

Patrick Welke

INTERNATIONALE ERFAHRUNGEN MIT DER LEGALISIERUNG

NIEDERLANDE

Die Niederlande sind wahrscheinlich das Land, an das man zuerst bei einer Legalisierung von Cannabis denkt. Das besondere Modell in den Niederlanden ist das Prinzip der Coffeeshops, welche über das ganze Land weite Verbreitung gefunden haben. Hintergrund dieses Modells war eine Gesetzesänderung im Jahr 1976, der sogenannte ›Opium Act«. In diesem Gesetz unterschied man zwischen harten und weichen Drogen (Cannabis) mit dem Ziel, eine Trennung der Märkte von harten und weichen Drogen zu erreichen. Seitdem werden der Anbau von fünf Cannabispflanzen und der Besitz von fünf Gramm Marihuana (bis 1995: 30 Gramm) über das Opportunitätsprinzip geduldet. Es erfolgt bei diesen Mengen keine Strafverfolgung mehr. Dennoch werden die bei Kontrollen aufgefundenen Mengen an Betäubungsmittel jeweils beschlagnahmt und vernichtet.

In den 1970ern und 1980ern entstand so die Idee der Coffeeshops, in denen Marihuana offen verkauft wird. Mittlerweile gibt es gewisse rechtliche Vorgaben für die Coffeeshops, die sogenannten AHOJG-Kriterien.¹ Hiernach darf keine besondere Werbung für die Shops gemacht werden. In den Coffeeshops dürfen keine anderen Drogen verkauft werden. Seit 2000 ist auch der Verkauf von Alkohol dort verboten. Es darf weiterhin kein Cannabis an Minderjährige abgegeben werden (bis 1996 war ein Erwerb ab 16 Jahren möglich). Zudem ist die Verkaufsmenge pro Kunden auf fünf Gramm begrenzt.

¹ Patzak/Volkmer/Fabricius, BtMG, vor § 29, Rn. 533.

Durch den Betrieb des Coffeeshops darf außerdem keine Störung der öffentlichen Ordnung eintreten. Zuletzt ist auch der Lagerbestand eines Coffeeshops auf maximal 500 Gramm begrenzt.

Die Anzahl der Shops ist in den letzten Jahren jedoch rückläufig. Derzeit gibt es in den Niederlanden noch etwa 560 solcher Geschäfte. Durch die Coffeeshops ist ein gewisser Cannabis-Tourismus entstanden, da viele Personen aus anderen Ländern zum Erwerb von Cannabis in die Niederlande reisen. Dies wird in Teilen der Niederlande jedoch nicht gerne gesehen, weshalb es zum Teil regionale Verbote der Abgabe an Ausländer bzw. nicht den Niederlanden wohnhafte Personen gibt.

Die Situation von Cannabis in den Niederlanden ist jedoch trotz der Duldung der Coffeeshops rechtlich problematisch. Das sogenannte ›back-door‹-Problem besteht darin, dass es für die Betreiber der Coffeeshops keine legale Bezugsquelle für das zu verkaufende Marihuana gibt mit der Folge, dass Betreiber der Coffeeshops illegal auf dem Schwarzmarkt einkaufen müssen. Dies führt zwangsläufig dazu, dass der Schwarzmarkt weiter besteht. Die Niederlande versuchen dieses Problem nun durch ein Anfang 2024 beginnendes Modellprojekt zu lösen. Hierbei bekommen zehn verschiedene Hersteller eine Lizenz zum Anbau größerer Mengen von Cannabis.

PORTUGAL

In Portugal hat man einen einzigartigen Ansatz gewählt, bei dem die Hilfe für Süchtige im Vordergrund steht. Die Konsumenten werden nicht als Kriminelle betrachtet, sondern als Patienten. Mit dem Gesetz Nummer 30/2000 vom 29.11.2000 wurde der Eigenkonsum sämtlicher Betäubungsmittel, also auch harter Drogen wie beispielsweise Heroin, entkriminalisiert.² Der Besitz einer Menge zum Eigenverbrauch für einen Zeitraum von zehn Tagen, bei Cannabis auf 25 Gramm festgelegt, wird strafrechtlich nicht verfolgt. Bei einer Kontrolle werden die aufgefundenen Betäubungsmittel dennoch eingezogen. Als außerstrafrechtliche Konsequenz erfolgt eine Anhörung bei einer Kommission zur Abmahnung von Drogensucht. Diese Kom-

² European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Drug Policy Profiles, Portugal, S. 16.

mission ist aus Ärzten, Psychologen und Sozialarbeitern zusammengesetzt. Es erfolgt ein Gespräch über die mit dem Konsum verbundenen Gefahren und es werden Hilfsangebote unterbreitet. Dabei ist es zum Beispiel von Relevanz, ob jemand als Gelegenheitskonsument oder als Abhängiger eingestuft wird. Die Kommission kann auch Aufenthaltsverbote für bestimmte Örtlichkeiten verhängen, oder die Erbringung von gemeinnütziger Arbeit oder die Zahlung von Geldbußen anordnen.

SPANIEN

Spanien ist für seine ›Cannabis Social Clubs‹ (CSCs) bekannt. Insbesondere durch die aktuellen Planungen der deutschen Bundesregierung, auch in Deutschland Anbauvereinigungen zu ermöglichen, lohnt es, die CSCs in den Blick zu nehmen.

Diese haben ihren Ursprung in Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs aus dem Jahr 1976. Demnach stellt zum einen der Anbau von Pflanzen zum Eigengebrauch keine Straftat dar. Zum anderen stellt auch der gemeinschaftliche Einkauf für den gemeinsamen Konsum kein strafbares Verhalten dar. Im Jahr 1993 entstand daraus die Idee, dass es auch nicht strafbar sein könne, wenn ein privater Personenkreis Pflanzen gemeinsam anbaut, die Ernte unter sich aufteilt und dann gemeinsam konsumiert. Die Urheber dieser Idee unterlagen jedoch zunächst der Strafverfolgung und wurden auch entsprechend verurteilt. Bei einem zweiten Versuch im Baskenland wurde das Vorgehen jedoch geduldet und es entstand die ›Doktrin des geteilten Konsums‹. Für das Konzept entstand sodann der Begriff der CSCs. Ein entsprechender Dachverband wurde im Jahr 1996 gegründet.³

Außer der Ableitung aus der genannten Rechtsprechung existiert jedoch bis heute keine wirkliche rechtliche Grundlage für den Betrieb der CSCs. Es kommt deshalb bis heute immer wieder zu einer Beschlagnahme von Ernten und auch zu Strafverfolgung von Clubbetreibern bzw. Mitgliedern. Mehrere regionale Versuche der Regelung scheiterten an der fehlenden regionalen Gesetzgebungskompetenz für

3 Zobel/Marthaler, Neue Entwicklungen in der Regulierung des Cannabismarktes, S. 23.

Vorgaben zum Anbau oder Transport von Cannabis. Ein praktisches Problem besteht nämlich vor allem in dem erforderlichen Transport vom Anbauort zum eigentlichen Clubraum, welcher weiterhin illegal ist und bei welchem es zu entsprechenden Kontrollen kommen kann.

Derzeit gibt es in Spanien etwa 500 - 600 solcher Clubs, welche jedoch regional sehr unterschiedlich verteilt sind. Alleine in Katalonien gibt es 350 der Clubs und in Barcelona etwa 75. Im Durchschnitt haben diese etwa 500 Mitglieder, wobei es auch CSCs mit über 10.000 Mitgliedern gibt. Die CSCs sind in einem nationalen Register eingetragene Vereine. Ein Grundsatz für die mögliche Legalität ist, dass nur Erwachsene aufgenommen werden dürfen, die bereits Cannabiskonsumenten sind. Dadurch soll verhindert werden das über die Clubs neue Personen an den Konsum herangeführt werden. Die Clubs selbst dürfen durch Produktion und Verteilung keinen Gewinn erzielen. Die Abgabemenge pro Person ist auf etwa zwei - drei Gramm pro Tag begrenzt und Gesamtproduktion eines CSCs muss sich an einer Hochrechnung des erwarteten Konsums der Clubmitglieder orientieren. Zudem muss sichergestellt werden, dass nur durch Clubmitglieder konsumiert wird. Dies erfolgt in aller Regel durch einen Konsum direkt vor Ort im Clubraum. Einen völlig anderen Ansatz wählt die deutsche Regierung im aktuellen Entwurf, weil hier ein Konsum in den Räumen der Anbauvereinigung sogar verboten ist.

MALTA

Aufgrund der Bedeutung der CSCs im Rahmen der ersten Säule des Entwurfs in Deutschland lohnt sich auch ein Blick nach Malta, wo es gerade relativ aktuelle Bewegungen im Hinblick auf die Cannabis Social Clubs gibt. Dort sind seit Februar 2023 Bewerbungen um Lizenzen für den Betrieb eines CSC möglich.⁴ Hierfür gibt es jedoch sehr strenge Vorgaben. So muss ein Abstand von mindestens 250 m zu Schulen und Jugendeinrichtungen eingehalten werden. Von außen darf das Gebäude nicht als Sitz eines CSC erkennbar sein. Jegliche Werbung für den Club ist verboten. Die Öffnungszeiten sind auf 9 Uhr bis 21 Uhr begrenzt. Der Anbau und die Ausgabe der Blüten an Mitglieder müssen baulich voneinander getrennt sein. Weiterhin

⁴ <https://aruc.mt/registration-for-a-licence/> - zuletzt abgerufen am 31.07.2023.

ist eine offizielle Betriebsgenehmigung für den Club erforderlich. Es wurde eine THC-Obergrenze von 18 % Wirkstoffgehalt festgelegt. Die Verarbeitungsräume müssen mit einem komplexen Luftfiltersystem ausgestattet sein. Auch der Transport der Blüten vom Anbau Ort zur Abgabestelle unterliegt strengen Vorgaben. Er muss nämlich durch ein lizenzierte Sicherheitsunternehmen durchgeführt werden. Für den Cannabis Social Club selbst ist ein Sicherheitssystem mit Kameras, Alarmanlage, Brandmeldeanlage und protokollierter Zugangserfassung vorgeschrieben. Alle nicht genutzten Pflanzenteile müssen als Sondermüll entsorgt werden. Die ersten Ansätze im Entwurf der deutschen Bundesregierung lassen befürchten, dass es zu einer ähnlich strikten Regulierung kommen wird.

USA

In den USA hat der Bundesstaat Colorado sei mit dem 1.1.2014 den legalen Verkauf von Cannabis in speziellen Fachgeschäften ermöglicht. Das Bundesjustizministerium hätte dabei intervenieren können, hat jedoch darauf verzichtet. Mittlerweile haben 21 Bundesstaaten Cannabis legalisiert. In diesen einzelnen Bundesstaaten gibt es jedoch sehr unterschiedliche Regelungen. Teilweise ist zum Beispiel auch ein Eigenanbau von Cannabis legal. Allen Staaten mit einer Legalisierung ist jedoch gemein, dass ein gewinnorientierter Ansatz vorherrscht. Der Verkauf ist generell nur ab 21 Jahren, parallel zum Alkohol in den USA, möglich. Für den Verkauf gibt es Mengenbeschränkungen, in der Regel handelt es sich dabei um eine Unze, also 28,4g. Der Entwurf in Deutschland sieht einen legalen Besitz von 25g Cannabis vor.

Der Markt ist in den USA in drei verschiedenen Sektoren unterteilt. Diese sind „Anbau und Produktion“, „Aufbereitung und Vertrieb“ sowie der „Verkauf“ der Produkte. Einzelne Unternehmen dürfen in maximal zwei der Sektoren tätig sein.⁵ Es erfolgt jeweils eine Lizenzvergabe durch Fachbehörden. Auf Bundesebene ist in den USA der Besitz von Cannabis jedoch weiterhin verboten. Dies führt dazu, dass kein Transport über Staatsgrenzen stattfinden darf. Zudem machen sich landesweit operierende Organisationen strafbar,

5 Zobel/Marthaler, Neue Entwicklungen in der Regulierung des Cannabismarktes, S. 11.

wenn sie am Cannabis Handel teilhaben. In der Praxis sind davon vor allem Banken und Finanzdienstleister betroffen. Dies hat zur Folge dass auch der Verkauf in den lizenzierten Fachgeschäften als Bargeschäft abgewickelt wird.

KANADA

In Kanada ist der Markt von Genuss Cannabis seit Oktober 2018 staatlich reguliert. Auch hier sind der Anbau, Vertrieb und Verkauf privatwirtschaftlich organisiert. Es gibt in Kanada 132 lizenzierte Marihuana-Produzenten, von welchen etwa die Hälfte börsennotiert ist. Wie in den USA steht also eine Gewinnorientierung im Vordergrund. Es gibt deshalb ein sehr großes Warenangebot und eine dynamische Preispolitik. Für die Verpackungen gibt es spezielle Vorgaben, wie Warnhinweise. Außerhalb der eigenen Wohnung ist ein Besitz von maximal 30g legal. Spannend ist dabei, dass es spezielle Regelungen für bestimmte Berufsgruppen gibt. So ist auch Angehörigen der kanadischen Streitkräfte der Cannabiskonsum erlaubt, muss jedoch 8 Stunden vor dem Dienstbeginn beendet werden. Für Angehörige des Militärs, die Fahrzeuge führen oder Waffen tragen, beträgt die Frist sogar 24 Stunden. Seit Oktober 2019 ist auch der Verkauf von cannabishaltigen Lebensmitteln möglich.

URUGUAY

Sicherlich nicht so verbreitet ist das Wissen darüber, dass Uruguay das weltweit erste Land war, was den nicht medizinischen Gebrauch von Cannabis reguliert hat. Ende des Jahres 2013 wurde ein entsprechendes Gesetz beschlossen. Seitdem darf jeder Erwachsene bis zu 40g Cannabis besitzen. Der Konsum im öffentlichen Raum ist jedoch verboten. Dieser auch als „Regulierungsmodell“ bezeichnete Ansatz hat sehr differenzierte Regelungen. So muss sich jeder Cannabiskonsumant in einem staatlichen Register eintragen lassen. Es gibt dann drei verschiedene Bezugsquellen für Cannabiskonsumanten.⁶ Zunächst ist dies der Eigenanbau von Cannabispflanzen. Hier sind pro Haushalt nicht mehr als sechs Pflanzen zugelassen, wobei die

6 Zobel/Marthaler, Neue Entwicklungen in der Regulierung des Cannabismarktes, S. 17.

Ernte maximal 480g pro Jahr betragen darf. Die zweite Möglichkeit besteht in der Mitgliedschaft in einer Vereinigung von Konsumierenden. Eine solche Vereinigung darf zwischen 15 und 45 Mitglieder haben und maximal 99 Pflanzen anbauen. Die dritte zulässige Quelle ist der Kauf in Apotheken, welcher seit 2017 möglich ist und einem den Erwerb von maximal 10g pro Woche ermöglicht. Wichtig ist dabei jedoch, dass diese drei genannten Bezugsquellen alternativ zueinander stehen. Man muss sich also für eine der drei Varianten entscheiden und ist sodann auf diese festgelegt. Die Apotheken selbst dürfen lediglich 2 kg Cannabis auf Lager haben. Beim Einkauf in Apotheken wird mit einem Fingerabdruck-Sensor überprüft, ob der Käufer auch im Register als Erwerber in Apotheken eingetragen ist. Praktisch stellt sich der Verkauf in den Apotheken jedoch noch schwierig dar. Es gibt nämlich überhaupt nur zwei Unternehmen, die Cannabis offiziell anbauen. Zunächst waren auch nur Sorten mit etwa 2 % THC-Gehalt zugelassen, dies wurde später auf 9 % erweitert. Seit Ende 2022 gibt es auch Sorten mit mehr als 10 % THC Anteil. Die Apotheken sind jedoch in Uruguay sehr ungleich regional verteilt und konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Hauptstadt Montevideo.

AUSWIRKUNGEN AUF DAS KONSUMVERHALTEN

Die internationalen Erfahrungen lassen sich dahingehend zusammenfassend, dass es nach einer Legalisierung meistens zu einem kurzfristigen Konsumanstieg kam, sich dann der Konsum jedoch stabilisierte oder gar rückläufig war. Bei der Auswertung von Statistiken ist dabei insbesondere die Möglichkeit einer statistischen Verzerrung im Blick zu haben. Denn nach einer Legalisierung ist in der Regel die Bereitschaft zur Angabe eines erfolgten Konsums deutlich höher als zuvor. Klar lässt sich jedoch erkennen, dass die Verfolgung einer strikten Drogenpolitik wenig bis keinen Einfluss auf das Konsumverhalten hat. In Spanien gab es um die Jahrtausendwende einen eine Zunahme an Konsumenten, welches sich jedoch dann stabilisierte und seit 2009 einen Rückgang verzeichnet. In den Niederlanden ist ein Rückgang des Konsums harter Drogen auf das Niveau unter dem restlichen Westeuropa zu verzeichnen, womit das Ziel der Trennung der Märkte von Cannabis und anderer Drogen offensichtlich erreicht wurde. In Portugal lässt sich ein Rückgang der problematischen Kon-

sumenten und eine Reduzierung der Sozialkosten verzeichnen. Die Studien aus den USA ergeben eine Reduzierung des Konsums bei Jugendlichen, da der tatsächliche Zugang erschwert ist. Aus der noch jüngeren Legalisierung in Kanada ergibt sich von 2018-2022 ein Anstieg der Konsumenten von 22 auf 27 Prozent.⁷ Betrachtet man jedoch die Risikogruppe der 16 bis 19-jährigen ist der Konsum sogar zurückgegangen.

⁷ Manthey u.a., ISD, Technical Report, Effects of Legalizing Cannabis, S. 49.