

Cannabis: Bubatz nix ganz legal - aber ein Schritt in die richtige Richtung

Ingo Ilja Michels, Maximilian Plenert & Rüdiger Schmolke

Die weltweite, europäische und deutsche Drogenpolitik in Bezug auf Cannabis befindet sich in einem Umbruch. Viele Staaten bewerten die einseitige Politikausrichtung auf das repressiv umzusetzende Drogenverbot als nicht mehr zeitgemäß bzw. effektiv. In vielen Ländern ist Cannabis in der Mitte der Gesellschaft angekommen. Die grundsätzliche Anerkennung von Cannabis als Medizin gilt als fachlicher Konsens. Dies hat zu einer Erosion des Drogenverbots mit vielen Sonderregelungen jenseits der internationalen Suchtstoffkontrollübereinkommen geführt (u.a. Rolles et al. 2012; akzept e.V. o. J.).

In Deutschland fordern Bündnis'90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE seit langem die Legalisierung von Cannabis. In den letzten Jahren haben sich auch FDP und SPD für drogenpolitische Veränderungen über die Entkriminalisierung hinaus geöffnet. Im 2021 geschlossenen Koalitionsvertrag zwischen SPD, FDP und Bündnis 90/DIE GRÜNEN wurde die vollständige Legalisierung des Umgangs mit Cannabis angekündigt. Der folgende Beitrag geht auf den Stand der Umsetzung dieses Vorhabens im August 2023 ein.

Einschätzung des Risikopotentials von Cannabis und anderen psychoaktiven Substanzen

Bei der Frage, welches Risiko beim Konsum psychoaktiver Substanzen besteht, wurde von Seiten der Bundesregierung lange Zeit nicht nach den tatsächlichen individuellen und gesellschaftlichen Risiken des Konsums unterschieden, sondern die Gefährlichkeit mit dem Legalstatus gleichgesetzt. In der Allgemeinbevölkerung etablierte sich die Wahrnehmung, der (mäßige) Konsum von Alkohol sei relativ unproblematisch. Alkoholkonsum ist in allen europäischen Ländern verbreitet und kulturell verwurzelt. Er ist Nahrungsmittel, Konsum- und Kulturgut, psychoaktive Droge und Handels- und Exportgut zugleich (Babor et al., 2005), steht jedoch auch mit vielfältigen sozialen Folgen wie Gewaltdelikten, Verkehrsunfällen und beruflichen Fehlzeiten in Verbindung (u.a. Edwards et al. 1994, Babor et al. 2005). Auch der Konsum von Tabakprodukten wurde jahrzehntelang verharmlost. Der Konsum „illegaler“ psychoaktiver Substanzen galt hingegen generell als unangemessen und gefährlich für die individuelle und öffentliche Gesundheit. Auch Cannabiskonsum sei per se besonders gesundheitsschädlich und riskant.

Erst in jüngsten Forschungsansätzen wurde versucht, eine objektive Risikoanalyse psychoaktiver Substanzen unabhängig von ihrem Legalstatus vorzunehmen (Nutt

2007, 2010). Auf Grundlage der Studien von Nutt et al. lässt sich schlussfolgern, dass alle psychotropen Substanzen schädlich, jedoch nicht in gleichem Ausmaß schädlich sind. Mündige Bürger:innen sollten auf der Grundlage geeigneter Aufklärung statt Kriminalisierung die Möglichkeit haben, informierte Entscheidungen über ihren Konsum zu treffen (Nutt, 2010; Weltkommission für Drogenpolitik, 2019). Den Studien zufolge stellt z.B. das Rauchen von Cannabis ein „relativ kleines Risiko“ für psychotische Erkrankungen durch Cannabis dar. Ein Diskurs über Nutts Erkenntnisse fand in Deutschland in der Fachwelt statt, aber erst 2021/2022 veröffentlichten führende deutsche Suchtforscher:innen eine Analyse, die zu ähnlichen Schlüssen kommt (Bonnet et. al. 2022).

Bedingungen des Internationalen Öffentlichen Rechts für die Cannabis-Legalisierung

Auch über die Frage, unter welchen Bedingungen die grundsätzliche Legalisierung bzw. Strafreistellung des Umgangs mit Cannabisprodukten rechtlich umsetzbar ist, intensivierte sich in den vergangenen Jahren die Debatte.

Der EU-Rahmenbeschluss 2004/757/JI, Art. 2 (EU 2004), verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, jegliche Form des illegalen Handels mit Drogen (und damit auch mit Cannabis) unter Strafe zu stellen, sofern dieser „ohne entsprechende Berechtigung“ vorgenommen wurde (Art. 2 Abs. 1 Satz 1). Strafrechtler:innen der Universität Nimwegen kommen zu dem Ergebnis, dass die Einführung eines staatlich kontrollierten, nationalen Lizenzsystems für Genusscannabis durch einen EU-Mitgliedstaat unter bestimmten Voraussetzungen europa- und völkerrechtlich trotzdem möglich sei. Eine Legalisierung sei demnach dann zu rechtfertigen, wenn der betreffende Staat *„[...] aufrichtig davon überzeugt ist und überzeugend argumentiert, dass er über dieses System die individuelle und öffentliche Gesundheit, die Sicherheit der Öffentlichkeit und/oder die Verhinderung von Gewaltverbrechen wirksamer umsetzen kann, als er dies über den prohibitiven Ansatz für Cannabis für Genuszzwecke zu erreichen vermag“* (Suliak 2023). Da ein staatlich lizenziertes und streng kontrolliertes Abgabesystem für Anbau, Vertrieb und Verkauf von Cannabis für Genuszzwecke nicht dem Zweck des Art. 2 Abs. 1 des EU-Rahmenbeschlusses zuwider laufe, sei – vorausgesetzt, dass dies keine grenzüberschreitenden Auswirkungen habe oder die transnationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Drogenhandels behindere – eine „Berechtigung“ gemäß Art. 2 Abs. 1 Satz 1 durchaus gegeben. Um außerdem dem sogenannten Schengener Besitzstand (Schengen-Übereinkommen von 1985 und Durchführungsübereinkommen von 1990) nicht zu widersprechen, müsse das Lizenzsystem – wie dies bereits durch die Bundesregierung angekündigt war – zudem auch einen Beitrag zur Suchtprävention leisten und die erforderlichen verwaltungs- und strafrechtlichen Maßnahmen vorsehen, um den grenzüberschreitenden illegalen Drogenhandel zu verhindern und zu bestrafen (ebd.).

Ein ungleich größeres Hindernis stellten jedoch die Suchtstoffübereinkommen der Vereinten Nationen für die EU und deren einzelne Mitgliedstaaten dar. Insbesondere das Einheitsübereinkommen und das Übereinkommen gegen den unerlaubten Suchtstoffverkehr (UN 1971, 1972, 1988) lassen generell weder eine Legalisierung oder

Entkriminalisierung, noch eine politisch begründete Duldung des Anbaus, Vertriebs und Verkaufs von Cannabis für den nichtmedizinischen Markt zu. Der Umgang mit Betäubungsmitteln soll ausschließlich auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke beschränkt bleiben. Die EU selbst ist Vertragspartei dieses UN-Übereinkommens. Unter Bezugnahme auf die Menschenrechte bzw. die Pflichten, die sich aus den internationalen Menschenrechtsabkommen auch für die EU-Staaten ergeben, sei jedoch eine regulierte Erlaubnis für den Cannabisanbau und -handel zulässig, denn dies schaffe *„...eine bessere Möglichkeit, die grundlegenden Menschenrechte zu garantieren und somit seine positiven menschenrechtlichen Pflichten zu erfüllen, wonach dieser Staat verpflichtet ist, Vorkehrungen zum Schutz dieser Rechte zu treffen“* (ebd.). Eine weitere Option, die völkerrechtlichen Hindernisse beim Thema Cannabis zu überwinden, sei der Zusammenschluss mit gleichgesinnten anderen Ländern („like-minded states“), auf Grundlage von Art. 41 des Wiener Übereinkommens, um auf eine Änderung der Rechtslage hinzuwirken. Die Übereinkommen können so modifiziert werden, *„...,dass sie für die Staaten kein Hindernis mehr darstellen, z.B. den Anbau, Vertrieb und Verkauf von Cannabis für Genusszwecke zu erlauben, wenn dies im Rahmen eines von diesem Staat eingerichteten nationalen Lizenzsystems erfolgt“* (ebd.; Jelsma 2022).

Neue Entwicklungen in der Cannabispolitik

In Deutschland wird die politische Debatte zum Umgang mit Cannabiskonsum nach wie vor kontrovers geführt. Psychiater:innen und andere Mediziner:innen betonen die Risiken des Konsums, insbesondere für Jugendliche, und warnen vor negativen Folgen einer Cannabis-Legalisierung (BAG KJPP et al. 2021). Dem steht eine große Mehrheit von Expert:innen anderer Bereiche (Sozialwissenschaften, Recht, Kriminologie, Psychologie, Suchtprävention und Drogenhilfe etc.) entgegen, die mehrheitlich eine Entkriminalisierung und/oder eine gesetzliche Re-Regulierung fordert. Auch der Vorsitzende des Bundes Deutscher Kriminalbeamter stellte bereits 2018 fest: *„Das Cannabisverbot ist weder intelligent noch zielführend“* (ZEIT Online 2018, SPIEGEL Online 2018).

Diverse Nichtregierungsorganisationen setzen sich seit vielen Jahren systematisch für die Entkriminalisierung bzw. Legalisierung von Cannabis ein, darunter der Deutsche Hanfverband (DHV), der akzept e.V. Bundesverband für akzeptierende Drogenarbeit und humane Drogenpolitik, die Deutsche Aidshilfe (DAH), der Bundesverband Junkies, Ehemalige, Substituierte (JES, und die Initiative #MyBrain MyChoice). Inzwischen fordern auch die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS), der Fachverband Drogen und Sucht (fdr) und der Paritätische Wohlfahrtsverband eine solche Neuausrichtung der Cannabispolitik. In diversen Publikationen zeigten die Verbände Alternativen zur Prohibitionspolitik auf und beschrieben konkrete Zukunftsmodelle für eine regulierte Abgabe von Cannabis (Akzept 2012; Transform 2023). Akzept gibt zudem gibt zudem jährlich den „Alternativen Drogen- und Suchtbericht“ (ADSB) wie vorliegend heraus, der fehlende drogenpolitische Fortschritte moniert und notwendige Reformmodelle beschreibt.

In einer repräsentativen Umfrage im Jahr 2018 lehnten 63% der der deutschen Bevölkerung die Legalisierung von Cannabis ab, während 34% die Forderung unterstützten, „[...], dass Erwachsene Cannabis für den Eigenbedarf als Rauschmittel in ausgewählten Geschäften erwerben können...“ (Rheinische Post 2017). In Umfragen neueren Datums hielten dagegen 56% eine regulierte Cannabisabgabe für „längst überfällig“, während 39% dies für „unverantwortlich“ hielten (IPSOS 2023). In einer weiteren repräsentativen Umfrage vom April 2023 beurteilen 40% „...die Pläne der Bundesregierung, den privaten Besitz von bis zu 25 Gramm Cannabis in diesem Jahr zu legalisieren“, als (eher) richtig, 47% als (eher) falsch (Civey 2023).

Koalitionsvertrag 2021 und Diskurs um die Umsetzung

Im Koalitionsvertrag vom November 2021 kündigten die Ampel-Regierungsparteien die vollständige Legalisierung von Cannabis in Form einer kontrollierten Abgabe an: *„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. Das Gesetz evaluieren wir nach vier Jahren auf gesellschaftliche Auswirkungen“* (SPD, Bündnis'90/DIE GRÜNEN, FDP 2021, 68). Bundesgesundheitsminister Lauterbach (SPD) ernannte mit Burkhard Blienert einen ausdrücklichen Befürworter einer liberalen Cannabispolitik zum Bundesdrogenbeauftragten (RND 2022). In zahlreichen Interviews betonte Blienert die Größe und Komplexität des Vorhabens, eine Abkehr von der Repressionspolitik und die Fokussierung der Umsetzung auf Prävention, Aneignung von Gesundheitskompetenz und Jugendschutz, der durch eine limitierte regulierte Abgabe möglich sei: *„Es sollte nicht unser Ansatz sein, Cannabis primär zu legalisieren, um mehr Steuern einzunehmen. Das ist sekundär. Unser Ziel ist, die Gesundheit der Konsumenten zu schützen, Kinder und Jugendliche vom Konsum fern zu halten, den Schwarzmarkt trocken zu legen“* (ebd.; STERN 2022, DER SPIEGEL 2022).

Um die Themen Cannabisprävention und Tabakentwöhnung zu stärken, erhöhte der Deutsche Bundestag im Juni 2022 den zunächst vorgeschlagenen Mittelansatz für „Aufklärungsmaßnahmen auf dem Gebiet des Drogen- und Suchtmittelmissbrauchs“ um vier Millionen Euro. Zu einer Ausweitung bzw. Initiierung neuartiger Maßnahmen der Cannabisprävention konnte es dabei jedoch auch deshalb nicht kommen, weil die hiervon profitierende Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) 2022 insgesamt über weniger Mittel für die „Sucht- und Drogenprävention“ verfügte als 2021 (Der Drogenbeauftragte 2022a; Ärztezeitung 2022). Für 2024 sind weitere Einsparungsmaßnahmen vorgesehen (vgl. DHS 2023).

Unter der Leitung des Drogenbeauftragten wurden im Sommer 2022 in einem mehrtägigen, strukturierten Konsultationsprozess die zentralen Fragestellungen des Jugend-, Gesundheits- und Verbraucherschutzes sowie der künftigen Produktion, Distribution, Lizenzierung und Besteuerung erörtert. Mithilfe des Konsultationsprozesses sollte das für die Umsetzung des Vorhabens erforderliche Fachwissen gebündelt und um die Erfahrungen anderer Länder ergänzt werden. Außerdem ging es darum, einen Raum auch für Einwände und Vorbehalte zu schaffen. Neben den an der Erstel-

lung des Gesetzentwurfes beteiligten Bundesministerien, waren hierzu Expert:innen und Vertreter:innen gesellschaftlicher Interessengruppen eingeladen_ (www.bundesdrogenbeauftragter.de/cannabis-aber-sicher; Der Beauftragte der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen 2022b).

Nach der internen Auswertung der Konsultationstreffen legte die Regierung im Oktober 2022 ein Eckpunktepapier vor. Danach sollte in Deutschland künftig der Kauf und Besitz von 20 Gramm Cannabis ab dem Alter von 18 Jahren grundsätzlich straffrei sein (BMG 2022). Die Bundesregierung vertrat die Auffassung, dass dies mit bestehenden internationalen Verträgen vereinbar und innerhalb geltenden Europarechts umsetzbar sei. Sie setze die generelle Straffreiheit bei Cannabis jedoch nur um, wenn eine Notifizierung der geplanten Regelungen von Seiten der EU-Kommission ein positives Echo erzeuge.

Mit einem auf Initiative der Jusos im März 2023 gefassten Beschluss bekräftigte der Bundes-Parteivorstand der SPD: „*Wir setzen uns daher für eine zügige, europarechtskonforme Legalisierung von Cannabis ein*“ (SPD Parteivorstand 2023). Allerdings sei eine umfassende Legalisierung aus europarechtlichen Gründen offensichtlich kurzfristig nicht umsetzbar. Daher unterstütze man die Bundesregierung bei praktikablen Schritten hin zur Legalisierung, etwa in Form von Modellprojekten mit Abgabestellen zunächst nur in einigen Städten, der Entkriminalisierung des Besitzes und des Eigenanbaus sowie der Zulassung von Cannabis Social Clubs. In diesen genossenschaftlich organisierten Vereinen oder Gesellschaften sollen Menschen ohne eigene Anbaumöglichkeit der Zugang zu legalem Cannabis ermöglicht werden (ebd.). In der Folge bezog sich die Bundesregierung unter anderem auf die im Auftrag des BMG entwickelten Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Legalisierungsbestrebungen (Manthey et al. 2022, 2023a, 2023b).

Gesetzentwurf vom August 2023

Im April 2023 legte die Bundesregierung ein erneuertes Eckpunktepapier vor, das die Straffreiheit für den Besitz von Cannabisprodukten deutlich enger fasst. Die Möglichkeit zum gemeinschaftlichen Anbau ist demnach in nicht-kommerziellen Vereinigungen vorgesehen. Die Einführung von öffentlich zugänglichen Abgabestellen hingegen ist vorerst nur noch modellweise geplant, die Schaffung von hierfür notwendigen Rahmenbedingungen wird von der ersten Phase des Gesetzesvorhaben abgetrennt (BMG 2023a). Der auf dieser Grundlage interministeriell erarbeitete erste Gesetzentwurf (BMG 2923b) wurde durch das Einholen zahlreicher Stellungnahmen durch Fachverbände angereichert, so dass die Regierung am 16. August 2023 einen weiter entwickelten Entwurf im Bundeskabinett verabschiedete (BMG 2023c) und zur Beratung in den deutschen Bundestag einreichte. Das *Gesetz zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG)* soll dort noch 2023 verabschiedet werden. Der Gesetzentwurf vom August 2023 sieht folgende wesentlichen Regelungen vor:

- Für Erwachsene ist der private Eigenanbau von maximal drei weiblichen blühenden Cannabis-Pflanzen legal. Das Cannabis ist vor dem Zugriff durch Kinder und Jugendliche zu schützen.

- Nicht-gewinnorientierte, sogenannte Anbauvereinigungen mit max. 500 Mitgliedern dürfen unter engen, klar definierten gesetzlichen Rahmenbedingungen Cannabis zu Genusszwecken gemeinschaftlich anbauen und an Mitglieder für den Eigenkonsum abgeben. Die Mitglieder müssen volljährig sein und ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben.
- Der Konsum von Cannabisprodukten ist in den Anbauvereinigungen untersagt. Er ist in privaten Räumen erlaubt, jedoch nicht im Beisein von Minderjährigen. Im öffentlichen Raum ist ein Abstand von 200m zu Schulen, Jugendhilfeeinrichtungen, Spielplätzen etc. einzuhalten.
- Die Mitglieder sollen möglichst aktiv in der Anbauvereinigung mitwirken. Eine Mitwirkung von Mitarbeitenden der Vereinigungen beim Anbau ist zulässig, die Beauftragung Dritter mit dem Anbau hingegen ausgeschlossen. Die Mitgliedschaft in mehreren Vereinigungen ist untersagt.
- Werbung und Sponsoring sind Anbauvereinigungen generell verboten.
- Zulassung und Überwachung der Anbauvereinigungen (u.a. in Bezug auf die Einhaltung der Mengen-, Qualitäts- und Jugendschutzvorgaben etc.) erfolgen durch die Landesbehörden. Die Anzahl der Vereinigungen kann nach Bevölkerungsdichte begrenzt werden.
- Die Mitglieder decken die entstehenden Kosten durch Beiträge, gestaffelt nach Abgabemenge (ggf. mit Grundpauschale und zusätzlichen Beträgen je abgegebenem Gramm).
- Die Abgabe der geernteten Cannabisblüten ist ausschließlich an Mitglieder erlaubt. Dabei dürfen max. 25g Cannabis pro Tag und max. 50g pro Monat, sowie max. 7 Samen oder 5 Stecklinge pro Monat bezogen werden. Für Heranwachsende unter 21 Jahren ist eine Begrenzung der Entnahmemenge auf maximal 30g pro Monat und eine zusätzliche Begrenzung des THC-Gehalts versehen.
- Neben dem geernteten Genusscannabis dürfen (nur) an die Mitglieder auch von der Vereinigung erzeugte Samen und Stecklinge für den Eigenanbau abgegeben werden. Saatgut und/oder Stecklinge können für den privaten Eigenanbau zu Selbstkosten über die Vereinigungen bezogen werden, ohne dass die Mitgliedschaft in einer Vereinigung dafür Voraussetzung ist.
- Besitz und Mitführen von Cannabis in der Öffentlichkeit ist bis 25g möglich. Es gelten Strafvorschriften für darüber hinaus gehenden Besitz, für Handel und Abgabe an Nichtmitglieder, für Kinder und Jugendliche sowie für die Abgabe von nicht in den Vereinigungen selbst angebautem Cannabis.
- Die Grenzwerte im Straßen-, Schiffs- und Luftverkehr werden unter Einbeziehung der einschlägigen Fachgremien überprüft. Regelungen über die Zulässigkeit von Fahrten unter Einfluss von Cannabis orientieren sich dabei ausschließlich an den Erfordernissen der Verkehrssicherheit.
- Das in vorherigen Versionen noch enthaltene, realitätsfremde Konsumverbot für Minderjährige wurde gestrichen. Minderjährigen bleibt jedoch jeglicher Be-

sitz von Cannabisprodukten verboten. Die Strafverfolgungsbehörden sind zur Beschlagnahme von Cannabis im Besitz von Jugendlichen und zur Benachrichtigung ihrer Personensorgeberechtigten verpflichtet. Den Jugendlichen bzw. ihren Eltern sollen Angebote der Frühintervention gemacht werden, wobei der obligatorische Charakter an deren Teilnahme im Gesetzestext in der letzten Fassung zwar abgemildert, aber letztlich nicht eindeutig formuliert wurde.

In einer zweiten Phase der Gesetzgebung sollen derzeit sich in der Vorprüfung befindliche Rahmenbedingungen und -regelungen für die kontrollierte Cannabisabgabe an Modellstandorten verabschiedet werden. Im August 2023 unterstützte die Hälfte der Erwachsenen in Deutschland (eher) die Legalisierung von Cannabis, während 40 Prozent dies (eher) ablehnten (YouGov 2023).

Zwischenfazit: Eine gelungene Entkriminalisierung - doch nicht viel mehr

Das Gesetz geht weit über eine bloße Entkriminalisierung für Erwachsene hinaus: Da künftig der Besitz von bis zu 25 g Cannabis für Erwachsene uneingeschränkt legal ist, fallen bis zu dieser Schwelle Tatbestand und Anlass für die Strafverfolgung grundsätzlich weg. Mit der Möglichkeit zum privaten und genossenschaftlichen Eigenanbau wird zudem auch eine legale Bezugsmöglichkeit geschaffen. Beides zusammen genommen bedeutet einen großen Schritt in Richtung einer rationalen Drogenpolitik.

Beim vorgelegten Gesetzesentwurf handelt es sich aber bei weitem nicht um die im Koalitionsvertrag angekündigte und noch 2022 geplante vollständige Legalisierung im Sinne einer umfassenden Zugänglichkeit von qualitätsgeprüftem Cannabis für Erwachsene. Der vorliegende Gesetzentwurf ‚atmet‘ zu großen Teilen den Geist des repressiven Betäubungsmittelgesetzes; die restriktive Auslegung des Drogenrechts durch die beteiligten Ministerien, detailversessene Verriegelungen und hohe bürokratische Schranken führen im Ergebnis eher zu einem ‚BtMG Light‘ als zu einer progressiv-pragmatischen Neuregulierung.

Bleibt es bei den bislang vorgesehenen Regelungen, so ist zu befürchten, dass zu wenige funktionale Anbauvereinigungen für eine flächendeckende Versorgung entstehen und die illegale Beschaffung und Weitergabe von Cannabis auf lange Zeit die Regel bleibt. In diesem Fall könnten die Anbaugemeinschaften nur wenig dazu beitragen, den illegalen Handel in einem relevanten Umfang zu ersetzen. Weit gefasste Konsumverbote in der Öffentlichkeit und Anbauvereinigungen, deren Mitgliedschaft hohe finanzielle Hürden aufweist, könnten zudem zu einer sozialen Schieflage führen, indem legales Cannabis für gut Situierte, die auch über genügend große private Räumlichkeiten zum Konsum verfügen, eine Realität wird, während andere sich auch künftig weitgehend auf illegalem Weg versorgen und auf verbotene Weise konsumieren müssen. Fragen zur Herstellung von Rechtssicherheit für die Teilnahme am Straßenverkehr oder der Umgang mit dauerhaft Cannabis Konsumierenden und/oder von Cannabis abhängigen Jugendlichen bleiben vorerst ausgeklammert bzw. dauerhaft ungelöst. Entsprechend großer Unmut zeigt sich bei den sich seit vielen Jahren mit konkreten Regulierungsmodellen befassen Verbänden und Interessengruppen.

So bleibt insgesamt zu bezweifeln, ob der vorliegende, mit einem hohen Regelungs- und Kontrollaufwand versehene Kompromissvorschlag auch in einigen Jahren rück-

blickend noch als positives Beispiel als ein Baustein einer gelungenen Drogenpolitikreform gelten wird. Mittel- und langfristig führen nur eine vollständige Neuregulierung und die Legalisierung der vollen Produktions-, Abgabe- und Besitzkette von Cannabis zu einer, im Sinne des gesundheitspolitischen Primats, rationalen drogenpolitischen Lösung.

Beim vorgelegten Kompromissvorschlag bleibt zu hoffen, dass die Fraktionen der Ampelkoalition im Bundestag das Gesetz noch erheblich nachbessern, bevor es verabschiedet wird. Wichtigste Änderungsbedarfe lassen sich unter folgenden Stichpunkten zusammenfassen:

- Realistischer, entdramatisierter Umgang mit Cannabis: Die unterstellte “Anreizwirkung” auf Kinder und Jugendliche im öffentlichen Raum und das daraus abgeleitete Abstandsgebot von 200 Metern um Schulen, Spielplätze sowie Kinder- und Jugendeinrichtungen ist für Großstädte realitätsfern. Es würde in der Praxis rechtliche Unsicherheiten, einen gigantischen Verfolgungsaufwand für die Kontrollbehörden und bei den Konsument:innen das Gefühl einer erratischen, willkürlichen Strafverfolgung nach sich ziehen und muss deutlich reduziert werden.
- Förderung der sozialen Kontrolle und des gemeinschaftlichen Erlernens risikoarmer Konsummuster: Eigens angebautes Cannabis muss in der eigenen Wohnung gemeinsam mit anderen Erwachsenen konsumiert werden dürfen. Der gemeinsame Konsum von Cannabis in den Anbauvereinigungen schafft keine zusätzlichen Konsumanreize, fördert aber einen verantwortungsvollen Konsum und muss daher ermöglicht werden.
- Angemessene Sanktionen: Zwischen den im Gesetz definierten erlaubten Besitzmengen und dem Bereich der Straftatbestände muss ein Bereich der Ordnungswidrigkeiten formuliert werden. Für früher wegen konsumbezogener Delikte Verurteilte muss eine umfassende Amnestie erfolgen.
- Förderung statt Behinderung nicht-profitorientierter Produktion und Abgabe: Absenkung der Zugangsschwellen und Entbürokratisierungen für die Anbauvereinigungen. Clubs und Genossenschaften müssen niedrigschwellig organisierbar und führbar sein. Auflagen (z.B. Abstandsregelung, Dokumentations- und Berichtspflichten) müssen deutlich reduziert werden.

Im weiteren Verlauf der Drogengesetzgebung und konkret im angekündigten zweiten Schritt der Gesetzgebung noch in der Legislaturperiode 2021-2025 müssen vorrangig folgende Aspekte im Fokus stehen:

- Aufbau lizenzierter Abgabe: Um Erwachsenen, die keine Möglichkeit zur eigenen Produktion besitzen, den Zugang zu qualitätsgeprüften Cannabisprodukten zu ermöglichen, müssen flächendeckend Abgabestellen eingerichtet werden. Die Kommunen müssen aktiv unterstützt werden, hierbei mitzuwirken. Prioritäres Ziel muss die Marktdominanz von legal erworbenem, qualitätskontrolliertem und mit der Möglichkeit einer gesundheitskompetenten Aufklärung und Beratung verbundenem Cannabis sein. Mittelfristig müssen auch andere Organisationsformen als Vereine und Genossenschaften zugelassen werden, z.B. GmbHs.

- Systematische Förderung von Konsumkompetenz und Safer Use: Die Weiterentwicklung von Aufklärungs-, Informations- und Beratungsangeboten sowie von psychoedukativen Gruppenangeboten muss dringend angegangen werden. Dabei sollten Jugendliche und deren Bezugspersonen sowie junge Erwachsene die Hauptzielgruppen bilden. Zur Umsetzung sind langfristig erhebliche finanzielle Mittel auf Länder- und kommunaler Ebene nötig. Der Bund steht in der Pflicht, hier erhebliche Anschubfinanzierungen zu leisten und dauerhaft Mittel für Koordination und Evaluation zur Verfügung zu stellen.
- Konsistenter Jugendschutz statt Repression: Eine Legalisierung des Besitzes von Cannabis auch für Minderjährige wäre beim aktuellen Stand der drogenpolitischen Debatte weder angezeigt noch durchsetzbar gewesen. Langfristig muss es jedoch Ziel sein, analog zum Umgang mit Alkohol und Nikotinprodukten, auf Jugendschutz statt Sanktionierung von Jugendlichen hinzuwirken. Dazu ist es wichtig, Jugendlichen den Zugang zu für sie attraktive, freiwillige Informations-, Beratungs- und Präventionsangebote zu ermöglichen. Selbstredend braucht es dafür auch erhebliche finanzielle Mittel (DHS 2023). Auch für mit Cannabis auffällig gewordene Minderjährige muss die Teilnahme an Frühinterventionsprogrammen freiwillig sein. Die Wiederbelebung des Erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes nach §14 SGB VIII - für dessen Ausgestaltung allerdings die Kommunen in der Verantwortung sind - könnte hierbei eine Schlüsselrolle spielen. Da für einen Teil der Jugendlichen Cannabiskonsum eine hohe Attraktivität hat, bleibt es zudem eine dringende Aufgabe zu prüfen, ob mittelfristig auch Jugendlichen (mit Zustimmung ihrer Personensorgeberechtigten, unter pädagogischer Begleitung und bei vorheriger Aufklärung) der Zugang zu legalen Cannabisprodukten in begrenztem Rahmen ermöglicht werden muss - oder welche Alternativen Handlungsoptionen zur Verfügung stehen, jugendlichem Experimentier- und Risikoverhalten entgegenzukommen und dies aktiv zu begleiten.

Der Gesetzentwurf wird im Oktober 2023 in den Bundestag eingebracht. Bereits am 29. September befasste sich der Bundesrat mit dem Gesetzentwurf. In der Stellungnahme des Bundesrates vom 29.9. 2023 wird nicht mehr empfohlen, das geplante Cannabis-Gesetz für zustimmungspflichtig zu erklären, obwohl auf Länder und Kommunen erhebliche Kontrollfunktionen zukommen, aber die Mengenbegrenzung für den Besitz von 25 Gramm Cannabis sei „deutlich zu hoch angesetzt“ und gehe „weit über den Eigenbedarf hinaus“, ebenso wie die täglichen und monatlichen Bezugsmengen von Cannabis in den privaten „Anbauvereinigungen“. Immerhin gibt es in der Stellungnahme keine grundsätzliche Ablehnung des Gesetzesvorhaben (wie von Bayern gefordert); der Bundesrat begrüßt vielmehr das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, auf dem Weg zu einer fortschrittlichen und gesundheitsorientierten Drogenpolitik dem Kinder- und Jugendschutz einen besonderen Stellenwert im Cannabisgesetz einzuräumen und die cannabisbezogene Aufklärung und Prävention zu stärken. Auch im Bundestag sind anschließend noch eingehende Debatten über die Cannabis-Freigabe zu erwarten. Die sucht- und drogenpolitischen Sprecher:innen der Ampelkoalition wollen bei den Beratungen im Bundestag auf weitreichende Änderungen des Gesetzentwurfes der Bundesregierung drängen.

Um einen nachhaltigen, rationalen gesellschaftlichen Umgang mit Cannabis zu ermöglichen, muss sich die Bundesregierung zudem durch Bildung einer europäischen Allianz offensiv für eine Änderung internationaler Verträge einsetzen, so dass diese die rechtskonforme vollständige Legalisierung ermöglichen.

Literatur

- Akzept e.V. (Hrsg.) (2012): Nach dem Krieg gegen die Drogen. Modelle für einen regulierten Umgang. <https://www.akzept.eu/wp-content/uploads/2020/12/Blueprint12web.pdf>
- Ärztezeitung 2022: Lauterbachs Haushalt: Koalition von fünf Fraktionen wendet Mittelkürzung für Drogenprävention ab. 13.10.2022. <https://www.aerztezeitung.de/Politik/Grosse-Koalition-von-fuenf-Fraktionen-wendet-Mittelkuerzung-fuer-Drogenpraevention-ab-433294.html>
- Babor T, Room R, Rehm J (2005): Alcohol and public health; Lancet . 2005 Feb 5-11;365(9458):519-30. doi: 10.1016/S0140-6736(05)17870-2
- BAG KJPP (Bundesarbeitsgemeinschaft der Leitenden Klinikärzte für Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapie e. V.) et al. (2021): Gesundheitliche Risiken einer Cannabislegalisierung für Kinder und Jugendliche. Appell der kinder- und jugendpsychiatrischen und kinder- und jugendmedizinischen Fachgesellschaften und Verbände in Deutschland. https://www.dgkjp.de/wp-content/uploads/Punchpaper-Cannabislegalisierung_fin.pdf
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit) (2022): Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Einführung einer kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/C/Kabinetttvorlage_Eckpunktepapier_Abgabe_Cannabis.pdf
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit) (2023a): Kontrollierte Abgabe von Genusscannabis an Erwachsene. Eckpunkte eines 2-Säulen-Modells. Eckpunktepapier vom 24.03.2023. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/C/Cannabis/Eckpunkte_2-Saeulenmodell_Cannabis.pdf
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit) (2023b): Entwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG). Referentenentwurf vom Juli 2023.
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit) (2023c): Entwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG). Referentenentwurf vom August 2023.
- Bonnet et al. (2022): Abwägung von Nutzen und Schädlichkeit von berauschenden und schmerzlindernden Substanzen aus der Perspektive von deutschen Suchtmediziner*innen (Weighing the benefits and harms of psychotropic and analgesic substances - A perspective of German addiction medicine experts); Fortschr Neurol Psychiatr 2022; 90(01/02): 19-29 DOI: 10.1055/a-1363-0223
- Bundesrat Drucksache 367/1/23 (Beschluss) 29.09.23 *Empfehlung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG)*
- Civey (2023): Wie beurteilen Sie die Pläne der Bundesregierung, den privaten Besitz von bis zu 25 Gramm Cannabis in diesem Jahr zu legalisieren? <https://civey.com/umfragen/30645/wie-beurteilen-sie-die-plaene-der-bundesregierung-den-privaten-besitz-von-bis-zu-25-gramm-cannabis-in-diesem-jahr-zu-legalisieren>

- Der Beauftragte der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen (2022a): Bundeshaushalt 2022: Mehr Geld für die Suchtprävention. Pressemitteilung vom 03.06.2022. <https://www.bundesdrogenbeauftragter.de/presse/detail/bundeshaushalt-2022-mehr-geld-fuer-die-suchtpraevention/>
- Der Beauftragte der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen (2022b): Cannabis-Regulierung: Nationale Expertenkonsultation und International Expert Hearing Konferenz „Cannabis, aber sicher“. Dokumentation des Konsultationsprozesses. Berlin
- DER SPIEGEL (2022): Rauschmittel gehören zur Gesellschaft. Interview mit Burkhard Bliedert. 19.3.2022, S.104f.
- DHS (Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen) (2023): DHS kritisiert Kürzungspläne im Bundeshaushalt 2024. Pressemitteilung vom 12.07.2023. https://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/2023-07-12_PM_Internet_Suchtpr%C3%A4vention_Bundeshaushalt_2024.pdf
- Edwards, G., Anderson, P., Babor, T. F., Casswell, S., Ferrence, R., Giesbrecht, N., Godfrey, C., Holder, H. D., Lemmens, P., Mañéla, K., Midanik, L. T., Norström, T., Oesterberg, E., Romelsjö, A., Room, R., Simpura, J. and Skog, O.-J. (1994): Alcohol Policy and the Public Good. Oxford University Press, Oxford
- EU (Europäische Union) (2004): Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32004F0757>
- IPSOS (2022): Cannabis-Legalisierung: Deutliche Mehrheit unterstützt Ampel-Pläne; 08. September 2022. <https://www.ipsos.com/de-de/cannabis-legalisierung-deutliche-mehrheit-unterstutzt-ampel-plane>
- Jelsma, M. (2022): Cannabis regulation vs. international and EU law. Legal tensions and compliance options. In: Heino Stöver & Ingo Ilja Michels (Hrsg.): Rausch. Wiener Zeitschrift für Suchtforschung. 11. Jahrgang, Heft 3/4-2022.
- Manthey, J., Jacobsen, B., Hayer, T., Rosenkranz, M., Verthein, U., Kalke, J. (2022): Handlungsempfehlungen zur Legalisierung von Cannabis in Deutschland. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD). https://www.isd-hamburg.de/wp-content/uploads/2023/01/Handlungsempfehlungen_221209_barrierefrei.pdf
- Manthey, J., Hayer, T., Jacobsen, B., Kalke, J., Klinger, S., Rehm, J., Rosenkranz, M., Verthein, U., Wirth, M., Armstrong, M., Myran, D., Pacula, R., Queirolo, R., Zobel, F. (2023a): Technischer Bericht: Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis (ECaLe). https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Drogen_und_Sucht/Abschlussbericht/230623_Technical_Report_de_bf.pdf
- Manthey, J., Hayer, T., Jacobsen, B., Kalke, J., Klinger, S., Rehm, J., Rosenkranz, M., Verthein, U., Wirth, M., Armstrong, M., Myran, D., Pacula, R., Queirolo, R., Zobel, F. (2023b): Policy Paper: Effekte einer Cannabislegalisierung (ECaLe). https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Drogen_und_Sucht/Abschlussbericht/ECaLe_Policy_Paper.pdf
- Nutt D, King LA, Saulsbury W, Blakemore C (March 2007): "Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse" (PDF). Lancet. 369 (9566): 1047–53. doi:10.1016/S0140-6736(07)60464-4. PMID 17382831. S2CID 5903121

- Nutt DJ, King LA, Phillips LD; Independent Scientific Committee on Drugs. (2010): "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis" (PDF). *Lancet*. 376 (9752): 1558–65. CiteSeerX 10.1.1.690.1283. doi:10.1016/S0140-6736(10)61462-6. PMID 21036393. S2CID 5667719.
- Rheinische Post (2017): Forsa-Umfrage: 63 Prozent gegen Cannabis-Legalisierung. Available at: https://rp-online.de/panorama/deutschland/forsa-umfrage-2017-63-prozent-gegen-cannabis-legalisierung_aid-20786657
- RND (Redaktionsnetzwerk Deutschland) (2022): Drogenbeauftragter über geplante Cannabis-Freigabe: „Ein Ritt auf der Rasierklinge.“ Interview vom 20.01.2022
- Rolles, S., Murkin, G., Powell, M., Kushlick, D., Slater, J. (2012): Alternative World Drug Report: Counting the Costs of the War on Drugs. <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/640e45e3-1413-4f19-b18d-c12303bbe9fc/alternative-drug-report-20120626.pdf>
- SPD, Bündnis'90/DIE GRÜNEN, FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf
- SPD Parteivorstand (2023): Drogenpolitik sozialdemokratisch gestalten. Beschluss vom 27.03.2023. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Partei-spitze/PV_2023/20230327_PV_Drogenpolitik.pdf
- SPIEGEL Online (2018): „Das Cannabisverbot ist weder intelligent noch zielführend.“ 05.02.2018. <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/cannabis-legalisierung-was-dafuerspricht-a-1191487.html>
- STERN (2022): Bei Cannabis ist das Strafrecht kein Instrument, das hilft. Interview mit Burkhard Blienert. Interview vom 12.3.2022.
- Suliak, H. (2023): Cannabis-Freigabe und internationales Recht: Ist die Legalisierung ein Gebot der Menschenrechte? In: LTO (Legal Tribune Online) vom 01.03.2023
- Transform Drug Policy Foundation (Hrsg.) (2023): Cannabis regulieren. 3. Auflage, Deutsche Übersetzung. https://legalisierung.info/wp-content/uploads/2023/02/DE_CR_Body_Web4.pdf
- UN (United Nations) (1971): Convention on Psychotropic Substances of 1971, https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf;
- UN (United Nations) (1972): Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 as amended by the 1972 Protocol. https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf;
- UN (United Nations) (1988): Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988, https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf
- Weltkommission für Drogenpolitik (Global Commission on Drugs) (2019): Klassifizierung psychoaktiver Substanzen. Die Wissenschaft im Abseits. https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2020/02/2019Report_DEU_web.pdf
- YouGov (2023): Deutsche beim Thema Cannabis-Legalisierung unentschieden. <https://yougov.de/topics/politics/articles-reports/2023/08/28/deutsche-beim-thema-cannabis-legalisierung-unentsc>
- ZEIT Online 2018: „Das Cannabisverbot ist weder intelligent noch zielführend“; 05.02.2018. <https://www.zeit.de/gesellschaft/2018-02/cannabis-bdk-chef-andre-schulz-legalisierung>