grenzwerts auf ein realistisches Maß und eine Angleichung der Sanktionen zu denen bei Alkohol.

Amnestie

Wenn der Umgang mit Cannabis künftig keine Straftat mehr sei und anerkannt wird, dass Besitz und Handel moralisch nicht verwerflich sind, sollte dies aus Sicht des DHV auch rückwirkend gelten. Alle Akten über gewaltfreie Cannabisdelikte, die

²⁹ Vgl. Gemeinsames Positionspapier zur geplanten Cannabis-Regulierung - DHS.

³⁰ <https://hanfverband.de/dhv/wer-wir-sind-was-wir-wollen>

³¹ Zitat DHV: [Wer wir sind | Deutscher Hanfverband](#).

nach neuem Recht keine strafbaren Handlungen mehr darstellen werden, sollen gelöscht und offene Strafen sollen erlassen werden, vgl. USA.

Entkriminalisierung in 100 Tagen

Die Strafverfolgung der Konsumenten soll sofort beendet werden. Der Besitz einer geringen Menge Cannabis, beispielsweise 30 Gramm, soll als nicht strafbar definiert werden.³²

BRANCHENVERBAND CANNABISWIRTSCHAFT E.V.

Der Branchenverband Cannabiswirtschaft e. V. (BvCW) fungiert als Interessenvertretung der gesamten deutschen Cannabiswirtschaft. Alle relevanten Geschäftsbereiche, von Nutzhanf bis CBD (Cannabinoiden), sind vertreten. Der Verband vernetzt Akteure aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Er betreibt eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit und klärt über Cannabis als Wirtschaftsgut auf. Der BvCW bündelt industriepolitische, technologische und wirtschaftliche Interessen der Mitglieder, leistet Lobbyarbeit und setzt sich für bessere politische Rahmenbedingungen ein. Er tritt insbesondere als Berater und Vermittler auf und setzt sich überdies für die Einhaltung und Zertifizierung technischer Qualitätsstandards ein. In diesem Sinne unterstützt er die Einführung eines Qualitätssiegels. Der BvCW befindet sich indes noch in der Gründungsphase.

Im Dezember 2019 schlossen sich 14 Unternehmen aus der Cannabiswirtschaft zu einem Interessenverband zusammen, um den Wirtschaftszweig Cannabis in Deutschland zu übernehmen.³³

Mit Blick auf die von der Bundesregierung avisierte Freigabe von Cannabis formulierte der BvCW am 20. Januar 2022 ein „Eckpunktepapier Genussmittelregulierung – Auf dem Weg zu einer Deutschen Cannabis-Agenda“. Das Eckpunktepapier bietet einen Überblick über die aus Sicht des BvCW relevanten Bereiche einer Genussmittelregulierung von Cannabis:³⁴

Produktherkunft

Es sollen Produktionskapazitäten in Deutschland geschaffen werden, um ein „Cannabis made in Germany“ zu realisieren. Hierzu fordert der BvCW die Schaffung von Rahmenbedingungen für den Anbau, für eine Sortenvielfalt (u. a. keine Deckelung von Cannabinoid-Gehalten, um Ausweichbewegungen auf den illegalen Markt zu verhindern; gezielte Besteuerung) und die Schaffung von Qualitätskriterien (bundeseinheitliche Qualitätsstandards).

³² <https://hanfverband.de/nachrichten/blog/dhv-die-wichtigsten-forderungen-zur-legalisierung>

³³ <https://start.cannabiswirtschaft.de>

³⁴ 6-Punkte-Plan des Branchenverband Cannabiswirtschaft e. V. (BvCW) für die neue Legislaturperiode; „Aufbruch Cannabis 2021: Die wichtigsten politischen Forderungen der Cannabiswirtschaft für Deutschland“; Schriftenreihe des Branchenverband Cannabiswirtschaft e. V. (BvCW)

Prozess zur Schaffung des Marktes

Der Verband fordert eine Entkriminalisierung des Eigenbedarfs (straffreier Besitz von geringen Mengen), den Aufbau zeitnaher Pilotprojekte, der Legalisierung eines begrenzten Eigenanbaus und der Schaffung vergleichbarer Anforderungen an Cannabisprodukte auf europäischer Ebene. Deutschland soll als Vorreiter in der Cannabisregulierung agieren.

Prävention

Jugendschutz, Prävention, Bildung/Aufklärung und gesellschaftlicher Umgang muss Teil der Debatte sein. Der BvCW empfiehlt die Schaffung einer langfristig angelegten Plattform zum Austausch und zur Zusammenarbeit gesellschaftlicher Akteure, um eine gezielte und nachhaltige Präventionsstrategie zu schaffen und umzusetzen.

Besteuerung und Produktzugang

Der BvCW fordert eine Cannabisbesteuerung (Ausrichtung THC-Gehalt je Verpackungseinheit), die Lizenzierung von Fachgeschäften, klare Regeln für die Werbung, allerdings keine Höchstmengenregulierung, dafür Mindestanforderung an Verwahrung der Produkte.

ZWISCHENFAZIT

Die Freigabe von Cannabis soll künftig in Deutschland auch den Anbau und den Handel unter staatlicher Kontrolle ermöglichen. Dies wäre einmalig in Europa und würde einen „Milliarden-Markt“ für neue Unternehmen bzw. Produkte eröffnen. Neben der Einflussnahme auf Politik dürfte eine neue Form von Markt- und Konkurrenzdruck erwachsen. Insbesondere große Unternehmen könnten an Einfluss und Macht gewinnen und dadurch umfangreiche Teile der Cannabiswirtschaft bestimmen. Die Wirkmacht dieses Marktes ist gewaltig. Auch könnten diejenigen Unternehmen benachteiligt werden, die über weniger Ressourcen oder Zugänge verfügen, sodass bereits zu Beginn der Neugestaltungen Machtgefälle innerhalb und zwischen einzelnen cannabisbezogenen Wirtschaftsbranchen entstehen könnten.

Es droht die Gefahr, dass gesundheits- und sicherheitspolitische Aspekte wirtschaftlichen Interessen untergeordnet werden. Als Beispiel mag hier die Tabakindustrie dienen.

ENTWICKLUNGEN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

AKTUELLE POLITISCHE DISKUSSION IN DEUTSCHLAND

Am 12.02.2022 kommentierte der parlamentarische Staatssekretär im Bundesjustizministerium, Benjamin Strasser, die Regierungserklärung seines Ministers bei Instagram: „Wir werden die kontrollierte Abgabe von Cannabis in dafür lizenzierten Geschäften einführen und damit nicht nur den Schwarzmarkt austrocknen, sondern auch den Jugendschutz stärken und die Polizei entlasten.“

Dies ist nur ein Beispiel, wie Politik im öffentlichen Raum argumentiert, wenn es darum geht, den illegalen Rauschgiftmarkt und die dahinterliegende Organisierte Kriminalität zu beschreiben. Ein Blick in den Nachbarstaat zeigt, welches Potenzial die Organisierte Kriminalität aufweist. Seit Jahren schwelt ein brutaler Konflikt unter den Drogenbanden in den Niederlanden, Liquidationen auf offener Straße mit vollautomatischen Waffen häufen sich. 2020 traf es den Strafverteidiger eines Kronzeugen in einem großen Strafprozess gegen die sogenannte Moco-Mafia, ein marokkanisch-stämmiges Netzwerk von organisierten Kriminellen.³⁵ Der traurige Höhepunkt war die Ermordung des bekannten Investigativ-Journalisten Peter R. de Vries im Sommer 2021³⁶. Damit wurden Personen angegriffen, die zu Berufsgruppen zählen, die in der freiheitlich demokratischen Grundordnung einen wesentlichen Platz einnehmen.

Die liberale Drogenpolitik hat weder zu einer Austrocknung des illegalen Marktes noch zu einer Verdrängung der Organisierten Kriminalität in den Niederlanden geführt. Dies steht der Aussage Benjamin Strassers gegenüber. Mit diesen kriminellen Gruppen wird sich der Staat künftig messen, wenn es darum geht, den Cannabismarkt zu legalisieren und insbesondere den hedonistischen Konsument:innen ein staatliches Angebot zu unterbreiten. Dabei sollen ebenfalls Steuereinnahmen generiert werden, da die staatlich angebotenen Produkte mit einer entsprechenden fiskalischen Belastung über die Ladentheke verausgabt werden sollen.

Selbst bei einer staatlichen Drogenabgabe würde der illegale Markt erhalten bleiben, und zwar schon deshalb, weil auch diese notwendig beschränkt bleiben müsste (z. B. durch Altersgrenzen oder Wirkstoffgehalte). Es verbliebe somit noch immer ein mehr oder weniger großer Kreis unbedienter Abnehmer.

Ein Blick auf den Drogenmarkt der Länder, die den Schritt der Legalisierung bereits gegangen sind, unterstreicht die vorgenannten Ausführungen. Auch die dortigen jeweiligen Gesetzesinitiativen haben das Ziel, den illegalen Markt „auszutrocknen“ und sollten zudem verhindern, dass Kriminelle aus dem Vertrieb und Verkauf von

³⁵ Siehe auch: www.bdk.de/der-bdk/was-wir-tun/aktuelles/moco-mafia-co-drogenparadies-deutschland-ein-fahnder-berichtet.

³⁶ Deutschlands Cannabis-Dilemma von Ass.-Prof. Dr. Robin Hofmann, Maastricht Zeitschrift für Internationale Strafrechtswissenschaft – www.zfistw.de 193.

Cannabis Profit schlagen. Zudem will man die öffentliche Gesundheit und Sicherheit dadurch schützen, indem nur Erwachsenen (ab 18 Jahren) der legale Zugang zu Cannabis eröffnet wird.³⁷

Es wird Jahre dauern, das Ergebnis und die Auswirkungen der Umsetzung der Rechtsvorschriften in diesen Staaten vollständig bewerten zu können.³⁸ Aussagen sind dennoch möglich:

KANADA

Der Übergang vom illegalen Markt zu legalen Quellen von Cannabis war in Kanada ein schrittweiser Prozess. Um die Ergebnisse der neuen Cannabisvorschriften zu überwachen, hat die kanadische Regierung in projektbegleitende Forschung investiert, um die Auswirkungen zu bewerten und die weitere Entwicklung von Strategien und Programmen zu unterstützen. Eine der wichtigsten Maßnahmen zu diesem Zweck ist eine Survey-Forschung. Mit der Befragung von Alterskohorten von Cannabiskonsument:innen wurde 2018 begonnen. Sie wird jedes Quartal wiederholt, um objektive Informationen über Trends beim Konsum von Cannabisprodukten (sowohl medizinischer als auch nichtmedizinischer Art), zu generieren und einen Überblick zu erhalten, wie sich der legale Cannabismarkt im Laufe der Zeit entwickelt hat. Die Ergebnisse sind bezüglich der Bekämpfung des nach wie vor existierenden illegalen Drogenmarktes ernüchternd:

Der Anteil der Cannabiskonsument:innen, die ihre Produkte vom legalen Markt beziehen, stieg von rund 25 Prozent im zweiten und dritten Quartal 2018 auf rund 50 Prozent im Folgejahr. Im Jahr 2019 haben fast 30 Prozent der Befragten ihre Ware ausschließlich auf den legalen Markt erworben. Die Erhebung zeigte aber auch, dass viele Konsument:innen ihr Cannabis aus mehreren Quellen bezogen, wobei etwa 40 Prozent der Befragten ihre Produkte immer noch aus illegalen Quellen orderten. Auch zeigte sich, dass der Kontakt zum illegalen Markt in den Alterskohorten unterschiedlich ausgeprägt war. Die Kohorte der 15- bis 24-Jährigen nutzte vermehrt den illegalen Markt (50 Prozent), während die älteren Jahrgänge (65 Jahre plus) überwiegend den legalen Markt in Anspruch nahmen. Zudem wurde ermittelt, dass die Cannabispreise auf dem illegalen Markt deutlich niedriger taxiert waren. Im zweiten Quartal des Jahres 2019 lag der Durchschnittspreis auf dem legalen Markt bei 10,65 kanadischen Dollar (7,70 Euro) verglichen mit 5,93 kanadischen Dollar (4,29 Euro) pro Gramm auf dem illegalen Markt.

Nach der Verabschiedung der Gesetze zur Legalisierung von Cannabis und dem Beginn des Verkaufs im Oktober 2018 wurde durch die Abgabe von nichtmedizinischem Cannabis in Einzelhandelsverkäufen oder durch Online-

³⁷ Zum Beispiel Kanada, Ministry of Justice, „Cannabis legalization and regulation“, abrufbar unter: www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis

³⁸ UNODC Report Developments in jurisdictions with measures regulating the non-medical use of cannabis page 5

Angebote bis September 2019 ein Umsatz von insgesamt rund 908 Millionen kanadischen Dollar erzielt (656 686 211 Euro)³⁹.

Die Qualität des verkauften Cannabis ist per Gesetz limitiert. Es darf eine maximale Ertragsmenge von 10 Milligramm THC, Cannabisöl nicht mehr als 30 Milligramm THC pro Millimeter aufweisen. Die Qualität des auf dem illegalen Markt sichergestellten Cannabis ist hingegen höher. Fest steht, dass immer mehr Kanadier berauscht am Steuer sitzen. In einer Umfrage der staatlichen Gesundheitsbehörde von 2016 bekannte jede vierte Person unter den Cannabisnutzenden, bereits einmal unter Drogeneinfluss gefahren zu sein. Da laut Statistikbehörde rund fünf Millionen der insgesamt 37 Millionen Einwohner regelmäßig Cannabisprodukte konsumieren, wären das weit mehr als eine Million berauschte Verkehrsteilnehmer:innen. Die kanadische Suchtgefahrenstelle vermeldete zudem, dass die Zahl von Verkehrstoten mit Rauschgift im Körper (40 Prozent) inzwischen die Zahl der Unfallopfer mit Alkohol im Blut (33 Prozent) übersteigt.⁴⁰

USA

Derzeit erlauben 30 Staaten die Abgabe von medizinischem Marihuana. Neun Staaten, einschließlich Washington D. C., haben Marihuana für Freizeitzwecke legalisiert. Der Umsatz mit legalem Cannabis erreichte im Jahr 2020 schätzungsweise 18,9 Milliarden Dollar, und es wird erwartet, dass diese Zahl bis zum Jahr 2026 auf fast 42 Milliarden anwächst. Im Jahr 2017 gab es zwischen 20 000 und 28 000 Cannabisunternehmen in den USA. Zu diesen Unternehmen gehörten unter anderem Abgabestellen, Hersteller von Infusionsprodukten und Großhändler für den Anbau.⁴¹

Colorado und Washington waren im Jahr 2012 die ersten beiden Staaten der Vereinigten Staaten, die die Produktion von Cannabis für den nichtmedizinischen Gebrauch erlaubten. Das wissenschaftlich erhobene Datenmaterial ist hier also am belastbarsten, um die Folgen und die Auswirkungen der Gesetzesinitiative für die Volksgesundheit und die Sicherheit der Bevölkerung zu bewerten. Zunächst konnte beobachtet werden, dass die Prävalenzraten⁴² in allen Alterskohorten von 2009 bis 2018 anstiegen. Der Anstieg lag deutlich über den Raten, die in den USA gemessen wurden. Die Staaten haben in unterschiedlichen Vorschriften die Verkaufsmenge, die Qualität des verkauften Cannabis und die Besteuerung geregelt.

Die Legalisierungsgesetze in den USA hatten eine Auswirkung auf die Straßenpreise des illegalen Drogenmarktes: Es konnte ein Rückgang der Preise für illegales Straßencannabis um 9,2 Prozent beobachtet werden.

³⁹ Kanada hat 36 540 268 Einwohner.

⁴⁰ „Konsequenzen der Legalisierung von Cannabis in Kanada“, in: Polizeipraxis, Ausgabe 2020/1, S. 51.

⁴¹ www.statista.com/statistics/611118/illicit-drug-use-during-lifetime-in-the-us-by-drug/

⁴² Cannabiskonsum im letzten Monat vor der Befragung

Gleichzeitig reduzierten sich die Preise für minderwertiges Straßencannabis/illegales Cannabis um 19,5 Prozent. In Verbindung damit war ebenso ein Anstieg der Heroinpreise um 64 Prozent zu sehen und ein 54-prozentiger Anstieg der Potenz von Heroin. Die Autoren der Studie gehen somit davon aus, dass die Legalisierung von Cannabis auch einen entsprechenden Impact auf den illegalen Markt anderer Drogen hat.⁴³

Auch die Polizei beobachtete nach der Legalisierung weiterhin die Existenz von Schwarzmärkten. Beispiel Kalifornien: Als erster Staat der Nation legalisierte der Staat 1996 die medizinische Verwendung der Droge und 2016 den Freizeitkonsum. Jüngst meldete der Bundesstaat mehrere massive Sicherstellungen von illegalem Cannabis: 20 Tonnen Cannabis auf einer Reihe von Farmen, Pflanzen im Wert von 8 Millionen Dollar in einem vermeintlich verlassenen Lagerhaus an einer stark befahrenen Autobahn und in der südlichen Stadt Anza mehr als 100 illegale Betriebe – und das nur in den vergangenen drei oder vier Monaten.

Darüber hinaus deuten Polizeiberichte darauf hin, dass die Zahl der Verhaftungen wegen Cannabisdelikten nach der Legalisierung der Droge zugenommen hat. Zu diesen Berichten gehört eine Reihe von Polizeiakten, die die „Los Angeles Times“ Anfang 2019 ausgewertet hat – im Vergleich zu den Raten des Cannabisschmuggels vor der Legalisierung zeigen die Dokumente, dass die Verhaftungen seit 1996 um 166 Prozent zugenommen haben. Jüngste Daten weisen darauf hin, dass in Kalifornien fast fünfmal so viel Cannabis produziert wird wie legal konsumiert. Und das Geschäft mit dem Schmuggel außerhalb des Staates, das durch einen solchen Überschuss entstehen könnte, kann durch die Industrialisierung der Droge nur noch verstärkt werden.⁴⁴

URUGUAY

Im Jahr 2013 verabschiedete die Regierung von Uruguay ein Gesetz (Gesetz Nr. 19.172), das den Anbau, die Herstellung, die Abgabe und die Verwendung von Cannabis für verschiedene Zwecke, einschließlich der nichtmedizinischen Verwendung, regelt. Nach diesem Gesetz können uruguayische Staatsbürger:innen oder ausländische Personen mit ständigem Wohnsitz im Alter von 18 Jahren und älter Cannabis für nichtmedizinische Zwecke erwerben, indem sie sich beim nationalen Institut für die Regulierung und Kontrolle von Cannabis registrieren lassen und sich für eine von drei Möglichkeiten (Kauf in autorisierten Apotheken, Mitgliedschaft in einem Club oder letztlich für den Eigenanbau) entscheiden, um ihr Cannabis legal zu beziehen.

Die erlaubte Cannabismenge pro Person, die über eines der drei Verfahren bezogen werden kann, darf 480 Gramm pro Jahr nicht überschreiten. Ursprünglich legte die Regierung von Uruguay den THC-Gehalt auf 2 Prozent und den CBD-Gehalt auf

⁴³ Angélica Meinhofer/Adrian Rubli, „Illegal drug market responses to state recreational cannabis“, in: ADDICTION VOL.116 12, abrufbar unter: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/add.15517>

⁴⁴ Joseph Detrano, Rutgers Center of Alcohol and Substance User Studies, „Cannabis Black Market Thrives Despite Legalization“, abrufbar unter: <https://alcoholstudies.rutgers.edu/cannabis-black-market-thrives-despite-legalization/>

6 bis 7 Prozent fest. Im Jahr 2017 führte die Regierung zwei neue Sorten mit einem maximalen THC-Gehalt von 9 Prozent und einem CBD-Gehalt von nicht weniger als 3 Prozent ein.⁴⁵ In den Verkaufsstellen wird das Cannabis für 265 Uruguayan Pesos pro 5 Gramm angeboten⁴⁶.

Die Auswertung des vorliegenden Zahlenmaterials zeigt, dass 2020 etwa 51 555 registrierte Personen Zugang zum regulierten Cannabismarkt in Uruguay hatten.⁴⁷ Diese Zahl stellt nachweislich immer noch einen relativ kleinen Anteil der Cannabiskonsument:innen im Land dar. Im Juli 2021 hatten sich mehr als 63 589 Personen für den Zugang zum regulierten Cannabismarkt des Landes registriert. Davon 45 500 über registrierte Apotheken, 12 694 für den Eigenanbau und 5395 durch die Mitgliedschaft in Cannabis-Clubs. Die Gesamtzahl stellt einen Anstieg von 19 Prozent im Vergleich zum Februar 2020 dar.

Eine Erhebung, die 2019 in dem Land durchgeführt wurde, ergab, dass 25 500 Personen schätzungsweise täglich oder fast täglich Cannabis konsumieren, von denen 16 Prozent Anzeichen einer Drogenkonsumstörung aufwiesen. Allerdings ist die Gesamtzahl der Cannabiskonsument:innen, die sich den Zugang zur Droge über den regulierten Cannabismarkt mit der Registrierung ermöglichen, relativ niedrig im Vergleich zur Gesamtzahl derjenigen, die Cannabis für nichtmedizinische Zwecke konsumieren. Laut den Daten für das Jahr 2018, den letzten verfügbaren Daten zum Zeitpunkt der Erstellung des INCB-Berichts 2021⁴⁸, gaben 259 000 Personen an, Cannabis mindestens einmal in den vergangenen zwölf Monaten konsumiert zu haben. Um sie zukünftig davon abzuhalten, sich auf den illegalen Markt Cannabis zu besorgen, will die Regierung den Anbau einer Cannabissorte mit höherem THC-Gehalt erlauben.

Die Prävalenzraten der unterschiedlichen Alterskohorten sind somit zunehmend linear angestiegen.⁴⁹ Auch der illegale Drogenmarkt ist nach wie vor potent: Die uruguayischen Behörden meldeten im Jahr 2016 die Sicherstellung von 4300 Kilogramm Marihuana, was einen Anstieg gegenüber den 2521 Kilogramm im Jahr 2015 und den 1457 Kilogramm im Jahr 2014 bedeutete.

Ende November 2021 meldete das uruguayische Innenministerium, dass die Polizei des Departements Rivera mehr als 1500 Kilogramm Marihuana beschlagnahmt hat – ein Rekord für das südamerikanische Land. Die Beschlagnahmung erfolgte im Rahmen der Operation „Ryguasú“, bei der nach monatelangen Ermittlungen festgestellt wurde, dass das Marihuana auf dem Landweg aus Brasilien eingeführt wurde⁵⁰.

⁴⁵ John Hudak/Geoff Ramsey/John Walsh, „Uruguay’s cannabis law: pioneering a new paradigm“, (Washington D.C., Centre for Effective Public Management, Brookings Institution, March 2018).

⁴⁶ 5,80 Euro.

⁴⁷ Uruguay, Institut für Regulierung und Kontrolle von Cannabis 2020.

⁴⁸ www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2021/Annual_Report/E_INCB_2021_1_eng.pdf

⁴⁹ Konsum im letzten Monat vor der Befragung.

⁵⁰ <https://dialogo-americas.com/articles/uruguay-police-carries-out-record-seizure-of-marijuana/#.YkwpOd9MTyQ>.

PORTUGAL

Die portugiesische Drogenpolitik gilt häufig als die modernste weltweit. Nach erheblichen Problemen insbesondere beim Konsum harter Drogen in den 90er-Jahren entschloss sich Portugal nach dem Jahrtausendwechsel zu einer radikalen Reform der Drogenpolitik.⁵¹ Diese lässt sich wie folgt beschreiben⁵²:

„Seit 2001 wird in Portugal eine Drogenpolitik verfolgt, die in weiten Teilen auf eine Entkriminalisierung setzt. [...] Die aktuelle portugiesische Drogenpolitik beruht auf der National Strategy for the Fight Against Drugs von 1999. Die Strategie benennt acht Prinzipien, die bei der Anwendung von drogenbezogenen Maßnahmen beachtet werden sollen. Die Maßnahmen sollen beispielsweise das humanistische Prinzip achten, wonach die Würde des Menschen im Vordergrund steht, und daher Lösungen anstreben, die den Drogenkonsumenten helfen anstatt ihnen zu schaden. Ein wichtiger Bestandteil der Strategie ist die Entkriminalisierung des Drogenbesitzes. Diese wurde durch das Gesetz Nr. 30/20004 eingeführt, das am 1. Juli 2001 in Kraft trat. Der Besitz von Drogen in geringer Menge zum eigenen Gebrauch ist nach dem Gesetz nicht strafbar, sondern ist nur eine Ordnungswidrigkeit. Eigens eingerichtete Kommissionen entscheiden über die im Falle eines festgestellten Drogenbesitzes durchzuführenden Maßnahmen. Diese reichen von einer bloßen Verwarnung bis hin zu Bußgeldern, die aber nur als letztes Mittel verhängt werden sollen. Ist der Drogenbesitzer nicht drogenabhängig und wurde der Drogenbesitz erstmalig festgestellt, so sind die Kommissionen verpflichtet, die Verhängung einer Sanktion auszusetzen. Ist der Besitzer drogenabhängig, so sollen die Kommissionen die Sanktionierung aussetzen, wenn er sich einer Therapie unterzieht. Im Gegensatz zum Drogenbesitz zum Eigengebrauch ist der Drogenhandel in Portugal weiterhin strafbar.“

Der Global Commission on Drug Policy Report von 2016 stellt u. a. folgende allgemeine Entwicklungen seit 2001 fest⁵³:

- eine Verringerung des Drogenkonsums bei bestimmten gefährdeten Bevölkerungsgruppen;
- Zunahme der Zahl der Personen, die Behandlungsdienste in Anspruch nehmen.

Weiter heißt es in dem zitierten Report: „However, an environment where drug use is not criminalized can reduce the stigma and fear of prosecution, leading to

⁵¹ Hughes, The British Journal of Criminology 50 (2010), 1002.

⁵² Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (2018): Materialien zur portugiesischen Drogenpolitik, Seite 4, abrufbar unter: www.bundestag.de/resource/blob/568194/7049e611536c8671ca63a3affaedabb7/WD-9-036-18-pdf-data.pdf (zuletzt abgerufen am 27. April 2022).

⁵³ Global Commission on Drug Policy (2016): Advancing Drug Policy Reform: A New Approach To Decriminalization. 2016 Report“, S. 20, abrufbar unter: www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/11/GCDP-Report-2016-ENGLISH.pdf (zuletzt abgerufen am 28. April 2022).

people feeling more able and comfortable to call on services for support should they require it.”

Folglich sollte eine Entkriminalisierung zwingend mit dem Aufbau von präventiven Maßnahmen einhergehen. Seit 2001 wurden somit alle Drogen, also auch auch Cannabis, entkriminalisiert, jedoch nicht legalisiert. Ein durchaus wichtiger Unterschied. Die befürchteten „Horrorszenarien“ von signifikant steigendem Drogenkonsum insbesondere unter Jugendlichen bis zum Drogen-Tourismus sind ebenfalls nicht eingetreten, so der Journalist und Rechtsanwalt Glenn Greenwald.⁵⁴ Gleichwohl bleibt der Drogenhandel illegal. So ist etwa der Besitz einer Menge von mehr als 10-Tages-Mengen strafbar, wie bereits schon oben erwähnt.⁵⁵ Dies bedeutet im Einzelfall also mehr als 25 Gramm Marihuana.⁵⁶

Polizeilich gesehen gestaltet sich laut Greenwald die Praxis so, dass weiterhin eine Verpflichtung gegenüber den Betroffenen besteht, diese auf geeignete Maßnahmen des Gesundheitsschutzes hinzuweisen. Auch sei eine Art Protokoll zu fertigen, das an die in Portugal eingerichteten Kommissionen übersandt wird, um dann weitere nichtpolizeiliche Maßnahmen einzuleiten. Die Betroffenen müssen innerhalb von 72 Stunden vor der Kommission erscheinen. Liegen Anhaltspunkte für einen Handel vor, so werden Strafverfahren initiiert.⁵⁷

ZWISCHENFAZIT

In Deutschland hat sich auf dem Cannabismarkt eine signifikante Nachfrage nach potenten Cannabisprodukten etabliert. Mit diesen Qualitätsstufen steht der Staat bei der legalen Verausgabung in Konkurrenz. Auch wird der Staat im Falle einer Legalisierung eine beträchtliche Anzahl an Konsument:innen versorgen müssen, um die mit dem politischen Vorhaben verfolgten Ziele zu erreichen. Zudem muss er mit den Preisen der illegalen Märkte konkurrieren können. Die praktischen Umsetzungen einer staatlichen Ausgabe sind offenbar in Uruguay und den USA weniger gelungen. Hingegen scheinen die Ergebnisse aus Portugal durchaus positive Entwicklungen aufzuzeigen.

Die politischen Entscheidungsträger müssen ungeachtet dessen die Öffentlichkeit realitätsnah und transparent über die Prognosen der „Austrocknung illegaler Märkte“ informieren. Es ist unrealistisch, dass der Staat aufgrund der Besteuerung und gleichzeitiger Limitierung des Wirkstoffgehalts mit dem illegalen Markt und mit der Organisierten Kriminalität konkurrieren kann.

⁵⁴ Glenn Greenwald, „*Drug Decriminalization in Portugal – Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies*“, S. 4 und S. 8–9 u. 11 (2009), abrufbar unter: www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/greenwald_whitepaper.pdf (zuletzt abgerufen am 28. April 2022).

⁵⁵ Vgl. ebenda, S. 3.

⁵⁶ Deutschlandfunk Nova: „*Entkriminalisierung – Portugal sieht liberale Drogenpolitik als Erfolg an*“ (2019), abrufbar unter: www.deutschlandfunknova.de/beitrag/drogen-portugal-sieht-liberale-drogenpolitik-als-erfolg-an (zuletzt abgerufen am 28. April 2022).

⁵⁷ Glenn Greenwald, „*Drug Decriminalization in Portugal – Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies*“, S. 4 (2009), abrufbar unter: www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/greenwald_whitepaper.pdf (zuletzt abgerufen am 28. April 2022).

Der illegale Markt wird innovativer sein und kürzere Entwicklungszyklen aufweisen. Die möglichen Folgeerscheinungen (ansteigende Prävalenzraten, negative Auswirkungen auf den Straßenverkehr, Verteilungskämpfe in der Organisierten Kriminalität) werden bei der zukünftigen Gesetzesinitiative wohlmöglich bei den Abwägungen der Risiken nicht auftauchen. Eine ehrliche Kommunikation darüber ist jedoch angebracht.

MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN EINER KONTROLLIERTEN ABGABE VON CANNABIS FÜR DIE POLIZEI

Nach den Plänen der Regierungskoalition soll der Gehalt an THC im legal verfügbaren Cannabis begrenzt werden. Im Umkehrschluss könnte dies bedeuten, dass es auf dem illegalen Markt weiterhin Cannabis mit einem höheren und somit wirksameren THC-Gehalteben wird. Für die Polizei wird sich die Frage stellen, wie sie bei Kontrollen auf der Straße „legales“ von „illegalem“ Cannabis unterscheidet. Auch sollen Konsument:innen des legalen Cannabis auf den Etiketten Herstellerland, Firmenname, Adresse, THC-Gehalt und Ablaufdatum des Cannabisprodukts ablesen können. Hier könnte ein Potenzial für Fälschungen entstehen.

Um den Bedarf für schätzungsweise vier Millionen Interessierte in Deutschland zu decken, müssten gewaltige Anbauflächen oder Produktionsstätten entstehen. Bislang ist diesbezüglich noch keine Infrastruktur vorhanden. Auch ist es schwer zu glauben, dass die bisherigen Anbauländer (z. B. Marokko oder Albanien) ihre vergleichsweise kostengünstigen Produktionen zurückfahren.

Sofern der Anbau innerhalb Deutschlands erfolgen würde, wäre dieser lediglich indoor mit hohen Energiekosten möglich. Die Besteuerung würde den Preis für legales Cannabis zusätzlich steigern. Der Endverbraucherpreis könnte zwischen dem illegalen und dem legalen Markt einen für die Konsumenten kaum hinnehmbare Preisdifferenz bedeuten.⁵⁸ Auch müssten zur Lagerung, Bewachung sowie des gesicherten Transports und der Verhütung von Diebstählen Lösungen erarbeitet werden.

Abgabestellen sollen neben Apotheken auch lizenzierte Fachgeschäfte mit sicherheitsüberprüftem Personal sein. Die Überwachung der Abgabestellen hinsichtlich Produktsicherheit, Einhaltung von Grenzwerten, der altersbeschränkten Abgabe, u. a. sowie die Überprüfung der Zuverlässigkeit der Betreiber und Angestellten wird eine deutliche zusätzliche Aufgabenlast für andere Verwaltungsbehörden (Gesundheits- und/oder Ordnungsämter) bedeuten.

⁵⁸ Kosten für Großhändler, Logistik, die Gewinnspanne beim lizenzierten Geschäft und Steuern sind zu den Produktionskosten zu addieren. Zum Vergleich: Die Steuern auf Zigaretten (Tabak- und Umsatzsteuer) machen aktuell zwischen 70 und 80 Prozent des Preises aus. Rechnet man all diese Faktoren zusammen, wird das „lizenzierte“ Cannabis preislich wahrscheinlich nicht mit dem Angebot des illegalen Marktes mithalten können.

Durch eine „legale“ Verfügbarkeit von Cannabis ist es sehr wahrscheinlich, dass vermehrt Fahrzeuge im Straßen-, Luft und Schifffahrtsverkehr unter THC-Beeinflussung geführt werden. Dieser Aspekt ist in den Forderungen vieler Lobbyverbände bereits aufgegriffen worden, die zumindest eine Vergleichbarkeit zum Fahren unter Alkoholeinfluss fordern.

Aktuellen wissenschaftlichen Studien zufolge ist mit einer deutlichen Zunahme von psychischen Störungen bei Cannabiskonsumt:innen zu rechnen. Ob dies Auswirkungen auf die polizeiliche Arbeit hat, ist hingegen schwer vorherzusagen.

Eine Legalisierung von Cannabis samt regulierter Zulassung von Anbau, Großhandel, Transport und Einzelhandel wäre ohne Beispiel in der Europäischen Union. Es wird sich um nationales Recht handeln müssen. Dies bedeutet, dass Drogentourismus aus Nachbarländern mit restriktiverer BTM-Politik nicht unwahrscheinlich ist, sofern der „legale“ Zugang zu Cannabis nicht auf volljährige Personen mit Wohnsitz in Deutschland beschränkt wird. Weiterhin wird es den nicht kontrollierbaren Onlinehandel geben, dem Polizei bzw. Zoll alleine schon aus steuerlichen Gründen nachgehen müssen, auch wenn nur geringe (zugelassene) Mengen illegal versandt werden.

VORTEILE, DIE SICH AUS EINER NEUREGELUNG FÜR DIE ARBEIT DER POLIZEI ERGÄBEN

Ein positiver Aspekt könnte sich in freien Ermittlungskapazitäten der Polizei und der Justiz darstellen, die bislang in die Bearbeitung der sogenannten konsumnahen BTM-Delikte investiert wurden. Um eine weitere deutliche Bekämpfung des illegalen Drogenmarktes zu ermöglichen, wäre es bedeutsam, die freiwerdenden Zeitkontingente im Kampf gegen den illegalen Drogenhandel und die organisierte Kriminalität einzusetzen.

Anzumerken ist dabei aber auch, dass die Bearbeitung von Konsumdelikten in den Bundesländern heterogen erfolgt, d. h. es werden, beispielsweise in Hamburg, große Anteile der Konsumdelikte durch Tarifangestellte bearbeitet. Bei einem Wegfall dieser Straftaten wird dieses Personal nicht ohne Weiteres in der Bekämpfung des Rauschgifthandels oder der OK einzusetzen sein.

Cannabis ist in Deutschland die mit Abstand bedeutendste illegale Droge. Mit gut zwei Dritteln liegen Straftaten im Zusammenhang mit Cannabis bei Konsum und konsumnahen Delikten vor Verstößen mit allen anderen verbotenen Substanzen. Eine kontrollierte Abgabe von Cannabis hätte demnach für das Jahr 2020 den Wegfall der Verfolgung von etwa 180 000 Fällen zur Folge.⁵⁹ Die meist einfachen Sachverhalte zeichnen sich dabei durch eine sehr hohe Aufklärungsrate aus.

⁵⁹ BKA: Rauschgiftkriminalität, Bundeslagebild 2020, BKA: PKS 2020.

Diese Zahlen werden sich deutlich auf die jährliche Kriminalstatistik (PKS) auswirken. Diese Auswirkungen werden vom BDK nicht kritisch bewertet.

In den Koalitionsplänen ist die Erhebung einer Cannabissteuer ähnlich der Tabaksteuer geplant. Einnahmen von zwei bis drei Milliarden Euro pro Jahr würden erwartet. Diese Gelder müssten nach Ansicht des BDK in Prävention und in den Gesundheitssektor überführt werden, um zu erwartende Nachteile kompensieren zu können. Im Rahmen der Rechtsdurchsetzung ist mit Kosteneinsparungen bei Polizei und Justiz zu rechnen, die zielgerichtet weiterhin eingesetzt werden müssen.⁶⁰

GESAMTFAZIT

Ausgehend vom Koalitionsvertrag soll die kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften eingeführt werden. Dadurch soll die Qualität kontrolliert, die Weitergabe verunreinigter Substanzen verhindert und der Jugendschutz gewährleistet werden.

Dieses Vorhaben kann die Regierungskoalition allerdings nur dann umsetzen, wenn der Anbau, der Handel (Lieferketten zu Abgabestellen) sowie der Konsum mit geltendem Recht vereinbar sind. Dies ist jedoch nicht der Fall. Denn dem stehen – wie oben dargelegt – bindende Regelungen an internationale Übereinkommen und auch der Rahmenbeschluss 2004/757/JI des EU-Rates entgegen. Es ist schon im Hinblick auf die von den Bürger:innen seitens des Staates abverlangte Rechtstreue nicht hinnehmbar, dass sich der Staat über geltendes Recht hinwegsetzt. Es kommt hinzu, dass auch die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission bzw. eine Klage anderer EU-Mitgliedsstaaten vor dem EuGH (ähnlich der beabsichtigten Mauterhebung in Deutschland) durchaus im Bereich des Möglichen liegen.

Des Weiteren ist zu erwarten, dass die angedachte Freigabe von Cannabis zu einer weiteren Öffnung des Marktes für neue Unternehmen und Produkte führen wird. Diese Entwicklung birgt die Gefahr, dass gesundheits- und sicherheitspolitische Aspekte wirtschaftlichen Interessen untergeordnet werden. Dass diese Gefahr auch real ist, wird durch den Umstand belegt, dass die Nachfrage nach potenten Cannabisprodukten auf dem deutschen Markt enorm gestiegen ist. Der Staat befände sich bei einer legalen Verausgabung künftig in einer Konkurrenzsituation zum illegalen Markt. Er müsste eine beträchtliche Anzahl an Konsument:innen versorgen, um die im Koalitionsvertrag festgelegte Zielvorgabe zu erreichen. Zudem müsste er auch mit den Preisen der illegalen Märkte konkurrieren können.

Die Entwicklungen in anderen Ländern zeigen, dass der illegale Markt durch eine derartige Regelung nicht ausgetrocknet wird, zumal es völlig unrealistisch erscheint, dass der Staat aufgrund der Besteuerung und gleichzeitiger Limitierung des Wirkstoffgehalts mit den auf dem illegalen Markt vertriebenen Produkten

⁶⁰ www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/12/beitrag/fiskalische-effekte-der-cannabis-legalisierung.html

tatsächlich konkurrieren kann. Insbesondere werden Gruppierungen aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität alles daransetzen, innovativer zu sein und auch noch kürzere Entwicklungszyklen bei der Produktion zu erreichen.

Trotz alledem sieht indes auch der BDK in der Kriminalisierung von Cannabiskonsument:innen kein geeignetes Mittel, um die illegale Herstellung und den Vertrieb von Cannabis mit Erfolg zu bekämpfen. Das zeigen die Erfahrungen, die in den vergangenen 50 Jahren gemacht worden sind, mehr als deutlich. Durch die strafrechtliche Verfolgung konsumnaher Delikte in den letzten Jahrzehnten ist es nicht gelungen, den Konsum von Cannabis einzudämmen. Die Verfügbarkeit von Cannabis auf dem illegalen Markt scheint höher denn je. Der Wirkstoffgehalt steigt stetig.

Dennoch muss allen bewusst sein, dass Cannabis keine harmlose Droge ist. So zeigen wissenschaftliche Untersuchungen zu den Auswirkungen des Cannabiskonsums, dass die Anzahl der stationären Aufenthalte in Krankenhäusern im Zusammenhang mit cannabisinduzierten psychischen Erkrankungen erheblich angestiegen ist. Zudem belegt eine Studie, dass der Cannabiskonsum – insbesondere für Kinder und Jugendliche – ein erhöhtes Risiko für körperliche und vor allem für psychische Störungen beinhaltet. Nimmt man Jugendschutz wirklich ernst, muss hierauf bei einer Neuregelung sehr intensiv eingegangen werden.

Der Konsum von Cannabis und die damit verbundene Begehung konsumnaher Delikte sind auch nach Auffassung des BDK zu entkriminalisieren. Die Regelungen in anderen Ländern, die den Umgang mit Cannabis als Ordnungswidrigkeit einordnen bzw. andere Maßnahmen zur Verhütung des Konsums ergreifen, sind mit dem Rahmenbeschluss des Europäischen Rates und den internationalen Verträgen vereinbar. Insoweit erscheint das in Portugal praktizierte Vorgehen im Bereich der Konsumentendelikte nach Auffassung des BDK durchaus geeignet, zu der dringend für erforderlich gehaltenen Entkriminalisierung beizutragen. Konsumentendelikte ohne jegliche staatliche Sanktion oder Reaktion widersprechen indes den genannten Regelungen und diese lassen sich allenfalls – wie in den Niederlanden praktiziert – durch die Anwendung des Opportunitätsprinzips rechtskonform gestalten.



AUTOR:INNENVERZEICHNIS:

OSTA a. D. Walter Schmengler, Leiter OK-, Staatsschutz- und BTM-Abteilung bei der Staatsanwaltschaft Koblenz

Leitender Regierungsdirektor Dr. Jörn Patzak, Leiter der Justizvollzugsanstalt Wittlich und Lehrbeauftragter an der Universität Trier, Fach Strafrecht

KRin Marina Hackenbroch, stellv. Bundesvorsitzende des BDK, BKA

KK Christoph Wenzlaff, stellvertretender Landesvorsitzender Brandenburg, PD Nord

EKHK Oliver Huth, Landesvorsitzender BDK Nordrhein-Westfalen, LKA Nordrhein-Westfalen

EKHK Joachim Buchhäusl, BDK Baden-Württemberg, Kriminalkommissariat Ludwigsburg

EKHK Frank Thomas, stellv. Landesvorsitzender Rheinland-Pfalz, LKA Rheinland-Pfalz

EKHK Christian Soulier, Landesvorsitzender BDK Rheinland-Pfalz, Kriminaldirektion Trier

PR Andreas Lock, BDK Rheinland-Pfalz, PP ELT

KD Helge Hinrichs, BDK Hamburg, LKA Hamburg

KD Lothar Butzen, stellv. Landesvorsitzender Rheinland-Pfalz, Kriminaldirektion Trier