



DROGENPERSPEKTIVEN

Modelle für die legale Versorgung mit Cannabis – aktuelle Entwicklungen

Drei Übereinkommen der Vereinten Nationen, die die Länder dazu anhalten, das Drogenangebot und den Konsum von Drogen auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken, bilden den internationalen Rechtsrahmen für Maßnahmen zur Drogenkontrolle. Allerdings wird zunehmend über die Legalisierung von Drogen – insbesondere Cannabis – auch für nicht medizinische Zwecke diskutiert. In der vorliegenden Analyse werden in der Entwicklung befindliche Modelle für die legale Versorgung mit Cannabis sowie einige damit zusammenhängende Fragen erläutert.

Drei Übereinkommen der Vereinten Nationen, die die Länder dazu anhalten, das Drogenangebot und den Konsum von Drogen auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken, bilden den internationalen Rechtsrahmen für Maßnahmen zur Drogenkontrolle. Dennoch wird zunehmend über die Legalisierung von Drogen – insbesondere Cannabis – auch für nicht medizinische Zwecke diskutiert. Solche Vorschläge lassen Befürchtungen hinsichtlich einer Zunahme des Konsums und damit einhergehender Schädigungen aufkommen und werfen Fragen über die sorgfältige Regulierung der Abgabe von Cannabis für nicht medizinische Zwecke auf. In der EU ist in den Niederlanden seit den 1970er-Jahren ein System der beschränkten Abgabe entstanden, das in den vergangenen Jahren weiterentwickelt wurde. Ausführliche Vorschläge für die Regulierung von Cannabis für nicht medizinische Zwecke wurden Ende 2012 in zwei Bundesstaaten in den Vereinigten Staaten und in Uruguay vorgelegt und sind 2014 in Kraft getreten. 2014 entschieden sich außerdem zwei weitere US-Bundesstaaten und Washington DC, den Anbau und den Handel mit der Droge zuzulassen. Dabei wurden unterschiedliche Modelle gewählt, die aufmerksam überwacht werden, um daraus Erkenntnisse über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Regulierungsverfahren abzuleiten. Darüber hinaus findet auch das Modell der sogenannten „Cannabis Social Clubs“ zunehmend Eingang in die drogenpolitische Debatte. Befürworter argumentieren, dass die Strategie der Nichtverfolgung von Einzelpersonen in einigen Ländern auch auf registrierte Gruppen von Einzelpersonen angewendet werden kann, um so im Grunde ein geschlossenes Produktions- und Vertriebssystem zuzulassen. Gegenwärtig wird dieses Modell von den einzelstaatlichen Behörden in Europa abgelehnt.

[emcdda.europa.eu/topics/
pods/legal-supply-of-cannabis](http://emcdda.europa.eu/topics/pods/legal-supply-of-cannabis)



Coffeeshops in den Niederlanden: Verkauf an Konsumenten ohne Herstellung

In den Niederlanden sind der Anbau, das Anbieten und der Besitz von Cannabis Delikte, die mit Strafen bis hin zum Freiheitsentzug geahndet werden können. Allerdings hat sich eine erstmals im Jahr 1979 in örtlichen Leitlinien verankerte Duldungspraxis entwickelt, die in das heutige Konzept der Coffeeshops mündete, bei denen es sich um von den städtischen bzw. Gemeindebehörden konzessionierte Cannabisverkaufsstellen handelt. Etwa zwei Drittel der Städte und Gemeinden lassen keine Coffeeshops zu, und die Zahl der Coffeeshops nimmt landesweit stetig ab – so beispielsweise von 846 im Jahr 1999 auf 614 im Jahr 2013. Der Verkauf geringer Cannabismengen an über 18-Jährige in Coffeeshops wird geduldet, um Erwachsene, die mit Cannabis experimentieren, von anderen, gefährlicheren Drogen fernzuhalten. Wenn die Vorgaben der Generalstaatsanwaltschaft – verboten sind Werbung, Störung, Verkauf an Minderjährige oder an Personen ohne Wohnsitz in den Niederlanden, Verkauf von harten Drogen oder Alkohol, und es gilt eine Beschränkung der Handelsmenge auf 5 g pro Transaktion – nicht eingehalten werden, kann der Coffeeshop geschlossen und der Betreiber oder Eigentümer strafrechtlich verfolgt werden. Das Modell, Coffeeshops in geschlossene Clubs mit registrierten Mitgliedern umzuwandeln, wurde einem Praxistest unterzogen, aber 2012 wieder verworfen. Seit Januar 2013 waren die Coffeeshops jedoch nur noch für Personen mit Wohnsitz in den Niederlanden zugänglich, wobei der Nachweis mittels Personalausweis oder Aufenthaltsbewilligung zu erbringen ist. Allerdings unterscheidet sich die Vorgehensweise bei der Um- und Durchsetzung dieser Vorschriften von Ort zu Ort. Über einen Vorschlag, den Verkauf von Cannabis in Coffeeshops auf Produkte mit einem THC-Gehalt von weniger als 15 % zu beschränken, wurde noch nicht entschieden, da zuvor Fragen der Durchsetzung zu klären sind. Pro Person und Transaktion dürfen nicht mehr als 5 g gehandelt werden, und der Coffeeshop darf höchstens 500 g Cannabis vorrätig haben. Allerdings wird der großflächige Anbau und Vertrieb in den Niederlanden nicht geduldet. Dadurch wird die sogenannte Hintertürproblematik verursacht – die Drogen dürfen also legal an der Vordertür verkauft, aber nicht legal an der Hintertür bereitgestellt werden. Obwohl dieser Widerspruch bereits Gegenstand vieler Diskussionen war, konnte noch keine Lösung dafür gefunden werden. Außerhalb des Coffeeshop-Systems werden der Anbau und der Besitz von kleinen Cannabismengen (bis zu 5 g) für den Eigengebrauch grundsätzlich nicht strafrechtlich verfolgt.

Bei einer Untersuchung der niederländischen Drogenpolitik im Jahr 2009 zeigte sich, dass die Coffeeshops die Haupt- (aber nicht die einzige) Cannabisquelle für Konsumenten darstellten, die Märkte für weiche und harte Drogen weiterhin

Begriffe und Definitionen

Die Begriffe in diesem Bereich sind oft unklar und werden nicht sauber abgegrenzt. Vereinfacht gesagt, sollten jedoch die folgenden Unterscheidungen getroffen werden:

Bei **Entkriminalisierung** geht es darum, bestimmte Verhaltensweisen oder Handlungen nicht mehr als kriminell einzustufen. Das bedeutet nicht, dass das Verhalten im Zuge dessen legal wird – andere als strafrechtliche Sanktionen können nach wie vor angewendet werden. Im Hinblick auf die Debatte im Drogenbereich sind damit hauptsächlich Vorschriften über Besitz und Eigengebrauch im Gegensatz zum Drogenhandel gemeint.

Entpönalisierung ist die Schaffung der Möglichkeit, eine Strafrechtssache abzuschließen, ohne ein auf eine Bestrafung ausgelegtes Verfahren einzuleiten; beispielsweise, wenn ein Vergehen als geringfügig betrachtet wird oder eine Strafverfolgung nicht im öffentlichen Interesse liegt.

Legalisierung bezeichnet die Aufhebung eines Verbots in Bezug auf eine Handlung, die zuvor mit einem Verbot belegt war. Im Zusammenhang mit Drogen handelt es sich dabei meist um die Einstellung der strafrechtlichen und anderweitigen Sanktionierung, wobei sonstige Vorschriften die Zulässigkeit weiterhin einschränken können. Dieser Begriff wird vor allem in Bezug auf den Drogenhandel verwendet.

Regulierung bedeutet, dass der Handel oder der Konsum einer Substanz auf der Grundlage einer Reihe von Vorschriften und Beschränkungen geregelt wird, wie dies beispielsweise bei Alkohol und Tabak der Fall ist. Regulierungssysteme wie Altersbeschränkungen und die Überwachung von Verkaufsstellen kontrollieren in der Regel den Zugang zu einer Substanz. Auch für die Bewerbung von Substanzen können Einschränkungen gelten. Im Falle eines Verstoßes gegen derartige Vorschriften können strafrechtliche oder anderweitige Sanktionen verhängt werden.

getrennt waren und der Cannabiskonsum bei Erwachsenen im Vergleich zu anderen europäischen Ländern relativ niedrig lag. Der Konsum bei Minderjährigen erwies sich jedoch als hoch (wobei nicht geklärt ist, ob dies auf die Coffeeshops, eine höhere Akzeptanz des Gebrauchs oder andere Faktoren zurückzuführen ist), es gab erhebliche Störungen infolge des Drogentourismus und der Sektor ist zunehmend kommerzialisiert und von Interesse für die organisierte Kriminalität⁽¹⁾. Die aktuellsten Rechtsentwicklungen sind teilweise auf diese Untersuchung zurückzuführen. Am 1. März 2015 trat ein neuer Artikel des Opiumgesetzes in Kraft, der

(1) https://english.wodc.nl/images/1790_summary_tcm45-201181.pdf

Vergleich der Rechtslage

	Niederlande	Bundesstaat Washington	Bundesstaat Colorado	Uruguay	Bundesstaat Oregon	Bundesstaat Alaska	District of Colombia
Gesetzliche Ebene	Leitlinien der Generalstaatsanwaltschaft	Bundesstaatliches Recht (widerspricht Bundesrecht)	Bundesstaatliche Verfassung (widerspricht Bundesrecht)	Einzelstaatliches Recht	Bundesstaatliches Recht (widerspricht Bundesrecht)	Bundesstaatliches Recht (widerspricht Bundesrecht)	Bundesstaatliches Recht (widerspricht Bundesrecht)
Regulierungsbehörde	Stadt bzw. Gemeinde	Alkoholkontrollbehörde des Bundesstaats Washington	Steuerbehörde Colorado	Institut für die Kontrolle und Regulierung von Cannabis	Alkoholkontrollkommission Oregon (LCC)	Kontrollbehörde für alkoholische Getränke	-
Altersgrenze für den Besitz	18	21	21	18	21	21	21
Heimischer Anbau	Verboten, aber keine Strafverfolgung, wenn nicht mehr als fünf Pflanzen für den Eigengebrauch angebaut werden	Nicht zulässig	Bis zu sechs Pflanzen, davon drei in Blüte (dürfen nicht verkauft werden)	Bis zu sechs Pflanzen/ 480 g	Bis zu vier Pflanzen	Bis zu sechs Pflanzen	Sechs Pflanzen, nur drei in Blüte. Für Wohngemeinschaften mit mehreren Bewohnern nicht mehr als zwölf Pflanzen insgesamt.
Maximal zulässige Besitzmenge	Nicht zulässig, aber keine Ermittlung unter 5 g	28,5 g	28,5 g	40 g	28,5 g	28,5 g	57 g

Tätigkeiten zur Vorbereitung oder Förderung des illegalen Anbaus und Handels von Cannabis unter Strafe stellt.

Legalisierung in Nord- und Lateinamerika: Herstellung und Verkauf an Konsumenten

Im Jahr 2012 sprachen sich die Wähler in den US-Bundesstaaten Colorado und Washington für die Einrichtung staatlicher Systeme zur regulierten Abgabe von Cannabis für nicht medizinische Zwecke aus (die getrennt sind von den Systemen zur Abgabe von Marihuana für medizinische Anwendungen, die zu diesem Zeitpunkt bereits in 18 US-Bundesstaaten existierten). Als Zielsetzungen dieser Systeme werden die Freisetzung von Ressourcen zur Bekämpfung von Gewaltverbrechen und Eigentumsdelikten, die Regulierung des sichtbaren Handels und der Erlös von Steuereinnahmen aus dem Handel genannt. Wie in den Niederlanden nutzt das System konzessionierte Verkaufsstellen, legt eine Altersgrenze

fest (21 Jahre wie für den Konsum von Alkohol), beschränkt Werbemaßnahmen sowie den Besitz für den Eigengebrauch (auf 28 g) und untersagt den Konsum in der Öffentlichkeit. Anders als in den Niederlanden wird ein staatliches Konzessionssystem zur Herstellung und Verarbeitung der Produkte zur Belieferung der Verkaufsstellen eingerichtet. Das System in Colorado ist seit Januar 2014, das im Bundesstaat Washington seit Juli 2014 in Betrieb. Zur Umsetzung wurden Rechtsvorschriften erlassen, die sich an den für Alkohol und Tabak anwendbaren Regelungen orientieren. Beide Staaten wiesen bereits einen medizinischen Cannabissektor auf. Im Falle Colorados standen die Verfassungsänderung, über die Cannabis für nicht medizinische Zwecke legalisiert wurde, und das Vorhandensein einer mächtigen medizinischen Cannabisindustrie der Verabschiedung strenger Vorschriften zum Schutz der öffentlichen Gesundheit entgegen. Bis dato liegen aus Colorado oder dem Bundesstaat Washington keinerlei nennenswerte Hinweise darauf vor, dass anfängliche Befürchtungen wie eine Zunahme der Kriminalität, eine

Cannabis Social Clubs: Herstellung ohne Verkauf an Konsumenten

Die Funktionsweise von Cannabis Social Clubs beruht auf dem folgenden Grundsatz: Wenn eine Person für die Aufzucht einer Cannabispflanze in ihrem privaten Umfeld zum Eigengebrauch nicht strafrechtlich verfolgt wird, sollten auch 20 Personen für die gemeinsame Aufzucht von 20 Pflanzen in ihrem privaten Umfeld zum Eigengebrauch nicht strafrechtlich verfolgt werden. Dieser Ansatz ist allerdings nicht ganz unproblematisch. Beispielsweise ist es nicht leicht, den Begriff der „gemeinsamen“ Produktion zu definieren, und es stellt sich generell die Frage, wie sich die einschlägigen Tätigkeiten juristisch von Angebotsdelikten abgrenzen lassen. Innerhalb der Europäischen Union unterliegen Drogendelikte an sich unterschiedlichen juristischen Definitionen. Erforderlich ist aber meist die Weitergabe von Drogen von einer Person an die andere, und auch mengenmäßige Kriterien können Anwendung finden.

Im Gegenzug haben Cannabis Social Clubs versucht, Hausregeln festzulegen, damit ihnen weder der Handel noch das Anbieten von Drogen oder die Förderung des Drogenkonsums zur Last gelegt werden können. Beispielsweise hat der Interessenverband Encod⁽¹⁾ vorgeschlagen, dass die Clubs wie bei einer Tarifvereinbarung agieren sollten – mit einer Mitgliederliste, einer Kostenberechnung entsprechend dem prognostizierten Konsum pro Person und einer Mengenbeschränkung pro Person für die Produktion und den sofortigen Konsum. Die Clubs sollten für die Öffentlichkeit nicht zugänglich sein, und bei

neuen Mitgliedern sollte es sich nur um erfahrene Cannabiskonsumenten handeln, die von einem anderen Clubmitglied zur Teilnahme eingeladen wurden. Trotzdem wird dieses von Interessengruppen in Belgien, Frankreich, Spanien und Deutschland unterstützte Modell in keinem europäischen Land von den nationalen Behörden geduldet. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass Cannabis Social Clubs rechtlich belangt werden, wenn ihr Bestehen bekannt wird, bzw. dass sie bestenfalls in einem juristischen Graubereich agieren.

Derzeit ist unklar, wie viele dieser Cannabis Social Clubs es in Europa gibt, sie scheinen jedoch eher selten zu sein. Die Stadt Utrecht in den Niederlanden hat 2011 ein Projekt zur Einrichtung eines solchen Clubs angekündigt, doch die Umsetzung ist noch nicht erfolgt. Einige Clubs sind in einem beschränkten Rahmen in verschiedenen spanischen Regionen aktiv. Dabei machen sie sich den Umstand zunutze, dass der Besitz in privaten Räumlichkeiten nicht geahndet wird, obwohl die Herstellung, das Anbieten und der Besitz von Cannabis in der Öffentlichkeit nach spanischem Recht verboten sind. Die Rechtslage im Hinblick auf den gemeinsamen Konsum ist jedoch wesentlich schwieriger, aber 2015 wurde in drei Urteilen des Obersten Gerichtshofs in Spanien festgelegt, dass der organisierte, institutionalisierte und nachhaltige Anbau sowie die Verbreitung von Cannabis innerhalb einer Vereinigung, die neuen Mitgliedern offen steht, als Drogenhandel gilt.

⁽¹⁾ <http://www.encod.org/info/CODE-OF-CONDUCT-FOR-EUROPEAN.html>

Erhöhung der Anzahl von Verkehrsunfällen oder ein Rückgang der Produktivität eingetreten sind. Zur Klärung der langfristigen gesundheitlichen und sozialen Auswirkungen ist ein längerer Beobachtungszeitraum erforderlich. Klarzustellen ist, dass in beiden Staaten bereits seit mehreren Jahren ein locker regulierter Zugang zu medizinischem Marihuana existierte. Dementsprechend vollzogen sich diese gesetzlichen Änderungen stärker schrittweise, als es den Anschein erwecken mag. Einige Fachleute aus dem Gesundheitswesen haben legitime Bedenken hinsichtlich des Verkaufs bestimmter hochwirksamer essbarer Produkte geäußert. Für das Jahr 2014 meldete Colorado 114 Mio. USD an Einnahmen aus Steuern und Lizenzgebühren, während der Bundesstaat Washington etwa 129 Mio. USD generierte. Im November 2014 stimmten die Bundesstaaten Oregon und Alaska zugunsten ähnlicher Regulierungssysteme ab. Washington DC dagegen entschied sich für ein System, das nur den heimischen Anbau und die nicht kommerzielle

Weitergabe von bis zu 28 g zulässt (also ohne Verkaufsstellen auskommt). In jedem dieser Rechtssysteme hat es bereits Märkte für medizinisches Marihuana gegeben, was nahelegt, dass die Legalisierung von Cannabis für nicht medizinische Zwecke nicht in einem einzigen Schritt erfolgt. In Oregon kann in Apotheken, die Marihuana für medizinische Zwecke verkaufen, seit Oktober 2015 bis Ende 2016, wenn gesonderte Geschäfte eine Lizenz erhalten, Marihuana für nicht medizinische Zwecke verkauft werden; in Alaska, im Unterschied zu anderen Staaten, sind Einzelhandel und der Eigenverbrauch (Coffeeshops) geplant.

Diese Systeme in den Bundesstaaten stehen in unmittelbarem Widerspruch zum US-Bundesrecht, laut dem sowohl der Besitz als auch der Handel mit Cannabis Straftaten darstellen. Das US-Justizministerium hat im August 2013 Leitlinien veröffentlicht, in denen die Bundesanwälte dazu angehalten werden, acht Rechtsbereiche, darunter

den Verkauf an Minderjährige, die Einnahmen krimineller Vereinigungen und die Umleitung in andere Staaten, vorrangig zu behandeln ⁽²⁾. Mit Ausnahme dieser Bereiche überlässt die US-Regierung den einzelnen Bundesstaaten die Durchsetzung ihrer Gesetze. Im Februar 2014 wurden darüber hinaus Leitlinien für Finanzinstitute, die Dienstleistungen für Unternehmen aus der Marihuanabranche erbringen, veröffentlicht ⁽³⁾. Dabei handelt es sich gemäß Bundesrecht ebenfalls um eine Straftat, doch das aus dem Verbot resultierende Volumen an Bargeldtransaktionen und die Größenordnung der Lagerung von Bargeld entwickelten sich für die Strafverfolgungsbehörden zu einem Problem an sich. Mittlerweile werden auch in einigen weiteren US-Bundesstaaten vorbereitend für den November 2016 ähnliche Regulierungsvorschläge ausgearbeitet, wobei im Bundesstaat Vermont nicht die Wähler, sondern der Gesetzgeber Interesse an der Umsetzung eines Regulierungsmodells bekundet.

In Uruguay wird durch ein einzelstaatliches Gesetz aus dem Jahr 2013 dem Staat die Regulierung des Cannabisangebots und -konsums über drei unterschiedliche Kanäle erlaubt. Das Gesetz sieht vor, dass registrierte Konsumenten Cannabis zu Hause anbauen, Mitglieder eines Cannabis Social Clubs werden oder unter staatlicher Aufsicht angebautes Cannabis über konzessionierte Apotheken beziehen können. Ausgewiesenes Ziel des Gesetzes ist es, durch den illegalen Markt hervorgerufene Schädigungen zu verringern und Aufklärungs- und Präventionsmöglichkeiten zu schaffen. Alle Konsumenten müssen sich über das Institut für die Kontrolle und Regulierung von Cannabis (IRCCA) beim Staat registrieren lassen. Die Konsumenten dürfen bis zu sechs blühende Pflanzen zu Hause haben, bis zu 40 g Cannabis monatlich in einer Apotheke kaufen oder sich einem Cannabisclub mit 15 bis 45 Mitgliedern anschließen, der bis zu 99 Pflanzen anbauen darf, wobei sich wiederum alle Züchter und Konsumenten vom IRCCA registrieren lassen müssen. Für die unbefugte Aufzucht bzw. den unerlaubten Handel gilt weiterhin ein Strafmaß von 20 Monaten bis zehn Jahren Freiheitsstrafe. Der Anbau zu Hause und im Rahmen eines Clubs wird seit Oktober 2014 praktiziert. Die Abgabe über Apotheken hat sich mangels Verfügbarkeit verzögert und es wird davon ausgegangen, dass dieses Modell gegen Ende 2016 startet.

Die Interamerikanische Kommission zur Kontrolle des Drogenmissbrauchs (CICAD) hat einen ausführlichen Vergleich der Vorschriften im Bereich Cannabis in Nord- und Lateinamerika veröffentlicht ⁽⁴⁾.

Grafikanimation



Grafikanimation: Entkriminalisierung von Drogen – was bedeutet das?: emcdda.europa.eu/topics/pods/legal-supply-of-cannabis

Weiterführende Literatur

EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) (2012), *Cannabis production and markets in Europe*, EMCDDA Insights, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁽²⁾ <http://www.justice.gov/opa/pr/2013/August/13-opa-974.html>

⁽³⁾ www.fincen.gov/statutes_regs/guidance/pdf/FIN-2014-G001.pdf

⁽⁴⁾ http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/cannabis/comparativeLegalAnalysis_ENG.asp