

TRANSFORM
Drug Policy Foundation



Cannabis Regulieren

Ein Praxisleitfaden

DRITTE AUFLAGE
AKTUALISIERT & ERWEITERT

Die englischsprachige Originalausgabe der aktualisierten und erweiterten dritten Auflage erschien 2022. Die deutschsprachige Übersetzung erschien im Februar 2023.

Die deutschsprachige Veröffentlichung wurde durch eine Förderung der Stiftung Open Society Institute in Kooperation mit den Global Programs der Open Society Foundations ermöglicht.

Übersetzt von der [#MyBrainMyChoice Initiative](#)

In Kooperation mit
der [Transform Drug Policy Foundation](#)
und dem [Bundesverband für akzeptierende Drogenarbeit und humane Drogenpolitik Akzept e. V.](#)

Unterstützt von
[Students for Sensible Drug Policy \(SSDP\) Berlin](#)

Übersetzung
[Philine Edbauer, Hauke Mack, Teresa Provin, Johanna Prugger, Julian Roux, Elli Schwarz, Patricia Nicole Techler, Gesine](#)

Lektorat
[Philine Edbauer, Hannes Edbauer-Volkmann, Antonia Luther, Elli Schwarz](#)

Projektleitung
[Philine Edbauer](#)

TRANSFORM
Drug Policy Foundation

Cannabis Regulieren

Ein Praxisleitfaden

DRITTE AUFLAGE
AKTUALISIERT & ERWEITERT

Transform Drug Policy Foundation

Unsere Vision ist eine Welt, in der die Drogenpolitik die Gesundheit fördert, Personen in schwierigen Lebenslagen schützt und die Sicherheit der Menschen in den Mittelpunkt stellt.

Zu diesem Zweck klären wir die Öffentlichkeit und politisch verantwortliche Personen über wirksame Drogenpolitik auf; wir entwickeln tragfähige Alternativen zur Prohibition; geben all jenen eine Stimme, die unmittelbar von drogenpolitischen Fehlern betroffen sind; und wir unterstützen politisch Verantwortliche und Fachkräfte aus der Praxis bei der Umsetzung von Verbesserungen.

Unser derzeitiges System der Drogenprohibition verfehlt die Interessen von allen. Daher sind wir der Auffassung, dass die derzeit illegalen Drogen mittels eines risikobasierten Lizenzsystems legal reguliert werden sollten.

Neben der Arbeit an unserem langfristigen Ziel setzen wir uns aktiv für pragmatische Veränderungen in der Drogenpolitik ein, die Tag für Tag Leben retten können. Diese umfassen eine Entkriminalisierung, Maßnahmen zur Reduzierung des Kontakts mit Polizei und Justiz, Drogenkonsumräume und Drug-Checking.

Die durch die Drogenpolitik verursachten Schäden betreffen Menschen aus der gesamten Gesellschaft. Über unsere Kampagne *Anyone's Child* bieten wir Menschen, die persönliche Erfahrungen mit der gescheiterten Drogenpolitik gemacht haben, Möglichkeiten, sich Gehör zu verschaffen.

Für weitere Informationen:

www.transformdrugs.org @transformdrugs www.anyoneschild.org @anyoneschild

TRANSFORM
Drug Policy Foundation

Die Transform Drug Policy Foundation ist eine im Vereinigten
Königreich eingetragene gemeinnützige Organisation (# 1100518)
und Gesellschaft mit beschränkter Haftung (# 4862177)

Inhaltsverzeichnis

Geleitworte zur deutschsprachigen Ausgabe	11
Einleitung	21
Anmerkung der Übersetzer*innen	17
Abschnitt 1	
Grundlagen	25
• Politischer Kontext	25
• Ziele und Grundsätze einer wirksamen Cannabisregulierung	31
• Merkmale einer gelingenden Regulierung	33
• Spektrum der politischen Optionen	40
• Legale Regulierung des Cannabismarktes: Definition und Abgrenzung	43
• Die Cannabisregulierungsmodelle im Überblick	45
• Die Lehren aus den Erfolgen und Versäumnissen in der Alkohol- und Tabakregulierung	55
• Den richtigen Mittelweg finden	59
• Fortschritt auf der Basis dessen, was bekannt und nicht bekannt ist	66
• Die zentralen Schlussfolgerungen und Empfehlungen	68

Abschnitt 2

Zur konkreten Ausgestaltung der Regulierung 74

a	Produktion	74
	• Zusammenfassung	74
	• Lizenzvergabe	79
	• Das Borland-Modell des regulierten Marktes	85
	• Qualitätskontrolle	86
	• Umweltverträglichkeit	92
	• Absicherung	93
	• Produktionsbegrenzungen	96
	• Produktion in kleinerem Maßstab	99
	• Spaniens Anbaoclubs	99
	• Eigenanbau	104
	• Der globale Cannabishandel und internationale Entwicklungen	110
b	Preis	119
	• Zusammenfassung	119
	• Preisbindung und Preislenkung	121
	• Auswirkungen legaler Cannabispreise auf den illegalen Markt	127
	• Cannabispreise auf den legalen und illegalen Märkten in Kanada	128
	• Verlagerungseffekte durch relative Preisänderungen	132
c	Steuern	136
	• Zusammenfassung	136
	• Möglichkeiten der Besteuerung	138
	• Der „goldene Mittelweg“ für die Besteuerung von Cannabis	140
	• Verwendungen für das Steueraufkommen	149

d	Zubereitung (und Konsumform)	151
	• Zusammenfassung	151
	• Zubereitungen	153
	• Konsumformen	156
	• Innovationen	166
	• Empfehlungen	167
	• Elemente einer geeigneten Regelung	176
	• Richtlinien für Flüssigkeiten/Öle	177
	• Richtlinien für Verdampfer	178
	• Regulierung elektronischer Cannabisabgabesysteme (ECDS)	180
e	Stärke/Wirkpotenzial	181
	• Zusammenfassung	181
	• Empfehlungen	188
	• Festlegung einer standardisierten THC-Einheit	190
f	Verpackung	198
	• Zusammenfassung	198
	• Kindersichere Verpackung	199
	• Manipulationsschutz	201
	• Informationen auf Verpackungen und Verpackungsdesign	202
	• Verpackungsangaben	206
g	Verkauf	209
	• Zusammenfassung	209
	• Erleichterung des Marktzugangs	212
	• Feststellen unverhältnismäßiger Benachteiligung	214
	• Gerechte Lizenzvergabe	220
	• Abbau rechtlicher Hürden	224
	• Finanzielle Unterstützung	226
	• Fachliche und technische Unterstützung	228
	• Anforderungen an das Verkaufspersonal	229
	• Schulungen für verantwortungsvolle Kundenbetreuung	230
	• Onlinehandel	233

h	Kauf	236
	· Zusammenfassung	236
	· Altersbeschränkungen	238
	· Maßnahmen gegen den Verkauf an minderjährige Personen	241
	· Die Grenzen von Alterskontrollen	243
	· Obergrenzen	244
	· Kauflizenzen/Mitgliedschaftskonzepte	247
	· Für den Cannabisgebrauch zulässige Orte	250
i	Verkaufsstellen	255
	· Zusammenfassung	255
	· Standorte und Standortdichte	257
	· Aussehen und Beschilderung	259
	· Öffnungszeiten	263
	· Verkauf anderer Drogen	264
	· Verantwortung für die Überprüfung der Einhaltung	264
j	Vermarktung	267
	· Zusammenfassung	267
	· Lehren aus der Regulierung der Tabakvermarktung	270
	· Lehren aus der Regulierung der Alkoholvermarktung	272
	· Artikel 13 des WHO-Tabakrahmenübereinkommens – Eine Vorlage für Cannabis	273
	· Rechtliche und politische Grenzen der Marketingregulierung	273
	· Aktuelle Regulierungen von Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring (CAPS)	275
k	Institutionen für die Regulierung von Cannabismärkten	280
	· Zusammenfassung	280
	· Auf internationaler Ebene	281
	· Auf nationaler Ebene	284
	· Auf lokaler/kommunaler Ebene	286

Abschnitt 3

	Zentrale Herausforderungen	289
a	Vorstrafen	289
	• Zusammenfassung	289
	• Tilgung	293
	• Versiegelung	296
	• Begnadigung	298
	• Ansätze für den Umgang mit Vorstrafen in verschiedenen Rechtssystemen	302
	• Automatisches Entfernen	303
	• Fazit	308
b	Politische Einflussnahme durch marktdominierende Konzerne	309
	• Zusammenfassung	309
	• Mit einem medizinischen Markt als Ausgangspunkt	313
	• Erfahrungen aus Kanada	316
	• Lehren für andere Länder	324
c	Cannabis im Straßenverkehr	327
	• Zusammenfassung	327
	• Der Mischkonsum von Alkohol und Cannabis	331
	• Beeinträchtigung definieren und testen	332
	• Drogentests – unterschiedliche Flüssigkeiten, unterschiedliche Ergebnisse	340
	• Cannabis im Straßenverkehr und Widerstand gegen Reformen	343
	• Empfehlungen	344
d	Das Zusammenspiel der Regulierungssysteme für den medizinischen und nichtmedizinischen Cannabisgebrauch	349
e	Synthetische Cannabinoide	354
	• Zusammenfassung	354
	• Risikoprofile	356
	• Verbreitung des Gebrauchs	357
	• Anpassungen der Regulierung	358

f	„Cannabistourismus“	361
	· Zusammenfassung	361
	· Beschlagnahmungen von Cannabis aus Colorado außerhalb des Staates	367
g	Cannabis und die Drogenübereinkommen der Vereinten Nationen	370
	· Zusammenfassung	370
	· Einleitung	374
	· Hintergrund des internationalen Cannabisverbots	375
	· Lehren und Aussichten	382
	· Strategien für Veränderung	390
	· Umsetzung der Cannabisregulierung bei einer Nichteinhaltung der Verträge	406
	· Ausweichen oder Leugnung einer Nichteinhaltung	406
	· Fortfahren unter „prinzipientreuer“ oder „respektvoller Nichteinhaltung“	409
	· Diskussion und Empfehlungen	412

Danksagung 418

Geleitworte zur deutschsprachigen Ausgabe

Dieser von der Transform Drug Policy Foundation herausgegebene Leitfaden für die Regulierung des Cannabismarktes für Genusszwecke ist hervorragend geeignet für alle, die sich mit den Detailfragen der Regulierung beschäftigen.

Jenseits der Extreme, einer Totalprohibition mit harten Strafen bis hin zur Todesstrafe einerseits und einem unregulierten legalen Markt mit der Gefahr der Überkommerzialisierung und Monopolbildung andererseits, beschreibt Transform wichtige Eckdaten eines Mittelwegs, der einerseits erwachsenen Konsument*innen einen Zugang zu Cannabisprodukten und staatlich kontrolliertem und gesteuertem Jugend- und Verbraucher*innenschutz ermöglicht und andererseits einer Überkommerzialisierung und Monopolbildung auf dem Markt entgegenwirkt.

Durch den Mittelweg werden nicht nur die vorrangig durch die Prohibition bedingten Schädigungen und Steigerungen der Gefahren des Cannabisgebrauchs beseitigt bzw. eingedämmt, sondern es öffnen sich auch Türen für neue, verbraucherorientierte Angebote zur Prävention, Beratung und Behandlung und lebensweltnahen und zielgruppenspezifischen Hilfen bei problematischem Cannabisgebrauch.

Diese dritte Auflage des Leitfadens beschreibt kein Universalmodell, sondern enthält breit angelegte Empfehlungen, welche die bisherigen Ergebnisse der mittlerweile weltweit vielfach unterschiedlich umgesetzten Regulierungsmodelle auf bewährte Vorgehensweisen und Fehlentwicklungen hin analysiert und Handlungsempfehlungen aufzeigt. Diese Handlungsempfehlungen sind geeignet, die Regulierungsmodelle so anzulegen, dass sie einerseits stabil genug und in ihren Zielen empirisch überprüfbar sind, aber auch flexibel genug bleiben, um neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen angepasst zu werden.

„Bei der Cannabisregulierung stehen jedoch weitere Ziele – die Förderung sozialer Gerechtigkeit und der Schutz der Menschenrechte – deutlich stärker im Vordergrund als bei Tabak oder Alkohol. Die Alkohol- und Tabakpolitik wurde in der jüngeren Vergangenheit nicht derart als Instrument zur Unterdrückung von Minderheiten eingesetzt wie die Cannabispolitik. Die Alkohol- und Tabakpolitik hat auch nicht die Kriminalisierung ganzer Gemeinschaften oder das Phänomen der massenhaften Strafverfolgung und der Inhaftierung begünstigt.“ (Aus dem Leitfaden: **Abschnitt 1**)

Die grundsätzliche Ausrichtung einer Drogenpolitik an Gesundheitsförderung und Verbraucher*innenschutz, einer Drogenpolitik, die Menschen in schwierigen Lebenslagen schützt und die Sicherheit der Menschen in den Mittelpunkt stellt, erfordert neben der Entwicklung wirksamer Regulierungsmodelle für Cannabis auch die Verbesserung der Regulierung für Alkohol und Tabak. Wir sollten das Momentum ergreifen, um auch hier die Zugangsmöglichkeiten, kurz den gesamten Umgang mit legalen Drogen zu überprüfen und ggf. neu zu gestalten.

Dieser Leitfaden ist nicht nur relevant für Regulierungsbefürworter*innen, sondern eignet sich auch für Kritiker*innen einer Regulierung und Befürwortende der Fortsetzung einer Verbotspolitik mit mildereren Sanktionen. Eine Entkriminalisierung der Konsument*innen reicht nicht aus, um den schädlichen Auswirkungen

der Prohibition und des damit verbundenen illegalen Marktes etwas entgegenzusetzen. Die Prohibitionspolitik überlässt die Kontrolle über den Markt Händler*innen, die an der Gesundheit und an Verbraucherschutz für ihre Kund*innen mitunter wenig interessiert sind, sowie der Organisierten Kriminalität.

Die #MyBrainMyChoice Initiative und akzept e. V. hoffen, mit dieser deutschen Publikation des Leitfadens der Transform Drug Policy Foundation einen wichtigen Beitrag für die Gestaltung und die Auseinandersetzung mit Detailfragen der Regulierung des Cannabismarktes zu leisten.

Urs Koethner und Prof. Dr. Heino Stöver
für den akzept-Vorstand

Dieses Buch legt Interessierten aus der Zivilgesellschaft, Fachleuten aus medizinischen und therapeutischen Berufen sowie politischen Entscheidungsträger*innen die einzelnen Aspekte von legal regulierten Cannabismärkten vor. Die Vor- und Nachteile verschiedener Ansätze und Erkenntnisse aus internationalen Erfahrungen werden diskutiert, wodurch der Leitfaden eine solide Grundlage zur Diskussion der Details der anstehenden Regulierung bietet. Nicht nur in der Politik ist das „Wie“ anstelle des „Obs“ zu Fragen der Cannabislegalisierung auf die Tagesordnung gerückt. Das Cannabisverbot, die Kriminalisierung und das Tabu haben offene, ehrliche und tiefergehende Diskussionen erschwert: zwischen Eltern und Kindern; zwischen Lehrkräften und Heranwachsenden; zwischen Erwachsenen, die Cannabis gelegentlich oder regelmäßig nutzen und Personen, die ohne illegalen Drogengebrauch leben.

An dieser Stelle möchten wir einen Aspekt, dem im Leitfaden wiederholt Raum gegeben wird, ebenfalls hervorheben und unterstützen: Ohne entsprechende gesetzliche Interventionen wird die legale Regulierung die strukturelle Ungleichheit, die das Verbot

verursacht hat, fortschreiben. Die Autoren geben daher umfassende Empfehlungen, wie die Teilhabe vieler verschiedener Personen und kleiner Unternehmungen am neu entstehenden Markt zu fördern ist. Daneben werden einige weitere Maßnahmen vorgestellt, die gezielt jene Personen involvieren können, die soziale und biografische Einbrüche durch das Cannabisverbot erfahren haben.

Die Transform Drug Policy Foundation gehört seit mehr als 20 Jahren zu den weltweit führenden Organisationen in der evidenzbasierten und menschenrechtsorientierten Weiterentwicklung und Reform der Drogenpolitik. Als zivilgesellschaftliche Initiative freuen wir uns nun, Ihnen zusammen mit dem Akzept e. V. – Vorreiter der Schadensminimierung und Weiterentwicklung der unterstützenden Angebote für Personen, die Drogen gebrauchen – diesen Leitfaden als deutschsprachige Ausgabe zur Hand zu geben.

Philine Edbauer, Antonia Luther und Elli Schwarz
für die #MyBrainMyChoice Initiative

Anmerkung der Übersetzer*innen

Bei der Übertragung politischer Begriffe offenbarten sich einige formale, inhaltliche wie auch sprachliche Herausforderungen. Es handelt sich um Begriffe, die im deutsch- und englischsprachigen Sprachgebrauch unterschiedliche Bedeutungen und Entwicklungen durchlaufen haben und sich weiterhin im Wandel befinden. Wir haben versucht, Übersetzungen zu wählen, die die Absichten des englischsprachigen Originals bestmöglich in den deutschen Zusammenhang übertragen.¹ Unsere Entscheidungen sind mit den Autoren abgesprachen und im Folgenden machen wir sie Ihnen transparent:

Gendergerechtigkeit stellt einen wichtigen Teilaspekt sozialer Gerechtigkeit dar und eine genderinklusive Schreibweise gehört für uns zur Normalität. Dennoch lesen Sie ab dem Grundlagen-Kapitel zur Bezeichnung von Personen- und Berufsgruppen lediglich ein generisches Maskulinum („Produzenten“, „Nutzer“). Die grammatisch männliche Form spricht nicht alle Personen an und spiegelt die vorherrschende, binäre Geschlechterordnung in der Sprache wider. Vorrangig in unserer Entscheidung war aber letztlich das Ziel, dieses Buch im Sinne seines Zwecks als Nachschlagewerk schnell erfassbar zu machen und das wäre uns in einigen Abschnitten aufgrund der Häufigkeit nicht gelungen.

¹ Die folgenden Leitfäden haben wir als Hilfestellung verwendet: Goethe-Institut „Zehn schwierig zu übersetzende Begriffe in Bezug auf Race“ <https://www.goethe.de/ins/us/de/kul/wir/22139756.html> und NdM-Glossar <https://glossar.neuemedienmacher.de/>

Race / Rassismus Der Begriff „race“ hat im Englischen eine andere Entwicklung durchlaufen als der deutschsprachige Begriff „Rasse“. Anders als im Deutschen bezeichnet das englischsprachige Wort „race“ die Komplexität gesellschaftlicher Ungleichheit, die historisch, geografisch, politisch und sozial in die Gesellschaft eingewoben ist und entsprechend strukturellen Veränderungen bedarf.

So lesen Sie in diesem Buch den englischen Begriff *race* an den Stellen, an denen er bspw. Verhältnisse in US-Bundesstaaten beschreibt und deutschsprachige Konstrukte, wenn diese unserer Einschätzung nach für eine klare Vermittlung des Inhalts besser geeignet waren.

Die Großschreibung von „Schwarz“ und „Indigen“ vor „Personen“ hat den Hintergrund, dass es sich nicht um Eigenschaften, sondern um politische, historische und soziale Verhältnisse handelt. Entsprechend wird *weiß* durch Kursivschreibung als politischer Begriff markiert, auf diese Weise jedoch nicht mit der Bedeutung der Großschreibung gleichgesetzt.

Minderheiten Den Begriff „minorities“ haben wir wörtlich als „Minderheiten“ übersetzt. Er hat eine spezielle politische Funktion, welche dem Begriff seine Bedeutung gibt und auf die wir an dieser Stelle verweisen möchten: Die Anerkennung von Minderheiten hat eine gesetzliche Verankerung erfahren und garantiert gesellschaftlich ausgegrenzten und/oder unterrepräsentierten Personen und Personengruppen spezielle Rechte (bspw. Gesetze zum Schutz nationaler Minderheiten, Diskriminierungsverbot im GG und AGG sowie EU- und UN-Abkommen).

Die spezielle Benachteiligung von Minderheiten wird an vielen Stellen des Leitfadens thematisiert. In **Abschnitt 2** haben wir eine knappe Einordnung für Deutschland ergänzt.

Soziale Gerechtigkeit / Chancengleichheit Im Englischen umfasst „social equity“ einen Teil der praktischen Dimension auf dem Weg zum Ziel der „social justice“. Beides kann mit „sozialer Gerechtigkeit“ übersetzt werden; im deutschsprachigen Raum findet diese Ausdifferenzierung weniger statt. Um diese jedoch beizubehalten,

übersetzen wir „social equity“ als Chancengleichheit und „social justice“ als soziale Gerechtigkeit.

Öffentliche Gesundheit „Öffentliche Gesundheit“ bezeichnet die wissenschaftliche Forschung und gezielte Maßnahmen zur „Verhinderung von Krankheit, Verlängerung des Lebens und Förderung der Gesundheit durch organisierte Anstrengungen der Gesellschaft“.²

In Bezug auf den Umgang mit Drogen heißt Öffentliche Gesundheit, dass Lösungen zur Verringerung von Problemen und Verbesserung von positiven Erfahrungen nicht nur auf individueller Ebene gesucht, sondern gesellschaftliche Voraussetzungen und Zusammenhänge interdisziplinär in die Betrachtung einbezogen werden. Das Institut für Public Health der Universität Bremen definiert seinen Arbeitsschwerpunkt zu Drogen und Sucht folgendermaßen: „Sozialwissenschaftliche Sucht- und Drogenpolitikforschung will dieses stark durch das medizinisch-naturwissenschaftliche Paradigma geprägte Forschungsfeld durch unterschiedliche sozialwissenschaftliche Ansätze und Methoden ergänzen. Zugleich fragt sie nach den Wechselwirkungen von ‚Drogenproblemen‘ und ‚Drogenpolitik‘, also dem Verhältnis von individuellem Handeln und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.“ Dazugehörige Arbeitsschwerpunkte befassen sich außerdem mit „Fragen der Entstehung und Dynamik gesundheitlicher Risiken und sozialer Probleme sowie deren staatlicher, sozialer und biografischer Be- und Verarbeitung, wie auch mit Fragen der Gesundheitskommunikation in ihren unterschiedlichsten Ausprägungen“.³

Bei Rückfragen zur Übersetzung oder deutschsprachigen Veröffentlichung kontaktieren Sie uns über leitfaden@mybrainmychoice.de. Wir wünschen allen Leser*innen einen guten Zugang zu den Ausführungen dieser Lektüre.

2 Siehe: WHO-Definition aus: Dragano et al. (2016): Public Health — mehr Gesundheit für alle: <https://www.thieme-connect.de/products/ejournals/pdf/10.1055/s-0042-116192.pdf>

3 Siehe: Universität Bremen: Abteilung für Gesundheit & Gesellschaft, <https://www.public-health.uni-bremen.de/abteilungen/gesundheit-&-gesellschaft/>.

Einleitung

Dies ist die dritte Auflage unseres Praxisleitfadens zur Regulierung legaler Märkte für die nichtmedizinische Verwendung von Cannabis. Er richtet sich weltweit an politische Entscheidungsträger*innen, Befürworter*innen von Reformen und von der Kriminalisierung betroffene Gemeinschaften, die erleben, wie sich die legale Regulierung von Cannabis vom Randthema zu einem zentralen Gegenstand politischer Debatten bewegt. Die zentrale Frage ist nicht mehr nur: „Sollten wir die Cannabisprohibition aufrechterhalten?“, oder „Wie wird die legale Regulierung in der Praxis funktionieren?“, sondern auch: „Was können wir aus den bisherigen Legalisierungsbestrebungen lernen?“.

Transform veröffentlichte erstmals *Cannabis regulieren: Ein Praxisleitfaden* im Jahr 2013, kurz nachdem Colorado und Washington auf bundesstaatlicher Ebene Gesetze zur Legalisierung von Cannabis verabschiedet hatten und kurz bevor der lizenzierte Verkauf von Cannabis begann. Seitdem hat sich die cannabispolitische Landschaft grundlegend geändert. Neben einer stetig wachsenden, inzwischen zweistelligen Anzahl von Gesetzesinitiativen zur Legalisierung von Cannabis auf bundesstaatlicher Ebene in den USA, sind andernorts auch Schritte auf nationaler Ebene erfolgt: In Uruguay, Kanada, Mexiko und Malta sowie Staaten, die sich im Prozess dorthin befinden, darunter Luxemburg, die Schweiz, Deutschland, Israel, Südafrika und Staaten in der Karibik. *Transform* war von Anfang an dabei und hat zusammen mit seiner Partnerorganisation México Unido Contra la

Delincuencia die Regierung von Uruguay bei der Ausarbeitung des Entwurfs zur Regulierung von Cannabis unterstützt. Seitdem hat *Transform* weitere Länder und Staaten beraten, einschließlich Kanada und Luxemburg.

Die Regulierung von Cannabis ist keine hypothetische Überlegung mehr und die Herausforderung besteht nicht mehr darin, zu beweisen, dass es funktionierende Konzepte gibt; die Regulierung wurde mittlerweile auf zahlreiche Weisen mit unterschiedlichen Resultaten umgesetzt. Die Herausforderung besteht nun darin, sich an bewährten Vorgehensweisen zu orientieren, Erkenntnisse aus den ersten Erfahrungen zu gewinnen und sich für eine Verbesserung der Regulierungsmodelle einzusetzen – um die Allgemeinheit bestmöglich zu schützen, Schäden zu minimieren und soziale Gerechtigkeit zu fördern. Die Reformen schreiten rasch voran. Wir nähern uns schnell einer halben Milliarde Menschen an, die in Regionen leben, in denen Cannabis legal ist. Die hinzugewonnenen Erkenntnisse aus jenen neuen legalen Märkten wurden in diese aktualisierte und erweiterte Auflage aufgenommen.

Die ersten Erfahrungen mit der Legalisierung von Cannabis haben Themen sozialer Gerechtigkeit und rassistischer Strukturen in den Fokus gerückt. In den USA wurde durch unterschiedliche Programme – mit unterschiedlichem Erfolg – versucht, den Marktzugang für Bevölkerungsgruppen, die unverhältnismäßig stark vom Krieg gegen die Drogen geschädigt wurden, zu erleichtern. In diesem Zusammenhang hat die Maßnahme der Tilgung von Vorstrafen an Aufmerksamkeit gewonnen. In dieser Neuauflage werden beide Themen ausführlich behandelt (in **Kapitel 2G: Verkaufen**; und **Kapitel 3a: Vorstrafen**). Die Ansätze verschiedener Länder werden jeweils verglichen und bewährte Konzepte vorgestellt.

Ein damit zusammenhängendes, akutes Problem, das besonderer Zuwendung bedarf, ist das Risiko der Überkommerzialisierung und Monopolisierung des Marktes und einhergehende unverhältnismäßige politische Einflussnahme durch wenige marktdominierende Konzerne (was jetzt in einem eigenen **Kapitel 3B**, diskutiert wird). Wenn nicht von Anfang an aktiv gegengesteuert wird, besteht die reale Gefahr,

dass die Vorteile der Cannabislegalisierung nicht denjenigen zugutekommen, die unter der Prohibition am meisten gelitten haben und dass sich viele der schädlichen Marktdynamiken, die sich bei Tabak und Alkohol entfalten konnten, wiederholen. So muss es jedoch nicht kommen. In diesem Leitfaden wird klar dargelegt, welche Fallstricke zu vermeiden sind und welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der wirklich zur Förderung der Öffentlichen Gesundheit und sozialen Gerechtigkeit geeignet ist.

Um bei den wichtigsten Herausforderungen, die mit der Entwicklung und Umsetzung eines wirksamen Regulierungskonzepts verbunden sind, Hilfestellung zu bieten, hat *Transform* für diejenigen, die sich mit der Cannabispolitik befassen, in internationaler Zusammenarbeit mit Kolleg*innen diesen Praxisleitfaden erstellt. Er vermittelt kein Universalmodell, sondern enthält breit angelegte Empfehlungen, die flexibel genug sind, um diejenigen, die an der Regulierung arbeiten, bei der Entwicklung eines Konzepts zu unterstützen, das den jeweiligen Gegebenheiten vor Ort gerecht wird als und dabei am Ziel einer Welt ausgerichtet ist, in der die Drogenpolitik die Gesundheit fördert, Personen in schwierigen Lebenslagen schützt und die Sicherheit der Menschen in den Mittelpunkt stellt.

- **Abschnitt 1** stellt die **konzeptionellen Grundlagen** eines verantwortungsvollen Regulierungsansatzes vor
- **Abschnitt 2** behandelt die **Einzelheiten der verschiedenen zu regulierenden Bereiche** eines Cannabismarktes, einschließlich der wichtigsten Herausforderungen und allgemeinen Empfehlungen für bewährte Vorgehensweisen
- **Abschnitt 3** befasst sich mit **speziellen Thematiken**, die parallel zu den allgemeineren Fragen der Marktregulierung auf nationaler und internationaler Ebene im Zusammenhang mit Cannabis aufkommen

Grundlagen

Politischer Kontext

Die Debatte über die Legalisierung und Regulierung von Cannabis wird seit dem Verbot der Pflanze geführt. Doch nun nähert sie sich ihrem Ende zu. Die Befürwortung eines auf Strafe setzenden, prohibitionistischen Ansatzes nimmt rapide ab, während eine pragmatische Reformen in der politischen und öffentlichen Diskussion entscheidend an Unterstützung gewonnen haben. Seit der Erstveröffentlichung dieses Buchs im Jahr 2013 haben Uruguay, Kanada, Mexiko, Malta, Südafrika, Deutschland, Luxemburg, Thailand und 19 US-Staaten Cannabis legal reguliert oder befinden sich auf dem Weg dahin. Weitere cannabispolitische Entwicklungen stehen auf allen Kontinenten unmittelbar bevor. Da immer mehr Länder eine Reform des Drogenrechts anstreben, bietet dieses Buch wichtige Leitlinien für die Gestaltung einer Cannabisgesetzgebung, welche die Öffentliche Gesundheit schützt und auf soziale Gerechtigkeit hinwirkt.

Cannabis ist die weltweit meistgenutzte illegale Droge. Gemäß einer wahrscheinlich eher konservativen Schätzung des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) sind es im Jahr 192 Millionen Menschen, die Cannabis nutzen.¹ Die Konsumausgaben

¹ United Nations Office on Drugs and Crime (2020) World Drug Report 2020. <https://wdr.unodc.org/wdr2020/>

werden auf 40 bis 120 Milliarden Euro beziffert.² Diese Summen verschaffen unregulierten Anbietern und kriminellen Organisationen auf dem illegalen Markt seit vielen Jahren eine lukrative, steuerfreie Einkommensquelle. Im Zuge der zunehmenden legalen Regulierungen inländischer Cannabismärkte konnte bereits ein Teil dieser Einnahmen an den Staat, lizenzierte Produzenten und Verkäufer umgeleitet werden.

Vor etwa 100 Jahren wurde Cannabis zusammen mit anderen Drogen als „Rauschgift“ und „Gefahr“ gebrandmarkt. Ihr nichtmedizinischer Gebrauch sollte vollständig, mittels eines angeblich gewinnbaren Kriegs, beseitigt werden. Der Blick auf die letzten 50 Jahre zeigt allerdings, dass die Politik der Prohibition ihre Ziele nicht erreicht hat und auch nicht erreichen kann.³ Schlimmer noch: Wie sogar das UNODC selbst einwendet, haben die prohibitionistischen Maßnahmen eine Reihe katastrophaler „unbeabsichtigter Folgen“ hervorgebracht.⁴ Wenn man jedoch bedenkt, wie gut diese Folgen dokumentiert sind, ist es wenig nachvollziehbar, sie „unbeabsichtigt“ zu nennen; es sind schlicht die zwangsläufig negativen Auswirkungen der Prohibition. Die eigene Analyse des UNODC hat gezeigt, dass das internationale Drogenkontrollsystem selbst letztlich in der Verantwortung für die meisten drogenbezogenen Schäden steht – unter anderem durch die Schaffung finanzieller Voraussetzungen, die es transnational organisierten, kriminellen Organisationen ermöglichen, mit Staaten in allen Teilen der Welt um Macht zu konkurrieren.

Anstatt sich jedoch auf die Verringerung der Schäden für einzelne Personen und die Gesellschaften zu konzentrieren, ist die Bekämpfung der beiden wahrgenommenen „Bedrohungen“ – der Drogen selbst und derjenigen, die sie anbieten – großteils zum Selbstzweck geworden. Dies ging mit einem Rückzug in eine weitgehend selbstreferenzielle

2 Kilmer, B. and Pacula, R. (2009) Estimating the size of the global drug market: A demand-side approach, RAND Corporation. www.rand.org/pubs/technical_reports/TR711.html

3 Werb, D. et al. (2013) The temporal relationship between drug supply indicators: an audit of international government surveillance systems, BMJ Open. www.bmjopen.bmj.com/content/3/9/e003077.full

4 Siehe: UNODC (2008) 2008 World Drug Report, p.212. unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf; Rolles, S. et al. (2012) The Alternative World Drug Report, Count the Costs initiative. <https://transformdrugs.org/product/the-alternative-world-drug-report-2nd-edition/>;

Reuter, P. (2009) The unintended consequences of drug policies, RAND Europe, prepared for the European Commission. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2009/RAND_TR706.sum.pdf

und die eigene Arbeit rechtfertigende Rhetorik einher. So wurde eine sinnvolle Evaluation, Kritik und Debatte erschwert und diejenigen, die sich für Veränderungen einsetzen, wurden pauschal als „Befürworter von Drogen“, als „Drogen verharmlosend“ bzw. „verherrlichend“ in die Ecke gestellt. Aus diesem Verständnis heraus bildeten sich bis in die obersten politischen Ebenen Vorgehensweisen, die wissenschaftliche Kritik ebenso wie gesundheits- und sozialpolitische Grundsätze regelmäßig übergehen.

Über das Ausmaß des Scheiterns wurde über Jahrzehnte hinweg und weltweit in hunderten unabhängigen und objektiven Untersuchungen von offiziellen Ausschüssen, Wissenschaftlern und Nichtregierungsorganisationen detailliert berichtet.⁵

Auch wenn diese Kritik unausweichlich in einen Großteil der Analyse des Leitfadens eingewoben ist – da viele der aktuellen Risiken und Schäden, die mit Cannabis und dem Cannabismarkt verbunden sind, direkt oder indirekt auf die Prohibition zurückzuführen sind – wird sie hier nicht weiter vertieft. Von den Schäden, die mit der massenhaften Kriminalisierung von Personen, die Cannabis nutzen, und kleinen Akteuren auf dem Cannabismarkt einhergehen, abgesehen, sorgt die fehlende Regulierung des Marktes darüber hinaus für eine größtmögliche Steigerung der mit dem Cannabisgebrauch verbundenen Risiken. Die Prohibitions politik überlässt die Kontrolle über den Markt unregulierten Händlern und kriminellen Organisationen.

Der Leitfaden beruht zum einen auf der Feststellung, dass die Prohibition gescheitert ist, aber zum anderen auch auf der Einschätzung, dass sich diese Erkenntnis – zumindest für Cannabis – aktuell rasch zum Konsens entwickelt. Die Debatte hat sich über

5 Einige Beispiele sind: International Drug Policy Consortium (IDPC) (2018) Taking stock: A decade of drug policy – A civil society shadow report. idpc.net/publications/2018/10/taking-stock-a-decade-of-drug-policy-a-civil-society-shadow-report; Reuter, P. and Trautmann, F. (eds) (2009) A Report on Global Illicit Drugs Markets 1998-2007, European Commission. www.tni.org/files/publication-downloads/global-illicit-markets-short.pdf; United Nations Development Programme (2015) Addressing the Development Dimensions of Drug Policy. <https://www.undp.org/publications/addressing-development-dimensions-drug-policy>; UN system coordination Task Team on the Implementation of the UN System Common Position on drug-related matters (2019) What we have learned over the last ten years: A summary of knowledge acquired and produced by the UN system on drug-related matters. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/Contributions/UN_Entities/What_we_have_learned_over_the_last_ten_years_-_14_March_2019_-_w_signature.pdf; Transform Drug Policy Foundation (2016) The Alternative World Drug Report, 2nd edition. <https://transformdrugs.org/publications/the-alternative-world-drug-report-2nd-edition>; Siehe auch die Berichte der Global Commission On Drug Policy. Verfügbar unter: www.globalcommissionondrugs.org/reports.

die Fragen hinaus bewegt, ob die Prohibition eine gute Idee ist oder sie in einer Weise verbessert und angepasst werden kann, die funktioniert. Die Realität ist, dass die Cannabispolitik und -gesetze im Mainstream, in Medien ebenso wie in der politischen Debatte in vielen Teilen der Welt momentan eingehend hinterfragt werden und zahlreiche, tiefgreifende Reformen bereits in Gange sind. Nahezu überall bewegen sich diese Reformen weg von den Modellen der Durchsetzung eines „Kriegs gegen die Drogen“ hin zu einem weniger strafenden Umgang mit Personen, die Cannabis nutzen, sowie mit einem stärkeren Fokus auf Maßnahmen zur Förderung der Öffentlichen Gesundheit, sozialen Gerechtigkeit und Menschenrechte. Die Reformbestrebungen bemühen sich um eine intensive Erörterung der rechtlichen Möglichkeiten zur Regulierung und Handhabung der Cannabisproduktion und -verfügbarkeit.

Neben Kanada, Uruguay, Mexiko, Malta und den 19 US-Staaten, die in den letzten zehn Jahren Cannabis für nichtmedizinische Zwecke legalisiert haben, sind auch zahlreiche andere Länder wie Luxemburg, die Schweiz, Deutschland, Israel, Südafrika und Länder in der Karibik dabei, Rahmenbedingungen für den legalen Verkauf zu entwickeln. 36 US-Staaten haben medizinisches Cannabis mehr oder weniger zugelassen, während die auf US-Bundesebene eingebrachte Gesetzesinitiative Cannabis vollständig entkriminalisieren, neu kategorisieren und hierdurch Hindernisse für weitere Regulierungen in den Staaten beseitigen soll.⁶ All dies ist Teil einer größeren Bewegung für progressive Cannabisreformen der letzten Jahre, die zur Abschaffung strafrechtlicher Sanktionen für Anbauclubs und Eigenanbau geführt hat (siehe Kapitel 2A).⁷ Zudem wurden einige Vorstöße auf kommunaler und regionaler Ebene unternommen, bspw. das tolerierte Angebot in Kopenhagen und in über 20 Gemeinden in den Niederlanden.⁸

6 US Congress (2019-2020) H.R.3884 — MORE Act of 2020. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3884>

7 Talking Drugs, Release, International Drug Policy Consortium and Accountability International (2020) Drug Decriminalisation Across the World. <https://www.talkingdrugs.org/drug-decriminalisation>

8 Blickman, T. (2020) Cannabis policy reform in Europe, Transnational Institute. <https://www.tni.org/en/briefing/cannabis-policy-reform-europe>; Stanners, P., (2013) Life after cannabis prohibition: The city announces its ambitions, Copenhagen Post, 15th March. <https://cphpost.dk/?p=9247>; de Graaf, P. (2013) Burgemeesters werken aan manifest voor legalisering wietteelt, Volkskrant.nl. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/burgemeesters-werken-aan-manifest-voor-legalisering-wietteelt-bead80d9/>

Die Entwicklung schreiten rasch voran; die politische Entscheidungsträger sollten die bisherigen Erkenntnisse berücksichtigen und einbeziehen. Es kommt bei zukünftigen Regulierungen nun darauf an, aus den Erfolgen und Misserfolgen in den USA, Kanada, Uruguay, Mexiko und andernorts zu lernen. Dabei spielt die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle für die Identifikation und Vermittlung sich bewährender Maßnahmen. Auch weitergehende Reformen werden auf internationaler Ebene diskutiert, seit Länder (insbesondere Lateinamerikas) alternative Ansätze zum Generalverbot aller Drogen gefordert hatten. In einer gemeinsamen Erklärung auf der UN-Generalversammlung im Jahr 2012 forderten die Präsidenten von Guatemala, Kolumbien und Mexiko die Vereinten Nationen auf, das derzeitige Drogenkontrollsystem zu überprüfen und „alle verfügbaren Optionen, einschließlich regulatorischer oder marktwirtschaftlicher Alternativen, zu analysieren“.⁹ Daraufhin hielten die Vereinten Nationen im April 2016 eine Sondersitzung der Generalversammlung ab, um die Antworten auf das „weltweite Drogenproblem“ kritisch zu überprüfen. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen unterstützte diesen Prozess und forderte die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, „diese Gelegenheit zu nutzen, um eine weitreichende und offene Debatte zu führen, die alle Optionen in Betracht zieht“.¹⁰ Bei dieser Sitzung wurde zwar letztlich keine Lösungen gefunden, wie das internationale Drogenkontrollsystem den zunehmenden Forderungen der Mitgliedstaaten nach Reformen gerecht werden kann, aber neun Mitgliedstaaten sprachen sich in der Generalversammlung für eine legale Regulierung aus und das Thema dominierte einen Großteil der anschließenden Diskussionen.

Dieser hochrangige politische Wandel spiegelte sich auch in dem bahnbrechenden Bericht der Organisation Amerikanischer Staaten („Organization of American States“) aus dem Jahr 2013 wider, in dem die Entkriminalisierung des von Drogenbesitz und -gebrauch für den Eigenbedarf befürwortet und zur Frage der Cannabislegalisierung

⁹ Joint declaration of Colombia, Guatemala and Mexico to the United Nations General Assembly (2012)
https://mision.sre.gob.mx/onu/images/dec_con_drogas_esp.pdf

¹⁰ United Nations (2013), Secretary-General's remarks at special event on the International Day Against Drug Abuse and Illicit Trafficking New York, 26th June.
<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2013-06-26/secretary-generals-remarks-special-event-international-day-against>

festgehalten wurde, dass „früher oder später Entscheidungen hierzu getroffen werden müssen“.¹¹ Vor allem aber wurde darin ein gangbarer Weg aufgezeigt, über den eine Cannabisregulierung auf nationaler sowie UN-Ebene überprüft werden könne¹² (siehe **Cannabis und die Drogenübereinkommen der Vereinten Nationen, Kapitel 3G**).

Im Jahr 2019 empfahl die Weltgesundheitsorganisation (WHO), Cannabis aus Anhang 4 des Übereinkommens der Vereinten Nationen von 1961 zu streichen. Dieser Schritt hatte zwar an sich keine Bedeutung für die internationale Regulierung von Cannabis für nichtmedizinische Zwecke, aber sollte dazu beitragen, die zunehmend belegten medizinischen Eigenschaften von Cannabis anzuerkennen. Die politische Situation von Cannabis auf internationaler Ebene wurde jedoch als so instabil und der völkerrechtliche Rahmen zur Drogenkontrolle als derart angreifbar wahrgenommen, dass die UN-Suchtstoffkommission („Commission on Narcotic Drugs“, CND) zweimal dafür stimmte, die Abstimmung über die Neueinstufung zu verschieben und auf diesem Weg das Unvermeidliche hinauszuzögern.¹³ Es wurde offenkundig befürchtet, dass selbst ein solch kleiner, symbolischer Schritt zu unaufhaltsamen Zersetzungerscheinungen in den maroden Strukturen des internationalen Drogenkontrollsystems führen könnte. Im Dezember des Jahres 2020 konnte die Abstimmung schließlich stattfinden und die Kommission stimmte für die Streichung von Cannabis aus Anhang 4 (weitere Informationen zu den Einheits-Übereinkommen der Vereinten Nationen finden Sie in **Kapitel 3G**).¹⁴

Dieser Leitfaden hat sich nicht nur deshalb als notwendig erwiesen, weil die Legalisierungs- und Regulierungsdebatte als ehemals randständiges Thema im politischen Mainstream angekommen ist, sondern auch, weil sich die Cannabisregulierung mittlerweile von

11 Organization of American States (2013) The Drug Problem in the Americas, p.104.
https://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf

12 Ebd.

13 Fordham, A, In the heartbeat before global lockdown: Business as usual in Vienna drugs debate, International Drug Policy Consortium, 06/04/2020.
<https://idpc.net/blog/2020/04/in-the-heartbeat-before-global-lockdown-business-as-usual-in-vienna-drugs-debate>

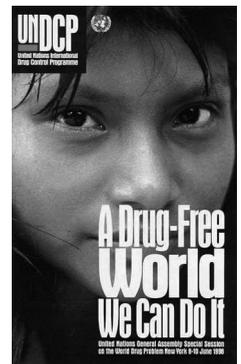
14 IDPC et al (2020) UN green lights medicinal cannabis but fails to challenge colonial legacy of its prohibition.
<https://idpc.net/media/press-releases/2020/12/un-green-lights-medicinal-cannabis-but-fails-to-challenge-colonial-legacy-of-its-prohibition>

der Theorie zur Praxis bewegt hat. Die praktische Umsetzung von Cannabisregulierungen bietet eine aufschlussreiche empirische Grundlage, aus der wir lernen müssen; sie bietet eine wertvolle Chance zur Orientierung an bewährten Ansätzen für eine zielführende Cannabisregulierung und zeigt, an welchen Stellen die Gestaltung einer Politik versagen oder in die falsche Richtung laufen kann. Es ist nun unsere Aufgabe – als politische Entscheidungsträger, skeptische Beobachter der Entwicklungen und Befürworter von Reformen – dafür zu sorgen, dass die Regulierung auf die richtige Weise erfolgt und die von uns gemeinsam angestrebten Ziele erfüllen wird.

Ziele und Grundsätze einer wirksamen Cannabisregulierung

Klare Kriterien und Ziele sind sowohl für die Entwicklung der Politik als auch für die Evaluation ihrer Auswirkungen unerlässlich, damit Verbesserungen zukünftig leichter umsetzbar sind. Dennoch fehlten sie oft sowohl in der Cannabispolitik als auch in der Drogenpolitik im Allgemeinen; stattdessen wurden vage Ziele wie „die richtigen Signale zu senden“ angeführt oder sie gingen im Populismus „gegen die Drogen“ unter: „Drogen sind gefährlich und deswegen muss mit allen Mitteln hart durchgegriffen werden“. Regulierende Maßnahmen sollten anders ansetzen: Wenn sich ihr Zweck aus zentralen Zielen begründet, wird ihr Gelingen messbar gemacht. Kanada legte bei seiner Cannabisregulierung im Jahr 2018 von Beginn an seine wichtigsten Ziele fest: Jugendschutz, die Förderung der Öffentlichen Gesundheit und das Senken von Kriminalität. Die Regierung wurde dafür kritisiert, andere wichtige Kriterien nicht berücksichtigt zu haben, hauptsächlich soziale Gerechtigkeit, aber es ist der kanadischen Regierung durch die klare Darlegung ihrer politischen Absichten jedenfalls gelungen, ihre Maßnahmen effektiver auszuwerten.

Wenn in der Vergangenheit Ziele formuliert wurden, kamen darin meist die ideologischen



Plakat zur Sondersitzung der UN-Generalversammlung zum Weltdrogenproblem („UN General Assembly Special Session on the World Drug Problem“) im Jahr 1998.

Auf dem Plakat steht übersetzt: „Eine drogenfreie Welt – das schaffen wir“

oder politischen Anliegen der Prohibitionisten zum Ausdruck, d. h., sie konzentrierten sich entweder zu sehr auf die Verfolgung und Bestrafung von Personen, die Drogen gebrauchen oder verkaufen, oder auf die Verringerung oder gar das vollständige Eliminieren des Drogengebrauchs (oft mit gezieltem Verweis auf das Streben nach einer „drogenfreien Welt“/„drug-free world“) – das Hauptziel, dem alle anderen Ziele untergeordnet wurden.¹⁵

Moral spielt in den Debatten über Drogenpolitik eine große Rolle. Ein vereinfachtes Verständnis des illegalen Drogengebrauchs als grundlegend unmoralisch oder sogar „schlecht“ liefert vielen eine Rechtfertigung zur Repression. Wir sind der Überzeugung, dass es zwischen moralischen Urteilen über individuelles, privates Verhalten und moralischer Politik und Gesetzgebung eine Unterscheidung braucht.¹⁶ Unser Anliegen ist es, eine Bandbreite von Strategien und Maßnahmen zu präsentieren, die potenzielle Schäden minimieren und mögliche Nutzen maximieren können – jeweils auf individueller als auch gesellschaftlicher Ebene. *Transform* bezeichnet diesen pragmatischen Ansatz als „Ethik der Wirksamkeit“ („Ethics of Effectiveness“).¹⁷

Einigen mag die legale Regulierung von Cannabis radikal erscheinen. Die rechtliche und historische Realität zeigt jedoch, dass tatsächlich die Prohibition die radikale Politik ist. Die legale Regulierung von Drogenproduktion, -vertrieb und -gebrauch entspricht weitaus mehr den in nahezu allen anderen Lebensbereichen heutzutage als sinnvoll geltenden Methoden im Umgang mit gesundheitlichen und sozialen Risiken. Dieser Leitfaden behandelt keine radikal neuen Ansätze, sondern orientiert sich an bewährten Grundsätzen für den politischen Umgang mit Risiken und schlägt vor, diese auf einen Bereich auszudehnen, in dem sie bislang noch wenig Anwendung finden. Die allgemeinen Grundsätze für eine wirksame Regulierung, die im nachstehenden Kasten skizziert sind, wurden in Anlehnung an

15 Zur Diskussion, siehe: Rolles, S. The rise and fall of the ‘drug free world’ narrative, in: Bewley-Taylor, D.R. and Tinasti, K. (Hrsg.) (2020) *Research Handbook on International Drug Policy*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

16 Ebd.

17 Rolles, S. (2009) *After the War on Drugs: Blueprint for Regulation, Transform*.
<https://transformdrugs.org/publications/after-the-war-on-drugs-blueprint-for-regulation>

die Grundsätze der neuseeländischen Regierung formuliert, sind aber mit jenen vergleichbar, die von den meisten Regierungen angewandt werden und bilden daher einen geeigneten Ausgangspunkt für die Diskussion.

Merkmale einer gelingenden Regulierung¹⁸

Verhältnismäßigkeit

Der Aufwand für die Einhaltung von Vorschriften bzw. deren Durchsetzung sollte in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Nutzen stehen. Anders gesagt: Die Gesetzgeber und Behörden müssen ihre Entscheidungen anhand von Risikobewertungen und einer Abwägung von Kosten und Nutzen treffen. Das heißt u. a., dass eine Vorschrift zielführend sein und der Nutzen einer Änderung die Kosten der Intervention überwiegen muss.

Planbarkeit

Das Regulierungssystem sollte den beteiligten Unternehmen Planungssicherheit bieten und auf andere Politikbereiche (in diesem Fall bspw. die Alkohol- und Tabakregulierung) abgestimmt sein. Ein Spannungsverhältnis zwischen Planbarkeit und Flexibilität darf allerdings bestehen.

Flexibilität

Die beteiligten Unternehmen sollten über einen gewissen Spielraum verfügen, kostengünstige und innovative Ansätze zur Erfüllung rechtlicher Auflagen zu verfolgen. Ein Regulierungssystem ist flexibel, wenn sich erstens, der zugrunde liegende Regulierungsansatz an den höheren Zielen und der Geeignetheit von Maßnahmen misst, zweitens, Richtlinien und Prozesse darauf angelegt sind, einen Spielraum für die Handhabung zuzulassen und drittens, nichtregulatorischen Ansätzen, inkl. Selbstregulierung, wo immer möglich Vorrang gegeben werden wird.

Stabilität

Das Prinzip der Stabilität ist eng mit dem Prinzip der Flexibilität verbunden; das Regulierungssystem sollte sich an neue Erkenntnisse und veränderte Gegebenheiten anpassen können. Flexibilität und Stabilität sind zwei Seiten derselben Medaille; ein System ist eher von Dauer, wenn die Bedingungen dafür gegeben sind, dass es „lernen“ kann. Indikatoren für die Stabilität sind erstens, das Vorhandensein von Feedback-Systemen für die Bewertung des rechtlichen/politischen Rahmens in der Praxis, zweitens, Abläufe zur Überprüfung von Entscheidungen, sowohl in regelmäßigen

¹⁸ Basierend auf: New Zealand Government (2012) The Best Practice Regulation Model: Principles and Assessments, p.9. <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2012-08/bpregmodel-jul12.pdf>

Abständen als auch anlässlich neuer Erkenntnisse, und drittens, dass das Regelwerk mit dem technologischen Wandel und Innovationen aus anderen Bereichen Schritt hält.

Transparenz und Rechenschaftspflicht

Das Prinzip der Stabilität spiegelt sich auch in dem Grundsatz wider, dass die Entwicklung und Durchsetzung von Vorschriften transparent ablaufen müssen. Die Gesetzgeber und Behörden müssen Entscheidungen rechtfertigen können und der öffentlichen Kontrolle unterliegen. Zu diesem Grundsatz gehören auch das Recht auf diskriminierungsfreies Leben, die Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen und eine solide rechtliche Grundlage für alle Entscheidungen.

Ausgestattete Behörden

Die Regulierungsbehörden müssen über das Personal und die nötige Ausstattung verfügen, um ein Regulierungssystem zielführend verwalten zu können. Dies setzt voraus, dass in regelmäßigen Abständen unabhängige Überprüfungen und Beurteilungen stattfinden.

Angemessene Gewichtung wirtschaftlicher Ziele

Die wirtschaftlichen Ziele müssen mit anderen Zielen – wie Gesundheits-, Umwelt-, Verbraucher- und Anlegerschutz und Sicherheitsfragen – angemessen ins Verhältnis gesetzt werden. Dies betrifft mitunter die Auswirkungen von Vorschriften auf Wettbewerb, Innovation, Export, Kosten für die Compliance (Einhaltung von Vorschriften) sowie Attraktivität für Handel und Investitionen.

Transform empfiehlt zur Neuausrichtung der Cannabispolitik die folgenden sieben Hauptziele:

- Achtung, Schutz und Förderung der Menschenrechte
- Schutz und Förderung der Öffentlichen Gesundheit
- Förderung der sozialen Gerechtigkeit, Verbesserung der globalen Entwicklungsperspektiven und Einbindung der am stärksten von den Verboten geschädigten Gemeinschaften in die Entwicklung politischer Maßnahmen
- Verringerung von Kriminalität, Korruption und Gewalt im Kontext des Drogenhandels
- Schutz vor übermäßigem privatwirtschaftlichem Einfluss auf die Gesetzgebung
- Begrenzung der Anreize für die Erzielung von Gewinnen aus problematischem Cannabisgebrauch

- Schutz junger und vulnerabler Personen vor potenziellen Schäden
- Einbindung klarer Kennzahlen zur Messung von Entwicklungen und Bestimmung von Erfolg sowie die Einbindung von Evaluationsverfahren

Jedes dieser Hauptziele hat Unterziele; viele von ihnen werden in diesem Leitfaden ausführlicher beleuchtet. Um für die Gestaltung und Evaluation der Politik von Nutzen zu sein, müssen die Ziele mit aussagekräftigen und messbaren Kennzahlen versehen werden. Noch vor der Öffnung des legalen Marktes sollten daher Referenzwerte festgelegt werden, sodass Erfolge und Misserfolge exakt erfasst werden können.¹⁹

Die sieben Hauptziele sind in keiner bestimmten Reihenfolge aufgeführt und ihre Priorisierung hängt von allgemeineren Notwendigkeiten und Prioritäten ab – bspw. der Verringerung von Schäden durch illegalen Cannabisanbau in Naturschutzgebieten (bzw. Environmentally Sensitive Areas, ESA) oder der Verringerung von Diskrepanzen in Bezug auf *race* in der Strafjustiz. Die Ziele müssen stets sorgfältig ausbalanciert und bei Zielkonflikten mit Bedacht priorisiert werden.

Wie weiter unten in diesem Abschnitt (**Den richtigen Mittelweg finden**) erörtert wird, ist die Bestimmung des Mittelwegs zwischen widersprüchlichen Prioritäten ein entscheidender Faktor bei der Gestaltung der Struktur eines gesetzlichen Rahmens. Dies unterstreicht die Notwendigkeit der frühzeitigen Identifikation und Einbindung vielfältiger Interessengruppen in die Entscheidungsfindung inkl. Personen, die Cannabis nutzen, und weitere durch das Verbot geschädigte Personengruppen.²⁰ Darüber hinaus wird jedes Land bei der Einführung einer Cannabisregulierung zwangsläufig einige jeweils landesspezifischen Einschränkungen beachten müssen. Diese sind:

¹⁹ Siehe bspw. die Maßnahmen in Kanada: Statistics Canada (2018) Cannabis Stats Hub. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-610-x/13-610-x2018001-eng.htm>

²⁰ Rogeberg, O. et al (2018) A new approach to formulating and appraising drug policy: A multi-criterion decision analysis applied to alcohol and cannabis regulation, *Int J Drug Policy* 56, pp144-152. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29459211/>

- Die Art des gesetzgebenden Prozesses bringt bestimmte Erfordernisse mit sich, die erfüllt werden müssen: Zum Beispiel war die Einführung der Regulierungsmodelle in Washington und Colorado an den Wortlaut der verabschiedeten Gesetzesinitiativen gebunden, wohingegen in Kanada die Versprechen der gewählten Regierung maßgebend waren.
- Die jeweiligen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen der regulierenden Länder und die internationalen Übereinkommen des Völkerrechts müssen miteinander verhandelt werden. Bspw. ist Cannabis in den USA auf Bundesebene nach wie vor illegal und schränkt die Bundesstaaten in ihren Möglichkeiten zur Regulierung stark ein. Dies hat zur Folge, dass Regulierungsmodelle mit staatlicher Produktion oder staatlichem Einzelhandel keine Option sind, weil die Angestellten des US-Staates andernfalls gegen US-Bundesgesetze verstoßen würden. In Spanien hat sich das Anbauclub-Modell („Cannabis Social Clubs“) innerhalb der rechtlichen Grenzen der Entkriminalisierung (welche eine nichtkommerzielle Produktion und Abgabe erfordern) und unter Rücksicht darauf, nicht gegen die UN-Verträge zu verstoßen (welche eine formell lizenzierte Abgabe untersagen), entwickelt.
- Gesellschaftliche Bedenken sollten nicht übergangen werden. Der legale Verkauf von Cannabis kann weiterhin ein umstrittenes Thema bleiben und die Unterstützung der Regulierung kann lokal und unter verschiedenen Bevölkerungsgruppen variieren, selbst wenn die Mehrheit der Einwohner eines Landes dafür ist. In US-Bundesstaaten, in denen die Cannabisregulierung durch Volksabstimmung entschieden wurde, haben einige Gemeinden als Reaktion beschlossen, den Einzelhandel in ihrem Zuständigkeitsbereich zu verbieten.²¹ Regierungen müssen dafür sorgen, dass die Bedenken aus der Bevölkerung berücksichtigt werden, gleichzeitig aber nicht zulassen, dass die Ziele der Regulierung hierdurch untergraben werden.

²¹ Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation.
<https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/>

- Erforderlich ist die Abstimmung auf bestehendes Recht und Regulierungen anderer Substanzen oder riskanter Produkte und Aktivitäten, bspw. für den Umgang mit Giftstoffen, Lebensmittelsicherheit, Medikamenten oder das Führen von Fahrzeugen. Die Cannabisregulierung sollte sich außerdem in die allgemeineren, für die Cannabiswirtschaft relevanten Gesetze und Regelwerke einfügen, einschließlich jener, welche Ausbeutung am Arbeitsplatz verhindern.
- Der Einklang mit kulturellen und politischen Normen ist des Weiteren von Bedeutung. Es gibt bspw. in den USA eine stärkere Tendenz zur Ablehnung staatlicher Eingriffe in den Markt als in vielen anderen Ländern, während in anderen Ländern wiederum eine vergleichsweise größere Ablehnung gegenüber Konzernen herrscht, die den Markt auf Kosten kleinerer und lokaler Betriebe dominieren.
- Die Regulierung muss wirtschaftlich realistisch gestaltet werden. Sind die Anforderungen an die Umsetzung der Vorschriften zu kostspielig, ist ein Modell nicht tragfähig.
- Die Regulierung muss politisch umsetzbar sein. So war bspw. die Entwicklung des eher restriktiven, staatlich-kontrollierten Regulierungsmodells Uruguays von der Notwendigkeit geprägt, die damals ablehnende Haltung aus der politischen Opposition, aus Nachbarländern und der Öffentlichkeit zu beschwichtigen.

Man sollte sich darüber im Klaren sein, dass eine gesetzliche Regulierung kein „Allheilmittel“ für „das Drogenproblem“ ist. Sie wird problematischen und schädlichen Cannabisgebrauch nicht beenden und den illegalen Markt nicht vollständig ablösen können. Die Prohibition kann keine Welt ohne Drogen schaffen; Regulierungsmodelle können keine Welt ohne Schäden schaffen. Die legale Regulierung zielt darauf ab, speziell die Schäden, die sich durch die Prohibition und dem resultierenden illegalen Markt ergeben oder zugespitzt haben, zu verringern oder zu beheben. Es ist daher sinnvoll, zwischen den Zielen einer Drogenpolitikreform (im Wesentlichen die Verringerung oder Behebung der mit der Prohibition verbundenen Schäden, v. a. durch

die Kriminalisierung von Personen, die illegale Drogen nehmen, und die Probleme des unregulierten Handels²²) und den weiter gefassten Zielen (den sieben oben genannten Hauptzielen) einer wirksamen Drogenpolitik nach der Ära der Prohibition zu unterscheiden.

Nach Beendigung des Cannabisverbots verhält es sich mit der Cannabispolitik im Grunde wie mit den Regulierungen von Alkohol und Tabak (und ggf. anderen legalen Drogen). Mit Blick auf die Öffentliche Gesundheit sind die politischen Ziele und regulatorischen Instrumente zur Erreichung dieser nahezu identisch. Bei der Cannabisregulierung stehen jedoch weitere Ziele – die Förderung sozialer Gerechtigkeit und Schutz der Menschenrechte – deutlich stärker im Vordergrund als bei Tabak oder Alkohol. Die Alkohol- und Tabakpolitik wurde in der jüngeren Vergangenheit nicht derart als Instrument zur Unterdrückung von Minderheiten eingesetzt wie die Cannabispolitik. Die Alkohol- und Tabakpolitik hat auch nicht die Kriminalisierung ganzer Gemeinschaften oder das Phänomen der Masseninhaftierung begünstigt (in **Kapitel 3a** findet sich eine Einordnung für Deutschland). Eine Reform der Cannabispolitik kann nicht von einem unbeschriebenen Blatt ausgehen: Sie muss die verheerenden, vorsätzlichen Schäden anerkennen, die v. a. Schwarze und Indigene Menschen, People of Color und Angehörige weiterer Minderheiten und sozial und wirtschaftlich marginalisierte Gemeinschaften erfahren haben. Neue Cannabismärkte sollten vermeiden, die Ungerechtigkeiten, die unter der Prohibition produziert wurden, zu wiederholen und weiterzutragen. Die Cannabispolitik sollte es sich zur Aufgabe machen, die historischen Schäden der Prohibition zu beheben und einen gleichen Zugang zu allen Vorteilen, die sich aus dem neuen Markt ergeben werden, garantieren.

Abgesehen davon wird es zunehmend relevant sein, Cannabis im Gesamtbild der Drogenpolitik zu betrachten statt isoliert oder als eine Art „Sonderfall“. Cannabis, Tabak und Alkohol sind allesamt Drogen, die als Genussmittel konsumiert werden und jeweils spezifische Risikoprofile aufweisen. Der fortschreitende Prozess zur Schaffung

²² Ausführliche Betrachtungen zu diesen politikbezogenen Schäden finden sich in den Veröffentlichungen der Initiative „Count the Costs“: <https://transformdrugs.org/publications>

wirksamer Regulierungsmodelle für den Cannabismarkt findet sich auch im Prozess der Verbesserung der Regulierungsmodelle für Alkohol und Tabak wieder – und es ist folgerichtig und logisch, für beides zu plädieren (siehe unten: **Spektrum der politischen Optionen**). Sobald sich die Debatte über die Reform der Drogenpolitik über Cannabis hinaus weiterentwickelt, werden diese Überlegungen natürlich auch andere Drogen inkl. Psychedelika, Stimulanzien und Beruhigungsmittel betreffen.²³

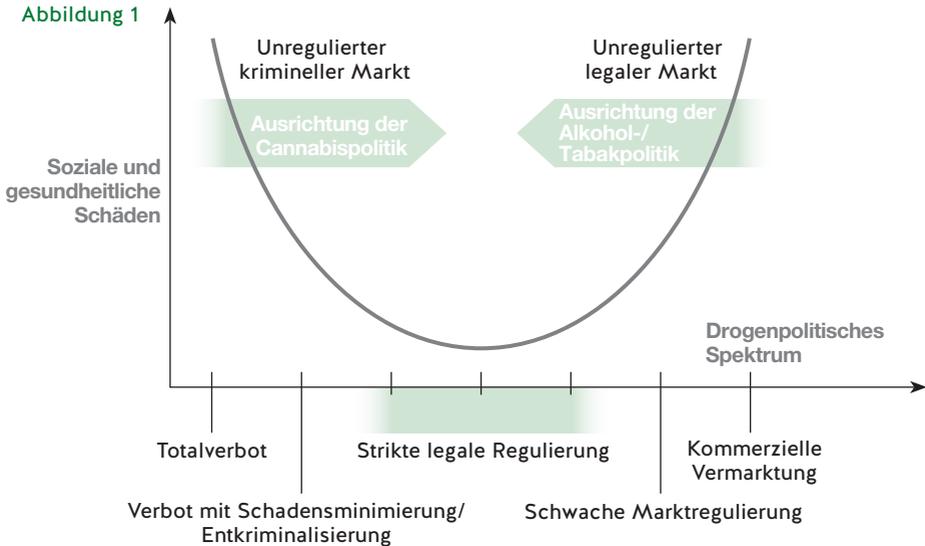
Um die allgemeinen Herausforderungen von schädlichem Gebrauch von Cannabis oder anderen Drogen sinnvoll anzugehen, müssen Aufklärung, Prävention, Behandlung und Therapie sowie Maßnahmen gegen Armut, Ungleichheit, soziale Ausgrenzung und Diskriminierung verbessert werden. Durch die Umsetzung von Regulierungsmodellen, die auf klar vermittelbaren und ganzheitlichen politischen Zielen und Grundsätzen basieren und durch die Beseitigung politischer und institutioneller Hindernisse sowie durch die Freisetzung von Ressourcen für evidenzbasierte Maßnahmen im Bereich der Öffentlichen Gesundheit und für sozialpolitische Interventionen kann die legale Regulierung günstige Bedingungen schaffen, um langfristig bessere Resultate in der Drogenpolitik zu erzielen.²⁴ Reformen können also nicht nur die Schäden der Prohibition eindämmen, sondern zusätzliche Türen öffnen und positiv wirken.

Dieser Leitfaden befasst sich speziell mit der cannabispolitischen Dimension der Regulierung des Marktes. Es gibt klare Berührungspunkte und Überschneidungen mit den Bereichen der Prävention, Bildung und Behandlung, jedoch werden diese wichtigen politischen Handlungsfelder in diesem Leitfaden nicht näher besprochen.

²³ Rolles, S., Slade, H. and Nicholls, J. (2020) How to regulate stimulants: a practical guide, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/product/how-to-regulate-stimulants-a-practical-guide/>

²⁴ Siehe Rolles, S. et al (2014) Ending the War on Drugs: How to Win the Global Drug Policy Debate, Transform Drug Policy Foundation/MUCD
<https://transformdrugs.org/publications/ending-the-war-on-drugs-how-to-win-the-global-drug-policy-debate>

Spektrum der politischen Optionen



Diese Abbildung veranschaulicht das Spektrum an rechtlichen/politischen Modellen zur Regulierung von Produktion, Vertrieb und Gebrauch von nichtmedizinischen psychoaktiven Drogen – in diesem Fall Cannabis.²⁵ Das eine Extrem sind illegale Märkte, die durch ein Totalverbot geschaffen wurden. Daneben gibt es ein Spektrum an weniger strafenden bzw. weniger auf Verboten basierenden Modellen. Des Weiteren gibt es teilweise zugelassene/faktisch/quasi-legale Versorgungsmodelle sowie gesetzlich geregelte Marktmodelle mit einem unterschiedlichen Grad an Einschränkungen. Im anderen Extrem befinden sich vollständig freigegebene, kommerzielle Märkte.

Angeichts der anhaltend hohen Nachfrage nach Cannabis und der Beständigkeit des illegalen Angebots zur Nachfragebefriedigung sind

²⁵ Basierend auf dem ursprünglichen Konzept von John Marks: Marks, J. (1987) The Paradox of Prohibition, *Mersey Drugs Journal* 1.

die regulierten Marktmodelle im mittleren Bereich des Spektrums am geeignetsten, um die von uns allen angestrebten Verbesserungen zu bewirken. Entgegen der Behauptung, dass eine solche Reform eine „komplette Freigabe“ sei, ist die Forderung einer Marktregulierung ein pragmatischer Ansatz. Verlangt wird die Einführung einer strengen staatlichen und öffentlichen Kontrolle über einen Markt, in dem es derzeit wenig oder keine Kontrolle gibt.

Interessanterweise bewegen sich erstaunlich viele Regierungen, die sich vehement gegen eine Legalisierung und Regulierung von Cannabis sträuben, dennoch in Richtung Mitte des Spektrums: indem sie Strafen gegenüber Menschen, die Cannabis nutzen, mitunter reduzieren und den Schwerpunkt auf Interventionen im Bereich der Öffentlichen Gesundheit und therapeutische Alternativen zur Inhaftierung legen. Dieser Ansatz der „sanfteren Prohibition“ war in den frühen 2010er-Jahren in der Rhetorik der US-Regierung stark präsent; es wurde behauptet, einen „Mittelweg“ zwischen den „Extremen“ der „Legalisierung“ und dem „Krieg gegen die Drogen“ fahren zu wollen. Mit dieser Argumentation wurde zwar bezweckt, die Forderungen nach Reformen mit verschiedenen Strohmännchen-Argumenten falsch darzustellen, aber dass es im Ergebnis immerhin eine rhetorische Bewegung Richtung Mitte gab, kann als positiver Wandel betrachtet werden. In den USA haben daraufhin in den Jahren 2013 bis 2022 19 Staaten Cannabis für nichtmedizinische Zwecke legalisiert und dieser Entwicklung werden wahrscheinlich noch weitere Staaten folgen.

Dieses Ringen um die pragmatische Mitte zwischen den Befürwortern eines „sanfteren Verbots“ und den Befürwortern einer pragmatischen Regulierung dürfte die Debatte in den kommenden Jahren weiterhin merklich prägen. Tatsächlich verorten sich die meisten Menschen in dieser Auseinandersetzung recht mittig und stehen in ihren Positionen näher einander, als die polarisierten Karikaturen einiger medialer Debatten vermuten lassen. Bspw. die in diesem Buch skizzierten Ziele der Regulierung stoßen wahrscheinlich im gesamten Spektrum der verschiedenen Standpunkte auf breite Zustimmung. Wir hoffen, dass dieser Leitfaden eine Hilfe sein kann, einige Vertreter der prohibitionistischen Seite mit

der folgenden Fragestellung konstruktiv in die Debatte holen können: „Falls wir uns in Richtung Regulierung bewegen sollten, wie sollte sie Ihrer Meinung nach gestaltet werden?“²⁶ Wir haben diesen „nicht ob, sondern wie“-Ansatz bereits bei der Reaktion der US-Bundesregierung auf die Initiativen zur Regulierung der einzelnen Staaten beobachten können. Das Cole Memorandum, das 2013 vom stellvertretenden Generalstaatsanwalt an alle US-Staatsanwaltschaften versandt wurde, umriss 8 Bereiche für die Schwerpunktsetzung der Strafverfolgung auf Bundesebene, darunter die Verhinderung des Verkaufs an minderjährige Personen und die Unterbindung des Cannabisgebrauchs auf staatlichem Boden.²⁷ Das Memorandum diente praktisch als stillschweigende Rahmenbedingung für die Regulierungen der Staaten: Solange sich die Staaten innerhalb dieser Vorgaben bewegen, ergreifen die Institutionen der Bundesebene theoretisch keine strafrechtlichen Schritte. Der Welle von Bestrebungen zur Regulierung auf Ebene der einzelnen Staaten folgten schließlich konkrete Anstrengungen zur Entkriminalisierung und Neueinstufung von Cannabis auf Bundesebene, und zwar durch das von Vizepräsidentin Kamala Harris miteingebrachte MORE-Gesetz (das die rechtlichen Grenzen bei der Regulierung von Cannabis in den Staaten abbauen soll).²⁸ Das Gesetz soll nicht nur Regulierungen auf Ebene der Staaten ausdrücklich erlauben, sondern zielt auch auf die Tilgung früherer Verurteilungen und die Förderung von Chancengleichheit auf den jeweiligen Märkten ab – was wiederum zeigt, dass die entscheidende Frage inzwischen lautet, wie wir regulieren und welche Ziele wir dabei verfolgen und nicht ob.

26 Wie man sich in der Debatte konstruktiv mit Kontrahenten auseinandersetzen kann, wird in der Veröffentlichung von Transform/MUCD (2014) dargelegt: Ending the War on Drugs: How to Win the Global Drug Policy Debate, verfügbar unter <https://transformdrugs.org/publications/ending-the-war-on-drugs-how-to-win-the-global-drug-policy-debate>

27 Cole, J. M. (2013) Memorandum for all United States Attorneys, US Department of Justice, Office of the Deputy Attorney General. www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf

28 US Congress, 116th Congress (2019-2020) H.R.3884 – MORE Act of 2020. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3884>

Legale Regulierung: Definition und Abgrenzung

Die ungenaue oder uneinheitliche Verwendung von Schlüsselbegriffen hat in den bisherigen Debatten unweigerlich zu Missverständnissen und Irrtümern darüber geführt, was die Befürworter von drogenpolitischen Reformen eigentlich wollen. Für eine klare Vorstellung davon, wie die gesetzliche Regulierung des Cannabismarktes aussehen könnte, ist es daher zunächst sinnvoll, einige der allgemein verwendeten Begriffe für die Beschreibung von möglichen Reformen zu klären.

In einigen drogenpolitischen Debatten wird der Begriff „Entkriminalisierung“ synonym mit „Legalisierung“ oder „gesetzlicher/legaler Regulierung“ verwendet. Diese Begriffe bedeuten jedoch sehr unterschiedliche Dinge. Auch wenn es sich bei der Entkriminalisierung zwar nicht um einen formalen Rechtsbegriff handelt, geht es generell um die Aufhebung strafrechtlicher Sanktionen für bestimmte Vergehen – i. d. R. den Besitz kleinerer Mengen illegaler Drogen für den persönlichen Gebrauch, manchmal wird aber auch der Eigenanbau in kleinem Umfang für den persönlichen Gebrauch und innerhalb von gemeinnützigen Genossenschaften in die Forderung der Entkriminalisierung einbezogen.²⁹ Zivil- oder verwaltungsrechtliche Sanktionen wie Bußgelder oder die Auflage therapeutischer/medizinischer Gutachten bleiben in diesem Modell oft bestehen. Der Grenzwert für das Einsetzen solcher Sanktionen sowie die Art der Sanktionen variieren in Abhängigkeit der jeweiligen rechtlichen Systeme der Länder. Eine Entkriminalisierung kann auch formell durch Gesetze und gerichtliche Entscheidungen („de jure“) erfolgen oder weniger formell durch praktische Handlungsweisungen seitens Polizei oder Staatsanwaltschaften umgesetzt werden, d. h. dass Personen für bestimmte Aktivitäten, die nach dem Gesetz nach wie vor eine Straftat sind, entweder nicht belangt werden oder, wenn doch, Anklagen fallen gelassen werden („de facto“).

²⁹ In den USA wird der Begriff manchmal enger gefasst und bedeutet, dass man für ein bestimmtes Vergehen nicht mehr inhaftiert wird, es aber dennoch weiterhin eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit ist (dies beschreibt einen Teil der US-amerikanischen "decrim states").

Im Falle der Entkriminalisierung bleibt also selbst der Besitz von Drogen eine strafbare Handlung, führt jedoch nicht zu einer Vorstrafe. Auch die kommerzielle Produktion und der Handel bleiben in der Regel strafbar, was heißt, dass die Nachfrage nach Cannabis nach wie vor vom illegalen Markt bedient wird. Die Entkriminalisierung ist ein Beispiel für „Alternativen zum Strafvollzug“, ein allgemeinerer Begriff, mit dem die Entkriminalisierung zuweilen gleichgesetzt wird. Alternativen zum Strafvollzug sind darüber hinaus u. a. Ansätze, in denen Menschen für bestimmte Delikte zwar Vorstrafen erhalten, aber nicht inhaftiert werden. Ein weiteres Beispiel für eine „Alternative zum Strafvollzug“ sind staatliche Interventionen vor oder nach Verhaftungen („diversion programmes“), einschließlich „Drogengerichten“. Drogengerichte drohen oft mit Strafen oder Inhaftierung, entweder um zur Teilnahme an bestimmten Programmen zu bewegen oder als Folge von Verstößen gegen Programmbedingungen; sie sollten daher nicht mit dem Begriff der „Entkriminalisierung“ in einen Topf geworfen werden – selbst wenn die Abwendung einer Vorstrafe möglicherweise ein Ergebnis der gerichtlichen Prozesse sein kann.

Im Gegensatz hierzu beinhaltet jede Form der Legalisierung und Regulierung immer die Abschaffung aller Arten von Strafen – strafrechtlicher oder ordnungsrechtlicher Art – für Produktion, Vertrieb und Besitz innerhalb der Grenzen des rechtlichen Rahmens. Aktivitäten, die außerhalb des gesetzten Rahmens stattfinden, bspw. der Verkauf an minderjährige Personen, werden weiterhin mit Sanktionen belegt (wobei die Art der Sanktion unterschiedlich ausfallen kann), um die Einhaltung des gesetzlichen Rahmens zu fördern. Die Regulierung kann aber auch auf einer faktischen Ebene erfolgen: In den Niederlanden bspw. sind der Besitz und die Abgabe von Cannabis im Einzelhandel nach wie vor gesetzlich verboten, de facto jedoch legalisiert, da sie im Rahmen der Lizenzierung der niederländischen Cannabis-„Coffeeshops“ toleriert werden.

Überdies ist es sinnvoll, zwischen den Begriffen „gesetzliche/legale Regulierung“ und „Legalisierung“ zu unterscheiden, auch wenn sie grundsätzlich eng miteinander verwandt sind. Die Legalisierung bezeichnet lediglich einen Prozess – im Wesentlichen geht es darum,

etwas Illegales legal zu machen. Die gesetzliche/legalere Regulierung hingegen ist das Ergebnis dieses Prozesses und bezieht sich auf die Entwicklung eines Systems von Bestimmungen, die das Produkt oder die Aktivitäten im Zusammenhang mit Herstellung, Vertrieb und Verwendung regeln. Diese gesetzliche Regelung ist notwendig, um die zu Beginn dieses Abschnitts dargelegten drogenpolitischen Hauptziele zu erreichen. Die alleinige Forderung nach einer Legalisierung von Cannabis kann daher als ein Vorschlag für genau die Art von unreguliertem, kommerziellem Markt missverstanden werden, den *Transform* und die meisten Befürworter von drogenpolitischen Neuerungen nicht unterstützen. „Gesetzlich/legal regulierte Cannabismärkte“ oder „Legalisierung und Regulierung“ sind daher besser zur Beschreibung geeignet.

Die Cannabisregulierungsmodelle im Überblick

In diesem Abschnitt werden die möglichen Cannabisregulierungsmodelle, von denen einige bereits an verschiedenen Orten der Welt in Kraft getreten sind, zusammengefasst vorgestellt. Folgendes ist zu berücksichtigen:

- Diese politischen Konzepte können kombiniert werden. Zum Beispiel haben Uruguay, Kanada und einige US-Bundesstaaten parallel zur Marktregulierung auch Bestimmungen für den Eigenanbau eingeführt. Uruguay gestattet neben Eigenanbau und lizenzierte Produktion und Verkauf auch den Betrieb von Anbauclubs.
- Die Modelle sind von den restriktivsten hin zu den am wenigsten restriktiven angeordnet.
- Innerhalb der einzelnen Modelle gibt es beträchtliche Unterschiede in Bezug auf die Einzelheiten der gesetzlichen Ausgestaltung und die Art und Weise, wie sie in einzelnen Rechtsordnungen umgesetzt und durchgesetzt werden (können).

- Die Modelle beziehen sich in erster Linie auf den Cannabisverkauf in physischen Ladengeschäften. Der Onlinehandel ist eine zusätzliche Möglichkeit, die als Teil der Regulierung in Betracht gezogen werden sollte (da er den legalen Markt für diejenigen, die keine Geschäfte in der Nähe haben, zugänglich machen kann). Die nachfolgend dargelegten Prinzipien sind äquivalent auf den Onlinehandel anwendbar.

1. Totalverbot von Produktion, Vertrieb und Gebrauch

Die Strafen für Verstöße können breit variieren und reichen von Bußgeldern, offiziellen Ermahnungen und Verwarnungen hin zu strafrechtlicher Verfolgung und Inhaftierung sowie, im Extremfall, der Vollstreckung von Todesurteilen.

Beispiele

Seit über 50 Jahren handelt es sich um das weltweit vorherrschende Modell.

Vorteile

Es wird argumentiert, dass die Prävalenz des Gebrauchs durch eine Kombination aus abschreckender Wirkung und eingeschränkter Verfügbarkeit verringert oder eingedämmt werden kann. Für beide Behauptungen gibt es jedoch praktisch keine Belege.³⁰

Nachteile

- Die Strafverfolgung (Personenkontrollen, Hausdurchsuchungen, Festnahmen und Inhaftierungen u. a.) ist unverhältnismäßig stark auf Schwarze Menschen, People of Color und weitere Minderheiten ausgerichtet.
- Eine fortgesetzte Prohibition verursacht – im Angesicht der hohen oder weiter wachsenden Nachfrage – erhebliche finanzielle Kosten für das gesamte Justizsystem, einschließlich überfüllter Gefängnisse.
- Massenhafte Kriminalisierungen werden ermöglicht und vulnerable Personen bestraft statt unterstützt.
- Regierungen verzichten auf die Möglichkeit, wesentliche Elemente des Marktes zu regulieren und Steuern zu erheben.
- Der Markt wird per Definition von kriminellen Akteuren und Vereinigungen dominiert, die sich einer öffentlichen Kontrolle entziehen.
- Millionen Menschen nutzen unregulierte Produkte von zweifelhafter Sicherheit und Qualität.

³⁰ Murkin, G. (2016) Will drug use rise? Exploring a key concern about decriminalising or regulating drugs, Transform Drug Policy Foundation.
<https://transformdrugs.org/publications/will-drug-use-rise-exploring-a-key-concern-about-decriminalising-or-regulating-drugs>

2. Produktion und Vertrieb ausschließlich zur medizinischen Verwendung

Cannabis darf legal hergestellt und in den Verkehr gebracht werden, jedoch nur für medizinische Zwecke. Cannabisproduktion und -vertrieb für nichtmedizinische Zwecke sind weiterhin verboten. Die verfügbaren Produkte reichen von getrockneten Pflanzenteilen hin zu Cannabispräparaten und -extrakten. Weitere Informationen zur Regulierung von medizinischem Cannabis finden sich in **Kapitel 3d**.

Beispiele

Einige US-Bundesstaaten³¹, das Vereinigte Königreich, Tschechien, Deutschland, Chile u. a.

Vorteile

- Ermöglicht Patienten den Zugang zum potenziellen medizinischen Nutzen von Cannabis bzw. Cannabisprodukten
- Erleichtert die Erforschung medizinischer Anwendungen, die andernfalls blockiert werden könnten

Nachteile

- Wie in Modell 1
- Mögliche Unklarheiten und Konflikte zwischen medizinischen und nichtmedizinischen Systemen, insb. wenn die nichtmedizinische Verwendung weiterhin unter der Prohibition steht. Eine unzureichende Regulierung medizinischer Modelle kann:
- Potenzial fürs Durchsickern in die nichtmedizinischen Märkte schaffen
- Mangelhafte ärztliche Betreuung von Patienten und unzureichende Qualitätssicherung der medizinischen Cannabisprodukte zur Folge haben

³¹ Aktuelle Informationen über die Anzahl der Staaten, die Cannabis für den medizinischen Gebrauch legalisiert haben, sind hier zu finden: <https://medicalmarijuana.procon.org/legal-medical-marijuana-states-and-dc/>

3. Verbot von Produktion und Vertrieb – mit Entkriminalisierung des Besitzes für den persönlichen Gebrauch

Dieses Modell behält das Verbot von Produktion und Vertrieb bei, hebt jedoch die strafrechtlichen Sanktionen für den Besitz kleinerer Mengen für den persönlichen Gebrauch auf. Die Grenzwerte zur Bestimmung des Eigenbedarfs variieren ebenso wie die Höhe der verhängten nichtstrafrechtlichen Sanktionen (sie umfassen typischerweise die Beschlagnahmung, es können aber auch Bußgelder, therapeutische Beratungsgespräche oder andere ordnungsrechtliche Sanktionen auferlegt werden). Diese Politik kann de facto oder de jure zustande kommen (siehe **Legale Regulierung des Cannabismarktes: Definition und Abgrenzung** oben).

Beispiele

Weltweit rund 25 Länder – eine Weltkarte der Entkriminalisierung wurde von einer Gruppe von Organisationen, die an drogenpolitischen Reformen arbeiten, erstellt und kann online eingesehen werden³²

Vorteile

- Reduziert Kosten im gesamten Justizsystem
- Behebt das Stigma der Kriminalität
- Kann Interventionen im Bereich der Öffentlichen Gesundheit erleichtern, indem Ausgaben für das Justizsystem umgeleitet und Barrieren, welche die Inanspruchnahme von Hilfe für Personen mit problematischem Gebrauch erschweren, beseitigt werden

Nachteile

- Das Modell geht nicht auf die Schäden ein, die im Zusammenhang mit dem illegalen Markt entstehen und kann möglicherweise einige Formen von marktbezogener Kriminalität begünstigen
- Eine unzureichende Umsetzung kann dazu führen, dass noch mehr Menschen mit dem Justizsystem in Berührung kommen (vor allem, wenn die Haushaltsmittel für die Durchsetzung des Modells an die Einnahmen aus Bußgeldern gekoppelt werden).
- Nichtstrafrechtliche Sanktionen können weiterhin unverhältnismäßig sein
- Die Nichtzahlung von Bußgeldern kann zu strafrechtlichen Sanktionen führen und daher insbesondere Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen treffen; Rassismus und andere Formen der strukturellen Diskriminierung könnten sich in der Strafverfolgung sogar verschärfen.
- Bei der Bekämpfung von Produktion und Vertrieb fokussieren sich die Strafverfolgungsbehörden nach wie vor oft unverhältnismäßig stark auf Schwarze Personen, People of Color und weitere Minderheiten.³³

³² Talking Drugs, Release, International Drug Policy Consortium and Accountability International (2020) Drug Decriminalisation Across the World. <https://www.talkingdrugs.org/drug-decriminalisation>

³³ ACLU (2020) A Tale of Two Countries: Racially Targeted Arrests in the Era of Marijuana Reform. <https://www.aclu.org/report/tale-two-countries-rationally-targeted-arrests-era-marijuana-reform>

4. Verbot von Produktion und Vertrieb – mit Entkriminalisierung des Besitzes für den persönlichen Gebrauch und eingeschränktem Verkauf über den Einzelhandel

Wie in **Modell 3**, jedoch mit zusätzlicher Entkriminalisierung und einem Lizenzierungsmodell für den gewerblichen Einzelhandel und/oder Räumlichkeiten mit gestattetem Verkauf und Gebrauch. Die Belieferung des Einzelhandels ist weiterhin illegal.

Beispiele

- Das niederländische „Coffeeshop“-Modell³⁴
- Einige lokal begrenzte, informelle Modelle in europäischen Städten, Australien und Ostasien

Vorteile

- Reduziert den Kauf auf illegalen Märkten und damit verbundene Probleme
- Ermöglicht die Regulierung von Verkaufsstellen und Verkäufern
- Ermöglicht eine begrenzte Regulierung von Produkten
- Generiert Steueraufkommen aus dem Verkauf, dem Einkommen des Personals und den Unternehmensgewinnen (jedoch ohne Mehrwertsteuer auf die Produkte)
- Entfernt Cannabis gebrauchende Personen vom illegalen Markt für riskantere Drogen

Nachteile

- Das „Hintertür-Problem“: Die Produktion und der Vertrieb an die niederländischen Coffeeshops erfolgen über den illegalen Markt. Die mit diesem Markt verbundene Kriminalität bleibt erhalten.
- Produkte, die formell illegal sind, können nicht besteuert werden.
- Das geltende Recht steht im Widerspruch zur praktizierten Politik und den politischen Zielen.

³⁴ Im Rahmen eines neuen Konzepts soll eine begrenzte Anzahl von Coffeeshops in 10 niederländischen Gemeinden Cannabis verkaufen, das von Produzenten mit einer Lizenz der niederländischen Regierung legal angebaut wurde. Im Rahmen dieses Vorhabens werden die lizenzierten Züchter für die Verteilung von Cannabis an die Coffeeshops verantwortlich sein. Siehe **Kapitel 2a** über die **Produktion**.

5. Verbot von Produktion und Vertrieb – mit Entkriminalisierung von Eigenanbau (im kleinen Umfang) und Anbauclubs

Die Entkriminalisierung des Besitzes für den persönlichen Gebrauch wird um die Tolerierung des Eigenanbaus einer kleinen Anzahl von Pflanzen erweitert. Dies hat mancherorts zu mitgliedschaftsbasierten Cannabis-Genossenschaften bzw. Anbauclubs (oder auch: „Cannabis Social Clubs“, CSCs) geführt. Eine Gruppe an Personen, die Cannabis nutzen, delegiert ihre jeweilige „Erlaubnis“ zum Anbau an eine anbauende Person, die dann die Mitglieder des selbstverwalteten Kollektivs nichtkommerziell versorgt (siehe **Spaniens Anbauclubs in Kapitel 2a: Produktion**).

Beispiele

- Der Eigenanbau wird u. a. in Belgien, Spanien, den Niederlanden und der Schweiz geduldet bzw. erlaubt.
- Eigenanbau und Anbauclubs werden in manchen Regionen Spaniens und in geringerem Umfang in Belgien und der Schweiz toleriert.

Vorteile

- Reduziert den Umfang des illegalen Handels und damit verbundene Schäden
- Befreit einen Teil der Cannabisnutzer von der Notwendigkeit, mit dem illegalen Markt zu interagieren
- In einer Phase des Übergangs zu einer umfassenderen gesetzlichen Regulierung kann dieses Modell, solange der Einzelhandel noch aufgebaut wird, sinnvoll sein, um wenigstens einen begrenzten Zugang zu einer legalen Cannabisversorgung zu ermöglichen.

Nachteile

- Informellen Anbauclubs innerhalb eines Entkriminalisierungsmodells fehlt es an einer rechtlichen Grundlage bzw. gesetzlichem Regelwerk, das Qualitätsstandards garantieren könnte.
- Bei einer Ausweitung des Anbauclub-Modells wird es ohne formelle Kontrollmechanismen schwierig, eine wirksame Selbstregulierung und ein gemeinnütziges Ethos aufrechtzuerhalten.
- Mit dem Eigenanbau bleibt ein mögliches Steueraufkommen, das sich über den Verkauf im Einzelhandel generieren ließe, aus.
- Der Zugang zu Anbauclubs beschränkt sich auf diejenigen, die über die nötigen Räumlichkeiten oder soziale Netzwerke verfügen, was marginalisierte Bevölkerungsgruppen benachteiligen könnte.

6. Produktion und Vertrieb legal reguliert – als Staatsmonopol

Produktion und Vertrieb sind legalisiert und reguliert, aber nur staatliche Behörden sind befugt, Cannabis zu produzieren und in den Verkehr zu bringen. Unabhängige, privatwirtschaftliche Akteure werden am Eintritt in den legalen Markt gehindert.

Beispiele

- Staatliche Alkoholmonopole wie das Wodka-Monopol der russischen Regierung bis 1992
- Die chinesische Regierung hält ein Quasimonopol auf Produktion und Einzelhandelsverkauf von Tabakprodukten
- In den meisten anderen Fällen der Alkohol- und Tabakregulierung haben Staaten Monopole nur auf Teilbereiche der Märkte – siehe **Modell 7**

Vorteile

- Ermöglicht eine strenge Regulierung von Verkaufsstellen, Verkäufern und Produkten, um auf diese Weise zu gewährleisten, dass der Markt im Einklang mit den Zielen der Regulierung steht.
- Die vollständige Herausnahme des kommerziellen Gewinnstrebens aus dem Markt kann eine stärkere Fokussierung auf die Öffentliche Gesundheit erlauben.
- Alle Einnahmen und Gewinne fließen dem Staat zu.

Nachteile

- Die von Staatsmonopolen erwirtschaftbaren Gewinne können die politischen Prioritäten von Regierungen beeinflussen.
- Marktverzerrungen und entsprechend negative Folgen sind möglich, wenn Modelle zu restriktiv gehalten werden oder die Nachfrage nicht angemessen erfüllt wird (entweder in Bezug auf die produzierte Menge oder die verfügbare Produktpalette).
- Erfordert die Bekämpfung unlizenzierter Handels außerhalb des Monopolmarktes
- Mangelnder Wettbewerb kann den langsameren Übergang der Nutzer vom illegalen zum legalen Cannabismarkt bedeuten.
- Das Modell verschafft Gruppen, die unverhältnismäßig stark durch die Auswirkungen der Prohibition geschädigt wurden, keinen Raum, um sich in der Branche selbstständig machen zu können.

7. Produktion und Vertrieb legal reguliert – mit einer begrenzten Beteiligung privater Akteure

Legal, regulierter Markt mit Staatsmonopol auf bestimmte Elemente des Marktes – am ehesten auf der Ebene des Einzelhandels – wobei jedoch die Beteiligung privater Akteure (entweder kommerzieller Akteure, Sozialunternehmen oder nichtkommerzieller Akteure) in den anderen Bereichen des Marktes zugelassen wird (z. B. in der Produktion)

Beispiele

- Einige verschiedene Alkohol- und Tabakregulierungen³⁵
- Uruguays Modell der legalen Cannabisregulierung (wo eine staatliche Behörde die einzige Abnehmerin von lizenzierten Herstellern sowie die einzige Lieferantin an lizenzierte Apotheken ist)
- Quebec, Nova Scotia, Nordwest-Territorien und Prinz-Edward-Insel in Kanada (New Brunswicks staatlich kontrollierter Einzelhandelszweig wird aktuell ausgeschrieben)³⁶
- Das „Modell des regulierten Marktes“ von Borland (siehe **Kapitel 2a: Produktion** für eine vertiefende Diskussion)

Vorteile

- Kommerzielle Aktivitäten und Wettbewerb können in einigen Bereichen des Marktes Innovationen, Effizienzsteigerungen und Verbesserungen der Produktqualität vorantreiben.
- Dieses Modell ermöglicht der Regierung, die direkte Kontrolle über Teilbereiche des Marktes zu behalten, sodass sichergestellt werden kann, dass sie im Einklang mit den Zielen der Regulierung arbeiten.³⁷
- Generiert Steueraufkommen

Nachteile

- In Bezug auf die monopolisierten Elemente des Marktes, siehe die in **Modell 6** dargelegten Probleme
- Gefahr der Überkommerzialisierung und des Lobbyismus kommerzieller Interessen aus den Teilbereichen, in denen Wettbewerb zugelassen wird

³⁵ Beispiele sind: „Systembolaget“ in Schweden, „Alko“ in Finnland, „Vinbúð“ in Island, „Vinmonopolet“ in Norwegen, „SAQ“ in Quebec, Kanada, und die „LCBO“ in Ontario, Kanada.

³⁶ Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

³⁷ Siehe: Room R. and Cisneros Örnberg, J (2019) Government monopoly as an instrument for public health and welfare: lessons for cannabis from experience with alcohol monopolies, Int J Drug Policy 74, pp 223–8; Her, M., et al. (1999) Privatizing alcohol sales and alcohol consumption: evidence and implications, Addiction 94, pp 1125–39; Babor T. et al. (2010) Alcohol: No Ordinary Commodity Research and Public Policy, 2nd edn, Oxford University Press

8. Produktion und Vertrieb legal reguliert – mit lizenzierten Produzenten und/oder lizenzierten Verkäufern

Reguliertes Marktmodell, vergleichbar mit vielen bereits bestehenden Modellen für Alkohol und Tabak. Die Einzelheiten des Lizenzierungs- und Regulierungsrahmens können in Bezug auf die Kontrolle von Produkten, Verkäufern, Einzelhandelsgeschäften, Marketing und Marktzugang stark variieren. Bei den lizenzierten Akteuren kann es sich dennoch um gemeinnützige oder Sozialunternehmen handeln, wie in **Modell 7**, und zugleich können parallel Genossenschaften bzw. Anbauclubs zugelassen werden.

Beispiele

- Einige verschiedene Regulierungssysteme für Alkohol und Tabak
- Modelle der Cannabisregulierung in den meisten US-Bundesstaaten, in denen Cannabis legalisiert wurde, und in mehreren kanadischen Provinzen, einschließlich Manitoba, Ontario sowie Neufundland und Labrador

Vorteile

- Der Wettbewerb kann die Qualität des Angebots, Innovationen und Effizienz fördern und die Nutzer schneller zum Übergang in den legalen Markt bewegen.
- Die Regierung behält sich die Möglichkeit vor, in entscheidende Bereiche des Marktes einzugreifen und die Risiken einer übermäßigen Kommerzialisierung zu verringern.
- Die Preise können direkt durch das Festsetzen von Mindestpreisen und indirekt durch unterschiedliche Steuersätze kontrolliert werden.
- Ermöglicht die Entwicklung von Programmen für Chancengleichheit, um Bevölkerungsgruppen, die unverhältnismäßig stark durch die Strafverfolgung unter der Prohibition geschädigt wurden, in den Markt zu integrieren.

Nachteile

- Risiko einer Überkommerzialisierung (und dadurch steigenden Konsums oder gesundheitlicher Schäden) im Falle einer unzureichenden Regulierung von Einzelhandelsverkäufen und ihrer Vermarktung
- Ohne eine adäquate Regulierung besteht das Risiko der Eroberung des Marktes durch eine kleine Anzahl von Unternehmen, was für den Anspruch an Chancengleichheit unzutraglich wäre.
- Im Falle einer marktdominierenden Stellung von privatwirtschaftlichen Konzernen erlangen die Akteure weitreichende Möglichkeiten zur politischen Einflussnahme und könnten hierdurch auf profitorientierte Änderungen der Regulierung hinwirken, die im Widerspruch zu den Zielen der Öffentlichen Gesundheit stehen.

9. Weitestgehend unregulierter, kommerzieller Markt

Weitestgehend unregulierter, legaler Markt bzw. das „Supermarktmodell“, in dem Produkte, so wie Lebensmittel und Getränke, nur grundlegenden Qualitätsstandards und Produktregulierungen unterliegen. Anbieter haben die Option freiwilliger Selbstkontrollen.

Beispiele

- Regulierung von Koffein-Produkten

Vorteile

- Minimaler behördlicher Aufwand und Kosten
- Minimaler staatlicher Eingriff in die privatwirtschaftlichen Freiheiten
- Der Wettbewerb dürfte die Preise für die Nutzer senken

Nachteile

- Das Modell verlässt sich auf die freiwillige Selbstkontrolle der Anbieter; die Erfahrung mit unregulierten Alkohol- und Tabakmärkten legt jedoch nahe, wie unwahrscheinlich es ist, dass gewinnorientierte Unternehmen von sich aus im besten Interesse der Öffentlichen Gesundheit und des Gemeinwohls handeln.
- Erhöhtes Risiko der Überkommerzialisierung und hohe Wahrscheinlichkeit der Eroberung des Marktes durch wenige große Konzerne auf Kosten kleinerer Unternehmen
- Sinkende Preise und unregulierte Vermarktung könnten zu vermehrtem oder unbedachtem Konsum und gesundheitlichen Schäden führen

Die Lehren aus den Erfolgen und Versäumnissen in der Alkohol- und Tabakregulierung

Alkohol und Tabak sind die am meisten genutzten Drogen, deren Produktion, Verkauf und Gebrauch in den meisten Ländern legal ist.³⁸ Sie sind weltweit Gegenstand verschiedener politischer Maßnahmen, die vom Totalverbot über unterschiedliche Regulierungsmodelle hin zu unregulierten, freien Märkten reichen. Sie liefern wertvolle Erkenntnisse für die Entwicklung wirksamer Modelle für die Regulierung von Cannabis und ziehen sich als roter Faden durch dieses Handbuch.

Zwischen Alkohol, Tabak und Cannabis gibt es – hinsichtlich Wirkung, Risiko, Konsumform und Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse in die derzeitigen oder empfohlenen politischen

³⁸ Abgesehen von Koffein

Maßnahmen – grundlegende Gemeinsamkeiten, aber auch bedeutende Unterschiede. Die Lehren aus den politischen Erfahrungen mit diesen Drogen sollten bei der Cannabisregulierung also berücksichtigt werden.

Ein wichtiger Unterschied zwischen der Reform der Alkohol- und Tabakregulierung und den Bestrebungen zur Regulierung derzeit illegaler Drogen besteht darin, dass die Konzeption der Politik von einem ganz anderen Ausgangspunkt erfolgt.

Ein in der Literatur zur Alkohol- und Tabakpolitik wiederkehrendes Thema ist der Konflikt zwischen der Politik zum Schutz der Öffentlichen Gesundheit und der Alkohol- und Tabakindustrie als eine von kommerziellen Interessen geleitete Branche. Dies gibt mit Blick auf die Cannabispolitik und die rechtlichen Reformen Anlass zur Sorge. Kommerzielle Produzenten und Anbieter von Alkohol- und Tabakprodukten betrachten als gewinnorientierte Unternehmen ihre jeweiligen Märkte hauptsächlich aus kommerzieller und nicht aus gesundheitspolitischer Perspektive; denn nur selten tragen sie die Folgekosten eines problematischen Gebrauchs.³⁹ Es liegt auf der Hand, dass ihre vorrangige Motivation – und in vielen Ländern auch ihre rechtmäßige Pflicht gegenüber ihren Anteilseignern – darin besteht, die größtmöglichen Gewinne zu erzielen. Dies lässt sich am besten durch die Maximierung des Gebrauchs erreichen, sowohl in Bezug auf die Gesamtbevölkerung als auch in Bezug auf den Pro-Kopf-Konsum sowie durch die Förderung des Einstiegs neuer Nutzer. Der Großteil eines solchen Produktverbrauchs ist oft mit einem problematischen oder abhängigen Gebrauch verbunden. Das heißt, dass das Ziel der Konsummaximierung in direktem Konflikt mit dem Ziel der Verbesserung der Öffentlichen Gesundheit steht. Fragen der Öffentlichen Gesundheit erhalten erst dann Aufmerksamkeit, wenn sie den Absatz zu beeinträchtigen drohen und sind gegenüber den Zielen der Gewinnmaximierung prinzipiell zweitrangig.

³⁹ Das Tobacco Master Settlement Agreement von 1998 in den USA ist ein Beispiel für diese Entwicklung.
https://en.wikipedia.org/wiki/Tobacco_Master_Settlement_Agreement

Beide Branchen versuchen, sich einer staatlichen Kontrolle so weit wie möglich zu entziehen. Bei Tabak hat sich die Situation in einigen Ländern jedoch deutlich geändert, bei Alkohol hingegen weniger. Im Fall von Alkohol und Tabak versuchen die politischen Entscheidungsträger also – gegen den Widerstand einer gut organisierten, groß gewachsenen, kommerziell-getriebenen Lobby – ausreichende oder optimale rechtliche Rahmenbedingungen auf bereits fest etablierte und kulturell verankerte legale Märkte rückwirkend anzuwenden.

Im Gegensatz dazu bietet Cannabis den meisten Ländern die Chance auf einen Neuanfang; eine Chance, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen und unregulierte, illegale Märkte durch Regulierungsmodelle zu ersetzen, die von Anfang an auf den Grundsätzen der Öffentlichen Gesundheit und des Gemeinwohls beruhen – ohne große legale, kommerzielle Industrie, die sich Reformen widersetzen oder Prioritäten verzerren könnte. Anders verhält es sich in Ländern mit etablierten medizinischen Cannabismärkten, in denen Unternehmen die Regulierung zwar manchmal als notwendig für ihr Überleben begrüßen, sich ihr aber in anderen Fällen, wenn eine Regulierung des nichtmedizinischen Marktes ihre wirtschaftlichen Interessen bedroht, entgegenstellen. Einerseits können etablierte medizinische Märkte als vorteilhaft gelten, da sie einen Pool erfahrener Unternehmen mit ausreichend Ressourcen und Fachkenntnissen für eine reibungslose Expansion in den nichtmedizinischen Einzelhandel bieten. Angesichts dessen haben einige US-Bundesstaaten versucht, bei der Erteilung von Lizenzen für nichtmedizinische Märkte den bestehenden medizinischen Unternehmen Vorrang zu geben. Dieses Vorgehen schafft jedoch andererseits erhebliche Hürden für eine neue und vielfältige Marktbeteiligung und hält den Marktzutritt kleinerer Unternehmen – welche die lokalen Strukturen im Vergleich zu den größeren Akteuren, die bereits im medizinischen Bereich tätig sind, wahrscheinlich besser repräsentieren – begrenzt.

Ein weiterer Faktor, der den Neuanfang einer Regulierung verkompliziert, zeigt sich besonders deutlich in Kanada, wo einige Unternehmen bereits immens von den gerade erst entstehenden

nichtmedizinischen Cannabismärkten profitieren. Es gibt inzwischen bereits mehrere Hersteller, die auf fünf Kontinenten tätig sind, und versuchen, wo immer sich die Gelegenheit auftut, in den medizinischen und nichtmedizinischen Markt zu expandieren. Dies ist eine Realität, der sich die Regulierenden neuer Märkte stellen müssen. Wenn sie kleineren oder einheimischen Produzenten Vorrang geben wollen, müssen sie von Anfang an proaktiv eingreifen. Andernfalls können große, etablierte Produzenten die neuen Märkte mit den nötigen finanziellen Mitteln schnell dominieren.⁴⁰ Dies stellt besonders für Länder mit niedrigen und mittleren Einkommen, die anfälliger für aggressiv expandierende Konzerne aus dem Globalen Norden sind, eine Herausforderung dar. Eine damit verbundene Herausforderung ist zukünftig möglicherweise das Ausmaß an Investitionen großer Alkohol- und Tabakunternehmen in die neu entstehenden Cannabismärkte (siehe **Kapitel 3b: Einflussnahme durch marktdominierende Konzerne**).

Abbildung 1 zeigt die Bewegung der jüngsten Reformen der Alkohol- und Tabakregulierung als Abkehr vom kommerzielleren Ende des Spektrums (auf der rechten Seite der x-Achse) und Hinwendung zu den optimalen Regulierungsmodellen in der Mitte. Es ist daher nur konsequent, eine verbesserte oder intensivere Regulierung von Alkohol und Tabak ebenso wie die Legalisierung und verantwortungsvolle Regulierung von Cannabis (und/oder bestimmter anderer derzeit illegaler Drogen) zu fordern. Es geht um die Anwendung derselben evidenzbasierten Grundsätze der Öffentlichen Gesundheit und der Schadensminimierung auf alle Drogen und die Entwicklung des jeweils am besten geeigneten Maßes der öffentlichen Kontrolle. Die Annäherung der Regulierungsansätze für Cannabis, Alkohol und Tabak ist bereits im Gange und wird in den kommenden Jahren einen wesentlichen Teil drogenpolitischer Diskurse ausmachen.

⁴⁰ Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform.
<https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

Den richtigen Mittelweg finden

Ein Hauptthema sind hierbei die widersprüchlichen Prioritäten, die bei der Entwicklung und Umsetzung eines Cannabisregulierungsmodells immer wieder auftreten. Diese Widersprüche müssen sorgsam gehandhabt und die Prioritäten und Ziele der verschiedenen Interessengruppen und Beteiligten frühzeitig koordiniert werden. Es braucht des Weiteren eine vorausschauende Begleitung und Evaluation der Entwicklungen, um auf dieser Grundlage fortwährend den richtigen Mittelweg ausloten zu können. Wo es sich als notwendig herausstellt, sollte über die verfügbaren politischen Hebel verhältnismäßig reagiert und nachreguliert werden.

1. Privatwirtschaftliche Interessen vs. Öffentliche Gesundheit

Eine grundlegende Herausforderung bei der Regulierung von Drogen ist der Umgang mit den oft widersprüchlichen Zielen der Wirtschaft und der Öffentlichen Gesundheit. Unternehmen sind natürlich grundsätzlich bestrebt, ihre Gewinne zu steigern und bewerben im Zweifel das Produkt und die Konsummuster mit den höchsten Gewinnspannen. Dies steht im Widerspruch zu den Zielen der Öffentlichen Gesundheit, die durch Maßnahmen der Schadensminimierung den Konsum reduzieren oder zur Verwendung weniger riskanter Produkte auf weniger riskante Art und Weisen anregen möchten. Je nachdem, wie der Markt strukturiert ist, sollten die politischen Entscheidungsträger die Beteiligung profitorientierter Unternehmen so begrenzen, dass die Vorteile hinsichtlich Investitionen, Innovationen und Effizienz genutzt und gleichzeitig die potenziellen Kosten – vor allem in Form negativer Auswirkungen auf die Öffentliche Gesundheit, die Umwelt oder andere externe Effekte – vermieden oder reduziert werden.

Dieses Spannungsfeld muss bei der Ausarbeitung eines Cannabisregulierungsmodells berücksichtigt werden: Sowohl der Gesamtumfang der staatlichen Markteingriffe als auch spezifische Fragen wie Lizenzierung, Preisgestaltung und Besteuerung müssen verhandelt und Kompromisse gefunden werden.

2. Regulierte vs. verbleibende illegale Märkte

Wenn ein Regulierungsmodell zu eng gefasst ist – z. B., wenn die Preise zu hoch, die Kontrollen zu aufwendig oder die Produkte nicht in der nachgefragten Menge lieferbar sind – kann die Nachfrage nicht ausreichend über das legale Angebot gedeckt werden. Infolgedessen bleiben die Voraussetzungen für einen parallelen illegalen Markt, mit allen entsprechenden Risiken, bestehen. Ist das Modell hingegen nicht eng genug gefasst, entsteht ein unkontrollierter kommerzieller Markt, der neue Risiken schafft und die Möglichkeiten zur Eindämmung stark einschränkt. Zu den weiteren Faktoren, die sich auf den verbleibenden illegalen Markt auswirken, gehören bisherige quasi-legale Märkte, die sich über längere Zeit etablieren konnten, und das Fehlen nahegelegener Einzelhandelsgeschäfte (oder alternativ von Onlinehandel): Als Gründe für den großen weiterhin bestehenden illegalen Markt Kaliforniens gelten die weitreichenden kommunalen Verbote des Cannabis-Einzelhandels (in 76% der Gemeinden) und die großen, bereits etablierten illegalen und quasi-legalen Märkte, die aus zwanzig Jahren mit medizinischem Markt hervorgegangen sind.⁴¹

Die „Eroberung des Marktes“ („Capturing the market“) war bei den Regulierungen in Kanada und den USA ein Thema von großem, medialem Interesse. Bestehende Nutzer zu motivieren, von illegalen auf legale Bezugsquellen umzusteigen, ist zwar eindeutig ein wesentliches, jedoch nicht das einzige Ziel einer legalen Regulierung; Maßnahmen zur Übernahme des illegalen Marktes müssen mit anderen Zielen, einschließlich der Förderung der Öffentlichen Gesundheit, abgewogen werden. Die Beschäftigung mit Prozentsätzen von Marktanteilen birgt die Gefahr, einen umfangreichen Prozess zu stark zu vereinfachen. Werden neue gesetzliche Rahmenbedingungen eingeführt, kann es mehrere Jahre in Anspruch nehmen, bis sich das Verhalten der Nutzer ändert und sich neue kulturelle Normen und Marktverhältnisse etabliert haben.

⁴¹ Siehe: McGreevy, P (2019) California now has the biggest legal marijuana market in the world. Its black market is even bigger. LA Times 15th August.
<https://www.latimes.com/california/story/2019-08-14/californias-biggest-legal-marijuana-market>;
 Halperin, A. (2019) Can legal weed ever beat the black market?, The Guardian 18th March.
<https://www.theguardian.com/society/2019/mar/17/legal-weed-black-market-california-gavin-newsom>

Diese vorsichtige Gratwanderung zeigt sich bereits in den kanadischen Erfahrungen mit der Regulierung. Nach einem Jahr wurde geschätzt, dass etwa ein Drittel der Nachfrage durch legale Quellen gedeckt wird (mit erheblichen Unterschieden zwischen den Provinzen) – eine Zahl, die in einigen Kreisen Kritik hervorrief, in anderen jedoch als stetiger Fortschritt gewürdigt wurde.⁴² Zu den Faktoren, die als Hemmnisse für den Ausbau des legalen Marktes angeführt wurden, gehören gut etablierte illegale und quasi-legale Versorgungsnetze, die schlechte Verfügbarkeit im Einzelhandel in manchen Provinzen sowie die Beanstandungen hinsichtlich der Qualität zahlreicher neuer legaler Cannabisprodukte. Ein besonders großes Problem war die Preisgestaltung: Aus den Umfragedaten ging hervor, dass Ende 2019 lizenzierte Anbieter im Durchschnitt 80% mehr verlangten als nichtlizenzierte.⁴³

Übermäßig hohe Preise werden die Verbraucher verständlicherweise nicht dazu veranlassen, auf legale Quellen umzusteigen und steigende Preisunterschiede könnten sie sogar in die andere Richtung treiben. Wäre das legale Cannabis in Kanada von Anfang an deutlich günstiger gewesen, hätte man den illegalen Markt vermutlich bereits stärker verdrängt, eine zu niedrige Preisgestaltung hätte jedoch womöglich größere Risiken mit sich gebracht, bspw. eine Zunahme des Erstgebrauchs und des gesamten Konsums. Derartige Tendenzen wurden bereits in der Tabakpolitik festgestellt. Preiserhöhungen können nachweislich dazu beitragen, den Gebrauch, insbesondere bei jungen Menschen, zu verringern und gleichzeitig aber wiederum Anreize für die Umgehung von Vorschriften durch Schmuggel und Fälschungen schaffen (auch wenn dieses Risiko von der Tabakindustrie oft überzeichnet wird). Im Falle Kanadas zeigt sich ebenfalls deutlich, dass sich die Markterschließung stetig in die richtige Richtung bewegt – wenn auch langsamer, als es sich einige wünschen würden. Eine sorgfältige Planung in Verbindung mit einer zweckmäßigen Beobachtung des Marktes und von Konsumgewohnheiten kann dafür sorgen, Risiken zu verringern und

⁴² Siehe: Armstrong, M. (2020) Legal cannabis market shares during Canada's first year of recreational legalisation, Int J Drug Policy 88. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0955395920303662?via%3Dihub>

⁴³ Slade, H (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

die richtige Balance zwischen den widersprüchlichen Prioritäten zu halten.

3. Verhältnismäßige Angleichung an den öffentlichen Umgang mit Alkohol und Tabak vs. evidenzbasierte Politik

Es ist möglich, oder vielmehr der wahrscheinliche Fall, dass Cannabisregulierungsmodelle wesentlich strikter ausfallen als die derzeitigen Modelle für Alkohol und vielerorts Tabak. Wir sehen dies bereits bei den Regulierungsmodellen in den USA, Kanada und Uruguay. Es hängt zum Teil damit zusammen, dass neue Modelle politisch vertretbar sein müssen; der kulturelle Wandel von Cannabis als verbotener Pflanze zu einem Produkt, das in lokalen Geschäften erhältlich sein soll, wird von Gesetzgebern oft mit großer Vorsicht angegangen. Diese Vorsicht spiegelt sich beispielsweise im uruguayischen Modell wider, bei dem sich Nutzer registrieren lassen müssen, um Cannabis in einer Apotheke zu erwerben.

Es ist unerlässlich, dass Kontrollmechanismen verhältnismäßig angewandt und wissenschaftlich begründet werden, wie in jedem anderen Politikfeld auch. Dies war bei den neuen Mechanismen zur Cannabisregulierung nicht immer der Fall. Die Bestrebungen, die Altersgrenze für den Zugang zu Cannabis in Quebec auf 21 Jahre anzuheben (für Alkohol und Tabak liegt sie bei 18 Jahren) sind offenbar eher politisch motiviert, als dass sie sich auf bestimmte wissenschaftliche Erkenntnisse stützen und bergen die Gefahr, dass junge Menschen dem Alkohol und Tabak den Vorzug geben könnten. Aber auch der Umstand, dass die Strafen für Cannabisdelikte und Verstöße gegen Vorschriften deutlich härter ausfallen als für entsprechende Verhaltensweisen im Zusammenhang mit Alkohol, scheint eher auf politischen Erwägungen als auf Fakten zu beruhen. Dennoch basieren viele der Vorschriften, die den Akteuren des kanadischen Cannabismarktes auferlegt werden (bspw. in Bezug auf die Verpackung), auf einem gesundheitspolitischen Ansatz, von dem die Alkohol- und Tabakpolitik profitieren könnte. Auch hier handelt es sich um einen Balanceakt, wobei aber die bloße Tatsache, dass Kontrollmechanismen in bestimmten Bereichen strenger gehandhabt werden als bei Alkohol und Tabak, nicht zwangsläufig bedeuten

muss, dass sie unverhältnismäßig sind: Es ist auch möglich, dass die Regelungen für Alkohol und Tabak nicht ausreichen.

Manche mögen dies als „unfair“ erachten, insb. in Anbetracht der vergleichsweisen Schädlichkeit der drei Drogen für die Gesundheit. Es ist jedoch sinnvoller, die sich abzeichnende Cannabisregulierung als eine Gelegenheit zu betrachten, bewährte Vorgehensweisen im Umgang mit Drogen unter Beweis zu stellen. Wenn sich ein evidenzbasierter und auf die Öffentliche Gesundheit ausgerichteter Ansatz zur Cannabisregulierung praktisch als wirksam erweist, könnte dies einen Anreiz für Verbesserungen bei der Alkohol- und Tabakregulierung geben bzw. Prozesse beschleunigen und zudem nützliche Präzedenzfälle für andere illegale Drogen und ihre womöglich legale Regulierung in der Zukunft schaffen.

4. Neue kommerzielle Akteure vs. durch das Verbot besonders geschädigte Gemeinschaften

Die Schritte der Cannabislegalisierung in Nordamerika haben gezeigt, wie wichtig es ist, in einem regulierten Kontext für Chancengleichheit zu sorgen und welche Möglichkeiten es hierzu gibt. Einige US-Bundesstaaten haben sich bspw. proaktiv darum bemüht, diese durch eine Reihe von Maßnahmen zu erreichen, darunter: die Tilgung von Vorstrafen für frühere Cannabisdelikte; die Bemessung der Gebühren für die Beantragung von Lizenzen daran, dass die Barrieren für den Marktzutritt klein sind; die Begrenzung der Lizenzen pro Unternehmen, um Monopolbildung zu verhindern; und die vorrangige Bereitstellung von Lizenzen für Personen aus wirtschaftlich und gesellschaftlich benachteiligten Gemeinschaften, die unverhältnismäßig stark durch die Strafverfolgung geschädigt wurden. Unregulierte Absatzmärkte tendieren unweigerlich zur Marktführerschaft großer, profitorientierter Anbieter. Dies ist bereits auf den noch jungen Cannabismärkten in Kanada eingetreten, wo kleinere Unternehmen durch die Dominanz mehrerer großer, staatlich lizenzierter Produzenten ins Abseits gedrängt wurden.

Die Reform von Cannabisgesetzen darf nicht von der Tatsache entkoppelt werden, dass das Cannabisverbot als eine Methode

der rassistischen Repression entstanden ist. Die Geschichte der Prohibition – jahrzehntelange unverhältnismäßige Kriminalisierung und wirtschaftliche Ausgrenzung marginalisierter Gemeinschaften – darf nicht übergangen, sondern muss entschädigt werden. Das Prinzip, dass die natürliche Eigendynamik eines Marktes nicht ungehindert ablaufen darf, ist dabei von zentraler Bedeutung. Stattdessen muss das Regulierungssystem aktiv auf die Förderung sozialer Gerechtigkeit hinarbeiten und dafür sorgen, dass historisch belastete Gemeinschaften in den Prozess der Politikentwicklung einbezogen werden und einen Teil des Marktes einnehmen. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die Gesetzgebung in Massachusetts, die von der Kommission zur Cannabiskontrolle („Cannabis Control Commission“) verlangt, die Marktbeteiligung durch von der Prohibition unverhältnismäßig stärker geschädigten Gruppen auf sinnvolle Weise zu gewährleisten.⁴⁴

Das ist jedoch leichter gesagt als getan, wie die gutgemeinten, aber erfolglosen Versuche in zahlreichen US-Bundesstaaten zeigen. Im Jahr 2020 gab es in fast allen Staaten, die den Handel legalisierten, Programme zur Schaffung von Chancengleichheit, doch die Branche ist nach wie vor überwiegend *weiß*.⁴⁵ Dies verdeutlicht, dass die Regulierung kein „Allheilmittel“ für soziale Gerechtigkeit ist und dass es proaktive Bemühungen braucht, um den Anspruch an Chancengleichheit von Anfang an gesetzlich zu verankern und für die Verwirklichung und Beibehaltung laufende Anstrengungen und Ressourcen erforderlich sind.

5. Unterschiedliche Vorstellungen von Freiheit und Autonomie

Jede Regulierung bedeutet ein gewisses Maß an Einschränkung der individuellen Freiheit. Wenn das Ziel ein für alle zugänglicher Markt ist, kommt es nicht auf die Frage an, ob wir regulieren sollten, sondern

44 Siehe: Commonwealth of Massachusetts (2017) Acts 2017, Chapter 55: An Act to Ensure Safe Access to Marijuana. <https://malegislature.gov/laws/sessionlaws/acts/2017/chapter55>

45 Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/product/alterd-states-cannabis-regulation-in-the-us/>; Yzola, A. (2020) The legal cannabis industry is exploding, but overwhelmingly run by white owners, Insider 17 August. <https://www.insider.com/how-big-weed-became-rich-white-business-2019-12>

wo die Grenzen für gerechtfertigte Eingriffe liegen. Es handelt sich hierbei um ein zentrales politisches Problem, das nicht übersehen werden sollte. Die klassische liberale Position lautet, dass der Staat nicht in private Verhaltensweisen eingreifen sollte, solange diese nicht nachweislich anderen Menschen schaden. Die Position der „Öffentlichen Gesundheit“ besagt dagegen, dass ein gewisses Maß an zusätzlichen Einschränkungen gerechtfertigt ist, wenn hierdurch die Bürger vor Gesundheitsrisiken oder auch dem unerwünschten Druck durch kommerziellen Einfluss bewahrt werden können. Die Extreme der jeweiligen Seiten sind entweder die Vernachlässigung staatlicher Pflichten (und die Übergabe der Kontrolle an profitmaximierende Unternehmen) oder die inakzeptable Einmischung eines paternalistischen Staates (einschließlich selbsternannter Hüter der Öffentlichen Gesundheit) in Aspekte des Privatlebens, in denen er nichts zu suchen hat.

Es gibt natürlich keine „richtige“ Antwort auf diese Frage. Es gibt unter den Befürwortern von Cannabisreformen jene Personen, die in erster Linie den Schutz von individuellen Rechten anstreben, andere, die durch die Aussicht auf ein kommerzielles Potenzial motiviert sind und wieder andere, deren Schwerpunkt auf der Förderung der Öffentlichen Gesundheit liegt. *Transform* erkennt zwar die Berechtigung liberaler Argumente an, betrachtet Drogenpolitik jedoch durch die Brille der Öffentlichen Gesundheit und hebt folglich politische Lösungen hervor, bei denen der Kompromiss zwischen persönlicher oder kommerzieller Freiheit und dem Schutz der Öffentlichen Gesundheit zugunsten letzterer ausgerichtet ist.

Bei der Regulierung von Cannabis geht es um das Abwägen von Prioritäten, das Ermitteln funktionierender Maßnahmen, das Beibehalten von Flexibilität und das Treffen verantwortungsvoller, informierter Entscheidungen auf der Grundlage einer rationalen und kontinuierlichen Bewertung von Risiken und möglichen Vorteilen. Um es jedoch noch einmal hervorzuheben: Die Geschichte der Tabak- und Alkoholregulierung legt nahe, dass es zumindest anfangs klug ist, im Zweifel übermäßige Einschränkungen einzuführen und ggf. später, wenn es sich als gerechtfertigt herausstellt, Maßnahmen zurückzunehmen, anstatt umgekehrt um eine Verschärfung einer unzureichenden

Reglementierung zu ringen, nachdem diese eingeführt und verankert wurde. Das Öffnen der „Büchse der Pandora“ würde bedeuten, dass sich Marktdynamiken rasant etablieren; wenn Märkte erst einmal in Gang gekommen sind, ist es weitaus schwieriger, eine Politik nachzubessern. Dies liegt mitunter daran, dass nach einer Lizenzvergabe und Eröffnung von Einzelhandelsgeschäften eine große Zahl an Akteuren versuchen wird, im Sinne ihrer Interessen auf die Ausgestaltung der Regulierung hinzuwirken – was im Laufe der Zeit unweigerlich einen Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung hätte.

Die Chance eines Neuanfangs sollte darüber hinaus dafür genutzt werden, die wesentlichen Ziele der Regulierung, die zu Beginn dieses Kapitels erörtert wurden, von Anfang an zu benennen, in den Vordergrund zu stellen und ihre wirksame Umsetzung vor auszuplanen. Diese Hauptziele können rückwirkend nicht ohne Weiteres realisiert werden, nachdem ein Markt ins Laufen gekommen ist. Im US-Staat Washington beispielsweise wurden die nachträglichen Versuche, die Branche vielfältiger zu machen und die Marktbeteiligung geschädigter Gemeinschaften zu fördern, durch die Tatsache, dass zu jenem Zeitpunkt keine neuen Lizenzanträge für den Verkauf und die Produktion mehr angenommen wurden, drastisch untergraben. Mit einer Verankerung des Ziels der Chancengleichheit im ursprünglichen Gesetz hätte es weniger problematisch verlaufen können.

Fortschritt auf Basis dessen, was bekannt und nicht bekannt ist

Zwar lassen sich aus den Erfahrungen mit der Alkohol- und Tabakregulierung sowie den rasch wachsenden Erkenntnissen über weltweite Neuerungen in der Cannabispolitik wichtige Schlüsse ziehen, doch sind einige Fragen zur Regulierung von Cannabis auch noch ungeklärt. Die Forderung, ein voll funktionsfähiges Regulierungsmodell zu erarbeiten – in den meisten Ländern praktisch von null an – ist in der Sozialpolitik höchst ungewöhnlich und in der Drogenpolitik nahezu einzigartig. Genau deswegen wurde den bahnbrechenden Regulierungsbestrebungen in Kanada, den USA und Uruguay international so viel Aufmerksamkeit (und Skepsis) entgegengebracht. Jede politische Innovation birgt ein

gewisses Maß an Unvorhersehbarkeit und Risiken in sich. Mit dem, was bereits bekannt ist, lassen sich jedoch fast alle Risiken einer Cannabisregulierung in vernünftigem Maße vorhersehen und abmildern. Wie bei der Entwicklung jeder öffentlichen Politik sollte der Fortschritt auf fundierten Untersuchungen, Evaluationen und der Bereitschaft beruhen, Maßnahmen bei Bedarf anzupassen und mit Bedacht auf Erfolge und Misserfolge zu reagieren.

Wie bereits dargelegt, besteht das deutlichste Risiko in einer Überkommerzialisierung und Untergrabung der Ziele der Öffentlichen Gesundheit durch profitmaximierende privatwirtschaftliche Aktivitäten. Diese Beobachtung hat einen Großteil unserer Überlegungen für diesen Leitfaden geprägt und, wie die nachfolgenden Kapitel zeigen werden, unseren Ansatz stark beeinflusst. Wir sind überzeugt, dass die Drogenpolitik der Öffentlichen Gesundheit und dem Wohlergehen der Bevölkerung dienen sollte, nicht den Interessen der Wirtschaft. Wenn die beiden einander ergänzen – und das ist durchaus möglich – ist das völlig in Ordnung. Aber wenn es eine einzige Botschaft gibt, die politische Entscheidungsträger aus diesem Leitfaden mitnehmen sollten, dann ist es die, dafür zu sorgen, dass die zentrale gesetzgeberische Kompetenz bei den Gesundheitsbehörden verbleiben muss und nicht bei Unternehmen oder ihren Vertretern. Die Bilanz der Selbstregulierung durch die Wirtschaft ist selbst bei herkömmlichen Produkten bestenfalls dürftig. Und Drogen, selbst vergleichsweise risikoärmere, wie Cannabis, sind keine herkömmlichen Produkte. Die einzigartigen Herausforderungen, die Drogen mit sich bringen, rechtfertigen ein anderes und größeres Maß an staatlicher Intervention – insbesondere angesichts der Neuartigkeit der legalen Cannabismärkte in der derzeitigen Anfangsphase und unseres verhältnismäßigen Mangels an Erfahrungswerten über ihre Funktionsweise und Auswirkungen. Wie bereits im Zusammenhang mit der oben erwähnten „Büchse der Pandora“ beschrieben, ist es viel einfacher, Vorschriften zu lockern, wenn eine sorgfältige Evaluation ergeben sollte, dass sie überflüssig sind, als neue Beschränkungen durchzusetzen, die zu Spannungen mit Unternehmen und Nutzern führen würden.

Es gibt keine perfekten Lösungen; Kompromisse sind unvermeidlich und kein Beteiligter wird alles bekommen, was er möchte. Es wird immer Herausforderungen geben, die es zu bewältigen gilt, nicht zuletzt, weil sich das politische Umfeld mit der Zeit verändert. Es bietet sich allerdings die einzigartige Chance, die Weichen für ein neues drogenpolitisches Paradigma zu stellen und die praktischen und ideologischen Fehler aus der Ära der Prohibition hinter sich zu lassen.

Die zentralen Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- Es gilt, ein Gleichgewicht zwischen der Dringlichkeit der Umsetzung von Reformen und den Risiken eines übereilten Vorstoßes zu finden. Welche Schritte ein Land unternimmt, hängt von der Beschaffenheit des existierenden Cannabismarktes, den rechtlichen Voraussetzungen sowie dem sozialen und politischen Kontext ab. Cannabispolitische Vorreiter werden zweifellos mit anderen Herausforderungen konfrontiert sein als diejenigen, die später nachziehen. Es gibt weder ein Patentrezept noch ein Allheilmittel.
- Die Cannabisregulierung sollte nicht losgelöst von der Geschichte der Prohibition vorgenommen werden – dies betrifft insbesondere die unverhältnismäßigen Auswirkungen auf Schwarze Personen, People of Color und weitere Minderheiten. Das heißt, dass die Schäden, welche durch die frühere Cannabispolitik verursacht wurden, ausgeglichen und ein gerechter Zugang zu den Vorteilen des künftigen Cannabismarktes geschaffen werden müssen. Zwei entscheidende Maßnahmen hierfür sind die Tilgung von Vorstrafen (was automatisiert erfolgen und nicht von individuellen Anträgen der jeweiligen Personen abhängen sollte – siehe [Kapitel 3a](#)) und die Entwicklung von Programmen für Chancengleichheit zur Erleichterung des Marktzutritts für durch die Prohibition unverhältnismäßig stark geschädigte Gemeinschaften und Personen (siehe [Kapitel 2g](#)). Eine weitere Option ist, Überschüsse aus dem neuen Cannabissektor in betroffenen Gemeinschaften anderweitig zu reinvestieren.

- Die zuständigen Behörden sollten eine unabhängige Kommission engagieren, die sich aus nationalen und internationalen Experten und Personen mit gelebten Erfahrungen zusammensetzt, um die wesentlichen Problembereiche zu ermitteln und umfassende Empfehlungen zur Reform der Cannabispolitik und Gestaltung neuer Regulierungsmodelle zu erarbeiten. Das Fachwissen sollte aus einem breiten Spektrum an Disziplinen stammen, darunter: Öffentliche Gesundheit, Drogenpolitik, internationales und nationales Recht, legale Cannabisproduktion und -regulierung, Landwirtschaft, Umweltwissenschaft sowie Monitoring und Evaluation. Die direkte Beteiligung von Personen mit gelebten Erfahrungen – in Bezug auf Cannabisgebrauch, (legalen und illegale) Cannabismärkte und strafrechtliche Vollstreckung – sollte zwingend festgelegt werden. Diese Sachverständigengruppe kann anschließend in ein ständiges Gremium umgewandelt werden, welches die Einzelheiten der Politik und ihrer Umsetzung beaufsichtigt und Empfehlungen ausspricht.
- Die vorrangigen Zielsetzungen der Regulierung, die in den Grundsätzen zu Beginn dieses Abschnitts dargelegt wurden, müssen sorgfältig abgewogen werden. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die Ziele in Konflikt miteinander geraten. So ist es zwar eine Priorität der Regulierung, die Verbraucher zum Kauf aus legalen Quellen zu ermutigen und damit den illegalen Markt zu verkleinern, doch sollte dies nicht um jeden Preis angestrebt werden. Eine langsamere Entwicklung des legalen Marktes ist gerechtfertigt, wenn andernfalls andere wichtige Ziele gefährdet werden – bspw. der Schutz der Öffentlichen Gesundheit untergraben wird. Dieser Balanceakt kann nur mit einer vorausschauenden, an die anderen Hauptziele gekoppelten Evaluation gelingen.
- Für alle Aspekte des Marktes und seiner Funktionsweise sollten aussagekräftige und messbare Kennzahlen festgelegt werden. Die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der Auswirkungen erfordern die Bereitstellung ausreichender Ressourcen und diese sollten von vornherein gesetzlich zugesichert werden. Weiterreichende Auswirkungen – wie auf Veränderungen der Konsumprävalenz (Häufigkeit/Verbreitung)

oder Konsumgewohnheiten (speziell auf problematischen/ riskanteren Gebrauch und den Gebrauch unter jungen Menschen), Kriminalität im Kontext des illegalen Marktes, staatliche Ausgaben und Steueraufkommen – sollten ebenfalls fortlaufend evaluiert werden. Hierzu sollte die Datenerhebung bereits vor der Eröffnung des Einzelhandels beginnen, um Ausgangswerte zu erlangen, anhand derer sich die Entwicklungen bewerten lassen.⁴⁶ Der Zweck wissenschaftlicher Begleitung ist die regelmäßige Überprüfung der politischen Maßnahmen und insb. etwaiger Änderungen. Sie soll die Voraussetzung für die Flexibilität und Bereitschaft schaffen, die Maßnahmen im Zuge neuer Erkenntnisse anzupassen.

- Es bedarf angemessener institutioneller Kapazitäten, um die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen nach deren Einführung zu gewährleisten. Dies setzt geschultes und erfahrenes Personal in der Verwaltung, Leitung und Aufsicht sowie ausreichende Budgets für die Regulierungsbehörden voraus. In Anbetracht der vielen Bereiche, die von einer Cannabisregulierung betroffen sind, muss entweder eine bestehende Behörde erweitert werden, um die Koordination zwischen allen relevanten staatlichen Stellen zu übernehmen oder eine übergreifende Behörde neu geschaffen werden. Welchen staatlichen Stellen die Regulierungsbehörden unterstellt sein werden, hängt weitgehend von der speziellen Strukturierung des Verwaltungssystems eines Landes ab.
- Es gibt eine Reihe an möglichen Reformen, die innerhalb der Parameter der bestehenden internationalen Verträge durchgeführt werden können, einschließlich der Entkriminalisierung von Eigenbedarfsmengen, mit Regelungen für den Eigenanbau und Cannabis-Anbauclubs (siehe **Kapitel 2a: Produktion**). Solche Maßnahmen können relativ einfach umgesetzt werden und auch wenn ihre positiven Auswirkungen vergleichsweise begrenzt sind, so beweisen sie doch den politischen Willen zur Reform, sind mit keinem großen Verwaltungsaufwand verbunden und werden durch eine aussagefähige und wachsende Evidenz gestützt. Die relativ

⁴⁶ Ein gutes Beispiel hierfür ist die National Cannabis Survey (bundesweite Cannabisumfrage), die von Statistics Canada im Rahmen des kanadischen Gesetzesvorhabens erstellt wurde, doch könnte eine derartige Datenquelle sicherlich noch durch weitere Forschungstätigkeiten ergänzt werden.

einfache Umsetzung dieser entkriminalisierenden Maßnahmen bedeutet auch, dass sie beim Übergang zu anspruchsvoller regulierten Produktions- und Einzelhandelsmodellen ein sinnvoller Zwischenschritt sein können, solange sich die Strukturen zur Lizenzierung und Regulierung noch in der Entwicklung befinden.

- Wenn ein Land willens oder imstande ist, die momentanen Hürden des Völkerrechts – das derzeit eine gesetzliche Regulierung des Cannabisverkaufs für nichtmedizinische Zwecke verbietet – zu überwinden (siehe **Kapitel 3g**), sollte es seine Priorität anfangs darauf legen, die Nachfrage von Erwachsenen so zu decken, wie sie besteht. Das bedeutet für einen legalen Markt in Bezug auf Produktpalette, Preis und Verfügbarkeit in etwa dem bestehenden illegalen Markt zu entsprechen. Jede größere Abweichung von dieser Vorgehensweise wird womöglich unvorhersehbare und ggf. negative Auswirkungen haben. Änderungen des Marktes sollten, ungeachtet der Gründe, immer schrittweise durchgeführt und sorgfältig evaluiert werden.
- Anfangs sollte die Wahl im Zweifel auf restriktivere Modelle und ein höheres Maß an staatlicher Kontrolle fallen, um dann später, wenn sich neue soziale Normen und soziale Kontrollmechanismen im Bereich legaler Cannabismärkte etabliert haben, auf der Grundlage sorgfältiger Evaluation zu weniger restriktiven oder eingreifenden Modellen überzugehen. Aus pragmatischer und politischer Sicht ist dies dem umgekehrten Szenario, bei dem rückwirkend versucht wird, Maßnahmen aufgrund einer unzureichenden Regulierung einzuführen, vorzuziehen.
- In Ländern mit illegalen Cannabismärkten ohne komplexes Sortiment besteht keine Dringlichkeit, von Beginn an ein umfangreiches Angebot an Cannabisprodukten und -dienstleistungen bereitzustellen. Stattdessen sollte man sich für einen funktionalen Einzelhandel mit einer eher begrenzten Palette kontrollierter Qualitätsprodukte entscheiden, sodass in etwa dem derzeitigen illegalen Markt entsprochen wird. Auch hier ist der vorsorgliche Ansatz sinnvoll: Sobald sich das Kernangebot im Einzelhandel etabliert hat und evaluiert wurde, kann eine

vielfältigere Angebotspalette zugelassen werden und dann ggf. auch Konzentrate, Esswaren („Edibles“) und Gaststätten für den Cannabisgebrauch umfassen. Ein Beispiel ist der kanadische Ansatz für Edibles: Sie wurden erst ein Jahr nach der Öffnung des Einzelhandels über sie erwerbbar. Edibles lassen sich in der Zwischenzeit jedoch auch leicht zu Hause zubereiten und die Nachfrage nach spezielleren Produkten kann über Eigenanbau und Anbauclubs bedient werden.

- Ein besonderer Schwerpunkt von restriktiven Vorschriften sollte von vornherein auf den Einzelhandel gelegt werden, und zwar mit dem vorrangigen Ziel, die Nachfrage in einer Weise zu erfüllen, die weder zum Gebrauch motiviert noch so eng oder abschreckend gestaltet ist, dass sie erhebliche vermeidbare Anreize für einen parallelen Verkauf ohne Lizenz schafft. Die Verkaufsstellen sollten funktionell, aber nicht einschüchternd eingerichtet sein; Apotheken können hierin als geeignete Vorlage dienen. Der Zweck von Gaststätten für den Cannabisgebrauch vor Ort beinhaltet ein komfortableres Ambiente, aber Regulierungen können dennoch über die Außenbeschilderung, das Erscheinungsbild sowie den Verkaufsbereich innerhalb der Räumlichkeiten wirken.
- Ein vollständiges Verbot allen Cannabismarketings, -werbung, -brandings und -sponsorings sollte, so weit wie dies politisch und rechtlich durchsetzbar ist, den Ausgangspunkt eines Regulierungssystems bilden und durch Präventionsmaßnahmen und Bildung ergänzt werden, um einen etwaigen Anstieg des risikoreichen Konsums zu begrenzen. Ist ein vollständiges Werbeverbot nicht möglich, sollten die Beschränkungen so strikt wie möglich gefasst werden.
- Eine intensive staatliche Regulierung – wenn nicht ein Staatsmonopol oder öffentlicher Betrieb – könnte auf der Ebene des Einzelhandels erforderlich sein, um kommerzielle Interessen an einer Ausweitung und Neueinstiegen in den Cannabisgebrauch oder den Gebrauch riskanterer Zubereitungen zu verringern oder begrenzt zu halten. Eine Einschränkung der zulässigen Größe von Unternehmen kann dazu beitragen, das Entstehen allzu mächtiger

privatwirtschaftlicher Interessen, die politische Prioritäten verschieben könnten, zu verhindern. Die Zahl der pro Antragsteller zulässigen Lizenzen sollten bei einer Regulierung gedeckelt und die Vergabe mit Maßnahmen für Chancengleichheit verbunden werden, um die Marktbeteiligung der Gemeinschaften, die durch die Prohibition unverhältnismäßig stark geschädigt wurden, zu fördern.

- Die Bestrebungen um einen besseren Umgang mit Cannabis sollten in einen umfassenderen Reformprozess für die anderen – legalen und illegalen – Drogen eingebettet werden. Dies dürfte eine stärkere Regulierung der Alkohol- und Tabakmärkte mit sich bringen, da sich ein zunehmender Konsens (und eine solide Evidenz) darüber abzeichnet, was eine optimale Regulierung ausmacht. Die Überlegungen zur Regulierung von Cannabis wird es zukünftig auch für einige andere derzeit illegale Drogen brauchen – diese umfassendere Debatte sollte nicht gescheut werden.

Zur konkreten Ausgestaltung der Regulierung

a Produktion

Herausforderungen

- Gewährleistung der Produktqualität durch geeignete Testverfahren, Evaluation und Überwachung der Produktionsprozesse
- Absicherung der Produktionsprozesse, um ein Abzweigen auf unregulierte, illegale Märkte zu vermeiden
- Organisation der Handelsaktivitäten und Beziehungen zwischen den Produzenten und anderen Teilen der Lieferkette
- Vorbeugung privatwirtschaftlicher Monopole und Oligopole sowie der übermäßigen Einflussnahme von marktdominierenden Unternehmen auf politische Prozesse („corporate capture“) und die Vereinfachung des Marktzugangs für kleinere Produzenten

Analyse

- Es gibt eine Reihe von legalen und quasi-legalen Produktionsmodellen, die in verschiedenem Ausmaß umgesetzt wurden und wertvolle Schlüsse zulassen.
- Das Risiko einer übermäßigen Kommerzialisierung auf der Ebene der Produktion gibt Anlass zur Sorge, weshalb die Produzenten

einer umfassenden Regulierung des Marketings unterstellt werden sollten.

- Produktionsobergrenzen können dazu beitragen, das Risiko der Abzweigung in den illegalen Markt zu minimieren (wenn sie jedoch zu niedrig angesetzt sind, können sie Anreize für eine unerlaubte Produktion zur Deckung der Nachfrage schaffen). Wenn Obergrenzen pro Unternehmen angewandt werden, können sie einzelne Unternehmen an der Monopolbildung und übermäßigen Bündelung von Lobbymacht hindern.
- Die Vergabe von Produktionslizenzen mit niedrig angesetzten Schwellenwerten (Minimum der zu produzierenden Menge) schützt kleinere Unternehmen vor dem Marktausschluss; die Vergabe kann mit Programmen für Chancengleichheit kombiniert werden, um die Marktbeteiligung von Gemeinschaften, die unter der Prohibition unverhältnismäßig stark geschädigt wurden, zu fördern.
- Der Eigenanbau für den persönlichen Gebrauch ist schwer zu regulieren und überwachen, stellt aber erfahrungsgemäß eine verhältnismäßig kleine Herausforderung dar. Die Mehrheit der Nutzer wird die Bequemlichkeit des legalen Einzelhandels vorziehen.
- Eine Legalisierung schafft Möglichkeiten und Anreize für Produktinnovationen, deren Entwicklungen sowohl Vorteile als auch Risiken mit sich bringen können – was eine behutsame und vorsorgliche Regulierung rechtfertigt.
- Eine Regulierung des Eigenanbaus sollte darauf abzielen, unlicenzierte Verkäufe zu gewerblichen Zwecken weitestmöglich zu unterbinden und den Zugang von minderjährigen Personen zur Ernte zu verhindern.
- Anbaoclubs („Cannabis Social Clubs“) stellen ein Produktions- und Versorgungsmodell dar, das faktisch toleriert (de facto) oder formal per Gesetz beschlossen werden kann (de jure) und nachweislich weitgehend ohne Probleme verläuft.
- Anbaoclubs liefern Erfahrungswerte, die in die Entwicklung künftiger Regulierungsmodelle einfließen können. Da sie offenkundig nicht gegen die vertraglichen Verpflichtungen zur Einhaltung der UN-Einheitsübereinkommen verstoßen, können sie politischen Entscheidungsträgern ein sinnvolles

Übergangsmodell sein, bevor die formelleren legalen Produktionssysteme angelaufen sind. Solche Vereine können aber ebenso auch nach der erfolgten Legalisierung parallel zu den formelleren Produktionssystemen ermöglicht werden und gut funktionieren (wie in Uruguay).

- Ohne die spezielle Berücksichtigung und Einbindung von bestehenden inländischen Cannabisproduzenten, die aktuell im illegalen oder quasi-legalen Markt tätig sind, werden diese Personen wahrscheinlich von der Teilhabe am neuen, gesetzlich regulierten Markt ausgeschlossen sein. Dies könnte einen Verlust an nützlichem Fachwissen bedeuten, den Fortbestand der unlizenzierten Produktion und des Verkaufs begünstigen und langjährige Abnehmer davon abhalten, auf das legal regulierte Angebot umzusteigen.
- In Ländern wie dem Vereinigten Königreich hängt die Cannabisproduktion im illegalen Markt hochgradig mit Menschenhandel und Ausbeutung zusammen.¹ Innerhalb eines regulierten Marktes würden die Gewinnspannen und Möglichkeiten für solche Unternehmungen drastisch sinken und die Ausbeutung könnte, so wie in anderen legalen Branchen auch, durch die Überwachung und Durchsetzung strenger arbeitsrechtlicher Auflagen bekämpft werden.
- Die Zunahme des inländischen Anbaus in legalisierenden und regulierenden Ländern wird sich auf die klassischen Anbaugelände im Ausland und deren wirtschaftliche Verhältnisse auswirken. Neben einem Rückgang von Kriminalität und Korruption wird es unweigerlich zu einer Verringerung des Einkommens und der wirtschaftlichen Möglichkeiten für einige Bevölkerungsgruppen kommen, die schon jetzt marginalisiert sind.
- Einige Unternehmen haben Cannabisproduktionslizenzen bereits für mehrere Kontinente erworben; hauptsächlich für den medizinischen Markt. Diese Unternehmen befinden sich in einer erstklassigen Position, um in neu aufkommende Märkte zu expandieren und verfügen bereits über eine bedeutende nationale und internationale Lobbykraft. Solche Macht hat das Potenzial,

¹ Siehe: Anyone's Child and Transform Drug Policy Foundation (2020) Reforming Drug Policies to Reduce the Trafficking and Exploitation of Vulnerable People. <https://anyoneschild.org/trafficking-and-exploitation-briefing/>

die politischen Prioritäten bezüglich der entstehenden legalen Märkte, des internationalen Handels und ihrer Regulierung zu verschieben.

Empfehlungen

- Die Qualitätskontrolle und Sicherheit der Produktionssysteme können durch Maßnahmen, die bereits in den bestehenden medizinischen und nichtmedizinischen Cannabismärkten mehrerer Länder Anwendung finden, gewährleistet werden.
- Ausbeutung in Produktionsbetrieben kann zum Teil durch die in anderen Sektoren bereits geltenden arbeitsrechtlichen Vorschriften und Kontrollmechanismen beendet werden.
- Um Fälle von Abzweigungen festzustellen, könnten anfangs Rückverfolgungssysteme eingesetzt werden, die das Cannabis vom Saatgut bis zum Verkauf überwachen. Sobald sich der Markt etabliert hat, dürfte sich dies jedoch als überflüssig erweisen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass Systeme, die vom Saatgut bis zum Verkauf organisiert sind, keine unzumutbaren Hürden für den Marktzutritt kleinerer Marktteilnehmer darstellen.
- Die Produktion durch privatwirtschaftliche, gewinnorientierte Unternehmen ist am besten handhabbar, wenn sie die Droge nur an solche, separierte und streng regulierte Verkaufsstellen beliefern dürfen, die nicht in ihrem Besitz sind (ggf. auch nur an gemeinnützige Einzelhandelsgeschäfte oder Einzelhandelsgeschäfte in öffentlicher Hand).
- Die Regelungen sollten den Verbraucherschutz priorisieren und eine sorgfältige Handhabung neuartiger Produkte und Produktentwicklungen (einschließlich neuer Liquids zum Verdampfen, Konzentrate, Esswaren oder Cannabisgetränke), über deren Risikoprofile noch vergleichsweise wenig bekannt ist, gewährleisten.
- Der Zugang zu Produktionslizenzen mit niedrigeren Schwellenwerten (Minimum der zu produzierenden Menge) kann die Abschöpfung des Marktes durch Konzerne bzw. die Entstehung von privatwirtschaftlichen Monopolen oder Oligopolen verhindern und kleineren Produzenten den Markteintritt ebnen.

- Kleine, nichtkommerzielle Anbauclubs sollten als Möglichkeit für die kombinierte Produktion und Abgabe von Cannabis gefördert werden, um hierdurch eine Alternative zur größeren Produktion und zum Einzelhandelsverkauf zu schaffen.
- Für den Cannabis-Eigenanbau zum persönlichen Gebrauch sollten Alters- und Produktionsbeschränkungen gelten, wenngleich es bei der Regulierung des Eigenanbaus der Sache nach eher um einen mäßigen Handlungsrahmen statt einer strengen Überwachung geht.
- Regulierter Eigenanbau und Anbauclubs können sinnvollerweise als legale Zugangsmöglichkeiten zugelassen werden, solange die genaueren Rahmenbedingungen für die Produktion und den Einzelhandel noch nicht entschieden sind und der Markt noch nicht in Gang gesetzt wurde.
- Die Regulierung sollte darauf ausgelegt sein, derzeitige inländische Cannabisproduzenten zu involvieren, u. a. durch Erleichterung des Marktzutritts über Programme für Chancengleichheit.
- Die Regulierung sollte unter dem Blickwinkel der internationalen Entwicklungszusammenarbeit erfolgen; die Auswirkungen von Cannabisreformen auf traditionelle Anbaugebiete dürfen nicht unberücksichtigt bleiben und im Rahmen der Regulierung sollten Anreize für ökologisch nachhaltige Produktionsverfahren geschaffen werden.

Es gibt bereits eine erhebliche Anzahl etablierter Unternehmen, die pflanzlich basierte Drogen produzieren. Dazu gehört die umfangreiche Produktion von Cannabis für den medizinischen und (seit Kurzem) auch nichtmedizinischen Gebrauch und dies unter Anwendung der vorhandenen regionalen, nationalen und globalen rechtlichen Rahmenbedingungen. Diese funktionierenden Modelle legen nahe, dass die Cannabisproduktion für den nichtmedizinischen Gebrauch in den meisten Fällen eher die Ausweitung und Anpassung bestehender gesetzlicher Rahmenbedingungen erfordern wird als die Einführung gänzlich neuer. Die Entwicklung der umfassenden, auf nationaler Ebene lizenzierten Produktion für nichtmedizinische Zwecke bspw. in Kanada beweist, dass solch ein Vorhaben gangbar ist

und auch andere Länder durchaus in der Lage sein werden, diesem Beispiel zu folgen.

Auch wenn die Verwaltung der Cannabisproduktion relativ unkompliziert erscheint, gibt es dennoch einige wichtige Aspekte, die für eine wirksame Regulierung berücksichtigt werden müssen. Wie bei der Herstellung von Arzneimitteln sollten die Hauptziele darin bestehen, die Qualität und Sicherheit des erzeugten Cannabis zu gewährleisten und die Produktionssysteme abzusichern, um eine Abzweigung auf illegale Märkte zu begrenzen. Die bestehenden Cannabisregulierungen sowohl für den medizinischen als auch für den nichtmedizinischen Gebrauch liefern zahlreiche Beispiele dafür, wie diese Ziele erreicht werden können, jeweils mit einem unterschiedlichen Maß an staatlicher Einflussnahme und Erfolg.

Wie bereits angemerkt, gibt es oftmals weitere Beschränkungen für die in einem jeweiligen Land umsetzbaren gesetzlichen Rahmenbedingungen, und zwar in Bezug auf die soziale, kulturelle, wirtschaftliche und politische Akzeptanz. In den USA bspw. bedeutet der fortwährende Widerspruch zwischen den Legalisierungsiniciativen der einzelnen Staaten und dem Verbot auf Bundesebene, dass den Staaten die Option auf Einführung eines staatseigenen Produktions- (oder Einzelhandels-)Modells gar nicht zur Verfügung steht, da in dem Fall den Mitarbeitenden, als Angestellten des Staats, abverlangt wäre, gegen Bundesrecht zu verstoßen.

Lizenzvergabe

Die Art und Weise, wie die Cannabisproduktion lizenziert und die Mechanismen, durch welche die Produktion mit dem Angebot verknüpft wird, sind grundlegende Elemente eines Regulierungsrahmens. Je nach Lizenzierungssystem kann die Produktion stark auf ein oder eine kleine Anzahl von Unternehmen begrenzt oder prinzipiell jedem gewillten Marktteilnehmer, der bestimmte Kriterien erfüllt, zugänglich gemacht werden.

Auch wenn das Vorhandensein eines funktionierenden Regulierungsmodells für die medizinische Cannabisproduktion in mancher Hinsicht den Übergang zur nichtmedizinischen Produktion erleichtert, sollten die Gesetzgeber bedenken, dass der Versuch, die Produktion des medizinischen Marktes einfach zu kopieren oder auszuweiten, wahrscheinlich zu einem Wettbewerbsnachteil führen wird, der die etablierten Marktteilnehmer begünstigt und insbesondere für kleine Unternehmen den Markteintritt erschwert. Dies wiederum stünde im Widerspruch zu den übergeordneten Hauptzielen der Regulierung, wonach das Entstehen von Unternehmensmonopolen verhindert und ein vielfältiger und chancengleicher, neuer Wirtschaftszweig gefördert werden sollte.

Das in Colorado eingeführte Verfahren sah zunächst vor, dass jegliches Cannabis für den nichtmedizinischen Verkauf nach dem bestehenden Modell für die Produktion von medizinischem Cannabis angebaut werden musste. Dies bedeutete, dass im ersten Jahr des neuen Regulierungssystems nur an diejenigen Produktionslizenzen vergeben wurden, die in der Lage waren, die Droge auch auf Einzelhandelsebene anzubieten. Die sog. „vertikale Integration“ besagt, dass Verkäufer und Produzenten Teil desselben Unternehmens sind. Gemäß dem staatlichen Modell für medizinisches Cannabis mussten die Verkaufsstellen mindestens 70% dessen herstellen, was sie verkaufen, und durften nicht mehr als 30% der von ihnen produzierten Menge an andere Verkaufsstellen liefern.

Die Verknüpfung von Produktions- und Liefervorgängen wurde damit begründet, dass die Zahl der Transaktionen in der Lieferkette minimiert, die behördliche Überwachung vereinfacht und die Nachverfolgung von Cannabis von der Saat bis zum Verkauf erleichtert werden sollte; mit dem Zweck, das Risiko einer Abzweigung in den illegalen Markt zu verringern. Tatsächlich muss der Transport von der Produktion bis zum Einzelhandel aber dennoch nachverfolgt werden, auch dann, wenn beide Bereiche zum selben Unternehmen gehören.

Die vertikale Integration ermöglicht privatwirtschaftliche Tätigkeit, setzt aber auch (zumindest theoretisch) dem Wettbewerb und der wirtschaftlichen Entwicklung gewisse Grenzen, indem sie besser

etablierte Unternehmen begünstigt: Diese verfügen über die umfangreichen erforderlichen Mittel, um sowohl die Produktion als auch den Vertrieb stemmen zu können.²

In einem System wie dem von Colorado, in dem der Staat als Behörde zur Aufsicht privater Unternehmen und nicht als Marktteilnehmer agiert, kann sich die Voraussetzung der vertikalen Integration von Produktion und Vertrieb als zu restriktiv erweisen und langfristig negativ auswirken. Durch die Bevorzugung von Größenvorteilen läuft eine Politik der vertikalen Integration Gefahr, eine Branche zu schaffen, die von wenigen großen Unternehmen mit großer Marketing- und Lobbykraft dominiert wird. Eine einflussreiche Branche, die kompetent für eine wirksame Regulierung eintreten kann, ist zwar potenziell wünschenswert, doch sollte die Lobbytätigkeit der Branche nicht ein solches Ausmaß annehmen können, dass sie die politische Entscheidungsfindung durch das Blockieren oder Abschwächen gesetzlicher Maßnahmen zugunsten der Interessen der Branche verzerren kann – wie dies seither in der Alkohol- und Tabakindustrie zu beobachten ist.

Zur Veranschaulichung dieses Punkts: Einer der wichtigsten Beweggründe für die Anforderung der vertikalen Integration in Colorado kam von der bestehenden medizinischen Cannabisbranche des Staates. Jene Anbieter von medizinischem Cannabis mit Interesse an einer Expansion in den nichtmedizinischen Markt wollten nicht mit neuen Marktteilnehmern, die sich nicht an ihre Regularien für medizinischen Cannabis zu halten hätten, konkurrieren. Sie unterlagen seit mehreren Jahren der 70/30-Regel und hatten somit bereits in die für den Aufbau kombinierter Produktions- und Vertriebsstrukturen erforderlichen Anbauflächen und Ausrüstung investieren müssen. Die Ausweitung der 70/30-Regel ging jedoch über eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen hinaus. Stattdessen erschuf sie eine große Barriere für neue Marktteilnehmer, insbesondere für kleinere Unternehmen, und gab den bestehenden, medizinischen Cannabisunternehmen ein entscheidendes Jahr Vorsprung, um sich auf dem neuen Markt zu etablieren.

2 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p48.

Im direkten Unterschied zu Colorado wurden die Lizenzierungsgesetze in Washington mit der ausdrücklichen Absicht eingeführt, einen Markt zu vermeiden, der von einigen wenigen großen, zentralen Akteuren beherrscht wird. Der Staat hat drei Lizenzstufen eingeführt: Produktion, Verarbeitung und Einzelhandel. Pro Person oder Unternehmen sind insgesamt maximal drei Produktions- und Verarbeitungslizenzen zulässig; Produzenten und Verarbeiter dürfen keine Einzelhandelslizenzen besitzen. Lizenznehmer, die an mehreren Standorten tätig sind, dürfen außerdem nicht mehr als 33% ihrer Lizenzen innerhalb eines Verwaltungsbezirks (County) besitzen.³ Aus den gegensätzlichen Modellen Washingtons und Colorados haben die nächsten regulierenden Staaten wertvolle Lektionen gezogen und es ist bemerkenswert, dass 2014 die 70/30-Vorschrift in Colorado aufgehoben und die vertikale Integration nicht mehr vorausgesetzt wurde. Zum Zeitpunkt des Jahres 2020 ist die vertikale Integration in Alaska, Illinois, Maine, Michigan, Nevada und Oregon zulässig, in Kalifornien (bis 2023) und Washington nicht.⁴

Auch in den Niederlanden sind eine begrenzte Lizenzvergabe und die Trennung von Produktion und Abgabe Merkmale der Regulierung von medizinischem Cannabis. Ein privates Unternehmen, Bedrocan BV, ist derzeit der einzige lizenzierte Cannabisproduzent.⁵ Das Amt für medizinisches Cannabis (Bureau voor Medicinale Cannabis) ist der einzige Abnehmer und hat ein Monopol auf den Vertrieb an eingetragene Apotheken.

In Uruguay sah der Regulierungsrahmen für die nichtmedizinische Verwendung von Cannabis eine ähnliche Trennung von Produktion und Vertrieb vor. Ursprünglich wurden Produktionslizenzen an zwei private Unternehmen vergeben, die das Cannabis dann zu einem festen Preis an die Regierung als einzigen Abnehmer verkauften

3 Washington State Liquor and Cannabis Board (2015) Frequently Asked Questions about the Marijuana Rules. <https://lcb.wa.gov/mj2015/faqs-rules>

4 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p47.

5 Dies beschreibt jedoch nur die aktuelle Situation; es gibt keine bestimmte Obergrenze für die Anzahl an Produzenten und es gab bereits einen zweiten Produzenten. Im Jahr 2019 wurde gemeldet, dass die Produktion auf andere Länder ausgeweitet werden solle, was kanadische Produzenten aufhorchen ließ; Pascual, A. (2019) Netherlands to expand cannabis production, potentially creating competition for Bedrocan, *Marijuana Business Daily* 24th April. <https://mjbizdaily.com/netherlands-to-expand-cannabis-production-potentially-jeopardizing-bedrocans-monopoly/>

und die es dann über ausgewiesene Apotheken vertrieb. Dieses eingeschränkte Produktionsmodell sollte zwar einen vorsichtigen Ansatz darstellen, brachte jedoch Probleme hinsichtlich einer Unterversorgung mit sich, als nach der Öffnung der legalen Märkte die wenigen Apotheken, die eine Lizenz zum Verkauf von Cannabis hatten, Berichten zufolge innerhalb weniger Stunden kein Cannabis mehr vorrätig hatten. Dies lag mitunter daran, dass einer der lizenzierten Produzenten anfangs nicht in der Lage war, die von der uruguayischen Regulierungsbehörde (IRCCA, Instituto de Regulación y Control del Cannabis) festgelegten Anforderungen an die Produktqualität zu erfüllen.⁶

Unabhängig davon, wie viele Cannabisproduzenten in einem Regulierungssystem zugelassen werden, sollte die Vergabe von Produktionslizenzen entsprechend den grundlegenden Kriterien der in anderen Branchen üblichen Zulassungsverfahren erfolgen. Diese umfassen in der Regel u. a. die Kontrolle des Gesundheitsschutzes und der Arbeitssicherheit in den Betriebsstätten, die Einhaltung aller geltenden Umweltgesetze und -bestimmungen sowie die Überprüfung von Kreditwürdigkeit und Führungszeugnissen potenzieller Lizenznehmer.

Bei der Überprüfung des Führungszeugnisses ist es von entscheidender Bedeutung, dass dieser Vorgang nicht zu einem generellen Ausschluss von Personen führt, die auf der Grundlage der ehemaligen, repressiven Cannabisgesetzgebung bestraft wurden. Zur Lösung dieses Problems gehört die Durchführung von Verfahren zur Tilgung von Vorstrafen (siehe [Abschnitt 2](#)), sodass frühere Vorstrafen für bestimmte Cannabisdelikte dauerhaft gelöscht werden. Werden stattdessen weniger umfassende Verfahren zur Beseitigung von Vorstrafen, wie bspw. in US-Staaten die Versiegelung von Vorstrafen, angewandt, so ist es von entscheidender Bedeutung, nichtsdestotrotz eine anhaltende Stigmatisierung und Diskriminierung, die Barrieren für den Zugang zur Branche schaffen würden, zu verhindern. Die Regulierung sollte sich nicht zum Ziel setzen, sich Teile der

⁶ Queirolo, R., Uruguay: the first country to legalize cannabis, in: Decorte, T., Lenton, S. and Wilkins, C. (eds) (2020) *Legalizing Cannabis: Experiences, Lessons and Scenarios*. Routledge.

bestehenden Märkte anzueignen oder zu verdrängen, sondern diese so weit wie möglich in die legale Situation zu integrieren und anzupassen.

Die Lizenzvergabe spielt eine wichtige Rolle bei der Gestaltung und Funktionsweise des Marktes. Vorstrafen schaffen dabei auf individueller Ebene Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt. Es gibt jedoch noch weitere strukturelle Hürden, die ohne regulatorische Maßnahmen wahrscheinlich dazu führen, dass Gemeinschaften, die von der Strafverfolgung im Rahmen der Cannabisprohibition unverhältnismäßig stark beeinträchtigt wurden, keinen Zugang zu Produktionslizenzen erhalten. Daher sollten die Gesetzgeber nicht nur Maßnahmen zur Tilgung von Vorstrafen ergreifen, sondern ebenso anstreben, die Chancengleichheit bei der Lizenzvergabe an sich zu gewährleisten. Dieser Anspruch kann in der Antragsphase erfüllt werden, indem die Antragsteller aufgefordert werden, „Pläne zur Förderung von Chancengleichheit“ („social equity plans“) vorzulegen (wie in Michigan), indem die Diversität der Unternehmen anteilig in die Gesamtbewertung einfließt (wie in Nevada) oder den Antragstellern, die die Kriterien zur Förderung von Chancengleichheit erfüllen, gesonderte Punkte zugewiesen werden (wie in Illinois).⁷ Die Gesetzgeber sollten sich darum bemühen, alle weiteren unverhältnismäßigen Barrieren für den Zugang zu Lizenzen zu beseitigen oder verringern (u. a. durch Gebührenbefreiung oder -ermäßigung). Die Entwicklung von Programmen zur Förderung von Chancengleichheit und weiteren Maßnahmen, die zur Förderung des Marktzugangs für unverhältnismäßig stark durch das Verbot beeinträchtigte Personengruppen ergriffen werden können, werden später in diesem Buch in Bezug auf den Einzelhandel ausführlicher behandelt (siehe **Kapitel 2g: Verkauf**).

7 Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation, p23.
<https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/>

Das Borland-Modell des regulierten Marktes

Die Debatte über die bisherigen Versäumnisse der Tabakpolitik in Hinblick auf die Öffentliche Gesundheit führte zu Anregungen für ein neues Regulierungskonzept, das sich auch auf Cannabis oder andere Drogen anwenden lässt. Im Jahr 2003 schlug Prof. Ron Borland das Modell des regulierten Marktes („Regulated Market Model“) vor (siehe **Abbildung 2**), das von der Annahme ausgeht, dass es sich bei rauchbarem Tabak um kein gewöhnliches Konsumgut handelt.

Selbst bei bestimmungsgemäßigem Gebrauch hat Tabak ein hohes Abhängigkeitspotenzial und schadet der persönlichen Gesundheit massiv. Folglich führt jede kommerzielle Vermarktung, die darauf abzielt, den Tabakgebrauch und einhergehend den Gewinn zu steigern, unweigerlich zu einer nicht hinnehmbaren Zunahme der gesundheitlichen Schäden.

Das vorgeschlagene Modell würde den legalen Zugang für Erwachsene zwar beibehalten, aber jegliche Anreize für gewinnorientierte Bemühungen zur Steigerung des Konsums abschaffen. Im Rahmen des Modells hätten Tabakunternehmen keinen Spielraum, noch stärker abhängig machende Produkte zu entwickeln und Werbung oder andere Techniken einzusetzen, um den Tabakgebrauch bei bestehenden oder neuen Nutzern zu fördern. Das Modell sieht die Schaffung einer Behörde zur Regulierung von Tabakprodukten („Tobacco Products Agency“, TPA) vor, die als Schnittstelle zwischen Produktion und Einzelhandel fungieren soll.

Die Regulierungsbehörde würde die uneingeschränkte Kontrolle über das Produkt übernehmen und die verfügbaren Produktarten, deren Produktion, Verpackung und sämtliche potenziellen Marketingaktivitäten überwachen. Kommerzieller Wettbewerb würde weiterhin auf Produktions- und Einzelhandelsebene stattfinden. Die Tabakproduzenten würden um die Belieferung der Behörde mit Rohstoffen konkurrieren, während der Einzelhandel innerhalb eines Lizenzsystems über den Verkauf von Tabakprodukten Gewinne erzielen kann.

Durch den Wegfall der Möglichkeiten für private Unternehmen, den Tabakgebrauch und ihre Gewinne zu maximieren, wäre die Behörde in der Lage, die Ziele der Öffentlichen Gesundheit zu verfolgen, das heißt, den Absatz zu regulieren und wenn möglich zu reduzieren (siehe **Abbildung 2**). Das uruguayische System der legalen Cannabisregulierung basiert im Wesentlichen auf diesem Modell des regulierten Marktes. Es hat den Vorteil, dass der wirtschaftliche Wettbewerb auf der Produktions- und Einzelhandelsebene erhalten bleibt, aber eine öffentliche Instanz die Hoheit über die zentralen Elemente des Cannabismarktes besitzt.

Modell des regulierten Marktes

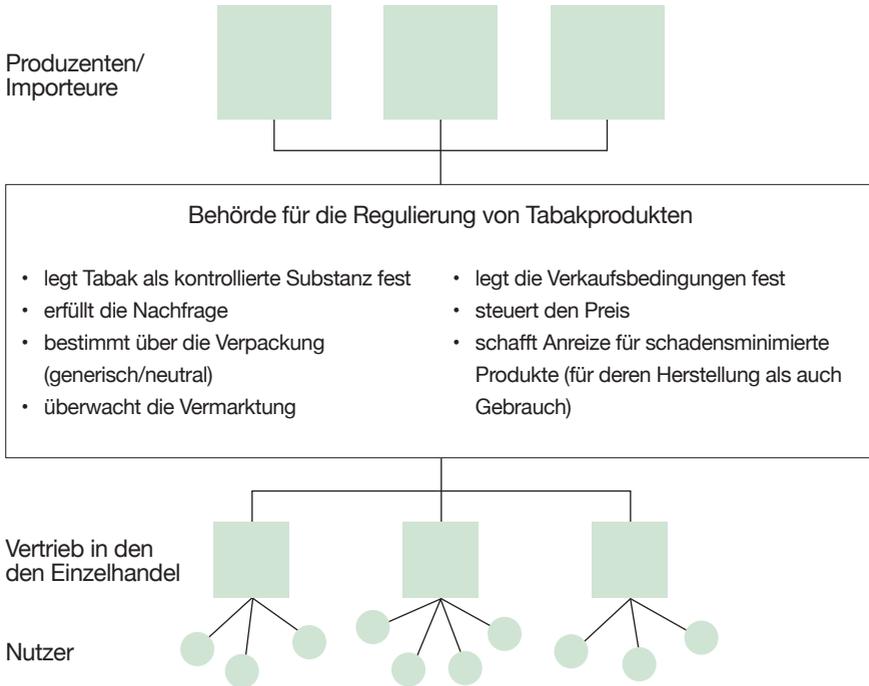


Abbildung 2

Basierend auf: Borland, R. (2003) A strategy for controlling the marketing of tobacco products: a regulated market model, *Tobacco Control*, Vol.12, No.4, pp.374–382.

Qualitätskontrolle

Qualitäts- und Sicherheitstests schützen die Verbraucher vor den gesundheitlichen Risiken, die mit gestrecktem oder verunreinigtem Cannabis verbunden sind, und vor den Risiken des Cannabisgebrauchs bei unbekannter oder ungewisser Wirkstärke. Das Testen sollte für Produzenten daher eine unabdingbare Voraussetzung für ihre Zulassung darstellen.

In den USA hat sich die Branche für Medizinalcannabis in der Vergangenheit bei Fragen der Qualitätskontrolle und der Verbrauchersicherheit weitgehend selbst reguliert – mit gemischten

Ergebnissen. Aufgrund des fortwährenden Widerspruchs zwischen Bundesgesetz und den Gesetzen der Staaten, die Cannabis als Medizin reguliert haben, wurde keine vergleichbare zentrale Behörde wie die Food and Drug Administration (Lebens- und Arzneimittelbehörde) oder das Department of Agriculture (Landwirtschaftsministerium) beauftragt, eine adäquate Überprüfung der Cannabisprodukte sicherzustellen. Einige der Staaten, die Cannabis als Medizin legalisiert hatten, erließen dabei nicht unmittelbar Vorschriften für die Testung auf den Gehalt an gesundheitsschädlichen Pestiziden, Schimmelpilzen, Bakterien oder anderen Mikroorganismen. Und in Ermangelung einer zentralen Behörde waren die Testanforderungen, sofern vorhanden, von Staat zu Staat uneinheitlich – einige Staaten verlangten bspw. keine speziellen Tests auf Schwermetalle.⁸

Dennoch hat das rasche Wachstum der Märkte für medizinisches Cannabis in den legalisierenden Staaten die Entwicklung eines Wettbewerbs ermöglicht, sodass Anbieter, deren Produkte nicht den Qualitätsstandards entsprechen, Gefahr laufen, Kunden an Konkurrenten mit besseren Produkten zu verlieren. Eine große Online-Gemeinschaft medizinischer Cannabisnutzer trug ebenfalls dazu bei, die Qualitätskontrolle zu fördern. Webseiten wie leafly.com und WeedMaps.com ermöglichen es den Nutzern, Ladengeschäfte zu bewerten und auf schlechte Erfahrungen hinzuweisen.

Die für die Regulierung der nichtmedizinischen Cannabismärkte in den USA zuständigen Gesetzgeber und Behörden haben das Testen zu einem zentralen Element des Handels gemacht. In Washington bspw. sind alle lizenzierten cannabisproduzierenden und -verarbeitenden Betriebe verpflichtet, repräsentative Proben ihres Cannabis und ihrer mit Cannabis versetzten Produkte an ein unabhängiges, staatlich akkreditiertes Labor zu schicken – an einem von der staatlichen Alkoholaufsichtsbehörde („state liquor control board“) festgelegten Termin. Entsprechen diese Proben nicht den von der Behörde festgelegten Standards, muss die gesamte Charge, aus der die Probe entnommen wurde, vernichtet werden. Aus Denver (Colorado) wurde

⁸ Leafly (2020) Cannabis testing regulations: A state-by-state guide.
www.leafly.com/news/industry/leaflys-state-by-state-guide-to-cannabis-testing-regulations

berichtet, dass im Jahr 2017 mehr als 28.000 Produkte aufgrund gemessener Pestizid-Werte zurückgerufen wurden.⁹ Ähnliche Anforderungen wurden inzwischen auch in weiteren Staaten eingeführt: Massachusetts bspw. verbietet (in einem ähnlichen Verfahren) den Verkauf von Cannabis und Cannabisprodukten, die nicht von unabhängiger Stelle auf ihre Übereinstimmung mit detaillierten Testanforderungen getestet wurden.¹⁰ Alle US-Staaten, in denen die Produktion von nichtmedizinischem Cannabis reguliert wurde, verlangen von den Produzenten die Durchführung mindestens einiger Tests, um das Wirkpotenzial (hier die THC-Konzentration) der Produkte zu ermitteln, das dann auf der Verpackung deutlich ausgewiesen werden muss.¹¹

Die Relevanz ausreichender Produkttests trat im Jahr 2019 in den Fokus, nachdem es in den USA im Zusammenhang mit dem Verdampfen von Cannabis zu einer beträchtlichen Anzahl von Lungenverletzungen gekommen war, die teils tödlich endeten. Viele dieser Schädigungen traten nach dem Konsum von Cannabis-Vape-Patronen auf, die allerdings fast ausschließlich aus unregulierten Quellen bezogen wurden. Die Chemikalie, welche die Verletzungen verursachte – Vitamin-E-Acetat, das Vape-Liquids manchmal als Bindemittel zugesetzt wurde – wurde in den meisten Staaten mit legaler Regulierung nicht eigens getestet. Die allgemeinen Bestimmungen über das Wirkpotenzial und die Qualitätskontrolle, die auf den regulierten Märkten galten, haben jedoch bewirkt, dass der überwiegende Teil der Verletzungen durch Vitamin-E-Acetat aus unregulierten Quellen kam.¹² Es hat sich außerdem herausgestellt, dass in den Staaten, in denen der Verkauf von nichtmedizinischem Cannabis zum damaligen Zeitpunkt reguliert war, erstmals weniger Lungenverletzungen verzeichnet wurden – mit Ausnahme von Massachusetts, wo als Reaktion auf die Krise ein Verbot für Cannabis-Vaping-Produkte erlassen worden war, was wiederum dazu führte,

9 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p136

10 Siehe: Commonwealth of Massachusetts (2017) 935 CMR (Adult Use of Marijuana) 500.160: Testing of Marijuana and Marijuana Products. https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2019/11/Fall_2019_Adult_Regs_500.pdf

11 Siehe: Slade, H. (2020) *Altered States: Cannabis regulation in the US*, Transform Drug Policy Foundation, p17. <https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2020/06/Altered-States-Digital-2020.pdf>

12 Leafly (2020) *Cannabis testing regulations: A state-by-state guide*. www.leafly.com/news/industry/leaflys-state-by-state-guide-to-cannabis-testing-regulations

dass die Wahrscheinlichkeit von Verletzungen durch unregulierte Produkte stieg. Massachusetts hat den Verkauf im Jahr 2020 mit entsprechenden Testanforderungen wieder eingeführt.¹³ Anders war man in Michigan vorgegangen: Der Verkauf von Cannabis-Vaping-Produkten wurde für die Dauer, die es zur Durchführung von erforderlichen Tests brauchte, gestoppt; also nur jene Produkte, welche die neuen Anforderungen zur Begrenzung des Vitamin-E-Acetat-Gehalts nicht erfüllten, wurden vom Markt genommen.¹⁴

Jede Testanforderung ist für die produzierenden Unternehmen zwangsläufig mit Kosten verbunden. Die verschiedenen Labore in den USA berechnen unterschiedliche Preise für ihre Dienstleistungen; der Durchschnittspreis für die erforderlichen Tests auf Produktsicherheit und Wirkpotenzial liegt jedoch bei mehreren hundert Dollar pro Probe und ist durch die hohen Betriebskosten der Labore selbst begründet. In einer kalifornischen Studie aus dem Jahr 2020, wurden die durchschnittlichen Testkosten pro Probe auf 273 Dollar für größere Labore geschätzt, verglichen mit 537 Dollar für mittlere Labore und 778 Dollar für kleine Labore. Dabei wurde festgestellt, dass eine „wesentliche Komponente“ der gesamten Testkosten jene sind, welche durch die Vernichtung von Cannabis entstehen, das bei den Tests durchgefallen war. Je höher die Durchfallquote, desto höher die Kosten pro Probe. Die Kostenschwankungen pro Probe fallen bei kleineren Labors wiederum deutlich größer aus – eine weitere Zugangsbarriere für kleine Unternehmen, die in der Branche Fuß fassen wollen.¹⁵ Die Gesetzgeber können diese Barrieren (ebenso wie in den anderen Bereichen des Marktes) durch proaktive Maßnahmen zur Erleichterung des Marktzugangs, zur Schaffung von Chancengleichheit und zur Verhinderung von Monopolbildung und unverhältnismäßiger Macht durch einzelne Unternehmen

¹³ Jaeger, K. (2020) Most Legal Marijuana States Had Fewer Vaping-Related Lung Injuries, Study Finds, Marijuana Moment 26th August. <https://www.marijuanamoment.net/most-legal-marijuana-states-had-fewer-vaping-related-lung-injuries-study-finds/>; Bartlett, J. (2020) State plans to release quarantined vapes for resale, Boston Business Journal 3rd August. <https://www.bizjournals.com/boston/news/2020/08/03/ma-to-release-quarantined-vapes.html>

¹⁴ Medical Xpress (2019) Michigan halts sale of marijuana vape products, orders tests, 22nd November. <https://medicalxpress.com/news/2019-11-michigan-halts-sale-marijuana-vape.html>; Strachan, J. (2020) Michigan Recalls Vape Cartridges Over Vitamin E Acetate, Patch 7th February. <https://patch.com/michigan/detroit/michigan-recalls-vape-cartridges-over-vitamin-e-acetate>

¹⁵ Valdes-Donoso, P. et al. (2020) Costs of cannabis testing compliance: Assessing mandatory testing in the California cannabis market, PLoS One, Vol. 15(4). <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7179872/>

ausgleichen (auch wenn aufgrund spezieller Gegebenheiten in der Testbranche die Eintrittsbarrieren wahrscheinlich nicht nur finanzieller Natur sind). Beispiele für proaktive Maßnahmen zur Schaffung von Chancengleichheit werden später in diesem Buch in Verbindung mit dem Verkauf ausführlicher diskutiert, es gelten jedoch die allgemeinen Grundsätze: Die Kosten für den Marktzugang können durch eine Ermäßigung der Lizenzgebühren gesenkt werden; das nötige Startkapital für Neugründungen kann durch zinslose Geschäftsdarlehen bereitgestellt werden; und eine konzentrierte Marktmacht durch wenige Unternehmen kann mittels einer Begrenzung der pro Antragsteller verfügbaren Lizenzen verhindert werden.

Die den Produzenten auferlegten Kosten für Tests mögen zwar hoch erscheinen, können jedoch durch die Gewinne aus der Cannabisherstellung ausgeglichen werden (wobei die Testkosten sich letztlich in den Einzelhandelspreisen wiederfinden werden). In der oben erwähnten kalifornischen Studie wurde geschätzt, dass die Kosten für Cannabistests insgesamt 136 US-Dollar pro Pfund getrockneter Cannabisblüten betragen, was etwa 10 % des Großhandelspreises für Cannabis auf dem regulierten Markt des Staates entspricht.¹⁶ Es ist jedoch zu erwarten, dass die Testkosten in dem Maße sinken werden, wie die legale Produktion zunimmt, sich der Markt etabliert und sich die Testtechnologien weiterentwickeln.

Mit den zunehmenden Regulierungen von nichtmedizinischem Cannabis haben sich auch die Testverfahren und Regelwerke stetig weiterentwickelt. Das 2018 verabschiedete kanadische Cannabisgesetz (Canadian Cannabis Regulations) enthält detaillierte Auflagen für die Prüfung von Cannabis und Cannabisprodukten und verbietet den Verkauf, wenn diese nicht erfüllt sind. Es schreibt die Untersuchung einer repräsentativen Probe jeder Charge oder Partie von Cannabis vor und muss von einem Drittlabor, das eine Lizenz zur Durchführung von Cannabistests gemäß den Cannabisverordnungen besitzt, durchgeführt werden. Die Richtlinien sehen detaillierte Höchstwerte für Pestizidrückstände vor, die in regelmäßigen

16 Ebd.

Abständen aktualisiert werden und orientieren sich darüber hinaus an den bereits im Lebensmittel- und Arzneimittelgesetz festgelegten Höchstwerten für chemische oder mikrobielle Verunreinigungen sowie an den im Gesetz zur Regulierung von Pestiziden (Pest Control Products Act) festgelegten Höchstwerten für Rückstände. Sowohl die Produzenten als auch die Prüfstellen sind verpflichtet, die Aufzeichnungen über die Chargenprüfungen mindestens zwei Jahre lang aufzubewahren. Um die Einhaltung des Testverfahrens zu gewährleisten, ermächtigen die Verordnungen Aufsichtsbehörden zur Überprüfung von Betriebsabläufen, Nachweisen über Testanalysen und Protokollen der Chargenfertigungen.¹⁷

Außerhalb Nordamerikas sind die Niederlande ein gutes Beispiel für die Regulierung der Qualität und Produktsicherheit: Die Produktion von medizinischem Cannabis erfolgt nach den Kriterien der „Guten landwirtschaftlichen Praxis für Europa“ („European Good Agricultural Practice“), um eine gleichbleibende Qualität und ein konstantes Wirkpotenzial zu gewährleisten. Im Rahmen dieses Prozesses prüft ein unabhängiges Labor das Cannabis auch auf seinen Feuchtigkeitsgehalt, unerwünschte Stoffe wie Schwermetalle, Pestizide oder Mikroorganismen und den Gehalt an Wirkstoffen.

Solche Beispiele aus verschiedenen Teilen der Welt bieten eine nützliche Orientierung für den Umfang von Testungen, die im Rahmen eines Systems der legalen Cannabisregulierung erforderlich sein werden. Wie in Kanada müssen für essbare Cannabisprodukte („Edibles“) zusätzliche Qualitätskontrollanforderungen (einschließlich der Verknüpfung mit allgemeinen Lebensmittel- und Produktsicherheitsgesetzen) gelten, die dem Umstand gerecht werden, dass es sich um Lebensmittel oder Getränke mit eigenen Risiken und Eigenschaften handelt.

¹⁷ Government of Canada (2019) Mandatory cannabis testing for pesticide active ingredients — Requirements. <https://www.canada.ca/en/public-health/services/publications/drugs-health-products/cannabis-testing-pesticide-requirements.html>; Cannabis Regulations, Part 6. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Regulations/SOR-2018-144/page-15.html#docCont>

Umweltverträglichkeit

Alle Industriezweige sollten in einer Weise reguliert werden, die ihre Nachhaltigkeit gewährleistet. Die Eindämmung des Einsatzes von Pestiziden in der Produktion ist ein wichtiges Element zur Wahrung der Umweltverträglichkeit von Cannabismärkten. Zwar ist es wichtig, die Anbaukulturen vor Ungeziefer und Insekten zu schützen, doch hat sich in den letzten Jahrzehnten ein integrierter Ansatz für den Pflanzenschutz entwickelt, welcher der Kontrolle von Schädlingen Vorrang vor einer Beseitigung einräumt und bei der Regulierung entsprechend als Kernprinzip verankert werden sollte. Seddon und Floodgate legen dar, dass ein „lokal zugeschnittenes und auf den Kontext abgestimmtes“ Verfahren ein elementarer Bestandteil dieses integrierten Ansatzes sein müsse und durch fortlaufende Evaluierung und Anpassungen weiterentwickeln zu sei.¹⁸ Daneben stellen sich weitere grundlegende Fragen hinsichtlich der Umweltverträglichkeit der Cannabisproduktion, insb. zur Regulierung von Flächennutzung Wasser- und Energieverbrauch. Cannabis ist eine vergleichsweise „durstige“ Pflanze und die Produktion wirkt sich erheblich auf die Wasserressourcen aus – ein Thema, das angesichts der Erderwärmung und zunehmenden Wasserknappheit unerlässlich zu behandeln ist. Weiterhin kann der Cannabisanbau, je nach Anbaumethode, unter Umständen einen hohen Stromverbrauch verursachen.¹⁹

Seddon und Floodgate liefern in ihrem Buch „Regulating Cannabis“ detaillierte Analysen zu diesen Aspekten und berücksichtigen dabei eine Vielzahl von Erkenntnissen aus anderen Agrarbranchen, die sich auf die Cannabisproduktion übertragen lassen. In Bezug auf den Faktor des Klimas der jeweiligen Regionen, weisen sie darauf hin, dass in trockeneren Regionen eine stärkere Bewässerung erforderlich sei – aber ob die Produktion im Innen- oder Außenbereich erfolge, sei der andere entscheidende Faktor. Die Entwicklung der Technologie für den Innenanbau habe zwar die Cannabisproduktion in traditionell ungeeigneten klimatischen Verhältnissen ermöglicht, aber die

18 Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p253.

19 Für eine vertiefte Erörterung dieser Fragen siehe: Seddon, T. und Floodgate, W. (2020), oben zitiert.

Anbaumethode erfordere eine intensive Beleuchtung, Entfeuchtung, Raumheizung oder -kühlung, Warmwasserbereitung sowie Belüftung und Klimatisierung. In Colorado hat das weitreichende Übergehen von Umweltverträglichkeit – einschließlich des Einsatzes von Klimaanlage und Hochleistungsbeleuchtung – zu einer Cannabisproduktion geführt, die in dem Bundesstaat nach Schätzungen mehr Kohlenstoff ausstößt als seine Kohlegruben.²⁰ Unregulierte, illegale Produktion ist wahrscheinlich noch umweltschädlicher.²¹ Die Regulierung eines nachhaltigen Anbaus in Innenräumen ist daher eine zentrale Herausforderung, was wiederum die Förderung des Anbaus im Freien, wo immer möglich, die Verwendung erneuerbarer Energiequellen zur Stromerzeugung sowie die nachhaltigere Beschaffung von Materialien im Allgemeinen erforderlich macht.²² Anreize für eine nachhaltige Produktion könnten gesetzt werden, indem Lizenzgebühren für den Freilandanbau soweit wie möglich gesenkt oder für Lizenzen in Innenräumen höhere Gebühren erhoben werden.

Absicherung

Einige Cannabisproduzenten werden zweifellos versuchen wollen, ihre Gewinne zu steigern, indem sie einen Teil ihrer Produktion auf einen parallelen, illegalen Markt, wo un versteuerte Verkäufe die legalen Marktpreise unterbieten, abzweigen.

Sichere und sorgfältig überwachte Produktionssysteme können dazu beitragen, das Risiko solcher Abzweigungen zu minimieren und sollten Cannabisproduzenten daher zwingend vorgeschrieben und Verstöße mit spürbaren Strafen verbunden werden. Der hohe Wert pro Gewichtseinheit macht Cannabis außerdem zu einem attraktiven Diebesgut und erfordert daher die Auflage zusätzlicher Maßnahmen zur Absicherung. Auch wenn es hier nur an einem Mindestmaß an

20 Summers, H.M. et al (2021) The greenhouse gas emissions of indoor cannabis production in the United States, *Nature Sustainability*. <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00691-w>

21 Charles, K. (2021) Colorado's legal cannabis farms emit more carbon than its coal mines, *New Scientist* Marzo 8. <https://www.newscientist.com/article/2270366-colorados-legal-cannabis-farms-emit-more-carbon-than-its-coal-mines/#ixzz6pAVqfCG>

22 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p239–260.

vernünftigen Vorkehrungen bedarf, unterscheiden sich das Ausmaß von Risiken und die finanzielle Zumutbarkeit von Maßnahmen von Land zu Land. Es ist zwar anzunehmen, dass die Notwendigkeit strenger Auflagen über die Absicherung im Laufe der Zeit zusammen mit der Größe und Verbreitung des illegalen Marktes zurückgehen wird, es braucht aber eine fortlaufende Evaluation, um die Auflagen (und ihre Wirksamkeit) zu prüfen.

Bspw. gemäß den allgemeinen Anforderungen in den kanadischen Cannabisverordnungen müssen Erzeuger und verarbeitende Betriebe eine sicherheitsbeauftragte Person benennen, die für die Einhaltung der in den Verordnungen festgelegten Sicherheitsmaßnahmen verantwortlich ist.²³ Zu den in den Verordnungen festgelegten Anforderungen an die materiellen Sicherheitsmaßnahmen gehören (u. a.):

- Auflagen für die Planung des Standorts (Der Zutritt durch Unbefugte muss verhindert werden.)
- Auflagen für visuelle Aufzeichnungsgeräte und Alarmsysteme zum Schutz des Geländes
- Ein System zur Dokumentation festgestellter Einbrüche²⁴

Ähnlich strenge Anforderungen bestehen innerhalb des Betriebsgeländes: physische Trennung von Betriebs- und Lagerbereichen, Aufzeichnung jeder Person, die einen Lagerbereich betritt oder verlässt und die Pflicht zum Betrieb von Aufzeichnungsgeräten sowohl in Betriebs- als auch in Lagerbereichen, die durchgängig funktionsfähig sein müssen.²⁵ Ob solche Beschränkungen in der Praxis rentabel oder notwendig sind, sei dahingestellt. Es handelt sich jedoch um eine sinnvolle Anwendung des Vorsorgeprinzips in der Praxis: Auf einem neuen, sich entwickelnden Markt – insbesondere für eine Droge, für die es noch einen lukrativen illegalen Markt gibt – ist es ratsam, anfangs eine möglicherweise zu umfangreiche Absicherung einzuführen. Die Kontrollmaßnahmen können zu einem späteren Zeitpunkt immer noch verringert werden, wenn der illegale

²³ Canadian Cannabis Regulations, s38(1). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Regulations/SOR-2018-144/index.html>

²⁴ Canadian Cannabis Regulations, s62(1), 63(1), 64-65, 66(3).

²⁵ Canadian Cannabis Regulations, s68(2), 69, 71(1)

Markt geschrumpft und die Wahrscheinlichkeit einer Abzweigung entsprechend geringer sein wird.

Anforderungen, wonach die Produktion in geschlossenen Räumen erfolgen müsse, können in einigen Regionen angemessen sein, wären aber in der Regel zu restriktiv und würden sich, wie oben erläutert, auf die ökologische Nachhaltigkeit auswirken. Das Stehlen, Transportieren, Trocknen und Verarbeiten einer beträchtlichen Anzahl von Cannabispflanzen wird weniger attraktiv sein, als sich auf verarbeitete Produkte zu fokussieren. Noch entscheidender ist, dass es keinen nachvollziehbaren Grund gibt, warum Anbaugelände im Freien oder mobile Einrichtungen wie Gewächshäuser oder Folientunnel nicht angemessen zur Verhinderung von Abzweigungen abgesichert und überwacht werden können. Die Bestimmungen für nichtmedizinisches Cannabis in Washington gestatten bspw. den Anbau im Freien, sofern er ordnungsgemäß eingezäunt ist und über Überwachungssysteme verfügt. Ähnliche Regelungen wurden inzwischen auch in anderen US-Staaten eingeführt: Kalifornien bspw. bietet verschiedene Lizenzen an, die sich danach richten, ob der Anbau im Freien oder in geschlossenen Räumen stattfinden soll (und nach dem Umfang des Anbaus). In Massachusetts gelten für den Anbau im Freien zusätzliche Sicherheitsanforderungen, einschließlich handelsüblicher Schlösser und eines Sicherheitsalarmsystems, das ständig überwacht wird und bei Auslösung innerhalb von fünf Minuten verantwortliche Mitarbeiter verständigt.²⁶

Was die Überwachung betrifft, so hat Colorado umfassende Vorschriften erlassen, die eine Videoüberwachung der Bereiche, in denen die Produktion/der Anbau, das Abwiegen, die Verpackung und die Vorbereitung für den Transport stattfinden, vorschreiben. Das Festschreiben solcher Anforderungen ist in Regulierungen inzwischen üblich: Die kanadischen Bestimmungen geben vor, dass „jeder Arbeitsbereich und jeder Lagerbereich jederzeit mit bildgebenden Aufzeichnungsgeräten überwacht werden muss, um illegale Vorgänge erkennen zu lassen“. Davon ausgenommen sind die

²⁶ Commonwealth of Massachusetts (2019) 935 CMR Adult Use of Marijuana 500.110: Security Requirements for Marijuana Establishments, s(6).

Anbaubereiche, wo nur die Ein- und Ausgänge überwacht werden müssen.²⁷ In Massachusetts schreiben die Regelungen speziell vor, dass die Kameras so ausgerichtet sein müssen, „dass sie eine eindeutige und sichere Identifizierung jeder Person, die den Betrieb bzw. die Fläche betritt oder verlässt, zulassen“.²⁸

Eine weitere Stufe der Überwachung hat Colorado eingeführt: Produzenten (und Einzelhändler) müssen ein vom Staat geschaffenes Online-Programm zur Nachverfolgung der Produktion von der Ernte bis zum Verkauf nutzen. Das Programm verwendet die Technologie der Radiofrequenz-Identifikation (RFID), die üblicherweise von Handelsunternehmen zur Nachverfolgung ihrer Produkte und Verwaltung ihrer Bestände eingesetzt wird. Diese anspruchsvollere Sicherheitsmaßnahme ergänzt die eher profanen Anforderungen wie Mindeststandards an Türschlösser und Alarmanlagen. Ähnliche Systeme zur Regulierung der Produktion von nichtmedizinischem Cannabis sind inzwischen in mehreren US-Staaten eingeführt worden. Zwei große Softwareanbieter, METRC und BioTrackTHC, haben sich auf dem Gebiet zu Marktführern entwickelt.²⁹

In jedem System der legalen Cannabisregulierung wird das erforderliche Gesamtmaß an Sicherheitsmaßnahmen durch den Umfang der auftretenden Probleme bestimmt. Es ist sinnvoll, zunächst eher vorsichtig anzufangen und dann später, wenn sich die Cannabismärkte etabliert haben, die Lage neu zu beurteilen.

Produktionsbegrenzungen

In Washington gibt es eine landesweite Begrenzung der Fläche, die für die Cannabisproduktion genutzt werden darf.³⁰ Die Grenze liegt

²⁷ Canadian Cannabis Regulations, s70(1)-(2)

²⁸ Commonwealth of Massachusetts (2019) 935 CMR Adult Use of Marijuana 500.110: Security Requirements for Marijuana Establishments, s(5)-(6).

²⁹ McVey, E. (2018) Chart: Dominant player emerging for state cannabis seed-to-sale tracking contracts, Marijuana Business Daily 10th September.

<https://mjbizdaily.com/chart-dominant-player-emerging-for-state-cannabis-seed-to-sale-tracking-contracts/>

³⁰ Washington State Liquor and Cannabis Board (2012) Board approves filing of proposed rules to implement Initiative 502. <https://lcb.wa.gov/printpdf/5654>

bei ca. 18,5 Hektar (2 Millionen Quadratfuß; entspricht etwa 35 NFL-Football-Feldern). Potenzielle Produzenten müssen auf der Grundlage der geplanten Größe ihres Produktionsbetriebs Lizenzen beantragen. Das Lizenzsystem hat drei Produktionsstufen:

- **Stufe 1:** Ca. weniger als 186 Quadratmeter (exakt: 2.000 Quadratfuß)
- **Stufe 2:** Ca. 186 bis 929 Quadratmeter (exakt: 2.000 bis 10.000 Quadratfuß)
- **Stufe 3:** Ca. 929 bis 2787 Quadratmeter (exakt: 10.000 bis 30.000 Quadratfuß)³¹

Dementsprechend gibt es nur eine begrenzte Anzahl an Produktionslizenzen (und bedeutet, dass der Staat nur selten neue Lizenzanträge für Produzenten annimmt). Die Entscheidung, die Produktion auf diese Weise zu begrenzen, wurde mit Blick auf mehrere Ziele getroffen. Erstens wollte man das Risiko minimieren, dass die US-Bundesregierung Einwände gegen die Einführung des neuen Regulierungssystems erheben würde. Das US-Justizministerium hatte zuvor klargestellt, dass der Umfang einer Betriebsstätte ein wichtiger Faktor bei der Entscheidung über Strafverfolgungsmaßnahmen auf Bundesebene sein würde. Es gibt aber auch andere Vorteile, die auf diese Weise realisiert werden sollten:

- Verringerung von finanziellen Anreizen und Möglichkeiten, Cannabis für den Verkauf auf illegalen Märkten außerhalb des Staates abzuzweigen
- Die von intensiven Cannabisnutzern konsumierte Menge möglicherweise reduzieren zu können³²
- Begrenzung der Marketing- und Lobbymacht von größeren Produzenten

³¹ Washington State Liquor and Cannabis Board, Producer License Descriptions and Fees. https://lcb.wa.gov/mjlicense/producer_license_descriptions_fees

³² Der Gedanke hinter diesem möglichen Effekt ist, dass die Verhinderung einer Überproduktion (und eines resultierenden Preisverfalls) die Menge, die intensive oder abhängige Nutzer (die in der Regel sensibler auf preisliche Veränderungen reagieren) erwerben können, möglicherweise begrenze. Mehr dazu bei Kleiman, M. A. R. (2013) Alternative Bases for Limiting Cannabis Production, BOTEC Analysis, UCLA. http://lcb.wa.gov/publications/Marijuana/%20BOTEC%20reports/5e_Alternative_Bases_for_Limiting_Production-Final.pdf

Dies sind zwar alles lobenswerte Ziele (und Produktionsbeschränkungen können sich als wirksames Mittel erweisen, um sie zumindest bis zu einem gewissen Grad zu erreichen), aber wie immer gibt es auch ein Potenzial für unerwünschte Folgen. Wenn die legale Produktion so weit eingeschränkt wird, dass die Nachfrage nicht mehr gedeckt werden kann, ergeben sich Gewinnmöglichkeiten für nicht lizenzierte Produktion (wodurch eines der Hauptziele der Politik vereitelt würde). Dieses Problem könnte sich insb. dann in US-Staaten herausstellen, wenn die Einwohner von Nachbarstaaten, in denen keine legale Versorgung mit Cannabis zugelassen ist, in großem Umfang dort kaufen, wo eine Versorgung gewährleistet ist. Überdies tragen Produktionsbeschränkungen zwar dazu bei, eine Machtkonzentration auf eine kleine Gruppe von Unternehmen zu verhindern, bedeuten aber auch, dass die Produktion zerstreut und uneinheitlich ist und einen erhöhten Regulierungsaufwand erfordern kann – was den Markteintritt für kleinere Produzenten wiederum erschwert. Außerdem können Produktionsbeschränkungen, die auf der Größe von Anbaubetrieben beruhen, die Produzenten dazu veranlassen, dem Anbau von hochpotentem (und damit hochpreisigen) Cannabis den Vorzug zu geben, da sie versuchen, den Gewinn aus der verfügbaren Produktionsfläche zu maximieren (für Weiteres zum Wirkpotenzial siehe **Kapitel 2e**). In Jamaika wurden einheimische Cannabissorten durch importierte Züchtungen aus nördlichen Breitengraden ersetzt (wenn auch im nichtlizenzierten Anbau), um dem Wunsch nach schnellerem Wachstum und schnellerer Verarbeitung nachzukommen – was teils auf Kosten der Produktqualität ging.³³ Ein THC-basiertes Produktionsquotensystem könnte daher ein effektiverer, wenn auch aufwändigerer Regulierungsansatz zur Begrenzung der Produktion sein, als ein auf der Anbaufläche basierendes System.³⁴ Wie bei den meisten Aspekten der Cannabisregulierung muss bei der Festlegung von Produktionsbeschränkungen ein Gleichgewicht zwischen positiven und negativen Auswirkungen gefunden werden. Das System muss jedenfalls sowohl eine fortlaufende Evaluation als auch die Möglichkeit zur Anpassung an neue Erkenntnisse vorsehen.

33 Statutes of Canada (2019) Chapter 20: Bill C-93, s6.1. <https://parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-93/royal-assent>

34 Für weitere Informationen darüber, wie solch ein System funktionieren könnte, siehe Kleiman, M. A. R. (oben zitiert).

Produktion in kleinerem Maßstab

In Abwesenheit formeller Lizenzsysteme wird Cannabis in mehreren Ländern, ähnlich jedem anderen pflanzlichen Produkt, in kleinerem Umfang angebaut bzw. hergestellt, u. a. in Indien, Vietnam und Kambodscha. Diese seit Langem etablierten Märkte, die in der Regel auf dem traditionellen Gebrauch von Cannabis mit geringer Wirkstärke basieren, scheinen entweder weitgehend unproblematisch in einem quasi-legalen politischen Raum zu laufen (wie bei „Bhang“ in einigen indischen Bundesstaaten) oder werden von der Polizei durch eine geringe Priorität bei der Verfolgung toleriert.

Auch in Spanien haben Cannabisnutzer eine rechtliche Grauzone der Drogengesetze des Landes genutzt und sog. „Cannabis Social Clubs“ (CSCs) bzw. Anbauclubs gegründet.³⁵ Bei diesen Clubs handelt es sich um relativ eigenständige und sich selbst regulierende Einheiten, die seit jeher auf gemeinnütziger Basis Cannabis für registrierte Clubmitglieder produzieren.

Spaniens Anbauclubs³⁶

- Die Clubs machen sich das spanische Gesetz zur Entkriminalisierung zunutze, das den begrenzten Anbau von Cannabispflanzen für den persönlichen Gebrauch erlaubt. Die Clubmitglieder weisen ihr jeweiliges Kontingent dem Club zu, der dann die Pflanzen gesammelt anbaut und die Clubmitglieder von einem bestimmten Ort aus versorgt.
- Derzeit arbeiten die Clubs nach einem freiwilligen Verhaltenskodex, der von der Europäischen Koalition für eine gerechte und wirksame Drogenpolitik („European Coalition for Just and Effective Drug Policies“, ENCOD) erarbeitet wurde.³⁷ Auch wenn der Kodex von den mehreren hundert Vereinen Spaniens weitgehend eingehalten wird, ist die Einhaltung rechtlich nicht bindend und nicht alle befolgend ihn wortnah.
- Die Clubs werden auf gemeinnütziger Basis geführt, wonach die Einnahmen wieder dem Betrieb der Clubs zufließen. Es wurden jedoch Bedenken über die

³⁵ Marks, A. (2015) The Legal Landscape for Cannabis Social Clubs in Spain, Transnational Institute. https://www.tni.org/files/publication-downloads/the_legal_landscape_for_cannabis_social_clubs_in_spain_0.pdf

³⁶ Murkin, G. (2016) Cannabis social clubs in Spain: legalisation without commercialisation, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/blog/cannabis-social-clubs-in-spain-legalisation-without-commercialisation>

³⁷ ENCOD (2011) Code of Conduct for European Cannabis Social Clubs. <https://encod.org/the-european-guidelines-for-cannabis-social-clubs/>

Entstehung einiger neuerer Clubs geäußert, die sich von dem ursprünglichen gemeinnützigen Ethos zu entfernen scheinen.³⁸

- Wie alle anderen Vereine und Organisationen in Spanien sind auch Anbauclubs gesetzlich verpflichtet, sich in ein lokales Register eintragen zu lassen, wobei die Gründungsmitglieder einer Überprüfung unterzogen werden.
- Die Mitgliedschaft wird nur auf Einladung eines bestehenden Mitglieds gewährt; es muss dabei verbürgen, dass die Person, die beitreten möchte, bereits Cannabis nutzt (Ziel ist, bestehende Gebraucher zu versorgen, statt neue zu initiieren.)
- Die Menge des anzubauenden Cannabis wird auf der Grundlage der Anzahl der erwarteten Mitglieder und des voraussichtlichen Gebrauchs berechnet.
- Der Anbau wird von ausreichend erfahrenen Freiwilligen oder bezahlten Mitarbeitern beaufsichtigt.
- In manchen Clubs übernehmen die Mitglieder „eine Patenschaft“ für eine bestimmte Cannabispflanze, von der sie ihren Vorrat beziehen.
- Die Verteilung erfolgt auf dem Clubgelände, wo die Mitglieder angehalten sind, innerhalb der ausgewiesenen Bereiche zu konsumieren. Auf diese Weise sollen ein geordneter Gebrauch gefördert und das Risiko minimiert werden, dass die Vorräte eines Mitglieds auf dem illegalen Markt weiterverkauft oder an ein Nichtmitglied weitergegeben werden.
- Eine maximale Menge von durchschnittlich 3 Gramm pro Person und Tag wird festgelegt, um einen verantwortungsvollen Konsum zu fördern und die Menge an Cannabis festzulegen, das für den Gebrauch außerhalb des Clubgeländes mitgenommen (und eventuell in den Weiterverkauf gegeben) werden kann.
- Die Clubs zahlen Miete, Steuern, Sozialversicherungsbeiträge der Mitarbeiter, Körperschaftssteuer und in manchen Fällen Mehrwertsteuer (18 %) auf verkaufte Cannabisprodukte.

Die niederländische Stadt Utrecht und einige weitere Gemeinden haben bereits versucht, mit dem Anbauclub-Produktionsmodell³⁹ zu experimentieren, um das sogenannte „Hintertür-Problem“ in den Niederlanden zu lösen, denn der Einzelhandelsverkauf von Cannabis für den nichtmedizinischen Gebrauch ist zwar praktisch legal (die Droge kann die Coffeeshops des Landes durch die Vordertür

³⁸ Barrioso Alonso, M. (2012) Between collective organisation and commercialisation: The cannabis social clubs at the cross-roads. www.druglawreform.info/en/weblog/item/3775-between-collective-organisation-and-commercialisation; Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p132; Burgen, S. (2020) Spain becomes cannabis hub as criminals fill tourism void, The Guardian 11th October. <https://www.theguardian.com/society/2020/oct/11/spain-becomes-cannabis-hub-as-criminals-fill-tourism-void>

³⁹ Bennett-Smith, M. (2013) First Cannabis Cultivation Club Reportedly Forms in Dutch City of Utrecht, The Huffington Post, 12th September. www.huffingtonpost.com/2013/09/11/cannabis-cultivation-club-utrecht_n_3909025.html

verlassen), die Produktion und der Anbau (d. h. die Lieferkette, die zur Hintertür führt) sind jedoch weiterhin verboten. Es wurde berichtet, dass die lokale Regierung eine Ausnahme von den niederländischen Drogengesetzen ersucht hat – eine solche sollte es ermöglichen, einen Anbauclub mit geschlossener Mitgliedschaft mit bis zu 100 Personen, die Cannabis für den Eigenbedarf herstellen, zu gründen. Der Utrechter Vorschlag sollte die Coffeeshops nicht ersetzen, sondern ergänzen. Er zielte speziell darauf ab, die Kriminalität in der Lieferkette zu beseitigen und die potenziellen Gesundheitsrisiken zu vermeiden, die von Cannabis ohne jegliche Qualitätskontrollen in der Produktion ausgehen.⁴⁰ Das Scheitern des Vorschlags deutet zum Teil darauf hin, dass die Etablierung von Anbauclubs in Umgebungen mit bereits funktionierenden legalen Zugangsstellen schwieriger durchzusetzen sein könnte. Eventuell wird dieses Konzept aber auch nicht weiter verfolgt, da ein neuer Versuch zur Lösung des “Hintertür-Problems“ durchgeführt wird, bei dem eine begrenzte Anzahl von Coffeeshops in zehn Städten ein Cannabis verkaufen soll, das von lizenzierten Produzenten der niederländischen Regierung legal angebaut wird. Die Pläne beinhalten, dass die lizenzierten Anbauer für die Verteilung von Cannabis an die Coffeeshops verantwortlich sind, was bedeutet, dass sowohl die vorangehende Lieferkette als auch der Verkauf von Cannabis, vorerst an ausgewählten Standorten, durch die „Vordertür“ erfolgen können.⁴¹

In einer Studie aus dem Jahr 2020 wurden informelle Anbauclubs in 13 europäischen Ländern erfasst, wobei deren Entstehung in den 2010er-Jahren zunahm.⁴² Da sich Anbauclubs weitgehend selbst regulieren, gibt es zwar Unterschiede in der Art und Weise, wie sie betrieben werden, aber die allgemeinen Grundsätze, nach denen die meisten von ihnen arbeiten, legen nahe, dass dieses Modell für politische Entscheidungsträger, die den Übergang zu gesetzlich regulierten Cannabismärkten planen, zumindest kurz – bis mittelfristig eine

40 Rolles, S., Cannabis policy in the Netherlands: moving forwards not backwards, p.165 in Transform Drug Policy Foundation (2016), The Alternative World Drug Report: 2nd Edition.

<https://transformdrugs.org/product/the-alternative-world-drug-report-2nd-edition/>

41 Government of the Netherlands (Undatiert), Controlled cannabis supply chain experiment.

<https://www.government.nl/topics/drugs/controlled-cannabis-supply-chain-experiment>

42 Pardal, M. and Decorte, T. et al (2020) Mapping Cannabis Social Clubs in Europe, European Journal of Criminology. <https://doi.org/10.1177%2F1477370820941392>

pragmatische Option darstellen dürfte. Anbauclubs haben den Vorteil, nicht unter das Verbot im Rahmen des UN-Drogenkontrollsystems zu fallen⁴³, da sie im Grunde eine Ausdehnung der Entkriminalisierung des persönlichen Besitzes/Anbaus sind. Anbauclubs könnten daher in all jenen Ländern eingeführt werden, die zwar nicht gewillt sind, ihre vertraglichen Verpflichtungen zu verletzen, aber auch nicht auf eine Reform der UN-Verträge warten möchten, um ihren rechtlichen Umgang mit Cannabis weiterzuentwickeln (Einzelheiten hierzu finden Sie im Kapitel über **Cannabis und die UN-Drogenübereinkommen, Kapitel 3g**).

Da die Anbauclubs (zumindest in ihrer jetzigen Form) einerseits nicht gewinnorientiert arbeiten und andererseits an Produktionsobergrenzen gebunden sind, die von ihrer Mitgliederzahl abhängen, haben sie keinen Anreiz, den Verbrauch zu steigern oder neue Nutzer zu gewinnen, wie ihn kommerzielle Produzenten oder Einzelhändler hätten. Weiterhin bedeutet die relativ geschlossene Mitgliederpolitik vieler Anbauclubs, dass bestehende Gebraucher zwar sicheren Zugang zur Droge haben, aber neue Nutzer grundsätzlich nicht. Der eingeschränkte Zugang ist in mancher Hinsicht zwar ein potenziell positives Merkmal des Cannabis Social Club-Modells, doch muss darauf geachtet werden, dass dies nicht zu einer ungerechten Diskriminierung beim Zugang für nicht ortsansässige Personen oder Personen, die nicht in den lokalen sozialen Strukturen vernetzt sind, führt.

Das Anbauclub-Modell könnte ohne Weiteres in Anlehnung an den (oben beschriebenen) informellen Verhaltenskodex formeller reguliert werden; und viele Anbauclubs fordern inzwischen eine solch stärkere Regulierung. Das Problem besteht momentan darin, dass die Clubs nur einen „quasi-legalen“ rechtlichen Status haben, der sie von einer öffentlichen Einbindung ausschließt. Diese Problematik würde sich erübrigen, wenn die Anbauclubs gesetzlich voll anerkannt wären, wie es in Uruguay der Fall ist. In Spanien haben die Lokalregierungen und Gemeinden zwar bestimmte Aspekte (bspw.

⁴³ Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) und der Internationale Suchtstoffkontrollrat (INCB) haben bislang nichts Gegenteiliges verlautbart.

Hygiene, Betriebszeiten) in den Geltungsbereich einer Regulierung aufgenommen, jedoch bestehen weiterhin Spannungen zwischen den Anbaoclubs und der nationalen Regierung.⁴⁴ Bewley-Taylor et al. stellen fest, dass die zweideutige Auslegung der Rechtslage für Anbaoclubs bedeutet, dass in der Praxis weiterhin polizeiliche Razzien und Strafverfolgungsmaßnahmen stattfinden – was dann aber oft wiederum zu Gerichtsurteilen führt, die die Rechtmäßigkeit des Modells bestätigen und die Rückgabe des beschlagnahmten Cannabis anordnen.⁴⁵

Untersuchungen in Uruguay haben ergeben, dass die Attraktivität der Anbaoclubs in der wahrgenommenen höheren Qualität der Produkte liegt. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Mitglieder direkte Beziehungen zu den Produzenten aufbauen und ihnen vertrauen. Es gibt jedoch auch einen wachsenden Trend, demnach sich die Anbaoclubs von sozial-kooperativen Modellen hin zu einem „Quasi-Einzelhandel“ entwickeln.⁴⁶ Zusammenfassend betrachtet hat das Anbaclub-Modell sowohl das deutliche Potenzial eines Übergangssystems weg von der Illegalität hin zu einer faktisch legalen Versorgung, das innerhalb des Rahmens der Prohibition realisiert werden kann, als auch als alternatives System, das parallel zu konventionellen, legalen Einzelhandelsmodellen laufen kann. Die Anbaoclubs können weiterhin als relevante legale Bezugsquelle in der Übergangsphase dienen, bevor legal gewordene Cannabismärkte voll funktionsfähig sind. Wenn sie in einer Weise reguliert werden, die sicherstellt, dass ein tatsächlicher Non-Profit-Ansatz beibehalten wird, könnten die Anbaoclubs dazu beitragen, die Risiken einer übermäßigen Kommerzialisierung zu begrenzen und möglicherweise die Nachfrage nach einigen spezielleren Cannabisprodukten (die evtl. nicht im Einzelhandel erhältlich sind) in einem kontrollierten Umfeld zu decken.

44 Siehe: CND Blog (2020) Side event: Social Norms and Rituals, Individual and Collective Self-Regulation Strategies in Cannabis Use – What Research and Alternative Practices Can Tell to Cannabis Policy Reform. <http://cndblog.org/2020/03/social-norms-and-rituals-individual-and-collective-self-regulation-strategies-in-cannabis-use-what-research-and-alternative-practices-can-tell-to-cannabis-policy-reform/>

45 Bewley-Taylor, D., Blickman, T. and Jelsma, M. (2014) The Rise and Decline of Cannabis Prohibition, GDPO and TNI, Chapter 3, p10. https://www.tni.org/files/download/rise_and_decline_ch3.pdf

46 Pardal, M. et al (2019) Uruguayan Cannabis Social Clubs: From activism to dispensaries? International Journal of Drug Policy 73 pp49–57. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2019.06.022>

Eigenanbau

Der Anbau von Cannabis in kleinem Umfang für den nichtmedizinischen eigenen Gebrauch wurde in einer Reihe von Ländern im Rahmen der Entkriminalisierung von Cannabis toleriert, ohne dass dabei besondere Probleme aufgetreten wären. Bestimmungen für den Eigenanbau wurden auch ausdrücklich in die Regelungsmodelle für den nichtmedizinischen Cannabisgebrauch in Kanada, Uruguay und den US-Bundesstaaten aufgenommen. Solche Bestimmungen können darüber hinaus als sinnvoller Teil auf dem Weg zu einem regulierten Marktangebot dienen, insb. solange die Vorschriften für den Einzelhandelsmarkt noch entwickelt werden. Im US-Bundesstaat Michigan bspw. wurden der Besitz und der Eigenanbau von Cannabis Ende 2018 legalisiert, sodass Einzelpersonen bis zu 2,5 Unzen (ca. 70 g) bei sich führen, bis zu 12 Pflanzen anbauen und bis zu 10 Unzen (ca. 283 g) Cannabis auf ihrem Grundstück lagern dürfen. Der Bundesstaat nimmt jedoch erst seit dem 1. November 2019 Anträge auf Einzelhandelslizenzen an und der Verkauf in einer kleinen Anzahl von Geschäften begann am 1. Dezember 2019. In ähnlicher Weise trat im US-Bundesstaat Maine 2016 der Marijuana Legalization Act in Kraft, der den Eigenanbau von bis zu drei reifen Pflanzen und den Besitz von bis zu 2,5 Unzen Cannabis erlaubt.⁴⁷ Allerdings wurden die Antragsstellung auf Lizenzen für kommerzielle Erzeuger, Hersteller und Einzelhändler erst im Dezember 2019 geöffnet und Verzögerungen aufgrund von COVID-19 führten dazu, dass die ursprünglichen Pläne für den Beginn des Einzelhandelsverkaufs im Juni 2020 auf einen späteren Zeitpunkt im Jahr verschoben wurden.⁴⁸

Der von der kanadischen Bundesregierung geschaffene Rechtsrahmen erlaubt den Einwohnern ebenfalls den Anbau von bis zu vier Pflanzen pro Haushalt, lässt den Provinzen und Territorien jedoch die Möglichkeit, diese Grenze weiter einzuschränken. Ein Vorstoß der Regierung der Provinz Quebec, diese Flexibilität zu nutzen, um den Eigenanbau vollständig zu verbieten, wurde jedoch

47 Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. <http://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/>

48 Sambides Jr., N. (2020) After 4-Year Delay, Maine Retail Pot Sales To Begin In October, Bangor Daily News/Maine Public 14th August. <https://www.mainepublic.org/post/after-4-year-delay-maine-retail-pot-sales-begin-october>

von einem Gericht in Quebec für verfassungswidrig erklärt, da dies die Gesetzgebung der Bundesregierung verletzte.⁴⁹ Die kanadische Provinz Manitoba, die diese Flexibilität ebenfalls so auslegte, als ob ein vollständiges Untersagen des Eigenanbaus zulässig sei, praktiziert derzeit noch ein Verbot, muss sich aber nach dem Quebecer Urteil vor Gericht verantworten.⁵⁰

Es ist weder praktisch noch rechtlich sinnvoll, den Eigenanbau für den persönlichen Bedarf vollständig zu verbieten, sobald der Besitz für den persönlichen Gebrauch legal ist und es andere legale Bezugsquellen gibt. Es hätte nicht nur wenig praktischen Nutzen, sondern wäre auch nahezu unmöglich durchzusetzen. Es gibt allerdings gute Argumente für die Schaffung eines Rechtsrahmens, der die Bedingungen festlegt, innerhalb derer ein Eigenanbau zu erfolgen hat. Ein solcher Rahmen würde darauf abzielen, die Produktion für den Eigenbedarf einzuschränken, insbesondere eine nicht lizenzierte kommerzielle Produktion und gewinnorientierten Verkauf sowie den Zugang minderjähriger Personen zu Cannabis zu verhindern. Diese Ziele spiegeln sich in einer Reihe von Verordnungen jener Provinzen in Kanada wider, welche die auf Bundesebene festgelegte Höchstmenge von vier Pflanzen übernehmen, und darüber hinaus weitere Regeln vorsehen. So müssen bspw. in New Brunswick und Prince Edward Island Pflanzen, die im Freien (bspw. in einem Garten) angebaut werden, von einem verschlossenen Gehäuse mit einer Höhe von mindestens 1,52 m umgeben sein, während die Verordnungen in Prince Edward Island und British Columbia weiter präzisieren, dass die Pflanzen von keinem öffentlichen Raum aus sichtbar sein dürfen. In New Brunswick müssen sich die Pflanzen, wenn sie in Innenräumen angebaut werden, ebenfalls in einem separaten, abgeschlossenen Raum befinden. Prince Edward Island schreibt lediglich vor, dass die Pflanzen in einem Raum aufbewahrt werden müssen, der für Personen unter 19 Jahren oder Personen, die nicht auf das Grundstück eingeladen sind, „unzugänglich“ ist.⁵¹ Ob solche Vorschriften

49 The Canadian Press (2019) Judge strikes down Quebec law forbidding home cultivation of cannabis, Global News 3rd September. <https://globalnews.ca/news/5852022/judge-strikes-quebec-law-cannabis/>

50 Frew, F. (2020) Manitoba man taking province, attorney general to court over ban on growing pot at home, CBC 27th August. <https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/manitoba-cannabis-ban-home-court-1.5703157>

51 Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation, p34. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

notwendig sind oder in einem angemessenen Verhältnis zu den Risiken stehen, die sie bekämpfen sollen, bleibt umstritten. Einige wurden als überregulierendes politisches Getue kritisiert, während andere argumentieren, dass sie angesichts der Neuartigkeit des politischen Modells eine vernünftige Auslegung des Vorsorgeprinzips darstellen. Sicherlich müssen die Einzelheiten solcher Vorschriften sorgfältig abgewogen und einer Überprüfung unterzogen werden; es muss die Bereitschaft bestehen, sie gegebenenfalls in Richtung eher strengerer oder lockerer gefasster Ansätze zu ändern. Begrenzungen des Umfangs von Eigenanbau, entweder in Form von einer Höchstzahl erlaubter Cannabispflanzen oder festgelegter Maximal-Anbaufläche, wurden bereits (wenn auch informell) in den meisten Ländern mit zugelassenem Eigenanbau eingeführt und sind eine vernünftige Maßnahme, die überall dort umgesetzt werden sollte, wo der Eigenanbau legalisiert wird.

Dabei gilt zu bedenken, dass das Gesetz Einzelpersonen zwar den Anbau einer bestimmten Anzahl von Pflanzen erlaubt, dies aber kein uneingeschränktes Recht hierauf garantieren kann. So kann bspw. die Möglichkeit anzubauen in Pachtverträgen eingeschränkt werden. Und natürlich sollte der Eigenanbau auch nur denjenigen gestattet werden, die die Altersgrenzen der jeweiligen Länder einhalten.

Es muss jedoch betont werden, wie schwierig es ist, Vorschriften für den Eigenanbau durchzusetzen. Die Privatsphäre ist ein Recht, in das in vielen Ländern nicht leichtfertig eingegriffen wird und sowohl der Staat als auch die Polizei werden zögern, erhebliche Energien für die Verfolgung geringfügiger Verstöße gegen den Eigenanbau aufzuwenden. Eine ähnliche Zurückhaltung ist bereits bei der weitgehenden Nichtdurchsetzung von Gesetzen zu beobachten, die Alkoholbrennereien im eigenen Hause verbieten, ebenso wie beim Ausbleiben der Eintreibung von in vielen Ländern eigentlich fälligen Steuern auf selbst angebauten Tabak.

Ähnlich wie beim Bierbrauen wird der Eigenanbau von Cannabis in der Zeit nach Beendigung des Verbots wahrscheinlich weitgehend eine Sache von Hobbygärtnern und Liebhabern bleiben. Wie die Erfahrungen in den Niederlanden zeigen, werden die meisten

Verbraucher, wenn ein legales Angebot im Einzelhandel zur Verfügung steht, eher die Bequemlichkeit und Zuverlässigkeit dieser Option nutzen, als sich die Mühe zu machen, ihren eigenen Vorrat anzubauen (selbst wenn es einen anfänglichen Anstieg des Interesses geben sollte). Im Fall eines legalen Einzelhandelsangebots dürfte der Eigenanbau eine Randerscheinung bleiben und als solche für Gesetzgeber und Strafverfolgungsbehörden vergleichsweise wenig relevant sein.

Aber auch bei einer kleinen Produktion von weniger als 10 Pflanzen können immer noch beträchtliche Mengen erzeugt werden. Eine einzige Indoor-Pflanze kann leicht 150 g (5 Unzen) ergeben, eine einzelne Outdoor-Pflanze sogar dreimal so viel. Solche Mengen schaffen immer noch potenziell erhebliche Anreize für nicht lizenzierte, gewinnorientierte Verkäufe, insbesondere, wenn die legalen Einzelhandelspreise eher hoch bleiben. Die Lizenzierung von Eigenanbau ist eine Möglichkeit, dem zu begegnen, dürfte aber sowohl hohen bürokratischen Aufwand bedeuten als auch weitgehend übergangen werden, solange die Vorschriften nicht intensiv durchgesetzt werden und was, wie bereits erwähnt, auch kein sinnvoller Ansatz wäre. Die Erhebung einer Gebühr für eine Lizenz zum Eigenanbau könnte dazu beitragen, die Kosten für Überprüfungen und den Aufwand eines Sanktionssystems zu decken, würde aber wiederum einen Anreiz bieten, sie zu umgehen. Wie bei Vorschriften im Allgemeinen wird ihr Nutzen für die Eindämmung von Verhaltensweisen zunichtegemacht, wenn ihre Anforderungen so aufwendig oder lästig sind, dass sie die große Mehrheit davon abhalten, sie einzuhalten.

Ein pragmatischerer Ansatz wäre folgender:

- Festlegung klarer Grenzen für den Umfang des zulässigen Anbaus, sei es in Bezug auf die Anzahl der Pflanzen (eine Zahl von etwa fünf könnte ein sinnvoller Ausgangspunkt für die Diskussion sein) oder die Größe der Anbaufläche
- Verbot des unlizenzierten Verkaufs zu Erwerbszwecken (wenngleich ein gewisses Maß an Weitergabe/Verschenken von Ernten unvermeidlich ist)

- Festlegung einer Altersbeschränkung (in der Höhe, wie sie auch für den Zugang zum Einzelhandelsangebot gilt) für den Eigenanbau und eventuell auch für den Zugang zu Hanfsamen
- Die Anbauenden („Grower“) in die Verantwortung nehmen, den Zugang für minderjährige Personen zu beschränken. Bei geerntetem Cannabis kann dies der Verantwortung derer, die im Besitz von legal im Einzelhandel erworbenem Cannabis sind, entsprechen; eine größere Herausforderung stellt dies bei Cannabis dar, das im Freien angebaut wird. Es können Regeln aufgestellt werden, die vorgeben, dass die Bereiche für Kinder nicht ohne Weiteres sichtbar oder zugänglich sein dürfen.
- Regulierung der Saatgutmärkte, eventuell durch die Lizenzierung des Verkaufs oder von Verkäufern. Eine Regulierung könnte:
 - dazu beitragen, die Herstellung und den Gebrauch bestimmter stärkerer Cannabissorten zu erschweren
 - die Verkäufer zu einer Ausbildung verpflichten (damit sie bspw. die Anbauenden in Fragen der Stärke und des Risikos beraten können)
 - Beschränkungen für den Verkauf an minderjährige Personen durchsetzen
 - die Herstellung von Cannabis-Esswaren, Harz und anderen Konzentraten zu Hause, unter Beachtung der obigen Bedingungen, gestatten.

Ohne ein Lizenzmodell für den Eigenanbau würde die Durchsetzung von Regulierungen des Eigenanbaus notwendigerweise hauptsächlich reaktiv erfolgen. Ein gewisses Maß an Flexibilität wäre erforderlich (bspw. die erlaubte Anzahl von Setzlingen höher als den Grenzwert für ausgewachsene Pflanzen anzusetzen), wobei das Hauptaugenmerk auf Alterskontrollen und der Verhinderung einer unlicenzierten kommerziellen Produktion in größerem Umfang liegen sollte. Im Gesamtkontext der Regulierung sollte die Durchsetzung der Vorschriften für den Eigenanbau eine niedrige Priorität einnehmen (entsprechend dem vergleichsweise geringen Schadenspotenzial), es sei denn, es liegt eindeutig ein großes Ausmaß an Weitergabe oder das deutliche Risiko hierzu vor. Etwaige Sanktionen für geringfügige Verstöße sollten verhältnismäßig ausfallen (d. h. begrenzt und nicht strafrechtlicher Art).

Obergrenzen für den Eigenanbau werden, wie in Kanada, eher je Wohnsitz als je Person geltend gemacht. Probleme könnten entstehen, wenn sich mehrere Personen für den Anbau am selben Ort entscheiden, bspw. in einem gemeinsam genutzten Garten oder einem gemeinschaftlich genutzten Innenraum. Über Pachtverträge könnte der Eigenanbau begrenzt oder der Anbau in gemeinsam genutzten Räumen verbieten. Für solche Fälle könnten wiederum Regelungen geschaffen werden, die eine formellere Lizenz für kollektiven Anbau (siehe oben) für Flächen ab einer bestimmten Größe oder Anzahl von Pflanzen verboten werden.

Der Zeitpunkt einer Einführung von Regelungen für den Eigenanbau beeinflusst die Entscheidungen über das passende Regulierungsmodell. Wenn der Eigenanbau eingeführt wird, bevor eine geregelte Einzelhandelsproduktion und -versorgung etabliert ist (wie es in einigen Teilen Europas als Teil eines Entkriminalisierungsmodells der Fall ist und in einigen US-Bundesstaaten vor der Öffnung der Einzelhandelsmärkte war), dann wird sich der Eigenanbau wahrscheinlich als beliebter erweisen, als wenn die beiden Modelle gleichzeitig eingeführt werden (wie in Uruguay und Colorado). Mit zunehmender Verbreitung erhöht sich der Aufwand für die Regulierung und Kontrollen; eine Situation, die sich durch den größeren Anreiz für Weiterverkäufe in Ermangelung legaler Einzelhandelsalternativen verschärfen könnte. Das im US-Bundesstaat Vermont praktizierte „Grow and Give“-Modell wirft ein Schlaglicht auf einhergehende Probleme: Während der Verkauf von Cannabis weiterhin verboten ist, dürfen Personen in Vermont bis zu zwei reife (und vier unreife) Pflanzen pro Haushalt anbauen und deren Ernte mit anderen geteilt teilen. Theoretisch sollte die Möglichkeit des gemeinsamen Anbaus einen begrenzten Zugang zum legalen Angebot bieten, solange die Regulierung des Verkaufs noch aussteht und so eine gewisse Menge der Nachfrage befriedigen können (wenngleich in Vermont noch keine Pläne zur Eröffnung eines Einzelhandelsmarktes bestehen). In diesem Sinne zeigen die Bestimmungen für den Eigenanbau, dass ein begrenztes Maß an gemeinsamer Nutzung (d. h. ohne Austausch von Geld oder anderen Gütern) rechtlich möglich gemacht werden kann. Es gab in Vermont allerdings unweigerlich Versuche, die Grenzen

des Erlaubten zu umgehen; der Generalstaatsanwalt fand sich in der Lage wieder, betonen zu müssen, dass Unternehmen, die eine „Liefergebühr“ für die Lieferung von „kostenlosem“ Cannabis verlangen, gegen das Gesetz verstoßen.⁵² Diese Situation könnte zwar auf den Bedarf einer strengeren Regulierung im Zeitraum bis zum Betrieb von Verkaufsstellen hindeuten, allerdings lässt der vergleichsweise unproblematische Verlauf der Eigenanbau-Modelle dort, wo sie umgesetzt wurden, ob für den medizinischen oder den nichtmedizinischen Gebrauch, auf generell wenig zu erwartende Herausforderungen schließen.

Der globale Cannabishandel und internationale Entwicklungen

Derzeit verhindern die Drogenkonventionen der Vereinten Nationen (UN) einen gesetzlich geregelten Exporthandel für nichtmedizinisches Cannabis. Dies wird in den kanadischen Cannabisbestimmungen anerkannt, indem sie nur die Ein- und Ausfuhr von Cannabis zu medizinischen und wissenschaftlichen Zwecken erlauben (für diejenigen, die eine entsprechende Ein- oder Ausfuhrgenehmigung erhalten haben).⁵³ Auch wenn also die Länder, die über ihre UN-Vertragsverpflichtungen hinausgegangen sind und Cannabis im eigenen Land legalisiert haben, bisher einen umstritteneren internationalen Handel vermieden, scheint ein solcher Handel (und eine Änderung der internationalen Verträge, um ihn zu ermöglichen) auf längere Sicht unumgänglich.

In den letzten Jahren haben sich Cannabis produzierende Unternehmen zu multinationalen Unternehmen entwickelt. Es gibt mehrere kanadische Hersteller, die inzwischen auf fünf Kontinenten tätig sind und sowohl den nichtmedizinischen als auch medizinischen Markt in Kanada und anderswo bedienen. Der bereits globale Charakter der Cannabispolitik und die Existenz

52 McCullum, A. (2018) Marijuana 'gifting' businesses illegal, says Vermont Attorney General, Burlington Free Press 25th July, <https://eu.burlingtonfree-press.com/story/news/politics/government/2018/07/23/marijuana-delivery-fees-illegal-saysvermont-attorney-general/818276002/>

53 Siehe Part 10, Canadian Cannabis Regulations.

multinationaler Unternehmen machen deutlich, dass die künftige Marktdynamik schon angelegt ist. Eines Tages in naher Zukunft werden diese Faktoren zusammenkommen und der internationale Handel mit Cannabis für den nichtmedizinischen Gebrauch wird Realität sein. Dies unterstreicht die dringende Notwendigkeit, eine nachhaltige Entwicklung sowie Chancengleichheit in die politische Gestaltung neu entstehender regulierter Märkte auf nationaler und internationaler Ebene einzubinden und gleichzeitig Maßnahmen zu ergreifen, die eine marktdominierende Stellung weniger großer Unternehmen verhindern. Wenn die Gesetzgeber lokalen oder kleineren Unternehmen Vorrang einräumen wollen, müssen proaktive Maßnahmen ergriffen werden, die ihnen den Markteinstieg ermöglichen. Fehlen solche proaktiven Maßnahmen, werden sich jene Akteure am Markt durchsetzen, denen das erforderliche Interesse an nachhaltiger Entwicklung oder Chancengleichheit fehlt.

Bei der Regulierung des internationalen Handels mit den unterschiedlichsten Produkten wurden bereits umfangreiche Erfahrungen gesammelt, sowohl gute als auch schlechte, die Aufschluss über die beste Vorgehensweise geben können. Die Entwicklungen des internationalen Handels mit medizinischem Cannabis werden sich auf den künftigen Handel mit nichtmedizinischem Cannabis auswirken und angesichts der Ähnlichkeiten der Märkte wird Letzterer wahrscheinlich die Entwicklungen des Ersteren widerspiegeln.

Gegenwärtig ist protektionistische Praxis ein Merkmal vieler medizinischer Cannabismärkte, bei der die Gesetzgeber die lokalen Erzeuger bevorzugen. In den USA ist dies darauf zurückzuführen, dass Cannabis auf Bundesebene nach wie vor illegal ist, was bedeutet, dass sich auf Ebene der Bundesstaaten Binnenmärkte entwickelt haben. In den Niederlanden gibt es, wie bereits in diesem Kapitel erörtert, derzeit nur einen einzigen lizenzierten Cannabisproduzenten, dessen einzige Abnehmerin eine staatliche Behörde ist. In Kanada haben nach Angaben der Regierung seit Ende 2018 bis September 2020 keine kommerziellen Importe von medizinischem Cannabis stattgefunden; in diesem Zeitraum wurden nur sehr geringe Mengen an getrocknetem Cannabis und Cannabisölen eingeführt, und dies nur

zu Forschungszwecken. Im Gegensatz dazu sind die kommerziellen Exporte von medizinischem Cannabis aus Kanada in den letzten Jahren rasant gestiegen – im Jahr 2019 gingen die Exporte in 19 Länder.⁵⁴

Eines auf längere Sicht besonders wichtiges Thema ist die Frage, wie traditionelle Cannabis-Anbauregionen ihre Produktion unter regulierten Marktbedingungen fortsetzen können, da die Nachfrage nach einigen traditionell hergestellten Formen von Cannabis in den Verbraucherländern zweifellos anhalten wird. Wenn die Legalisierung sowohl in den Anbauregionen als auch auf den Verbrauchermärkten erfolgt, wenn die Fragen des internationalen Warenverkehrs gelöst werden und wenn die Produkte die festgelegten Qualitätskriterien erfüllen, könnte ein Exporthandel etabliert werden. Die derzeitigen Entwicklungen deuten jedoch darauf hin, dass diese Hürden nicht leicht zu überwinden sein werden. Die Legalisierung der Cannabisproduktion und des Exports zu medizinischen Zwecken hat sich in den letzten Jahren zu einem wachsenden Trend entwickelt. Sie wird als potenziell lukrative Einnahmequelle zur Deckung der Nachfrage auf den medizinischen Absatzmärkten betrachtet.⁵⁵ Wie bereits erwähnt, bauen jedoch viele Länder des Globalen Nordens mit wachsenden medizinischen Märkten, wie Kanada und Deutschland, ihre eigene einheimische Herstellung auf. Die bspw. in Afrika aufkommenden Produktionen haben womöglich keine ausreichenden Wettbewerbsvorteile, etwa durch das Klima oder niedrigere Produktionskosten, um mit der inländischen Produktion im Globalen Norden konkurrieren zu können. Trotz der wertmäßigen Größe des Marktes ist die Anbaufläche für medizinisches Cannabis in landwirtschaftlicher Hinsicht nach wie vor relativ klein. Und für eine Kulturpflanze mit sehr hohem Ertragswert, die den strengen Standards der nationalen oder regionalen Good Agricultural Practices und Good Manufacturing Practices (Qualitätsrichtlinien für gute landwirtschaftliche Praxis bzw. gute Herstellungspraxis bspw. der

54 Lamers, M. (2020) Canada hasn't imported any commercial medical cannabis, new data shows, Marijuana Business Daily 1st September. <https://mjbizdaily.com/canada-has-not-imported-any-commercial-medical-cannabis/>

55 Siehe bspw.: Mumbere, D. (2020) Malawi becomes latest African country to embrace cannabis, Africa News 18th February. <https://www.africanews.com/2020/02/28/african-countries-embrace-cannabis-zambia-south-africa-zimbabwe-lesotho/>

EU) entsprechen muss, ist die inländische Produktion sowohl in praktischer als auch wirtschaftlicher Hinsicht naheliegend.⁵⁶

Denkbar ist im Falle ausbleibender geeigneter Schutzmechanismen auch, dass der globale Charakter künftiger Märkte die Erzeugerregionen dazu veranlassen könnte, ihre Produktionsmethoden zu ändern, um der Nachfrage auf den lukrativen Märkten des Globalen Nordens gerecht zu werden (bspw. durch die Umstellung auf die Herstellung von Produkten mit höherem THC-Gehalt).⁵⁷ Anders gesagt, würde es bedeuten, dass traditionell erzeugtes Cannabis keinen Nischenmarkt finden würde, sondern den Erzeugern ein finanzieller Anreiz entstehen könnte, sich von den traditionellen Methoden abzuwenden, um die rentablere Nachfrage der Verbraucher zu bedienen. Proaktive Maßnahmen auf internationaler Ebene können jedoch dazu beitragen, diese Nischen-Exportmärkte anzukurbeln und aufrechtzuerhalten, während zugleich bewährte Produktionsverfahren gefördert werden und die Nachfrage nach traditionell hergestelltem Cannabis gestützt wird.

Kleinerzeuger werden realistischerweise nicht in der Lage sein, mit multinationalen Konzernen zu konkurrieren. Um ihnen die Existenz zu sichern, werden gewisse Formen von Protektionismus erforderlich sein. Dieser Umstand kann jedoch auch zur Etablierung funktionierender Fair-Trade-Prinzipien und -Strukturen genutzt werden.⁵⁸ Fair-Trade-Modelle wurden in einigen anderen Branchen eingeführt, um die „ausbeuterische Struktur transnationaler Absatzmärkte“ zu bekämpfen.⁵⁹ Ein allgemeines Verständnis von „fairem Handel“ beinhaltet garantierte Mindestpreise für die Erzeuger zur Gewährleistung ökonomischer Nachhaltigkeit und eine vom

⁵⁶ Für eine Diskussion über die Herausforderungen bei der Erlangung von gesetzlichen Standards für den Export von Cannabis, siehe: Klein, A. and Hanson, V. (2020) Ganja Licensing in Jamaica: Learning lessons and setting standards, UWI and ICCR (Interdisciplinary Centre for Cannabis Research), p21-22. <http://iccresearch.org/sites/default/files/Ganja%20Licensing%20in%20Jamaica%20-%20April2020.pdf>

⁵⁷ So wurden bspw. in Marokko Anpassungen vorgenommen, um Züchtungen mit höherem THC-Gehalt zu produzieren: EMCDDA (2019) Developments in the European cannabis market, p8. <https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11391/TDAU19001ENN.pdf>

⁵⁸ Siehe bspw.: World Fair Trade Organization, Fairtrade International et al. (2018) The International Fair Trade Charter. https://docs.wixstatic.com/ugd/291e20_d0760267b37a41328b80e4df127f85cb.pdf

⁵⁹ Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p265; see also: Jelsma, M., Kay, S. and Bewley-Taylor, D. (2019) Fair(er) Trade Options for the Cannabis Market, TNI. <https://www.tni.org/en/publication/fairer-trade-cannabis>

Verbraucher gezahlte Prämie, die in kommunale Entwicklungsprojekte, Bildung und Schulungen fließt. Auf diesem Weg soll zur Realisierung der entwicklungspolitischen Ziele beigetragen werden, darunter der Schutz von Arbeitnehmerrechten, die Stärkung der Stellung von Frauen, der Schutz von Minderjährigen und der verantwortungsvolle Umgang mit der Umwelt. Ähnlich wie beim Kaffee könnte die Cannabisproduktion den Grundsätzen des Fair Trade unterstellt werden – und sogar eine Art von Protektionismus nach dem Vorbild der EU-Systeme der „geschützten Ursprungsbezeichnung“ (g.U.), der „geschützten geografischen Angabe“ (g.g.A.) oder der „garantiert traditionellen Spezialität“ (g.t.S.)⁶⁰ könnte auf bestimmte traditionelle Formen von Cannabis angewendet werden. Dabei sollten die Lehren aus den Misserfolgen bei der Umsetzung der Grundsätze des fairen Handels im Kaffeesektor und in anderen Branchen berücksichtigt werden. Erforderlich sind vorbeugende Maßnahmen und Evaluationen, um sicherzustellen, dass multinationale Unternehmen den fairen Handel nicht einfach dazu nutzen, ihre Marken „fair zu waschen“ ohne dass das System den Erzeugern im Globalen Süden tatsächlich spürbare Verbesserungen bringt.⁶¹

In ihrem Positionspapier aus dem Jahr 2020 schlägt die Caribbean Fair(er) trade Cannabis Working Group 23 Leitsätze für die Einführung eines fairen Handels mit den im legalen Cannabismarkt agierenden traditionellen Akteuren vor. Zu diesen gehören:

- Traditionellen Akteuren müssen Vorrechte und Zugangserleichterungen eingeräumt werden, die ihnen beim Umstieg helfen: Dazu gehören die rechtliche Anerkennung traditioneller Cannabisbauern („ganja farmers“), der Zugang zu landwirtschaftlichen Subventionen und die Anerkennung traditioneller Cannabis-Anbaugebiete.
- Die Vorrechte und Zugangserleichterungen für traditionelle Akteure müssen gesetzlich verankert werden, um den Behörden einen Handlungsrahmen vorzugeben.

⁶⁰ Die entsprechenden Regelungen der EU sind hier abrufbar: <http://www.ec.europa.eu/agriculture/quality/>

⁶¹ Johannessen, S., & Wilhite, H. (2010) Who Really Benefits from Fairtrade? An Analysis of Value Distribution in Fairtrade Coffee, *Globalizations* 7(4) pp525–544; Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p266.

- Cannabis muss im Rahmen der Regulierung als Pflanze anerkannt werden, um den Zugang zu Vorteilen und Subventionen im Agrarsektor zu erleichtern.
- Im globalen Cannabishandel muss ein Nischenmarkt für geografische Qualitätsmerkmale entwickelt werden, um die Agenda des fairen Handels zu unterstützen.
- Die Einbindung ausländischer Investoren muss zu klar eingegrenzten Bedingungen erfolgen, die den lokalen Bauern die Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen, einschließlich der Bereitstellung von Schulungen zur Förderung von Forschung und Fertigungskapazitäten.⁶²

Die traditionelle, illegale Cannabisproduktion in Ländern wie Mexiko, Indien, Afghanistan, Libanon, Marokko und Thailand ist nach wie vor ein bedeutender Sektor, in dem eine signifikante Anzahl von Menschen beschäftigt ist. Wenn in Ländern, die Cannabis legalisieren, die nationale Produktion begünstigt wird, müssen die großen positiven Auswirkungen der Reform auf die Erzeugerregionen, wie bspw. die Verringerung von krimineller Bereicherung, Konflikten und Instabilität, gegen den kurz- bis mittelfristigen Rückgang des BIP in einigen Regionen und den Verlust wirtschaftlicher Chancen abgewogen werden, den einige der ohnehin schon marginalisierten Bevölkerungsgruppen zu spüren bekommen dürften. Tatsächlich ist die Beteiligung der meisten Bauern und Arbeitskräfte im illegalen Drogenhandel zu einem großen Teil durch Not und nicht durch Gier bedingt und ihre „Abwanderung in die Illegalität“ ist in erster Linie das Ergebnis von Armut und begrenzten Lebensperspektiven.

Diese negativen Folgen der Reform sollten nicht ignoriert und Gegenmaßnahmen, überall da wo es möglich ist, von nationalen und internationalen Institutionen bei der Entwicklung neuer Systeme zur legalen Cannabisregulierung eingesetzt werden. Seddon und Floodgate argumentieren: „Der Status ehemaliger Akteure des illegalen Cannabishandels, den die Endabnehmer im Globalen Norden haben, sollte als eine Frage der wiedergutmachenden Gerechtigkeit

⁶² Fair(er) trade Working Group (2020) Position Paper — The emerging cannabis industry in the Caribbean and a place for small-scale traditional farmers.
<http://iccresearch.org/project-papers/position-paper-emergingcannabis-industry-caribbean-and-place-small-scale>

verstanden werden. Die Unterstützung und Bereitstellung von Ressourcen für ihre Erwerbsmöglichkeiten, entweder innerhalb der legalen Cannabiswirtschaft oder anderweitig, sollte eine langfristige Verpflichtung sein.⁶³ Eher konventionelle Entwicklungsmaßnahmen braucht es für jene Cannabiserzeuger, für die eine Beschäftigung in einem gesetzlich geregelten Handel praktisch oder wirtschaftlich nicht machbar oder erstrebenswert ist. Aus den umfangreichen Erfahrungen mit der sogenannten „Alternativen Entwicklung“ können wichtige Lehren gezogen werden, auch wenn ihr Ziel, die illegale Drogenproduktion einzudämmen, verfehlt wurde. Sofern Programme aber gut gemacht waren, konnte immerhin gezeigt werden, was es braucht, damit Erzeuger eine Existenz außerhalb des Drogenhandels aufbauen können.

Die besten alternativen Entwicklungsprogramme haben versucht, jene strukturellen Faktoren anzugehen, die Gemeinschaften zum Anbau illegaler Pflanzen veranlassen und haben ihnen beim Übergang in die legale Wirtschaft geholfen. Auf lokaler Ebene konnten einige Erfolge erzielt werden, auch wenn die Auswirkungen auf die gesamte Angebotsituation gering sind.⁶⁴ Die wirksamsten alternativen Entwicklungsprojekte setzten auf eine langfristige, sorgfältig abgestufte und angemessen finanzierte Unterstützung durch mehrere Institutionen und vermieden die Kriminalisierung von Kleinstakteuren. Statt die sofortige Ausrottung des Drogenanbaus als Voraussetzung für die Teilnahme zu fordern, wurde versucht, die betroffenen Gemeinschaften in die Gestaltung der Programme einzubeziehen. In der Debatte über alternative Entwicklung wurde jedoch stets versäumt, die Drogenprohibition als eine der wichtigsten strukturellen Ursachen für die regionale Unterentwicklung anzuerkennen, geschweige denn Optionen für eine Regulierung als Ausweg in Betracht zu ziehen.

63 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p. 280.

64 Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) (2016) *Rethinking the Approach of Alternative Development: Principles and Standards of Rural Development in Drug Producing Areas*, 4th edition, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

https://snrd-asia.org/download/sector_programme_rural_development/Rethinking-the-Approach-of-Alternative-Development.pdf

Die Regulierung verspricht den steten Rückgang der illegalen Drogenproduktion, der durch alternative Entwicklung, Ausrottung und Verbot offensichtlich nicht erreicht werden konnte. Beispielsweise dürften die entstehenden legalen Cannabismärkte in den Vereinigten Staaten bereits den Umfang der mexikanischen Produktion auf dem illegalen Markt beeinflussen (während Mexiko die Einführung eines eigenen legalen Marktes erwartet).⁶⁵ Doch während dieser Wandel fortschreitet, müssen die kleinen Akteure der Cannabisproduktion alternative Lebensgrundlagen schaffen oder die Cannabisproduktion auf die entstehende legale Wirtschaft umstellen. In beiden Fällen können die Lehren aus den Jahrzehnten der alternativen Entwicklung – was funktioniert hat und was nicht – nützliche Hinweise liefern. Wie lange der Übergang zu einem wirklich globalen Cannabismarkt dauern kann, ist noch nicht absehbar, aber es ist wichtig, dass diese Entwicklungsfragen von Beginn an in die Planung einbezogen werden.

Da die Länder mit dem höchsten Verbrauch bei der Einführung und Aufrechterhaltung der Prohibition, welche zu den derzeitigen Mustern der illegalen Produktion geführt hat, eine treibende Rolle gespielt haben, sollten sie auch einen Teil der Verantwortung für die Finanzierung der Entwicklungsprogramme, die der Übergang zu legalen Märkten erfordern wird, tragen. So könnte ein Teil der „Friedensdividende“, die sich aus dem Ende des Cannabisverbots ergibt (Einsparungen bei der Justiz plus potenzielle Steueraufkommen auf dem Cannabismarkt) für Entwicklungsmaßnahmen in den ehemaligen Cannabis produzierenden Wirtschaftsregionen vorgesehen werden. Dies erfordert offensichtlich internationale Zusammenarbeit und Koordination – die allerdings ohne eine Überarbeitung des UN-Drogenkontrollsystems nur begrenzt realisierbar ist.

Die Folgen der weltweiten Drogenprohibition für die nachhaltige Entwicklung, die Auswirkungen einer Abkehr und die Frage, wie die daraus resultierenden Schäden eingedämmt werden können, müssen in der Debatte um die Reform der Cannabisgesetze, die

⁶⁵ Chouvy, P.-A. (2019) Cannabis Cultivation in the World: Heritages, Trends and Challenges, *EchoGéo* 48, pp1–20, p12.

sich bislang eher auf die Belange der Verbraucherländer des Globalen Nordens konzentrierte, viel stärker in den Vordergrund rücken. Vielversprechend ist, dass in den letzten Jahren die Rolle von Programmen zur Förderung von Chancengleichheit in den Vordergrund getreten ist – v. a. in den Debatten über die Cannabisregulierung in den USA. Auf internationaler Ebene muss jedoch die Rolle der Regulierung für die nachhaltige Entwicklung stärker in den Fokus gerückt werden und es muss untersucht werden, wie soziale Gerechtigkeit und damit auch die Chancengleichheit außerhalb der nationalen Märkte verwirklicht werden kann. Dies gilt insbesondere, da sich der internationale Cannabismarkt weiter ausdehnt und multinationale Unternehmen auf neue Märkte spekulieren. Wie das International Drug Policy Consortium in seiner Stellungnahme zur verantwortungsvollen Regulierung von Cannabis fordert, müssen wir sicherstellen, dass Regulierungsmodelle „Geschäftsmodelle und internationale Handelsstrategien fördern, die wirtschaftliche Teilhabe, nachhaltige Entwicklung und Klimagerechtigkeit in allen lokalen, regionalen und globalen Lieferketten verbessern“.⁶⁶

66 IDPC (2020) Principles for the responsible legal regulation of cannabis, p4.

http://fileserv.idpc.net/library/IDPC_Responsible_Leg_Reg_1.0.pdf;

Siehe auch die Webinar-Reihe und die damit verbundenen Veröffentlichungen, die von Health Poverty Action in Zusammenarbeit mit einigen drogenpolitischen Nichtregierungsorganisationen erstellt wurden: Health Poverty Action (2020) A World With Drugs: Legal Regulation Through a Development Lens.

<https://www.healthpovertyaction.org/change-is-happening/campaign-issues/a-21st-century-approach-to-drugs/legal-regulation-of-drugs-a-development-lens/>

b Preis

Herausforderungen

- Die Auswirkungen regulierter Märkte auf die Cannabispreise sowie geeignete Mechanismen für die Regulierung der Preise ermitteln
- Die wahrscheinlichen Folgen von Preisänderungen und die möglichen Auswirkungen von Preisregulierungen auf Konsummenge und -muster sowie die legalen und illegalen Cannabismärkte einschätzen
- Das Instrument der politischen Preisbildung einsetzen, um ein Gleichgewicht zwischen oft widersprüchlichen Prioritäten herzustellen, darunter dem Abraten vom Cannabisgebrauch, der Verkleinerung des illegalen Cannabismarktes, der Verlagerung des Cannabisgebrauchs auf andere Drogen, und umgekehrt, und die Erzielung von Einnahmen aus dem Cannabisverkauf

Analyse

- Regierungen können Preise auf mehrere Weisen beeinflussen: durch die Festlegung von verbindlichen Preisen, Mindest- und/oder Höchstpreisen, Lizenzgebühren und verschiedene Steuerarten.
- Unter einem staatlichen Einzelhandelsmonopol (in dem der Staat der alleinige Einzelhändler ist) lassen sich Preise leichter einführen, anpassen und überwachen.
- Als Orientierung für Entscheidungen kann die umfangreiche, wenn auch unvollständige Literatur zu Studien über Alkohol und Tabak dienen, in welchen die Auswirkungen verschiedener Formen der Preisregulierung untersucht wurden.
- Die politische Preisbildung ist ein flexibles Instrument der Regulierung, mit dem relativ schnell auf veränderte Umstände oder neue Erkenntnisse reagiert und das auch auf bestimmte Produkte oder Orte angewandt werden kann, wenn jeweils spezifische Probleme oder Anliegen aufkommen.

- Die Relevanz der Preisregulierung für das Erreichen der Ziele einer gelingenden Drogenpolitik rechtfertigt ein stärkeres staatliches Eingreifen als auf anderen Märkten.
- Ohne eine politische Preisbildung dürften die Produktionskosten für Cannabis auf einem legal regulierten Markt im Laufe der Zeit deutlich unter die Preise des illegalen Marktes fallen.
- Während ein erheblicher Rückgang des Einzelhandelspreises vermutlich zu einem Anstieg des gesamten Cannabisgebrauchs führen könnte, sind zuverlässige Schätzungen des Ausmaßes eines solchen Anstiegs problematisch, da die Preiselastizität der Nachfrage nach Cannabis wenig bekannt ist und wahrscheinlich zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Regionen variiert.
- Wenn die legalen Marktpreise durch staatliches Eingreifen künstlich hoch gehalten werden, steigen die Chancen des illegalen Parallelhandels, einen größeren Anteil am gesamten Cannabismarkt zu gewinnen; insbesondere, wenn die Produktionskosten sinken.
- Höhere Preise könnten zudem Anreize für den Eigenanbau schaffen oder den Cannabisgebrauch auf andere Drogen verlagern, insbesondere Alkohol oder synthetische Cannabinoide.
- Umgekehrt könnten niedrigere Preise zu einer Verlagerung des Gebrauchs anderer Drogen (einschließlich Alkohol) hin zu Cannabis führen.
- Eine differenzierte Preisregulierung kann den Gebrauch von sicheren Produkten fördern und vom Gebrauch riskanterer Produkte abhalten.
- Unmittelbare Regulierungen des Preises haben (im Vergleich zu Steuern) den Nachteil, dass sie den Verkäufern Geld zufließen lassen und könnten diese möglicherweise dazu motivieren, mehr zu verkaufen (ein Problem, das unter einem staatlichen Einzelhandelsmonopol reduziert wäre).

Empfehlungen

- Zum Start eines neuen Systems der legalen Cannabisregulierung ist es sinnvoll, die Preise politisch zu regulieren und die Einzelhandelspreise gleich oder ähnlich denen des illegalen

Marktes festzulegen. Größere Schwankungen haben wahrscheinlich unvorhersehbare und potenziell negative Auswirkungen.

- Es wird erforderlich sein, mit der Preisregulierung zu experimentieren; dies sollte mit einer sorgfältigen Beobachtung und Auswertung einhergehen ebenso wie der Flexibilität und Bereitschaft, Preise ggf. zu ändern.
- Die Auswirkungen einer Preisregulierung sollten anhand der Analyse mehrerer Variablen erfolgen, wie bspw.: das Ausmaß des Cannabisgebrauchs in verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Konsummuster (in Bezug auf Häufigkeit, konsumierte Produkte, Konsumverhalten und insbesondere risikoreichen Gebrauch), die relative Größe paralleler legaler und illegaler Märkte, das Ausmaß des Eigenanbaus und die Verlagerung des Gebrauchs von oder auf andere Drogen, einschließlich Alkohol.
- Die Evaluation der Auswirkungen und neu aufkommende Erkenntnisse sollten die Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen einfließen und die lokalen Behörden sollten entscheiden, wie sie widersprüchliche Prioritäten am besten ins Verhältnis setzen können.
- Lokale Erfahrungen mit der Preisgestaltung bei Alkohol und Tabak lassen wahrscheinlich aufschlussreiche Erkenntnisse zu und sollten daher bei Entscheidungen über die Bestimmung von Cannabispreisen berücksichtigt werden.

Preisbindung und Preislenkung

In einem legal regulierten System können Regierungen den Einzelhandelspreis beeinflussen: einerseits indem sie vom Einzelhandel Fixkosten wie Lizenzgebühren einfordern oder andererseits indem sie ihm die eher variablen Kosten auferlegen, die sich aus der Erfüllung verschiedener regulatorischer Anforderungen ergeben und in diesem Leitfaden beschrieben werden. Die Gesetzgeber und Behörden können aber auch noch unmittelbarer in die Cannabis-Preisgestaltung eingreifen, und zwar anhand einiger bewährter und bei anderen Produkten gängigen Maßnahmen:

- **Unmittelbare Preisfestsetzung:** Die Regierung legt verbindliche Preise fest (mit oder ohne Steuern), zu denen bestimmte Produkte verkauft werden müssen.
- **Mindest- und/oder Höchstpreise:** Solche Arten der Preisbildung (mit oder ohne Steuern und pro Einheit, Gewicht oder Produkt) ermöglichen ein gewisses Maß an Flexibilität des Marktes und Wettbewerb, jedoch innerhalb fester Parameter, die von der Regierung festgelegt werden. Sie können genutzt werden, um bestimmte preisbasierte Formen des Marketings wie Lockvogelangebote, Zwei-für-Eins-Aktionen oder Preistreiberei zu verhindern.
- **Feste Steuer pro Einheit (Mengensteuer):** Es wird eine Steuer erhoben, die einen bestimmten Betrag pro Einheit eines bestimmten Produkts erhebt, bspw. pro Gramm oder pro Einheit THC. Sie kann auf der Produktionsebene, der Einzelhandelsebene oder auf beiden Ebenen erhoben werden. Generell ist ein spezifisches Steuersystem bei der Regulierung der Wirkstärke wirksamer als ein Wertsteuer-Modell (siehe unten), da eine direkte Bindung zwischen der Wirkstärke eines Produkts und der erhobenen Steuer hergestellt werden kann (für ausführlichere Erörterungen über Steuerarten siehe [Kapitel 2c](#)).
- **Wertsteuer:** Die Steuer wird als fester Prozentsatz des Einzelhandelspreises eines Produkts berechnet. In diesem Fall würden u. U. zwei Produkte mit unterschiedlichem Wirkpotenzial – bei gleichem Einzelhandelspreis – in gleicher Höhe besteuert werden.
- **Lokale Steuer:** Eine Steuer, die auf kommunaler oder anderer subnationaler Ebene (Bezirk, Provinz usw.) erhoben wird. Sie kann zur Deckung spezifischer lokaler regulatorischer Aufwendungen/Kosten beitragen oder auf lokale Belange eingehen, kann aber auch Anreize zur Umleitung oder geografischen Verlagerung von Märkten schaffen. Dabei muss es sich nicht um einen festen Satz handeln und den jeweiligen Verwaltungsgebieten kann ein Spielraum eingeräumt werden.
- **Preisdifferenzierung:** Jede der oben genannten Arten der Preisbindung und -lenkung kann in unterschiedlicher Weise auf verschiedene Produkte angewandt werden; oder auf vergleichbare Produkte an unterschiedlichen Orten.

Diese Modelle der politischen Preisbildung wurden zu verschiedenen Zeiten und Orten der Welt für Alkohol und Tabak erprobt, sodass es also eine nützliche, wenn auch unvollständige Literatur gibt, die als Grundlage für erste Entscheidungen dienen kann.¹² Preisliche Interventionen sind klarerweise ein nützliches politisches Instrument, um vergleichsweise schnell auf veränderte Umstände und neu auftretende Probleme reagieren zu können, sobald eine Infrastruktur zur Preisregulierung eingerichtet ist. Das Instrument der politischen Preisbildung ist äußerst flexibel und kann auf bestimmte Produkte, Gruppen an Verbrauchern, Arten von Verkaufsstellen oder geografische Regionen ausgerichtet werden, um auf bestimmte Erfordernisse eingehen zu können. Die differenzierte Preisbildung kann auch als Anreizsystem genutzt werden, um zu verantwortungsvollerem Konsumverhalten und zur Verwendung von Produkten mit geringeren Risiken zu motivieren.

Wie bei Alkohol und Tabak unterscheiden sich die potenziellen Risiken, die mit dem Cannabisgebrauch verbunden sind, qualitativ von anderen Konsumgütern. Bei der Festsetzung von Cannabispreisen ist daher ein staatlicher Eingriff gerechtfertigt, der über das bei anderen Produkten angemessene Maß hinausgeht. Unter einem staatlichen Einzelhandelsmonopol, bei dem eine staatliche Behörde der einzige Einzelhändler ist, kann die Preisregulierung unmittelbar über eine Preisbindung umgesetzt werden; und dabei kommen die Gewinne dem Staat statt privatwirtschaftlichen Interessen zugute. In einem lizenzierten Einzelhandelsmodell mit Privatunternehmen stehen alle oben erörterten Möglichkeiten der politischen Preisbindung und -lenkung als potenziell nützliche Hebel zur Verfügung.

Die einfachste allgemeine Vermutung, die sich aus den Erfahrungen mit Alkohol und Tabak ableiten ließe, wäre jene, dass die Preisbildung für Drogen denselben grundlegenden Gesetzen von Angebot und Nachfrage folge, die auch für die meisten anderen Konsumgüter gilt: Wenn der Preis steigt, sinkt der Gebrauch; wenn der Preis fällt, steigt der Gebrauch. Die Übertragung dieser grundlegenden

1 Wagenaar, A. C. et al. (2008) Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking: a meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies, *Addiction* 104, pp.179–190.

2 Gallus, S. et al. (2006) Price and cigarette consumption in Europe, *Tobacco Control* 15, pp.114–119.

Beobachtung ist jedoch alles andere als einfach. Preisänderungen haben sehr unterschiedliche Auswirkungen auf verschiedene Teilgruppen der Nutzer. Bei unterschiedlichen Gruppen von Nutzern und Nutzern mit unterschiedlichen Konsummustern wurden große Unterschiede in der Preiselastizität (d. h. dem Ausmaß, in dem die Nachfrage auf Preisänderungen reagiert) festgestellt. Daher ist bei Verallgemeinerungen oder einer zu starken Vereinfachung der Frage, wie der Preis das Verhalten beeinflussen kann, Vorsicht geboten.

Die Preiselastizität von legalem Cannabis (das Ausmaß, in dem sich die Nachfrage mit dem Preis ändert) ist wenig erforscht. Eine Schätzung aus den USA aus dem Jahr 2010 geht von einem Wert von $-0,54$ aus, was bedeutet, dass eine Preissenkung um 10 % zu einem Anstieg des Gebrauchs um 5,4 % führen würde. Eine Literaturübersicht aus dem Jahr 2014 (auf der Grundlage von Ländern ohne legale Märkte und unter Berücksichtigung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen) dokumentierte Elastizitäten zwischen $-0,2$ und $-0,4$ innerhalb von 30 Tagen.^{3,4} Eine Studie aus dem Jahr 2017 im US-Bundesstaat Washington analysierte die Auswirkung der Verbrauchssteuererhöhung von 25 % auf 37 %, die zu einem Anstieg des Einzelhandelspreises um etwa 2,3 % führte. In einer der ersten Studien, die Daten aus einem legalen Markt für nichtmedizinische Produkte verwenden konnte, stellten die Autor*innen fest, dass die Veränderungen eine kurzfristige Preiselastizität von $-0,43$ ergaben, die jedoch innerhalb von zwei Wochen nach der Reform auf fast -1 anstieg.⁵

Solche Schätzungen sind naturgemäß eher spekulativ, da bei der Berechnung der Preiselastizität einer bestimmten Ware oder Dienstleistung in der Regel davon ausgegangen wird, dass sich der monetäre Preis ändert, während alle anderen Faktoren konstant bleiben. Die Erfassung dieser Faktoren kann sich als sehr schwierig erweisen. In der Realität steigen und fallen sowohl die Konsummuster

-
- 3 Kilmer, B. et al. (2010) Assessing How Marijuana Legalization in California Could Influence
 - 4 Pacula, R.L. and Lundberg, R. (2014), Why Changes in Price Matter When Thinking About Marijuana Policy: A Review of the Literature on the Elasticity of Demand, *Public Health Rev.* 35(2) pp1–18. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4310503/>
 - 5 Hansen, B. et al. (2017), The Taxation of Recreational Marijuana: Evidence from Washington State, NBER Working Paper No. 23632. <https://www.nber.org/papers/w23632>

als auch die Häufigkeit des Drogengebrauchs oft unabhängig vom Preis und die Höhe des Gebrauchs in der Bevölkerung wird von vielen nichtpreislichen Variablen beeinflusst; mitunter Mode und Kultur, wahrgenommene Qualität und Sicherheit, soziale Einstellungen, Stigmatisierung des Gebrauchs, geografische und zeitliche Verfügbarkeit sowie Verfügbarkeit und Preis anderer Drogen oder Aktivitäten. Die Ermittlung der Preiselastizität ist zudem erschwert, da die Legalisierung eines Produkts, das bis zu dem Zeitpunkt verboten war, eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse darstellt und sich auf andere Einflussgrößen, die sich unabhängig vom Preis auf das Konsumniveau auswirken könnten, auswirken dürften, wie z. B. eine potenzielle Veränderung der Verfügbarkeit oder in der sozialen Akzeptanz des Cannabiskonsums.⁶ Solange die neuen legalen Märkte noch jung sind, dürften sich die Konsumgewohnheiten erst noch einpendeln und anfälliger für Schwankungen sein.

Die Cannabispreise auf den bestehenden, illegalen Märkten werden durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf einem weitgehend unregulierten Markt bestimmt. Auf den Märkten des Globalen Nordens charakterisiert sich das Modell der illegalen Cannabisproduktion zunehmend durch eine große Zahl kleiner bis mittelgroßer inländischer Produzenten. Diese stärker lokalisierte und flexiblere Produktion hat nach und nach die etablierten Modelle früherer Jahrzehnte, bei denen in größerem Maßstab produziert und aus Regionen wie Mittelamerika, Nordafrika oder Teilen Zentral- und Südasiens importiert wurde, verdrängt.

Im Vergleich zu Alkohol sind die Kosten für die legale oder illegale Herstellung von Cannabis (das für seine Konsumform als „Kraut“ nur einen geringen Verarbeitungsaufwand benötigt) gemessen am Anteil des Endverkaufspreises relativ niedrig. Dies bedeutet, dass geringe Änderungen der Produktionskosten leicht aufgefangen werden können und eher geringe Auswirkungen auf die Marktpreise haben. Die Cannabispreise auf dem illegalen Markt sind jedoch in der Regel stark überhöht, was sich in erster Linie über die Risiken und

6 Kilmer, B. et al. (2010) Assessing How Marijuana Legalization in California Could Influence Marijuana Consumption and Public Budgets, RAND Corporation. www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP315.html.

Kosten erklärt, die mit der Umgehung der Strafverfolgungsbehörden entlang der Produktion, der Logistik und des Verkaufs verbunden sind. Ein weiterer Faktor, der zu solch höheren Preisen führt, ist simple Gewinnmaximierung. Im Grunde werden die Preise von den Geschäftsleuten, die den illegalen Markt bespielen, einfach auf dem höchstmöglichen Level, das die Nutzer zu zahlen bereit sind, gehalten. Das heißt aber auch, dass die Preise auf dem illegalen Markt als Anhaltspunkt dafür gelten können, wo die Preise auf dem legalen Markt angesetzt werden sollten.

Die Preiselastizität der Cannabismnachfrage dürfte je nach Person und Bevölkerungsgruppe sehr unterschiedlich ausfallen:

- Die persönliche wirtschaftliche Belastung durch die Ausgaben einer Person für Drogen im Verhältnis zu ihrem gesamten verfügbaren Einkommen ist für die Preiselastizität entscheidend. Wenn die Ausgangspreise ausreichend niedrig sind und/oder wenn der Gebrauch mäßig/gelegentlich ist, sind die Gesamtausgaben wahrscheinlich gering; und selbst eine drastische Preisänderung dürfte sich nur marginal auf die Nachfrage auswirken. Ist der Gebrauch hingegen häufiger und sind die Gesamtausgaben im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen hoch, dürften sich Preisveränderungen stärker auf den Gebrauch auswirken. So verhält es sich jedenfalls bei Alkohol und Tabak.
- Im Falle einer Abhängigkeit verhält es sich hierbei jedoch komplexer, da das Bedürfnis einer Person, ihren Gebrauch aufrechtzuerhalten, deren Nachfrage weniger preiselastisch als bei anderen Nutzern macht. Des Weiteren kann eine deutliche Anhebung der Preise (über das Niveau vor der Regulierung hinaus) unbeabsichtigte Folgen für Menschen mit starkem oder abhängigem Gebrauch und geringem verfügbarem Einkommen haben. Sie könnten sich bspw. auf kriminelle Aktivitäten zur Beschaffung von Geld einlassen oder ihre Ausgaben für Lebensmittel, die für eine gesunde Ernährung

notwendig sind, reduzieren (was manchmal bei alkohol- und tabakabhängigen Personen zu beobachten ist).⁷

- Untersuchungen der Alkohol- und Tabakmärkte haben ergeben, dass Personen mit geringerem verfügbarem Einkommen und insb. junge Menschen im Allgemeinen am stärksten von Preiserhöhungen, die den Gebrauch eindämmen sollen, betroffen sind (in anderen Worten: ihre Nachfrage ist preiselastischer). Solche Preiserhöhungen könnten sich im Sinne der Verringerung des Gebrauchs unter jungen Menschen zwar positiv auswirken, allerdings als diskriminierend erlebt werden, wenn letztendlich einkommensschwächere Personen bestraft werden – oder sie auf den illegalen Markt treiben und einen zweiteiligen Markt produzieren: einen für die Wohlhabenderen und einen für die Armutsbetroffenen, mit möglicherweise schwerwiegenden Auswirkungen auf die soziale Gerechtigkeit.
- Änderungen des Preises von legalen Cannabis kann in Abhängigkeit der Höhe des Preises von illegalem Cannabis zu einer Verschiebung zwischen den beiden Märkten führen. Die Anbieter des illegalen Marktes können direkt auf Preisänderungen auf dem legalen Markt reagieren, um die Nutzer dazu zu bewegen, bei ihnen zu kaufen. Andererseits können Änderungen des Preises von legalen Cannabis im Vergleich zu anderen Produkten oder Aktivitäten (v. a. Alkoholkonsum) zu einer Verlagerung zwischen den beiden Märkten führen. Dies sind jeweils wichtige, aber getrennt zu betrachtende Aspekte.

Auswirkungen legaler Cannabispreise auf den illegalen Markt

Der Preis von legal angebotenem Cannabis (einschließlich etwaiger staatlicher Eingriffe) wird sich natürlich auf die Größe des verbleibenden illegalen Parallelmarktes auswirken. Ein zentraler

⁷ Es handelt sich um ein Phänomen, das häufig bei Personen, die Heroin oder Kokain nehmen, zu beobachten ist, aber relativ selten bei Personen, die Cannabis, Alkohol oder Tabak gebrauchen, da die Gesamtausgaben vergleichsweise viel geringer sind. Die Cannabisabhängigkeit ist im Allgemeinen im Vergleich weniger schwerwiegend.

Faktor wird der relative Preisunterschied sein, d. h. die Fähigkeit des illegalen Handels, die legalen Preise zu unterbieten und dennoch ausreichend profitabel zu bleiben.

Je näher der Verkaufspreis von legalem Cannabis am Selbstkostenpreis für illegales Cannabis liegt, desto weniger profitabel ist ein parallellaufender illegaler Handel. Da die Lücke zwischen Herstellkosten und aktuellen Einzelhandelspreisen im Vergleich zu konventionelleren Märkten jedoch so unverhältnismäßig groß ist, bietet selbst ein wesentlich günstigeres legales Cannabisprodukt wahrscheinlich noch Möglichkeiten zur Unterbietung des Preises. Hersteller ohne Lizenz haben den Marktvorteil, keine Kosten für die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften und Qualitätskontrollen zu tragen zu haben. Wettbewerbsnachteile bringen ihnen jedoch die Notwendigkeit, das Risiko strafrechtlicher Sanktionen in die Kosten einzukalkulieren sowie die Größenvorteile und effizienten Prozessen legaler Industrien ein.

Cannabispreise auf den legalen und illegalen Märkten in Kanada

Quelle: Statistics Canada (2019)⁸

Wegen seiner Legalisierung und Regulierung von Produktion, Vertrieb und Gebrauch von nichtmedizinischem Cannabis für Erwachsene im Oktober 2018, dient Kanada als aufschlussreiche Fallstudie in Bezug auf die Preisgestaltung. Obwohl das Land erhebliche Fortschritte bezüglich des illegalen Marktes gemacht hat, musste nach einem Jahr mit legaler Regulierung festgestellt werden, dass die Akzeptanz des legalen Cannabismarktes langsamer erfolgte als von vielen erhofft. Mitunter die vergleichsweise hohen Preise für legale Produkte waren ein Grund dafür (aber nicht der einzige).⁹ Anfang 2020 war der Cannabis-Durchschnittspreis auf dem illegalen Markt niedriger als im Jahr zuvor (5,73 \$ gegenüber 6,44 \$ pro Gramm), während der Cannabis-Durchschnittspreis auf dem legalen Markt etwas höher war (10,30 \$ gegenüber 9,69 \$), was heißt, dass die Kluft größer war als kurz nach der Legalisierung.¹⁰ Es ist schwierig, das richtige Gleichgewicht zu finden, und es ist klar, dass übermäßig hohe Preise die Gebraucher nicht zu legalen Quellen locken werden. Steigende Preisunterschiede könnten sie sogar in die andere Richtung drängen.

8 Statistics Canada (2019) Crowdsourced cannabis prices.
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200123/dq200123c-eng.htm>

9 Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and México Unido Contra la Delincuencia, p.37. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

10 Statistics Canada (2019) Crowdsourced cannabis prices.
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200123/dq200123c-eng.htm>

Wäre legales Cannabis deutlich günstiger gewesen, hätte man die illegalen Märkte wahrscheinlich weitaus stärker ersetzen können. Allerdings hätte eine zu niedrige Preisgestaltung auch größere Risiken mit sich gebracht, wie etwa einen Anstieg des Gesamtkonsums. Dennoch verfügt der Staat ausschließlich mittels einer Regulierung über die Möglichkeit, die Preise anzupassen und eine Höhe zu finden, mit der bestmögliche Ergebnisse erreicht werden können.

Bei dieser Angelegenheit ist offenkundig Realismus gefragt. Das legale Angebot kann die illegalen Märkte nicht vollständig verdrängen, es sei denn, es handelt sich um eine tatsächlich unregulierte Bereitstellung zum Selbstkostenpreis oder darunter. Dies würde wahrscheinlich inakzeptable Kosten für die Öffentliche Gesundheit bedeuten. Das Ziel sollte vielmehr darin bestehen, die illegalen Märkte im Laufe der Zeit zu verkleinern. Hierbei muss anerkannt werden, dass neue Märkte, soziale Normen und Kaufverhalten zwangsläufig Zeit benötigen, um sich zu etablieren. Ein Merkmal des von der neuseeländischen Regierung vorgeschlagenen Gesetzentwurfs zur Regulierung von Cannabis im Jahr 2020 war die erklärte Absicht, den Cannabisgebrauch im Laufe der Zeit zu verringern. Vom Justizministerium in Auftrag gegebene Forschungsarbeiten versuchten hierfür zu modellieren, wie allmähliche Preisänderungen dieses Ergebnis herbeiführen könnten.¹¹ Dies ist ein lobenswertes Ziel, das jedoch vielen Einschätzungen nach kurz- bis mittelfristig als unrealistisch angesehen wird. Zwar gibt es auf internationalen Märkten für gesetzlich geregelte Drogen, wie bspw. Tabak, Belege für die Rolle politischer Preisbildung bei der Verringerung des Gesamtverbrauchs, doch gab es auf diesen Märkten in jüngster Zeit kein so umfangreiches unreguliertes Angebot wie bei Cannabis (oder zumindest war das unregulierte Angebot nicht so groß wie das regulierte Angebot). Wenn die Preise zu schnell angehoben werden, um den Gesamtkonsum zu verringern, ist es in Wirklichkeit viel wahrscheinlicher, dass die Nutzer wieder auf die etablierten illegalen Lieferketten zurückkommen. Derartige Maßnahmen sollten daher erst dann ergriffen werden, wenn der legale Markt hinreichend etabliert ist, den Großteil der Nachfrage bedient und sich neue

11 New Zealand Government (2020) Summary of the proposed Cannabis Legalisation and Control Bill. <https://www.referendums.govt.nz/cannabis/summary.html>;
Business and Economic Research Limited (BERL) (2019) Evidence to inform a regulated cannabis market. <https://www.berl.co.nz/our-mahi/recreational-cannabis-regulation-and-harm-reduction>

Normen für den Gebrauch entwickelt haben. Aber auch dann sollten sie schrittweise erfolgen und einer vorausschauenden und ständigen Evaluation unterzogen werden, um sicherzustellen, dass andere Regulierungsziele nicht untergraben werden.

Ein illegaler Parallelmarkt ist in gewissem Umfang unvermeidlich. Das zeigt auch die anhaltende Existenz paralleler illegaler Märkte für Alkohol und Tabak. Die Größe der illegalen Alkohol- und Tabakmärkte ist von Land zu Land sehr unterschiedlich, wobei die politische Preisbildung für den legalen Markt ein bestimmender Faktor ist. In Ländern mit hohen Steuern auf Tabakzigaretten, wie bspw. im Vereinigten Königreich, wo die Steuer mehr als 70 % des Einzelhandelspreises ausmacht, ist der Anreiz für illegale Verkäufe groß.¹² Im Jahr 2013 wurden schätzungsweise 9 % des britischen Zigarettenmarktes und 38 % des Drehtabakmarktes geschmuggelt oder gefälscht.¹³ Der illegale Alkoholmarkt ist generell kleiner als der Tabakmarkt, wofür es verschiedene Gründe gibt. Zu diesen gehören die niedrigeren Gewinnspannen und Steuersätze (und damit geringere Möglichkeiten zur Unterbietung des Preises), die größere Wertschöpfung bei der legalen Produktion und dem legalen Verkauf (die Menschen scheinen eher bereit zu sein, gefälschte/geschmuggelte Zigaretten zu rauchen als illegal hergestellten Alkohol zu trinken) und die im Vergleich zu Tabak größeren Herausforderungen bei Transport und Lagerung von Flüssigkeiten.

Dies zeigt, dass es bei der vergleichweisen Attraktivität von legalen und illegalen Produkten um viel mehr geht als nur den Preis. So ergab die Nationale Cannabisumfrage (National Cannabis Survey) in Kanada im Jahr 2019, dass die Verbraucher bei ihren Kaufentscheidungen eher der Qualität als dem Preis den Vorzug gaben.¹⁴ Als die kanadischen Cannabisnutzer im Jahr 2020 gebeten wurden, die auf die ihre Kaufentscheidungen Einfluss nehmenden Faktoren in eine Rangfolge zu bringen, gaben 26 % von ihnen an, dass eine

12 European Commission (2019) Excise Duty Tables: Part III — Manufactured Tobacco, p13.
<https://circabc.europa.eu/sd/a/243aea0b-5565-4462-b686-dc3ac625e773/111%20Tobacco%20January%202019.pdf>

13 Morse, A. (2013) Progress in tackling tobacco smuggling: Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office. www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/06/10120-001-Tobacco-smuggling-Full-report.pdf

14 Statistics Canada (2019) National Cannabis Survey, second quarter 2019.
<http://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190815/dq190815a-eng.htm>

Versorgung ohne gefährlichen Zusatzstoffe am wichtigsten sei und für 15 % die Qualität – aber immerhin 29 % nannten den Preis.¹⁵ Bei Kaufentscheidungen spielen eindeutig mehrere komplexe Faktoren eine Rolle, die sich nur schwer voneinander trennen lassen. Dennoch ist klar, dass eine legal regulierte Cannabisproduktion und ein legal regulierter Cannabisverkauf den Verbrauchern verschiedene Vorteile bieten können, für die sie bereit sind, einen Aufschlag gegenüber einem illegal produzierten und angebotenen Produkt zu zahlen. Zu diesem Mehrwert gehören: die Vermeidung des Kontakts mit illegalen Märkten (und den damit verbundenen Schäden); Garantien und Konsistenz in Bezug auf die Qualität und Sicherheit des Produkts (unterstützt durch genaue Verpackungsinformationen); die Palette der verfügbaren Produkte (unterstützt durch genaue Informationen über die Unterschiede, bereitgestellt von lizenzierten Verkäufern); und, im Falle von Stätten, die den Cannabisgebrauch vor Ort erlauben, ein ansprechendes Umfeld, in dem Cannabisgebrauch stattfinden kann.

Ähnlich wie bei der Preisgestaltung für Tabak besteht also eine der größten Herausforderungen bei der Regulierung des Cannabispreises darin, die Notwendigkeit, Nutzer durch relativ hohe Preise vom Gebrauch abzubringen, mit der Notwendigkeit, Nutzer durch relativ niedrige Preise von einem parallelen, illegalen Handel zu distanzieren, in Einklang zu bringen. Während der legale Handel heranreift, wird die Herausforderung, einen gewünschten Bruttopreis festzulegen, durch den erwartungsgemäßen, fortlaufenden Rückgang der Nettopreise erschwert. Es gibt keine perfekte Lösung und es muss ein Kompromiss zwischen den konkurrierenden Zielen gefunden werden, der sich dabei an den lokalen Prioritäten orientiert. Die unüblich große Kluft zwischen den (illegalen oder legalen) Herstellkosten und den aktuellen illegalen Marktpreisen macht dies im Fall von Cannabis zu einer noch größeren Herausforderung. Aus diesen Gründen ist es wichtig, Absicherungen gegen die Abzweigung von legal hergestelltem Cannabis einzuführen und die Vorgaben wirksam durchzusetzen und so unregulierte, gewinnorientierte Produktion und Verkauf zu unterbinden – was im Übrigen die vergleichsweise hohen anfallenden

15 Government of Canada (2020) Canadian Cannabis Survey 2020: Summary, Figure 13.

Kosten einer solchen Produktion bzw. des Verkaufs erklärt. Weiterhin könnte die Hervorhebung des Mehrwerts von legal reguliertem Cannabis, das in einem sicheren, kontrollierten Umfeld gekauft und/oder gebraucht werden kann, zusammen mit einer umfassenden Aufklärung über Öffentliche Gesundheit und Schadensminimierung, ein wahrscheinlich sinnvolles Vorgehen sein.

Aufschlussreich sind hier die Erkenntnisse aus den Niederlanden. Die Popularität der niederländischen Coffeeshops, die so beliebt sind, dass viele Cannabisgebraucher aus anderen Ländern anreisen, um sie zu besuchen (siehe **Kapitel 3f** über **Cannabistourismus**), hat dazu geführt, dass der Großteil des inländischen illegalen Marktes auf Einzelhandelsebene verdrängt wurde. Die Coffeeshops haben diesen großen Marktanteil erreicht, obwohl sie ihre Preise auf einem Niveau beibehalten haben, das sich nicht wesentlich vom Preisniveau auf dem illegalen Markt in den Nachbarländern unterscheidet. Nach Angaben der EMCDDA (Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht) lag der durchschnittliche Preis pro Gramm Cannabis im Jahr 2011 in den Niederlanden (über die Coffeeshops) bei 9,70 €/5,90 € (Harz/Kraut; importiert) bzw. 9,30 € (lokal hergestellt). In Belgien lag der Preis bei etwa 7,50 €/8,00 € und in Deutschland bei 7,20 €/8,90 €. ¹⁶ Nicht lizenzierte Cannabisverkäufer waren daher in den Niederlanden nicht in der Lage, die Preise so weit zu senken, dass sie die anderen Vorteile, die Coffeeshops den Käufern meist bieten, überwiegen konnten. Eine wichtige Erkenntnis ist des Weiteren, dass der Cannabisgebrauch in den Niederlanden fortlaufend auf einem ähnlichen Level wie in seinen Nachbarländern geblieben ist.

Verlagerungseffekte durch relative Preisänderungen

Die Verfügbarkeit und Kosten potenzieller Ersatzdrogen oder Ersatzfreizeitaktivitäten sind ein weiterer Faktor für die letztendlichen Auswirkungen von Cannabispreisen in der Phase nach einer legalen Regulierung (staatliche Eingriffe mit inbegriffen). Dass

¹⁶ EMCDDA (2013) Table PPP-1. Price of cannabis products at retail level, 2011. www.emcdda.europa.eu/stats13#display:stats13/ppptab1a

es zumindest zu einer gewissen Konsumverlagerung kommen wird (d. h. andere Drogen werden, wenn der Preis fällt, durch Cannabis ersetzt und umgekehrt), ist eine naheliegende Vermutung, die bislang jedoch kaum erforscht wurde.

Am offensichtlichsten und eventuell deutlichsten könnte solch ein Effekt bei der Verlagerung zwischen Alkohol und Cannabis in Erscheinung treten, da die Konsummuster und Wirkungen vergleichsweise ähnlich sind und sich oft sogar unmittelbar decken. Es wird zwar spekuliert, dass ein Anstieg des Cannabisgebrauchs (sei es aufgrund eines Preisrückgangs, einer anderen Auswirkung der legalen Regulierung oder einer gänzlich unabhängigen Variable) wahrscheinlich zu einem Rückgang des Alkoholgebrauchs führen würde, aber das Vorhandensein oder das Ausmaß eines solchen Effekts sind nicht gut belegt und lassen sich nur schwer überprüfen.^{17 18 19} Es gibt widersprüchliche Beispiele für den gleichzeitigen Anstieg und Rückgang des Cannabis- und Alkoholgebrauchs und, zumindest in den USA, neuere Muster von steigenden Cannabisgebrauchs bei gleichzeitigem Rückgang des Alkoholgebrauchs.²⁰ Aus Kanada wird berichtet, dass der Verkauf von Alkohol nach der Legalisierung von Cannabis zurückgegangen ist, aber wie bei jedem dieser Trends ist Korrelation nicht notwendigerweise gleichbedeutend mit Kausalität. Es könnten auch andere gesellschaftliche oder kulturelle Faktoren eine Rolle spielen.²¹ Epidemiologische Erkenntnisse müssen durch Studien über individuelle Verhaltensweisen untermauert werden und es gibt viel mehr Faktoren, welche die Entscheidung für den Gebrauch einer Droge gegenüber einer anderen beeinflussen als nur den Preis. Die Tatsache, dass Cannabis und Alkohol häufig zusammen gebraucht werden, verkompliziert das Bild noch weiter: ergänzen oder ersetzen sie sich? Es ist jedenfalls Vorsicht geboten, bevor voreilige

17 Cameron, L. and Williams, J. (2001) Cannabis, Alcohol and Cigarettes: Substitutes or Complements? The Economic Record 77, No. 236, pp.19–34.

18 Chaloupka, F. J. and Laixuthai, A. (1997) Do Youths Substitute Alcohol and Marijuana? Some Econometric Evidence, Eastern Economic Journal 23.3, pp.253–276.

19 Pacula, R. L. (1998) Does increasing the beer tax reduce marijuana consumption? Journal of Health Economics 17.5, pp.557–585

20 Johnston, L. D. et al. (2012) Monitoring the Future National Survey Results on Drug Use, 1975-2011: Volume I, Secondary school students, Institute for Social Research, Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan, p.159.

21 Cain, P. (2020) Are Canadians drinking less as weed gets easier to buy? It's starting to look that way, Global News 28 February. <https://globalnews.ca/news/6574008/drink-less-alcohol-cannabis/>

Schlüsse über eine vereinfachte Kausalität gezogen werden. Es besteht natürlich ebenso die Möglichkeit, dass staatliche Eingriffe, die die Cannabispreise über das derzeitige Marktniveau hinaus anheben, zu einer Verlagerung in die entgegengesetzte Richtung führen können, d. h. zu einem Rückgang des Cannabisgebrauchs und Anstieg des Alkoholgebrauchs. Wenn die legalen Einzelhandelspreise anfangs zu hoch angesetzt werden (höher als die derzeitigen Preise auf dem illegalen Markt), führt dies im Ergebnis wahrscheinlich, wie oben dargelegt, dazu, dass ein erheblicher Teil der Nachfrage einfach weiterhin über das nicht lizenzierte Angebot gedeckt wird – und dessen Wirtschaftlichkeit gemessen an der Profitabilität weitgehend unverändert bleibt (oder sich möglicherweise sogar verbessert).

Zwei weitere Möglichkeiten der Verlagerung sind an dieser Stelle ebenfalls erwähnenswert. Zum einen könnten höhere Cannabispreise Anreize für den Eigenanbau schaffen. Dieser unterläge zwangsläufig weniger behördlicher Aufsicht, aber selbst das schlimmste Szenario wäre keine Katastrophe. Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass der Preisanstieg auch zu einer Verlagerung auf andere Drogen als Alkohol führen könnte. Die letztendlichen Auswirkungen eines verstärkten Gebrauchs anderer Drogen würde von deren verhältnismäßigen Risiken abhängen – wobei allerdings einige synthetische Cannabinoide (siehe **Kapitel 3e**) und andere neue psychoaktive Substanzen (NPS) für eine Verlagerung infrage kommen könnten. In einigen Ländern sind Nutzer als Reaktion auf das Cannabisverbot bereits auf synthetische Cannabinoide umgestiegen; insb. auf „Spice“, das ein wesentlich höheres Risiko als Cannabis birgt, aber bei vulnerablen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen beliebter wurde, nachdem es zunächst als legale Alternative zu Cannabis auf den Markt gekommen war und dann weithin verboten wurde.²² Eine größere Abwanderung von Cannabisnutzern vom legalen Markt zugunsten synthetischer Cannabinoide wäre jedoch angesichts der unterschiedlichen Substanzprofile unwahrscheinlich, zumindest so lange wie der Cannabispreis auf dem illegalen Markt nicht auch gleichzeitig steigt. Umgekehrt könnte die legale Verfügbarkeit von

²² Transform Drug Policy Foundation (2017) Dealing with Spice – Why More Enforcement Won't Help. <https://transformdrugs.org/publications/spice-briefing-2-pager-2018>

Cannabis dazu führen, dass ein Teil des risikoreicheren Gebrauchs synthetischer Cannabinoide durch den Gebrauch von traditionellem Cannabis oder Cannabisprodukten ersetzt wird – und niedrigere Preise wahrscheinlich zu einer stärkeren Verlagerung führen.

c Steuern

Herausforderungen

- Der Einbezug der Steuerpolitik in die politische Preisbildung, wobei die Motivation, Steueraufkommen zu generieren, mit den vorrangigen politischen Zielen in Einklang gebracht werden muss.

Analyse

- Steuerpolitik hängt eng mit der Preispolitik bzw. politischen Preisbildung zusammen.
- Es existieren diverse Möglichkeiten der Besteuerung: nach Gewicht, Wirkstoffanteil, Umsatz oder auf Betriebsausgaben.
- Neben dem Verkauf von Cannabis sind auch durch dessen Produktion, an der Produktion beteiligte Branchen und des Weiteren durch allgemeine Mehrwertsteuern Steueraufkommen generierbar. Weitere Einnahmequellen können Lizenzgebühren sein.
- Die Höhe des Steueraufkommens hängt stark von der Beschaffenheit und Größe des Marktes sowie vom geltenden Regulierungs- bzw. Steuersystem ab. Prognosen über die Höhe des Steueraufkommens abzugeben, bevor diese etabliert wurden, ist also problematisch.
- Wenn die Preise auf dem gleichen oder ähnlichen Niveau des derzeitigen Marktes gehalten werden sollen, werden hohe Steuern nötig sein, um übermäßige Profite zu vermeiden (es sei denn, der Verkauf wird durch ein staatliches Monopol reguliert) – jedoch schaffen höhere Steuern oder ein schwacher Steuervollzug auch Anreize für informelle Verkäufe und Steuerhinterziehung und fördern auf diesem Weg illegale Märkte.
- Steueraufkommen birgt ein Potenzial, staatliche Prioritäten zu verschieben.

Empfehlungen

- Ein System, das auf der Besteuerung der Produktion und des Verkaufs (mit THC-Gehalt nach Gewicht als zu besteuender

Einheit) basiert, ist ein sinnvoller Ausgangspunkt für Produkte, deren THC-Gehalt verlässlich bestimmbar ist. In jedem Fall muss ein solches Konzept an umfassendere Überlegungen zur politischen Preisbildung anknüpfen und mit den Erfordernissen des jeweiligen politischen Kontexts und des geltenden Steuersystems abgestimmt sein.

- Die Maximierung des Steueraufkommens sollte nicht der Hauptantrieb für politische Entscheidungen sein; das Steueraufkommen sollte eher als willkommener Zusatznutzen betrachtet werden.
- Die Zweckbindung des durch Cannabis generierten Steueraufkommens an Therapien, Prävention oder andere soziale Programme ist zwar ein politisch attraktiver Gedanke, allerdings mit Problemen verbunden: Maßnahmen der Öffentlichen Gesundheit sollten bedarfsgerecht finanziert und nicht von Verkäufen abhängig gemacht werden. Dies gilt ebenso für Programme zur Förderung von Chancengleichheit, die unabhängig vom Steueraufkommen über eine eigene und ausreichende Finanzierung verfügen müssen.

Der wirtschaftliche Druck, dem Regierungen in aller Welt ausgesetzt sind, hat die Aufmerksamkeit vermehrt auf die potenziellen steuerlichen Vorteile einer legalen Regulierung von Cannabis gelenkt. Die Überlegung hierbei ist, dass ein solcher Schritt nicht nur zu Einsparungen im Strafrechtssystem führen könnte, sondern auch zu einem dringend benötigten Anstieg des Steueraufkommens in den regionalen und nationalen Haushalten. So haben die Kampagnen für eine legale Regulierung von Cannabis in vielen Staaten der USA ausdrücklich auf die potenziellen haushaltspolitischen Vorteile eines solchen Schrittes hingewiesen.

Wie im vorangegangenen Kapitel bereits angesprochen, sind Steuern ein wichtiger Teil der politischen Preisbildung. Allerdings gibt es mehrere Möglichkeiten zur Besteuerung von Cannabismärkten; die Politik verfügt über verschiedene Hebel, die sich jeweils unterschiedlich auswirken.

Möglichkeiten der Besteuerung

1 Wertsteuer in Form eines festen Prozentsatzes auf den Verkaufspreis

Vorteile

- Unkompliziert und einfach zu verwalten

Nachteile

- Führt bei zunehmender Marktreife möglicherweise zum Einbruch der Einnahmen und zu sehr niedrigen Preisen nach Abzug der Steuern (in Abwesenheit von anderen Formen der politischen Preisbildung, die einen Preisverfall verhindern)

2 Mengensteuer mit festem Satz pro Gewichtseinheit

Vorteile

- Einfach zu verwalten

Nachteile

- Potenzieller Anreiz für den Verkauf stärkerer Sorten, die zu höheren Preisen verkauft werden (bspw. getrocknetes Cannabis mit höherem THC-Gehalt)
- Erfordert die Einführung verschiedener Steuersätze für verschiedene Produkte, die nicht über das Gewicht vergleichbar sind (bspw. Konzentrate und Esswaren/Edibles)

3 Mengensteuer mit festem Satz auf das Gewicht des enthaltenen THC

Eine Steuer, die auf dem Gewicht des enthaltenen THC basiert.

Vorteile

- Vermeidet den Anreiz zum Verkauf von Sorten mit höherem Wirkpotenzial

Nachteile

- Praktisch komplizierter zu verwalten

4 Progressive Steuer, die sich nach dem Wirkpotenzial oder einem anderen Risikofaktor richtet (als Mengen- oder Wertsteuer)

Vorteile

- Kann dazu beitragen, den Gebrauch von stärkeren Sorten oder riskanteren Produkten zu verringern

Nachteile

- Noch komplexer und praktisch schwierig zu verwalten

5 Lizenzgebühren

Faktisch eine Steuer für Lizenznehmer zur Deckung zumindest des bürokratischen Verwaltungsaufwands; auch Antrags- und Lizenzerneuerungsgebühren sind möglich.

Vorteile

- Schafft den Regulierungsbehörden eine anfängliche Finanzierung, die vom Umsatz unabhängig ist.

Nachteile

- Ohne zusätzliche Programme zur Schaffung von Chancengleichheit und anderen proaktiven Maßnahmen kann dies eine Barriere für angehende Marktteilnehmer und kleine Unternehmen mit geringem Investitionskapital darstellen.

6 Örtliche Steuern

Steuern auf kommunaler oder regionaler Ebene zur Deckung etwaiger lokal entstehender, mit dem Handel verbundener Kosten.

Vorteile

- Kann zur Deckung spezifisch lokalen, regulatorischen Aufwands oder Kosten beitragen.

Nachteile

- Anreiz für lokale Behörden, Verkäufe zuzulassen (könnte aber auch ein Nachteil sein)

7 Abzugsverbot von Werbe-/Marketingausgaben¹

Vorteile

- Begegnet Bestrebungen zur Steigerung der Nachfrage
- Begünstigt eine gewisse Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für kleinere Unternehmen, die sich eher auf Weiterempfehlung anstatt Ausgaben für Werbung verlassen.

Nachteile

- Die Entwicklung von Ausnahmeregelungen für unbedenkliche Verkaufstätigkeiten wie die Veröffentlichung von Öffnungszeiten und Standorten wäre zeitaufwendig und komplex.

¹ Oglesby, P.(2015) How Bob Dole got America addicted to marijuana taxes, Brookings.
<https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2015/12/18/how-bob-dole-got-america-addicted-to-marijuana-taxes/>

Der „goldene Mittelweg“ für die Besteuerung von Cannabis

Die Höhe des aus verschiedenen Arten der Besteuerung des Verkaufs generierten Steueraufkommens hängt von mehreren Faktoren ab:

- Produktpreise und Steuersätze auf dem neuen legalen Markt
- Gesamtgröße des Marktes und Verbrauchsmengen verschiedener Produkte (kann sich nach der Legalisierung ändern)
- Anteil des Marktes, der besteuert werden kann – parallele, illegale Märkte und Eigenanbau laufen unbesteuert; Steuererleichterungen für medizinisches Cannabis können den steuerpflichtigen Markt, insb., wenn sich Personen den Steuervorteil erschwindeln, ebenfalls verringern²
- Steuerhinterziehung – in Form von Abzweigungen aus legalen Produktionskanälen noch vor der Steuererhebung für den illegalen Verkauf „unter der Ladentheke“
- Steuervermeidung – Ausnutzung von Gesetzeslücken zur Reduzierung der zu zahlenden Steuern
- Intensität der Steurdurchsetzung

Diese Faktoren sind naturgemäß miteinander verknüpft. Bspw. lassen höhere Steuern die Preise typischerweise steigen und erzeugen wahrscheinlich Anreize für Steuerhinterziehung und -vermeidung, Eigenanbau und einen parallelen illegalen Handel; was wiederum den besteuerten Markt schrumpfen ließe und das potenzielle steuerpflichtige Einkommen verringern würde. Des Weiteren könnten sich durch hohe Steuern die Unternehmensgewinne privater Akteure auf verschiedenen Ebenen des Marktes verringern und potenziell neue Unternehmer vom Einstieg in den legalen Markt abhalten. Diese komplexen Wechselwirkungen und die große Vielfalt möglicher Regulierungsmodelle und Steuersysteme bedeuten, dass Prognosen über die Höhe des Steueraufkommens nur grob, mit einer großen Spanne für mögliche Abweichungen, möglich sind.

2 Oglesby, P., (2015) Supplemental Thoughts About Revenue from Marijuana in Vermont, Center for New Revenue http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2551029

Die Festlegung des Ausmaßes der Besteuerung ist, wie alle anderen Bereiche der Regulierung auch, eine Frage der sorgfältigen Abwägung und erfordert eine ständige Beobachtung und Evaluation. Die Gesetzgeber und Behörden können zur Optimierung der Besteuerung auf die Vielfalt der oben beschriebenen Optionen zurückgreifen. Wie Seddon und Floodgate anmerken, ist der „Goldene Mittelweg“ für die Besteuerung von Cannabis derzeit noch viel zu wenig erforscht³, aber klar ist, dass er sich zwangsläufig je nach Markt und Region unterscheidet. In einem Forschungsbericht aus dem Jahr 2017 wird geschätzt, dass der Bundesstaat Washington mit den höchsten Steuern in den USA (37 % Verbrauchssteuer, 6,5 % bundesstaatliche Verkaufssteuer und teilweise zusätzliche örtliche Verkaufssteuern) „nahe dem Scheitelpunkt der Laffer-Kurve“ liegt, also dem Punkt, ab dem eine weitere Anhebung der Steuern das Gesamtsteueraufkommen nicht mehr erhöht (d. h., weil die Abzweigung in informelle Kanäle, Steuervermeidung und -hinterziehung zunehmen würden).⁴ Die Erkenntnis, dass der Bundesstaat Washington mit seinen im Vergleich zu anderen US-Bundesstaaten hohen Steuern noch nicht an diesem Punkt angelangt ist, deutet darauf hin, dass andere US-Bundesstaaten auf der linken Seite der Laffer-Kurve liegen – d. h. Steuererhöhungen zu insgesamt noch weiter steigendem Steueraufkommen führen könnten.

Wie weiter vorn im Buch bereits angesprochen, sind die reinen Produktionskosten von Cannabis im Vergleich zu den Preisen auf dem illegalen Markt sehr niedrig. Es ist zu erwarten, dass die Preise auf einem wettbewerbsfähigen legalen Markt im Laufe der Zeit und ohne regulatorische Maßnahmen weiter sinken würden. Die staatlichen Einnahmen durch Cannabis können dann so hoch sein, dass sie den größten Teil des Endpreises ausmachen – wie bei Zigaretten in der EU, wo die Einnahmen der Regierungen die des privaten Sektors bei Weitem übersteigen. Dennoch sollte das Steueraufkommen einerseits nicht überschätzt werden und andererseits nicht den entscheidenden Faktor einer Reform ausmachen. Die Schätzungen des potenziellen Aufkommens aus legalen Cannabismärkten schwanken durchaus

³ Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, S. 176.

⁴ Hansen, B. et al. (2017) *The Taxation of Recreational Marijuana: Evidence from Washington State*, NBER Working Paper No. 23632. <https://www.nber.org/papers/w23632>

stark (auf Bundesebene in den USA bspw. zwischen 8,7 Mrd. \$⁵ und 28 Mrd. \$⁶). Ein klareres Bild wird sich erst zeigen, wenn wir in der Lage sind, umgesetzte Regulierungsmodelle über einen längeren Zeitraum zu bewerten und zu vergleichen. Die Einzelhandelsmärkte werden Zeit benötigen, um sich zu etablieren. Entsprechend wird sich das Steueraufkommen in den ersten Jahren nach einer Legalisierung nicht auf einem stabilen Niveau bewegen.

Wir sehen jetzt die ersten Auswirkungen der Cannabislegalisierung auf das Steueraufkommen in den US-Bundesstaaten. Colorado, der erste Staat, der den regulierten Einzelhandel mit nichtmedizinischem Cannabis einführte, meldete fast 1,5 Mrd. \$ an Steueraufkommen zwischen Februar 2014 und August 2020.⁷ Der Umfang steigt jedes Jahr weiter an, was zeigt, dass sich der Markt immer noch in der Entstehungsphase befindet. Trotz der Bedenken über den fortlaufenden illegalen Markt in Kalifornien, gilt der dortige legale Einzelhandelsmarkt mit einem geschätzten Steueraufkommen von 300 Mio. \$ für 2018 als der größte der Welt und wurde nur noch von Washingtons geschätzten 319 Mio. \$ übertroffen.⁸ Nach Angaben von Statistics Canada nahmen die kanadische Bundesregierung in den ersten sechs Monaten nach der Cannabislegalisierung 55 Mio. \$ an Verbrauchs- und Warensteuern und die Provinzregierungen 132 Mio. \$ ein.⁹

Das potenzielle Steueraufkommen durch die Besteuerung von Verkäufen hat die meiste Aufmerksamkeit von politisch Verantwortlichen und Forschenden erhalten, jedoch können Steuern an verschiedenen weiteren Stellen eines legal regulierten

-
- 5 Miron, J. A. and Waldo, K. (2010) The budgetary impact of ending drug prohibition, Cato Institute. www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/DrugProhibitionWP.pdf
 - 6 Ekins, G., Henchman, J., (2016) Marijuana Legalization and Taxes: Federal Revenue Impact, Tax Foundation. <http://taxfoundation.org/article/marijuana-legalization-and-taxes-federal-revenue-impact>
 - 7 Colorado Department of Revenue (Undatiert) Marijuana Tax Data. <https://cdor.colorado.gov/data-and-reports/marijuana-data/marijuana-tax-reports>
 - 8 McGreevy, P (2019) California now has the biggest legal marijuana market in the world. Its black market is even bigger, LA Times 15th August. <https://www.latimes.com/california/story/2019-08-14/californias-biggest-legal-marijuana-market>; McCarthy, N. (2019) Which States Made The Most Tax Revenue From Marijuana In 2018? [Infografik], Forbes 26th March. <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2019/03/26/which-states-made-the-most-tax-revenue-from-marijuana-in-2018-infographic/#570924c7085e>
 - 9 Government of Canada (Undatiert), Cannabis duty — Calculate the excise duty on cannabis. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/excise-duties-levies/collecting-cannabis.html>

Cannabismarktes generiert werden: Durch Steuern auf der Produktions-/Großhandelsebene, durch auf Gewinne erhobene Körperschaftssteuer, durch die Standortnutzung anfallende Gewerbesteuer und auf die Einkommenssteuer, die von im legalen Cannabishandel beschäftigten Personen gezahlt wird. In den Ländern, in denen der Handel bereits legal reguliert wurde, haben sich unterschiedliche Modelle herausgebildet, von denen einige den Großteil und andere gar keine Steuern auf der Ebene der Produktion erheben. In Uruguay müssen Produzenten entweder eine pauschale Verbrauchssteuer zum Zeitpunkt der Fertigstellung oder eine vom Wert abhängige Steuer zum Zeitpunkt der Auslieferung entrichten, je nachdem, welche höher ist.¹⁰

Die Besteuerung kann auf verschiedene Cannabisprodukte und Wirkstärken unterschiedlich berechnet werden: In Illinois wird bspw. auf getrocknetes Cannabiskraut oder Produkte mit einem THC-Gehalt von weniger als 35 % (stellvertretend für Blüten) eine Verkaufssteuer von 10 % erhoben, auf Produkte mit einem THC-Gehalt von mehr als 35 % (stellvertretend für Konzentrate) eine Verkaufssteuer von 25 % und auf alle mit Cannabis versetzten Produkte, wie bspw. Esswaren/Edibles, eine Steuer von 20 %.¹¹ In Kanada wird Cannabis sowohl auf Bundes- als auch Provinzebene auf den Ebenen der Produktion und des Einzelhandels besteuert. Die allgemeinen Steuern auf Waren reichen von 5 % in Alberta bis 15 % in New Brunswick, Nova Scotia und Prince Edward Island. Verbrauchssteuern werden entweder in Höhe von 1 \$ pro Gramm oder in Form von 10 % des Großhandelspreises erhoben – je nachdem, welcher Wert höher ist; wobei in einigen Provinzen weitere Anpassungen möglich sind.¹² Im Folgenden wird eine Steuertabelle mit den Daten der US-Bundesstaaten zu Beginn des Jahres 2020 angeführt.¹³ Seither sind jedoch weitere Bundesstaaten dazu übergegangen, Cannabis zu legalisieren und hinzukommen

¹⁰ Siehe: Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, S.61, 77.

¹¹ Marijuana Policy Project, *Overview of the Illinois Cannabis Regulation and Tax Act*. <https://www.mpp.org/states/illinois/overview-of-the-illinois-cannabis-regulation-and-tax-act/>

¹² Slade, H. (2020) *Capturing the market: Cannabis regulation in Canada*, Transform Drug Policy Foundation and MUCD, P28. <https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2020/06/Capturing-the-Market-Digital-2020.pdf>

¹³ Siehe auch: Oglesby, P. (2020) *California Marijuana Weight Taxes as of January 2020 —and Alaska, Maine, Colorado and Nevada*, Center for New Revenue 19th February. <https://newrevenue.org/2020/02/19/california-marijuana-tax-rates-as-of-january-2020/>

könnte des Weiteren der auf US-Bundesebene vorgeschlagene MORE Act: Er würde eine zusätzliche Besteuerung einführen, die zum Teil in Programme zur Förderung von Chancengleichheit fließen würde.¹⁴

Derzeit werden einige Strategien umgesetzt und eine Evaluation ist unerlässlich, um Erkenntnisse über die besten Ansätze in Hinblick auf die Auswirkungen auf die verschiedenen Ebenen der Lieferkette zu gewinnen. Angesichts der Vielfalt an verfügbaren Optionen ist jedoch davon auszugehen, dass ein Nachjustieren der Steuersätze und Steuerbemessungsgrundlagen anhalten wird, um auf verändertes Konsumverhalten und neue Trends, einschließlich der Steuersätze in Nachbarstaaten zu reagieren.

Washington

Verkaufs- oder Verbrauchssteuer

- 37%¹⁵

Weitere Steuern

- 7-10 % weitere staatliche und örtliche Verkaufssteuern¹⁶

Colorado¹⁷

Verkaufs- oder Verbrauchssteuer

- 15 % bei Transaktionen außerhalb des Modells der vertikalen Integration (siehe **Kapitel 2A**), angewandt auf das Gewicht, in Abhängigkeit vom Teil der Pflanze (5 verschiedene Kategorien)¹⁸

Weitere Steuern

Weitere Steuern

- Weitere 15 % staatliche „spezielle Cannabis-Verkaufssteuer“ für den Einzelhandel und weitere 2,9 % staatliche Verkaufssteuer

¹⁴ US Congress, H.R.3884 — MORE Act of 2020 (116th Congress, 2019-2020). <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3884/text>

¹⁵ MRSC (Undatiert) Marijuana Regulation in Washington State. <http://mrsc.org/getdoc/8cd49386-c1bb-46f9-a3c8-2f462dcb576b/Marijuana-Regulation-in-Washington-State.aspx>

¹⁶ Priceonomics (Undatiert) Which States Have the Highest Taxes on Marijuana?. <https://priceonomics.com/which-states-have-highest-taxes-on-marijuana/>

¹⁷ Colorado Department of Revenue (Undatiert) Marijuana Tax Data. <https://www.colorado.gov/pacific/revenue/colorado-marijuana-tax-data>

¹⁸ Colorado Department of Revenue (2020) Average Market Rate for Unprocessed Retail Marijuana: Period Rate: July 1 to September 30, 2020. <https://tax.colorado.gov/average-market-rate>

Illinois¹⁹

Verkaufs- oder Verbrauchssteuer

- 10 % für THC < 35 %
- 25 % für THC > 35 %
- 20 % auf alle mit Cannabis versetzten Produkte

Weitere Steuern

- Eine Besteuerung des Anbaus in Höhe von 7 % der Bruttoeinkünfte der Erzeuger
- Gemeinden und Landkreise können zudem Ladengeschäften Steuern in Höhe von bis zu 3 % bzw. 3,75 % auferlegen.

Nevada²⁰

Verkaufs- oder Verbrauchssteuer

- 15 % auf den Großhandelspreis (abgegolten vom Erzeuger); bei allen Transaktionen wird nach Gewicht berechnet; 6 Gewichtskategorien
- 10 % auf den Einzelhandelsverkauf

Weitere Steuern

- Verkaufssteuer im Einzelhandel in Höhe des lokalen Steuersatzes

Oregon²¹

Verkaufs- oder Verbrauchssteuer

- 17 %

Weitere Steuern

- Bis zu 3 % weitere örtliche Steuern

Massachusetts²²

Verkaufs- oder Verbrauchssteuer

- 10,75 %

Weitere Steuern

- Weitere 6,25 % allgemeine staatliche Verkaufssteuer und bis zu 3 % optionale örtliche Steuer

¹⁹ Government of Illinois (Undatiert) Adult Use Cannabis Summary. https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary_of_HB_1438_The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf

²⁰ Marijuana in Nevada (Undatiert) Taxes. <http://marijuana.nv.gov/Businesses/Taxes/>; Government of Nevada (Undatiert) Fair Market Value at Wholesale of Marijuana. [https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnv.gov/Content/Home/Features/Fair%20Market%20Value%20at%20Wholesale%20Summary%20Jan%202020%20\(Final%20Draft\).pdf](https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnv.gov/Content/Home/Features/Fair%20Market%20Value%20at%20Wholesale%20Summary%20Jan%202020%20(Final%20Draft).pdf)

²¹ Government of Oregon (Undatiert) Recreational Marijuana — FAQs: Taxes. <https://www.oregon.gov/dor/programs/businesses/Pages/marijuana.aspx>

²² Government of Massachusetts (Undatiert) Learn about Massachusetts tax rates. <https://www.mass.gov/service-details/learn-about-massachusetts-tax-rates>

Maine

Verkaufs- oder Verbrauchssteuer

- 335 \$ pro Pfund Blüten; 94 \$ pro Pfund für Verschnitt (weniger potente Blätter/ Bestandteile der Pflanze)²³

Weitere Steuern

- Zusätzliche Verkaufssteuer in Höhe von 10 % auf Verkäufe von Anbaubetrieben an Einzelhandelsgeschäfte oder Produkthersteller²⁴

Kalifornien²⁵

Verkaufs- oder Verbrauchssteuer

- 15% im Einzelhandel

Weitere Steuern

- Anbausteuern pro Unze (ca. 28 g) Trockengewicht: 9,65 \$ auf Blüten; 2,87 \$ auf Blätter; 1,35 \$ auf Frischpflanzen
- Kommunalverwaltungen können zusätzliche Steuern erheben

Michigan

Verkaufs- oder Verbrauchssteuer

- 10 %²⁶

Weitere Steuern

- Weitere 6 % staatliche Verkaufssteuer²⁷

Alaska

Verkaufs- oder Verbrauchssteuer

- Reife Blüten: 50 \$ pro Unze
- Verschnitt: 15 \$ pro Unze
- Nicht normgerechte/unreife Blüten: 25 \$ pro Unze
- Ableger: 1 \$ pro Ableger²⁸

²³ Maine Legislature, Title 36: Taxation, Chapter 723: Marijuana Excise Tax. <https://legislature.maine.gov/statutes/36/title36sec4923.html>

²⁴ Valigra, L. (2019) How the first year of Maine's adult-use marijuana market will likely roll out, WGME 17 June. <https://wgme.com/news/marijuana-in-maine/how-the-first-year-of-maines-adult-use-marijuana-market-will-likely-roll-out>

²⁵ California Department of Tax and Fee Administration (Undatiert) Tax Guide for Cannabis Businesses. <https://www.cdta.ca.gov/industry/cannabis.htm#Cultivators>.

²⁶ Michigan Legislature (2018) Michigan Regulation and Taxation of Marihuana Act. 333.27963, Imposition of excise tax. [https://www.legislature.mi.gov/\(S\(bobk5ccm12k2hrilk33dxyh\)\)/mleg.aspx?page=getObject&objectName=mcl-333-27963](https://www.legislature.mi.gov/(S(bobk5ccm12k2hrilk33dxyh))/mleg.aspx?page=getObject&objectName=mcl-333-27963)

²⁷ State of Michigan: Department of Treasury (2018, aktualisiert 2019) Marihuana Provisioning Center Tax and Sales and Use Tax Treatment of Marihuana. https://www.michigan.gov/documents/treasury/RAB_2018-2_Marihuana_611377_7.pdf

²⁸ Alaska Department of Revenue — Tax Division (Nicht datiert) Marijuana Tax: Frequently Asked Questions. <http://tax.alaska.gov/programs/programs/help/faq/faq.aspx?60000#section0question0>

Weitere Steuern

- Zusätzliche 7-10 % staatliche und örtliche Verkaufssteuern

Vermont**Verkaufs- oder Verbrauchssteuer**

- 14 % Einzelhandelssteuer²⁹

Weitere Steuern

- Zusätzliche 6 % staatliche Verkaufssteuer
- Optionale zusätzliche örtliche Steuer von 1 %

Die Tabellen beziehen sich auf den Stand Mitte 2020 und enthalten nicht jene Staaten, die Ende 2020 oder später für die Legalisierung von Cannabis gestimmt haben.

Zurzeit gehen fast alle Erträge aus dem weltweiten Handel mit Cannabis an unregulierte Produzenten, Händler und die organisierte Kriminalität. Eine legale Regulierung bietet Regierungen die Möglichkeit, sich derzeit entgangenen Einnahmen zu sichern. Das oft gehörte Argument, das Steueraufkommen würde die sozialen und gesundheitlichen Kosten des Cannabisgebrauchs nicht decken, überzeugt hier nicht, da ein geringes Steueraufkommen eindeutig besser ist als gar keines.

Bei der Entscheidung über die richtige Kombination von Steuern und ihrer Höhe sollten auch einige andere Überlegungen in Betracht gezogen werden. Cannabis ist in seiner Form im Vergleich zu Alkohol und Tabak relativ kompakt, was Schmuggel und Steuervermeidung einfacher macht. Durch eine Besteuerung in der Produktionsphase könnte dies vermieden werden.³⁰ Darüber hinaus würde eine pauschale Besteuerung von getrocknetem Cannabiskraut nach Gewicht einen Anreiz schaffen, Cannabis mit höherem Wirkpotenzial zu produzieren, da es zu höheren Preisen verkauft werden kann. Dieses Risiko ließe sich aber vermeiden, wenn die Besteuerung nach Wirkstärke erfolgt – der Einfachheit halber nach dem THC-Gehalt. Bei unverarbeiteten Pflanzenteilen würde ein System, das auf dem THC-Wirkpotenzial basiert, einen größeren Verwaltungsaufwand

²⁹ Marijuana Policy Project (2020) Summary of S. 54, the bill to regulate and tax cannabis in Vermont. <https://www.mpp.org/states/vermont/summary-of-s-54-the-bill-to-regulate-and-tax-cannabis-in-vermont>

³⁰ Caulkins et al. (2013) Marijuana legalization — what everyone needs to know, Oxford University Press, S. 156.

bedeuten (im Fall von potenteren homogenen Konzentraten hingegen weniger). In jedem Fall sollten jedoch das Gewicht der produzierten und verkauften Mengen sowie das Wirkpotenzial einer regelmäßigen, unabhängigen Kontrolle unterliegen.

Ein System, das auf der Besteuerung sowohl der Produktion als auch des Verkaufs basiert – mit dem THC-Gehalt nach Gewicht als beststeuerbarer Einheit – ist ein sinnvoller Ausgangspunkt. Die Einzelheiten solcher Entscheidungen müssten in umfassendere Überlegungen zur Preisregulierung einfließen und mit den Erfordernissen des jeweiligen politischen Kontexts und den bestehenden steuerlichen Rahmenbedingungen in Einklang gebracht werden. Ein staatliches Monopol auf die Produktion, den Verkauf oder beides würde die Steuergestaltung und politische Preisbildung erheblich vereinfachen und dem Gesetzgeber und den Behörden die Möglichkeit verschaffen, schneller auf das Verbraucherverhalten und Entwicklungen am illegalen Markt zu reagieren.

Die Erfahrungen mit Alkohol und Tabak zeigen, dass die Generierung eines hohen Steueraufkommens die Prioritäten des Gesundheitssystems verzerren bzw. negativ beeinflussen kann. Auch weitere politische Lehren aus der Besteuerung von Alkohol und Tabak sollten nicht ignoriert werden. Dazu gehören bspw. die unausweichliche, grundsätzliche Abneigung der Allgemeinheit gegenüber Steuererhöhungen, die Lobbymacht großer Produktions- und Logistikindustrien sowie die Tatsache, dass jegliches Intervenieren in solche Industrien schwierig ist, da sie eine gewisse Anzahl potenzieller Wähler beschäftigen. Vorausschauend in einer frühen Phase der Regulierung zu handeln, würde in diesem Fall bedeuten, die Steuern zu Beginn höher anzusetzen, um sie ggf. in einer späteren Phase zu senken (sollten Gutachten entsprechende Hinweise ergeben). Dieses Vorgehen ist dem umgekehrten Weg vorzuziehen: Wenn ein Gutachten ergibt, dass eine Steuererhöhung erforderlich ist, um die Ziele der Regulierung erreichen zu können, kann sich die Umsetzung aufgrund der Widerstände von Interessengruppen und Verbrauchern als sehr schwierig herausstellen.

Verwendungen für das Steueraufkommen

Prinzipiell kann das Steueraufkommen für alles Mögliche verwendet werden. Ein potenzieller Vorteil der legalen Regulierung (der von Befürwortern neben dem steuerlichen Nutzen häufig hervorgehoben wird) besteht jedoch darin, dass mit dem Steueraufkommen die Umsetzung des Regulierungssystems finanziert und eine verbesserte Aufklärung sowie Unterstützungsangebote und andere soziale Programme gefördert werden könnten. Einige US-Bundesstaaten haben demnach versucht, die Einnahmen speziell für diese Zwecke zu reservieren („Zweckbindung“). In Illinois gehen 20 % der staatlichen Steuern an soziale Projekte zur „Begegnung von Substanzmissbrauch ... Prävention und Schutz der psychischen Gesundheit“ und 2 % an den „Drug Treatment Fund“, um dessen Aufklärungskampagnen und Analysen der Auswirkungen der Regulierung auf die Öffentliche Gesundheit zu unterstützen.³¹ In Oregon fließen 20 % der Steuern direkt in den „Mental Health Alcoholism and Drug Services Account“, einen Fonds zur Unterstützung von „Prävention, Intervention und Behandlung von Drogenmissbrauch“. Weitere 5% gehen direkt an die Gesundheitsbehörde „für die Prävention von Alkohol- und Drogenmissbrauch“.³² Zwar können durch eine Zweckbindung wichtige Mittel gestockt und ein „Verursacherprinzip“ für drogenbedingte Schäden eingeführt werden, aber sie löst die Verantwortung für die Bereitstellung von Dienstleistungen aus dem allgemeinen Steuersystem auf eine Weise heraus, die bei einem Rückgang von Steuern zu erheblichen Einbußen führen würde.

Damit soll nicht gesagt werden, dass Zweckbindung an sich schlecht ist, sondern vielmehr, dass die benötigten Programme unabhängig vom Steueraufkommen ausreichend und angemessen finanziert werden sollten. Der Umfang von Monitoring- und Evaluationsprozessen sowie von Dienstleistungen der öffentlichen Versorgung sollte sich nach dem Bedarf und Nutzen richten und nicht

³¹ Government of Illinois (2019) Adult Use Cannabis Summary (24 June). https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary_of_HB_1438_The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf

³² Government of Oregon (Undatiert) Recreational Marijuana – FAQs: Taxes. <https://www.oregon.gov/dor/programs/gov-research/Documents/Financial%20reporting%20distributions%20public.xlsx.pdf>; 2017 Oregon Revised Statutes, Volume 10, Chapter 430, Mental Health Alcoholism and Drug Services Account. <https://www.oregonlaws.org/ors/430.380>

vom Steueraufkommen des Cannabismarktes abhängen. Von diesen Einnahmen abhängige Ausgaben sollten nur zusätzlich zu solchen Ausgaben erfolgen, die ohnehin getätigt werden. Es ist durchaus sinnvoll, wenn entsprechende Programme von einem Anstieg des Steueraufkommens profitieren, insb. dann, wenn ein steigendes Aufkommen auf eine generelle Expansion des Marktes hindeutet (und eventuell ein erhöhtes Arbeitspensum bedeuten kann). So kritisierten bspw. Aktivisten in Massachusetts, dass das Budget für staatliche Maßnahmen zur Schaffung von Chancengleichheit unverändert geblieben ist, während das Steueraufkommen groß anwuchs.³³

33 Bartlett, J. (2020) Bill that would use cannabis revenue for police, not equity, comes under fire, Boston Business Journal 23rd July.
<https://www.bizjournals.com/boston/news/2020/07/23/bill-that-would-use-state-cannabis-revenue-for-pol.html>

d Zubereitung (und Konsumform)

Herausforderungen

- Regulierung der Verfügbarkeit verschiedener Cannabiszubereitungen in einer Weise, die die Nachfrage deckt und somit die Marktchancen für unregulierte Anbieter minimiert
- Förderung der Verwendung von Cannabisprodukten mit geringerem Risiko und längerfristige Förderung eines risikoärmeren Konsumverhaltens
- Vorsorgen, dass die Regulierung auch bei der Entwicklung neuer Produkte und Technologien greifen kann und dass Kontrollmechanismen zum Schutz vor neuen Risiken vorhanden sind

Analyse

- Cannabis ist in einer Vielzahl von Zubereitungen erhältlich und kann auf unterschiedliche Weisen konsumiert werden.
- Die mit dem Cannabisgebrauch verbundenen Risiken werden maßgeblich von der Zubereitung, Dosierung und Konsumform beeinflusst, die wiederum eng mit dem Wirkpotenzial zusammenhängen.
- Jeweils unterschiedliche gesetzliche Auflagen für legal erhältliche Cannabiszubereitungen können die Konsummuster beeinflussen. Wenn bspw. riskantere Produkte weniger verfügbar und weniger riskante Produkte leichter verfügbar gemacht werden, können bestimmte Risiken und schädliches Konsumverhalten reduziert werden.
- Zu den dabei zentralen Überlegungen gehören die potenziellen Risiken für die Lungengesundheit durch eingeatmeten Cannabisrauch (insbesondere, wenn er mit Tabak gemischt wird) und die Möglichkeit der Gebraucher, sich über die Dosierung der Cannabiswirkstoffe zu informieren und die Dosis zu kontrollieren – sowohl in Bezug auf die verwendete Gesamtmenge als auch auf die Geschwindigkeit des Wirkungseintritts.

- Das Rauchen von getrockneten Pflanzenteilen in Joints, Blunts oder Pfeifen ist in den meisten Teilen der Welt nach wie vor die beliebteste Konsumform, da sie einfach, billig, für unterwegs und soziale Anlässe geeignet ist und den Nutzern ermöglicht, die Dosis vergleichsweise leicht zu steuern.
- Cannabisnutzer zu anderen Konsumformen zu ermutigen als in Form des Rauchens, ist eine langfristige Herausforderung, würde aber, wenn dies gelingt, die mit dem Rauchen verbundenen Risiken für die Lungengesundheit verringern – umso mehr, wenn das Cannabis nicht mit Tabak gemischt wird.
- Verzehrbare Cannabiszubereitungen („Edibles“) sind mit keinen Risiken für die Lungengesundheit verbunden, allerdings setzt die Wirkung um einiges langsamer ein und dadurch birgt die Konsumform größere Risiken in Bezug auf die Steuerung der Dosierung. Die Wirkung kann außerdem länger anhalten.
- Kräuter-Verdampfungsgeräte („Vaporiser“) – die aus getrockneten Pflanzenteilen Dampf erzeugen, statt sie zu verbrennen – erlauben ein angenehmeres Inhalieren, reduzieren Gesundheitsrisiken für die Lunge und bieten ein ähnliches Maß an Kontrolle über die Dosis wie das Cannabisrauchen.
- Geräte, die die Technologie von E-Zigaretten nutzen, um ein extrahiertes Cannabisöl (anstelle von getrockneten Pflanzenteilen) zu verdampfen, sind eine weitere risikoärmere Alternative zum Cannabisrauchen. Die Gesetzgeber und Behörden sollten aus den Erfahrungen mit der Regulierung von E-Zigaretten und nikotinhaltigen Flüssigkeiten („Liquids“) lernen: Die Regulierung sollte die Qualitätskontrolle von Cannabisölen/-liquids und Verdampfungsgeräten sicherstellen.

Empfehlungen

- Die Inhalation von Cannabis mithilfe von Verdampfern sollte als Alternative zum Rauchen gefördert werden, da letztere die mit dem Rauchen verbundenen Risiken, insb. das Rauchen von mit Tabak vermischem Cannabis, erheblich verringert. Öffentliche Aufklärungskampagnen, Verkaufsverbote für vorgerollte Joints, die verpflichtende Bereitstellung von Verdampfern in Cannabis-Gaststätten oder auch die Einrichtung von „vape-only“-

Gaststätten (in denen nur das Verdampfen zugelassen ist) sind einige Beispiele dafür, wie der Umstieg gefördert werden kann.

- Die Verwendung von Verdampfern muss weiter erforscht werden und eine Form der Kontrolle und Standardisierung wäre nützlich, evtl. in Verbindung mit einem offiziellen Siegel oder Logo für „qualitätsgeprüfte/zugelassene“ Produkte.
- Außerdem müssen sich Politik und Forschung stärker auf die Verwendung von Cannabis-Vape-Ölen konzentrieren, die in manchen Staaten wegen ihrer leichteren Anwendbarkeit und höheren Benutzerfreundlichkeit rasch beliebter geworden sind als das Verdampfen von getrockneten Pflanzenteilen. Für diese Produktarten, die jeweils andere Risikoprofile aufweisen als das Rauchen von Cannabis, sind spezielle Regelungen erforderlich.
- Die vergleichweisen Risiken von neuen Cannabiskonzentrat und damit verbundenen Konsumformen müssen stärker untersucht werden.
- Die Entscheidungen über die anfangs in einem System der Cannabislegalisierung verfügbaren Produkte sollten sich in erster Linie an der Art des bestehenden, illegalen Gebrauchs orientieren. Eine genaue Übereinstimmung zwischen den auf dem neuen legalen und dem früheren illegalen Markt erhältlichen Produkten ist zwar nicht erforderlich, doch je größer die Abweichung ist, desto wahrscheinlicher werden unvorhersehbare und potenziell negative Marktverzerrungen eintreten.
- Bemühungen zur Beeinflussung der Konsummuster mittels unterschiedlicher Regulierungen für unterschiedliche Produkte sollten schrittweise erfolgen und sorgfältig begleitet und ausgewertet werden.

Zubereitungen

Cannabis gibt es in verschiedenen Darreichungsformen und laufend werden neue Produkte entwickelt. Zu diesen gehören:

- **Getrocknetes Cannabiskraut** – Es gibt eine Vielzahl an Cannabissorten, die sich in Qualität und Gehalt an THC und CBD

(sowie anderen Cannabinoiden, Terpenen usw.) unterscheiden.¹ In der Regel wird die Pflanze nach der Ernte getrocknet und kann dann geraucht, verdampft, verzehrt (am häufigsten als Bestandteil von Lebensmitteln oder Getränken) oder zu einer Reihe anderer Produkte verarbeitet werden (siehe unten).

- **Cannabisharz und andere Konzentrate** – Harz ist eine feste Cannabis-Zubereitung, die in der Regel aus jenen Teilen der Pflanze hergestellt wird, die die höchste Konzentration an Wirkstoffen enthalten. Es gibt eine breite Palette von Harzprodukten: von traditionell gerollten oder gepressten Harzen, die aus den manuell gesammelten Cannabistrichomen hergestellt werden, hin zu stärker verarbeiteten Produkten, die durch Verwendung von Lösungsmitteln oder anderen Extraktionsverfahren hergestellt werden (darunter Wirkstoff-potentere Cannabisöle und „Wax“ usw.). Obwohl Harz im Allgemeinen potenter ist als die getrockneten Pflanzenteile (in Bezug auf den THC-Gehalt) und dementsprechend teurer, kann das Wirkpotenzial des Harzes erheblich variieren. Es gibt einige Harze mit geringerem Wirkpotenzial, wie das massenweise angebotene Harz, das traditionell in Nordafrika hergestellt und in weiten Teilen Südeuropas verwendet wird (wobei das Wirkpotenzial dieser Harzexporte in den letzten Jahren zugenommen hat).² Diese Harze werden häufig mit anderen Stoffen als Cannabis gestreckt und verfälscht. Die potentesten Harze und Öle, v. a. jene, die mit den neuesten Extraktionsverfahren hergestellt werden, können extrem stark sein: einige mit einer THC-Konzentration von über 80 %, wie Butan-Haschischöl (BHO), das mit dem Extraktionsmittel Butan hergestellt wird. Diese hochwirksamen Cannabiskonzentrate werden mitunter durch das sogenannte „Dabbing“ zu sich genommen, bei dem die gebrauchende Person das Konzentrat auf eine erhitzte Oberfläche aufpufft und die Dämpfe einatmet,³ sie können aber auch geraucht oder, noch bequemer, in Vaporisatoren

1 Beispielsweise informiert leafly.com zum Zeitpunkt der Erstellung des Kapitels über 1.382 verschiedene Sorten: <https://www.leafly.com/strains>.

2 EMCDDA (2019) Developments in the European cannabis market, p8. <https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11391/TAU19001ENN.pdf>

3 BHO und „Dabbing“ sind bisher ein vorwiegend nordamerikanisches Phänomen — siehe: Hanna, AB. (2018) What is Dabbing and how do you Dab?, 1 August. <https://hightimes.com/guides/dabbing-and-how-to-dab/>

verdampft werden. Konventionellere Harze können pur in einer Pfeife geraucht, mit Tabak in einem Joint geraucht, verdampft, pur verzehrt oder zu Speisen verkocht werden. Öle werden in der Regel geraucht oder in Lebensmitteln verzehrt.

- Cannabis-Esswaren/Getränke** – Die getrockneten Pflanzenteile können zwar in unverarbeiteter Form eingenommen werden, aber für gewöhnlich werden die fettlöslichen Wirkstoffe in Ölen oder Butter zerlassen und in einer Fülle von Nahrungsmitteln verwendet. Zu den beliebten Esswaren auf den gegenwärtigen Märkten gehören Kuchen, Kekse und Brownies, wobei die Zubereitungen weltweit, wenig überraschend, von Kultur zu Kultur variieren. Es gibt auch eine Vielzahl an Getränken auf Cannabisbasis, die aus aufgegossenen Ölen oder Tinkturen (oder Aufgüssen in Alkohol) hergestellt werden.⁴ Es gibt zwar schon eine längere Tradition von Getränken mit Cannabiszusatz (bspw. „Bhang“-Getränke in Indien), aber Produktinnovationen sind ein Merkmal legaler Märkte und die Versuche, verbraucherfreundliche „trinkbare“ Cannabisprodukte zu entwickeln, wurden durch branchenübergreifende Investitionen gefördert, insbesondere von Alkoholherstellern wie AB InBev und Molson Coors (siehe **Kapitel 3b** über den Einfluss marktdominierender Konzerne).⁵ Angesichts der Erfahrungen mit dem aggressiven Marketing und der Werbung für Alkoholprodukte sowie der Gefahr einer politischen Einflussnahme durch etablierte Marktteilnehmer gibt dies natürlich Anlass zur Sorge. Es gibt auch erhebliche Unklarheiten darüber, wie sich die Konsummuster bei Cannabisgetränken entwickeln könnten (einschließlich Wechselwirkungen mit dem Alkoholkonsum) und über ihren möglichen Anteil an schädlichen Auswirkungen. Die stetige Entwicklung neuer Produkte stellt auch aus Sicht der Qualitätskontrolle eine Herausforderung dar (siehe **Innovation** weiter unten). Dies alles deutet darauf hin, dass eine vorsichtige, schrittweise und sorgfältig begleitete Weiterentwicklung der Politik

⁴ Cannabis kann in heißes Wasser gegeben werden, um Cannabis-Tee oder andere Getränke zuzubereiten, aber da seine Wirkstoffe nicht wasserlöslich sind, ist dies eine ineffiziente Form der Verwendung. Tees werden daher in der Regel mit Tinkturen oder Cannabis-Ölen zubereitet.

⁵ Slade, H. (2020) Capturing the market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD, p45. <https://transformdrugs.org/assets/files/PDFs/capturing-the-market-canada-fulltext-2020.pdf>

erforderlich ist, um die Risiken zu verringern und ein angemessenes Regelwerk zu erarbeiten.

- **Weitere Cannabiszubereitungen** – In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche neuartige Produkte entwickelt, häufig auf Anregung von oder für Personen, die Cannabis zu medizinischen Zwecken verwenden. Dazu gehören Cannabis-Tinkturen (einschließlich Sativex, ein Sublingual-Spray mit einer Cannabis-Tinktur aus der ganzen Pflanze; das erste Produkt dieser Art, das als Arzneimittel zugelassen wurde), Sublingual-Tabletten oder -Streifen, Creme/Balsam zur äußeren Anwendung, Nasensprays, Zäpfchen und vieles mehr. Die meisten dieser Produkte – zumindest diejenigen, die THC enthalten und innerlich anzuwenden sind – haben zwar psychoaktive Wirkungen, werden aber kaum für nichtmedizinische Zwecke verwendet. Viele dieser Entwicklungen werden jedoch in Zukunft möglicherweise auf nichtmedizinische Produkte übernommen. Zweifellos sind Cannabiszubereitungen ein Bereich, in dem rasche Innovationen stattfinden. Dies gilt insbesondere für die eher kommerziell ausgerichteten Länder mit legalisiertem Cannabis; die Marktregulation in Kanada und den USA hat die Entwicklung neuer, verbraucherfreundlicherer Produkte für einige bestehende und potenziell neue Marktsegmente deutlich vorangetrieben. Die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen daher vorausschauend und die Produktzulassungssysteme flexibel, reaktionsschnell und robust sein, um Qualitätskontrolle und Verbraucherschutz zu gewährleisten.

Konsumformen

Cannabis kann auf verschiedene Arten konsumiert werden. Jede Konsumform geht mit unterschiedlichen Wirkungen und Risiken einher.

Rauchen

In den meisten Teilen der Welt ist die beliebteste Methode des Cannabisgebrauchs (ob als Harz oder getrocknete Teile der

Pflanze) das Rauchen, entweder in einer Pfeife oder in Form eines „Joints“ bzw. „Spliffs“ (einer handgedrehten Cannabiszigarette), die entweder pures, getrocknetes Cannabis oder mit Tabak vermisches, getrocknetes Cannabis bzw. Cannabisharz (oder seltener auch eine andere Kräutermischung) enthalten. Der Grund für die Beliebtheit des Rauchens ist naheliegend: Es geht schnell, ist einfach und preiswert. Das schnelle Einsetzen der Drogenwirkung ist an sich schon wünschenswert, aber bietet außerdem ein hohes Maß an Kontrolle über die Dosierung. Das Rauchen kann des Weiteren als ein geselliges, gemeinsames Erlebnis stattfinden – bei der Zubereitung und dem Teilen der Pfeife oder des Joints – und ist in verschiedenen Ausprägungen in einer Vielzahl von Milieus kulturell verankert, wenn nicht gar ritualisiert, ähnlich wie bei den vielen Gewohnheiten in Verbindung mit Alkohol.

Bei der Verbrennung von Cannabis (und allem, was ihm beigemischt wird) entstehen eine Reihe von Verbrennungsprodukten (wie Teer, Kohlenmonoxid, Toluol und Benzol⁶) und auch wenn Cannabisrauch entgegen den Mythen des „Kifferwahns“ („Reefer Madness“) weniger bedenklich ist als Tabakrauch,^{7 8} kann man davon ausgehen, dass das Einatmen von Rauch jeglicher Art die Gesundheitsrisiken für Rachen und Lunge erhöht.⁹

Wenn Cannabis zusammen mit Tabak geraucht wird, wie es in weiten Teilen der Welt üblich ist, bleibt die fortwährende theoretische Debatte über die jeweiligen Risiken des separaten Rauchens von Cannabis und Tabak praktisch wenig relevant. Das gemeinsame Rauchen von Cannabis und Tabak birgt jedoch häufig unterschätzte, aber schwerwiegende Gesundheitsrisiken.¹⁰ Aufgrund

6 Eine umfassende Liste der chemischen Bestandteile von Cannabisrauch finden Sie unter: Moir, D. et al. (2008) A comparison of mainstream and sidestream marijuana and tobacco cigarette smoke produced under two machine smoking conditions, *Chemical Research in Toxicology* 21.2, pp.494–502.

7 Rooke, S. E. et al. (2013) Health outcomes associated with long-term regular cannabis and tobacco smoking, *Addictive Behaviours* 38.6, pp.2207–2213.

8 Pletcher, M. J. et al. (2012) Association Between Marijuana Exposure and Pulmonary Function Over 20 Years, *JAMA* 307.2, pp.173–181.

9 Während das krebserregende Potenzial von Cannabisrauch nach wie vor umstritten ist (es scheint jedoch gering zu sein und liegt mit Sicherheit deutlich unter dem von Tabakrauch), kann der Rauch aus der Verbrennung jeglicher pflanzlicher Produkte zweifelsohne die Atemwege reizen und ist mit erhöhten Gesundheitsrisiken verbunden.

10 Der Grund hierfür ist wahrscheinlich, dass die meist Forschung zu Cannabis in den USA durchgeführt wird, wo das Rauchen von Cannabis mit Tabak eher unüblich ist, anders als in anderen Regionen wie Europa, wo es die Regel ist.

des hohen Abhängigkeits-Potenzials des Nikotins im Tabak, kann das Rauchen von gemischten Cannabis- und Tabakjoints einen langfristigen Tabakkonsum zur Folge haben. Dieser ist zweifellos mit schwerwiegenden gesundheitlichen Schäden verbunden, die unabhängig vom Cannabisgebrauch fortwährend bestehen bleiben können. Es kann außerdem bedeuten, dass sich die Nutzer nach dem Nikotingehalt der Joints sehnen und deswegen eine größere Menge Cannabis rauchen oder häufiger rauchen, als sie es ohne Nikotinabhängigkeit würden.

Das Rauchen mit einer Wasserpfeife oder „Bong“ wird weithin als weniger riskant als andere Formen des Rauchens gesehen. Doch ähnlich wie bei den angeblichen Vorteilen von Filtern auf Zigaretten gibt es keine stichhaltigen Beweise, die diese Annahme stützen. Selbst wenn das Raucherlebnis angenehmer ist, weil der Rauch durch das Wasser geringfügig gekühlt wird, handelt es sich im Wesentlichen um denselben Rauch.¹¹ Einige Untersuchungen deuten darauf hin, dass das Wasser das THC effektiver absorbiert als den Teer, somit das Verhältnis von Teer zu THC erhöht und die Nutzer sogar mehr Teer inhalieren als bei einem Joint.¹²

Vaporisieren/Verdampfen

KRÄUTERVERDAMPFER

Die Wirkstoffe in Cannabis können auch als Dampf freigesetzt und inhaliert werden, um so die meisten giftigen Bestandteile des Rauchs zu vermeiden, die bei der eigentlichen Verbrennung in Pfeifen oder Joints entstehen, bspw. Teer und Kohlenmonoxid. Dies wird mithilfe von sogenannten „Verdampfern“ bzw. „Vaporizern“ erreicht, Geräten, die Cannabis auf eine Temperatur erhitzen, die heiß genug ist, um die flüchtigen Cannabinoide (aus jeglichen Pflanzenteilen) als Dampf freizusetzen, aber nicht so heiß, dass es tatsächlich verbrennt und Rauch, mit seinen zusätzlichen Schadstoffen, entstehen würde.

11 Gieringer, D. (1996) Marijuana waterpipe and vaporizer study, MAPS Bulletin 6.3, pp.53–66. www.maps.org/news-letters/v06n3/06359mj1.html.

12 Ebd.

Im Handel sind mehrere Arten dieser Geräte, die den erhitzten Dampf auf verschiedene Arten erzeugen, erhältlich. Hierzu gehören: Konduktionsverdampfer, die das Cannabis auf einer Heizplatte in einem geschlossenen Luftraum erhitzen, und Konvektionsverdampfer, die einen abnehmbaren Ballon füllen, aus dem der Dampf dann inhaliert wird. Solche Verdampfer erfreuen sich zwar seit den 1990er-Jahren zunehmender Beliebtheit, wurden aber lange Zeit wegen ihres hohen Preises im Vergleich zu herkömmlichen Pfeifen (Kräuterverdampfer kosten oft 100 \$ oder mehr und die Spitzenmodelle der „Volcano“-Konvektionsverdampfer über 300 \$) und wegen ihrer sperrigen Form, die sie für die Verwendung außerhalb des Hauses etwas unpraktisch macht, nur begrenzt genutzt. Inzwischen gibt es neuere Modelle im Taschenformat und „Stift“-Vaporisatoren („Vape Pens“), die in einem wachsenden und wettbewerbsintensiven Markt ausgereifter und günstiger wurden und heute den Verkauf von Vaporisatoren dominieren. Da aber der Nutzen mancher dieser Geräte angezweifelt wurde, könnte die Einführung eines Produktzertifizierungssystems für die Zulassung und Qualitätssicherung sinnvoll sein.

Die publizierten Forschungsergebnisse zu Verdampfern (meist im Zusammenhang mit der medizinischen Verwendung von Cannabis) haben überzeugend gezeigt, dass verdampftes Cannabis dem Nutzer ähnliche Mengen an Wirkstoffen zuführt wie gerauchtes Cannabis, jedoch ohne die meisten der schädlichen Bestandteile, die im Verbrennungsrauch enthalten sind.^{13 14 15} Auf diese Weise reduziert das Verdampfen die mit dem Rauchen verbundenen Atemwegssymptome und -risiken.¹⁶ Diese Erkenntnisse deuten außerdem darauf hin, dass das Inhalationserlebnis von den Gebrauchern im Allgemeinen bevorzugt wird, da der Dampf kühler, weniger scharf und somit angenehmer eingeatmet werden kann. Allerdings gibt es in diesem

¹³ Abrams, D. et al. (2007) Vaporization as a smokeless cannabis delivery system: a pilot study, *Clinical Pharmacology & Therapeutics* 82, pp.572–578.

¹⁴ Earlywine M. and Barnwell, S. (2007) Decreased respiratory symptoms in cannabis users, *Harm Reduction Journal* 4.11. www.harmreductionjournal.com/content/pdf/1477-7517-4-11.pdf.

¹⁵ Hazekamp A. et al. (2006) Evaluation of a vaporizing device (Volcano) for the pulmonary administration of tetrahydrocannabinol, *Journal of Pharmacological Science* 95, pp.1308–1317.

¹⁶ Wenngleich sie nicht vollständig vermieden werden; so kann es z. B. beim Einatmen immer noch zu Husten kommen. Bei einigen Geräten lässt sich der Dampf zusätzlich durch Wasser leiten, um ihn zu kühlen und mögliche Reizungen der Atemwege zu verringern.

Bereich nur relativ wenige Studien, von denen sich die meisten auf die technischen Leistungen von Verdampfern und auf eine kleine Stichprobe individueller Reaktionen darauf beschränken, statt epidemiologische Daten zu den konkreten gesundheitlichen Auswirkungen zu erheben. Hinzu kommt, dass auf dem rasch expandierenden Markt der Vaporisatoren nur relativ wenige einer strengen, unabhängigen Analyse unterzogen wurden und folglich hauptsächlich nur die teureren Konvektionsverdampfer bewertet wurden. Es besteht ein erheblicher Bedarf an zusätzlicher Forschung und Tests, um eine gewisse Qualitätssicherung zu gewährleisten und Angehörigen des Gesundheitssystems, Behörden und Cannabis gebrauchenden Personen das Treffen fundierter Entscheidungen zu ermöglichen.

„E-ZIGARETTEN“-VERDAMPFER

Eine neuere Entwicklung ist die Anpassung der Technologie der elektronischen Zigarette oder „E-Zigarette“, die als weniger schädliche Art des Nikotinkonsums im Vergleich zum Tabakrauchen entwickelt wurde, für den Einsatz mit Cannabiserzeugnissen. Wie bei Kräuterverdampfern wird bei der E-Zigaretten-Technologie anstelle von Rauch ein Dampf mit Wirkstoffen erzeugt, wobei sich die Funktionsweise jedoch grundlegend unterscheidet. Anstatt Hitze zu verwenden, um den flüchtigen Inhalt von Pflanzenmaterial in einen Dampf zu überführen, kommt eine vorbereitete Lösung zum Einsatz, die dann beim Einatmen in einer batteriebetriebenen Zerstäubungskammer zu Dampf verwandelt wird. E-Zigaretten



Ein „Volcano“-Konversionsverdampfer mit Ballon
lelandkim.com



Cannabis-„E-Zigarette“ der Marke O.Pen
Weedhype.com

haben sich als weitaus beliebter als frühere Nikotinersatzprodukte wie Kaugummis oder Pflaster erwiesen, da sie nicht nur als deutlich unbedenklicher als das Rauchen gelten, sondern dem Rauchen auch in Bezug auf das Halten der Zigarette und das Inhalieren sehr nahe kommen und dabei aber die sozial schädlicheren Folgen des Zigarettenrauchens vermeiden.

Aus ähnlichen Gründen wie E-Zigaretten für Raucher ist die Verwendung von extrahierten Cannabisölen mit E-Zigaretten-Technologie als Methode des Cannabisgebrauchs immer beliebter geworden, v. a. in den Ländern Nordamerikas mit legalisiertem Cannabis. Diese Produkte wurden als „E-Joints“, „Canna-Vapes“ oder, weniger eingängig, als „Electronic Cannabis Delivery Systems“ (ECDS) bezeichnet. In den letzten Jahren sind sie jedoch aufgrund ihrer stark zunehmenden Beliebtheit zu einem Synonym für das Verdampfen von Cannabis geworden (mehr als die Kräuterverdampfer). Sie sind benutzerfreundlich, weniger schädlich (und nach Meinung von vielen auch angenehmer) als das Rauchen von Joints und Pfeifen, vergleichsweise preiswert (zahlreiche Cannabis-E-Zigaretten kosten weniger als 10 Dollar) und praktischer als Kräuterverdampfer, da bei der E-Zigaretten-Technologie Cannabisöl verwendet wird und nicht nach jedem Gebrauch neues Cannabiskraut nachgelegt werden muss. Es ist anzunehmen, dass sich die rasch steigende Beliebtheit der E-Zigaretten-Technologie für den Cannabisgebrauch fortsetzen wird (v. a. in Ländern, in denen Cannabis legal ist) und dass sie bald das gerauchte Cannabis als vorherrschende Konsumform (mit Ausnahme von Esswaren) ablösen könnte. Angesichts der jeweiligen Risiken des Rauchens und Verdampfens dürfte eine solche Verlagerung für die Öffentliche Gesundheit von Vorteil sein.¹⁷ Die jüngste Häufung von Lungenverletzungen, einschließlich Todesfällen, die in den USA von unregulierten Cannabis-Liquids verursacht wurden, unterstreichen die anhaltende Relevanz von Regulierungen und Qualitätskontrollen. Die wichtigsten Regulierungen betreffen den Einsatz von

17 Quigley, J, et al (2020) Electronic cigarettes and smoking cessation: An evidence review, Health Research Board. <https://www.drugsandalcohol.ie/33170/>

Pestiziden und Lösungsmitteln, Chemikalien in Aromen und andere Zusatzstoffe.¹⁸

Es wird angenommen, dass die Lungenverletzungen in den USA durch das enthaltene Vitamin-E-Acetat im THC-Vaping-Öl verursacht wurden und fast ausschließlich mit der Verwendung von unregulierten Produkten (siehe **Kapitel 2A: Produktion**), also mit der Qualitätskontrolle zusammenhängen. Es ist darüber hinaus möglich, dass die praktische Handhabung von Vaping-Produkten einen erhöhten Gebrauch begünstigen und den illegalen Gebrauch erleichtern könnte (da sie leichter unentdeckt verwendbar sind als zu rauchendes Cannabis). In der Praxis scheint sich diese Vermutung jedoch als ein eher geringes Problem zu zeigen. Die Investitionen von Tabakunternehmen in die Cannabisbranche mit dem Ziel, Vaping-Technologien zu entwickeln oder ihre bestehenden Technologien für neue Zwecke zu nutzen, sind ein anderer Aspekt, der beobachtet werden sollte. Altria, einer der größten Tabakproduzenten der Welt, hat über eine Milliarde Dollar in den kanadischen Hersteller Cronos Group investiert, an dem er nun einen Anteil von 45 % hält und drei der sieben Sitze im Vorstand innehat.¹⁹ Altria hat im Rahmen seiner Zusammenarbeit mit Cronos u. a. in das Forschungs- und Entwicklungszentrum von Cronos, das sich auf Vaping-Geräte konzentriert, investiert und zwar sowohl, um mit finanziellen Mitteln als auch personeller Expertise aufzurüsten.²⁰ Es zeigt deutlich, dass das Vaping als potenziell lukrativer Teil des Cannabismarktes angesehen wird, d. h. dass sich in den kommenden Jahren eine stärkere behördliche Kontrolle und Ressourcen auf diesen Bereich fokussieren sollten.

Aus dem Aufkommen des Marktes für nikotinhaltige E-Zigaretten sollten einige Lehren gezogen werden. Seine rasche Expansion hat die Gesundheitsbehörden und Gesetzgeber unvorbereitet getroffen, da die Produkte in vielen Ländern nicht unter den rechtlichen Rahmen

18 Borodovsky, J.T. et al (2019) Letter to the editor: Cannabis Vaping and Health: Regulatory Considerations, Addiction. <https://doi.org/10.1111/add.14855>

19 Hirsch, L. (2018) Altria to invest \$1.8 billion in cannabis company Cronos Group, exits some e-cig brands, CNBC 7th December. <https://www.cnbc.com/2018/12/07/altria-to-invest-1point8-billion-in-cannabis-company-cronos-group.html>

20 Peters, B. (2019) Why An Analyst Calls This Cannabis Stock The 'New King In The North', Investor's Business Daily 18th October. <https://www.investors.com/news/cronos-group-stock-king-in-north/>

für Zigaretten oder Medikamente/Pharmazeutika fielen. Auch wenn der Ersatz von gerauchten Zigaretten durch E-Zigaretten allgemein als vorteilhaft für die Öffentliche Gesundheit eingestuft werden kann, muss die Überwachung und Regulierung der vertriebenen Produkte in den meisten Ländern als unzureichend konstatiert werden.

Das grundlegende Problem dabei ist, dass derartige Produkte nicht in den bestehenden Rahmen der Tabakregulierung passen; es handelt sich um neuartige Produkte, die einen eigenen Rechtsrahmen erfordern, der sich auf die zentralen Punkte der Tabakregulierung und anderer Bereiche, einschließlich medizinischer Produkte, stützt. Dies ist auch für die Politik der Cannabisregulierung von Bedeutung; es sollte nicht davon ausgegangen werden, dass die bestehenden Regelungen in der Lage sind, neuartige Produkte oder Technologien für den Cannabisgebrauch abzudecken. Dies wurde bspw. bei der Ausarbeitung von Bestimmungen in Kanada hervorgehoben, wo separate Vorschriften speziell für Cannabis-Konzentrate formuliert wurden. So müssen bspw. Konzentraten, zusätzlich zu den Kennzeichnungsvorschriften, die allgemein für getrocknete Cannabiskraut-Produkte gelten (einschließlich THC- und CBD-Konzentrationen), weitere Angaben beigelegt sein:

- Liste der Inhaltsstoffe
- Namen der enthaltenen Lebensmittelallergene
- Identifikation des Produkts in der allgemein üblichen Bezeichnung
- THC pro Einheit (wenn in separaten Einheiten)
- CBD pro Einheit (wenn in separaten Einheiten)

Die Verordnungen verbieten zudem die Verwendung von allen anderen Inhaltsstoffen als Trägerstoffen, Aromastoffen und „Stoffen, die zur Erhaltung der Qualität oder Stabilität des Cannabisprodukts erforderlich sind“, sowie von Süßungsmitteln und Stoffen, die bereits durch das Gesetz für Tabak- und Vaping-Produkte (*Tobacco and Vaping Products Act*) verboten sind.²¹

²¹ Canadian Cannabis Regulations, s101.

Verzehr – Esswaren/Getränke

Wie schon erwähnt, kann Cannabis als getrocknetes Kraut oder Harz oder in Form verschiedener Zubereitungen eingenommen und Wirkstoffe dann über die Magenschleimhaut und den Verdauungstrakt aufgenommen werden. Da die Wirkstoffe von Cannabis fettlöslich sind oder aus einer Tinktur (d. h. in Alkohol extrahiert) zubereitet werden können, lassen sie sich problemlos in fast jede Art von Lebensmitteln oder Getränken mischen. Im Gegensatz zum Einatmen von Cannabisrauch oder -dampf, wobei die Droge über die Lunge ins Blut gelangt und eine fast sofortige Wirkung entfaltet, dauert der Wirkungseintritt beim Verzehr von Cannabis sehr viel länger: von 20 Minuten bis zu zwei Stunden oder mehr, je nach Art des Essens und abhängig davon, ob es auf nüchternen Magen eingenommen wird. Die Wirkung von verzehrtem Cannabis hält in der Regel zudem länger als bei gerauchtem/inhaliertem Cannabis an.

Dies bedeutet, dass Cannabis-Esswaren („Edibles“) im Vergleich zu gerauchtem/inhaliertem Cannabis eine Art Kosten-Nutzen-Abwägung darstellen. Zwar werden Risiken für die Atemwege vollständig vermieden, doch ist die Dosierung von Edibles naturgemäß schwieriger zu kontrollieren als beim Rauchen. Vor allem in Anbetracht eines Mangels an klaren und zuverlässigen Inhaltsangaben ist es schwer zu beurteilen, wie stark ein bestimmtes Lebensmittel wirkt, ohne zuerst eine Teilmenge zu probieren und eine angemessene Zeit zu warten – unter Umständen bis zu zwei Stunden, um ganz sicherzugehen (was immer eine sinnvolle Methode der Minimierung potenzieller Schäden beim Gebrauch von Edibles ist). Auch kann jeder Mensch zu verschiedenen (Tages-) Zeiten unterschiedlich oder unvorhersehbar auf ein und dasselbe Produkt reagieren. Die Anpassung der Dosis nach oben, wenn sie als unzureichend erachtet wird, ist daher ein langwieriger Prozess; der Einzelne muss erst abwarten, um festzustellen, ob er die gewünschte Dosis des eingenommenen Produkts erhalten hat, bevor er mehr davon zu sich nehmen kann. Die Ungeduld und die Ungewissheit über den Wirkungseintritt erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person mehr zu sich nimmt, als sie eigentlich beabsichtigt und dass sie hierdurch möglicherweise unerwünschte, negative oder

belastende Wirkungen erfährt, obgleich das Risiko langfristiger gesundheitlicher Schäden durch eine solche „Überdosierung“ gering bleibt. Dementsprechend ist die Regulierung des Wirkpotenzials und der Inhaltsstoffe sowie die Kennzeichnung von legal hergestellten und verkauften Esswaren ein wichtiges Ziel.²² (Für weitere Informationen siehe **Kapitel 2e: Stärke/Wirkpotenzial** und **Kapitel 2f: Verpackung**)

In Washington sind die Gesetzgeber von ihrem ursprünglichen Plan, Edibles vollständig zu verbieten, abgerückt, haben sich allerdings darum bemüht, die verfügbaren Farben und Formen einzuschränken, um ihre Attraktivität für Kinder zu vermeiden: nur gelistete Formen und Farben sind zugelassen. In Colorado wurden 2017 Formen wie das beliebte „Gummibärchen“ verboten,²³ während Quebec ebenfalls bestimmte Arten von Edibles, die Kinder ansprechen könnten (einschließlich Cannabis-Brownies, Schokolade und Fruchtgummis), von der Verfügbarkeit am Markt ausgenommen hat.²⁴

Edibles sind offenkundig ebenso ein Lebensmittel wie ein Cannabisprodukt; das bedeutet, dass sie den allgemeinen Lebensmittelvorschriften entsprechen müssen. In Kanada müssen die Esswaren zusätzlich zu den Kennzeichnungsvorschriften, die für Cannabisprodukte im Allgemeinen gelten (bspw. THC- und CBD-Gehalt), eine Nährwerttabelle sowie Angaben zu Allergenen und Zutaten enthalten.²⁵ Darüber hinaus ist die Zusammensetzung von Edibles streng reglementiert: So sind bspw. Koffein (sofern es nicht natürlich vorkommt), bestimmte Zusatzstoffe und Fleischprodukte ausdrücklich verboten und es wird auf weitergehende Qualitätskontrollanforderungen aus dem Food and Drugs Act verwiesen.²⁶

²² Siehe: Washington State Liquor Control Board Marijuana Regulation, WAC 314-55-095 (serving sizes), 314 – 55-104 (extraction requirements), and 314-55-105 (packaging and labeling).

http://lcb.wa.gov/marijuana/initiative_502_proposed_rules

²³ Slade, H. (2020) *Altered States: Cannabis regulation in the US*, Transform Drug Policy Foundation.

<https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/>

²⁴ Forster, T. (2019) Quebec Officially Outlaws Most of the Fun Marijuana Edibles, Eater Montreal 30th October.

<https://montreal.eater.com/2019/10/30/20940028/quebec-cannabis-restrictions-edibles-ban-brownies-gummies-chocolate>

²⁵ Canadian Cannabis Regulations, s132.

²⁶ Canadian Cannabis Regulations, s102.

Innovationen

Die ersten Erfahrungen in den USA und Kanada deuten darauf hin, dass die Legalisierung mit einem eher kommerziell ausgerichteten Rechtsrahmen wahrscheinlich zu mehr Innovationen bei Cannabisprodukten führen wird. Einerseits können Innovationen in jedem Markt ein wichtiger Prozess sein, um das Angebot für die Verbraucher stetig zu verbessern (was den Markt attraktiver macht als nicht zugelassene Alternativen), andererseits können sie aber auch unbekannte Risiken mit sich bringen, wenn neue Produkte – oder Produktentwicklungsverfahren – und das damit verbundene Konsumverhalten nicht ausreichend erforscht werden.

Einer der Anreize für Alkoholproduzenten, die in den kanadischen Cannabismarkt investieren, ist das Potenzial, „trinkbare“ Cannabisprodukte zu entwickeln und so die Art des Cannabisgebrauchs zu erweitern. AB InBev und Molson Coors (zwei der weltweit größten Alkoholkonzerne) haben Partnerschaften mit den kanadischen Cannabisunternehmen Tilray bzw. HEXO geschlossen, um trinkbare Cannabisprodukte zu entwickeln und der Geschäftsführer von Molson Coors wurde bereits mit den Worten zitiert, dass trinkbare Produkte „bald 20 bis 30 Prozent des Cannabisumsatzes ausmachen könnten“.²⁷ In ähnlicher Weise besteht ein zentrales Interesse von Tabakunternehmen, die in legale Cannabismärkte investieren, in der Möglichkeit, neue Vaping-Produkte zu entwickeln. Wie bereits erwähnt, konzentrieren sich die Ausgaben der Cannabisproduzenten in Kanada zu einem großen Teil auf die Produktentwicklung, was den spekulativen Charakter des Marktes sowie den Wunsch nach Innovation, der durch einen legalen Markt ermöglicht wird, verdeutlicht; der ehemalige Geschäftsführer von Canopy Growth, Mark Zukelin, hat zuvor erklärt, dass „der Schutzgraben für geistiges Eigentum rund um unser Geschäft“ einer der größten Trümpfe des Konzerns – bei mehr als 110 Patenten und 290 Patentanmeldungen – sei.²⁸ Canopy Growth hat inzwischen Pläne

27 Lewis, A.C. (2019) Drink up, stoners, The Verge. <https://www.theverge.com/2019/7/30/18639829/weed-beer-drinkable-marijuana-cannabis-drinks-alcohol>

28 Paley, D.M. (2019) Canada's Cannabis Colonialism, Toward Freedom 8th October. <https://towardfreedom.org/story/canadas-cannabis-colonialism/>

angekündigt, seine THC-haltigen Getränke in den USA über das US-Unternehmen Acreage Holdings, an dem es die Mehrheit hält, auf den Markt zu bringen.²⁹

Mit dieser Fokussierung auf Innovation und Produktentwicklung werden jedoch wahrscheinlich neue und noch unbekannte Risiken von Cannabisprodukten auftreten, was einen vorsichtigen und flexiblen Regulierungsansatz bzgl. neuer Produkte auf dem Markt rechtfertigt. So war bspw. Vitamin-E-Acetat ein spezifisches Problem von Vaping-Ölen und bei Edibles verdient die Verwendung von Lebensmittelzusatzstoffen besondere Aufmerksamkeit. Der Regulierung kommt die entscheidende Rolle zu, positive Entwicklungen, die den Verbrauchern zugutekommen, zu fördern und gleichzeitig vorsichtig zu handeln, um zu vermeiden, dass potenziell riskante Produkte (oder solche, die zu einem riskanten Gebrauch anregen) auf den Markt gelangen.

Empfehlungen

Wie ein roter Faden zieht sich durch dieses Buch die Frage, wie unterschiedliche Grade der Regulierung verschiedener Cannabisprodukte und ihrer Konsumformen dazu beitragen können, das Konsumverhalten – durch die Verwendung sichererer Produkte und sichererer Konsumformen – positiv zu beeinflussen.

Die vielfach hitzig geführte Debatte über das Ausmaß der Risiken des Cannabisgebrauchs wird, wie oben beschrieben, wohl nicht so bald abebben. Es gibt jedoch einige Beobachtungen über den Zusammenhang zwischen Risiko, Cannabiszubereitung und -konsumform, die mit Sicherheit angestellt werden können:

- Es besteht ein Zusammenhang zwischen Dosis und Risiko und zwar, je mehr aufgenommen wird, desto größer sind die Risiken.

²⁹ Reuters (2019) Canopy Growth, Acreage plan U.S. launch of cannabis-infused beverages in 2021, Reuters 1st October. <https://www.reuters.com/article/us-canopy-growth-acreage-beverages-idUSKBN26M6B1>

- Das Wissen der Verbraucher und ihre Fähigkeit, die Dosierung zu kontrollieren, wirken sich wesentlich auf das Risiko aus.
- Die Geschwindigkeit des Wirkungseintritts variiert je nach Konsumform und wirkt sich auf die Art des Erlebnisses und die Kontrollierbarkeit der Dosierung aus.
- Die Gesundheitsrisiken für die Atemwege, die mit dem Rauchen von Cannabis verbunden sind, werden erheblich verringert, wenn die Vermischung mit Tabak vermieden und das Einatmen von Cannabisrauch durch das Einatmen von Cannabisdampf ersetzt wird (wobei die Qualitätskontrolle von Inhaltsstoffen in Vaping-Ölen, die zusammen mit der E-Zigaretten-Technologie verwendet werden, zur Gewährleistung des Verbraucherschutzes unerlässlich ist). Diese Risiken lassen sich durch den Verzehr von essbaren Cannabiszubereitungen oder die Verwendung anderer, nicht zu inhalierender Zubereitungen vollständig vermeiden.
- Neue Produkte können bislang unbekannte Risiken bergen und erfordern eine sorgfältige Untersuchung.

Gesetzgeber und Behörden sollten daher folgende Prioritäten setzen:

- **Entscheidung über die Zulassung von Zubereitungen für den Einzelhandelsverkauf**

Der Ansatz für den Umgang mit dieser Frage hängt weitgehend vom gewählten Regulierungsmodell ab. Eher kommerziell ausgerichtete Modelle werden den Verkauf der meisten Produkte und Zubereitungen wahrscheinlich grundsätzlich zulassen, wenn auch unter Auflage gewisser Wirkstoffobergrenzen. Es könnten bei Bedarf reaktiv und von Fall zu Fall mittels gesetzlicher Befugnisse Verkaufsverbote ausgesprochen werden.

Stärker regulierte oder staatlich kontrollierte Modelle werden diesen Ansatz tendenziell umkehren und ein vorsichtigeres und einfacheres Regulierungssystem einführen, das ein standardmäßiges Verkaufsverbot für Produkte vorsieht, die nicht speziell lizenziert wurden. Bis zu einem gewissen Grad wurde dies so der kanadischen Regulierung vorgegangen, wo der Verkauf von Esswaren für ein Jahr verzögert und solange nur der Verkauf von getrockneten Pflanzenteilen freigegeben worden

war. Die kanadischen Bestimmungen regeln die Einführung neuer Produkte auf dem Markt, indem sie die Lizenzinhaber verpflichten, das Gesundheitsministerium mindestens 60 Tage vor der Einführung einer neuen Produktklasse zu benachrichtigen. Die Meldung muss Informationen über die Produktklasse, eine Beschreibung und das Datum der Markteinführung enthalten.³⁰ Das Gesundheitsministerium überprüft dann den Antrag in Hinblick darauf, ob das Produkt den Vorschriften entspricht. Auf Grundlage dieser Bestimmungen waren die Cannabis-Esswaren, obwohl sie am 17. Oktober 2019 offiziell legal wurden, den Verbrauchern nicht sofort zur Verfügung gestanden; die Produzenten konnten erst zu diesem Zeitpunkt ihre Meldung beim Ministerium einreichen.³¹

Die Inhaltsstoffe der Produkte und die Art der verfügbaren Produkte können in Kanada auf Ebene der Provinzen weiter eingeschränkt werden. In Neufundland und Labrador bspw. wurde die zuständige Behörde („Liquor Corporation“) per Verordnung befugt, „die für den Verkauf zugelassenen Klassen, Sorten, Arten und Marken von Cannabis festzulegen“.³² Es liegt auf der Hand, dass diese Befugnisse wichtige Hebel zur Förderung der Öffentlichen Gesundheit in den lokalen Märkten sind. Sie müssen daher sorgsam ausgeübt werden und es ist zu bedenken, dass kontraproduktive Auswirkungen möglich sind. Als Reaktion auf die Vitamin-E-Acetat-Krise haben sowohl Quebec als auch Neufundland und Labrador den Verkauf aller Cannabisprodukte zum Verdampfen und Nova Scotia Produkte zum Verdampfen mit Aromastoffen verboten – wodurch die Verbraucher möglicherweise zu riskanteren, unregulierten Produkten bewegt wurden.³³ Auch hier kommt es wieder darauf an, die Ziele der Regulierung sorgfältig abzuwägen und Maßnahmen zu evaluieren, um etwaige Auswirkungen auf Umfang und Art des Marktes einschätzen zu können.

³⁰ Canadian Cannabis Regulations, s244(1).

³¹ Siehe: Eneas, B. (2019) Cannabis edibles, extracts, topicals now legal, but unavailable in Sask. for at least 60 days, CBC News 17th October. www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/edibles-extracts-topicals-unavailable-60-days-1.5324505

³² Newfoundland and Labrador (2018) Bill 20: An Act Respecting the Control and Sale of Cannabis, s73(1). <https://assembly.nl.ca/HouseBusiness/Bills/ga48session3/bill1820.htm>

³³ CBC News (2019) Province extends flavoured vape ban to cannabis products, CBC 6th December. <https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/cannabis-vape-health-flavour-ban-1.5387308>; Saminathe, N. (2019) Quebec, Newfoundland & Labrador say they will not allow cannabis vape sales, Reuters 4th December. <https://www.reuters.com/article/us-canada-marijuana-vaping-nl/quebec-newfoundland-labrador-say-they-will-not-allow-cannabis-vape-salesidUSBK1Y82HY>

Letztlich werden sich die Entscheidungen an der Art des bestehenden illegalen Marktes orientieren müssen. In vielen Ländern ist die Auswahl an illegalen Cannabisprodukten eher begrenzt und oft auf einen zweiteiligen Markt beschränkt, der billigeres, weniger starkes, getrocknetes Cannabis aus dem Anbau im Freien (oft mit Blättern, Samen und Stängeln) und teureres, mitunter potenteres, getrocknetes Cannabis aus dem Indoor-Anbau (oft nur die blühenden Spitzen oder Knospen der Cannabispflanze) umfasst. Dort, wo Harz die am häufigsten verwendete Form von Cannabis ist, ist der Markt in der Regel ähnlich zweigeteilt. Im Gegensatz dazu haben die Märkte für medizinisches Cannabis einiger US-Bundesstaaten wie Colorado und Kalifornien bereits vor der Legalisierung für nichtmedizinische Zwecke eine große Käuferschicht für anspruchsvollere Angebote gewonnen (so auch die niederländischen Coffeeshops). Dazu gehört nicht nur eine umfangreiche Auswahl an verschiedenen „erstklassigen“ Cannabis-Sorten, sondern auch einiger verarbeiteter Produkte, einschließlich verschiedener Konzentrate und Esswaren. Die Trends in den USA deuten darauf hin, dass in den Bundesstaaten, in denen es noch kein reguliertes Angebot an Cannabis für nichtmedizinische Zwecke gibt, viele Gebraucher dennoch auf Konzentrate und Vaping-Öle zugreifen (15 % bzw. 30 % in den letzten 12 Monaten) – ein Hinweis darauf, dass bereits vor einer Regulierung vermehrt auf neuartige Cannabiszubereitungen zugegriffen wird.³⁴ Wenn eine solche Produktpalette bereits verfügbar und ein Markt etabliert ist, könnte sich die Einführung einer eingeschränkteren Produktpalette für den nichtmedizinischen Gebrauch als schwierig und eventuell nicht erstrebenswert erweisen, wenngleich es nicht unmöglich sein muss.

Eine weitere, damit zusammenhängende Herausforderung bei der Regulierung der verfügbaren Bandbreite an Produkten ist der Umgang mit der Macht der Unternehmenslobby. So sprach sich bspw. der Cannabis Council of Canada, eine nationale Mitgliedsorganisation der staatlich lizenzierten

³⁴ Goodman, S. et al (2020) Prevalence and forms of cannabis use in legal vs. illegal recreational cannabis markets, International Journal of Drug Policy 76. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31927413/>

Cannabisproduzenten Kanadas, die sich „als nationales Sprachrohr ihrer ... Mitglieder zur Förderung von Industriestandards“ präsentiert³⁵, gegen das in Quebec verhängte Verbot bestimmter Esswaren aus. Die Organisation erklärte, dass ein solcher Schritt die Bemühungen zur Verdrängung des illegalen Marktes behindern würde.³⁶ Sie hatten zwar zu Recht Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen solcher Maßnahmen auf den illegalen Markt, sind aber naturgemäß gegen Einschränkungen des Produktangebots, die die Möglichkeiten ihrer Mitglieder, ihr Geschäft auszubauen und Gewinne zu maximieren, schmälern würden. Dies verdeutlicht die Schwierigkeit, die Beziehungen zu den Unternehmen zu gestalten: Einerseits können sie aus erster Hand wichtige Einblicke in Bereiche des Endkundenmarktes geben, andererseits sollten ihre Interessen nicht die Rolle der für die Regulierung verantwortlichen Personen, die objektive Entscheidungen unter Berücksichtigung aller Faktoren zu treffen haben, untergraben. Die Möglichkeit, dass Unternehmensinteressen die politische Entscheidungsfindung negativ beeinflussen könnten, ist einer der Hauptgründe, weshalb sich Länder für ein Modell mit staatlichem Einzelhandelsmonopol entscheiden könnten – oder, so wie in Uruguay, für ein Monopson, ähnlich dem „Borland“-Monopson, bei dem der Staat als einziger Abnehmer auf dem Markt auftritt (siehe **Das Borland-Modell des regulierten Marktes** in **Kapitel 2A: Produktion**).

Wenn auf dem illegalen Markt nur eine begrenzte Bandbreite an Cannabisprodukten verfügbar ist, empfehlen wir, dass ein neuer legaler Markt zumindest anfangs keine wesentlich größere Produktpalette anbieten sollte. In diesem Fall reicht wahrscheinlich die Zulassung einer eher begrenzten Auswahl an getrocknetem Cannabis (mit niedrigem, mittlerem und höherem Wirkpotenzial) und/oder Harzen (siehe **Kapitel 2e: Stärke/Wirkpotenzial**). Der Grundgedanke ist hierbei, die Art des Marktes nicht zu drastisch oder zu schnell zu verändern, um unvorhersehbare Auswirkungen auf die Konsumgewohnheiten zu vermeiden.

³⁵ Cannabis Council of Canada (Undatiert) About. <https://cannabis-council.ca/about>.

³⁶ Cannabis Council of Canada (2019) Cannabis Council of Canada Response to draft Regulation under the Cannabis Regulation Act published in the Gazette Officielle du Quebec. <https://cannabis-council.ca/files/advocacy/Cannabis-Council-of-Canada-Quebec-Regulatory-Submission-English.pdf>

Die Produktpalette kann dann im Laufe der Zeit erweitert werden, anstatt sich quasi „über Nacht“ von einem illegalen Markt mit begrenzter Auswahl (wie in den meisten Ländern üblich) zu der Art von Märkten mit vielfältigem Produktangebot zu entwickeln, wie sie sich in den Niederlanden und in einigen US-amerikanischen und kanadischen medizinischen Cannabisabgabestellen (und jetzt auch bei nichtmedizinischen Einzelhändlern) über mehrere Jahre hinweg entwickelt haben. Unter einem rechtlichen Rahmen, der nur eine begrenzte Bandbreite an Produkten zulässt, könnten Personen, die bestimmte „Premium“-Cannabissorten suchen, die im lizenzierten Einzelhandel nicht erhältlich sind, dennoch prinzipiell auf diese Sorten zugreifen, wenn, wie wir anregen, auch der Eigenanbau erlaubt wird, ggf. zusammen mit kleineren Anbauclubs wie in Uruguay.

Es besteht ferner keine vordringliche Notwendigkeit, Cannabis-Esswaren zu Beginn eines Regulierungssystems für den Einzelhandel zuzulassen (medizinische Cannabis-Esswaren sind ein separates Thema). Das Kochen mit den getrockneten Pflanzenteilen ist sehr einfach und jede Person, die Edibles mit gekauftem Cannabis zubereiten möchte, kann dies ohne Weiteres tun. Angesichts dieser Freiheit könnte es sinnvoll sein, die inhärente Komplexität der Regulierung von Edibles für den Einzelhandel ganz zu vermeiden oder zumindest anfänglich. Dieser Bereich kann zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgegriffen werden, wenn sich die Regulierung von getrocknetem Cannabis etabliert hat. Ein solcher „schrittweiser“ Ansatz wurde in Kanada gewählt, wo Edibles erst ein Jahr nach den getrockneten Pflanzenteilen im Einzelhandel verfügbar waren und neue Produkte vorab durch die staatliche Gesundheitsbehörde bewilligt werden müssen. Die schrittweise Einführung ermöglichte es, die komplexere Regulierungsinfrastruktur für Edibles zu etablieren und sich im ersten Jahr des Angebots ganz auf die Regulierung von getrocknetem Cannabis zu konzentrieren.³⁷ Abgesehen von der Steuerung der Kapazitäten kann solch ein „Phasenmodell“ es ermöglichen, die bei der Einführung von getrocknetem Cannabis

³⁷ Siehe: Transform (2019) What do experts think of Canada's first year of legalising cannabis? Part 1, 17th October. <https://transformdrugs.org/what-do-experts-think-of-canadas-first-year-of-legalising-cannabis-part-1/>.

gewonnenen Erkenntnisse auf die nachfolgenden Anstrengungen zur Regulierung von Edibles anzuwenden.

In jedem Fall ist es eine äußerst schlechte Idee, den Verkauf von Produkten zuzulassen, die offensichtlich Süßigkeiten ähneln, bspw. Lollis, Gummibärchen oder Schokolade (insb. in Verpackungen, die an herkömmliche Süßigkeiten erinnern), und sollte daher unterbleiben. Das berühmte „Gummibärchen“, das in Colorado zunächst erlaubt war, wurde 2017 aufgrund von Bedenken hinsichtlich seiner besonderen Attraktivität für Kinder verboten.³⁸

Mit der gleichen Argumentation könnte man den Einzelhandelsverkauf einiger Cannabiskonzentrate einschränken oder verbieten, v. a. der potenteren Varianten, die durch CO₂- oder Flüssig-Extraktion produziert werden. Ob dies angemessen ist, hängt wiederum von der Art des bestehenden Marktes und dem Umfang der Nachfrage ab sowie davon, ob diese Produkte in benachbarten Ländern erhältlich sind. Wenn solche Produkte jedoch nicht bereits weitverbreitet sind und wenn berechtigte Bedenken bestehen, dass die Verfügbarkeit potenterer Produkte im Einzelhandel gewisse Risiken erhöhen könnte, besteht keine Dringlichkeit, sie gleich zu Beginn eines neuen Regulierungssystems verfügbar zu machen.

Gesetzgeber und Behörden sollten in Erwägung ziehen, zunächst einen funktionalen Markt für getrocknetes Cannabiskraut (und, sofern lokal verbreitet, für Cannabisharz) zu schaffen. Wenn der Markt einen Großteil der Nachfrage deckt, kann dann zu einem späteren Zeitpunkt die Einschränkung von Produktion und Verkauf von Esswaren und Konzentraten geprüft werden. Es müsste kein dauerhaftes oder vollständiges Verbot von beidem bedeuten: Edibles wären zu Hause aus herstellbar und, zusammen mit Cannabis-Nischensorten und -Konzentraten, könnte der Zugang zudem über ein kontrollierteres Umfeld von Anbauclubs organisiert werden.

³⁸ CBS News (2017) Colorado bans pot gummy bears, other edibles appealing to kids, CBS 2nd October. <https://www.cbsnews.com/news/colorado-bans-pot-gummy-bears-other-edibles-shapes/>.

- **Abraten vom Rauchen des Cannabis (insb. in Kombination mit Tabak) und Förderung geeigneterer Konsumformen**

Dazu könnten mitunter folgende Maßnahmen beitragen:

- Lizenzierten Verkäufern den Verkauf von vorgerollten Joints, die eine Mischung aus Cannabis und Tabak enthalten (insb. ein Problem europäischer Märkte) untersagen, oder, noch restriktiver, den Einzelhandelsverkauf auf unverarbeitete, lose Pflanzenteile und Cannabisöle/-flüssigkeiten beschränken, zumindest anfangs.
- Die Einrichtung lizenzierter Räumlichkeiten für den Verkauf und Gebrauch vor Ort, wo die Verwendung von Verdampfern zugelassen ist. Dies könnte mit geltenden Gesetzen über das Rauchen in der Öffentlichkeit im Konflikt stehen, jedoch könnten spezifische Ausnahmen für lizenzierte Lokale mit ausschließlicher Verwendung von Verdampfern („vape-only“) geschaffen werden.
- Die Bereitstellung geeigneter Informationen zur Schadensminimierung an den Verkaufsstellen (in gedruckter Form und über die Verkäufer), auf den Produktverpackungen und als Teil umfassenderer Aufklärungskampagnen zum Schutz der Öffentlichen Gesundheit
- Der Einsatz von preislichen/steuerlichen Lenkungsmaßnahmen, um die Nutzer zu sichereren Produkten zu motivieren (siehe [Kapitel 2b: Preis](#) und [Kapitel 2c: Steuern](#))

- **Regulierung von Verdampfern**

Die zuständigen staatlichen Stellen sollten die Verwendung von Verdampfern sowohl für Kräuter als auch für Öle in einer geeigneten Weise regeln (mehr zur Rolle der staatlichen Institutionen bei der Regulierung von Cannabis siehe [Kapitel 2k](#)). Versuche, den Verkauf von Cannabis-Utensilien zu verhindern, haben sich in der Vergangenheit als nicht praktikabel erwiesen, aber die Regulierung sollte sinnvollerweise ein unabhängiges

Testverfahren für verschiedene Modelle vorsehen, bei dem über eine Analyse des Dampfgehalts klare Leistungsmerkmale bestimmt werden. Die Erfüllung der beschlossenen Standards könnte dann zur Vergabe eines „Qualitätssiegels“ für ein Modell führen, das wiederum mit der Zulassung für den Verkauf in speziellen Geschäften oder für die Verwendung in lizenzierten Lokalen verbunden werden könnte.

- **Regulierung von Verdampfern vom Typ E-Zigarette bzw. Elektronischen Cannabisabgabesystemen („Electronic Cannabis Delivery Systems“ – ECDS)**

Die Regulierung von Verdampfern vom Typ E-Zigarette bzw. ECDS wird sich nicht nur auf die Geräte und ihre Funktionsweise erstrecken müssen, sondern auch auf den Inhalt der zugehörigen Lösungen oder Extrakte („Liquids“) sowie auf die Art und Weise ihrer Vermarktung. Dies ist auch insb. dann relevant, wenn der Verdampfer und das Cannabisprodukt „gekoppelt“ sind, d. h. nur eine bestimmte Kapsel mit einem bestimmten Verdampfer verwendet werden kann oder, im Falle der Einwegvariante, nur eine bestimmte Anzahl von Zügen genommen werden kann, bevor sie entsorgt werden muss. Dieser Bereich der Regulierung und die ihm zugrunde liegende Produktforschung hat in den letzten Jahren mit der schnell wachsenden Beliebtheit von Nikotinverdampfern nicht Schritt gehalten³⁹ und wird bei den künftigen Regulierungen eine intensivere Bearbeitung erfordern, v. a. in Anbetracht der Entwicklung eines Marktes, auf dem die Nachfrage nach diesen Produkten innerhalb weniger Jahre wahrscheinlich schnell steigen wird. Die Erkenntnisse, die sich aus dem Verdampfen gewinnen lassen, müssen in Zukunft auf weitere Produktentwicklungen angewandt werden. Wir empfehlen, dem Verdampfen und seiner Regulierung in der Forschung und Entwicklung Priorität einzuräumen – aber schlagen folgenden Ausgangspunkt für eine Regulierung vor:

³⁹ Van Paridon, B. (2020) Chemistry at work in e-liquids is still poorly understood, worrying researchers, Chemistry World 14th October.
<https://www.chemistryworld.com/news/chemistry-at-work-in-e-liquids-is-still-poorly-understoodworrying-researchers/4012593.article>

Elemente einer geeigneten Regelung

ECDS werden als Freizeitkonsumgüter verkauft – im Allgemeinen als Alternative zu gerauchtem Cannabis. Dies ist der geeignete Regulierungsansatz. (Für ECDS, die speziell als zugelassene medizinische Produkte angeboten werden, würden parallele Regelungen für medizinische Produkte gelten). Es sollte eine allgemeine Regulierung für den Verbrauch erfolgen, wobei einige spezifische, technische Qualitätskontrollstandards für Cannabis-Vaping-Öle und -Geräte, bestimmte Kennzeichnungsanforderungen, enge Vorschriften für die Vermarktung, die es als ein Produkt für Erwachsene regeln sowie eine geeignete Kommunikation von Risiken und Vorteilen festgelegt werden sollten.

Der eleganteste Weg, ECDS zu regulieren, ist die Festlegung von Leistungsstandards, die dann als Industrienormen verankert werden. Die ersten Normen sind im Vereinigten Königreich für elektronische Nikotinabgabesysteme (ENDS) unter der Schirmherrschaft des British Standards Institute (BSI)⁴⁰ und in Frankreich unter der Schirmherrschaft der entsprechenden Einrichtung AFNOR erschienen.⁴¹ Diese Dokumente legen Normen und Prüfverfahren für verschiedene Aspekte des Designs von E-Zigaretten sowie der Zusammensetzung und der Behälter von E-Liquids fest. Normen wie diese könnten sich zu europäischen (CEN) und schließlich zu internationalen (ISO) Normen entwickeln und eine hilfreiche Vorlage für entsprechende regulatorische Normen für ECDS darstellen.

Ein vernünftiges und angemessenes Regulierungssystem sollte die nachstehend untersuchten Aspekte abdecken und in Verbindung mit dem umfassenderen Rechtsrahmen für Cannabis wirken. Es kann sich im Laufe der Zeit als Reaktion auf die Fortschritte in der Forschung weiterentwickeln und es besteht keine Notwendigkeit, eine endgültige

40 BSI PAS 54115 (2015) Vaping products, including electronic cigarettes, e-liquids, e-shisha and directly related products – Manufacture, importation, testing and labelling – Guide.
<http://shop.bsigroup.com/ProductDetail/?pid=000000000030303130>

41 AFNOR (France) (2015) Electronic cigarettes and e-liquids Part 1: Requirements and test methods for e-cigarettes XP D90-300-1 March 2015 and Part 2: Requirements and test methods for e-cigarette liquid XP D90-300-2.
<http://www.boutique.afnor.org/norme/xp-d90-300-2/cigarettes-electroniques-et-e-liquides-partie-2-exigences-et-methodes-dessai-relatives-aux-cigarettes-e-liquides-/article/823265/fa059566>

Regelung in einem Zug anzustreben. Im Allgemeinen besteht das Konzept darin, bestimmte Risikoquellen zu ermitteln und Standards festzulegen, die diese Risiken verringern.

Richtlinien für Flüssigkeiten/Öle

Der gesetzliche Standard sollte sicherstellen, dass qualitativ hochwertige Inhaltsstoffe verwendet werden und keine Stoffe, die bekanntermaßen oder wahrscheinlich Schaden anrichten. Die Inhaltsstoffe der Flüssigkeiten („Liquids“) müssen mit der Beschreibung übereinstimmen und alle erforderlichen Warnhinweise angegeben werden.

- **Anforderungen an Liquids**

Hierbei würden Standards für die pharmazeutische Qualität der Hauptzutat festgelegt (und Standards für die Lebensmittelqualität von Aromen – falls verwendet, gegebenenfalls in Verbindung mit umfassenderen Lebensmittelvorschriften). Alle verbotenen oder eingeschränkten Inhaltsstoffe, die als krebserregend, erbgutverändernd, fortpflanzungsgefährdend (CMR) oder atemwegssensibilisierend bekannt sind, müssten gelistet und im Laufe der Zeit ergänzt und geändert werden. Grenzwerte für die mikrobiologische Aktivität müssen festgelegt und Leitlinien für Allergene aufgestellt werden. Die Richtlinie würde sich auf die Liquids beschränken und nicht versuchen, die Bestandteile der Dämpfe zu messen, die je nach Art der Verwendung des Produkts variieren können.

- **Verbotene Substanzen**

Neben einer allgemeinen Vorschrift zum Ausschluss von CMR-Gefahrstoffen und Reizstoffen für die Atemwege sollten sie auf einer gesonderten „Schwarzen Liste“ verbotener Stoffe stehen. Dadurch soll das Vertrauen der Verbraucher in die Industrie gestärkt werden.

- **Anforderungen an Behältnisse – Nachfüllflaschen oder -patronen**
Diese betreffen die Materialien, den Schutz vor Auslaufen, die Verschlusskappen und die Anwendung etablierter Normen für Behältnisse. Vorgefüllte und Einweg-ECDS und -Patronen sollten in kindersicheren, manipulationssicheren und wiederverschließbaren Verpackungen geliefert werden, die den internationalen Normen entsprechen.⁴²
- **Anforderungen an Informationen**
Die Richtlinie sollte angeben, welche Informationen der Hersteller von Cannabis-Vaping-Ölen zusammen mit dem Liquid bereitstellen muss (auf dem Etikett, der Verpackung oder in einer Packungsbeilage, siehe Diskussion in **Kapitel 2f: Verpackung**). Hierzu gehören sowohl allgemeine Informationen, die für alle Cannabisprodukte und -zubehör gelten, als auch spezifische Informationen für Vaping-Öle.
- **Standardisierte Testverfahren**
Diese umfassen analytische Verfahren zur Messung von Liquids, Identifizierung von Verunreinigungen und Ermittlung der Wirkstärke. Diese Standards können in erster Linie in Testlabors von Importeuren oder von firmeninternen Analyseeinrichtungen von Cannabis-Vaping-Öl-Produzenten durchgeführt werden.

Richtlinien für Verdampfer

Vorrangig muss sichergestellt werden, dass die Geräte in der Anwendung sicher sind, Risiken für den Benutzer minimiert und geeignete Informationen bereitgestellt werden.

- **Mechanische Risiken:** Vermeidung von Risiken bei der Befüllung oder durch Auslaufen, scharfe Kanten, zum Mundstück gehörende Bauteile und bauliche Mängel

⁴² Insbesondere: EN 862:2005, ISO 13127:2012 and ISO 8317:2003

- **Temperaturbedingte Risiken:** Zulässige Höchsttemperatur für verschiedene Materialien an der Außenseite des Produkts.
- **Chemische Risiken:** Bspw. Materialien, die nicht im Mundstück verwendet werden sollten oder Stoffe, die Giftstoffe aus dem Gerät in die Flüssigkeit abgeben können, wenn diese mit dem Gerät in Kontakt kommen.
- **Elektrische Risiken:** Die Regulierung könnte ein sicheres Aufladesystem vorgeben und dafür sorgen, dass Ladegeräte und Batterien kompatibel sind. Idealerweise würde die Politik sicherstellen, dass die Ladegeräte austauschbar sind. Die Herausforderungen im Bereich der elektronischen Sicherheit und der Lithium-Ionen-Batterien wurden bereits bei vielen verschiedenen Geräten bewältigt. Hier besteht die Möglichkeit, internationale Normen zu übernehmen:
 - IEC 60335-1 (Sicherheit von Haushaltsgeräten);
 - IEC 60335-2-29 (Sicherheit von Batterieladegeräten);
 - IEC 62133 (Sicherheit von Gerätebatterien);
 - IEC 61558 (Sicherheit von Wechselstromadaptern);
 - IEC 61000-Reihe; und
 - EN 55022 & EN 55024 (für USB-Ladegeräte und -Kabel)
- **Anforderungen an Informationen:** Hierzu gehören Angaben zum Produkt und Kontaktinformationen zum verantwortlichen Vertrieb, technische Spezifikationen (Leistungsbereich, Kapazität usw.) sowie Informationen zum Nachfüllen. Außerdem könnten Anforderungen an die Bedienungsanleitung formuliert werden, einschließlich der Verpflichtung, sie online auf Dauer zugänglich zu machen und etwaige Warnhinweise anzugeben.

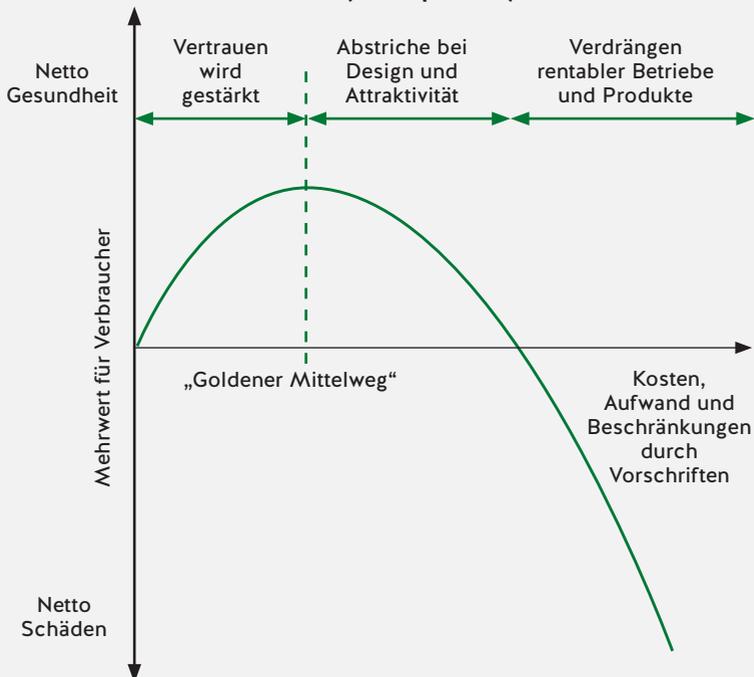
Regulierung elektronischer Cannabisabgabesysteme (ECDS)

Dieser Abschnitt wurde auf Basis der Arbeit von Clive Bates erarbeitet. Abbildung mit freundlicher Genehmigung.

Die Ziele der ECDS-Regulierung sollten erstens darin bestehen zu gewährleisten, dass ECDS so sicher wie möglich sind, ohne ihre Attraktivität als Alternative zum Rauchen zu beeinträchtigen und zweitens sicherzustellen, dass sie nicht in einer Weise verkauft oder vermarktet werden, die den Schaden für die Gesamtbevölkerung erhöht, unter anderem durch die Anwerbung junger Menschen oder von Nicht-Cannabis-Rauchenden, die andernfalls nicht interessiert wären.

Ziel der Gesetzgeber bzw. für die Regulierung zuständigen Behörden sollte es sein, bei der Regulierung einen „goldenen Mittelweg“ zu finden, der das Vertrauen der Verbraucher stärkt und fehlerhafte Produkte und normwidrige Akteure vom Markt fernhält, aber ohne dabei Kosten, Aufwand und Beschränkungen einzuführen, die zu riskanteren Produkten oder Gebrauchsformen bewegen, kleinere Marktteilnehmer verdrängen, die verfügbaren Produkte radikal verändern oder sinnvolle Innovationen blockieren würden. Diese Zusammenhänge werden im Folgenden veranschaulicht:

Abbildung 3 Mehrwert der Regulierung von E-Zigaretten für Verbraucher (konzeptionell)



e Stärke/Wirkpotenzial

Herausforderungen

- Sicherstellen, dass das Wirkpotenzial reguliert und bei allen Produkten im Einzelhandel zuverlässig und konsequent überwacht wird
- Sicherstellen, dass die Gebraucher über die Stärke/das Wirkpotenzial, die potenziellen Folgen und darüber, wie sie Risiken minimieren oder vermeiden können, informiert sind
- Minimierung der potenziellen Risiken im Zusammenhang mit hochpotentem Cannabis und Konzentraten

Analyse

- Es gibt gewisse Unklarheiten darüber, wie sich die Stärke bzw. das Wirkpotenzial von Cannabis bestimmen lässt.
- Das Konzept der „Stärke“/der „Wirkpotenz“/des „Wirkpotenzials“ bei Cannabisprodukten lässt sich nicht mit dem von Alkohol vergleichen:
 - Cannabis hat mehr als einen Wirkstoff und das Verhältnis der Wirkstoffe bestimmt sowohl das Risiko als auch die subjektive Wirkung.
 - Die Menge des Wirkstoffs, die von einer bestimmten gerauchten bzw. inhalierten Menge Cannabis konsumiert wird, kann deutlich variieren (bspw. je nach Anzahl, Tiefe und Dauer der Inhalation).
 - Die Selbstdosierung bei inhaliertem Cannabis bedeutet, dass Probleme mit dem Wirkpotenzial weniger bedenklich sind – die meisten Cannabisnutzer sind in der Lage, den Gebrauch zu mäßigen und zu kontrollieren, um den gewünschten Rauschzustand zu erreichen, obwohl dies mit steigendem Wirkpotenzial schwieriger wird und ein höheres Wirkpotenzial tendenziell einen höheren THC-Gesamtkonsum bedeutet.

- Unbekannte Stärke bzw. Wirkpotenz ist ein Risiko, das unreguliertes Cannabis mit sich bringt und das in einem wirksam regulierten Markt weitgehend eliminiert werden kann.
- Wirksame Tests und Kontrollen sind notwendig – können jedoch tendenziell einen teuren und mühsamen regulatorischen Aufwand darstellen.
- Bei essbaren Cannabisprodukten sind weitere Fragen zu klären, etwa wie die Stärke zu bewerten und auf den Produkten im Einzelhandel zu kennzeichnen ist.

Empfehlungen

- Die Stärke bzw. das Wirkpotenzial des THC- und CBD-Gehalts sollte für alle Produkte im Einzelhandel getestet und überwacht werden – es sollten unabhängige Routinekontrollen in der Produktion und im Einzelhandel stattfinden, die durch stichprobenartige Käufe im Einzelhandel ergänzt wird.
- Die Herstellung oder der Verkauf von Cannabisprodukten, deren Stärke/Wirkpotenzial erheblich von der angegebenen oder der gesetzlich vorgeschriebenen Stärke abweichen, sollte als schwerwiegender Lizenzverstoß behandelt werden.
- Die Produktverpackungen und Verkaufsstellen mit Möglichkeit zum Gebrauch vor Ort sollten sicherstellen, dass den Verbrauchern vollständige und genaue Informationen über die Stärke/das Wirkpotenzial des gewünschten Produktes zur Verfügung stehen. Die Informationen sollten Angaben zum THC- und CBD-Gehalt, sowie relevante Hinweise zur Schadensminimierung beinhalten (siehe [Kapitel 2f: Verpackung](#))
- Von lizenzierten Verkäufern sollte verlangt werden, dass sie Schulungen zu Gesundheitsfragen im Zusammenhang mit der Stärke/dem Wirkpotenzial von Cannabis absolvieren, damit sie ihre Kundschaft effektiv informieren und beraten können (siehe [Kapitel 2g: Verkauf](#))
- Für getrocknetes Cannabiskraut im Einzelhandel könnte ein Maximalgehalt an THC festgelegt werden – aber eine Kombination aus akkurater/klarer Kennzeichnung, verantwortungsvollem Einzelhandel und der Aufklärung über Risiken ist eine bessere Option. Ein sinnvoller Teil dieses Ansatzes wäre die Förderung der

Produktion und des Konsums von Produkten/Sorten mit einem weniger riskanten THC-zu-CBD-Verhältnis. Dazu gehört auch der Einsatz von Anreizen durch eine politische Preisbindung oder -lenkung, die zum Gebrauch weniger potenter Produkte motivieren können.

- Die Beschränkung des Verkaufs hochpotenter Konzentraten ist ein angemessenerer Vorschlag, v. a., wenn solche Märkte noch nicht etabliert sind – auch wenn die Festlegung von Grenzwerten gewissermaßen willkürlich ist und schwer durchsetzbar sein kann.
- Eine Begrenzung des THC- und CBD-Gesamtgehalts nach Gewicht ist bei Edibles praktikabler, wenn sie als einzelne essbare Einheiten verkauft werden und, wenn sich mehr als eine Einheit in einem Behälter befindet, separat verpackt sind.

Beim Konzept des Wirkpotenzials von Cannabis kommt schnell Verwirrung auf – sowohl in technischer Hinsicht, als auch in Bezug auf die mit dem Gebrauch verschiedener, unterschiedlich konsumierbarer Cannabisprodukte verbundenen Risiken. Menschen sind mit dem Konzept des in Prozent ausgedrückten Alkoholgehalts vertraut und auch damit, wie dieser im direkten Zusammenhang mit den Auswirkungen und Risiken der konsumierten Menge steht. Standardisierte Alkoholeinheiten sind ein gutes Beispiel dafür, was bei der Regulierung von Cannabis angestrebt werden sollte. Entscheidend für ihren Nutzen ist, dass sie leicht zwischen verschiedenen Alkoholprodukten umgerechnet werden können. Bei Cannabis ist die Situation jedoch komplizierter und kann aus verschiedenen Gründen nicht unmittelbar verglichen werden.

Das Wirkpotenzial¹ von Cannabis wird in der Regel anhand der vorhandenen Menge seines psychoaktiven Hauptwirkstoffes gemessen: $\Delta 9$ -Tetrahydrocannabinol² ($\Delta 9$ -THC oder einfach THC). Aber THC ist nur eins von über 80 verschiedenen Cannabinoiden, die neben Cannabidiol (CBD) in der Cannabispflanze vorkommen.

1 Der Begriff „Wirkpotenzial“ (bzw. „Wirkpotenz“) wird hier gegenüber anderen Begriffen wie „Stärke“ oder „Reinheit“, die manchmal austauschbar verwendet werden, bevorzugt.

2 Auch bekannt unter seinem internationalen, nicht geschützten Namen (International Nonproprietary Name) als „Dronabinol“.

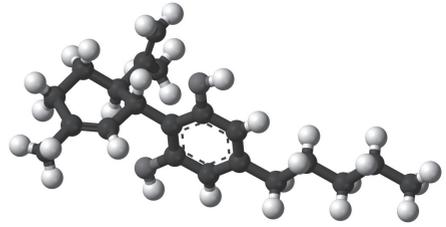
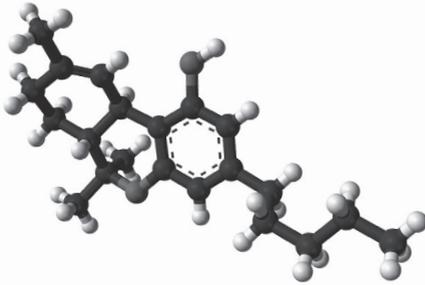
Da CBD die Wirkung von THC beeinflusst, ist das Verhältnis der beiden Substanzen nicht nur wichtig, weil es die subjektive Cannabiserfahrung beeinflusst (CBD wird eine eher sedierende Wirkung zugeschrieben); sondern auch, weil CBD antipsychotische Eigenschaften haben soll, wodurch das Risiko psychotischer Episoden oder psychotischer Erkrankungen im Zusammenhang mit Cannabisgebrauch verringert werden könnte.³ Die vielen anderen in Cannabis vorhandenen Cannabinoide sind weniger gut erforscht, aber ihre relativen Anteile können auch subtile Einflüsse auf die unterschiedlichen Wirkungen (und möglicherweise Risiken) der verschiedenen Sorten haben.

Weniger starkes, draußen angebautes Cannabis enthält in der Regel unter 10 % THC, während drinnen angebaute „Premium“-Cannabissorten überwiegend 10-25 % THC enthalten. Diesem Wert entspricht auch die Stärke von minderwertigem und hochwertigem Harz auf den europäischen Märkten, obwohl neue Techniken (wie Lösungsmittel- oder Kohlendioxidextraktion) neue Öle und andere Konzentrate ermöglichten, die extrem hohe Konzentrationen von über 80 % THC erreichen (wie bspw. beim Butan-Haschischöl/BHO – die halbfesten Formen werden manchmal als „wax“ oder „glass“ bezeichnet).

Außerdem wird das Verständnis über das Wirkpotenzial von Cannabis dadurch erschwert, dass der Grad des Rausches und die Geschwindigkeit, mit der die Wirkung einsetzt, zu einem großen Teil von Zubereitung, Konsumform und Konsumverhalten abhängen.

Eine bestimmte Menge Cannabis kann auf unterschiedliche Weise geraucht (oder verdampft) werden – besonders in Bezug darauf, wie oft inhaliert wird, wie tief die Inhalationen sind und wie lange sie in der Lunge bleiben, sodass die Menge des eingenommenen Wirkstoffs von Person zu Person stark variiert.

3 Zuardi, A. W. (2006) Cannabidiol, a Cannabis sativa constituent, as an antipsychotic drug, Brazilian Journal of Medical and Biological Research 39.4, pp.421–429.



Δ^9 -Tetrahydrocannabinol und Cannabidiol Ben Mills

Wenn Cannabis geraucht oder verdampft wird, setzt die Wirkung besonders schnell ein, dadurch kann der Gebraucher die Dosis recht einfach kontrollieren. Wenn die gewünschte Wirkung nicht erreicht wurde, inhaliert die Person weiter. Wenn die Wirkung erreicht wurde, kann die Person aufhören. Auf dieser Grundlage scheint die Stärke beim inhalativen Gebrauch weniger problematisch zu sein. Der Gebrauch von hochpotenten Cannabis bedeutet in diesem Fall auch verhältnismäßig weniger Inhalationen, was wiederum weniger Risiken für die Atemwege bedeutet.

Auch wenn ein solches Verhalten der selbstständigen Kontrolle beim Dosieren die Norm ist⁴, könnte Cannabis mit einem höheren Wirkpotenzial dennoch möglicherweise zu einem höheren Gesamtkonsum führen und dementsprechend größere Risiken mit sich bringen. Bei stärkeren Sorten kann eine hohe Dosis des Wirkstoffs in einer einzigen Inhalation konsumiert werden und je größer diese einzelnen Dosierungen sind, desto schwieriger wird es, die Dosierung genau zu steuern.⁵ Das bedeutet, dass die Gefahr steigt, mehr als geplant oder gewünscht zu konsumieren. Dies gilt insbesondere für unerfahrene Gebraucher.

Das Risiko, mehr als geplant zu konsumieren (mit potenziell negativen oder unerwünschten Wirkungen) wird verstärkt, wenn das Wirkpotenzial des konsumierten Cannabis unbekannt ist. Allerdings kann dieses Problem in einem angemessen regulierten System reduziert oder effektiv verhindert werden:

⁴ Mikuriya, T. H. and Aldrich, M. R. (1988) Cannabis 1988: Old Drug, New Dangers. The Potency Question, *Journal of Psychoactive Drugs* 20.1, pp.47–55.

⁵ Caulkins, S. et al. (2012) *Marijuana legalization — what everyone needs to know*, Oxford University Press, p.11.

- Die Käufer können aus einem Sortiment von klar gekennzeichneten Produkten mit jeweils unterschiedlicher Stärke wählen.
- Die Käufer können sich von lizenziertem, geschultem Personal beraten lassen.
- Zugehörige Informationen über Dosierung, Wirkung und sichere Anwendung befinden sich an Verkaufsorten und auf allen Verpackungen.

In vielen Teilen der Welt, v. a. in Europa, wird gerauchtes Cannabis häufig mit Tabak gemischt und somit gestreckt, sodass das Wirkpotenzial geringer ist, als wenn man es pur rauchen würde – ähnlich wie alkoholische Spirituosen mit einem nicht alkoholischen Getränk unterschiedlich verdünnt werden können. Dies kann zwar einige der oben genannten Risiken im Zusammenhang mit hochpotentem Cannabis verringern, jedoch werden die Vorteile wahrscheinlich durch die mit gerauchtem Tabak verbundenen Risiken mehr als zunichtegemacht.

Das im Durchschnitt steigende Wirkpotenzial von illegalem Cannabis ist ein tatsächlich in den USA⁶ und in geringem Maße auch in Europa beobachtetes Phänomen, obwohl der scheinbar langfristige, zunehmende Anstieg der durchschnittlichen Stärke viele übertriebene und kaum auf der Realität basierenden Behauptungen im Stil von „Reefer Madness“ („Kifferwahn“) hervorgerufen hat.⁷ Zumindest auf den westlichen Märkten hat die zunehmende Marktdominanz von „Premium“-Cannabis aus dem Anbau in Innenräumen, in Verbindung mit der vermutlich tatsächlichen Zunahme der Wirkstärke (durch selektive Züchtung und Entwicklungen bei intensiven Anbautechnologien) die

6 Mehmedic, Z. et al. (2010) Potency Trends of D9-THC and Other Cannabinoids in Confiscated Cannabis Preparations from 1993 to 2008, *Journal of Forensic Sciences* 55.5, pp.1209-1217. <http://home.olemiss.edu/~suman/potancy%20paper%202010.pdf>.

7 Bspw. sagte John Walters, der damalige US-Drogenbeauftragte: „Eltern sind sich oft nicht bewusst, dass das heutige Marijuana anders ist als das von damals. Es wirkt heutzutage 10 bis 20-mal stärker als das Marijuana, das sie kannten.“: Walters, J. (2002) The Myth of ‘Harmless’ Marijuana, *The Washington Post*, 1st May. www.washingtonpost.com/archive/opinions/2002/05/01/the-myth-of-harmless-marijuana/1cb7937f-6f6d-4a53-984b-0885456c9183/; King, L., Understanding cannabis potency and monitoring cannabis products in Europe, in EMCDDA (2008) A cannabis reader: global issues and local experiences, Chapter 14. www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/cannabis; Claims of ‘super strength pot’ are also common. See: Sabet, K. (2020) Arizona has good reason to be wary of Big Marijuana and the dangers today’s potent pot poses, *AZCentral* 26th May. <https://eu.azcentral.com/story/opinion/op-ed/2020/05/26/wary-big-marijuana-dangers-today-potent-pot-poses/5215773002/>

durchschnittliche Stärke wahrscheinlich auf das zwei- bis dreifache des Wertes im Vergleich zu den 60er und 70er ansteigen lassen.

Solche Durchschnittswerte verschleiern jedoch einen großen Bestandteil der Vielfalt innerhalb der Märkte und zwischen verschiedenen Regionen. Natürlich gab es auch in den 60er und 70er-Jahren sehr starkes Cannabis (insbesondere als Harz). Dass das heute konsumierte Cannabis eine völlig andere Droge sei, ist somit eine irreführende Behauptung: Der beobachtete Trend ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass heutzutage proportional gesehen eine größere Anzahl an stärkeren Sorten auf dem Markt zu finden ist.

Das Aufkommen von hochwirksamen Konzentraten wie BHO ist ein vergleichsweise neues Phänomen, sodass relativ wenig über ihre Verbreitung und Auswirkungen bekannt ist, insb. außerhalb der etablierten medizinischen und nun auch nichtmedizinischen Märkte in Nordamerika. Wenn aber anekdotische Behauptungen wie „das ist nicht das, was wir in den 60er-Jahren geraucht haben“ einen Wahrheitsgehalt in sich tragen sollten, ist dies dem allgemeinen Trend zu einem höheren Verhältnis von THC zu CBD bei intensiv gezüchtetem Cannabis mit höherer Potenz zuzuschreiben – bei diesen Züchtungen steuert der CBD-Gehalt teils auf nahezu Null zu und der THC-Gehalt steigt stetig an.

Diese Veränderung des THC-CBD-Verhältnisses resultiert sowohl aus selektiven Züchtungen, aus denen ein höherer THC-Gehalt gewonnen wird (der einen höheren Preis erzielt), als auch aus einigen der neueren intensiven Anbautechniken, die zur Maximierung des Umsatzes auf einer bestimmten Anbaufläche eingesetzt werden und den CBD-Gehalt verringern können.

Die Daten zum steigenden Wirkpotenzial von Cannabis sind nicht besonders zuverlässig (sie basieren in erster Linie auf Beschlagnahmen, die nicht unbedingt ein repräsentatives Beispiel des Marktes darstellen). Zudem sind die Schlussfolgerungen umstritten. Sicher ist jedoch, dass sowohl der allgemeine Trend zu einem steigenden Wirkpotenzial von getrocknetem Cannabiskraut, als auch der parallele Trend zur Erhöhung des THC-CBD-

Verhältnisses nicht nur nachfragebedingt, sondern in erster Linie eine Erscheinung des illegalen Marktes ist. Das Phänomen erinnert an die Alkoholprohibition in den USA, wo der illegale Handel sich im Laufe der Zeit in Richtung stärkere Spirituosen entwickelt hatte. Diese brachten den Schmugglern deutlich höhere Gewinne pro Gewichtseinheit ein. Als die Alkoholprohibition endete, verlagerte sich der Markt ganz natürlich wieder auf den legalen Verkauf von Bieren und Weinen.

Auf einigen illegalen Märkten in den USA und Europa ist es inzwischen schwieriger geworden, etwas anderes als die stärkeren Cannabissorten zu bekommen, selbst wenn die Nutzer, wenn sie die Wahl hätten, etwas Mildereres bevorzugen würden.⁸ Diese Entwicklung könnte auf den legalen Märkten Nordamerikas noch folgen, wenn man davon ausgeht, dass die wirtschaftliche Dynamik in eher kommerziell geprägten Ländern insgesamt eher auf Profit als auf die Belange der Öffentlichen Gesundheit ausgerichtet ist. Dies unterstreicht die wichtige Rolle, die die Regulierung bei der Eindämmung der privatwirtschaftlichen Interessen für ein Gleichgewicht mit dem Schutz der Öffentlichen Gesundheit leisten muss.

Empfehlungen

- **Sicherstellen, dass der THC- und CBD-Gehalt aller Cannabisprodukte im Einzelhandel routinemäßig getestet wird**
Obwohl die Überprüfung des Wirkpotenzials und die Überwachung von Cannabisprodukten relativ teuer sein kann (siehe **Kapitel 2A: Produktion**), stellt ein angemessenes Niveau keine übermäßige Belastung dar. Es ist wichtig zu berücksichtigen, dass auf die technischen Herausforderungen einer genauen Prüfung oft hingewiesen wurde – mit dem Vermerk, dass das Wirkpotenzial innerhalb einer Ernte, einer Ladung oder sogar einer Pflanze erheblich variieren kann (hinzukommen noch unterschiedliche

⁸ Es gibt Vermutungen, dass diese Einschränkung auf dem Cannabismarkt sogar teilweise für den in den letzten zehn Jahren in Europa beobachteten Rückgang des Cannabisgebrauchs verantwortlich sein könnte, da viele die stärker wirksamen Produkte nicht mögen oder als unerfahrene Nutzer negative Erfahrungen mit ihnen gemacht haben.

Herausforderungen bei der Überprüfung von essbaren Cannabisprodukten und anderen Präparaten). Aber solche Herausforderungen sind, angesichts der raschen Entwicklungen bei der Probeentnahme und den Testmethoden, kaum unüberwindbar. Realistische Fehlertoleranzen können in Überwachungssysteme und Vorschriften eingebaut werden.

Routinetests sollten in jedem Regulierungssystem integriert werden, durch stichprobenartige Testkäufe ergänzt und von den zuständigen (unabhängigen) Behörden durchgeführt oder in Auftrag gegeben werden – wobei sich die Kosten hierfür durch Cannabis-Steuern sowie Lizenzgebühren für Produktion und Verkauf decken lassen. Der Umfang der erforderlichen Tests wird sich aus dem Einhaltungsgang der Vorschriften ergeben, sollte aber zu Beginn eher mehr als weniger sein, um klare Normen und Erwartungen für die Teilnehmenden am Markt zu schaffen. Die Produktion und insbesondere der Verkauf von Produkten, die erheblich von der angegebenen Stärke abweichen, sollten als schwerwiegender Lizenzverstoß behandelt werden. Die zugelassenen Abweichungen und Sanktionen bei Verstößen sollten klar festgelegt werden. In den kanadischen Vorschriften gilt bspw. eine Variabilitätsgrenze von 15 bis 25 % über oder unter dem angegebenen THC und CBD Gehalt, je nach Art des Cannabisprodukts und in manchen Fällen je nach angegebener Wirkstärke.⁹

- **Sicherstellen, dass die Verbraucher sich der Stärke aller Cannabisprodukte im Einzelhandel bewusst sind – sowie den damit zusammenhängenden Risiken**

Alle im Einzelhandel erhältlichen Produkte sollten deutlich mit Angaben zum THC- und CBD-Gehalt beschriftet werden.¹⁰ Dies sollte mit entsprechenden Informationen über die Risiken ergänzt werden und möglicherweise mit einer vereinfachten numerischen (bspw. 1–5) Angabe der Stärke. Ausführlichere standardisierte

⁹ Siehe: Canadian Cannabis Regulations, s97, s98.1, s100. <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-144/>

¹⁰ Eine anspruchsvollere Prüfung und Kennzeichnung anderer Cannabinoide und Terpene wäre wünschenswert (allerdings als Option für den Einzelhandel und nicht als gesetzliche Vorschrift) und wird von einigen der anspruchsvolleren legalen medizinischen und nichtmedizinischen Verkaufsstellen in den USA praktiziert.

Informationen über das Wirkpotenzial von Cannabis und die damit verbundenen Risiken sollten auch an der Kasse in allen Einzelhandelsgeschäften deutlich sichtbar zur Verfügung stehen. Die Verkäufer sollten darin geschult werden, Aufklärung zum Wirkpotenzial und den damit verbundenen Risiken zu leisten.

Festlegung einer standardisierten THC-Einheit

Standardisierte Alkoholeinheiten sind ein wichtiges Instrument, um die Verbraucher über die vergleichbare Stärke verschiedener alkoholischer Produkte zu informieren. Trotz der oben erörterten Probleme – d. h., dass im Gegensatz zu Alkohol die Menge der verfügbaren Wirkstoffe in einem bestimmten Cannabisprodukt nicht notwendigerweise mit der tatsächlich in den Körper gelangenden Menge übereinstimmt, oder genauer gesagt, dass die Bioverfügbarkeit je nach Produkt und Konsumverhalten sehr unterschiedlich ist – wird in dem Maße, wie legale Cannabismärkte in immer mehr Teilen der Welt Realität werden, mehr Forschungskapazität auf das Festlegen einer ähnlichen standardisierten Einheit für Cannabis verwendet.

Das Ziel wäre es, den Nutzen des Systems für Alkoholeinheiten zu replizieren – auch wenn man im Zusammenhang mit Cannabis gewisse Mängel miteinbeziehen muss. Aufgrund der zunehmenden Vielfalt von Cannabisprodukten und der Art und Weise, wie sie gebraucht werden, ist das Festlegen einer Standardgröße jedoch alles andere als einfach.

Ein wichtiger Aspekt jeder genormten Einheit ist die leichte Replizierbarkeit über verschiedene Produkttypen hinweg.

Ein „Standard-Joint“ bspw. mag für die Verbraucher leicht zu verstehen sein, bietet jedoch keinen Einblick in die Stärke oder Dosierung anderer, zunehmend beliebter Cannabisprodukte¹¹ – insbesondere Edibles, bei denen ein erhöhtes Risiko einer übermäßigen Aufnahme besteht.

Ebenso ist das Wirkpotenzial nach Gewicht ein unzureichendes Maß, da „ein typisches Gramm Cannabiskonzentrat 26-mal mehr THC enthalten kann als ein typisches Gramm getrocknetes Cannabis aus dem Anbau im Freien“.¹² THC, der psychoaktive Hauptwirkstoff in Cannabis, ist der wichtigste Faktor bei der Messung des Wirkpotenzials und angesichts dessen hat sich die Forschung für eine Standardeinheit für Cannabisprodukte basierend auf dem THC-Gehalt nach Gewicht entschieden.

11 Freeman, T.P. and Lorenzetti, V. (2019) 'Standard THC units': a proposal to standardize dose across all cannabis products and methods of administration, *Addiction* 115.7 pp1207-1216, p1209.
<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31606008/>

12 Ebd.

Ein wesentlicher Bestandteil der anfänglichen Verpackungsvorschriften in Nordamerika war die Verpflichtung zur Angabe des THC- und CBD-Gehalts. Allerdings garantiert die Angabe des THC-Gehalts allein noch nicht das Wissen über das Wirkpotenzial. Hauptsächlich unerfahrene Gebraucher werden wahrscheinlich nicht anhand des THC-Gehalts nach Gewicht oder der Angabe von THC als Prozentanteil verstehen, wie potent ein Produkt ist. Außerdem sind die aufgeführten Verpackungsinformationen ein relativ neues Phänomen für die von unregulierten, illegalen Märkten kommenden Verbraucher – dadurch gibt es noch keine allgemeinen Normen über die Bedeutung der Kennzeichnung des Wirkpotenzials auf Cannabisprodukten. Traditionell war das Verständnis des Wirkpotenzials weitgehend dem Verbraucher überlassen. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Verbraucher es schwierig finden, eine auf die Angabe von THC in Milligramm konzentrierte Kennzeichnung zu verstehen und stattdessen viel eher die empfohlenen Portionsgrößen nutzen, wenn eine Verpackung Informationen über die Anzahl der Dosierungen enthält.¹³ Eine THC-Standardinheit kann daher als eine einzelne Portion oder Dosis verstanden werden, die sich auf der Verpackung widerspiegeln könnte.¹⁴ Zum einen würde dadurch das Risiko einer übermäßigen Dosierung verringert werden; zum anderen kann auf diese Weise ein Maßstab etabliert werden, anhand dem die Verbraucher verstehen können, wie viel sie von einem Produkt gebrauchen müssten, um eine gewünschte Wirkung zu erzielen.

Wo der Schwellenwert für eine solche THC-Einheit anzusetzen ist, ist eine andere Frage. Die 5 mg THC-Einheit erwies sich in frühen Forschungsarbeiten¹⁵ als nachvollziehbarer Ausgangspunkt und als eine „vernünftige Begründung auf der Grundlage unseres derzeitigen Wissens“.¹⁶ Es wurde zwar argumentiert, dass dies ein zu niedriger Grenzwert sei, jedoch liegt die Bedeutung einer Standardinheit nicht darin, den Gebrauch über einen bestimmten Punkt hinaus einzuschränken (auch wenn dies durch gleichzeitige Kaufbeschränkungen angestrebt werden könnte), sondern um „einen Maßstab zum Messen von THC-Dosen bereitzustellen“.¹⁷ Die THC-Einheit könnte sowohl für die Forschung als auch für die Steuerpolitik von Nutzen sein – letzteres bezieht sich darauf, dass die Besteuerung von Produkten

-
- ¹³ Leos-Toro, C., Fong, G.T., Meyer, S.B. and Hammond, D. (2020) Cannabis labelling and consumer understanding of THC levels and serving sizes, *Drugs and Alcohol Dependence*. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2020.107843>
- ¹⁴ Hammond, D. (2019) Communicating THC levels and 'dose' to consumers: Implications for product labelling and packaging of cannabis products in regulated markets, *Int J Drug Policy* Jul 25. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31351756/>
- ¹⁵ Freeman, T.P. and Lorenzetti, V. (2019) 'Standard THC units': a proposal to standardize dose across all cannabis products and methods of administration, *Addiction* 115(7) 1207-1216, p1213. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31606008/>
- ¹⁶ Siehe: Volkow, N.D. and Weiss, S.R.B. (2020). Importance of a standard unit dose for cannabis research, *Addiction*. <https://doi.org/10.1111/add.14984>
- ¹⁷ Hammond, D. (2019) Communicating THC levels and 'dose' to consumers: Implications for product labelling and packaging of cannabis products in regulated markets, *Int J Drug Policy* Jul 25. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31351756/>

auf der Grundlage ihres THC-Gehalts leichter sein könnte als eine Besteuerung basierend auf Standardeinheiten pro Produkt.¹⁸ Auch könnte die Standardgröße eine relativ kleine Dosis sein und Kampagnen zur Gesundheits- und Öffentlichkeitsarbeit könnten direkt auf die Anzahl von Einheiten pro Zeitraum bezogen werden, wie dies auch bei Alkoholeinheiten der Fall ist.

Es handelt sich hierbei klarerweise um ein sich noch entwickelndes Forschungsgebiet. Allerdings hat die Entwicklung einer standardisierten Einheit wichtige Auswirkungen auf die Politik und verdient deshalb besondere Aufmerksamkeit. Bislang fokussierte man sich darauf, eine standardisierte THC-Einheit zu etablieren, aber dies allein wird offenkundig auf längere Sicht nicht ausreichen; das Potenzial von CBD als mildernder Faktor in Bezug auf subjektive Wirkungen und Risiken wird derzeit nicht berücksichtigt. Zwar sind die Forschungsergebnisse in diesem Bereich „*derzeit vorläufig*“¹⁹, aber einige Autoren haben bereits standardisierte Verhältnisse zur Angabe des Wirkpotenzial basierend auf dem proportionalen Verhältnis von THC zu CBD vorgeschlagen.²⁰

- **Kontrolle des Wirkpotenzials von Produkten im Einzelhandel**

Eine Obergrenze für den THC-Gehalt von getrockneten Pflanzenteilen oder Cannabisharz/-öl für den nichtmedizinischen Gebrauch könnte als sinnvolle Vorsichtsmaßnahme angesehen werden; allerdings ist die Einführung einer Obergrenze aus mehreren Gründen problematisch, insb. in einem offeneren Marktmodell. Abgesehen davon, was viele Verbraucher als unfaire und unnötige Zumutung empfinden könnten, gäbe es das praktische Problem, festlegen zu müssen, wo solch ein Schwellenwert zu setzen und wie er durchgesetzt werden könnte.

Im Jahr 2012 schlug die niederländische Regierung ein Verkaufsverbot von getrocknetem Cannabiskraut mit einem THC-Gehalt über 15 % vor, obwohl fast alle beteiligten staatlichen Akteure (einschließlich Polizei, Staatsanwaltschaft und

18 Freeman, T.P. and Lorenzetti, V. (2019) 'Standard THC units': a proposal to standardize dose across all cannabis products and methods of administration, *Addiction* 115.7, pp1207-1216, p1213. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31606008/>

19 Ebd.

20 Hindocha C., Norberg M. M., Tomko R. L. (2018) Solving the problem of cannabis quantification, *Lancet Psychiatry* 4, pp643-8. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29580611/>

Gerichtsmedizin) eine Durchsetzung des Grenzwerts ablehnten.²¹ Laut Untersuchungen des Vorschlags biete die Maßnahme zwar „theoretisch einen geringfügigen gesundheitlichen Nutzen für bestimmte Gruppen von Cannabisgerauchern (d. h. häufige Geraucher, die starkes Cannabis bevorzugen ...)“, sei jedoch vielmehr eine „politische Entscheidung auf der Grundlage dünner Beweise“.²² Der Gesetzentwurf zur Legalisierung und Regulierung von Cannabis in Neuseeland 2020 (Cannabis Legalisation and Control Bill) schlug ähnliche Grenzwerte für das Wirkpotenzial von Cannabis vor; als angeblich ausschlaggebend für das Zurückgewinnen der Kontrolle über den Markt und das Unterstützen der Schadensminimierung wurde der Vorschlag in der politischen Argumentation eingesetzt.²³ Dieser Fall zeigt, dass solche Maßnahmen weiterhin politisch zweckdienlich sein können, selbst wenn keine Beweise zu ihren praktischen Auswirkungen existieren.

Auch wenn eine THC-Obergrenze in dieser oder ähnlicher Höhe für die meisten Geraucher unproblematisch wäre (da die meisten den Grenzwert immer noch als „hoch“ bewerten würden), ist ein solcher Grenzwert trotzdem zwangsläufig ziemlich willkürlich und könnte als solcher entsprechend willkürlich durchgesetzt werden. Dies ist insbesondere der Fall angesichts der verbesserten, aber dennoch unvollkommenen Art, das Wirkpotenzial bei den Erzeugern zu überprüfen (selbst bei dem am sorgfältigsten angebauten Cannabis wird es gewisse Schwankungen bei der Stärke zwischen den einzelnen Kulturen und sogar innerhalb einer bestimmten Ernte oder Probe geben) und der Technologie zur Überprüfung des Wirkpotenzials.

21 Blickman, T. (2013) Restrictive government cannabis policies are defied by local initiatives and court rulings, Transnational institute, 4th October.
www.druglawreform.info/en/weblog/item/4960-majority-of-the-dutch-favour-cannabis-legalisation.

22 van Laar, M., van der Pol, P. and Niesink, R. (2016) Limitations to the Dutch cannabis toleration policy: Assumptions underlying the reclassification of cannabis above 15% THC, Int J Drug Policy 34, pp58-64.
<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27471078/>

23 Siehe: New Zealand Government (2020) Cannabis Legalisation and Control Bill, Exposure Draft for Referendum, PCO 22159/24.0, General Policy Statement: Schedule 8.
<https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/Cannabis-Legalisation-and-Control-Bill-Exposure-Draft-for-Referendum2.pdf>

Wenn das Ziel die Förderung der Verwendung von Produkten mit geringerem Wirkpotenzial zur Eindämmung der Risiken ist, dann wäre eine Kombination aus diesen Maßnahmen sinnvoller:

- Strenge Anforderungen an Produkttests und Kennzeichnungen, sodass Käufer genau wissen, was sie gebrauchen, und auf diese Weise fundierte Entscheidungen treffen können
- Aufklärung der Verbraucher über Probleme/Risiken im Zusammenhang mit dem Wirkpotenzial, unterstützt durch Informationen auf der Verpackung und am Verkaufsort, sowie durch Schulungsanforderungen an Verkäufer
- Verantwortungsvoller Einzelhandel, der durch Lizenzanforderungen für die Schulung von Verkäufern in der Wirkpotenzial- und Risikoberatung gefördert werden könnte
- Variable Steuersätze (oder andere Arten der Preisbildung) zur Förderung der Verwendung weniger potenter Produkte, wie es in vielen Ländern bei Alkohol bereits der Fall ist.

Die Etablierung einer Obergrenze für das Wirkpotenzial von Cannabis ist in einem eher offenen Marktmodell schwierig umsetzbar. In einem stärker regulierten Marktmodell wie dem von Uruguay ist es hingegen eine geringere Herausforderung, da die Regulierungsbehörden die Produzenten nur für die Herstellung von zugelassenen Produkten lizenzieren. Cannabis-„Kenner“ („Cannasseurs“) bzw. Nutzer, die sich potentere Sorten wünschen, können sich bei einem solch eng gefassten Marktmodell aber dennoch versorgen, wenn Bestimmungen für den Eigenanbau oder Anbauclubs getroffen werden.

Beschränkungen zum Verkauf hochpotenter Konzentrate könnten ein sinnvoller Vorschlag sein, wenn solche Produkte nachweislich mit signifikant erhöhten Risiken verbunden sind. Allerdings stellt sich auch hierbei wieder die Frage, wo der Schwellenwert für das Wirkpotenzial liegen sollte und wie diese Grenze durchzusetzen wäre. Wie bereits im vorherigen Abschnitt über Zubereitungen diskutiert, werden solche Entscheidungen maßgeblich von der Art

der bestehenden Nachfrage und Konsummuster geformt. Wenn nur eine geringe oder gar keine Nachfrage für hochpotente Konzentrate besteht, möchten Gesetzgeber bzw. Regulierungsbehörden die Schaffung eines neuen Rahmens für die legale Bereitstellung von Konzentraten natürlich vermeiden (allerdings haben einige Befürworter von medizinischem Cannabis argumentiert, dass Konzentrate einen besonderen medizinischen Nutzen haben können).

In Anbetracht der schnell wachsenden Beliebtheit von Konzentraten in bestimmten Regionen (insbesondere in Nordamerika) könnte ein Verbot im Einzelhandel die Gebraucher zum illegalen Markt zurückschieben, da die Nachfrage nach Konzentraten bereits besteht. In US-Bundesstaaten ohne regulierte nichtmedizinische Cannabismärkte geben 15 % der Cannabisgebraucher an, innerhalb der letzten zwölf Monate Konzentrate genutzt zu haben (im Vergleich zu 22 % der Cannabisgebraucher in Staaten, die den nichtmedizinischen Gebrauch bereits legalisiert haben).²⁴ Statt Konzentrate zu verbieten, könnte der legale Zugang statt über den Einzelhandel durch Anbauclubs auf Basis von Mitgliedschaften ermöglicht werden; allerdings könnte dies zu Schwierigkeiten bei der Regulierung einer sicheren Produktion führen. Einige der neueren Produktionstechniken für Konzentrate (wie CO₂- und Butanextraktion) sind in unerfahrenen Händen recht gefährlich. Daher sind eine lizenzierte Produktion und Verfügbarkeit tendenziell der riskanten Heimproduktion vorzuziehen. Aus diesen Gründen verbietet das kanadische Cannabisgesetz die private Butanextraktion und stattdessen ist die Extraktion lizenzierten Anbaubetrieben, verarbeitender Industrie, Begutachtern und Forschenden vorbehalten.

In manchen Ländern wird das Festlegen von Grenzwerten für das Wirkpotenzial von getrocknetem Cannabis und/oder Harz/Konzentraten unvermeidbar sein. Um die große Mehrheit der bestehenden Nachfrage in einem bestimmten Land zu decken, müssen Grenzwerte hoch genug angesetzt werden. Bei zu niedrigen

24 Goodman, S. et al (2020) Prevalence and forms of cannabis use in legal vs. illegal recreational cannabis markets, Int J Drug Policy 76. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31927413/>

Grenzwerten besteht die Gefahr, dass unlizenzierte Händler die Nachfrage decken. Es muss fortlaufend beobachtet und evidenzbasiert evaluiert werden, wie sich die Grenzwerte auswirken. Außerdem muss es möglich sein, die Grenzwerte gegebenenfalls anzupassen (oder auch, sie wieder zu verwerfen).

Grenzwerte durchzusetzen erfordert des Weiteren eine angemessene Toleranz bei der Berücksichtigung der beim Anbau und Testverfahren auftretenden Ungenauigkeiten, wie oben bereits diskutiert wurde. Jegliche Maßnahmen gegen Grenzwertverstöße müssen des Weiteren verhältnismäßig ausfallen. Sinnvollerweise werden solche Grenzwerte stattdessen als Leitfaden für den Einzelhandel in Bezug auf die von ihnen angebotenen Produkte vermittelt. Grenzwerte sollten darauf abzielen, riskante Verhaltensweisen und ein Anwachsen des Wirkpotenzials auszubremsen, anstatt ein neues Verbotssystem zu schaffen, das Gebraucher und Verkäufer ungerechtfertigt bestraft.

Für Edibles (Esswaren) wäre ein anderer Ansatz erforderlich. Dabei sollten der THC- und CBD-Gehalt nach Gewicht (und nach standardisierten Einheiten, falls ein solches System eingeführt wird) auf den einzelnen Portionen einer bestimmten Essware gekennzeichnet werden. Was eine einzelne Portion eines Edibles für eine Person darstellt, sollte klar definiert werden. Ebenfalls sollte eine THC-Obergrenze für den THC-Gehalt pro Portion (nach Gewicht oder standardisierter Einheit) festgelegt werden.

In Kanada entschied man sich für das Festlegen einer THC-Obergrenze „per immediate container“ (pro unmittelbarem Behältnis d. h. der äußeren Verpackung); allerdings wurde keine entsprechende CBD-Obergrenze festgelegt. Wenn sich also nur eine einzelne Essware in einem Produktbehälter befindet, dann ist diese Einheit auf 10 mg THC begrenzt. Befinden sich jedoch vier einzelne Einheiten in einem Produktbehälter, darf jede Einheit nicht mehr als 2,5 mg THC enthalten (hierbei muss das Wirkpotenzial jeder Einheit jedenfalls gleich sein). Untersuchungen haben gezeigt, dass nur mit Angaben zum Wirkpotenzial von THC in Milligramm gekennzeichnete Cannabis-Etikettierungen für die Gebraucher schwer zu verstehen sind; ähnliche Probleme gibt es in Bezug auf Prozentsätze. Die

Entwicklung einer leicht verständlichen, numerischen, farbcodierten oder ampelartigen Skala sowie einer standardisierten THC-Einheit, könnten daher sinnvoll sein, um Gebrauchern Informationen zum Wirkpotenzial wirksam zu vermitteln (siehe oben).

Parallel dazu stellt sich die Frage nach einer möglichen Regulierung des CBD-Gehalts und des THC-zu-CBD-Verhältnisses. Es wäre noch problematischer einen durchsetzbaren Grenzwert für das Verhältnis festzulegen im Vergleich zur Festlegung von Grenzwerten für den THC-Gehalt; nicht zuletzt, weil die wissenschaftliche Grundlage für die Beurteilung der Risiken eines bestimmten THC-zu-CBD-Verhältnisses nicht fest etabliert ist. Für restriktivere Regulierungsmodelle ist es sinnvoll, einen CBD-„Puffer“ für alle lizenzierten getrockneten oder Harzprodukte festzulegen. Bereiche zwischen 1-4% CBD oder ein Mindestverhältnis von 10:1 THC:CBD wurden als Ausgangspunkt vorgeschlagen (wenn auch auf der Grundlage der begrenzt verfügbaren Forschung). Bei weniger restriktiven Marktmodellen muss dies in erster Linie durch eine klare Produktkennzeichnung, Gebraucheraufklärung und einen verantwortungsvollen Einzelhandel gelöst werden. Dabei sollte alles auf der Grundlage des sich herausbildenden Wissensbestands zu dieser speziellen Frage fußen.

f Verpackung

Herausforderungen

- Gewährleisten, dass die Verpackung kindersicher ist, um das Risiko zu minimieren, dass Kinder versehentlich Cannabisprodukte verschlucken oder sich an ihnen vergiften
- Gewährleisten, dass die wichtigsten Informationen bzgl. Produktinhalt, Risiken und Beratung auf der Verpackung vorhanden sind
- Gewährleisten, dass die Verpackung zur Bewahrung der Frische und Qualität des Produkts dient
- Gewährleisten, dass das Verpackungsdesign nicht zur Förderung des Gebrauchs dient oder junge Menschen anspricht
- Gewährleisten, dass die Verpackung nachhaltig ist

Analyse

- Bewährte Verpackungstechnologien für Lebensmittel und Arzneimittel lassen sich leicht an die Anforderungen von Cannabisverpackungen anpassen.
- Dass Kinder versehentlich Cannabisprodukte verschlucken oder sich an ihnen vergiften, ist ein kleines, aber dennoch reales Risiko und kann durch die Verwendung von kindersicheren Verpackungen minimiert werden.
- Kindersichere Kunststoffbehälter bieten einen geeigneten Schutz für die meisten Cannabisprodukte; sind relativ kostengünstig und erfüllen weitere Verpackungsanforderungen.
- Falls erforderlich, könnten Maßnahmen zum Manipulationsschutz in das Verpackungsdesign aufgenommen werden.
- Wie bei Alkohol, Tabak und Arzneimitteln ist die Verpackung ein ideales Mittel zur Vermittlung wichtiger Produkt- und Sicherheitsinformationen.
- Verpackungsdesign und Markendarstellung können Produkte attraktiver bzw. unattraktiver machen und zum Gebrauch anregen oder davon abhalten.

- Im Sinne der Nachhaltigkeit können umweltverträgliche Verpackungsmethoden gesetzlich vorgeschrieben werden.

Empfehlungen

- Alle Cannabisprodukte, die im Einzelhandel zum Mitnehmen erwerbbar sind, sollten in undurchsichtigen, wiederverschließbaren, kindersicheren Kunststoffbehältern verkauft werden; und bei Bedarf mit zusätzlichen Maßnahmen zum Manipulationsschutz versehen werden.
- Cannabis aus dem Eigenanbau sollte ebenfalls in kindersicheren Verpackungen gelagert werden müssen.
- Die Verpackungsangaben sollten sich an den etablierten Normen für Arzneimittel und den jüngsten Erfahrungen mit Tabakverpackungen orientieren und ggf. mit zusätzlichen Informationen und Hinweisen versehen werden.
- Der Inhalt und die Art der Hervorhebung der Verpackungsangaben sollten von der zuständigen Gesundheitsbehörde festgelegt und rechtlich durchgesetzt werden.
- Verpackungen sollten grundsätzlich standardisiert und nicht mit Marken versehen sein.
- Die Verpackungsvorschriften sollten gesetzlich genau geregelt und entsprechend durchgesetzt werden.

Kindersichere Verpackung

Es besteht die Gefahr, dass Kinder versehentlich Cannabisprodukte zu sich nehmen und insb. bei Kindern unter fünf Jahren ist dies ein Problem. Die Fachliteratur weist darauf hin, dass es sich hierbei um ein reales Risiko handelt.¹ Zumindest im Vergleich zu sonstigen Vergiftungen sind solche Vorfälle jedoch selten. Auch wenn die Zahlen real gesehen niedrig bleiben, hat das versehentliche Verschlucken von Cannabisprodukten bei Kindern in Colorado nach der Legalisierung zugenommen – bei Kindern unter 9 Jahren stieg die Zahl von 19 im Jahr

¹ Es gibt verhältnismäßig wenig Studien. Die meisten sind Fallstudien, die Krankenhausaufenthalte von Säuglingen beschreiben, manchmal in Verbindung mit einem Koma. Es wurde kein Todesfall dokumentiert.

2011 auf 45 im Jahr 2014; von diesen Fällen sind alle betroffenen Kinder wieder vollständig genesen. (Zum Vergleich: die entsprechenden Zahlen für 2014² für Expositionen bei Kindern unter 5 Jahren mit Schmerzmitteln lagen bei 2.178 und für Reinigungsmittel bei 1.422.³) Dass durch die Legalisierung das Aufsuchen der Notaufnahme mit einer geringeren Stigmatisierung verbunden ist, könnte diesen Trend zumindest teilweise erklären.

Ein erhöhtes Risiko scheint allerdings bei hoch konzentrierten Produkten zu bestehen, insbesondere bei Edibles (Esswaren). Diese sind für Kinder besonders attraktiv, darunter bspw. Kuchen, Brownies und Süßigkeiten.⁴

Auch wenn das Risiko verhältnismäßig gering ist, sollten Maßnahmen zur Reduzierung dessen ergriffen werden. Wir empfehlen, dass bewährte kindersichere, wiederverschließbare, undurchsichtige Kunststoffbehälter (wie sie für Medikamente, einige Lebensmittel und Haushaltsprodukte verwendet werden) standardmäßig für alle Cannabisprodukte im Einzelhandel vorzuschreiben (auch für getrocknetes Cannabis, wenngleich es ein geringeres Risiko darstellt, weil Kinder es nicht mögen). Dies ist eine sinnvolle Vorsichtsmaßnahme mit einem zusätzlichen politischen Nutzen – ein starkes Engagement für die Sicherheit von Kindern wird demonstriert. Solche Behälter werden in Massenproduktion hergestellt und sind günstig (mit nur wenigen Cent pro Stück). Daher sind die Auswirkungen auf die Gesamtkosten für Käufer und Einzelhändler gering.

Das Risiko des versehentlichen Verschluckens von mit Cannabis versetzten Lebensmitteln bei Kindern ist ein weiteres Argument für die Einschränkung des Verkaufs von Esswaren; zumindest in der Anfangsphase eines neuen Regulierungsmodells sollte dies bedacht

2 Barker, E. A. et al. (2015) 'Marijuana Exposures Reported to the Rocky Mountain Poison and Drug Center'. <https://cste.confex.com/cste/2015/videogateway.cgi/id/826?recordingid=826>

3 Rocky Mountain Poison and Drug Center (2014) 'Colorado 2014 Annual Report'. https://www.rmpds.org/system/user_files/Documents/Colorado-Annual-Report-2014-Poison-Center.pdf

4 Ein Bericht aus dem Jahr 2013 beschreibt einen deutlichen Anstieg (von null auf 14) der Notfallaufnahmen wegen Cannabisgebrauchs bei Kindern unter zwölf Jahren in Colorado vor und nach 2009. Von den 14 Fällen war die Hälfte auf Edibles zurückzuführen. Siehe: Wang, G. S. et al. (2013) Pediatric Marijuana Exposures in a Medical Marijuana State, JAMA Pediatrics, Vol.167, No.7, pp.630–633.

werden. Im Gegensatz zum Gebrauch vor Ort in einem lizenzierten Lokal könnte das Verbot von Esswaren/Edibles zum Mitnehmen ein vernünftiger Kompromiss für den Anfang sein. Es ist eine äußerst schlechte Idee, den Verkauf von offensichtlich Süßigkeiten ähnelnden Cannabisprodukten wie Lollis, Gummibärchen oder Schokolade (insbesondere in Verpackungen, die herkömmlichen Produkten ähneln) zu erlauben und sollte daher vermieden werden. Wenn eine Person Edibles möchte, kann sie diese ohne größeren Aufwand mit getrocknetem Cannabis oder Cannabisharzen (oder evtl. Konzentraten und Tinkturen) zu Hause zubereiten. Eine Einschränkung sollte daher nicht als zu streng angesehen werden. Wie bereits erwähnt, können alle Risiken durch die Verwendung von wiederverschließbaren, kindersicheren Kunststoffbehältern minimiert werden, wenn Edibles trotz allem im Einzelhandel zum Mitnehmen angeboten werden sollen. Die Verpackung müsste deutliche Warnungen über die potenzielle Gefahr des Verschluckens bei Kindern und die Verantwortung der kaufenden Person, dies zu verhindern, aufweisen (siehe unten).

Selbst angebautes Cannabis und natürlich alle selbst hergestellten Edibles sollten ebenfalls in kindersicheren Behältern aufbewahrt werden. Auch wenn das gesetzliche Vorschreiben oder die Durchsetzung spezifischer Regeln schwierig wäre, könnte die Nichteinhaltung der Vorgaben über die Lagerung im Falle eines versehentlichen Verschluckens von Cannabis durch Kinder (ebenso auch bei erwachsenen Personen) von den Strafverfolgungsbehörden oder Staatsanwaltschaften geltend gemacht werden. Allgemein handelt es sich aber wohl mehr um ein Thema für gezielte Aufklärung über potenziellen Risiken und Verantwortung bei der Lagerung im Haushalt.

Manipulationsschutz

Durch eine sinnvolle Verpackung kann die Qualität sichergestellt und die Möglichkeiten für Verfälschungen (Manipulationsschutz) verringert werden bzw. Käufer oder Nutzer können erkennen, ob das Produkt manipuliert wurde. Bewährte Verpackungen für

pharmazeutische Produkte können leicht an Cannabisprodukte angepasst werden.

Zum Beispiel könnten vorhandene, mit entsprechenden Verschlussmechanismen ausgestattete Behältnisse für medizinische Zwecke hierzu geeignet sein. Zu diesen gehören zerbrechliche Verschlüsse, innen liegende Versiegelungen aus Thermoplast oder Folien über der Öffnung des Behälters. Verpackungen dieser Art werden bereits von vielen Anbietern in der medizinischen Cannabisbranche verwendet und könnten je nach Bedarf in größerem Umfang eingesetzt werden.

Informationen auf Verpackungen und Verpackungsdesign

Die Erfahrungen mit Alkohol- und Tabakverpackungen liefern hier nützliche Hinweise, v. a. dafür, was nicht getan werden sollte. Im vergangenen Jahrhundert wurden die gestalterischen Anforderungen an die Verpackungen von Alkohol und Tabak von kommerziellen Interessen geprägt. Die Entwicklung geeigneter, klare Informationen über die Risiken dieser beiden Drogen enthaltenden Verpackungen, hat sich als problematisch erwiesen, da die selbstverpflichtenden Bemühungen der jeweiligen Industrien völlig unzureichend waren und die Gesetzgeber nur zögerlich bereit waren, Änderungen vorzuschreiben. Bei den Tabakverpackungen hat sich diese Situation in den letzten Jahren zumindest ansatzweise geändert – zunächst mit dem Auftauchen auffälliger Gesundheitswarnungen und in jüngster Zeit mit der Einführung von Einheitsverpackungen in manchen Ländern.

Das Markenimage und die Gestaltung der Verpackung spielen eine wichtige Rolle für die Attraktivität eines Produkts; die Verpackungen von Alkohol und Tabak sind ein Beweis dafür. Sie wurden mit dem Ziel der Förderung des Einstiegs in den Gebrauch, der Steigerung des Gebrauchs und der Sicherung der Markentreue entworfen. Auffälliges und attraktiver machendes Design kann als Marketinginstrument fungieren. Dies wiederum erleichtert die Produktplatzierung in einer Reihe von Medien und erlaubt das Hervorrufen von Assoziationen



Verpackung eines legalen Cannabisprodukts in einem Einzelhandelsgeschäft. Vancouver, Kanada.
Bildnachweis: Steve Rolles

mit bestimmten wünschenswerten Eigenschaften oder angestrebten Lebensstilen der Zielgruppe.

In den letzten Jahren mehrten sich die Forderungen von Fachleuten aus dem medizinischen Bereich nach einer Einschränkung solcher Marketingpraktiken, insbesondere für Tabakerzeugnisse und dies analog zu den bereits weithin etablierten Vorschriften für andere Formen des Marketings (siehe **Kapitel 2f: Vermarktung**). Die Forschung zeigt eindeutig, wie durch Design und Markenauftritt das Kaufverhalten zur Förderung eines vermehrten Einstiegs und Gebrauchs beeinflusst werden kann.⁵ Gegenteilige Behauptungen seitens der Tabakindustrie widersprechen nicht nur dem Stand wissenschaftlicher Forschung und Meinungen von Fachleuten, sondern auch dem gesunden Menschenverstand: Warum würde die Industrie so viel in Marketing investieren und sich gleichzeitig leidenschaftlich gegen Einheitsverpackungen aussprechen, wenn es nicht um ihre kommerziellen Interessen ginge? Im Jahr 2012 führte Australien als erstes Land der Welt Einheitsverpackungen

5 Moodie C. et al. (2012) 'Plain tobacco packaging: a systematic review', Public Health Research Consortium.
http://phrc.lshtm.ac.uk/papers/PHRC_006_Final_Report.pdf

für Tabakwaren ein. Ähnliche Maßnahmen wurden auch von einer Reihe anderer Staaten(-bünde) und Länder in Erwägung gezogen oder bereits realisiert, darunter Schottland, England und Wales, Norwegen, Irland, Frankreich, die Europäische Union, Indien, Kanada, Neuseeland und die Türkei.

Wir schlagen vor, dass sich das Verpackungsdesign für Cannabisprodukte und die darauf abgedruckten Informationen stärker an den etablierten Normen für Arzneimittel orientieren. Das heißt: Verpackungen ohne Branding, Logos (bzw. nur mit minimaler Markenkennzeichnung, siehe Abbildung aus Kanada auf der nächsten Seite und wie nachstehend beschrieben) oder jede Form von marketingorientiertem Design. Das Verpackungsdesign sollte funktional sein und sich bei der Etikettierung auf die Angabe von Produkt- und Sicherheitsinformationen beschränken. (Edibles müssen zusätzlich den lokalen Vorschriften für die Kennzeichnung von Lebensmitteln und Getränken entsprechen.) Der konkrete gestalterische Aufbau und die Aufmachung der Verpackungsangaben sollten von der jeweiligen Gesundheitsbehörde festgelegt werden und die Einhaltung gesetzlich verpflichtend sein.

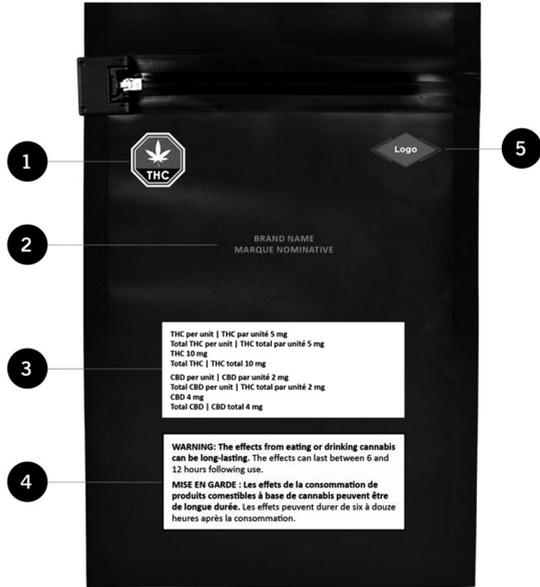
Die Vorschriften lassen sich sehr detailliert und eng verfassen, sodass die Möglichkeiten für attraktive Marketingelemente auf Produkten effektiv eingeschränkt werden können. In Kanada sollen die Cannabisgesetze verhindern, dass Verpackungen durch leuchtendes oder auffälliges Design von wichtigen Gesundheitsinformationen ablenken. Es ist vorgeschrieben, dass jede Teilfläche eines Cannabisbehälters in „einer einheitlichen Farbe“ gehalten werden muss, nicht schimmern darf und einen Kontrast zum Gelb des standardisierten Warnhinweises und dem Rot des standardisierten Cannabissymbols darstellen muss. Die Beschaffenheit der Behältnisse muss glatt sein, darf keine Gerüche und Geräusche abgeben oder Besonderheiten wie hitzeaktive Tinte aufweisen. Die kanadischen Gesetze schreiben außerdem vor, dass der Markenname kleiner sein muss als der Warnhinweis. Überdies muss das Markenelement kleiner sein als das vorgeschriebene rote Warnsymbol für Cannabis (THC). Damit soll erreicht werden, dass die Gesundheitshinweise für die Gebraucher auffallen und mehr Aufmerksamkeit gewinnen



Standardisiertes Cannabis-Symbol in Kanada:

Beispiel für kanadische Verpackungsvorschriften

Bildnachweis: Regierung von Kanada (2019) Leitfaden für Verpackung und Etikettierung von Cannabisprodukten



und so sollen die Möglichkeiten im Bereich des Marketings deutlich eingeschränkt werden. Verbraucherinformationen und anderen Hinweisen wird damit Vorrang gegeben.

Die Einzelheiten werden von Land zu Land unterschiedlich ausfallen. Im folgenden Kasten finden Sie dennoch unseren Leitfaden zur inhaltlichen Gestaltung von Verpackungsangaben. Es liegt auf der Hand, dass die Fülle der aufgeführten Informationen über gesundheitliche Aspekte, Risiken und Schadensminimierung nicht auf ein einziges Produktetikett passen. Lösungen für dieses Problem könnten eine oder mehrere der folgenden Möglichkeiten bieten:

- Abwechselnde Kernbotschaften auf dem Etikett (in ähnlicher Weise wie bei den Gesundheitshinweisen auf Zigarettenpackungen). Bestimmte grundlegende Warnhinweise wie die Aufforderungen, Cannabis nicht in Reichweite von Kindern aufzubewahren und nicht unter Cannabiseinfluss Auto zu fahren, sollten jedoch immer auf der Verpackung stehen.

- Beipackzettel, die in Form eines gefalteten Stücks Papier detaillierte Informationen auch in die kleinsten Behältnisse bekommen, sollten wie bei den meisten pharmazeutischen Produkten beigelegt werden. Ein standardisierter, kostengünstig herzustellender Beipackzettel könnte allen Cannabisprodukten für den Einzelhandel beigelegt werden, sodass die Informationen bei Bedarf immer unmittelbar griffbereit sind.
- Ein Weblink zu einer geeigneten Online-Ressource könnte auf der Verpackung gut sichtbar aufgedruckt werden. Für Smartphone-Nutzer könnte auch ein QR-Code abgebildet werden.

Verpackungsangaben

Beschreibung des Inhalts

ZUBEREITUNG

- Cannabisblüte – mit Angaben zur Sorte/Familie
- Harz/Öl/anderes Konzentrat – mit Angaben zu der zur Herstellung verwendeten Varietät/Sorte
- Beschreibung des essbaren Produkts und des zu seiner Herstellung verwendeten Cannabis (andere Zutaten und Allergene sollten separat aufgeführt werden, entsprechend bestehender Vorschriften zur Kennzeichnung von Lebensmitteln und Getränken)
- Vorgesehene Verwendung des Produkts (d. h. ob es gegessen, geraucht oder verdampft werden soll)
- Nettogewicht des Produkts

ANGABEN ZUM WIRKPOTENZIAL

- Für getrocknete Pflanzenteile und Cannabisharz – THC- und CBD-Gehalt in Prozent
- Für Esswaren – THC- und CBD-Gehalt nach Gewicht pro standardisierter Verzehr-Einheit (und die Anzahl der separaten Einheiten im Behältnis)

- Einfache numerische Skala zum Wirkpotenzial (1-5 oder 1-10), um die Stärke der Produkte so deutlich wie möglich anzugeben
- Informationen über den Gehalt anderer Cannabinoide und Terpene könnten ggf. auch aufgeführt werden (eher optional statt verpflichtend). Dabei sollten die Kriterien für eine solche Kennzeichnung von den zuständigen Behörden festgelegt werden.

MINDESTHALTBARKEITSDATUM (MHD)/VERBRAUCHSDATUM

- Auch wenn es sich hierbei mehr um eine Priorität für Edibles (Esswaren) handelt (es gelten die üblichen Lebensmittelvorschriften), sollten sie auf allen Cannabisprodukten angegeben werden, da auch sie mit der Zeit verderben können.
- Verpackungsdatum und Anleitung/Informationen zur Lagerung

Hinweise zu gesundheitlichen Aspekten, Risiken und Schadensminimierung

HAUPTWIRKUNGEN UND NEBENWIRKUNGEN

- Positive und negative Wirkungen
- Wirkungen bei unterschiedlichen Dosierungen
- Wahrscheinliche unterschiedliche Wirkungen auf unterschiedliche Gebrauchende (Alter, erfahrene oder unerfahrene Nutzer, Körpergewicht)

ALLGEMEINE RISIKEN

- Abhängigkeit
- Gesundheit der Atemwege
- Psychische Gesundheit
- Motivation
- Für Personen mit bestehenden medizinischen Problemen

ZUSÄTZLICHE RISIKEN

- Beeinträchtigung der Fahrtüchtigkeit und bei der Bedienung von Maschinen sowie Auswirkungen auf die Kompetenz am Arbeitsplatz
- Schwangerschaft

- Versehentliches Verschlucken durch Kinder

SCHADENSMINIMIERUNG: WIE RISIKEN VERRINGERT WERDEN KÖNNEN

- Schonendere Konsumformen
- Schonendere Produkte und Zubereitungen
- Wie sich der Gebrauch reduzieren lässt
- Was bzgl. Mischkonsum zu beachten ist

KONTRAINDIKATIONEN

- Konsumrisiken bei gleichzeitigem Gebrauch anderer nichtmedizinischer Drogen oder im Zusammenhang mit verschriebenen oder nicht verschriebenen Medikamenten

ANLAUFSTELLEN FÜR HILFE UND BERATUNG

- Verlinkungen/Kontaktdaten von relevanten Stellen

g Verkauf

Herausforderungen

- Gesetzliche Anforderungen für den Verkauf von Cannabis müssen die politischen Ziele der legalen Regulierung unterstützen.
- Die gerechte Vergabe von Verkaufslizenzen sowie die Förderung des Marktzugangs für benachteiligte Bevölkerungsgruppen muss gewährleistet werden.
- Wirksame Kontrollmechanismen etablieren und hierdurch die Untergrabung der wichtigsten Ziele der Regulierung durch kommerzielle Interessen verhindern. Zu diesen Kontrollmechanismen gehören Marktzugangskontrollen, die Bereitstellung akkurater Produkt- und Gesundheitsinformationen sowie die Reduzierung sozialer und gesundheitlicher Schäden.
- Die Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften für den Verkauf gewährleisten
- Eine geeignete Ausbildung des Personals in Cannabisgeschäften gewährleisten
- Wirksame Kontrollmechanismen im Bereich des Online-Einzelhandels gewährleisten, inkl. Alterskontrollen

Analyse

- Mittels der Vergabe von Lizenzen behält die Regierung die Kontrolle darüber, wer den Verkauf durchführt und es können auf diese Weise Maßnahmen für Chancengleichheit umgesetzt werden.
- Die Integration des Prinzips der Chancengleichheit/-gerechtigkeit in die erste Gesetzgebung kann die verantwortlichen Stellen zur Förderung eines gerechten Marktes verpflichten.
- Das Erteilen von Lizenzen ist nicht unbedingt nur die einzige Hürde für Personen aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen beim Einstieg in den Cannabismarkt; Maßnahmen zum Ausgleich struktureller Ungleichheit können zusätzlich zur Erleichterung des Markteintritts beitragen, bspw. in Form von Schulungs- und Beratungsangeboten.

- Das Risiko der politischen Einflussnahme durch marktdominierende Unternehmen kann durch eine Limitierung der Lizenzen pro Antragsteller und durch die Förderung des Marktzutritts für kleinere Unternehmen erreicht werden.
- Verkäufer können zur Einführung und Durchsetzung von Verkaufseinschränkungen, wie Einschränkungen in Bezug auf Alter, Rauschzustand oder andere Kriterien, verpflichtet werden.
- Verkäufer in Verkaufsstellen, in denen nur der Verkauf und kein Gebrauch stattfindet, können entscheidend zur Aufklärung der Verbraucher beitragen, indem sie ihre Kunden über die Risiken verschiedener Produkte, sowie Schadensminimierung, verantwortungsvollen Gebrauch und Anlaufstellen für weitere Beratung und Hilfe informieren.
- Das Verkaufspersonal in Geschäften mit Möglichkeit zum Gebrauch vor Ort trägt eine besondere Verantwortung; eine zusätzliche, auf den Umgang mit zu beaufsichtigender oder auf Hilfe angewiesener Kundschaft vorbereitende Ausbildung ist erforderlich.
- Erfahrungen mit Tabak und insbesondere Alkohol zeigen, dass freiwillige Schulungen im Bereich des verantwortungsvollen Services und Verkaufs häufig unzureichend sind und nicht von allen Verantwortlichen genutzt werden.
- Die Erfahrung mit Tabak und Alkohol zeigt, dass Verkäufer ihrer Verantwortung aufgrund des wirtschaftlichen Drucks nicht unbedingt nachkommen; verhältnismäßige Kontrollen sind somit unerlässlich.
- Bei Online-Händlern können Informationen zu Produkten und zur Schadensminimierung auf der Website bereitgestellt werden. Aufgrund des fehlenden direkten Kontakts kann die Durchführung von Alterskontrollen hingegen eine größere Herausforderung darstellen.

Empfehlungen

- Die Lizenzvergabe sollte die Erleichterung des Marktzutritts für durch die Prohibition benachteiligte Bevölkerungsgruppen und kleinere Unternehmen zum Ziel haben. So kann eine übermäßige Marktkonzentration und die damit einhergehende konzentrierte

Lobbymacht verhindert und gleichzeitig ein vielfältiger Markt ermöglicht werden.

- Die Ziele der Chancengleichheit müssen in der grundlegenden Gesetzgebung verankert werden.
- Es sollten umfassende Maßnahmen zum Ausgleich struktureller Ungleichheit entwickelt werden und diese sollten Schulungs- und Mentoring-Angebote sowie technische Unterstützung für Personen aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen umfassen.
- Die Annäherung an die Ziele der Chancengleichheit muss proaktiv gemessen und evaluiert werden.
- Grundlegende Ausbildungsmaßnahmen zur Vermittlung der Thematik Cannabiskonsum und Gesundheit, der Umgang mit Nutzern sowie die gesetzlichen Vorschriften und deren Durchsetzung sollten allen Verkäufern von den verantwortlichen Stellen vorgeschrieben werden. Zusätzliche gesetzlich vorgeschriebene Anforderungen sollten für Verkaufsstellen mit der Möglichkeit zum Gebrauch vor Ort gelten.
- Zur Gewährleistung ihrer Einhaltung sollten die Anforderungen an die Verkäufer in angemessener Weise durchgesetzt werden.
- Die Missachtung von Vorgaben, die mit der Verkaufslizenz verbunden sind, sollte mit Sanktionen wie Bußgeldern und Lizenzentzug geahndet werden.
- Zu den Kernelementen der Alterskontrolle bei Online-Käufen können die Überprüfung von Identität und Alter der kaufenden Person sowie die Lieferung an eine namentlich aufgeführte Person und Unterschrift bei Erhalt gehören.

Es gibt zwei grundlegende Aspekte für die Regulierung des Verkaufs von Cannabis: Erstens wird durch die Vergabe von Lizenzen reguliert, wer zum Verkauf zugelassen wird. Somit können Maßnahmen zur Förderung sozialer Gerechtigkeit und zur Schaffung von Chancengleichheit realisiert werden. Ebenso kann der politischen Einflussnahme durch marktdominierende Unternehmen entgegengewirkt werden. Zweitens kann reguliert werden, was im Verkauf erlaubt und was verboten ist. Verkäufer, egal ob online oder konventionell, sind der erste öffentliche Berührungspunkt mit dem legal regulierten Cannabismarkt. Sie sind eine Art Wächter

bzw. „Gatekeeper“ des Zugangs zu Cannabis. Damit sie zur möglichst sicheren und verantwortungsvollen Bereitstellung von Cannabis beitragen, muss der Verkauf politischen Zielen und Gesetzen unterliegen und das Personal für die Qualifikation zum Verkauf zu speziellen Ausbildungsmaßnahmen verpflichtet werden.

Daher ist die Diskussion zur Regulierung des Cannabisverkaufs in diesem Kapitel in zwei Teile gegliedert: „Erleichterung des Marktzugangs“ und „Anforderungen an das Verkaufspersonal“.

Erleichterung des Marktzugangs

Die gesellschaftliche Bedeutung des Cannabisverbots ist von Land zu Land unterschiedlich, doch überall sind marginalisierte Bevölkerungsgruppen und sozial benachteiligte Personen in besonderem Maße von der Strafverfolgung betroffen. Im Kontext der Etablierung von nichtmedizinischen Cannabismärkten in einigen US-Bundesstaaten hat sich die Bedeutung von Maßnahmen zur Schaffung von Chancengleichheit und gerechten Verfahren bei der Vergabe von Verkaufslizenzen als wichtige Thematiken herauskristallisiert. Viele US-Bundesstaaten versuchen mithilfe von Marktzugang erleichternden und der Entschädigung dienenden Maßnahmen die besonders negativen Auswirkungen der Cannabisprohibition v. a. auf Schwarze Bevölkerungsgruppen und Menschen lateinamerikanischer Abstammung anzuerkennen. Die bisherige Wirkung solcher Maßnahmen ist zwar begrenzt¹, jedoch werden sie kontinuierlich weiterentwickelt und es wird auch zukünftig ein politisches Anliegen bleiben. In einigen kanadischen Provinzen und Territorien wurde mit Zulassungsvorgaben in ähnlicher Weise versucht, die Interessen Indigener Gemeinschaften zu fördern, jedoch sind die „Ziele der Chancengleichheit“ („social equity goals“) nach US-amerikanischem Vorbild noch nicht ausgereift und sowohl Schwarze als auch Indigene

¹ Lekhtman, A. (2020) San Francisco's Cannabis Equity Program Hits Milestone But Still Falling Short, Filter 20th October. <https://filtermag.org/san-franciscos-cannabis-equity-program/>

Personen sind in der noch jungen Cannabisindustrie nach wie vor unterrepräsentiert.²

Legales Cannabis ist ein potenziell lukrativer Markt – sowohl im Hinblick auf Unternehmensgewinne als auch das Steueraufkommen – und es besteht die Möglichkeit (und wie wir finden, auch die moralische Verantwortung), proaktiv Maßnahmen zur Gewährleistung der gesamtgesellschaftlichen Nutzung dieser Vorteile zu ergreifen. Dabei sollte auch sichergestellt werden, dass die Regulierung die Ungerechtigkeiten der Prohibition nicht übernimmt und fortführt. In den USA ist die Entwicklung von Verfahren zur Förderung des Marktzugangs (derzeit v.a. auf Ebene des Einzelhandels) für von der Prohibition unverhältnismäßig stark benachteiligte Bevölkerungsgruppen ein zentraler Bestandteil der Maßnahmen zur Schaffung von Chancengleichheit. Mithilfe dieser Maßnahmen sollen Personen aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen nicht dabei zuschauen müssen, wie Personen mit nur wenig oder gar keinen Erfahrungen mit den negativen Auswirkungen der Verbotspolitik sich nun in der privilegierten Position zur Nutzung der neuen legalen Märkte befinden und den größten Teil der Gewinne sichern.

Zudem sollte die Regulierung nicht nur auf die Verdrängung der illegalen Märkte hinwirken, sondern die illegalen Märkte vielmehr in die neuen legalen Märkte, wo dies möglich und sinnvoll ist, übernehmen. Oft sind marginalisierte Bevölkerungsgruppen auf den Verkauf von Cannabis als wichtige Einkommensquelle angewiesen, was die tieferen strukturellen Ungleichheiten in der Gesellschaft widerspiegelt. Die ersten zu beobachtenden Trends auf den neuen Cannabismärkten verdeutlichen jedoch die bestehende Gefahr, dass gerade benachteiligte Bevölkerungsgruppen nicht vom legalen Verkauf profitieren werden.³ Die Legalisierung muss von vornherein gezielte Maßnahmen zur Schaffung von Chancengleichheit enthalten; ansonsten werden sich Kräfte am Markt ohne jegliches Interesse

2 Maghsoudi, N. et al (2020) How Diverse is Canada's Legal Cannabis Industry? Examining Race and Gender of its Executives and Directors, Centre on Drug Policy Evaluation. <https://cdpe.org/publication/how-diverse-is-canadas-legal-cannabis-industry-examining-race-and-gender-of-its-executives-and-directors/>

3 Siehe vorherige Fußnote.

an sozialer Gerechtigkeit durchsetzen. Die im Zuge der Prohibition diskriminierten und kriminalisierten Menschen würden ohne die Etablierung solcher Maßnahmen vom legalen Markt ausgeschlossen werden.

Die Regulierung sollte auch auf die Vermeidung jener Risiken, die durch politische Einflussnahme von marktdominierenden Unternehmen entstehen, abzielen (siehe **Kapitel 3b**). Kleine Unternehmen – die in der Regel zu den Begünstigten von Maßnahmen für Chancengleichheit gehören würden – haben es unter Umständen bei der Etablierung auf neuen Märkten schwer. Sie können kaum mit den Skaleneffekten, der Markterfahrung und den juristischen, finanziellen und lobbyistischen Ressourcen größerer, etablierter Unternehmen konkurrieren. Die Förderung des Marktzugangs für kleinere Unternehmen ist daher nicht nur für die Schaffung von Chancengleichheit und sozialer Gerechtigkeit wünschenswert, sondern ist auch zur Gewährleistung eines vielfältigen Marktes sowie zum Einschränken der Lobbymacht marktdominierender Konzerne erstrebenswert. Diese Grundsätze sind auf die gesamte Lieferkette anwendbar, wozu auch die Produktionsphase gehört; leider zeigen sich hier in einigen der neuen Cannabisbranchen bereits Anzeichen einer problematischen politischen Einflussnahme, v. a. fällt dies in Kanada auf. Die hier vorgestellten Empfehlungen für Maßnahmen zur Schaffung von Chancengleichheit werden zwar im Kontext des Verkaufs erörtert, sind jedoch von allgemeiner Bedeutung und sind als Grundsätze und Maßnahmen für die Regulierung der gesamten Lieferkette zu verstehen.

Feststellen unverhältnismäßiger Benachteiligung⁴

Wenn in US-Bundesstaaten im Zuge der Legalisierung die Umsetzung von Maßnahmen für Chancengleichheit angestrebt wird, müssen zunächst die davon potenziell profitierenden Personen oder Bevölkerungsgruppen ermittelt werden, d. h., wer durch die repressive Gesetzeslage und deren Durchsetzung unverhältnismäßig benachteiligt wurde. In den USA wird die Ermittlung benachteiligter Bevölkerungsgruppen durch folgende Regelung erschwert: Es kann verfassungswidrig sein, die Benachteiligung einer Person aufgrund ihrer *Race* zu

⁴ Übernommen und bearbeitet aus: Slade, H. (2020) *Altered States: Cannabis Regulation in Canada*, Transform Drug Policy Foundation

bestimmen, was bspw. bei der Einführung von Quoten der Fall wäre. Ende des Jahres 2019 wurde ein Versuch, *Race* berücksichtigende Quoten für den medizinischen Cannabismarkt einzuführen, von Richtern in Ohio abgelehnt.⁵ Für die Konzeption der Maßnahmen zur Schaffung von Chancengleichheit wurden zur Bestimmung unverhältnismäßiger Benachteiligung daher komplexe Definitionen mit einer Reihe an geeigneten Kriterien entwickelt.

Eine Möglichkeit zur Anerkennung unverhältnismäßig benachteiligter Personen besteht darin, sie als wegen Cannabisdelikten verhaftete Personen zu definieren. In Illinois bspw. gehören zu den Anwendern von Maßnahmen für Chancengleichheit auch Unternehmen mit einem überwiegendem Anteil an Personal, das zuvor wegen Cannabisdelikten verhaftet wurde und jetzt einen Anspruch auf die Tilgung von Vorstrafen hat; oder von denen ein enges Familienmitglied einen Anspruch auf Tilgung der Vorstrafen hat (das Thema Tilgung wird in **Kapitel 3a** näher diskutiert). Unternehmen mit einem Anteil von 51 % von in der Vergangenheit wegen Cannabisdelikten verhafteten Vollzeitbeschäftigten kommen ebenfalls im Sinne der Maßnahmen für Chancengleichheit infrage. Eigentümer oder Geschäftsführer dieser Unternehmen können allerdings auch Personen ohne Erfahrung mit unverhältnismäßiger Benachteiligung durch Kriminalisierung sein. Überdies müssen die Unternehmen diese Kriterien nur am Tag der Antragstellung erfüllen, sodass eine spätere Reduzierung des Anteils der unverhältnismäßig benachteiligten Mitarbeitenden nicht verhindert werden kann.⁶ Dies wirft wichtige Fragen über die Gestaltung einer sinnvollen Umsetzung von Maßnahmen für Chancengleichheit auf.

Die meisten US-Bundesstaaten mit Maßnahmen zur Schaffung von Chancengleichheit verwenden eine relativ weit gefasste Definition von unverhältnismäßiger Benachteiligung. Der Wohnsitz (in der Regel in fünf der letzten zehn Jahre) in einer „unverhältnismäßig benachteiligten Gegend“ ist die häufigste Voraussetzung für den Anspruch auf Maßnahmen zum Ausgleich struktureller Ungleichheit.⁷ Unverhältnismäßige Benachteiligung entsteht nicht nur durch Verhaftung oder Verurteilung einer Person, sondern

5 Borchardt, J. (2019), Ohio medical marijuana: Minority quota for dispensary licenses struck down, Cincinnati.com 15th December. <https://eu.cincinnati.com/story/news/2019/11/07/ohio-medical-marijuana-minority-quota-dispensary-licenses-struck-down/252134700/>

6 Ein Unternehmen braucht mindestens zehn Vollzeitbeschäftigte, um sich auf der Basis von 51 % an Beschäftigten, welche die Kriterien erfüllen, qualifizieren zu können (wobei die geschäftsführende Person mit eingerechnet werden darf). Eine weitere Möglichkeit, sich als Antragssteller im Bereich der Förderung sozialer Gerechtigkeit zu qualifizieren, ist der Wohnsitz in einem „unverhältnismäßig stark betroffenen Gebiet“ (entweder durch 51 % der Beschäftigten oder 51 % der Eigentümer). Siehe: Illinois General Assembly (2019) House Bill 1438, Section 1-10, Definitions, Page 14. <http://www.iga.gov/legislation/publicacts/101/PDF/101-0027.pdf>; Illinois Department of Agriculture (Undatiert) Adult Use Cannabis Social Equity Applicant FAQ. <https://idfpr.illinois.gov/Forms/AUC/Cannabis%20Loan%20FAQs.pdf>

7 Siehe bspw. die Leitlinien von Massachusetts und Illinois: Illinois Department of Commerce & Economic Opportunity (Undatiert) Illinois Adult-Use Cannabis and Social Equity. <https://idfpr.illinois.gov/Forms/AUC/Cannabis%20Loan%20FAQs.pdf>; Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Undatiert) Guidance for Identifying Areas of Disproportionate Impact. <https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/Guidance-for-Identifying-Areas-of-Disproportionate-Impact.pdf>

kommt bspw. auch durch größtenteils mit Racial Profiling und Vorurteilen über bestimmte Gegenden zusammenhängenden Straßenkontrollen zum Vorschein. Zudem sind die Beziehungen zwischen den Strafverfolgungsbehörden und vielen Bevölkerungsgruppen teilweise aufgrund der Umsetzung der Drogengesetze geschädigt worden. Wenngleich die Maßnahmen auf spezifische Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sind, kann man aber auch aufgrund einer persönlichen Benachteiligung Anspruch auf die Förderung haben, selbst wenn man nicht aus einer bestimmten, unverhältnismäßig benachteiligten Bevölkerungsgruppe stammt. Bspw. wird in San Francisco verlangt, dass Einzelpersonen drei von sechs Bedingungen für den Anspruch auf Maßnahmen zum Ausgleich struktureller Ungleichheit erfüllen müssen: ein unterhalb von 80 % des lokalen Durchschnitts liegendes Haushaltseinkommen; eine frühere Verhaftung im Zusammenhang mit Cannabis; eine frühere Verhaftung eines Familienmitglieds im Zusammenhang mit Cannabis; Verlust der Wohnung nach 1995 durch Zwangsräumung, Zwangsversteigerung oder Streichung von Sozialhilfe; fünf Jahre lang Schulbesuch in einer benachteiligten Gegend; oder mindestens fünf Jahre lang in einer Ortschaft gelebt haben, in der mindestens 17 % der Haushalte „ein Einkommen an oder unter der bundesstaatlichen Armutsgrenze“ hatten.⁸

In Massachusetts erfolgt die Ermittlung der unverhältnismäßig benachteiligten Gegenden auf der Grundlage einer (von der Massachusetts Cannabis Control Commission in Auftrag gegebenen) Studie, in der die Auswirkungen von Verhaftungen im Zusammenhang mit Drogen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen untersucht wurden. Die Benachteiligungen wurden in eine Rangordnung eingestuft und die Ortschaften anhand von Indikatoren wie Verhaftungsraten im Zusammenhang mit Cannabis, Armutsstatistiken und Arbeitslosenquoten bewertet. Anhand dieser Kriterien wurden infrage kommende Ortschaften für die Maßnahmen zum Ausgleich struktureller Ungleichheit ausgewählt.⁹ In Illinois enthält die *House Bill 1438* detaillierte Kriterien, anhand derer das niedrige Einkommen in einer Ortschaft gemessen werden kann. Eine „unverhältnismäßig benachteiligte Gegend“ ist definiert als ein Gebiet mit einer Armutsquote von mindestens 20 %; 75 % oder mehr an der bundesweiten Maßnahme für kostenloses Essen teilnehmenden Kindern; mindestens 20 % der Haushalte erhalten Unterstützung im Rahmen des Supplemental Nutrition Assistance Program (eine nationale Maßnahme zur Unterstützung einkommensschwacher Familien in den USA, zur Gewährleistung einer vollwertigen Ernährung werden den Menschen Essensmarken für bestimmte

8 San Francisco Office of Cannabis (Undatiert) Equity Applicant: Equity Conditions.
<https://officeofcannabis.sfgov.org/equity/applicant>

9 Gettman, J.B. (2017) The Impact of Drug and Marijuana Arrests on Local Communities.
<https://masscannabiscontrol.com/wp-content/uploads/2017/12/Impact-of-Drug-and-Marijuana-Arrests-on-Local-Communities-in-Massachusetts.pdf>. Siehe auch: Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Undatiert) Guidance for Identifying Areas of Disproportionate Impact.

Lebensmittel ausgestellt); oder mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von mehr als 120 % des nationalen Durchschnitts. Die Ortschaft muss jedoch nicht nur mindestens eines dieser Kriterien erfüllen, sondern auch „hohe Anteile an Verhaftungen, Verurteilungen und Inhaftierungen“ im Zusammenhang mit Cannabis aufweisen.¹⁰ Es wird nicht näher definiert, was unter „hohen Anteilen“ zu verstehen ist. Somit existiert weiterhin etwas Unklarheit bzgl. der Definition einer unverhältnismäßig benachteiligten Gegend.

Einige US-Bundesstaaten stützen sich bei der Feststellung einer unverhältnismäßigen Benachteiligung nicht direkt auf die Folgen der Strafverfolgung von Cannabis. In Colorado bspw. wird lediglich vorausgesetzt, dass Personen in den letzten zehn Jahren mindestens fünf Jahre lang in „einkommensschwachen Gegenden“ gemäß der Definition des Office of Economic Development (Amt für wirtschaftliche Entwicklung) gelebt haben müssen.¹¹ Obwohl einkommensschwache Gegenden wahrscheinlich auch unverhältnismäßig stark von der Cannabis-Strafverfolgung betroffen waren, ist der Zusammenhang nicht zwangsläufig vorhanden. Deshalb wird in Illinois bei der Bestimmung von Gegenden sowohl ein niedriges Einkommen als auch eine zuvor hohe Zahl von Verhaftungen vorausgesetzt. Die vom US-Bundesstaat Massachusetts durchgeführten Studien sind ein guter Maßstab für das Verständnis der Auswirkungen der Prohibition auf bestimmte Bevölkerungsgruppen. Künftig sollten Länder bei der Implementierung einer Cannabislegalisierung einen ähnlich systematischen Ansatz zur möglichst effektiven Unterstützung von Maßnahmen zum Ausgleich struktureller Ungleichheit wählen.

Nachdem Gruppen mit Bedarf zur Förderung des Marktzugangs durch Verkaufsregulierungen festgelegt wurden, stellt sich die Frage nach den konkreten Maßnahmen zur Realisierung dieses Ziels. Es gibt verschiedene Einstiegshürden für kleine Unternehmen oder Personen mit Anspruch auf Förderung zum Ausgleich struktureller Ungleichheit; im Gegensatz zu größeren Unternehmen sind diese Hürden für kleine Unternehmen schwer zu überwinden. Es kann sich hierbei um rechtliche, finanzielle oder technische Hürden handeln. In jedem Fall können unterschiedliche Maßnahmen zu ihrem Abbau und zur Vereinfachung des Zugangs zur Industrie von den zuständigen Akteuren eingeführt werden. Diese lassen sich grob in die folgenden Bereiche unterteilen:

¹⁰ Illinois General Assembly (2019) House Bill 1438, Section 1-10, Definitions, Page 9-10. <http://www.ilga.gov/legislation/publicacts/101/PDF/101-0027.pdf>.

¹¹ Mitchell, T. (2019) Colorado Reviews New Social Equity Marijuana Business Licenses, Westworld 16th September. <https://www.westword.com/marijuana/colorado-setting-aside-marijuana-business-licenses-for-social-equity-11483633>

- **Gerechte Vergabe von Lizenzen:** Eine gewisse Anzahl an Lizenzen oder eine Klasse/Gruppierung an Lizenzen können einer bestimmten Personengruppe zugewiesen werden. Die Begrenzung der Lizenzen pro Antragsteller kann bei der Förderung des Zugangs für kleinere Unternehmen helfen. Bei der Zulassung können Antragsteller auch unter Berücksichtigung von Diversitätskriterien oder ihres Status als Antragsteller im Bereich der Förderung zum Ausgleich struktureller Ungleichheit bevorzugt werden.
- **Beseitigung rechtlicher Hürden:** Einige Zulassungsvoraussetzungen oder gesetzliche Auflagen können für kleinere Unternehmen aus Kosten- oder Kapazitätsgründen oder aus Gründen im Zusammenhang fehlender Erfahrung schwieriger zu erfüllen sein. Diese Anforderungen können gut gemeint oder wichtige Mechanismen zum Schutz der Öffentlichen Gesundheit bzw. zur Verwirklichung anderer legitimer Regulierungsziele darstellen; aber im Hinblick auf die Verwirklichung von Maßnahmen für Chancengleichheit können solche Anforderungen mit Kosten verbunden sein. Die Politik sollte daher die Auswirkungen gesetzlicher Vorschriften auf den Marktzugang sorgfältig abwägen, kontrollieren und evaluieren, um ein Gleichgewicht zwischen den Kernzielen der Regulierung herzustellen.
- **Finanzielle Unterstützung:** Gebühren (insbesondere für Lizenzen) können für Antragstellende mit Anspruch auf Förderung zum Zweck des Ziels der Chancengleichheit entweder ermäßigt oder erlassen werden. Des Weiteren können finanzielle Unterstützungsleistungen in Form von zinslosen Darlehen zur Deckung der anfänglichen Kosten für die Existenzgründung bereitgestellt werden.
- **Fortbildung und fachliche Unterstützung:** Werden benötigt, damit sich interessierte Personen in einem anspruchsvollen neuen Geschäftsumfeld behaupten können. Einerseits können sich diese Maßnahmen an diejenigen richten, die eine Beschäftigung in der Branche anstreben. Andererseits können sie sich auch an diejenigen richten, die ein eigenes Unternehmen führen wollen.

An dieser Stelle soll angemerkt werden, dass solche Maßnahmen auf der Ebene der Produktion genauso wichtig sind. Bei der Herstellung und Zubereitung von Cannabisprodukten nach einem gesetzlich vorgeschriebenen Standard gibt es potenziell sogar größere technische und rechtliche Hürden, sodass weitere Maßnahmen zur Unterstützung erforderlich sein werden.

Eine größere Herausforderung ist vermutlich die Übertragung dieses Ansatzes von einem privatwirtschaftlichen System (wie es in den US-Bundesstaaten existiert) auf ein Modell, in dem Teile des Marktes ausschließlich unter staatlicher Kontrolle stehen. In einem Borland-Modell (siehe [Abschnitt 1](#)) mit stärkerer staatlicher Kontrolle ist der Zugang für private Akteure auf der Ebene der Produktion und des Einzelhandels erlaubt; in Uruguay wird ein solches Modell bspw. genutzt. In solchen Fällen könnten wie in den USA entwickelte Maßnahmen zum Ausgleich struktureller Ungleichheit theoretisch bis zu einem gewissen Grad implementiert werden. In kanadischen Provinzen wie Nova Scotia und Quebec, in denen nur staatlich geführte Einzelhandelsgeschäfte erlaubt sind, ist es für private Unternehmen nicht möglich als Verkäufer aufzutreten – was die Marktbeteiligung von kleinen Unternehmen oder Personen mit Anspruch auf Maßnahmen für Chancengleichheit ausschließt. Natürlich können sich jene Antragsteller immer noch um eine Beschäftigung in diesen staatlich geführten Cannabisgeschäften bemühen; dort können sie z. B. auch Laden-Manager werden. Es könnten gerechte Einstellungsverfahren etabliert werden, um die Beteiligung von unverhältnismäßig benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten. Die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Schaffung von Chancengleichheit ist v. a. auf eines zurückzuführen: die Möglichkeit, ein eigenes Cannabisgeschäft gewinnbringend zu etablieren. Im Rahmen eines Regulierungsmodells mit stärkerer staatlicher Kontrolle ist dies eindeutig nicht möglich. Eine Mischung aus beiden Modellen wird bspw. in der Provinz British Columbia umgesetzt. In British Columbia sind sowohl private als auch staatliche Geschäfte erlaubt. Es muss aber mehr über die Förderung von Maßnahmen für Chancengleichheit nachgedacht werden, wenn der Staat der alleinige Einzelhändler ist. Etwa ein „Franchise“-Modell erlaubt, dass der Staat der alleinige Eigentümer der Geschäfte bleibt und somit zwar die

Kontrolle über Kapital und Standorte behält, aber der tägliche Betrieb Menschen mit Anspruch auf Förderung zum Ausgleich struktureller Ungleichheiten überlassen wird. Ein solches Modell könnte viele der Hürden abbauen, mit denen Antragsteller im Kontext der Gründung eines Unternehmens derzeit konfrontiert sind (siehe unten).

Gerechte Lizenzvergabe

Die Gesetzgeber bzw. Behörden bestimmen die Anzahl der verfügbaren Lizenzen sowie die Vergabekriterien der Zulassung.¹² Dies sind wichtige Mechanismen zur Beeinflussung der Marktstruktur und der Förderung eines vielfältigen Marktes. So wird bspw. in Nevada die Unternehmensdiversität im Zulassungsverfahren eingestuft und bewertet. In Illinois bekommen „Menschen mit Anspruch auf Förderungen im Rahmen von Maßnahmen für Chancengleichheit“ bereits im Zulassungsverfahren ein Fünftel der zu erreichenden Punktzahl für diesen besonderen Status gutgeschrieben.¹³ Auf diese Weise können politisch Verantwortliche die Wettbewerbsbedingungen etwas angleichen und Gerechtigkeit und Vielfalt als wichtige Faktoren für die Zulassung festschreiben. Wenn der „Anspruch auf Maßnahmen für Chancengleichheit“ jedoch nur eine Kategorie in einem Bewertungssystem mit vielen verschiedenen Kriterien ist, kann sie durch andere Kategorien überschattet werden und an Bedeutung verlieren. So müssen bspw. die zuständigen Behörden in Nevada eine Person auch danach bewerten, ob sie zuvor ein Unternehmen geführt hat oder nicht.¹⁴ Bei Personen aus unverhältnismäßig benachteiligten Ortschaften oder sogar bei wegen Cannabisdelikten verurteilten Personen ist die Wahrscheinlichkeit, zuvor ein Unternehmen geführt zu haben, jedoch gering. Ein alternativer Ansatz könnte daher die Vergabe von Lizenzen über ein Losverfahren sein – wodurch Menschen mit Anspruch

-
- 12 Government of Nevada (Undatiert) Formular für den Lizenzantrag, ein Beispiel wird bereitgestellt: [https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnv.gov/Content/FAQs/Score%20Sheet%20-%20Organizational%20Structure%20\(Identified\).pdf](https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnv.gov/Content/FAQs/Score%20Sheet%20-%20Organizational%20Structure%20(Identified).pdf)
 - 13 Illinois Department of Financial and Professional Regulation (Undatiert) Informationen zur Lizenzbeantragung: https://www.idfpr.com/FAQ/AUC/FAQ%20-%20Adult%20use%20license%20for%20new%20dispensing%20organizations_.pdf; Illinois Department of Commerce & Economic Opportunity (Undatiert) Illinois Adult-Use Cannabis and Social Equity. <https://www2.illinois.gov/dceo/Pages/CannabisEquity.aspx>
 - 14 Government of Nevada (Undatiert) Formular für den Lizenzantrag, ein Beispiel wird bereitgestellt: [https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnv.gov/Content/FAQs/Score%20Sheet%20-%20Organizational%20Structure%20\(Identified\).pdf](https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnv.gov/Content/FAQs/Score%20Sheet%20-%20Organizational%20Structure%20(Identified).pdf)

auf Förderungen zum Ausgleich struktureller Ungleichheit nicht aufgrund fehlender unternehmerischer Erfahrungen diskriminiert werden würden (allerdings werden ihre Bewerbungschancen aber durch den Anspruch auf die Förderungen auch nicht begünstigt). Dies kann jedoch zu anderen Herausforderungen für die Regulierung führen, wie in Ontario beobachtet werden konnte. Dort verhinderte die Einführung eines Losverfahrens die vorrangige Vergabe von Lizenzen an Personen mit den überzeugendsten und stabilsten Geschäftsmodellen.¹⁵ Beim Versuch, angemessene Wettbewerbsbedingungen zur Unterstützung von historisch benachteiligten Personen oder Bevölkerungsgruppen zu etablieren, muss ein Gleichgewicht zwischen einem aufgrund bestimmter Auswahlkriterien zwangsläufig diskriminierenden Verfahren gefunden werden. Dieser Aspekt wird im weiteren Verlauf des Kapitels näher beleuchtet.

Die Vergabe von „Punkten“ für den Ausgleich struktureller Ungleichheit kann zudem durch die vorrangige Prüfung von Lizenzanträgen, die von Menschen mit Anspruch auf Förderungen zum Zweck der Chancengleichheit gestellt werden, beinhalten. Diese Maßnahme wurde bspw. in Massachusetts umgesetzt.¹⁶ Für die im Jahr 2020 eingeführten Vertriebslizenzen hat Massachusetts für die ausschließliche Prüfung von Anträgen von Menschen mit Anspruch auf Förderungen zum Ausgleich struktureller Ungleichheit einen Zeitraum von zwei Jahren festgelegt.¹⁷ Solche Regelungen sind eindeutig sinnvoll, um bestimmten Unternehmen die Marktabtastung zu ermöglichen. Gleichzeitig können sie zu Spannungen mit anderen wirtschaftlichen Akteuren führen. Ein ähnliches System wurde in der Stadt Cambridge (Massachusetts) eingeführt, wo zunächst für einen Zeitraum von zwei Jahren nur Lizenzen an sogenannte „*Economic Empowerment*“-Bewerber erteilt wurden. Dies wurde jedoch von einem nicht in diese Kategorie

15 Slade, H. (2020) Capturing the market, Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD, p14. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

16 Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Undatiert) Guidance for Equity Provisions. https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/200825_Guidance_on_Equity_Programs.pdf

17 Hanson, M. (2020) Massachusetts marijuana delivery license applications on track to launch in May, reserved for economic empowerment and social equity applicants, Mass Live 7/5/20. <https://www.masslive.com/marijuana/2020/05/massachusetts-marijuana-delivery-license-applications-on-track-to-launch-in-may-reserved-for-economic-empowerment-and-social-equity-applicants.html>

fallenden Antragsteller rechtlich angefochten, in der Erwartung, sein Geschäft auf den Verkauf von nichtmedizinischem Cannabis ausweiten zu können. Allerdings hatte er die Mitteilung erhalten, ohne den vorrangigen Status aufgrund historischer unverhältnismäßiger Benachteiligung vorerst warten zu müssen. Zunächst war die Klage erfolgreich, jedoch wurde sie im April 2020 von einem Berufungsgericht zurückgewiesen.¹⁸

Maßnahmen zur Schaffung von Chancengleichheit können eine Alternative sein, um Unternehmen zur Förderung von Vielfalt (Diversity) innerhalb ihres Betriebes zu verpflichten. In Michigan verlangt die Marijuana Regulatory Agency (Regulierungsbehörde für Cannabis) von allen Bewerbern auf Lizenzen einen Plan, der eine „Strategie zur Förderung der Partizipation von unverhältnismäßig durch die Cannabisprohibition und -strafverfolgung benachteiligten Bevölkerungsgruppen und zur positiven Auswirkung auf diese Gruppen“¹⁹ darlegen muss. Wie erfolgreich diese Auflage letztlich in der Praxis sein wird, ist noch unklar. Sie kann zwar den Anteil in der unteren Personalebene verbessern, trägt aber wenig zur allgemeinen Erleichterung bei der Lizenzbeantragung bei. Es gibt die Befürchtung, dass privilegierte Antragstellende die Ressourcen zur Umgehung der Kriterien eines solchen Plans haben könnten und somit Marktzugang erhalten, ohne wirklich hinter den Zielen des Plans zu stehen.

Im Gegensatz zu vielen US-Bundesstaaten wurden in Kanada zwar keine Maßnahmen für Chancengleichheit umgesetzt, allerdings gab es in einigen Territorien den Versuch, die Interessen der Indigenen Bevölkerung bei der Lizenzvergabe zu schützen und zu stärken.²⁰ Dies geschah im Allgemeinen durch sogenannte

18 Levy, M. (2020) Appeals court judge smacks down an injunction, good news for city's favoring of small pot sellers, Cambridge Day 24th April.

<http://www.cambridgeday.com/2020/04/24/appeals-court-judge-smacks-down-an-injunction-good-news-for-citys-favoring-of-small-pot-sellers/>

19 Government of Michigan (2019) Michigan's Marijuana Regulatory Agency Releases Emergency Rules.

<https://www.michigan.gov/marijuana/0,9306,7-386-89871-501189--,00.html>

20 In diesem Zusammenhang ist „Indigene Bevölkerung“ (“Indigenous peoples”) eine Sammelbezeichnung für die ersten Einwohner Nordamerikas und deren Nachkommen. Die kanadische Regierung erklärt: “The Canadian Constitution recognizes three groups of Aboriginal peoples: Indians (more commonly referred to as First Nations), Inuit and Métis.” Die Gesetze der Provinzen verwenden verschiedene Begriffe, um auf bestimmte Gruppen zu verweisen und in diesem Abschnitt wird die in den Gesetzen und Bestimmungen der Provinzen verwendete Terminologie und Verordnungen übernommen. Siehe: Government of Canada (Undatiert) Indigenous peoples and communities. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100013785/1529102490303>

„Schutzkompetenzen“, womit Bestimmungen gemeint sind, über die Indigenen Gemeinschaften auf ihrem Land das Recht eingeräumt wird, die Lizenzerteilung zu verweigern. So dürfen bspw. in Alberta Einzelhandelslizenzen in einem „Indian reserve“ (Bereiche die den First Nations vorbehalten sind) nicht ohne Zustimmung des jeweiligen Rates (auf Land von Métis-Siedlungen nur mit Zustimmung des Siedlungsrates) erteilt werden.²¹ In British Columbia muss die Indigene Bevölkerung erst die Lizenzierung eines Cannabis-Einzelhandels der zuständigen Behörde (Liquor and Cannabis Regulation Branch) empfehlen, bevor die Behörde die Lizenzerteilung für ein Indigenes Gebiet in Betracht ziehen kann. Durch die Empfehlung ist die Behörde zwar nicht zur Erteilung einer Lizenz verpflichtet, das Verfahren verhindert jedoch die Genehmigung unerwünschter Geschäfte.²² Ebenso sind die Indigenen Bevölkerungsgruppen Saskatchewan rechtlich befugt, Einzelhandelsgeschäfte in einem Reservat zu verbieten.²³ Ontario hingegen ist noch einen Schritt weitergegangen: Die Gesetzgebung von Ontario ermöglicht es Indigenen Gemeinschaften in ihren Reservaten die grundsätzliche Ablehnung von Anträgen für Einzelhandelsgeschäften zu beantragen.²⁴ Jedoch wurde in der Provinz auch versucht, Indigenen Personen die Teilnahme am Markt durch konkrete Maßnahmen zu erleichtern. So vergaben die zuständigen Behörden in Ontario 26 Einzelhandelslizenzen speziell für First Nations-Reservate, und das zu einer Zeit als nur eine begrenzte Anzahl von Lizenzen verfügbar waren.²⁵

Die Begrenzung der Anzahl der Lizenzen pro Antragsteller kann auch ein wichtiges Mittel zur Beschränkung der Dominanz größerer Unternehmen und zur Minderung der Gefahr unverhältnismäßigen Einflussnahme auf die Gesetzgebung durch marktdominierende

21 Province of Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s105(2). http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf

22 Province of British Columbia (Undatiert) Cannabis Retail Store Licence. <https://justice.gov.bc.ca/cannabislicensing/policy-document/cannabis-retail-licence>; British Columbia (2018). Cannabis Control and Licensing Act. s33(1). <http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/18029>

23 Saskatchewan (2018) The Cannabis Control (Saskatchewan) Regulations, s3-16. <https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan>

24 Government of Ontario (2018) Cannabis Licence Act, 2018, S.O. 2018, c.12, Sched. 2, s43(1). <https://www.ontario.ca/laws/statute/18c12>

25 Alcohol and Gaming Commission of Ontario (2019) Stores on First Nations Reserves. <https://www.agco.ca/cannabis/stores-first-nations-reserves>

Unternehmen sein (im Unterschied dazu kann die Begrenzung der Anzahl der insgesamt verfügbaren Lizenzen die Bemühungen zur Schaffung von Chancengleichheit behindern).²⁶ So dürfen bspw. in Alberta, Kanada, Einzelpersonen oder „Gruppen von Personen“ zu keinem Zeitpunkt mehr als 15 % aller Lizenzen besitzen.²⁷ In den US-Bundesstaaten Washington und Massachusetts dürfen Einzelhändler nur bis zu drei Lizenzen besitzen.²⁸ Unternehmen werden durch das Aufkaufen anderer Unternehmen oder durch die Einreichung von Lizenzanträgen im Namen von Tochtergesellschaften versuchen, solche Vorschriften zu umgehen – diese Praxis ist kaum zu verhindern. Dies erfordert daher eine sorgfältige Überwachung und Kontrolle der finanziellen Interessen größerer Unternehmen durch die verantwortlichen Akteure. Die Begrenzung der Anzahl von Lizenzen pro Antragsteller ist eine wichtige grundlegende Maßnahme, um einen diverseren Markt zu schaffen.

Abbau rechtlicher Hürden

Eine gerechte Lizenzvergabe allein wird jedoch den Marktzugang für kleinere Unternehmen noch nicht erleichtern. Wenn weiterhin finanzielle oder technische Hürden bestehen oder andere gesetzliche Anforderungen zu hoch sind, wird die Marktetablierung für kleine Unternehmen weiterhin erschwert bleiben. Die Förderung des Marktzugangs bedingt daher die Nutzung aller der Politik zur Verfügung stehenden Instrumente. Wie im ersten Kapitel dieses Buches dargelegt, sollten die Förderung von sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit Hauptziele der Cannabispolitik sein. Es kann jedoch vorkommen, dass sich legitime, auf die Förderung anderer wichtiger Ziele fokussierte Regulierungsmaßnahmen direkt oder indirekt auf den Ausgleich struktureller Ungleichheit auswirken.

-
- 26 Joint Legislative Audit and Review Commission (2020) Report to the Governor and the General Assembly of Virginia: Key Considerations for Marijuana Legalization, Commonwealth of Virginia, p75. <http://jlarc.virginia.gov/pdfs/reports/Rpt542.pdf>
 - 27 Province of Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s106. http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf
 - 28 Washington State Liquor and Cannabis Board (Undatiert) Frequently Asked Questions about the Marijuana Rules. <https://lcb.wa.gov/mj/2015/faqs-rules>; Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Undatiert) Guidance on Types of Marijuana Establishment Licenses. <https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/Guidance-License-Types.pdf>

Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen diesen Hauptzielen ist von entscheidender Bedeutung. Dazu sind eine proaktive Analyse sowie die Überwachung und Evaluation der Auswirkungen politischer Maßnahmen mittels robuster Indikatoren für jedes Hauptziel erforderlich. Solch eine umfassende Prüfung der Wirksamkeit erkennt an, dass Ziele manchmal miteinander in Konflikt stehen können und daher Kompromisse zwischen den verschiedenen Interessengruppen nötig sind.

Andere potenzielle formale Hürden können sein: die Voraussetzung als Einzelperson vor der Lizenzerteilung ein Mietobjekt zu erwerben, die Voraussetzung einen Mindestbetrag an finanziellen Vermögenswerten nachzuweisen, ebenso wie die Voraussetzung, detaillierte technische Betriebs- und Sicherheitspläne vorzulegen.²⁹ Auch wenn diese Voraussetzungen nachvollziehbar sind (v. a. während der vorsichtigen Einführung eines neuen Marktes und die verantwortlichen Akteure unter intensiver politischer und öffentlicher Beobachtung Neuland betreten), sind viele dieser gesetzlichen Hürden für größere, etablierte Unternehmen viel leichter als für kleine Unternehmen zu überwinden, wodurch kleinere und neue Marktteilnehmer indirekt diskriminiert werden. Die Voraussetzung eines bestimmten Levels an Erfahrung im Einzelhandel ist ein Beispiel für die gesetzliche Verankerung solcher diskriminierenden Maßnahmen. Es sollte deshalb in Erwägung gezogen werden, an kleinere Unternehmen weniger strenge Anforderungen zu stellen oder über solche hinwegzusehen, wenn dadurch andere Ziele der Regulierung nicht wesentlich beeinflusst werden.

Auch hierbei müssen die jeweiligen Staaten auf der Grundlage der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen Abwägungen treffen. Es gibt weder eine richtige noch falsche Antwort, noch gibt es eine vollständige Liste potenziell diskriminierender gesetzlicher Anforderungen. Alle Anforderungen können kleinere Unternehmen bis zu einem gewissen Grad indirekt diskriminieren und die Lösung

²⁹ Joint Legislative Audit and Review Commission (2020) Report to the Governor and the General Assembly of Virginia: Key Considerations for Marijuana Legalization, Commonwealth of Virginia, p76.
<http://jlarc.virginia.gov/pdfs/reports/Rpt542.pdf>

kann nicht darin bestehen, überhaupt keine gesetzlichen Vorschriften durchzusetzen. Stattdessen sollte es als ein wichtiger Aspekt zur Prüfung der Wirksamkeit gesehen werden. Die Politik sollte an allen wichtigen Zielen gemessen werden und nicht nur an jenen, zu deren Durchsetzung sie den Willen hat.

Finanzielle Unterstützung

Bei der Gründung eines Unternehmens stellen finanzielle Hürden eine große Herausforderung dar. Dazu gehören operative Kosten wie die Beschaffung von Inventar, der Erwerb bzw. Miete von Immobilien, die Einstellung von Personal und die Einführung von Betriebsabläufen; aber auch regulatorische Kosten im Zusammenhang mit der Beantragung oder Erneuerung einer Lizenz. Wenn es keine Hilfestellungen für kleine Unternehmen und Menschen mit Anspruch auf Förderungen zur Schaffung von Chancengleichheit gibt, wird der Einzelhandelsmarkt wahrscheinlich mit größeren Unternehmen gesättigt werden – diese Unternehmen sind in der Lage die Anfangskosten dank größerem finanziellem Spielraum zu tragen.

Die zuständigen Behörden können diese Hürden durch verschiedene Unterstützungsmaßnahmen abbauen. In Bezug auf die regulatorischen Kosten kann dies mithilfe eines teilweisen oder vollständigen Erlasses der bei der Lizenzbeantragung anfallenden Kosten für bestimmte Antragstellende erreicht werden. So wird bspw. in Illinois unverhältnismäßig stark benachteiligten Ortschaften eine Ermäßigung der Lizenzgebühren von bis zu 50 % gewährt.³⁰ Dahingegen hat die Marijuana Regulatory Agency in Michigan die Lizenzgebühren in solchen Gebieten um bis zu 60 % gesenkt.³¹ Auch auf kommunaler Ebene wurden Maßnahmen ergriffen: In Portland

-
- 30** Hansen, C (2019) Illinois Lawmakers Approve Marijuana Legalization, US News 31st May. <https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2019-05-31/illinois-lawmakers-approve-marijuana-legalization>; Illinois Department of Commerce & Economic Opportunity (Undatiert) Illinois Adult-Use Cannabis and Social Equity. <https://www2.illinois.gov/dceo/Pages/CannabisEquity.aspx>; Government of Illinois (2019) Adult Use Cannabis Summary. https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary_of_HB_1438_The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf; Government of Illinois (2019) House Bill 1438 Illinois Cannabis Regulation and Tax Act, Article 7: Social Equity in the Cannabis Industry. <http://illinoiscannabisinfo.com/hb1438-article/>
- 31** Government of Michigan, Department of Licensing and Regulatory Affairs (2019) Michigan's Marijuana Regulatory Agency Announces Social Equity Program Expansion. https://www.michigan.gov/lara/0,4601,7-154-89334_79571_79784-508912--,00.html

(Oregon), wurde ein System eingeführt, das es kleinen Unternehmen mit einem Anteil von entweder 25 % wegen Cannabisdelikten vorbestraften Eigentümern oder 20 % wegen Cannabisdelikten vorbestraften Mitarbeitenden ermöglicht, Gebührenermäßigungen zu erhalten.³² Vollständige Gebührenbefreiungen gibt es in einigen Teilen der USA auf kommunaler Ebene.³³

Häufig werden die hohen Anfangskosten zur Existenzgründung durch Kredite finanziert. In den USA haben Unternehmen aufgrund der nach wie vor auf Bundesebene bestehenden Illegalität von Cannabis häufig keinen Zugang zu Bankkrediten. Der fehlende Zugang erschwert den Prozess der Unternehmensgründung. Dieses Fehlen von Bankdienstleistungen hat Berichten zufolge „fast jeden nicht wohlhabenden und nicht gut vernetzten Menschen davon abgehalten, in die am schnellsten wachsende Branche des Landes einzusteigen und von ihr zu profitieren“.³⁴ In Illinois wurde ein Ausgleich dessen durch eine in unverhältnismäßig benachteiligten Gegenden erhältliche Förderung für zinsgünstige Darlehen versucht – für diese Maßnahme wurden 30 Millionen Dollar zur Verfügung gestellt.³⁵ Ähnliche Maßnahmen gibt es in den meisten anderen US-Bundesstaaten nicht. Auch wenn sich das Problem der fehlenden Bankdienstleistungen auf US-Bundesstaaten beschränkt, wird die Bedeutsamkeit des Zugangs zu Startkapital für die Existenzgründung deutlich. Kleinere Unternehmen sind eher auf Kredite angewiesen, um anfängliche finanzielle Hürden zu überwinden. Die Verfügbarkeit von zinsgünstigen Darlehen trägt zum langfristigen Bestehen kleiner Unternehmen bei.

³² The City of Portland, Oregon (2018) Social Equity Program. <https://www.portlandoregon.gov/civic/article/69847>

³³ Siehe bspw. Government of Long Beach (Undatiert) Open an Equity Business. <http://www.longbeach.gov/citymanager/cannabis-information/cannabis-social-equity-program/open-an-equity-business/>

³⁴ Krane, K. (2018) Lack Of Cannabis Banking Hurts Average Small Business Owners, While Wealthy Entrepreneurs Flourish, Forbes 13th June. <https://www.forbes.com/sites/kriskrane/2018/06/13/marijuana-banking-constraints-disproportionately-harm-small-businesses/#675f41ce54ed>

³⁵ Hansen, C (2019) Illinois Lawmakers Approve Marijuana Legalization, US News 31st May. <https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2019-05-31/illinois-lawmakers-approve-marijuana-legalization>; Illinois Department of Commerce & Economic Opportunity (Undatiert) Illinois Adult-Use Cannabis and Social Equity. <https://www2.illinois.gov/dceo/Pages/CannabisEquity.aspx>; Government of Illinois (2019) Adult Use Cannabis Summary. https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary_of_HB_1438_The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf; Government of Illinois (2019) House Bill 1438 Illinois Cannabis Regulation and Tax Act, Article 7: Social Equity in the Cannabis Industry. <http://illinoiscannabisinfo.com/hb1438-article7/>

Fachliche und technische Unterstützung

Sollte ein Ziel der Marktregulierung die Erleichterung des Marktzugangs für jene Personengruppen sein, denen die Führung eines eigenen Unternehmens bisher nicht möglich gewesen ist, könnten außerdem die für einen effizient geführten Betrieb nötigen fachlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Kompetenzen eine erhebliche Hürde für den Markteintritt darstellen. Die Bereitstellung von fachlicher Unterstützung und Schulungen kann einen Beitrag zur Bewältigung dieser Herausforderungen leisten. In Massachusetts ist die Cannabis Control Commission „durch ein Gesetz des Bundesstaates ... damit beauftragt, die sinnvolle Beteiligung der von der vorherigen Cannabis-Strafverfolgung unverhältnismäßig stark benachteiligten Gemeinden an der Cannabisindustrie sicherzustellen“ sowie von „kleine[n] Unternehmen, die von Personen of Color, Frauen, Veteranen und Landwirten geführt werden“.³⁶ Die Cannabis Control Commission hat breit gefächerte, sich an alle Ebenen der Branche richtende Maßnahmen für Chancengleichheit implementiert – diese Maßnahmen richten sich an diejenigen, die selbst ein Unternehmen leiten wollen, an Personen, die auf der Suche nach einer Führungsposition sind sowie an Berufseinsteiger. Voraussetzung für den Anspruch auf Beteiligung an den Maßnahmen ist eine frühere Verurteilung wegen Drogendelikten (egal welcher Art), der Wohnsitz in einer unverhältnismäßig stark benachteiligten Ortschaft während fünf der letzten zehn Jahre oder der Ehepartner oder das Kind einer Person mit einer zurückliegenden Verurteilung zu sein. Als Maßnahmen werden Schulungen, fachliche Unterstützung und Mentoring zum Abbau der Einstiegshürden angeboten.³⁷ Diese Maßnahmen sind ein gutes Beispiel für die gelungene Umsetzung eines umfassenden und sinnvollen Ansatzes zur Förderung des Ausgleichs struktureller Ungleichheit auf dem Cannabismarkt.

³⁶ Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Undatiert) Guidance on Equitable Cannabis Policies for Municipalities. <https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/11/Municipal-Equity-Guidance-August-22-1.pdf>; Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Undatiert) Equity Programs. https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/200825_Guidance_on_Equity_Programs.pdf

³⁷ Siehe vorherige Fußnote.

In Los Angeles wurden außerdem Maßnahmen zur vorrangigen Antragsbearbeitung und Unternehmensförderung für unverhältnismäßig stark benachteiligte Personen implementiert.³⁸ Diese Maßnahmen wurden jedoch immens kritisiert, weil es Personen mit Anspruch auf Förderungen zum Ausgleich struktureller Ungleichheit auf einer „Warteliste auf unbestimmte Zeit“ stehen lässt, während „Schätzungen von Aktivisten zufolge offenbar weniger als 20 der 100 Unternehmen, die im Rahmen der Maßnahmen eine Lizenz erhalten sollen, Schwarzen Menschen gehören“.³⁹ Dies verdeutlicht, dass die Maßnahmen nicht nur gut gemeint sein dürfen, sondern auch effektiv umgesetzt werden müssen – da sonst die Gefahr besteht, dass sie den unverhältnismäßig benachteiligten Bevölkerungsgruppen kaum Unterstützung bieten. San Francisco hat einzigartige Maßnahmen eingeführt; dabei werden den Menschen mit Anspruch auf Förderungen mithilfe von sogenannten „Equity Incubators“ (Gründerzentren für Chancengleichheit) mietfreie Räumlichkeiten oder fachliche Unterstützung zur Verfügung gestellt.⁴⁰ Die Maßnahmen wurden jedoch ebenso immens kritisiert, wie sie gelobt wurden, da die Adressaten im Durchschnitt 18 bis 24 Monate auf den Zugang zu eben diesen Maßnahmen warten mussten; in dieser Zeit mussten sie unter Umständen teure Gewerbemieten zahlen.⁴¹

Anforderungen an das Verkaufspersonal

Die Anforderungen an das Verkaufspersonal im Cannabis-Einzelhandel könnten größtenteils den derzeit für Tabak und Alkohol geltenden Anforderungen entsprechen, die Lehren aus den Erfolgen und Mängeln dieser Regelungen sollten jedoch die Schaffung eines von Anfang an robusteren und wirksameren Systems ermöglichen.

³⁸ City of Los Angeles Department of Cannabis Regulation (2019) Social Equity Program. https://codelibrary.amlegal.com/codes/los_angeles/latest/lamc/0-0-0-312273

³⁹ Levin, S. (2020) 'This was supposed to be reparations': Why is LA's cannabis industry devastating black entrepreneurs? The Guardian 3rd February. <https://www.theguardian.com/us-news/2020/feb/03/this-was-supposed-to-be-reparations-why-is-las-cannabis-industry-devastating-black-entrepreneurs>

⁴⁰ Lekhtman, A. (2019) Finally: A Black-Owned, Equity-Program Cannabis Dispensary in San Francisco, Filter 12th December. <https://filtermag.org/san-francisco-black-equity-marijuana/>

⁴¹ Ruskin, Z. (2020) SF Cannabis Report Spells Trouble for Retail Hopefuls, SF Weekly 22nd January. <https://www.sfweekly.com/news/chemtales/sf-cannabis-report-spells-trouble-for-retail-hopefuls/>

Die gesetzlichen Vorschriften für den Verkauf von Cannabis sollten deshalb auf die folgenden wesentlichen Punkte abzielen:

- Förderung von Gesundheit und Wohlergehen sowie Minimierung von Schäden für Gebrauchende und die breite Öffentlichkeit
- Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Risiken im Zusammenhang mit Cannabis
- Kriminalität, Belästigung der Allgemeinheit und Störung der öffentlichen Ordnung verhindern

Die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele hängen von der Art der Verkaufsstelle ab (siehe **Kapitel 2l: Verkaufsstellen**). Störungen der öffentlichen Ordnung werden bspw. häufiger in Geschäften mit der Möglichkeit zum Gebrauch vor Ort auftreten als in reinen Verkaufsstellen ohne diese Gelegenheit. Daher müssen zusätzliche Gesundheits- und Sicherheitsaspekte in Geschäften mit der Möglichkeit zum Gebrauch vor Ort berücksichtigt werden. Trotz dieser Unterschiede werden im Folgenden die wichtigsten rechtlichen Herausforderungen und allgemeine Problemlösungsvorschläge vorgestellt.

Anschließend werden im nächsten Kapitel über den Cannabiskauf (**Kapitel 2h**) die Besonderheiten einiger der von Verkäufern einzuhaltenden und umzusetzenden Vorschriften behandelt.

Schulungen für verantwortungsvolle Kundenbetreuung

Das Verkaufspersonal für Cannabisprodukte hat die vielversprechende Möglichkeit, zur Reduzierung der im Zusammenhang mit Cannabisgebrauch stehenden sozialen oder gesundheitlichen Auswirkungen beizutragen und sollte deshalb zur Nutzung dieser Gelegenheit verpflichtet werden.

Die Hauptaufgabe des Verkaufspersonals sollte in der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften liegen, bspw. in der Durchsetzung von Altersbeschränkungen oder Verweigerung des Verkaufs von Cannabis an alkoholisierte Personen. Das Verkaufspersonal sollte

der Kundschaft als akkurate und seriöse Informationsquelle zu zahlreichen Themen mit Ratschlägen zur Seite stehen: bspw. zu schonenderen Gebrauchsmethoden, den Risiken des Fahrens unter Cannabiseinfluss und in der Frage nach einem Ansprechpartner für Hilfe oder Ratschläge, wenn eine Person (oder das Verkaufspersonal) bezüglich ihres Gebrauchs besorgt ist. Die von den Verkäufern bereitgestellten Informationen sollten die aus anderen Quellen stammenden Informationen ergänzen; dazu gehören Informationen auf Verpackungen und Aufstellern bzw. Aushängen im Geschäft.

Schulungen des Verkaufspersonals und der Geschäftsleitung über die Bedeutung von verantwortungsvollem Verkauf und was diesen ausmacht, sollte daher ein Kernelement eines Rechtsrahmens zur Regelung des Cannabisverkaufs bilden. Solche Schulungen können auf freiwilliger Basis durchgeführt werden – allerdings wäre einer konsequenten Umsetzung und der Einhaltung von Qualitätsstandards in jedem Fall besser gedient, wenn das Absolvieren solcher Fortbildungen zu einer Bedingung für den Erhalt einer Verkaufslizenz gemacht würde. Es gibt zudem Belege dafür, dass die Schulung von Verkaufspersonal zwar ein notwendiges Element des verantwortungsvollen Einzelhandels ist, aber allein Fortbildungen selten ausreichend sind. Vielmehr müssen Schulungen in umfassendere Maßnahmen eingebettet sein, die diverse Interessengruppen einbeziehen und die Verkaufsstellen, Gesundheitswesen, Polizei, Gewerbeaufsicht sowie die lokale Bevölkerung zusammenbringen.⁴² Vielen Ländern würden wir die standardmäßige Etablierung solch mehrteiliger Konzepte und ebenso das Abschließen der Maßnahmen als obligatorische Bedingung für den Erhalt von Verkaufslizenzen empfehlen.

Die *Responsible Beverage Service* (verantwortungsvoller Ausschank von Getränken, RBS) Schulung kann als Vorbild dafür dienen, wie das Personal zu einer verantwortungsvollen Kundenbetreuung im Cannabisverkauf angehalten werden kann. Eine erfolgreiche RBS-Schulung hat zum Ziel:

⁴² Public Health England (2016) The public health burden of alcohol and the effectiveness and cost-effectiveness of alcohol control policies: an evidence review, pp143-9.
<https://www.gov.uk/government/publications/the-public-health-burden-of-alcohol-evidence-review>

- Den Aufbau einer geeigneten Haltung gegenüber Alkoholgebrauch durch Aufklärung über dessen soziale und körperlichen Auswirkungen
- Die Vermittlung von Methoden zur Ausweiskontrolle sowie zur Erkennung von Anzeichen übermäßigen Alkoholgebrauchs und zur Verweigerung der Bedienung, falls erforderlich
- Management und Verkaufspersonal auf die drohenden Strafen bei Verstößen gegen gesetzliche Vorschriften aufmerksam zu machen.

Entsprechende Schulungsmaßnahmen für das Verkaufspersonal in Cannabisgeschäften sollten das Gleiche bezwecken. Bspw. in Colorado wurden Vorschriften für eine solche Schulung erlassen: Durch eine zufriedenstellende Absolvierung der von der staatlichen Lizenzbehörde anerkannten Schulungsmaßnahmen gelten Cannabiseinzelhändler zwei Jahre lang als „verantwortungsvoller Verkäufer“.⁴³ Ähnliche Maßnahmen wurden inzwischen auch in anderen US-Bundesstaaten eingeführt, u. a. wurde dies in Massachusetts implementiert. Dort sind alle Eigentümer, Manager und Angestellten im Cannabiseinzelhandel innerhalb von 90 Tagen nach ihrer Einstellung zum Besuch einer solchen Schulung verpflichtet. Das Personal muss mindestens acht Stunden der offiziellen Schulung absolvieren, zwei davon zum Thema verantwortungsvoller Verkauf. In Massachusetts müssen Schulungen für verantwortungsvollen Verkauf von Cannabis die folgenden Komponenten beinhalten:

- Auswirkungen von Cannabis auf den menschlichen Körper;
- Verhinderung von Weitergabe und Verkauf an minderjährige Personen;
- Einhaltung der Vorschriften zur Rückverfolgung der Ware vom Saatgut bis zum Verkauf;
- Einhaltung der nationalen Gesetze, spezifischen Regulierungen der Branche, kommunalen Vorschriften, und Weiteres.⁴⁴

⁴³ Colorado Senate Bill 13-283, p.2. <https://cdpsdocs.state.co.us/ccij/Resources/Leg/Mandates/SB13-283.pdf>

⁴⁴ Siehe bspw. Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (2019) Cannabis Control Commission To Open State Certification Process for Responsible Vendor Trainers July 17. <https://archives.lib.state.ma.us/bitstream/handle/2452/805611/on1044690756-2019-07-16.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
<https://masscannabiscontrol.com/responsible-vendor-training/>

Eine strengere Schulung ist für jene Verkäufer angebracht, die in Geschäften mit Möglichkeit zum Gebrauch vor Ort tätig sind und eher mit Kundschaft, die möglicherweise eine Beaufsichtigung oder Betreuung brauchen könnte, in Berührung kommen.

Eine Schulung zur Vermittlung von Kenntnissen über die Wirkungen verschiedener Cannabisprodukte und der verschiedenen Gebrauchsmethoden sollte ebenfalls vorgeschrieben werden. Außerdem sollte eine Schulung in Erster Hilfe sowie zum Umgang mit übermäßig berauschten Personen, die deshalb Hilfe benötigen oder in Not geraten, verpflichtend sein. Eine derartige Schulung gilt für Kneipen- oder Barpersonal, das häufig schlecht bezahlt und nur vorübergehend oder informell beschäftigt wird, als praktisch kaum umsetzbar. Diese Realität sollte jedoch nicht davon abhalten, dem Personal im Cannabis-Einzelhandel wenigstens eine Grundausbildung anzuordnen. Der Aufbau einer neuen Branche ermöglicht die Etablierung neuer Normen.

Das Festlegen der Schulungsinhalte für die Fortbildungen zum Cannabisverkauf ist relativ unkompliziert; allerdings stellt die Gewährleistung der Umsetzung der gelehrten Anforderungen eine größere Herausforderung dar. Die Bewältigung aller Schwierigkeiten im Zusammenhang mit einer sicheren oder verantwortungsvollen Abgabe durch gezielte Schulungen ist allerdings unwahrscheinlich. Deswegen ist ein gemeinschaftlicher Ansatz von entscheidender Bedeutung: Das Cannabisangebot steht in einem breiteren gesellschaftlichen Kontext; daher müssen zur Gewährleistung einer geeigneten Einzelhandelspraxis die Bedürfnisse und das Fachwissen mehrerer Interessengruppen eingebunden werden.

Onlinehandel

Viele Menschen können aus gesundheitlichen oder geografischen Gründen nicht ohne Weiteres zu den konventionellen Verkäufern gelangen. Daher ist der Onlinehandel zur Schaffung eines niedrigschwelligen Zugangs zum legalen Markt unerlässlich. Ohne Onlinehandel würden einige Gebraucher Anbieter ohne Lizenz

vorziehen, was entsprechend die Ziele der legalen Regulierung untergraben würde.

Es wird empfohlen, den Onlinehandel von Anfang an in einen gesetzlichen Rahmen zu integrieren, damit unregulierte, informelle Internethändler nicht die ansonsten entstehende Lücke füllen können – wie es in mehreren Staaten bereits geschehen ist. Wie weiter unten erörtert wird, könnte der Onlinehandel zu Beginn sogar wichtiger sein als der konventionelle, sich noch in der Entwicklung befindende Einzelhandel. Wir schlagen deshalb vor, dass ein solcher Internethandel so weit wie möglich versuchen sollte, die oben beschriebenen wichtigsten Vorteile des örtlichen Einzelhandels zu erhalten. Natürlich gibt es ohne den persönlichen Kontakt zusätzliche Herausforderungen. Daher müssen andere Methoden, bspw. zur Durchsetzung von Alterskontrollen und zum Bereitstellen von Informationen zur Schadensminimierung eingesetzt werden. Schlüsselemente der legalen Regulierung des Onlinehandels könnten sein:

- Geeignete Methoden zur Überprüfung des Alters zum Zeitpunkt des Kaufs, sowie die Verpflichtung zur Lieferung an einen namentlich genannten (und mit Lichtbildausweis/Unterschrift verifizierten) Käufer
- Bereitstellung von Informationen zur Risiko- und Schadensminimierung – Dies kann anhand von Kernbotschaften erfolgen, welche durch leicht zugängliche, ausführlichere Informationen auf der Verkaufsseite unterstützt werden. Die Kunden müssen bestätigen, dass sie diese Informationen zur Kenntnis genommen haben.
- Den Kunden ein Gespräch mit geschultem Personal und geschulten Gesundheitsberatern über Cannabis oder ihren Cannabisgebrauch ermöglichen. Diese Art der Beratung kann durch eine Live-Chat-Funktion auf der Webseite des Onlinehändlers möglich gemacht werden.
- Als Ausgangspunkt sollten für Onlinehändler dieselben strengen Zulassungsvorschriften wie für den konventionellen Verkauf gelten (obwohl einige Anpassungen zur Bewältigung der skizzierten Herausforderungen notwendig sein werden).

- Für einzelne Onlinehändler könnten Einschränkungen basierend auf der gesamten Verkaufsmenge oder auf Verkäufen in bestimmten geografischen Gebieten gelten. Eine Alternative dazu können staatlich geführte Online-Shops sein (in Kanada die Norm), da eine direktere Kontrolle ermöglicht wird und die übergeordneten Ziele der Regulierung gefördert werden.

Erkenntnisse aus Kanada deuten darauf hin, dass der Onlinehandel v. a. in der Anfangsphase des legalen Marktes wichtig ist, da viele der konventionellen Geschäfte noch nicht von Anfang an geöffnet haben können. Allerdings stellt sich mit der Zeit auch schon heraus, dass die Mehrheit der Gebraucher den Kauf in konventionellen Geschäften bevorzugt. Im Oktober 2018, unmittelbar nach der gesetzlichen Regulierung von Cannabis, wurden 43,4 % der Verkäufe online getätigt – im September des darauffolgenden Jahres war dieser Anteil auf weniger als 6 % gesunken. Ein Hauptgrund ist, dass im Oktober 2018 in einigen Provinzen Kanadas nur sehr wenige Einzelhandelsgeschäfte zugelassen waren, wodurch die Möglichkeit zum legalen Kauf stark eingeschränkt war.

h Kauf

Herausforderungen

- Eine optimale Altersgrenze für den Zugang zum legalen Cannabismarkt bestimmen
- Ein wirksames System zur Durchsetzung von Alterskontrollen etablieren
- Großeinkäufe für den Weiterverkauf auf dem illegalen Markt oder an minderjährige Personen verhindern
- Geeignete öffentliche Orte für den Cannabisgebrauch festlegen

Analyse

- Für den Zugang zu legalen Cannabis braucht es Altersbeschränkungen. Maßnahmen in der Alkohol- und Tabakregulierung haben sich als wirksam, wenn auch ungenügend erwiesen. Zu hoch angesetzte Altersgrenzen können das illegale Marktangebot fördern; zu niedrig angesetzte Altersgrenzen könnten den Gebrauch vor allem in vulnerablen Bevölkerungsgruppen erhöhen.
- Die bestehenden Altersgrenzen für Tabak und Alkohol sollten bei der Entscheidung über das Mindestalter zum Erwerb von Cannabisprodukten zur Orientierung herangezogen werden. Wird die Altersgrenze für Cannabis höher angesetzt als das Mindestalter zum Erwerb von Alkohol, könnten Anreize für den Kauf von Alkohol geschaffen werden und umgekehrt.
- Die Durchsetzung von Altersgrenzen ist entscheidend für ihre Wirksamkeit.
- Die Strafen für den Verkauf an minderjährige Personen sollten verhältnismäßig sein. Deutlich härtere Strafen für den Verkauf von Cannabis an minderjährige Personen als bei Alkohol oder Tabak sind weder rechtlich kohärent noch verhältnismäßig.
- Die Mengenbeschränkung pro Käufer muss hoch genug angesetzt sein, um nicht zusätzliche Käufe auf dem illegalen Markt anzuregen; gleichzeitig muss die Mengenbeschränkung

niedrig genug zur Verhinderung von Großeinkäufen für den Weiterverkauf sein.

- Mengenbeschränkungen könnten aus politischer Sicht nützlich sein, da sie die Förderung eines verantwortungsvollen Cannabisgebrauchs als Ziel der Regulierung widerspiegeln.
- Lizenzsysteme für den Erwerb von Cannabis könnten zwar politisch sinnvoll sein, werden aber vermutlich mit Misstrauen betrachtet, da viele Menschen die Erfassung ihres Cannabisgebrauchs in einer zentralen Datenbank ablehnen werden.
- Die Erfahrungen aus der Alkohol- und insbesondere der Tabakregulierung legen nahe, dass Beschränkungen des Cannabisgebrauchs an bestimmten Orten zur Förderung eines sozial verantwortungsvollen, rücksichtsvollen Cannabisgebrauchs beitragen können – sie müssen allerdings verhältnismäßig und gerechtfertigt sein. Gesetze für den öffentlichen Cannabisgebrauch sind bereits restriktiver als die für Tabak ausgefallen.

Empfehlungen

- Altersbeschränkungen für Cannabis sind zwar ein wesentlicher Bestandteil eines Regulierungssystems, sollten aber nur einen Teil der Reaktion auf minderjährige Nutzer ausmachen und daher durch evidenzbasierte Programme zur Prävention und Schadensminimierung ergänzt werden.
- Da die Altersbeschränkungen für den Verkauf von Alkohol und Tabak in der Vergangenheit nur unzureichend durchgesetzt wurden, sollte beim Cannabisverkauf zur Gewährleistung der Einhaltung von Vorschriften und Altersbeschränkungen ein strengeres System verfolgt werden. Gleichzeitig sollten auch die Altersgrenzen für Alkohol und Tabak konsequenter durchgesetzt werden.
- Die Strafen für den Verkauf von Cannabis an minderjährige Personen sollten verhältnismäßig ausfallen und sich an den derzeit für den unrechtmäßigen Verkauf von Alkohol und Tabak geltenden Strafen orientieren.

- Anfangs sollten Mengenbegrenzungen für den Erwerb von Cannabis gelten. Allerdings können diese gelockert oder aufgehoben werden, wenn sich die legalen Cannabismärkte weiter etablieren und der Anreiz zu Großeinkäufen für die illegale Weitergabe abnimmt.
- Die Regelungen für Orte, an denen das Rauchen von Cannabis zugelassen ist, sollten sich an den derzeit in vielen Ländern für das Rauchen von Tabak in der Öffentlichkeit geltenden Regeln orientieren. Dasselbe Prinzip sollte für das Verdampfen (Vaping) von Cannabis entsprechend den bestehenden Gesetzen für das Verdampfen von nikotinhaltigen Produkten gelten; dabei könnten Ausnahmen für Stätten geschaffen werden, an denen ausschließlich das Verdampfen zugelassen wird.

Altersbeschränkungen

Den Zugang zu Cannabis für minderjährige Personen verhindern, sollte Kernelement eines Regulierungsmodells sein. Das Recht auf Zugang zu psychoaktiven Substanzen sowie die freie Wahl bei Entscheidungen über den eigenen Drogengebrauch sollten nur mündigen erwachsenen Personen gewährt werden. Teilweise begründet sich dies durch allgemeine Bedenken hinsichtlich der Rechte und Pflichten von erwachsenen im Unterschied zu minderjährigen Personen. Wichtiger ist jedoch, dass die mit Cannabisgebrauch assoziierten kurz- und langfristigen Gesundheitsrisiken bei Kindern deutlich höher sind im Vergleich zu Erwachsenen: Je jünger die Cannabis gebrauchende Person ist, desto größer sind die Risiken. Diese Kombination aus rechtlichen Prinzipien und öffentlichem Gesundheitsmanagement legitimiert strenge Maßnahmen zur Alterskontrolle. In der Praxis sind strenge Einschränkungen beim Zugang zu Drogen für junge Menschen (wenn auch zwangsläufig unzureichend) leichter durchführbar und zu beaufsichtigen als ein Verbot für die gesamte Bevölkerung. Für Kinder gelten generell einige besondere soziale und staatliche Regeln – entsprechend wird der Einsatz bestimmter Formen von Beschränkungen allgemein erwartet. Beschränkungen des Drogengebrauchs minderjähriger Personen finden nahezu

uneingeschränkte Unterstützung von erwachsenen Personen; für die gesamte Bevölkerung geltende Verbote finden hingegen nicht.

Unter den Bedingungen der Prohibition gibt es auf den illegalen Märkten keine Altersgrenzen und für junge Menschen kann der Zugang zu illegalen Substanzen einfacher sein als zu legal regulierten Substanzen. Laut einer Studie gab es in US-Bundesstaaten mit einem legal regulierten nichtmedizinischem Cannabismarkt eine Abnahme der Wahrscheinlichkeit des Cannabisgebrauchs von Jugendlichen um 8 % (und bei der Häufigkeit des Cannabisgebrauchs um 9 %). Die Autoren stellten fest, dass ihre Ergebnisse „mit der Annahme übereinstimmen, dass der Erwerb von Marihuana für Jugendliche schwieriger geworden ist, da anstelle von Drogendealern lizenzierte Abgabestellen existieren und diese einen Altersnachweis verlangen“.¹ Aus Kanada gibt es Hinweise darauf, dass die Zahl der Cannabisgebraucher zwischen 15 und 17 Jahren ein Jahr nach der Legalisierung sogar zurückging.² Weitere Studien belegen, dass nach der Legalisierung in Washington und Colorado der Cannabisgebrauch unter Schülern nicht stark anstieg.³ Die Ergebnisse besagen nicht, dass eine Regulierung zu einem Rückgang des Gebrauchs unter jungen Menschen führt, aber dass die Befürchtungen eines starken Anstiegs des Gebrauchs übertrieben sind und es im Rahmen von Regulierungsmodellen tatsächlich Instrumente zur Minderung des Zugangs zu Cannabis für junge Menschen gibt.

Es wird eine wichtige Debatte darüber geführt, ab welchem Alter eine Person als „erwachsen“ gilt und/oder was die akzeptable Altersgrenze für den Zugang zu Drogen ist. Nur wenige Menschen würden argumentieren, dass Kinder freien Zugang zu psychoaktiven Substanzen haben sollten. Es gibt jedoch eine lebhafte Debatte über die Festsetzung einer konkreten Altersgrenze. Bei Alkohol liegt das Mindestalter je nach Kontext im Allgemeinen zwischen

1 Anderson, D.M., Hansen, B., Rees, D.I. and Sabia, J.J. (2019) Association of Marijuana Laws with Teen Marijuana Use, *JAMA Pediatrics*. jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/fullarticle/2737637

2 Rotermann, M. (2020) What has changed since cannabis was legalized?, *Statistics Canada*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2020002/article/00002-eng.htm>

3 Für eine Diskussion der Studien siehe: Mosher, C. and Akins, S., *Recreational marijuana legalization in Washington State — benefits and harms*, in Decorte, T., Lenton, S. and Wilkins, C. (Eds) (2020) *Legalizing Cannabis: Experiences, Lessons and Scenarios*. Routledge

16 und 21 Jahren (im Vereinigten Königreich liegt das Mindestalter für den Alkoholgebrauch – im Unterschied zum Einkauf – bei nur fünf Jahren). In Ländern, in denen Cannabis für nichtmedizinische Zwecke legalisiert worden ist, variiert das Mindestalter – dabei beginnt es bei 18/19 Jahren (Uruguay und die meisten kanadischen Provinzen) und geht bis zu einem Mindestalter von 21 Jahren (in den US-Bundesstaaten und Quebec, Kanada). Die Entscheidungen über das gesetzlich festgelegte Mindestalter sollten auf objektiven Risikobewertungen beruhen, in den Kontext lokaler sozialer Normen und politischer Kulturen eingebettet sein sowie von den einzelnen Staaten oder lokalen Zulassungsbehörden unter Berücksichtigung ihrer Prioritäten – zu denen in erster Linie der Gesundheitsschutz gehören muss – evaluiert werden. Wie in allen Bereichen der Regulierung muss ein gewisses Maß an Flexibilität möglich sein, um auf sich verändernde Umstände oder neue Erkenntnisse reagieren zu können.

Unangemessene oder nicht umsetzbare Altersbeschränkungen für den Zugang zu Cannabis können unbeabsichtigte Folgen haben und soziale Kontrolle sowie verantwortungsvolles Verhalten untergraben, anstatt sie zu verstärken. Wenn das Mindestalter für den Erwerb von Cannabis höher angesetzt wird als für Alkohol, kann Alkohol in der dazwischen liegenden Altersperiode bevorzugt werden. In den USA stimmt die Altersgrenze von 21 Jahren für Cannabis mit der für Alkohol überein. In Kanada hatten die jeweiligen Provinzen die Möglichkeit, ein höheres Mindestalter als das bundesweite Mindestalter von 18 Jahren zu bestimmen. Mehrere Provinzen wählten 19 Jahre als Mindestalter für den Erwerb von Cannabis, um ihren jeweiligen Alkoholvorschriften zu entsprechen. Quebec (wo Alkohol bereits mit 18 Jahren gekauft werden kann) hob jedoch das Zugangsalter für Cannabis auf 21 Jahre an, was den Alkoholgebrauch bei Personen zwischen 18 und 21 Jahren begünstigen oder junge Cannabisgebraucher zu einem unregulierten Angebot drängen könnte. In Uruguay wurde die Altersgrenze auf 18 Jahre festgesetzt, wie es auch in den niederländischen Cannabis-Coffeeshops der Fall ist. Eine Altersgrenze bei oder nahe 18 Jahren (das Alter bis zu dem „Kindheit“ nach dem „UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ definiert wird) scheint ein realistischer

Ausgangspunkt für die Festlegung sein, wenngleich sie zwangsläufig innerhalb des lokalen kulturellen Kontextes getroffen werden muss.

Höhere Altersgrenzen können zwar im Falle ihrer Einhaltung den Erstgebrauch hinauszögern (und damit langfristige Schäden verringern), allerdings können sie auch zu vergleichsweise riskanteren Verhaltensweisen verleiten. In den USA hat die von 136 Rektor*innen und Präsident*innen diverser Universitäten und Colleges unterstützte Amethyst Initiative erklärt, dass die Altersgrenze von 21 Jahren für Alkohol „eine oft außerhalb des Campus stattfindende Kultur des gefährlichen, heimlichen ‚Binge-Drinkings‘ geschaffen hat“. Überdies „gehen die Studierenden durch die Verwendung gefälschter Ausweise ethische und den Respekt vor dem Gesetz untergrabende Kompromisse ein“.⁴

Maßnahmen gegen den Verkauf an minderjährige Personen

Es ist vielversprechend, dass die Altersbeschränkungen für den Cannabiserwerb in den USA und Kanada in hohem Maße eingehalten werden.⁵ Dennoch sollten die Strafen für den Verkauf von Cannabis an minderjährige Personen verhältnismäßig ausfallen. In einigen Regionen wurden mit der Einführung eines legalen Regulierungsmodells auch unverhältnismäßig harte Strafen für den Verkauf von Cannabis an minderjährige Personen eingeführt. Bspw. in Kanada und in dem in Neuseeland vorgeschlagenen (und in einem Referendum knapp abgelehnten) Gesetzesentwurf sind die Höchststrafen für den Verkauf an Kinder deutlich höher als die entsprechenden Strafen für Alkohol oder Tabak.⁶

Zur Garantie ihrer Wirksamkeit müssen die Altersgrenzen ordnungsgemäß durchgesetzt und von den Verkäufern verstanden

4 Amethyst Initiative (Undatiert) Statement: It's time to rethink the drinking age. <http://theamethystinitiative.org/statement/> Archiviert bei: <http://web-old.archive.org/web/20200516125727/>

5 Buller, D.B., Woodall, W.G and Starling, R. (2016) Pseudo-Underage Assessment of Compliance With Identification Regulations at Retail Marijuana Outlets in Colorado, J Stud Alcohol Drugs 77.6. www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5088169/

6 Government of Canada, Department of Justice (2019) Cannabis Legalization and Regulation. www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/; New Zealand Government (2019) Cannabis Legalisation and Control Bill: Draft for Consultation.

werden. Die Strafen für den Verkauf von Cannabis an minderjährige Personen sollten verhältnismäßig sein und sich an den bestehenden Strafen für den Verkauf von Alkohol und Tabak an minderjährige Personen orientieren. Wenn die bestehenden Strafen für den Verkauf von Alkohol und Tabak an minderjährige Personen unangemessen oder zu streng sind, müssen die Strafen für Tabak und Alkohol zur Gewährleistung eines höheren Maßes an rechtlicher Kohärenz wahrscheinlich geändert werden. Deutlich härtere Strafen für den Verkauf von Cannabis im Vergleich zum Verkauf von Tabak oder Alkohol an minderjährige Personen sind nicht gerechtfertigt. Bei den Strafen kann das Alter des Kindes bzw. Jugendlichen berücksichtigt werden. Die Strafen können von Bußgeldern hin zum Aussetzen der Verkaufslizenz reichen oder – im schlimmsten Fall – zum vollständigen Lizenzwideruf führen. Ebenso sollte der Weiterverkauf von Cannabis an Minderjährige mit geeigneten Strafen geahndet werden. Die Einhaltung der Alterskontrollen wird in der Regel durch Testkäufe überprüft. Das Organisieren und Durchführen von Testkäufen ist jedoch kostspielig und zeitaufwendig. Der Umfang der auf diesem Weg erhobenen Einhaltung zeigt jedoch an, ob eine intensivere Durchsetzung erforderlich ist. Erste Erkenntnisse aus den USA deuten darauf hin, dass die Einhaltung der Alterskontrollen seitens Verkäufer tatsächlich sehr hoch ist; eine Studie in Washington und Colorado ergab, dass minderjährige Testkäufer in allen Fällen nach ihrem Ausweis gefragt wurden und in 73,6 % der Fälle wurden sie bereits beim Betreten des Geschäfts kontrolliert.⁷

Verkäufer Schulungen sollten Informationen über akzeptable Altersnachweise enthalten; außerdem sollten sie die Verkäufer darüber informieren, wie man auf freundliche Weise einen Altersnachweis erfragt. Um das Personal zur Einhaltung der Anforderungen zu motivieren, können freiwillige Maßnahmen wie die britische Maßnahme „Challenge 25“ entwickelt werden, wobei dem Personal ein größerer Spielraum beim Erfragen eines Altersnachweises zugesprochen wird. Das Personal wird ermutigt, von allen augenscheinlich unter 25 Jahre alten Personen einen Ausweis

7 Buller, D. et al (2019) Compliance With Personal ID Regulations by Recreational Marijuana Stores in Two U.S. States, *J Stud Alcohol Drugs* 80.6, pp679-686. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31829920/>

zu verlangen, obwohl die Altersgrenze für den Kauf von Alkohol und Tabak 18 Jahre beträgt. In Alberta (Kanada) wurde ein solches System für den Verkauf von Cannabis eingeführt, wo das Personal in lizenzierten Verkaufsstellen gesetzlich verpflichtet ist, alle Personen, die möglicherweise jünger als 25 Jahre sind, vor dem Kauf nach ihrem Ausweis zu fragen.⁸ Um die Wahrscheinlichkeit einer zurückweisenden Reaktion zu verringern, werden in den Geschäften Plakate und Aufkleber mit dem Hinweis zu dieser Regelung oder zumindest mit der Information, dass ein Altersnachweis erforderlich ist, angebracht.

Um die Verkäufer an die Notwendigkeit von Alterskontrollen zu erinnern, können die meisten modernen elektronischen Kassen beim Scannen von Produkten mit Altersbeschränkung mit einer Aufforderung zum Erfragen eines Altersnachweises programmiert werden. In Verkaufsstellen mit dieser Ausstattung würde der Verkauf von Cannabis eine solche Aufforderung zur Ausweiskontrolle auslösen und das Personal aus einer Liste von Optionen einen Grund für den durchgeführten oder abgelehnten Verkauf auswählen lassen.

Die Grenzen von Alterskontrollen

Alterskontrollen sind zwangsläufig unzureichend und können nur ein Teil der Lösung zur Verringerung von drogenbedingten Schäden an jungen Menschen darstellen. Bei der ordnungsgemäßen Durchführung von Alterskontrollen können sie die Verfügbarkeit von Drogen für junge Menschen einschränken, jedoch nicht gänzlich verhindern. Wirksame Vorschriften und Zugangskontrollen müssen durch aufeinander abgestimmte Präventionsmaßnahmen unterstützt werden. Dazu sollten evidenzbasierte, gezielte Maßnahmen zur Prävention und -aufklärung gehören, die ein Gleichgewicht zwischen der notwendigen Förderung einer gesunden Lebensweise (einschließlich der Abstinenz), der Notwendigkeit der Risikominimierung und der Investition in soziales Kapital

⁸ The Legislative Assembly of Alberta (2017) Bill 26: An Act to Control and Regulate Cannabis, s90.03(1).
https://docs.assembly.ab.ca/LADDAR_files/docs/bills/bill/legislature_29/session_3/20170302_bill-026.pdf

fördern sollen. Jungen Menschen – insbesondere den am meisten gefährdeten in marginalisierten oder anders benachteiligten Bevölkerungsgruppen – sollten sinnvolle Alternativen zum Drogengebrauch angeboten werden, bspw. durch verstärkte Investitionen in Jugendclubs und andere Freizeitaktivitäten.

Maßnahmen zur Einschränkung des Zugangs zu Drogen und zur Minderung des Drogengebrauchs unter jungen Menschen sind zwar wichtig; allerdings muss auch anerkannt werden, dass trotz allem einige junge Menschen weiterhin zu Drogen greifen und sie nehmen werden – wie dies auch bei Tabak und Alkohol der Fall ist. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass junge Menschen Zugang zu geeigneten Therapien und Schadensminimierung haben, ohne bei der Inanspruchnahme Befürchtungen haben zu müssen.

Der Umgang mit minderjährigen Personen, die im Besitz von Cannabis angetroffen werden, die bei dem Versuch der Beschaffung erwischt oder Cannabis an andere minderjährige Personen weitergeben, muss bedacht werden. Zwischen Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwaltschaft, Sozialdiensten und anderen zuständigen Behörden müssen klare Leitlinien festgelegt werden. Auch hier sollte sich an der Handhabung vergleichbarer Straftaten im Zusammenhang mit Tabak und Alkohol orientiert werden. Dabei sollten die Strafen jeweils verhältnismäßig ausfallen, selbst wenn dies eine zwangsläufige Änderung des derzeitigen Maßes an Interventionen erfordert.

Obergrenzen

Die Begrenzung der erlaubten Verkaufs- oder Besitzmenge pro Person ist ein gängiges Element der Cannabisregulierung. In den Niederlanden kann eine Person in jeder Verkaufsstelle nur 5 Gramm auf einmal kaufen (eine frühere Höchstmenge von 30 Gramm wurde herabgesetzt), wobei theoretisch nichts gegen mehrere Einkäufe in verschiedenen Geschäften spricht. In Uruguay ist die Kaufmenge für eine Person auf 40 Gramm pro Monat begrenzt und die gekaufte Menge wird mithilfe eines Registrierungssystem überwacht (siehe

unten). In Kanada liegen die Grenzen für Erwerb, Beisichführens in der Öffentlichkeit und Weitergabe alle bei jeweils 30 Gramm.

In den USA sind die Höchstmengen für den Erwerb von Cannabis im Großen und Ganzen ähnlich: mit Ausnahme von Maine und Michigan (dort beträgt die Höchstmenge 2,5 Unzen, etwa 70 kg) beträgt die Höchstmenge in den meisten Fällen eine Unze (etwa 28,5 Gramm). In Maine gilt die Höchstmenge von 2,5 Unzen ausdrücklich „zu einem beliebigen Zeitpunkt oder innerhalb eines Tages“, während diese Höchstmenge in Michigan für „eine einzelne Transaktion“ gilt.⁹ In den USA hat die Begrifflichkeit „eine einzelne Transaktion“ zu einigen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Höchstmengen zum Kauf von Cannabis geführt. In Colorado wurde der Inhaber eines Unternehmens aufgrund der Ermöglichung von „Looping“ (Kunden können die Höchstmenge von Cannabis erwerben und zu einem späteren Zeitpunkt einfach wiederkommen und im selben Geschäft mehr einkaufen) strafrechtlich belangt.¹⁰ Einige Bundesstaaten haben ihre Vorschriften klarer formuliert: In Oregon gilt die Höchstmenge „zu einem beliebigen Zeitpunkt oder innerhalb eines Tages“; in Kalifornien heißt es hingegen ausdrücklich „an einem einzelnen Tag“.¹¹ Diese Regel ist jedoch ohne eine Lizenzierung der Käufer (siehe unten) oder ein anderes zuverlässiges Mittel zur Nachverfolgung von Käufen schwierig umzusetzen. Letztlich können solche Vorschriften nur zur Anleitung des Kaufverhaltens dienen.

Dass sich viele Staaten für die Höchstmenge von einer Unze für getrocknetes Cannabiskraut entschieden haben, demonstriert einen breiten Konsens bei bestimmten Details der Regulierung und ist ein Beleg für die angleichende Entwicklung politischer Maßnahmen. Bei anderen Cannabisprodukten variiert die Praxis in stärkerem

9 State of Maine, Office of Marijuana Policy: Department of Administrative and Financial Services, Adult Use Marijuana Program Rule 18-691 C.M.R., Chapter 1. s3.9.2. Sales Limits.
<https://www.maine.gov/dafs/omp/adult-use/rules-statutes/18-691-C.M.R.-ch.-1;>
Michigan Marijuana Regulatory Agency (2019) Advisory Bulletin 22 October

10 Foody, K. (2019) Colorado Pot Owners Plead Guilty as a Result of 'Looping' Practice, Claims Journal 29th January.
<https://www.claimsjournal.com/news/west/2019/01/29/288944.htm>

11 Oregon Liquor Control Commission (Undatiert) OLCC Marijuana Program: Frequently Asked Questions (all).
<https://www.oregon.gov/olcc/marijuana/pages/frequently-asked-questions.aspx>, Page 3;
Bureau of Cannabis Control California (2019) California Code of Regulations Title 16. § 5409 Daily Limits,
https://bcc.ca.gov/law_regs/cannabis_order_of_adoption.pdf

Maße, was zum Teil auf die größere Vielfalt der Produkttypen zurückzuführen sein könnte. Verschiedene US-Bundesstaaten haben unterschiedliche Höchstmengen für Cannabiskonzentrate. Die Höchstmengen für Konzentrate reichen von 3,5 Gramm in Nevada bis 15 Gramm in Michigan.¹²

In Wirklichkeit dürfte eine Rationierung von Cannabis den Gebrauch nicht wesentlich beeinflussen. Die Höchstmengen für den Erwerb sind bereits recht großzügig. Personen, die mehr als die Höchstmenge gebrauchen wollen, können einfach mehrere Käufe tätigen, auf Weiterverkäufe, illegale Anbieter oder Eigenanbau zurückgreifen. Allerdings dürfte die Rationierung Großeinkäufe für den illegalen Weiterverkauf auf Sekundärmärkten verhindern. Begrenzte Einkaufsmengen können überdies häufige persönliche Kontakte mit spezialisiertem Verkaufspersonal bezwecken (je nachdem, wie niedrig die Kaufmenge angesetzt wird), wodurch sich mehr Möglichkeiten zur Informationsvermittlung an die Gebraucher ergeben. Dies erfordert jedoch eine sorgfältige Abwägung, da die Verpflichtung zu häufigen Einkäufen Personen von einem Wechsel auf den legalen Markt abschrecken kann.

Im Prinzip ist die Rationierung der Verkäufe eine relativ geringfügige Auflage und kann einige praktische und politische Vorteile bringen, insbesondere zu Beginn der Etablierung eines legalen Regulierungssystems. V. a. bei Problemen mit angrenzenden Ländern oder Regionen, in denen die Cannabisprohibition weiterhin durchgesetzt wird, können begrenzte Verkaufsmengen hilfreich sein. Es muss ein Gleichgewicht gefunden werden – einerseits sollten die Grenzwerte nicht so niedrig angesetzt werden, dass eine beträchtliche Nachfrage unbefriedigt bleibt und hierdurch ein unlizenziertes Angebot gefördert wird; andererseits sollten die festgelegten Mengen nicht zu hoch sein, um keine Anreize für problematischen Weiterverkauf zu setzen.

12 Nevada has 3.5g (1/8 oz); State of Nevada, Department of Taxation (Undatiert) FAQs for Marijuana Establishments. [https://tax.nv.gov/FAQs/Re --- tail_Marijuana/](https://tax.nv.gov/FAQs/Re---tail_Marijuana/); Michigan has 15g; Michigan Marijuana Regulatory Agency (2019) Advisory Bulletin 22 October. https://www.michigan.gov/documents/lara/Daily_Purchasing_Limits_Item_Categories_in_METRC_11.16.18_-_Amended_638772.7.pdf

Kauflizenzen/Mitgliedschaftskonzepte

Ein System zur Lizenzierung oder Registrierung von Cannabiskäufern würde eine strengere Kontrolle der Verfügbarkeit ermöglichen. Es würde die Durchsetzung von Mengen- und Altersbeschränkungen sowie von anderen möglichen behördlichen Bedingungen (bspw. ein örtlicher Wohnsitz) erleichtern. Allerdings bringt ein solches System auch erhebliche Nachteile mit sich.

Die Regierung Uruguays hat sich für ein solches Registrierungssystem für ihr Cannabis-Einzelhandelsmodell entschieden. Ihr Ziel war, den Zugang zu Cannabis auf in Uruguay ansässige Personen über 18 Jahren und die Menge beim individuellen Kauf von Cannabis auf 40 Gramm pro Monat und 10 Gramm pro Woche zu beschränken. Zur Durchsetzung der Einhaltung dieser Begrenzung ist für Personen, die Cannabis von zugelassenen Apotheken kaufen wollen, eine Registrierung bei der zuständigen Regulierungsbehörde des Landes notwendig. Hierzu müssen die Personen ihren uruguayischen Personalausweis und einen Adressnachweis vorlegen sowie ihren Fingerabdruck registrieren. Beim Kauf müssen die Kunden ihren Fingerabdruck als Registrierungsnachweis und zur Überprüfung der erlaubten Kaufmenge einscannen.¹³ Das Einscannen der Fingerabdrücke ermöglicht es den Käufern, an der Verkaufsstelle anonym zu bleiben; gleichzeitig wirft das Einscannen der Fingerabdrücke jedoch Bedenken bezüglich Datenschutz und Privatsphäre auf.

Die nachvollziehbare Sorge im Zusammenhang mit Kauflizenzsystemen besteht darin, dass Einzelpersonen sich als drogengebrauchende Person vor der Registrierung in einer zentralisierten, staatlich kontrollierten Datenbank scheuen könnten, da der Inhalt dieser Datenbanken theoretisch an die Öffentlichkeit gelangen (bspw. an Arbeitgeber) oder die Datenbanken von künftigen, sich gegen die legale Cannabisregulierung wendenden Regierungen missbraucht werden könnte. Neben diesen erheblichen Bedenken hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre und Menschenrechte

¹³ Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p84

bestehen auch Risiken für Chancengleichheit: Wie kann der Ausgleich struktureller Ungleichheiten für potenzielle Kauflizenzträger gewährleistet werden? Wen könnte eine solche Registrierung ausschließen und welche Folgen könnte ein solcher Ausschluss haben? Es besteht ein reales Risiko, dass bereits marginalisierte Bevölkerungsgruppen entweder direkt oder indirekt ausgeschlossen werden oder dass das System ein weiteres Mittel zur Überwachung und zum Eindringen in private Angelegenheiten bildet. Wir erörtern die Vor- und Nachteile eines Kauflizenzmodells ausführlich in unserer Veröffentlichung aus dem Jahr 2020, *How to regulate stimulants: a practical guide*.¹⁴

Selbst wenn die Bedenken hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre angemessen berücksichtigt werden, ist die Einhaltung der Vorschriften zur Registrierung vonseiten der Gebraucher unwahrscheinlich, wenn die Maßnahmen als zu mühsam empfunden werden – damit gingen die beabsichtigten Vorteile verloren. Im Fall von Uruguay wurde die verpflichtende Registrierung mit der Entstehung eines „grauen Marktes“ in Verbindung gebracht. Auf diesem „grauen Markt“ wird das von registrierten Gebrauchern erworbene Cannabis mit nicht registrierten Personen geteilt. Zusätzlich gibt es einen fortbestehenden illegalen Markt.¹⁵ Seddon und Floodgate stellen fest, dass „im April 2020 54.220 Einwohner Uruguays registriert waren, um legales Cannabis zu beziehen ... was etwas mehr als 1,5 Prozent der Gesamtbevölkerung Uruguays ausmacht, aber Schätzungen zufolge sind das nur ein Viertel aller Cannabisgebraucher in Uruguay“.¹⁶ Über 41.000 dieser Registrierungen erfolgten über das Einzelhandelsmodell der Apotheken. Trotz eines Rückgangs des illegalen Angebotes gibt es in Uruguay eindeutig eine beträchtliche Anzahl an Menschen, die Cannabis außerhalb der formalen legalen Kanäle beziehen, allerdings viele von ihnen auf dem „grauen Markt“, durch Eigenanbau und Anbauclubs.

14 Rolles, S., Slade, H. and Nicholls, J. (2020) How to regulate stimulants: a practical guide, Transform Drug Policy Foundation. p84-87.

15 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p140.

16 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan p79.

Abgesehen von den offensichtlichen Bedenken hinsichtlich der Privatsphäre ist ein mit einer zentralen Datenbank verknüpft System zur Lizenzierung von Gebrauchern wahrscheinlich bürokratisch und teuer. Das sind Kosten, die zwangsläufig auf Gebraucher – oder Steuerzahler im Allgemeinen – abgewälzt werden. Es könnte zum Ausschluss von Menschen mit geringem Einkommen beitragen (etwa wenn Mehrkosten in eine Lizenzgebühr eingerechnet werden) oder politisch schwer begründbar sein, wenn die anfallenden Kosten in die allgemeine Besteuerung einbezogen werden. Dieses Problem könnte durch einen niedrighschwelligen Zugang (bei Kosten, Zeitaufwand oder der bürokratischen Belastung bei der Beantragung) sowie proaktive Öffentlichkeitsarbeit und Aufklärung entschärft werden. Schwer vorstellbar bleibt jedoch, wie die in der allgemeinen Gesellschaft am stärksten ausgegrenzten Personen unterstützt werden könnten; zu diesen Menschen zählen u. a. wohnungslose Personen, geflüchtete Personen oder Personen mit ungewissem Aufenthaltsstatus.

Dennoch ist die Berücksichtigung des politischen Kontextes der uruguayischen Entscheidung für diesen Ansatz von Bedeutung. Es handelte sich um das erste landesweite Regulierungssystem für die Produktion und den Vertrieb von Cannabis, sodass angesichts der internationalen Aufmerksamkeit im Hinblick auf diese politische Neuheit ein vorsichtiges Vorgehen verständlich ist. Dieser vorsichtige Ansatz hatte wahrscheinlich die Verabschiedung des Gesetzes vor dem Hintergrund einiger Bedenken von lokalen Politikern erleichtern können. Noch größer war aber der politische Druck aus den Nachbarländern Brasilien und Argentinien, die Bedenken wegen des unrechtmäßigen grenzüberschreitenden Transports von Cannabis und „Cannabistourismus“ hatten. Es könnte sein, dass sich Uruguays Modell längerfristig als unpraktisch erweist und deshalb angepasst werden muss. Mindestens aber ist das einzigartige Modell in Uruguay ein hilfreicher Versuch, von dem das Land ebenso wie andere Länder lernen können.

Hervorzuheben ist, dass das uruguayische Modell auch den Eigenanbau und die Gründung von Anbauclubs als Alternativen für den legalen Zugang erlaubt. Dies bietet alternative Optionen für

Personen mit dem Wunsch nach einer legalen Cannabisversorgung, und das Registrierungssystem ablehnen. Das auf Mitgliedschaft basierende Modell für Anbauclubs nach spanischem Vorbild wird für viele ein attraktiveres Konzept darstellen. Der Zugang ist beschränkt und das verfügbare Cannabis wird rationiert, aber die Daten der Mitglieder werden lokal und sicher von der Clubleitung und nicht von einer zentralisierten Regierungsbehörde gespeichert.

Eine andere Möglichkeit zur Beschränkung der Käufe ausschließlich auf die Einwohner eines Landes ist das Verlangen eines entsprechenden Ausweises. Der Beförderung von Cannabis in Länder ohne legal regulierten nichtmedizinischen Cannabismarkt wäre mitunter begegnet ebenso wie einem "Cannabistourismus". Derartiges Vorgehen könnte jedoch das illegale Angebot oder Weiterverkauf auf dem „grauen Markt“ ankurbeln (siehe [Kapitel 3f](#) über [Cannabistourismus](#)). In Colorado waren ursprünglich Cannabiskäufe ausschließlich Einwohnern erlaubt, allerdings wurde diese Beschränkung inzwischen wieder aufgehoben.

Für den Cannabisgebrauch zulässige Orte

Alkohol- und Tabak-Lizenzsysteme haben klare Präzedenzfälle für die Bestimmung und Kontrolle zulässiger Orte für den Drogengebrauch geschaffen. Für beide gibt es mehrere flexible Maßnahmen, darunter:

- Lizenzierte Räumlichkeiten für den Alkoholgebrauch
- Rauchverbote in öffentlichen Innenräumen und ausgewiesene Raucherbereiche, Gärten oder Raucherkabinen
- Gesetze zur Flächennutzung, die den Alkoholgebrauch und das Rauchen in bestimmten öffentlichen und privaten Räumen einschränken

Die Funktionen dieser Beschränkungen sind unterschiedlich. Rauchverbote werden in der Regel mit den Auswirkungen des Rauchens auf die Umwelt oder das Risiko des Passivrauchens

begründet.¹⁷ Alkoholgebrauch in der Öffentlichkeit wird häufiger aus Gründen der öffentlichen Ordnung und in geringerem Ausmaß in Bezug auf die Abfallentsorgung eingeschränkt. Diese Beschränkungen werden manchmal auf zentraler und manchmal auf regionaler Ebene festgelegt sowie gesteuert. Sie werden in unterschiedlichem Maße durchgesetzt (in der Regel durch Bußgelder) und da sie breite Unterstützung in der Bevölkerung genießen, werden sie im Allgemeinen gut befolgt. Die Erfahrung zeigt, dass solche Regelungen neue soziale Normen fördern, sofern sie sinnvoll umgesetzt werden; auf längere Sicht werden dadurch weniger strenge Durchsetzungsmaßnahmen erforderlich.



Rauchen von Cannabis in der Öffentlichkeit verboten – Ein Schild in Amsterdam (Niederlande)

Das Aufkommen des Verdampfens (Vaping) nikotinhaltiger Produkte hat unterschiedliche politische Reaktionen zum öffentlichen Gebrauch ausgelöst und führte in einigen Ländern zu einer gesetzlichen Gleichbehandlung mit dem herkömmlichen Rauchen, obwohl die Gründe dafür unersichtlich sind, wenn man die fehlende Beweislage über die gesundheitlichen Auswirkungen des passiven Einatmens der beim Verdampfen entstehenden Dämpfe betrachtet. Das Fehlen rauchbedingter Risiken im Zusammenhang mit dem Verdampfen könnte eine Rechtfertigung zur Vorzugsbehandlung des Verdampfens sein; das Verdampfen könnte in Bereichen gestattet werden, in denen das Rauchen nicht erlaubt ist. Es besteht jedoch die Gefahr, dass zu strenge Kontrollen negative Auswirkungen haben könnten. Das Verbot jeglichen Cannabisgebrauchs in öffentlichen Räumen, wie in Parks, könnte zu unnötigen und kontraproduktiven Strafen oder einer erneuten Kriminalisierung führen. In den USA haben Gesetze für den öffentlichen Cannabisgebrauch in Verbindung mit dem anhaltenden bundesweiten Verbot von Cannabis

¹⁷ Der größte Nutzen für die Öffentliche Gesundheit ergibt sich jedoch wahrscheinlich aus den weitreichenden Auswirkungen auf die Verringerung des Konsumniveaus.

unverhältnismäßige Auswirkungen auf rassistisch diskriminierte Bevölkerungsgruppen. Da Cannabis bundesweit illegal ist, ist der Gebrauch selbst in Bundesstaaten mit einem legal regulierten nichtmedizinischen Cannabismarkt in staatlich finanziertem Wohnraum nicht gestattet; wo zu großen Teilen Menschen aus marginalisierten Gemeinschaften und mit niedrigem Einkommen leben. Gleichzeitig verbieten die Gesetze auf bundesstaatlicher Ebene den Cannabisgebrauch an öffentlichen Plätzen. Diese Gesetze wirken sich zwangsläufig unverhältnismäßig stark auf wohnungslose Personen aus. Bei Einschränkungen in Außenbereichen muss sorgfältig abgewogen werden, was von Cannabisgebern, Ordnungskräften und Gesellschaft akzeptiert werden kann.

Eine weitere kontextspezifische Überlegung ist der religiöse Cannabisgebrauch. In Jamaika verbietet die Gesetzgebung ausdrücklich das Rauchen von Cannabis an öffentlichen Plätzen – aber mit Ausnahme von Rastafari-Gottesdiensten und bestimmten Veranstaltungen, die zum Schutz der traditionellen Ausübung des Rastafari-Glaubens als notwendig erachtet werden.¹⁸

In den Niederlanden ist das Rauchen von Cannabis in Innenräumen von Coffeeshops erlaubt, während das Tabakrauchen in den Coffeeshops verboten ist – dieser Unterschied ist durch die Reihenfolge der Einführung dieser Maßnahmen entstanden. Dieser Umstand steht im Gegensatz zum andernorts festgestellten Trend mit einer meist restriktiver gehandhabten Regelung zu Cannabis. Es ist sowohl vernünftig als auch praktikabel, wenn neue Regulierungsmodelle von vornherein Beschränkungen für das Rauchen von Cannabis in der Öffentlichkeit vorsehen und diese mit den bereits für das Rauchen (von Tabak) in der Öffentlichkeit geltenden Beschränkungen übereinstimmen (obwohl je nach den bestehenden Beschränkungen auch weniger restriktive Vorschriften für das Verdampfen von Cannabis sinnvoll sein können). Alle darüber hinausgehenden Beschränkungen dürften weder rechtlich kohärent noch verhältnismäßig sein.

¹⁸ Siehe: Dangerous Drugs (Amendment) Act 2015.
https://www.japarliament.gov.jm/attachments/339_The%20Dangerous%20Drug%20bill%202015.pdf

In Kanada sind die Gesetze zum öffentlichen Gebrauch in den Provinzen und Territorien unterschiedlich geregelt. Als Ausgangspunkt haben die Provinzen im Allgemeinen versucht, das Rauchen oder Verdampfen von Cannabis an denselben Orten – und auf dieselbe Weise – wie die bestehenden Tabakgesetze einzuschränken; so ist es bspw. in Alberta, Neufundland und Labrador, Nova Scotia und Prince Edward Island geschehen.¹⁹ Darüber hinaus haben die Provinzen den öffentlichen Raum jedoch mit unterschiedlichen Regelungen belegt. In Ontario darf Cannabis auf Gehwegen und in Parks, in ausgewiesenen Hotelzimmern (sofern das Hotel dies erlaubt) sowie in beaufsichtigten Bereichen in Pflegeheimen, Hospizen und betreuten Wohnungen geraucht und verdampft werden. Diese Regeln können wiederum von den Kommunen eingeschränkt werden.²⁰ Im Gegensatz dazu ist in Saskatchewan das Rauchen auf Gehwegen und in British Columbia in Parks verboten.²¹

In Ontario gibt es ein Verbot für das Rauchen und Verdampfen von Cannabis innerhalb eines Abstands von 20 Metern zu Orten, an denen sich Kinder aufhalten (bspw. Schulen) oder im Umkreis von neun Metern vom Eingang eines Krankenhauses, eines Restaurants oder der Terrasse einer Bar.²² Das Verbot des Gebrauchs auf (oder nahe von) Schulgelände ist eine gängige Einschränkung, dagegen gibt es in Quebec noch ein zusätzliches Verbot, Cannabis auf dem Gelände von Schulen und Universitäten (außer in Studierendenwohnheimen) bei sich zu führen.²³

Einige Gesetze zum öffentlichen Gebrauch könnten sich als zu restriktiv erweisen, da sie teilweise auf den politischen Wunsch

-
- 19 The Legislative Assembly of Alberta (2017) Bill 26: An Act to Control and Regulate Cannabis, s90.28. https://docs.assembly.ab.ca/LADDAR_files/docs/bills/bill/legislature_29/session_3/20170302_bill-026.pdf; Government of Nova Scotia (Undatiert) Nova Scotia's cannabis laws. <https://novascotia.ca/cannabis/laws/>; Newfoundland and Labrador (2018) Bill 20: An Act Respecting the Control and Sale of Cannabis, s75(1). <https://assembly.nl.ca/HouseBusiness/Bills/ga48session3/bill1820.htm>; Prince Edward Island (2018) Cannabis Control Act, s16. https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/legislation/c-01-2-cannabis_control_act.pdf
- 20 Government of Ontario (2019) Cannabis laws. <https://www.ontario.ca/page/cannabis-laws>
- 21 British Columbia (2018) Cannabis Control and Licensing Act, s63(3). <http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/18029>; The Cannabis Control (Saskatchewan) Act (2018) s2-14. <https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan>
- 22 Government of Ontario (2019) Cannabis laws. <https://www.ontario.ca/page/cannabis-laws>
- 23 Encadrement du Cannabis au Québec (Undatiert) The legislation on cannabis. <https://encadrementcannabis.gouv.qc.ca/en/loi/loi-encadrant-le-cannabis/>

nach weniger Sichtbarkeit des Cannabisgebrauchs zurückzuführen sind. Solche wahrscheinlich zu Beginn der Reform stärker ausgeprägten politischen Bestrebungen sollten jedoch nicht die Verhältnismäßigkeit der Gesetzgebung außer Kraft setzen; insbesondere ist die Rechtfertigung von Regelungen, die weit über die Beschränkungen für Tabak oder das Verdampfen von nikotinhaltigen Produkten hinausgehen, schwierig. Ebenso muss das Ausmaß der Strafen verhältnismäßig sein. Der öffentliche Cannabisgebrauch wird in den US-Bundesstaaten in der Regel als ordnungsrechtliches Vergehen betrachtet, welches nur mit einem Bußgeld geahndet wird. In Washington DC kann der öffentliche Cannabisgebrauch jedoch mit bis zu 60 Tagen Gefängnis bestraft werden.²⁴ Die Kriminalisierung des öffentlichen Gebrauchs birgt das reale Risiko, dass die Strafverfolgung in unverhältnismäßiger Weise dieselben marginalisierten Bevölkerungsgruppen trifft, die schon unter der Verbotspolitik die Last der Kriminalisierung am stärksten zu tragen hatten.

24 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p75; Pardo, B., *The Uneven Repeal of Cannabis Prohibition in the United States*. In T. Decorte, S. Lenton, & C. Wilkins (Eds.) (2020), *Legalizing Cannabis: Experiences, Lessons and Scenarios*, Routledge.

i Verkaufsstellen

Herausforderungen

- Sichere, beaufsichtigte Umgebungen zum Erwerb und Gebrauch von Cannabis schaffen
- Der Nachfrage entsprechende und das illegale Marktangebot reduzierende Verkaufsstellen schaffen und damit eine übermäßige Verfügbarkeit und einen potenziellen Anstieg des Gebrauchs vermeiden
- Eine Förderung des Gebrauchs durch Werbung, Beschilderung oder Produktauslagen in Verkaufsstellen verhindern

Analyse

- Untersuchungen über den Einzelhandel mit Alkohol und Tabakwaren zeigen, wie sich die Regulierungen zu Standort, Dichte, Erscheinungsbild und Öffnungszeiten von Verkaufsstellen auf die konsumierte Menge und das Nutzungsverhalten auswirken können.
- Durch die Erkenntnisse aus Cannabis-Coffeeshops in den Niederlanden und anderen Ländern können Befürchtungen über den Zusammenhang von der Anwesenheit kommerzieller Cannabisverkaufsstellen und Störungen der öffentlichen Ordnung oder unverantwortlichem Gebrauch entkräftet werden.
- Die für die Lizenzvergabe verantwortlichen Behörden können zur Verhinderung einer Übersättigung des Angebots an bestimmten Orten und zur Gewährleistung des Zugangs andernorts die räumliche Verteilung von Verkaufsstellen regeln.

Empfehlungen

- Das Erscheinungsbild von Einzelhandelsgeschäften sollte tendenziell zweckmäßig sein und nicht verkaufsfördernd wirken. Geschäften mit der Möglichkeit zum Gebrauch vor Ort sollte mehr Spielraum in ihrer Gestaltung eingeräumt werden. Dennoch

können das äußere Erscheinungsbild und die Auslagen an der Kasse reguliert werden.

- Die Ansiedlung von Cannabisverkaufsstellen in der Nähe von im Interesse der Öffentlichkeit liegenden Orten wie Schulen zu untersagen, mag zwar möglicherweise übervorsichtig sein, kann aber als Zeichen der sorgfältigen und verantwortungsvollen Umsetzung einer neuen Regulierung politisch sinnvoll sein.
- Verkaufsstellen sollten sich auf den Verkauf von Cannabisprodukten beschränken (insbesondere sollten keine anderen Drogen verkauft werden¹) und Altersbeschränkungen am Eingang durchsetzen.
- Die Lizenzierung von Verkaufsstellen sowie die Verantwortung für die Kontrolle der Umsetzung von Maßnahmen zur Regulierung des Cannabisverkaufs sollten bei den derzeitigen, sich mit den Verkaufsstellen für Tabak und Alkohol befassenden Behörden und Verwaltungsebenen liegen.

Verkaufsstellen können für den ausschließlichen Einzelhandel bestimmt sein oder zusätzlich eine Möglichkeit für den Gebrauch vor Ort anbieten, wie die Coffeeshops in den Niederlanden (die ebenso den Kauf zur Mitnahme zulassen). Im Folgenden werden die gemeinsamen und unterschiedlichen Herausforderungen bei der Regulierung dieser zwei Arten von Cannabis-Geschäften untersucht. Eine dritte Option ist ein Liefermodell, das keine Verkaufsstellen erfordert.

Die Entscheidung über die Arten der zugelassenen Verkaufsstellen im Rahmen der Entwicklung eines neuen Regulierungsmodells wird vom lokalen, kulturellen und politischen Kontext abhängen. Ein vorsichtiger Ausgangspunkt wäre die Entscheidung für streng regulierte Verkaufsstellen für den Einzelhandel mit separaten Online-Bestellmöglichkeiten. Die Optionen für Verkaufsstellen mit der Möglichkeit zum Gebrauch vor Ort können zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden. Bei einem Online-Liefermodell haben die Kunden zwar keinen direkten Kontakt zum Verkäufer, allerdings

¹ Koffein kann in einigen Zutaten für Edibles als natürlicher Bestandteil vorkommen. Dies kann – wie in den Canadian Cannabis Regulations, s102.2 – speziell berücksichtigt werden.

könnte der Onlinehandel zur Gewährleistung eines Zugangs zum legalen Cannabismarkt für Menschen an entlegenen Orten oder mit gesundheitlichen Einschränkungen notwendig sein.

Standorte und Standortdichte

Die Konzentration legaler Cannabisverkaufsstellen innerhalb eines Gebiets – ob für einfache Verkaufsstellen oder auch Geschäfte mit der Möglichkeit zum Gebrauch vor Ort – kann durch lokale, für die Lizenzvergabe zuständige Behörden und Flächennutzungspläne reguliert werden. Studien zur Standortdichte von Verkaufsstellen für Alkohol zeigen, dass eine engere Verdichtung von Verkaufsstellen an einem Ort mit erhöhtem und schädlichem Alkoholgebrauch sowie damit verbundenen Schäden zusammenhängen kann.^{2,3} Zur positiven Beeinflussung und Mäßigung der Konsummuster von Cannabisgebern sollten die für die Lizenzen zuständigen Behörden die Verteilung und den Standort von Verkaufsstellen zum Erwerb von Cannabisprodukten regulieren.

Einschränkungen bezüglich der Standortdichte von Verkaufsstellen sollen zur Verhinderung einer übermäßigen Verfügbarkeit beitragen und gleichzeitig vermeiden, dass eine unzureichende oder fehlende Verfügbarkeit möglicherweise Anreize für einen illegalen Markt schafft. Bspw. in Washington beschränkte der erste Rechtsrahmen zur Cannabisregulierung die Gesamtzahl der Verkaufsstellen auf 334 Geschäfte (die Anzahl wurde im Jahr 2016 auf 556 erhöht).⁴ Ebenso wurde die Verteilung der Lizenzen unter Berücksichtigung der Datenlage zum Cannabisgebrauch der Bevölkerung im gesamten Bundesstaat Washington beschränkt. Ein ähnlicher Ansatz wurde in Ontario verfolgt – in den Verordnungen wurde die Höchstzahl der in jedem Gebiet zulässigen Einzelhandelsgeschäfte bis März des Jahres 2020 (als die Begrenzung der Lizenzen aufgehoben wurde)

2 Popova, S. et al. (2009) Hours and days of sale and density of alcohol outlets: impacts on alcohol consumption and damage: a systematic review, *Alcohol and Alcoholism* 44.5, pp.500–516. www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19734159?dopt=Abstract&holding=f1000,f1000m,isrcn.

3 National Association of State Alcohol and Drug Abuse Directors (2006) *Current Research on Alcohol Policy and State Alcohol and Other Drug (AOD) Systems*, p.5.

4 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p58.

festgelegt.⁵ Dieser Ansatz hat seinen Ursprung in den Erfahrungen aus den Niederlanden. Dort hat sich gezeigt, dass Personen an Orten mit keiner oder einer geringen Standortdichte an Cannabis-Coffeeshops zum Cannabiserwerb auf dem unregulierten, illegalen Markt neigen.⁶ Eine andere Möglichkeit, um dem Ausweichen auf den illegalen Markt entgegenzuwirken, könnte eine Senkung der Kosten für Einzelhandelslizenzen in Gebieten mit geringer Verfügbarkeit darstellen. In der kanadischen Provinz Saskatchewan versuchte die kommunale Regierung die Ansiedlung von Einzelhandelsgeschäften außerhalb der Städte durch ermäßigte Gebühren für eine Jahreslizenz zu fördern: 3.000 \$ für ein Geschäft in einer Stadt und 1.500 \$ für ein Geschäft außerhalb einer Stadt.⁷

Die Nähe zu Coffeeshops scheint in den Niederlanden nicht mit der Prävalenz oder Intensität des Cannabisgebrauchs oder dem Gebrauch anderer illegaler Drogen zusammenzuhängen.⁸ Studien in den USA haben ebenfalls ergeben, dass die Zulassung von Geschäften zum Erwerb von nichtmedizinischem Cannabis an einem Ort keinen Einfluss auf den Cannabisgebrauch unter Jugendlichen zu haben scheint⁹ und auch nicht zu einem Anstieg der Kriminalität führt.¹⁰ Eine Studie deutet jedoch darauf hin, dass die wahrgenommene Nähe zu Cannabis-Geschäften (nicht die Dichte der Geschäfte in einem bestimmten Gebiet) mit einer größeren Wahrscheinlichkeit einhergeht, dass Jugendliche zugeben, Cannabis konsumieren zu wollen.¹¹

5 Slade, H. (2020) Capturing the market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD, p19. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

6 EMCDDA (2008) A cannabis reader: global issues and local experiences, p150. <https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/497/emcdda-cannabis-mon-vol1-web-103716.pdf>.

7 Government of Saskatchewan (2018) The Cannabis Control (Saskatchewan) Regulations, s5-1(2). <https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan>

8 EMCDDA (2008) A cannabis reader: global issues and local experiences, p.150. www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_53355_EN_emcdda-cannabis-mon-full-2vols-web.pdf

9 Peters, T. and Foust, C. (2019) High school student cannabis use and perceptions towards cannabis in southcentral Colorado — comparing communities that permit recreational dispensaries and communities that do not, Journal of Cannabis Research 1. <https://jccannabisresearch.biomedcentral.com/articles/10.1186/s42238-019-0002-0>

10 Brinkman, J. and Mok-Lamme, D. (2019) Not in my backyard? Not so fast. The effect of marijuana legalization on neighborhood crime, Regional Science and Urban Economics 78. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2019.103460>

11 Hust, S.J.T. et al (2020) Youth's Proximity to Marijuana Retailers and Advertisements: Factors Associated with Washington State Adolescents' Intentions to Use Marijuana, Journal of Health Communication. <https://doi.org/10.1080/10810730.2020.1825568>

In einem rechtlichen Rahmen kann der Cannabisgebrauch an bestimmten, im Interesse der Öffentlichkeit liegenden Orten, wie Schulen oder anderen Versammlungsorten junger Menschen, untersagt werden. Die Auswirkungen solcher Regelungen für den Verkauf von Alkohol und Tabakwaren sind nicht besonders gut erforscht, aber sie können zur Gewährleistung einer sorgfältigen Vorgehensweise bei der Einführung des neuen rechtlichen Rahmens sinnvoll sein. Längerfristig sind derartige Sicherheitsvorkehrungen möglicherweise nicht notwendig. Allerdings wurden solche Beschränkungen bereits konsequent in die bestehenden Modelle zur Regulierung von Cannabis aufgenommen. In den Niederlanden werden in einem Radius von 250 Metern um Schulen keine Coffeeshops geduldet und die Kommunalverwaltungen entscheiden generell über die Akzeptanz von Coffeeshops in ihrem Verwaltungsgebiet. In Washington sind Geschäfte zum Erwerb von Cannabis in einem Umkreis von 1.000 Fuß (0,3 km) um bestimmte Bereiche, in denen sich regelmäßig Kinder aufhalten, wie bspw. Schulen, verboten.¹² In Ontario müssen Cannabis-Geschäfte mindestens 150 m von einer Schule entfernt sein,¹³ während sie in Alberta mindestens 100 m von einer Gesundheitseinrichtung oder Schule entfernt sein müssen (wobei aber die Kommunalverwaltungen die Abstände anpassen können).¹⁴

Aussehen und Beschilderung

Wie weiter unten im nachfolgenden Kapitel über die Regulierung der Vermarktung dargelegt wird, besteht nachweislich ein Zusammenhang zwischen der Präsenz von Marketing, Branding und Werbung für Alkohol und Tabak und dem erhöhten Gebrauch dieser Drogen. Es ist davon auszugehen, dass ein ähnliches Marketing wie auf den Tabak- und Alkoholmärkten zu einem Anstieg des Cannabisgebrauchs führen würde. Erste Forschungsergebnisse aus den USA deuten darauf hin, dass der Einfluss von Cannabiswerbung in ähnlicher Weise mit

¹² British Columbia Laws: Cannabis Control and Licensing Act, Schedule 2, Monetary Penalties and Licence Suspension https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/202_2018#part3

¹³ Government of Ontario (2018) Cannabis Licence Act, 2018, Ontario Regulation 468/18, s11. <https://www.ontario.ca/laws/regulation/180468#BK10>

¹⁴ Province of Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s105(3)-(4). http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf



Der offizielle grün-weiße Sticker im Fenster eines niederländischen Coffeeshops zeigt, dass das Geschäft über eine Lizenz verfügt.

einer erhöhten Wahrscheinlichkeit des Gebrauchs unter Jugendlichen zusammenhängt.¹⁵ Das Erscheinungsbild und die Beschilderung von Verkaufsstellen sind Schlüsselemente des Marketings für jedes Unternehmen und sollten daher zur Gewährleistung ihrer Zweckmäßigkeit und damit einhergehenden Verhinderung einer verkaufsfördernden Wirkung genau kontrolliert werden.

Es können standardisierte Beschreibungen, Zeichen oder Symbole zur Kennzeichnung von

Cannabis-Einzelhandelsgeschäften verwendet werden. Ebenso können Beschränkungen oder Verbote für Schaufensterwerbung zur Reduzierung von Anreizen für Impulskäufe eingeführt werden. Niederländische Coffeeshops unterliegen solchen Beschränkungen und Werbung oder ausdrückliche äußere Hinweise auf Cannabis sind verboten. Stattdessen sind Rastafari-Symbole, Bilder von Palmblättern und der Schriftzug „Coffeeshop“ zum Standard für die Beschilderung geworden. In ähnlicher Weise erlaubt der Bundesstaat Washington nur zwei Schilder für nichtmedizinische Cannabisverkaufsstellen: Die Schilder dürfen nicht größer als 1600 Quadrat Zoll (ca. 1 qm) sein und sollen den Namen der Verkaufsstelle, den Standort und die Art des Geschäfts angeben. Die Schilder dürfen Bilder oder Logos enthalten, jedoch dürfen sie keine Abbildungen von Pflanzen oder Produkten enthalten, sowie keine Zeichentrickfiguren und andere, möglicherweise für Kinder anziehend wirkende Bilder.¹⁶

- ¹⁵ Krauss, M.J. et al (2017) Marijuana advertising exposure among current marijuana users in the U.S., *Drug Alcohol Depend* 174. <https://dx.doi.org/10.1016%2Fj.drugalcdp.2017.01.017>; Dai, H. (2017) Exposure to Advertisements and Marijuana Use Among US Adolescents, *Prev Chronic Dis*. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5716812/>
- ¹⁶ Washington State Liquor and Cannabis Board (Undatiert) Frequently Asked Questions About Marijuana Advertising. https://web.archive.org/web/20211201132319/https://lcb.wa.gov/mj2015/faq_i502_advertising

Die strengen Anforderungen an das äußere Erscheinungsbild der Verkaufsstellen können für die Innenräume der Geschäfte mit der Möglichkeit zum Gebrauch vor Ort gelockert werden. Eine der Hauptattraktionen der niederländischen Coffeeshops ist, dass sie eine angenehme Umgebung zum Entspannen bieten. Daher sollten Beschränkungen für das innere Erscheinungsbild von Geschäften mit der Möglichkeit zum Gebrauch vor Ort auf das Verhindern von Werbung für Cannabisprodukte anstatt schlichte und unattraktive Gestaltung abzielen. Eine schlichte und zweckmäßige Gestaltung von reinen Einzelhandelsgeschäften dürfte die Menschen hingegen weniger von ihrer Nutzung abhalten, da die Kunden das Cannabis ohnehin für den Gebrauch an einem anderen Ort kaufen.

Die umfangreichen Erkenntnisse aus der Tabakregulierung zeigen deutlich, dass das Umfeld der Verkaufsstellen den Gebrauch erheblich beeinflussen kann.^{17 18 19} Bspw. gibt es Belege dafür, dass die Auslage von Tabakwaren in Einzelhandelsgeschäften die Impulskontrolle bei erwachsenen Rauchern erschwert und zu einem verstärkten Einstieg in das Rauchen bei Kindern und Jugendlichen führt.^{20 21} Die Verwendung sogenannter „Power Walls“ (d. h. riesige Reihen von Tabakwaren direkt hinter den Kassenbereichen) fördert eindeutig Impulskäufe. Die Entwicklung einer solchen Auslage von Tabakwaren zeigt, wie kommerzielle Akteure Gelegenheiten zur maximalen Steigerung des Umsatzes im Falle einer fehlenden wirksamen Regulierung ausnutzen. Mehrere Länder gehen nun mit Verspätung zur Regulierung der Auslage von Tabakwaren im Einzelhandel über, ohne jedoch den Verkauf dabei zu verbieten. Unter anderem in Finnland, Island, dem Vereinigten Königreich und Australien müssen Tabakwaren in undurchsichtigen Schränken oder unter dem

17 Wakefield M. et al. (2008) The effect of retail cigarette pack displays on impulse purchase, *Addiction* 103.2, pp.322–328.

18 Carter O.B. et al. (2009) The effect of retail cigarette pack displays on unplanned purchases: results from immediate post-purchase interviews, *Tobacco Control* 18.3, pp.218–221.

19 Germain D. et al. (2010) Smoker sensitivity to retail tobacco displays and quitting: a cohort study, *Addiction* 105.1, pp.159–163.

20 Paynter J. and Edwards R. (2009) The impact of tobacco promotion at the point of sale: a systematic review, *Nicotine and Tobacco Research* 11.1, pp.25–35.

21 Lovato C. et al. (2011) Impact of tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behaviours, *The Cochrane Collaboration*. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD003439.pub2/abstract>

Ladentisch aufbewahrt werden. Die Produkte können auf Anfrage eines erwachsenen Kunden hervorgeholt werden.

Es wäre nicht in jedem Fall angemessen, aber bei der vorsichtigsten Form der Cannabisregulierung würde wahrscheinlich in ähnlicher Weise die Einsicht in das Angebot an Cannabisprodukten ausschließlich auf Anfrage potenzieller Kunden erfolgen. Im Gegensatz zum konventionellen, gewinnorientierten Einzelhandel wäre auch hierbei die zweckmäßige und nicht verkaufsfördernde Gestaltung des Einkaufserlebnisses das Ziel. Diese Art von Beschränkung ist in einem Szenario wie dem Apothekenverkauf besonders wichtig. In einem Geschäft wie einer Apotheke werden möglicherweise auch andere Produkte verkauft oder es gibt keine Altersbeschränkungen für den Zutritt zum Verkaufsraum. Vergleichsweise ist in einem reinen Cannabis-Einzelhandelsgeschäft oder einem Geschäft mit der Möglichkeit zum Gebrauch vor Ort eine Beschränkung der Auslagengestaltung weniger wichtig, da in beiden Fällen eine Altersbeschränkung für den Zutritt eingeführt werden könnte. Diese Unterscheidung wird durch die Vorschriften in Manitoba hervorgehoben, wo die Verkäuferlizenzen in eine „Lizenz mit kontrolliertem Zugang“ und eine „Lizenz mit Altersbeschränkung“ unterteilt sind. Erstere berechtigt den Lizenznehmer zum Verkauf von Cannabis, solange die Produkte hinter einer Theke oder einem Regal gelagert werden, womit das Anschauen der Produkte vor dem Kauf verhindert wird. Eine „Lizenz mit Altersbeschränkung“ berechtigt den Lizenznehmer zum Verkauf von Cannabis, solange minderjährige Personen das Geschäft nicht betreten dürfen.²² Wenn ein Verbot der Auslage von Cannabisprodukten als zu restriktiv beurteilt wird, sollte eine Regulierung zumindest gewisse Einschränkungen vorsehen, sodass die Auslage diskret und frei von Werbebotschaften und die Produkte in standardisierten, einfachen Verpackungen oder Behältern präsentiert werden müssen (siehe das Kapitel zu **Verpackungen, Kapitel 2f**).

²² Manitoba (2018) The Liquor, Gaming and Cannabis Control Act (as amended), s101.4(3).
<https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/l153e.php>

Öffnungszeiten

Aus den Erfahrungen der Alkoholregulierung gibt es übereinstimmende Hinweise auf die Wirksamkeit von Beschränkungen der Verkaufstage und -zeiten zur Minderung bestimmter alkoholbedingter Schäden.²³ Cannabis unterscheidet sich hier jedoch von Alkohol. Obwohl jede Zunahme der Verfügbarkeit zu einer Steigerung des Verkaufs führen kann, ist bei Alkohol die späte Öffnung der Alkohol verkaufenden Geschäfte besonders mit störendem Verhalten verbunden. Da dies bei Cannabis ein weniger dringendes Problem ist, hätte die Einschränkung von Öffnungszeiten für Cannabis-Verkaufsstellen einen anderen Zweck.

Dennoch sollten die lokalen, für die Lizenzvergabe zuständigen Behörden versuchen, zur Gewährleistung einer angemessenen Verfügbarkeit die Öffnungszeiten von Cannabis-Verkaufsstellen Sinne von übergeordneten Parametern und Regelungen zu beaufsichtigen (weitere Informationen zu diesem Thema finden Sie im Unterkapitel **Den richtigen Mittelweg finden in Abschnitt 1**). Die unterschiedlichen Anforderungen innerhalb Kanadas zeigen, dass die Auslegung je nach Region variieren kann. In Ontario dürfen die Geschäfte zwischen 9 und 23 Uhr öffnen.²⁴ In Alberta sind die Öffnungszeiten auf 10 bis 2 Uhr morgens begrenzt, können aber von den einzelnen Gemeinden eingeschränkt werden.²⁵ In Saskatchewan gilt eine Öffnungszeit von 8 bis 3 Uhr morgens – mit einer Ausnahme von der zulässigen Öffnung bis 3:30 Uhr morgens am Neujahrstag. Außerdem müssen die Geschäfte in Saskatchewan an sechs Tagen in der Woche mindestens sechs Stunden pro Tag geöffnet sein.²⁶ Eine ähnliche Regelung gilt in Neufundland und Labrador, wo die Lizenzen bei längerer Nichtnutzung widerrufen werden können.²⁷

²³ World Health Organization Regional Office for Europe, Evidence for the effectiveness and cost-effectiveness of interventions to reduce alcohol-related harm, pp.68–69. www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0020/43319/E92823.pdf.

²⁴ Government of Ontario (2018) Cannabis Licence Act, 2018, Ontario Regulation 468/18, s17. <https://www.ontario.ca/laws/regulation/180468#BK10>

²⁵ Province of Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s121(2), Part 2, Schedule 3. http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf

²⁶ Government of Saskatchewan (2018) The Cannabis Control (Saskatchewan) Regulations, s3-6. <https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan>

²⁷ Newfoundland and Labrador (2018) Bill 20: An Act Respecting the Control and Sale of Cannabis, s34(1). <https://assembly.nl.ca/HouseBusiness/Bills/ga48session3/bill1820.htm>

Verkauf anderer Drogen

Die Verkaufsstellen sollten zumindest anfänglich auf den Verkauf und Gebrauch von Cannabisprodukten beschränkt sein. Eine solche Beschränkung ist in den Niederlanden und den USA üblich, wo das Verbot des Verkaufs aller anderen Drogen, einschließlich Alkohol und Tabak, häufig eine nicht verhandelbare Lizenzbedingung ist.

Obwohl viele Menschen, insbesondere in Europa, Cannabis gemischt mit Tabak rauchen, trägt eine solche Politik zur klaren Abgrenzung der Märkte für die beiden Drogen bei. Eine stärkere Trennung dieser Märkte kann potenziell neue soziale Normen in Bezug auf das Rauchen von Cannabis sowie schonendere Formen des Gebrauchs fördern, und hierdurch Verbesserungen für die Öffentliche Gesundheit herbeiführen.

Verantwortung für die Überprüfung der Einhaltung

Im Einklang mit den bestehenden Hierarchien der behördlichen Kontrolle von Alkohol und Tabak sollten Cannabis-Verkaufsstellen in erster Linie unter Aufsicht der für die Vergabe von Lizenzen zuständigen Behörden stehen. In der Regel sind Behörden innerhalb einer Ebene der lokalen Regierung für die Lizenzen zuständig. Die zuständige Behörde ist mit der Verwaltung und Durchsetzung einer Reihe zentral festgelegter Vorschriften beauftragt und ist indirekt innerhalb der Infrastruktur des breiteren nationalen und internationalen Rechts tätig. Ähnliche Regulierungsrahmen sind in einer Reihe von Ländern bereits etabliert.

Bspw. im Vereinigten Königreich muss jede für die Vergabe von Lizenzen zuständige Behörde die „entertainment licences“ (Lizenzen für Geschäfte in der Unterhaltungsbranche, wie Nachtclubs) alle drei Jahre überprüfen und sich mit den leitenden Personen bei Polizei und Feuerwehr, Vertretern der Lizenznehmer und Vertretern lokaler Unternehmen und Einwohner beraten. In den USA wird die Alkoholpolitik weitgehend von den einzelnen Bundesstaaten verwaltet. Die Regierungen der Bundesstaaten beaufsichtigen die

Herstellung, den Vertrieb und den Verkauf von Alkohol innerhalb ihrer eigenen Grenzen, während die Bundesregierung die Einfuhr und den zwischenstaatlichen Transport von Alkohol regelt. In ähnlicher Weise ist in Kanada die Bundesregierung für die Regulierung von Cannabisproduzenten verantwortlich, aber die Einzelhändler werden durch die Behörden der Provinzen und Territorien lizenziert und reguliert.

Welche Behörde für die Beaufsichtigung der Regulierung verantwortlich ist, spielt für die Bedeutung von klar definierten und verhältnismäßigen Strafen für Lizenzverstöße keine Rolle. In British Columbia wird die Nichteinhaltung von Lizenzbedingungen – bspw. durch ordnungswidriges Verhalten, das Bedienen von betrunkenen Personen oder die Zurschaustellung von Cannabis vor minderjährigen Personen – im Allgemeinen mit Geldbußen zwischen 7.000 und 11.000 \$ und einem Aussetzen der Lizenz für 7–11 Tage in erster Instanz geahndet.²⁸ In Neufundland und Labrador führt der gegen Lizenzbedingungen verstoßende Verkauf zu einer Geldstrafe von 300 bis 10.000 \$, einer Freiheitsstrafe von bis zu sechs Monaten oder beidem.²⁹ Auf Prince Edward Island gilt im Zusammenhang mit nicht genehmigten Verkäufen eine Geldstrafe von 500 bis 10.000 \$ bei einer ersten Straftat, ohne dass eine entsprechende Haftstrafe vorgesehen ist.³⁰ In Saskatchewan kann ein Verstoß gegen eine Bestimmung, für die im Gesetz keine Strafe definiert ist, mit einer Geldstrafe von 25.000 \$, einer Freiheitsstrafe von bis zu 6 Monaten oder beidem geahndet werden.³¹

Bei der Festlegung von Kriterien für die Verhältnismäßigkeit strafrechtlicher Belangung muss geprüft werden, wo die Grenze für die Begründung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit in bestimmten Szenarien liegt – und das Strafrecht sollte in allen

²⁸ British Columbia (2018) Cannabis Control and Licensing Act: Cannabis Licensing Regulation, Schedule 2. http://bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/202_2018#Schedule2

²⁹ Newfoundland and Labrador (2018) Bill 20: An Act Respecting the Control and Sale of Cannabis, s95(1). <https://assembly.nl.ca/HouseBusiness/Bills/ga48session3/bill1820.htm>

³⁰ Prince Edward Island (2018) Cannabis Control Act, s32. https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/legislation/c-01-2-cannabis_control_act.pdf

³¹ Government of Saskatchewan (2018) The Cannabis Control (Saskatchewan) Act, s5-2. <https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan>

Fällen, in denen es nicht unbedingt erforderlich ist, vermieden werden. In der Geschichte der Cannabisprohibition gibt es sowohl unverhältnismäßige Strafen als auch eine unverhältnismäßig, von an den Rand gedrängten Bevölkerungsgruppen getragene Belastung dieser Strafen. Die strukturellen Triebkräfte einer solchen Dynamik werden nicht einfach verschwinden, wenn eine Regulierung eingeführt wird. Allerdings bietet die Regulierung eine seltene und wichtige Gelegenheit zur drastischen Verringerung des Umfangs der strafrechtlichen Kontrolle von Handlungen im Zusammenhang mit Cannabis. Es ist von entscheidender Bedeutung, eine willkürliche, diskriminierende oder unnötige Anwendung des Strafrechts dort, wo es weiterhin Anwendung findet, zu verhindern. Insbesondere besteht die Gefahr, dass politisch motivierte „strenge Konsequenzen“ eingeführt werden, die ungleich entsprechenden Strafen für Alkohol und Tabak sind. Dies sollte vermieden werden und solche Maßnahmen wurden bereits in Ländern, die Cannabis legalisiert haben, wie in Kanada, kritisiert.

j Vermarktung

Herausforderungen

- Die Bewerbung von Cannabis und Cannabisgebrauch im Sinne privatwirtschaftlicher Interessen verhindern
- Politische und rechtliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung angemessener Beschränkungen von Marketingaktivitäten verhandeln

Analyse

- Erfahrungen mit Alkohol und Tabak zeigen, dass Marketingaktivitäten Häufigkeit und Muster des Drogengebrauchs beeinflussen können.
- Wenn es das allgemeine Cannabis-Regulierungsmodell zulässt, dass der Handel hauptsächlich privatwirtschaftlich organisiert wird, ist davon auszugehen, dass Bemühungen zur Einschränkung von Marketingaktivitäten auf erheblichen Widerstand stoßen werden.
- Erkenntnisse aus der Tabakregulierung zeigen, dass Teilverbote, die statt einem umfassenden Verbot jeglicher Marketingaktivitäten nur bestimmte Formen der Vermarktung verbieten, ungeeignet sind, um potenzielle Schäden im Zusammenhang mit Cannabisgebrauch zu verringern.
- Bei Teilverboten leiten die Tabakunternehmen ihre Werbeausgaben schlicht auf weiterhin erlaubte und oft subtilere Marketingaktivitäten um. Daher ist davon auszugehen, dass Teilverbote bei privaten Cannabisunternehmen zu einem vergleichbaren Vorgehen führen würden.

Empfehlungen

- Ein Verbot aller Formen der Bewerbung von Cannabis, einschließlich Verkaufsförderung („Promotion“) und Sponsoring, sollte grundlegender Ausgangspunkt eines Regulierungssystems sein.
- Artikel 13 des WHO-Tabakrahmenübereinkommens bietet ein umfassendes Konzept für das Verbot von Tabakwerbung, das leicht auf Cannabis übertragen werden kann.

Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring stellen für die meisten Branchen zentrale Instrumente zur Erhaltung und Vergrößerung des Kundenstamms dar. Die Alkohol- und Tabakindustrie setzt eine Vielzahl von Marketingtechniken ein, um den Gebrauch ihrer Produkte – und damit ihre Gewinne – zu maximieren. Während der letzten Jahrzehnte ist es zwar in unterschiedlichem Maße gelungen, die Praktiken dieser beiden legalen Drogenindustrien einzudämmen (wobei bei Tabak deutlich mehr Fortschritte erreicht wurden als bei Alkohol), allerdings stießen diese Erfolge auf enormen Gegenwind seitens der Industrie und konnten nur mühsam erkämpft werden.

Regierungen, die angemessene Beschränkungen für die Vermarktung von Cannabis durchzusetzen versuchen, könnten ähnlichen Herausforderungen seitens der Großindustrie begegnen. Anders als im Falle von Alkohol und Tabak können Länder, welche Cannabis legalisieren, jedoch einen „Neuanfang“ starten: Wenn nichtmedizinisches Cannabis anfangs streng genug reguliert wird, ist ein anhaltender Konflikt in diesem Bereich weniger wahrscheinlich, sodass die politischen Entscheidungsträger sich nicht mit der Kontrolle einer mächtigen und gut etablierten Branche, die ihre Produkte aggressiv vermarkten will, herumschlagen müssen. In Anbetracht der etablierten Märkte für medizinisches Cannabis und der neueren Entwicklung hin zu transnational operierenden Produzenten ist ein solcher Neuanfang in einigen Ländern nicht mehr ganz möglich. Bestehende Praktiken unter den Akteuren im Bereich des medizinischen Cannabis und die etablierte transnationale Unternehmensdynamik machen die Umsetzung neuer Standards für einen nichtmedizinischen Markt komplexer. Trotzdem handelt es sich um einen neuen Bereich der Regulierung, in dem nationale Gesetzgeber und multilaterale Institutionen die Möglichkeit haben, von Beginn an strenge neue Standards durchzusetzen. Ziel ist die Schaffung klarer Rechtsnormen, deren Einhaltung konsequent kontrolliert wird.

In einigen US-Bundesstaaten gibt es Beispiele verantwortungsloser und unzureichend regulierter Vermarktung von medizinischen und nichtmedizinischen Cannabisprodukten, aus denen sich Erkenntnisse

über potenzielle Risiken ergeben können. Die Vereinnahmung der Gesetzgebung durch marktdominierende Unternehmen, insbesondere aufgrund der jüngsten Erfahrungen infolge der Legalisierung in Kanada, wird in **Kapitel 3b** ausführlicher erörtert.

Marketing war und ist eines der zentralen Konfliktfelder zwischen Regierungen und der Alkohol- bzw. Tabakindustrie. Es zeigt womöglich am deutlichsten das Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel, die gesundheitlichen und sozialen Schäden im Zusammenhang mit Drogengebrauch zu verringern und den gewinnorientierten Ambitionen privater Interessen auf einem kommerziellen Markt. Politische Entscheidungsträger, die eine Kontrolle der Cannabisvermarktung in Betracht ziehen, müssen sich dieser widersprüchlichen Ziele bewusst sein und die Bedeutung von Werbebeschränkungen für die Effektivität des Regulierungssystems insgesamt erkennen.

Lehren aus der Vergangenheit müssen schnell gezogen werden, da die Verfestigung von unternehmerischen Strukturen seit der Etablierung der ersten nichtmedizinischen Cannabismärkte bereits begonnen hat. Bisherige Untersuchungen aus Kanada und den USA deuten jedoch darauf hin, dass die Markenidentifikation nach wie vor gering ist, was zum Teil daran liegt, dass die Unternehmen mit ihren Marketingstrategien noch ausloten, was innerhalb des neuen Rechtsrahmens möglich und wirksam ist.¹ Besondere Aufmerksamkeit sollte der sich rasch entwickelnden Social Media-Landschaft geschenkt werden, die den Cannabisunternehmen neue und einzigartige Möglichkeiten zur Bewerbung von Markenidentitäten bietet. Gerade diese Marketingformen fallen möglicherweise nicht unter die gesetzlichen Regulierungen – zumindest, solange

1 Rup, J., Goodman, S. and Hammond, D. (2020) Cannabis advertising, promotion and branding: Differences in consumer exposure between 'legal' and 'illegal' markets in Canada and the US, Preventive Medicine 133. <http://cannabispromotion.ca/wp-content/uploads/2017/09/Rup-Goodman-Hammond-2020-Cannabis-advertising-promotion-and-branding-Differences-in-consumerexposure-between'legal'and'illegal'markets-in-Canada-and-the-US.pdf>

der Gesetzgeber noch nicht aufgeholt hat.² Die Politik sollte daher den „Neuanfang“ nutzen, um klare Regeln aufzustellen, die verhindern, dass sich die Erfahrungen mit Tabak und Alkohol wiederholen. Zusätzlich sollten allgemeine plattformübergreifende Kontrollmechanismen eingeführt werden, um die potenzielle Ausnutzung von Gesetzeslücken bzgl. des Social-Media-Marketings einzuschränken oder zu unterbinden.

Lehren aus der Regulierung der Tabakvermarktung

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat die Abschaffung aller Formen von Tabakwerbung, -verkaufsförderung und -sponsoring (Tobacco Advertising, Promotion and Sponsorship, TAPS) für eine sinnvolle Bekämpfung des Tabakgebrauchs als unerlässlich erklärt. Artikel 13 des WHO-Tabakrahenübereinkommens (Framework convention on tobacco control, FCTC), über den alle Vertragsparteien dazu verpflichtet sind, ein umfassendes TAPS-Verbot umzusetzen, ist eine von nur zwei Bestimmungen des Vertrags mit einem verbindlichen Zeitrahmen für die Umsetzung (fünf Jahre nach Inkrafttreten).³

Im 20. Jahrhundert unterlagen TAPS nur minimaler Regulierung. Die Tabakindustrie durfte in allen Medien werben und entwickelte immer ausgefeiltere Instrumente zur Absatzförderung ihrer Produkte. Direktes und indirektes Marketing durch Sponsoring von Sport- und Musikveranstaltungen sowie Produktplatzierungen in Filmen und Fernsehsendungen trugen dazu bei, den Gebrauch der Droge mit einem erstrebenswerten Lebensstil zu verbinden. Zusätzlich sollte das öffentliche Image der Herstellerfirmen verbessert werden. Als gesundheitliche Bedenken hinsichtlich des Tabakgebrauchs

-
- 2 EurekaAlert! (2019) Survey: Most teenagers in legalized states see marijuana marketing on social media. https://www.eurekaalert.org/pub_releases/2019-11/uoma-smt112119.php; Brody, L. (2020) 5 Cannabis Brands That Are Crushing It On Instagram, Green Entrepreneur 23rd April. <https://www.greenentrepreneur.com/article/349545>; Gunelius, S. (2020) Instagram Marketing for Cannabis Businesses and Cannabis-Related Businesses, Cannabiz Media 22nd May. <https://cannabiz.media/instagram-marketing-for-cannabis-license-holders/>; Bourque, A. (2019) Under The Influence Of Instagram: Cannabis In The Age Of Social Media, Forbes 6th May <https://www.forbes.com/sites/andrebourque/2019/05/06/under-the-influence-of-instagram-cannabis-in-the-age-of-social-media/>.
- 3 World Health Organization (2003) Framework Convention on Tobacco Control. <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf>.

aufkamen, betrieb die Industrie gezielte Tatsachenverdrehung, indem sie eine Reihe von Zigaretten als „mild“ oder „leicht“ vermarktete. Auf diese Weise sollte der Eindruck erweckt werden, es handele sich um schonendere Produkte, was jedoch nicht der Fall war.

Die beträchtliche Freiheit, die den Tabakunternehmen bei der Werbung für ihre Produkte eingeräumt wurde, steht in engem Zusammenhang mit dem Anstieg des Tabakgebrauchs, der in den meisten westlichen Ländern bis Mitte der 1960er-Jahre anhielt. Es gibt eindeutige Beweise dafür, dass TAPS eine wirksame Methode zur Gewinnung neuer Raucher darstellen.⁴ Diese Tatsache wurde nicht zuletzt vom US-Surgeon General (eine Art Direktor des Öffentlichen Gesundheitsdienstes der USA) anerkannt, der grundsätzlich feststellte, dass „es einen kausalen Zusammenhang zwischen der Werbung bzw. den Maßnahmen der Verkaufsförderung der Tabakindustrie und dem Einstieg ins Tabakrauchen sowie dem Anstieg des Tabakgebrauchs unter jungen Menschen gibt“.⁵

Auch nach der Einführung strengerer Beschränkungen für TAPS geht man weiterhin davon aus, dass diese noch immer einer der Hauptfaktoren für den Tabakgebrauch und die damit verbundenen Schäden sind.

Aufgrund der verhältnismäßigen Risiken von Cannabis im Vergleich zu Tabak sind die gesundheitlichen, sozialen und finanziellen Kosten von TAPS weitaus höher als jene, die durch Cannabiswerbung, -verkaufsförderung und -sponsoring (CAPS) entstehen können. Solche Schätzungen machen jedoch auch deutlich, dass die Vermarktung einer legalen Droge für den nichtmedizinischen Gebrauch – selbst dann, wenn sie Beschränkungen unterliegt – schwerwiegende und vermeidbare Schäden verursachen kann. So stellt die WHO fest, dass umfassende Kontrollen aller Formen von TAPS die Prävalenz des Rauchens (und damit auch die durch den Rauch bedingten Schäden)

4 Lovato C. et al. (2011) Impact of tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behaviours, The Cochrane Collaboration. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD003439.pub2/abstract>.

5 National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion (US), Office on Smoking and Health (2012), Preventing Tobacco Use Among Youth and Young Adults: A Report of the Surgeon General. www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK99239/.

verringern können, während nur partielle Beschränkungen „wenig oder gar keine Wirkung“ erzielen.⁶

Insgesamt zeigen die Erfahrungen mit der Regulierung von TAPS, dass die uneingeschränkte Vermarktung von Cannabis wahrscheinlich mit einem Anstieg des Gebrauchs und der damit verbundenen Schäden einhergeht. In einigen Ländern ist ein teilweises Werbeverbot aufgrund rechtlicher Voraussetzungen die einzig machbare regulatorische Lösung. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass derartige partielle Verbote die cannabisbedingte Belastung für die Öffentliche Gesundheit und Sicherheit (wie groß oder klein sie auch sein mag) in angemessener Weise verringern. Wo die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen es zulassen, stellt daher ein umfassendes CAPS-Verbot die optimale Regulierungsform dar.

Lehren aus der Regulierung der Alkoholvermarktung

Während bei der Einschränkung der Tabakwerbung beachtliche Erfolge erzielt wurden und viele Länder Verbote für Aufsteller in Geschäften, Fernsehwerbung, Sponsoring von Veranstaltungen und die Einführung von Einheitsverpackungen erlassen haben, steht es der Alkoholindustrie relativ frei, ihre Produkte in allen Medien zu bewerben. Daraus resultiert, dass es vielerorts für Menschen alltäglich ist, Werbung für diese hochriskante Droge ausgesetzt zu sein. Dieses hohe Maß an Sichtbarkeit und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Öffentliche Gesundheit sollten Entscheidungsträgern, die erwägen, Werbung für Cannabis in ähnlicher Weise nach dem Laissez-faire-Prinzip zuzulassen, als Warnung dienen.

- In England sehen Fußballfans während eines Fußballspiels im Fernsehen jede Minute etwa zwei Hinweise auf Alkoholmarken – zusätzlich zur offiziellen Werbung in den Werbepausen.⁷

⁶ World Health Organization (2013) WHO report on the global tobacco epidemic, 2013: Enforcing bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship, p27. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85380/1/9789241505871_eng.pdf.

⁷ Graham, A. and Adams, J. (2013) Alcohol Marketing in Televised English Professional Football: A Frequency Analysis, Alcohol and Alcoholism. <http://alcalc.oxfordjournals.org/content/early/2013/09/10/alcalc.agt140.full>

- Werbekampagnen für Alkohol werden zunehmend über soziale Netzwerke wie Facebook und Twitter durchgeführt, sowie über soziale Medien, die überproportional von jungen Menschen genutzt werden, wie Instagram und TikTok. Das Marketing über soziale Medien kann leichter internationale Grenzen überschreiten und ist im Allgemeinen weniger reguliert.⁸
- Eine Studie schätzt, dass die 10- bis 15-Jährigen im Vereinigten Königreich 10 % mehr Alkoholwerbung im Fernsehen sehen als ihre Eltern. Im Bereich der „Alcopops“ (gesüßte alkoholische Getränke, die vermarktet werden, um Kinder und Jugendliche anzusprechen), ist diese Altersgruppe sogar 50 % mehr Werbung ausgesetzt.⁹

Artikel 13 des WHO-Tabakrahmenübereinkommens – Eine Vorlage für Cannabis

Artikel 13 des WHO-Tabakrahmenübereinkommens (Framework Convention on Tobacco Control, FCTC) könnte relativ einfach an Cannabis angepasst werden. Gemäß den darin enthaltenen Empfehlungen würde ein umfassendes Verbot von Cannabiswerbung, -verkaufsförderung und -sponsoring alle direkten und indirekten Werbemaßnahmen sowie Sponsoring abdecken.

Rechtliche und politische Grenzen der Marketingregulierung

In Artikel 13 des WHO-Tabakrahmenübereinkommens wird anerkannt, dass in einigen Fällen ein umfassendes Verbot von TAPS (Vermarktung von Tabakprodukten) gegen die Verfassung eines Staates oder einer Region verstoßen könnte. In solchen Fällen werden dennoch TAPS-Beschränkungen verlangt, die so umfassend wie möglich (innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen) sind.

Dieses Zugeständnis in Bezug auf verfassungsrechtliche Grenzen könnte, wie oben bereits dargelegt, auch im Falle von CAPS-

⁸ Siehe bspw. Room, R. and O'Brien, P. (2020), Alcohol marketing and social media: A challenge for public health control, Drug and Alcohol Review. <https://doi.org/10.1111/dar.13160>.

⁹ Siehe vorherige Fußnote.

Beschränkungen (Vermarktung von Cannabisprodukten) zum Zuge kommen. Für einige Länder, in denen Präzedenzfälle in Bezug auf die Vermarktung von Tabak und Alkohol geschaffen worden sind, wäre dies wahrscheinlich unumgänglich. Der Oberste Gerichtshof der USA hat bspw. entschieden, dass Tabakunternehmen gemäß dem ersten Zusatzartikel der Verfassung ein Recht auf zumindest eine gewisse Form der Werbung für ihre Produkte haben.¹⁰

Obwohl die sogenannte „kommerzielle Redefreiheit“ von Tabakunternehmen in den USA rechtlich als schützenswert eingestuft wird, unterliegen TAPS dennoch zunehmend Einschränkungen. Unter anderem verbietet der Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act, der 2009 in Kraft getreten ist, das Sponsoring von Veranstaltungen durch Tabakunternehmen sowie Werbeartikel, die keine Tabakerzeugnisse darstellen.¹¹

In Staaten oder Regionen, in denen Gesetze zur freien Meinungsäußerung wahrscheinlich mit der künftigen CAPS-Regulierung kollidieren, gibt es also möglicherweise immer noch erheblichen Spielraum für Beschränkungen von Cannabisvermarktung – auch wenn diese im Vergleich zu umfassenden Verboten nachweislich nur von begrenzter Wirksamkeit wären. Daher sollte längerfristig vonseiten der Befürwortenden eines gesundheitspolitischen Regulierungsansatzes immer wieder auf diese begrenzte Wirksamkeit aufmerksam gemacht werden – mit dem Ziel, den Geltungsbereich derartiger Gesetze bei der Vermarktung nichtmedizinischer Drogen zu verringern.

Neben rechtlichen Grenzen kann auch politischer Widerstand gegen eine wirksame CAPS-Regulierung bestehen. Da ein Werbeverbot die Meinungsfreiheit berührt, wird eine derartige Regulierung unweigerlich auf Widerstand stoßen, gerade auch vonseiten der Cannabisunternehmen, die neue Märkte erschließen wollen. Solche Gegenstimmen zum Werbeverbot werden in der breiten

¹⁰ Weitere Informationen finden Sie bei: Gostin, L. O. (2002) Corporate Speech and the Constitution: The Deregulation of Tobacco Advertising, *American Journal of Public Health* 92.3, pp. 352-355.

¹¹ US Food and Drug Administration (2020) Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act: An Overview. <https://www.fda.gov/tobacco-products/rules-regulations-and-guidance/family-smoking-prevention-and-tobacco-control-act-overview>

Öffentlichkeit jedoch kaum Gehör finden. Die spezifischen Risiken von Drogen (im Vergleich zu den meisten anderen Konsumgütern) und die besondere Notwendigkeit, vulnerable Personengruppen vor diesen Risiken zu schützen, rechtfertigen für die meisten Menschen jedoch Einschränkungen der üblichen Handelsfreiheiten. Tatsächlich könnten strenge Beschränkungen für CAPS sogar als politisch notwendig betrachtet werden, um sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit der legalen Regulierung aufgeschlossen gegenübersteht.

Aktuelle Regulierungen von Cannabiswerbung, Verkaufsförderung und Sponsoring (Cannabis advertising, promotion and sponsorship, CAPS)

Uruguay

In Uruguay sind alle Formen von Werbung, indirekter Werbung, Verkaufsförderung oder Sponsoring für Cannabisprodukte verboten.

USA

Wie in anderen Bereichen der Cannabispolitik hat es einen gewissen „Politiktransfer“ zwischen den US-Bundesstaaten gegeben, bei dem der Schutz junger Menschen ein klarer Motivationsfaktor für die CAPS-Regulierung war. Die meisten Bundesstaaten haben ähnliche Vorschriften eingeführt, um zu verhindern, dass sich die Vermarktung von Cannabis an Kinder richtet. Dazu zählt u. a. die Einführung negativer Pflichten für Unternehmen, die als Unterlassung bestimmter Handlungen zu verstehen sind. Diese umfassen bspw. das Verbot von Werbung in einer bestimmten Distanz von Bereichen, in denen sich Kinder mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit aufhalten (bspw. Schulen und Spielplätze). Gleiches gilt für die Darstellungen von Werbefiguren oder anderer Werbeformen, die Kinder in besonderem Maße ansprechen.¹² Ähnliche Beschränkungen sind auch in Bezug auf die Gestaltung von Verpackungen üblich,¹³ wenngleich die US-Bundesstaaten hier im Allgemeinen weniger restriktiv sind als Kanada.

¹² Siehe bspw. Washington, wo dies auf 1.000 Fuß (~305 Meter) festgelegt ist: Washington State Liquor and Cannabis Board (Undatiert) Frequently Asked Questions About Marijuana Advertising.

https://cb.wa.gov/mj2015/faq_i502_advertising#advertisingrules;

Siehe auch Maine, wo dies auf 500 Fuß (~152 Meter) festgelegt ist: State of Maine, Office of Marijuana Policy: Department of Administrative and Financial Services, Adult Use Marijuana Program Rule 18-691 C.M.R., Chapter 1. s5.2 (c)(4) — Prohibitions, p54. <https://www.maine.gov/dafs/omp/adult-use/rules-statutes/18-691-C.M.R.-ch.-1>

¹³ Siehe bspw. Alcohol and Marijuana Control Office (2019, Aktualisiert) 3 AAC 306 Regulations for the Marijuana Control board, Packaging of marijuana products.

<https://www.commerce.alaska.gov/web/Portals/9/pub/MCB/StatutesAndRegulations/3%20AAC%20306%201.22.23.pdf>

Jedoch haben US-Bundesstaaten auch versucht, den Unternehmen positive Pflichten aufzuerlegen – d. h. eine Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen sollen, dass ihre Werbung gesetzeskonform ist. Ein Beispiel dafür ist, dass Werbung nur dann gezeigt werden darf, wenn das zugelassene Geschäft „zuverlässige, aktuelle Daten über die Zusammensetzung des Publikums“ erhalten hat, aus denen hervorgeht, dass ein hoher Prozentsatz der Betrachter „nach vernünftigem Ermessen 21 Jahre alt oder älter ist“. Dieser Prozentsatz liegt bspw. in Kalifornien bei 71,6 % und in Massachusetts bei 85 %.¹⁴ Solche positiven Pflichten tragen dazu bei, dass die Unternehmen die Auswirkungen ihrer Werbung aktiv messen. Sie machen jedoch auch deutlich, dass Werbung niemals vollständig vor Kindern verborgen werden kann – es sei denn, sie ist ganz verboten. In den US-Bundesstaaten ist dies nicht der Fall, was das Nutzen von Schlupflöchern ermöglicht.

Ähnliche Maßnahmen haben in Colorado dazu geführt, dass Werbung in Zeitungen und Zeitschriften, die sich an erwachsene Personen richten (d. h. im Wesentlichen alle Zeitungen sowie die meisten Zeitschriften), zwar erlaubt ist, massentaugliche Kampagnen, die „mit hoher Wahrscheinlichkeit minderjährige Personen erreichen“, jedoch verboten sind. Dies gilt auch für Online-Werbung: „Pop-up“-Werbung ist verboten, während „Bannerwerbung“ auf Webseiten, die sich an erwachsene Personen richten, erlaubt ist.

In Washington ist Werbung auf Fahrzeugen oder in Wartehallen des öffentlichen Nahverkehrs oder auf jeglichen Grundstücken, die in öffentlichem Besitz sind oder öffentlich verwaltet werden, verboten. In der Vergangenheit unterlagen Marketingaktivitäten für medizinische Cannabisprodukte in den USA jedoch oft keiner Regulierung. Fernseh-, Radio- und Printwerbung sind daher in vielen Bundesstaaten üblich, Werbebeschränkungen zu umgehen und indirekt für nichtmedizinisches Cannabis zu werben.

Kanada

CAPS sind in Kanada auf Bundesebene stark eingeschränkt. Laut dem Cannabisgesetz ist jegliche Cannabiswerbung verboten, die junge Menschen adressiert, Empfehlungen ausspricht oder den Cannabisgebrauch mit „Glamour, Erholung, Aufregung, Vitalität, Risiko oder Wagemut“ in Verbindung bringt.¹⁵ Die Gesetzgebung soll offenkundig verhindern, dass Cannabis auf die gleiche Weise vermarktet wird wie Tabak, Alkohol oder auch Energydrinks.

¹⁴ Siehe bspw. Kalifornien, wo dies auf 71,6 % festgelegt ist: Bureau of Cannabis Control California (2019) California Code of Regulations Title 16. § 5040, Advertising Placement. https://bcc.ca.gov/law_regs/cannabis_order_of_adoption.pdf; Siehe auch Massachusetts, wo dies auf 85 % festgelegt ist: Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (2019) 935 CMR 500.000 Adult Use of Marijuana, 500.105(4)(b) (2). <https://www.mass.gov/doc/935-cmr-500-adult-use-of-marijuana/download>.

¹⁵ Government of Canada (2018) Cannabis Act (S.C. 2018, c. 16), s17(1). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-24.5/>

Das Sponsoring von Personen, Einrichtungen oder Veranstaltungen – um bestimmte positive Assoziationen, etwa mit der Lieblingssportmannschaft, hervorzurufen – ist ausdrücklich verboten.¹⁶ Die Cannabis-Bundesgesetze verbieten darüber hinaus, dass Cannabisprodukte den Eindruck von „gesundheitlichen oder kosmetischen Vorteilen“ erwecken (ausgenommen lizenzierte und relevante medizinische Produkte). Sie verbieten ebenfalls Werbung, die impliziert, ein essbares Cannabisprodukt könnte den Anforderungen einer ausgewogenen Ernährung entsprechen.¹⁷ Gleichermäßen untersagen sie ausdrücklich Werbung, die Cannabisprodukte mit alkoholischen Getränken, Tabak oder cannabisfreien Produkten zum Verdampfen in Verbindung bringt.¹⁸ Dies gilt auch, wenn derartige Werbung auf der Verpackung und dem Etikett abgebildet ist.¹⁹

Das Branding von Produkten zielt darauf ab, den Marktanteil durch die Schaffung einer unverwechselbaren Identität zu maximieren, kann aber auch das Produkt selbst (in diesem Fall Cannabis) attraktiver machen. Das Cannabisgesetz schließt Markenelemente nicht ausdrücklich aus, solange diese Elemente nicht mit Kindern in Verbindung gebracht werden (oder wenn offenkundig davon ausgegangen werden kann, dass sie Kinder ansprechen) und solange sie nicht darauf abzielen, die Marke mit einem glamourösen, erholsamen oder riskanten Leben in Verbindung zu bringen – siehe oben.²⁰

Während die Förderung des Gebrauchs zweifelsohne im Widerspruch zu den bundespolitischen Zielen der Regulierung steht, ist dies bei der Förderung eines verantwortungsvollen Gebrauchs nicht der Fall. Das Verbot der Verkaufsförderung gilt daher ausdrücklich nicht für „Werbung, die zu Informationszwecken dient“, die sich an bestimmte erwachsene Personen richtet, d. h. Informationen über die Risiken oder Auswirkungen des Cannabisgebrauchs vermittelt.²¹ Ebenso besagt das Cannabisgesetz, dass dies nicht für die Verkaufsförderung „an der Verkaufsstelle“ gilt, „solange die Verkaufsförderung nur auf die Verfügbarkeit, den Preis oder die Verfügbarkeit und den Preis hinweist“.²² Diese Einschränkung ist erforderlich, da andernfalls praktisch alle Handlungen des Verkaufspersonals im Einzelhandel als „Verkaufsförderung“ interpretierbar wären.

¹⁶ Canadian Cannabis Act, s17(20), (21). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-144/>

¹⁷ Canadian Cannabis Regulations, s104.12, 104.14.

¹⁸ Canadian Cannabis Regulations, s104.15, 104.16.

¹⁹ Canadian Cannabis Regulations, s132.28, 132.3, 132.31, 132.31.

²⁰ Canadian Cannabis Act, s17(6)

²¹ Canadian Cannabis Act, s17(2),(5).

²² Canadian Cannabis Act, s17(2),(5).

Die Regierungen der einzelnen Provinzen können zusätzliche Beschränkungen einführen, um ihre eigenen Regulierungsziele stärker in Einklang zu bringen. In British Columbia ist es bspw. verboten, Cannabis an minderjährige Personen zu vermarkten, zu bewerben oder anderweitig deren Gebrauch zu fördern. Es müssen angemessene Schritte unternommen werden, um sicherzustellen, dass mögliche Adressaten nicht minderjährig sind.²³ Die Rechtsvorschriften in British Columbia sehen auch eine „Marketinglizenz“ vor, die den Lizenznehmer berechtigt, „für Cannabis zwecks Verkaufs zu werben“.²⁴ Dies unterliegt den Kontrollen der Provinz, ebenso wie z. B. das Verbot der Abgabe von Cannabisproben, dem Angebot von Vorteilen für Lizenznehmer von Einzelhandelsgeschäften als Gegenleistung für den Verkauf oder die Werbung für bestimmte Produkte sowie dem Angebot von ermäßigten Produkten als Gegenleistung für Vorteile bei der Vermarktung. Um für Produkte zu werben, darf ein Lizenznehmer jedoch Marktforschungsumfragen durchführen sowie Betreiber von Einzelhandelsgeschäften zu Werbeveranstaltungen einladen und deren Reise-, Verpflegungs-, Unterbringungs- und Bewirtungskosten bis zu einem Betrag von 1.500 \$ pro Jahr und Person übernehmen.²⁵

Einerseits ist dies ein pragmatischer Versuch, unvermeidliche kommerzielle Aktivitäten zu begrenzen, andererseits wirft es angesichts des schon jetzt nennenswerten Ausmaßes der Einflussnahme marktdominierender Unternehmen auf die Gesetzgebung Fragen auf. Im Gegensatz dazu ist es Betreibern von Einzelhandelsgeschäften in Alberta ausdrücklich untersagt, Geschenke von Cannabislieferanten oder -vertretern anzunehmen. Genauso wenig dürfen sie „Möbel, Einrichtungsgegenstände, Lagereinrichtungen, Vorrichtungen, Dekorationen, Schilder, Zubehör oder anderes Material“ von Lieferanten „mieten oder leihen“.²⁶

Niederlande

Niederländische Coffeeshops dürfen nicht werben. Die einzige existierende Form der Werbung besteht in der Verwendung von Rastafari-Symbolen, Bildern von Palmblättern, Markennamen wie „Grasshopper“ und dem Wort „Coffeeshop“ zur Kenntlichmachung der Cannabiscafés. Das Werbeverbot hat also eher eine moderierende Wirkung, als dass es die Coffeeshops daran hindert, sich von der Konkurrenz abzuheben oder für sich zu werben.

²³ British Columbia (2018) Cannabis Control and Licensing Act, s71.

<http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/18029#section61>

²⁴ British Columbia (2018) Cannabis Control and Licensing Act: Cannabis Licensing Regulation, s3(1), 11.

http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/202_2018#section3

²⁵ Province of British Columbia (2019) Marketing: Terms and Conditions.

<https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/employment-business-and-economic-development/business-management/liquor-regulation-licensing/guides-and-manuals/marketing-handbook.pdf>

²⁶ Province of Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s119.

http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf

Spanien

Während die spanischen Anbauclubs zumeist ohne Gewinnerzielungsabsichten betrieben werden, gab es in der Vergangenheit dennoch Versuche, sie zu kommerzialisieren. Im Großen und Ganzen finden CAPS jedoch nicht statt, da weder die Clubbetreiber noch die Mitglieder einen finanziellen Anreiz haben, den Cannabisgebrauch durch Marketing zu steigern.

k Institutionen für die Regulierung von Cannabismärkten

Um einen legal regulierten Cannabismarkt zu schaffen, muss eine Vielzahl an politischen Entscheidungen getroffen werden. Dies erfordert die Etablierung rechtlicher, politischer und institutioneller Strukturen. Es ist wichtig festzulegen, auf welcher Regierungsebene jeweilige Entscheidungen getroffen und rechtskräftige Vorschriften zu erlassen sind. Ebenso wichtig ist es zu bestimmen, welchen bestehenden oder neuen Institutionen die Verantwortung für die Entscheidungsfindung, Umsetzung und Durchführung der verschiedenen Aspekte der Regulierung übertragen wird.

Im Prinzip unterscheiden sich die aufkommenden Schwierigkeiten kaum von jenen vergleichbarer Themen in anderen Bereichen der Sozialpolitik sowie den Gesetzen zu den legalen medizinischen Drogen (Arzneimitteln) und legalen nichtmedizinischen Drogen. Die rechtliche Infrastruktur für Alkohol und Tabak ist auch hier offensichtlich von Bedeutung. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden vorgeschlagen, wie sich eine neue Cannabisgesetzgebung und der Prozess der Entscheidungsfindung in verschiedene politische Institutionen integrieren und von diesen verwalten ließe: international/multilateral (globale oder regionale Behörden), national (bundesweit oder dezentralisiert) und auf verschiedenen Ebenen der lokalen Verwaltungen (Bundesstaat, Landkreis, Gemeinde usw.). Bei diesen Vorschlägen handelt es sich zwangsläufig um Verallgemeinerungen; die politischen Gegebenheiten der einzelnen Länder bestimmen die Möglichkeiten.

Da multilaterale Institutionen keine Bereitschaft gezeigt haben, eine Führungsrolle zu übernehmen, wurden drogenpolitische Reformen zur Regulierung von nichtmedizinischem Cannabis fast ausschließlich durch Reformen auf nationaler oder subnationaler Ebene vorangetrieben. Dieser Prozess hat entsprechend zu politischen Spannungen zwischen den verschiedenen hierarchischen Ebenen geführt. Die Cannabisgesetze Uruguays und Kanadas verstoßen gegen bestimmte Artikel der UN-Drogenübereinkommen, in den USA

kollidieren Modelle der Cannabisregulierung auf staatlicher Ebene mit dem Bundesrecht und in Kopenhagen, in mehr als 60 Gemeinden in den Niederlanden und in einer Reihe von Regionen und autonomen Gemeinschaften Spaniens¹ stellen lokale Regelungen über den Umgang mit Cannabis die nationalen Rechtsrahmen infrage.

Derartige politische Spannungen sind eine unvermeidliche Begleiterscheinung eines Prozesses, der hierarchisch „von unten“ begonnen wird und stellen nicht zwingend ein langfristiges strukturelles Problem dar. Solche anhaltenden Herausforderungen werden unvermeidbar zu Reformen auf Länder-, Bundes- und UN-Ebene führen, wie dies bereits in anderen drogenpolitischen Reformen der Fall war: etwa bei der Schadensminimierung als nun vorherrschendem politischem Leitmotiv und neuerdings die Entkriminalisierung von Personen, die illegale Drogen nehmen. Die politischen Spannungen werden mit der Zeit abnehmen, auch wenn sie in gewissem Maße Bestandteil von Debatten bleiben werden.

Auf internationaler Ebene

Die rechtlichen Strukturen und Institutionen der Vereinten Nationen spielen eine deutliche und wichtige Rolle. Die Schlüsselfunktionen für die UN wären:

- Verwaltung von Angelegenheiten, die den internationalen Handel betreffen (siehe **Kapitel 2A**), insb. Angelegenheiten bezüglich der Bereitstellung und des Transits von cannabisbasierten Medizinprodukten. Fragen zu internationalem Handel und Grenzen fallen aber auch in den Zuständigkeitsbereich regionaler Organe wie der Europäischen Union oder ggf. künftiger regionaler oder bilateraler Cannabishandelsabkommen.
- Weiterhin die Verantwortung für die Beaufsichtigung relevanter Menschenrechts-, Arbeitsrechts-, Entwicklungs-

¹ Marks, A. (2020) The Legal Landscape for Cannabis Social Clubs in Spain, Transnational Institute. <https://www.tni.org/es/node/17274>

und Sicherheitsangelegenheiten. Die Organisationen der Vereinten Nationen spielen in diesen Bereichen bereits eine wichtige Rolle, aber bislang gibt es ihrerseits kein ausreichendes Engagement in der Drogenpolitik – was auf die Beschränkungen zurückzuführen ist, die offenkundig durch das prohibitionistische Drogenkontrollsystem der Vereinten Nationen entstanden sind. Dieser prohibitionistische Fokus hat dazu geführt, dass die Ziele des Drogenkontrollsystems mit den umfassenderen Gesundheits-, Menschenrechts- und Entwicklungszielen der Vereinten Nationen im Widerspruch stehen. Die Rolle der Vereinten Nationen würde sich unweigerlich von der Überwachung eines globalen prohibitionistischen Systems abwenden und stattdessen eher ihrer Rolle in der Alkohol- und Tabakpolitik entsprechen, d. h. es werden die Voraussetzungen, Grundsätze und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen gestellt, innerhalb derer einzelne oder mehrere Mitgliedstaaten ihre Drogenpolitik gestalten können oder sollen. Diese Rolle würde eine Aufsichts- und Beratungsfunktion hinsichtlich souveräner Gesetzgebungen der Staaten sowie hinsichtlich der Verantwortung gegenüber Nachbarstaaten und der internationalen Gemeinschaft umfassen.

- Anlaufstelle für Cannabis-Forschung zu Gesundheitsfragen, bewährte Vorgehensweisen in der Cannabispolitik und im Cannabisrecht. Diese Forschungs- und Beratungsfunktion würde die bestehende Rolle der Weltgesundheitsorganisation (WHO) in Bezug auf die Tabak- und Alkoholpolitik widerspiegeln.² Dabei würde sie mit entsprechenden nationalen und regionalen Forschungseinrichtungen wie der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) zusammenarbeiten. Zu einem späteren Zeitpunkt könnten die erarbeiteten Analysen und Leitlinien für bewährte Vorgehensweisen in einem internationalen Abkommen ähnlich dem „Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs“³ formalisiert werden.

² Weitere Informationen über die Arbeit der WHO zu Tabak finden Sie unter: www.who.int/topics/tobacco/en/.

³ World Health Organization (2003) Framework Convention on Tobacco Control. <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf>

Ungeachtet der notwendigen bürokratischen und rechtlichen Reformen zeigt die Verlagerung des Schwerpunkts von der Strafverfolgung hin zu einem pragmatischen Öffentlichen Gesundheitswesen deutlich, dass die federführende Zuständigkeit für Cannabisfragen vom Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) auf die WHO übertragen werden sollte – entsprechend Alkohol und Tabak. Das UNODC sollte für diese Aufgaben nicht länger verantwortlich sein.

Cannabisreformen auf UN-Ebene würden wahrscheinlich eine stärkere Berücksichtigung drogenpolitischer Menschenrechtsstandards im Rahmen der wichtigsten Abkommen und ein größeres Engagement der zuständigen UN-Organisationen bei der Überwachung der Auswirkungen der Drogenpolitik der Mitgliedsstaaten auf die Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung erfordern. Solche Entwicklungen dürften weltweit Entkriminalisierungen von Cannabisbesitz (und möglicherweise auch des Eigenanbaus) für den persönlichen Gebrauch in Gang setzen. Völkerrechtliche Reformen könnten ein Ende der Kriminalisierung von Personen, die Cannabis besitzen oder gebrauchen (oder für den Eigenbedarf anbauen) vorsehen und den Staaten Spielraum bei der Erprobung von Regulierungsmodellen einräumen, würden aber weder eine Form nichtstrafrechtlicher Sanktionen noch die Schaffung einer gesetzlich geregelten Verfügbarkeit vorschreiben. Stattdessen würde das Völkerrecht einen übergreifenden Rahmen schaffen, mit dem die nationalen Regierungen arbeiten und innerhalb dessen sie ihre eigenen Entscheidungen über die Regulierung von Cannabis treffen könnten.

Offenkundig erfordert eine umfassende Reform entweder eine Überholung der UN-Drogenkontrollverträge oder aber eine geopolitisch tragfähige Vorgehensweise, mittels der einzelne Staaten oder Gruppen von gleichgesinnten Staaten über die bestehenden vertraglichen Pflichten hinaus navigieren können. Weitere Informationen zu diesem Thema finden Sie in [Kapitel 3g](#) über [Cannabis und die UN-Drogenkonventionen](#).

Auf nationaler Ebene

Im Gegensatz zu den derzeitig prohibitionistischen Strukturen, würde ein reformierter, übergreifender Rahmen des internationalen Rechts bestimmte Strategien in Bezug auf den legalen Zugang, das legale Angebot oder die inländischen Drogenmärkte weder auferlegen noch ausschließen. In einigen Ländern müssen auf nationaler Ebene möglicherweise ähnliche Reformschritte unternommen werden, um sicherzustellen, dass die Möglichkeiten auf lokaler Ebene (bspw. Bundesstaaten oder Gemeinden) durch nationale Strafgesetze weder ausgeschlossen noch untergraben werden. So sind bspw. die Möglichkeiten US-Staaten zur Cannabisregulierung eingeschränkt, weil Cannabis auf Bundesebene weiterhin illegal ist (was der in den Jahren 2020/21 vorgebrachte MORE Act ändern soll). Nach aktueller Gesetzeslage können Angestellte des Staates daher nicht direkt in die Produktion oder den Vertrieb von Cannabis involviert werden, da sie über die Bundesebene strafrechtlich verfolgt werden dürften. Der Zugang zu Bankdienstleistungen ist ebenfalls stark eingeschränkt und der Cannabisgebrauch ist in Wohnraum der öffentlichen Hand nach wie vor untersagt.

Die nationalen Regierungen (bzw. Staaten) müssen ermächtigt werden, ihre eigene Drogenpolitik innerhalb der Parameter der internationalen Handels- und Menschenrechtsabkommen zu bestimmen. In einer sich reformierten Rechtslandschaft sollte die Verantwortung für die Cannabispolitik in erster Linie bei den Gesundheits- und nicht bei den Innenministerien liegen. Auch wenn eine Regierung wesentliche Zuständigkeiten für die Regulierungsaufsicht und -durchsetzung behalten wird, ist es dennoch ein Grundprinzip, dass der Gebrauch von Drogen (sofern er ein Risiko darstellt) in erster Linie eine Frage der Öffentlichen Gesundheit ist und als solche behandelt werden sollte. In den USA hat dies zur Ausweitung bestehender Behörden (in Bezug auf Namen und Funktionen) geführt. Beispiele dafür sind das Alaska Department of Commerce, Community and Economic Development, Alcohol and Marijuana Control Office und das Washington State Liquor and Cannabis Board.

Darüber hinaus ist Drogenpolitik eine komplexe Angelegenheit und wird deshalb (wie im Falle von Alkohol) immer stark ressortübergreifend zu bearbeiten sein. Die Innenministerien werden nach wie vor eine Schlüsselrolle bei der Durchsetzung neuer Vorschriften spielen, die Finanzministerien werden sich um das Steueraufkommen kümmern, die Bildungsministerien werden sich der Prävention und Schadensminimierung annehmen, etc. Dieser vielschichtige Charakter der Cannabispolitik wird durch die Zuweisung von Regulierungsfunktionen innerhalb staatlicher Behörden in Kalifornien veranschaulicht. Dort betreuen drei verschiedene Dienststellen die Vergabe von Cannabislizenzen: eine Abteilung des Ministeriums für Öffentliche Gesundheit ist für Produktionslizenzen zuständig, Anbaulizenzen werden von einer Abteilung des Ministeriums für Ernährung und Landwirtschaft bearbeitet und für alle anderen Lizenzen (einschließlich Einzelhandel und Vertrieb) ist eine Abteilung des Ministeriums für Verbraucherangelegenheiten zuständig.⁴ Eine eigenständige, koordinierende Stelle mit einem ressortübergreifenden Auftrag ist dabei unerlässlich, um die Strategien in allen Bereichen der Politik aufeinander abzustimmen.

Hierzu gibt es bereits Modelle. Bestehende Behörden können ausgebaut werden, wie dies bspw. in den Bundesstaaten Alaska und Washington sowie in vielen kanadischen Provinzen erfolgt ist. Außerdem sind Neugründungen möglich: In Uruguay wurde das Institut für Cannabisregulierung und -kontrolle und in Massachusetts die Cannabis Control Commission gegründet. Letzteres ist von Vorteil, da die Organisation speziell auf die Cannabisgesetzgebung ausgerichtet und neue Fachkräfte aus der Praxis hinzugezogen werden können, um ein breites Spektrum an relevantem Wissen zu gewährleisten. In Mexiko kritisierten Aktivisten den Vorstoß des Kongresses, eine Behörde zur Regulierung des Cannabismarktes aus dem Vorschlag zu streichen und stattdessen die Verantwortung auf die „Nationale Behörde für Suchtkrankheiten“ zu übertragen, obwohl es dieser Behörde an Fachwissen und „personellen, finanziellen oder

4 Siehe: California Cannabis Portal (Undatiert) Licensing. <https://cannabis.ca.gov/apply-for-a-license>

rechtlichen Ressourcen“ fehle und daher der nötigen Verantwortung als Regulierungsbehörde nicht nachkommen könne.⁵

Auf lokaler/kommunaler Ebene

Die Implementierung und Durchführung der Regulierung obliegt grundsätzlich den lokalen Behörden vor Ort. Über die Lizenzvergabe können die lokalen Behörden im Allgemeinen Anzahl, Dichte und Betriebsweise der Verkaufsstellen in ihrem Gebiet bestimmen und Entscheidungen auf die lokalen Bedürfnisse abstimmen. Dass die Entscheidungen zu solchen Fragen auf der am unmittelbarsten gelegenen politischen Ebene getroffen werden, ist wichtig.

Selbst wenn das Angebot auf nationaler Ebene legalisiert wird, kann es sein, dass einige Gemeinschaften den legalen Verkauf von Cannabis in ihrer Gemeinde nicht wünschen. Diese „lokale Option“ wurde in der Vergangenheit für „trockene“ (alkoholfreie) Bezirke in den USA und Australien angewandt und neuerdings auch für Cannabis-Verkaufsstellen in US-amerikanischen Bezirken und Gemeinden, ebenso auch für Cannabis-„Coffeeshops“ in einigen niederländischen Gemeinden. Alle US-Bundesstaaten, die Cannabis für den nichtmedizinischen Gebrauch legal reguliert haben, gewähren den lokalen Behörden Flexibilität bei der Ausweisung von Gebieten, neben der Möglichkeit, den Einzelhandel ganz zu verbieten. Dies hat jedoch in Staaten wie Kalifornien zu Problemen geführt. Dort hat die weitverbreitete Umsetzung der „lokalen Option“ dazu geführt, dass 76 % der Städte Cannabisgeschäfte ablehnen. Es wird kritisiert, dass diese „Flickenteppich-Prohibition“ die Bemühungen des Bundesstaates bei der Bekämpfung des illegalen Marktes untergrabe.⁶

In der Stadt Compton, die besonders stark infolge der Drogenbekämpfung beeinträchtigt wurde, lehnten 76 % der Wähler Vorschläge zur Zulassung des nichtmedizinischen Einzelhandels

5 Transform Drug Policy Foundation (2021) Cannabis Legalisation in Mexico: An Explainer, 23rd March. <https://transformdrugs.org/blog/cannabis-legalisation-in-mexicoan-explainer>

6 McGreevy, P (2019) California now has the biggest legal marijuana market in the world. Its black market is even bigger, LA Times 15th August. <https://www.latimes.com/california/story/2019-08-14/californias-biggest-legal-marijuana-market>

ab. Der Versuch, das Image der Stadt aufzupolieren, neben dem Wunsch, eine Wirtschaft ohne das lukrative Potenzial von Cannabis aufzubauen, wurden u. a. als Gründe genannt.⁷ Infolgedessen ist legales Cannabis weniger gut zugänglich und Nutzer könnten zum Kauf auf dem unregulierten illegalen Markt übergehen.⁸

Wie viel Autonomie den einzelnen Gemeinden für die Regulierung überlassen wird, muss sorgfältig abgewogen werden. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Gemeinden ein gewisses Maß an Kontrolle darüber haben, wie sich die Cannabisregulierung in ihren Gemeinschaften manifestiert. Ein „Flickenteppich“ kann bedeuten, dass der legale Markt für einige Gemeinden schwer zugänglich bleibt und dies den unregulierten, illegalen Markt oder informelle Weiterverkäufe begünstigt. Onlinehandel und -lieferdienste können eine Teillösung darstellen, bringen aber mehrere Probleme mit sich. Eine recht elegante Lösung wurde in Massachusetts gefunden: Dort durften die Gemeinden die Anzahl der Cannabis-Einzelhändler per Verordnung auf 20 % der insgesamt in dem Gebiet erteilten Alkohol-Lizenzen begrenzen (bspw. ein Cannabis-Geschäft in einer kleinen ländlichen Stadt mit fünf Alkohol-Verkaufsstellen, während für eine Großstadt wie Boston viel mehr Bedarf ist). Damit eine Gemeinde die Lizenzvergabe für Cannabis-Verkaufsstellen noch weiter einschränken kann (bis hin zu einem völligen Verbot), braucht es die Abstimmung in einem lokalen Referendum – es sei denn, eine Mehrheit der Wähler der Gemeinde hatte im Jahr 2016 gegen die Legalisierung gestimmt.⁹

Solche Normen bieten den Gemeinden ein wichtiges Maß an lokaler Kontrolle über die sich verändernde Art der wirtschaftlichen Tätigkeit in ihrem Bereich. Wichtig ist, dass sie außerdem davor schützen, dass lokale Amtsträger den Zugang zum regulierten Einzelhandelsmarkt gegen den Willen der Einwohner blockieren. Derartige Regelungen bedürfen künftig einer genauen Untersuchung, um zu gewährleisten,

7 Fuller, T (2018) Oakland Embraces Marijuana Sales. Compton Bans Them. How Is Justice Best Served? New York Times 17th March. <https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/california-marijuana-oakland-compton.html>

8 Siehe: Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation, p10-12. <https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/>

9 Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (2019) Guidance for Municipalities. Updated 25 February. http://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2019/03/Final-Draft-Municipal-Guidance-Update-02.25.19_1.pdf

dass das legale Angebot die Nachfrage in den einzelnen Regionen bedienen kann. Auch können sich die Ansichten der Bewohner mit der Zeit ändern, und Gebiete, die sich gegen den Cannabisverkauf entschieden haben, werden ihn zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise zulassen wollen. Die Maßnahmen müssen daher so angelegt sein, dass sie sich auf Basis zukünftiger Erkenntnisse oder sich ändernder Ansichten der örtlichen Bevölkerung neu ausloten lassen.

Zentrale Herausforderungen

a Vorstrafen

Herausforderungen

- Anerkennen der Schäden, die durch die Cannabis-Strafverfolgung verursacht wurden
- Abschaffen von Stigmatisierung und praktischen Hindernissen, denen Personen mit Vorstrafen gegenüberstehen
- Entwicklung eines Verfahrens für das Entfernen von Eintragungen aus dem Strafregister, das einer größtmöglichen Anzahl an berechtigten Personen zugutekommt

Analyse

- Vorstrafen sind ein dauerhaftes Stigma, welches die Beschäftigungsmöglichkeiten und Perspektiven einschränken.
- Allein die Abschaffung strafrechtlicher Sanktionen für bestimmte Aktivitäten rund um Cannabis ist noch keine Lösung für die von der Strafverfolgung betroffenen Personen.
- Es gibt mehrere Möglichkeiten, Eintragungen aus dem Strafregister zu entfernen; diese hängen von der Rechtsordnung des jeweiligen Landes ab.

- Die Tilgung von Vorstrafen ist die wirksamste Methode, um eine spätere Offenlegung dieser zu verhindern und das Stigma zu beseitigen.
- Eine Versiegelung von Aufzeichnungen über Cannabisdelikte kann in vereinzelt Fällen immer noch zu einer Offenlegung führen. Die Versiegelung wäre jedoch, falls die Tilgung nicht durchführbar ist, einer Begnadigung oder gar keiner Maßnahme vorzuziehen.
- Ein automatisierter Prozess zum Entfernen von Vorstrafen aus dem Zentralregister kann wahrscheinlich mehr Personen zugutekommen – d. h. der Staat übernimmt die Verantwortung für den Prozess statt sie einzelnen Personen aufzubürden.
- Neue Technologien und Algorithmen können das automatische Entfernen von Eintragungen erleichtern.

Empfehlungen

- Idealerweise werden Tilgungsverfahren gesetzlich verankert.
- Das Entfernen von Eintragungen aus dem Strafregister sollte automatisiert erfolgen. Die Gesetzgebung sollte die zuständigen Behörden oder Gerichte verpflichten, alle infrage kommenden Eintragungen innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens zu identifizieren und zu entfernen (spätestens innerhalb von 2–3 Jahren nach der Legalisierung, je nach Umfang der Eintragungen und der Größe der Infrastruktur des Landes).
- Für die Veranlassung automatischer Tilgungen verantwortliche Behörden sollten zur vertraulichen Benachrichtigung berechtigter Personen verpflichtet werden und sie ausführlich über die Bedeutung der Tilgung ihrer Vorstrafen informieren müssen.
- Eine Tilgung ist anderen Verfahren immer vorzuziehen; sollte dies in einer Rechtsordnung allerdings nicht möglich sein (bspw., weil nur die Versiegelung von Vorstrafen zulässig ist), sollte die Gesetzgebung sicherstellen, dass den berechtigten Personen dessen ungeachtet die gleichen praktischen Vorteile aus der Legalisierung zugänglich sind und Vorstrafen unter keinen Umständen offengelegt werden.

Der Übergang zu einem Regulierungssystem mit drastisch reduziertem Umfang des Strafrechts geht mit einer unausgesprochenen Anerkennung der Ungerechtigkeiten und Fehler der bisherigen Cannabispolitik einher. Wie sich herausgestellt hat, ist die massenhafte Kriminalisierung letztlich doch keine moralische Notwendigkeit, sondern eine fehlerhafte politische Entscheidung. Das vergangene politische Versagen wird durch eine Kehrtwende nicht einfach ausgeradiert; die Auswirkungen der Cannabis-Strafverfolgung haben ganze Gemeinschaften zerrüttet und das Vermächtnis der massenhaften Kriminalisierung hat sich in Millionen von Vorstrafen eingebrannt. Mit der essenziellen Neuausrichtung des Strafrechts stellt sich unweigerlich die Frage: Was bedeutet sie für all diejenigen, die zuvor kriminalisiert wurden?

Jahrzehntelang hat sich die Cannabis-Strafverfolgung unverhältnismäßig stark gegen marginalisierte Bevölkerungsgruppen gerichtet. Diese haben die Hauptlast der Kriminalisierung getragen. Schwarze Personen werden in den USA fast viermal häufiger wegen des Besitzes von Cannabis verhaftet als *weiße* Personen¹ und im Vereinigten Königreich fast neunmal häufiger angehalten und nach Drogen durchsucht (ein Drittel dieser Durchsuchungen wegen mutmaßlichem Cannabisbesitz)². In Deutschland ist die statistische Datenlage zur verhältnismäßigen Kriminalisierung marginalisierter Bevölkerungsgruppen vergleichsweise dünn. Allerdings gibt der Afrozensus aus dem Jahr 2020 quantitative Einblicke in die Lebensrealitäten von Schwarzen, afrikanischen und afrodiasporischen Menschen in Deutschland und spiegelt u. a. Erfahrungen im Zusammenhang mit Kriminalisierung, Polizeigewalt und Rassismus wider: 56,5 % von über 2.000 Befragten gaben an, gefragt zu werden, ob sie Drogen verkaufen; ein Phänomen, das insb., Schwarze Cis-Männer betrifft. Ebenso knapp mehr als jede zweite Person (56,7 %) von über 4.000 Befragten gab an, mindestens einmal in ihrem Leben ohne erkennbaren Grund von der Polizei kontrolliert

1 ACLU (2020) A Tale of Two Countries: Racially Targeted Arrests in the Era of Marijuana Reform. <https://www.aclu.org/report/tale-two-countries-racially-targeted-arrests-era-marijuana-reform>

2 Shiner et al (2018) The Colour of Injustice: 'Race', drugs and law enforcement in England and Wales, Stopwatch, LSE and Release. <https://www.stop-watch.org/news-comment/story/the-colour-of-injustice>

worden zu sein.³ Zu den besonders unverhältnismäßig im Rahmen der Cannabisgesetze geschädigten Gemeinschaften Deutschlands dürften des Weiteren u. a. Personen aus türkischen, libanesischen und arabischen Gemeinschaften gehören, die z. B. von den Landespolizeien Berlins, Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens offiziell, aber ohne strafrechtliche Grundlage⁴, als „kriminelle Clans“ unter Generalverdacht des Drogenhandels gestellt und infolgedessen zusammen mit dem sozialen Umfeld und ganzer Nachbarschaften mit einer staatlichen Strategie intensiver Kontrollen, Razzien und Beschlagnahmungen („Taktik der 1000 Nadelstiche“) konfrontiert sind⁵.

Vorstrafen schaffen ein dauerhaftes Stigma, welches das Trauma der ungerechten Kriminalisierung durch eine drastische Einschränkung der Beschäftigungsmöglichkeiten und Perspektiven fortsetzt. Sie können in migrantischen Bevölkerungsgruppen Unsicherheiten bezüglich des Aufenthaltsstatus verstärken, den Zugang zu sozialer Unterstützung einschränken oder zur Rechtfertigung von Abschiebungsverfahren benutzt werden. Eine hierdurch fortgesetzte Kriminalisierung von Personen, die vor der Legalisierung Cannabisdelikte begangen haben, wäre zwangsläufig willkürlich und ungerecht und würde die zentrale Zielsetzung der sozialen Gerechtigkeit, die der Regulierung zugrunde liegt, untergraben. Es ist inkonsequent und ungerecht, das Ende der massenhaften Kriminalisierung anzustreben, ohne etwas an der fortwährenden Kriminalisierung von Personen, die unter den vergangenen und inzwischen als falsch akzeptierten Gesetzen belangt wurden, zu ändern.

3 Afrozensus (2020) Der Report. <https://afrozensus.de/reports/2020/>.

4 Ein aktueller und wiederholter Kommentar von Prof. Thomas Fischer (2023): "Von Bedeutung ist der Begriff vielmehr nur da, wo sozial auffälliges, abweichendes, kriminalitätsgeneigtes Verhalten im Zusammenhang mit ethnischer Fremdheit beschrieben werden soll.[...] Eine (straf-)rechtliche Kategorie "Clan" oder gar "krimineller Clan" gibt es nicht." <https://www.lto.de/recht/meinung/m/frage-an-fischer-kriminelle-clans-haerteres-vorgehen-staat-justiz/>

5 Prof. Dorothee Dienstbühl (2020) Die Bekämpfung von Clankriminalität in Deutschland: Verbundkontrollen im kriminalpolitischen und gesellschaftlichen Diskurs <https://kripoz.de/2020/07/20/die-bekaempfung-von-clankriminalitaet-in-deutschland-verbundkontrollen-im-kriminalpolitischen-und-gesellschaftlichen-diskurs/> Oder auch: Thomas Feltes & Felix Rauls (2020) „Clankriminalität“ und die „German Angst“ <https://link.springer.com/article/10.1007/s12054-020-00332-0#Sec3>

„Unter ‚Criminal history record‘ fallen alle Informationen, die den Kontakt einer Person mit dem Strafrechtssystem dokumentieren, darunter Daten zur Person, Verhaftung oder Vorladung, Anklageerhebung, gerichtliche Entscheidungen, Gewahrsam und Überwachung.“⁶ Definition im Gesetz über Tilgungsverfahren in Vermont (Vermont Expungement Bill)

Von Anfang an muss daher bei einer Regulierung auf dieses Problem reagiert werden: Eintragungen im Strafregister für kriminalisierte Aktivitäten sind zu entfernen, wenn es sich nun um rechtmäßige Handlungen handelt. Verschiedene Staaten haben bei ihrer Cannabislegalisierung jedoch unterschiedliche Herangehensweisen gewählt. Einige ergeben sich aus dem jeweiligen rechtlichen Rahmen, innerhalb dem sie handeln können und an den sie gebunden sind. Die unterschiedlichen Ansätze liefern jedoch wichtige Erkenntnisse für künftige Regulierungen.

Es gibt im Wesentlichen drei bislang angewandte Wege zum Entfernen von Eintragungen aus dem Strafregister: Tilgung, Versiegelung und Begnadigung. Dieses Kapitel befasst sich der Reihe nach mit jedem dieser Ansätze. Eine zweite Frage bezieht sich auf die Umsetzung dieser Mechanismen, die entweder von einzelnen Anträgen von berechtigten Personen abhängen oder automatisiert von der Regierung bzw. Behörden durchgeführt werden. Die Vorteile dieser recht unterschiedlichen Verfahren werden im Anschluss an deren Erörterung gegenübergestellt.

Tilgung

Tilgung („expungement“) bedeutet gewissermaßen wortwörtlich streichen, eliminieren, vernichten oder vollständig auslöschen. Im Zusammenhang mit den Eintragungen im Strafregister bezieht sich der Begriff auf die Vernichtung oder Löschung der Vorstrafen einer Person; allerdings wird der Begriff oft allgemeiner (und weniger genau) zur Beschreibung einer breiten Palette von Maßnahmen zum

6 Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(a)(2). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>

Umgang mit Vorstrafen (einschließlich der Versiegelung anstelle des Entfernens von Eintragungen – siehe nachstehend). Im Rechtssystem von Massachusetts ist die Tilgung definiert als:

„[D]ie endgültige Löschung oder Vernichtung einer Eintragung im Strafregister, sodass diese dem Gericht, einer Strafverfolgungsbehörde oder einer anderen staatlichen oder kommunalen Behörde nicht mehr zugänglich ist. Enthält die Eintragung Informationen über eine andere Person als die antragstellende, soll sie so weitergeführt werden, dass alle Angaben zur Identifikation des Antragstellers dauerhaft unkenntlich gemacht oder gelöscht werden.“⁷

Die Tilgung ist daher das wirksamste Mittel zum Entfernen von Vorstrafen. Strafregister dokumentieren ein breites Spektrum an Begegnungen mit dem Strafrechtssystem, über den Vorgang der Tilgung kann ein Gericht aber ausdrücklich dazu verpflichtet werden, „eine Anordnung zur Tilgung aller Vorstrafen und Akten im Zusammenhang mit der Verhaftung, Vorladung, Untersuchung, Anklage, Schuldspruch, Strafverfahren und Bewährung einer Straftat, zu erlassen, sodass diese nicht mehr gegen die betroffenen Person verwendet werden können“ (Vermont).⁸ Die Tilgung bewirkt (oder kann bewirken), dass „die Person, deren Vorstrafe getilgt wird, in jeder Hinsicht so behandelt wird, als wäre sie nie verhaftet oder für die Straftat verurteilt worden“⁹ und dass sie „nicht verpflichtet ist, das Vorhandensein solcher Eintragungen im Strafregister“ bei dem Ausfüllen von Einstellungsfragebögen oder unter anderen Umständen zu offenbaren (Vermont). Die betroffene Person darf auf eine Anfrage in Bezug auf frühere Verhaftungen, Vorladungen zu Gerichten, Vorladungen zu Jugendgerichten, Verurteilungen nach Jugendstrafrecht ebenso wie Verurteilungen nach (Erwachsenen-) Strafrecht mit „Ich habe keine Vorstrafen“¹⁰ antworten. Getilgte Vorstrafen sind keine zulässigen „Beweismittel und dürfen in

7 Massachusetts Government (2018) General Laws: c.276 § 100E <https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartIV/TitleII/Chapter276/Section100E>

8 Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>

9 Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>

10 Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(d)(2). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>

Gerichtsverfahren oder Anhörungen vor Ausschüssen oder Kammern oder bei der Feststellung der Eignung für die Ausübung eines lizenzpflichtigen Gewerbes oder Berufs nicht verwendet werden“ (Massachusetts).¹¹

Die Eintragungen im Strafregister beizubehalten, diese lediglich zu versiegeln oder zu verbergen, lässt Raum, dass die Vorstrafen weiterhin stigmatisierende Folgen haben können – wie im Folgenden erläutert wird. Das vollständige Beseitigen von Nachweisen eines Kontaktes mit dem Strafrechtssystem ist der wirksamste Weg, das Stigma zu beseitigen und zuvor von der Cannabis-Strafverfolgung betroffene Personen zu entkriminalisieren. Natürlich kann es verfahrenstechnische Probleme geben – wie kann man sicher sein, dass die eigenen Vorstrafen tatsächlich getilgt wurden? – allerdings kann dem durch die Ausstellung von Dokumenten über die Bestätigung der Tilgung begegnet werden. Bspw. in Vermont wird eine Bescheinigung über die Bestätigung der Tilgung ausgestellt.¹² Zur Bestätigung einer Tilgung muss das Gericht für seine eigenen Dokumente ein „spezielles Verzeichnis“ der getilgten Fälle führen und die Bescheinigungen, die den berechtigten Personen geschickt wurden, müssen dort in Kopie verwahrt werden.¹³ In anderen Staaten mit Tilgungsverfahren gibt es keine entsprechende Regelung, bspw. in Massachusetts. Fraglich ist, ob die weitere Aufbewahrung von Daten dieser Art verfahrenstechnisch notwendig ist und ob dies nicht weiterhin zur Stigmatisierung im Zusammenhang mit der Kriminalisierung beitragen kann. Zweifellos wichtig ist jedenfalls, dass die berechtigten Personen über die Tilgung informiert und vollständig über die Bedeutung der Tilgung aufgeklärt werden.

Auf praktischer Ebene ist es für die berechtigten Personen von entscheidender Bedeutung, dass sie nach der erfolgten Tilgung das Vorhandensein einer Straftat wahrheitsgemäß verneinen dürfen und die Barrieren, die ihnen wegen der Vorstrafen im Weg standen, beseitigt werden. Die Tilgung kann bspw. den Zugang

¹¹ Massachusetts Government (2018) General Laws: c.276 § 100N. <https://www.mass.gov/info-details/mass-general-laws-c276-ss-100n>

¹² Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>

¹³ Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(f)(1). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>

zu einer Anstellung wieder eröffnen. Das Verfahren der Tilgung leistet überdies einen Beitrag zur individuellen Anerkennung, dass die Handlungen der Person nicht falsch waren und sie nicht mehr als kriminell angesehen wird. In diesem Sinne ist die Tilgung eine wirkungsvolle Chance, die Fehler der vormalig repressiven Cannabisgesetzgebung einzuräumen und eine gewisse symbolische Wiedergutmachung zu leisten.

Versiegelung

Die Tilgung unterscheidet sich technisch von der „Versiegelung“ (im Englischen „record sealing“); dabei wird die Eintragung vorläufig aus dem öffentlichen Strafregister entfernt, aber nicht endgültig gelöscht; d. h. in speziellen Fällen ist eine Offenlegung immer noch möglich. Die Versiegelung kann ähnliche Vorteile wie die Tilgung bieten: Die Gesetzgebung von Colorado macht bspw. deutlich, dass eine Person, deren Aufzeichnungen im Zusammenhang mit einer Vorstrafe versiegelt wurde, „sagen darf, dass sie ‚nicht strafrechtlich verurteilt wurde‘“. ¹⁴ Praktisch bleiben die versiegelten Aufzeichnungen über die Vorstrafe jedoch bestehen und können auch in versiegelter Form negative Folgen haben; wenn Justiz- oder Polizeibeamte einsehen können, dass jemand versiegelte Akten hat, ist es denkbar, dass sie möglicherweise negative Rückschlüsse über das vergangene Verhalten einer Person ziehen oder annehmen, dass es sich um früheren Cannabisdelikte handeln müsse. Außerdem: Auch wenn die Abfrage von Strafregistern in der Regel keine Anklagen oder Verurteilungen offenbart, können sie bei anderen Arten von Abfragen, bspw. bei Sicherheitsüberprüfungen, zum Vorschein kommen. In Washington wird, obwohl eine Person „angeben kann, dass sie nie wegen dieser Straftat verurteilt wurde“, in der Gesetzgebung zur Versiegelung von Vorstrafen ausdrücklich daran festgehalten, dass „nichts in diesem Abschnitt die Verwendung einer früheren

¹⁴ Denver Government (2019) Turn Over a New Leaf Program. <https://www.denvergov.org/content/denvergov/en/denver-marijuana-information/Denver/MarijuanaEquityandSocialJustice/TurnOverANewLeafProgram.html>

Verurteilung bei einer späteren Strafverfolgung von dieser Regelung berührt oder ausschließt“.¹⁵

Trotzdem werden die Begrifflichkeiten „Tilgung“ und „Versiegelung“ regelmäßig miteinander vermischt. In der Medienberichterstattung über die Regelungen in Kalifornien wird bspw. häufig von Tilgung gesprochen, obwohl es lediglich um die Versiegelung, und daher also nicht um deren Löschung, geht.¹⁶ Auch trägt die *Senate Bill 420* von Oregon zwar die Überschrift „Über die Tilgung von Verurteilungen im Zusammenhang mit Cannabis“, allerdings schreibt das Gesetz dem Gericht ausdrücklich nur vor „eine Anordnung zur Versiegelung der Aufzeichnungen zur Verurteilung und anderer offizieller Aufzeichnungen, einschließlich der Aufzeichnungen über die Verhaftung, Vorladung oder Anklage“ zu erlassen.¹⁷ Die Anordnung bedeutet zwar, dass die berechtigten Personen „als nicht vorbestraft gelten“¹⁸, aber die Vorstrafen werden nur versiegelt und nicht aufgehoben. Wenn bei Tilgungsverfahren wie in Vermont spezielle Verzeichnisse beibehalten werden, ist dies, anders als bei der Versiegelung, keine Aufbewahrung des gesamten Strafregistereintrags; in Vermont darf das Verzeichnis nur „den Namen der wegen der Straftat verurteilten Person sowie ihr Geburtsdatum, die Aktennummer und die Straftat, die Gegenstand der Tilgung war“ enthalten.¹⁹

Die Versiegelung von Vorstrafen ist entsprechend weniger geeignet als ihre Tilgung. Allerdings verfügen einige der US-Bundesstaaten, die sich ein Verfahren zum Entfernen von Cannabis-Vorstrafen gesucht hatten, nach geltendem Recht über keine Möglichkeit zur Tilgung – was in diesem Fall die Versiegelung zur bestmöglichen Verfahrensweise macht.

¹⁵ Washington State Legislature (2019) Senate Bill 5605, s1(6)(a).

<https://app.leg.wa.gov/billsummary?BillNumber=5605&Chamber=Senate&Year=2019>.

¹⁶ California Legislative Information (2018) AB-1793 Cannabis Convictions: Resentencing.

https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=20170180AB1793

¹⁷ 78th Oregon Legislative Assembly (2015) Senate Bill 364. <https://gov.oregonlive.com/bill/2015/SB364/>; 80th Oregon Legislative Assembly (2019) Senate Bill 420. <https://gov.oregonlive.com/bill/2019/SB420/>.

¹⁸ 78th Oregon Legislative Assembly (2015). Senate Bill 364 <https://gov.oregonlive.com/bill/2015/SB364/>; 80th Oregon Legislative Assembly (2019) Senate Bill 420. <https://gov.oregonlive.com/bill/2019/SB420/>.

¹⁹ Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(f)(1). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>

Begnadigung

Die Versiegelung und die Tilgung von Vorstrafen unterscheiden sich von der begrenzteren „Begnadigung“, die in manchen US-Bundesstaaten in Kombination mit der Versiegelung angewandt wird. Im Allgemeinen bedeutet eine Begnadigung die formale Vergebung einer früheren Straftat; dies ermöglicht der Person jedoch nicht, wie bei der Tilgung oder Versiegelung, das Begehen einer solchen Straftat rechtmäßig abzustreiten.²⁰ In Colorado wurde bspw. im Oktober 2020 eine Verordnung erlassen, die automatisch fast 3.000 wegen Cannabisbesitzes verurteilte Personen begnadigte – entscheidend ist jedoch zu beachten, dass die Eintragungen im Strafregister bei einer Begnadigung fortbestehen und lediglich auf die Begnadigung der entsprechenden Straftat hingewiesen wird.²¹

In Kanada sind „Begnadigungen“ für bestimmte Cannabisdelikte möglich und werden als das „Aussetzen von Vorstrafen“ („record suspensions“)²² bezeichnet. Das Gesetz schreibt vor, dass ausgesetzte Vorstrafen „getrennt von anderen Eintragungen aufbewahrt werden müssen“ und dass „Aufzeichnungen über eine Verurteilung an niemanden weitergegeben werden dürfen, noch darf die Existenz der Aufzeichnungen oder die Tatsache der Verurteilung an irgendeine Person, ohne die vorherige Genehmigung des Ministeriums, an Dritte kommuniziert werden“.²³ Das Erfordernis der „getrennten Aufbewahrung“ ist deutlich weniger konsequent als die Versiegelung, bei der die Akte verborgen wird, oder die Tilgung, bei der sie gelöscht wird – wenngleich es sich bei dem Verfahren aber auch nicht wirklich um eine „Begnadigung“ im Sinne des in Colorado geltenden Verfahrens handelt. Die kanadische Regierung merkt an, dass ausgesetzte Vorstrafen „normalerweise bei einer Hintergrundprüfung, wie für Arbeitsplatz, Wohnung oder Reisepass, nicht offengelegt werden“

20 Siehe: Norcia, A. (2020) How to Expunge Your Record for Cannabis Crimes: Illinois, VICE 16th January. <https://www.vice.com/en/article/7kzb7e/how-to-expunge-your-record-weed-illinois>.

21 Awad, A.M. (2020) Polis Issues New 'Narrow' Pardons For 2,732 Marijuana-Related Convictions, CPR News 1st October. <https://www.cpr.org/2020/10/01/gov-polis-issues-new-narrow-pardons-for-2732-marijuana-related-convictions/>.

22 Public Safety Canada (2019) Bill C-93 — No-fee, Expedited Pardons for Simple Possession of Cannabis. <https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/06/bill-c-93--no-fee-expedited-pardons-for-simple-possession-of-cannabis.html>.

23 Statutes of Canada (2019) Chapter 20: Bill C-93, s6.1. <https://parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-93/royal-assent>.

(Herv. d. Verf.).²⁴ Das kanadische Begnadigen bzw. Aussetzen von Vorstrafen „hebt alle Einschränkungen oder Auflagen, denen der Antragstellende aufgrund der Verurteilung unterliegt, auf“, mit Ausnahme bestimmter Situationen, z. B. unter Umständen bei der Beschaffung von Schusswaffen.²⁵

Die Handhabung der Vorstrafen wurde im kanadischen Gesetzgebungsprozess offenkundig hinten angestellt. Nach der Legalisierung wurde ein zusätzliches Gesetz (Bill C-93) verabschiedet, um den Berechtigten ihren Anspruch auf das Aussetzen von Vorstrafen zugänglicher zu machen, allerdings erst nach unermüdlichem Engagement aus der Zivilgesellschaft.²⁶ Durch dieses Gesetz sollten nun das Verfahren zum Aussetzen von Vorstrafen beschleunigt und hinderliche Kosten beseitigt werden; es war jedoch äußerst ineffektiv, sodass nur wenige berechnigte Personen davon profitieren konnten. Im August 2020, ein Jahr nach Einführung des Gesetzes, hatten nur 257 Kanadier eine Begnadigung für Cannabisdelikte erhalten²⁷; deutlich weniger als die von der Regierung geschätzten 10.000 Kanadier, die für eine Begnadigung gemäß dem Gesetz infrage kamen. Auf die insgesamt über 500.000 Kanadier, die mit Vorstrafen für geringfügige Vergehen und dem Stigma früherer Cannabis-Verurteilungen leben, war jedoch in dem engen Rahmen des Gesetzes noch gar nicht eingegangen worden.²⁸ Die Bill C-93 wurde von Aktivisten für die fehlende Gewährleistung fairer und wirksamer Amnestie kritisiert: Das Gesetz lasse nur für eine begrenzte Anzahl simpler Fälle von Drogenbesitz eine beschleunigte Begnadigung zu, während es restriktive Anforderungen an die Antragstellenden

24 Public Safety Canada (2019) Bill C-93 — No-fee, Expedited Pardons for Simple Possession of Cannabis. <https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/06/bill-c-93--no-fee-expedited-pardons-for-simple-possession-ofcannabis.html>.

25 Statutes of Canada (2019) Chapter 20: Bill C-93, s3(2)(b). <https://parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-93/royal-assent>.

26 Transform Drug Policy Foundation (2019) Cannabis Legalisation in Canada — One Year On. <https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2019/10/Canada-1-Year-on-Briefing-2019.pdf>; See: the work of Cannabis Amnesty <https://www.cannabisamnesty.ca>.

27 Harris, K. (2020) Just 257 pardons granted for pot possession in program's 1st year, CBC News 9th August. <https://www.cbc.ca/news/politics/cannabis-record-suspension-pardon-pot-1.5678144>

28 McAleese, S. (2019) Canada's new lacklustre law for cannabis amnesty, The Conversation 27th June. <http://theconversation.com/canadas-new-lacklustre-law-for-cannabis-amnesty-119220>

beibehält (bspw. die Beschaffung von Dokumenten bei der örtlichen Polizei oder dem Gericht).²⁹

Die komplexen Unterschiede zwischen verschiedenen Rechtssystemen im Umgang mit dem Entfernen von Vorstrafen zeigen sich besonders am Prozess in Illinois. Illinois' Regelung sieht vor, dass die örtlichen Strafverfolgungsbehörden automatisch die Eintragungen über Delikte bis zu 30 g Besitz oder Besitz mit der Absicht der Weitergabe an Dritte zu tilgen, wenn diese nicht zu Verurteilungen geführt hatten (bei höheren Mengen können individuelle Anträge gestellt werden). Bei äquivalenten Straftaten, die zu einer Verurteilung geführt hatten, beabsichtigt das Gesetz jedoch eine automatische „Begnadigung durch den Gouverneur, wobei die Tilgung ausdrücklich genehmigt wird“. Das Verfahren ist verschachtelt und beschäftigt mehrere Behörden, aber grundsätzlich handelt es sich hierbei nicht um eine „Begnadigung“ im Sinne von Colorado oder Kanada und ist eine Mischung aus dem Versiegeln und der Tilgung von Vorstrafen. Nach der Ausstellung einer solchen Begnadigung hat die Person das Recht, dass ihre Vorstrafen getilgt und „die Aufzeichnungen des Gerichtsschreibers und des Ministeriums ... bis auf Weiteres versiegelt“ werden. Der Name wird aus dem offiziellen Register, „das von der Staatsanwaltschaft ... in Verbindung mit der Verhaftung und Verurteilung geführt wird“ unkenntlich gemacht. Die versiegelten Akten dürfen dann von der Behörde nur „an ausführende staatliche Gewalten, die Staatsanwaltschaft und das Gericht bei einer späteren Verhaftung wegen desselben oder eines ähnlichen Vergehens oder zum Zwecke der Verurteilung wegen eines späteren Verbrechens“ weitergegeben werden.³⁰ Dieses Verfahren erlaubt demnach zu Teilen die weitere Nutzung versiegelter Eintragungen – allerdings auch die vollständige Löschung anderer. Die Komplexität dieses Verfahrens veranschaulicht, weshalb die Begriffe „Versiegelung“, „Tilgung“ und „Begnadigung“ in der Praxis

²⁹ Cannabis Amnesty (2019) Statement on Bill C-93. https://www.cannabisamnesty.ca/statement_on_bill_c_93; Government of Canada (2019) Bill C-93 — No-fee, Expedited Pardons for Simple Possession of Cannabis. <https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/06/bill-c-93--no-fee-expedited-pardons-for-simple-possession-of-cannabis.html>.

³⁰ Illinois General Assembly (2019) House Bill 1438. 900-12, s5.2(e) Expungement, sealing, and immediate sealing (Page 395). <http://www.ilga.gov/legislation/publicacts/101/PDF/101-0027.pdf>.

oft miteinander verwechselt werden und in hohem Maße von der jeweiligen Rechtsordnung abhängen.

Mit Ausnahme von Maine, verfügen alle US-Staaten, die Cannabis vor November 2020 legalisiert haben, über Verfahren, die das Entfernen von Vorstrafen bei bestimmten Straftaten vorsehen.³¹ Der Verkauf in Maine begann im Jahr 2020, allerdings wurde noch kein Gesetz zur Löschung verabschiedet. Es sei darauf hingewiesen, dass Verfahren zum Entfernen von Vorstrafen nicht von der Legalisierung abhängig sein müssen und in Ländern, in denen der persönliche Cannabisbesitz lediglich entkriminalisiert wurde, erfolgt sind – sie sind aber nicht Gegenstand dieses Kapitels.

³¹ Wie weiter unten ausgeführt, haben vier weitere Staaten im November 2020 erfolgreich über die Legalisierung von Cannabis für nichtmedizinische Zwecke abgestimmt, wobei die einen Staaten ausdrücklich Tilgungsverfahren planen und die Situation bei anderen noch unklar ist. Auch New York hat sich für eine Cannabislegalisierung im Jahr 2021 entschieden und weitere Staaten werden wahrscheinlich in den kommenden Monaten und Jahren folgen.

Ansätze für den Umgang mit Vorstrafen in verschiedenen Rechtsordnungen

Rechtsordnung	Verfügbare Maßnahmen zum Entfernen von Vorstrafen	Automatisch?
Kanada	Begnadigung/Aussetzen ³²	Nein
Uruguay	Derzeit keine ³³	k. A.
Alaska	Derzeit keine ³⁴	Ja
Kalifornien ³⁵	Versiegelung	Ja
Colorado	Versiegelung ³⁶ Begnadigung	Nein Ja
Illinois ³⁷	Tilgung	Für bestimmte Vergehen ³⁸
Maine	Derzeit keine ³⁹	k. A.
Massachusetts ⁴⁰	Tilgung	Nein

-
- 32** Government of Canada (2019) What is a Cannabis Record Suspension?.
<https://www.canada.ca/en/parole-board/services/cannabis-record-suspensions/what-is-a-cannabis-record-suspension.html>
- 33** Jordan, E. (2018) Marijuana legalisation in Uruguay, Center for Public Impact.
<https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/marijuana-legalisation-in-uruguay/>.
- 34** Die Zivilgesellschaft versucht, den Staat zur Verabschiedung eines Gesetzes zur Tilgung von Straftaten zu bewegen: Marijuana Policy Project(2019) Alaska lawmakers considering expungement bill.
<https://www.mpp.org/states/alaska/>.
- 35** California Legislative Information (2018) AB-1793 Cannabis Convictions: Resentencing.
https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180AB1793.
- 36** Colorado General Assembly (2017) HB17-1266: Seal Misdemeanor Marijuana Conviction Records.
<https://leg.colorado.gov/bills/hb17-1266>.
- 37** Illinois Government (2019) Adult Use Cannabis Summary.
https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary_of_HB_1438_The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf
- 38** Siehe: Government of Illinois (2019) Adult Use Cannabis Summary.
https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary_of_HB_1438_The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf;
Norcio, A. (2020) How to Expunge Your Record for Cannabis Crimes: Illinois, VICE 16th January.
<https://www.vice.com/en/article/7kzb7e/how-to-expunge-your-record-weed-illinois>.
- 39** Es wurde ein Gesetzentwurf eingebracht, der „das Ministerium für öffentliche Sicherheit [verpflichtet], bis zum 1. Juli 2020 alle Akten, die sich auf strafrechtliche Verurteilungen für Handlungen beziehen, die jetzt durch die Gesetzgebung zum Gebrauch von Cannabis für erwachsene Personen erlaubt sind, zu tilgen“. Der Gesetzentwurf wurde jedoch später für „tot“ erklärt: Maine Legislature (2019) Legislative Document No. 991 Resolve, To Expunge Criminal and Civil Records Related to Marijuana Activities Legalized by the Voters of Maine.
https://legislature.maine.gov/legis/bills/bills_129th/billtexts/SP028101.asp; Maine Legislature (2019). Summary of LD 991.
<http://legislature.maine.gov/LawMakerWeb/summary.asp?ID=280072057>.
- 40** Massachusetts Government (2018) c.276 § 100K Tilgung von Eintragungen infolge falscher Identifizierung, eines zum Zeitpunkt der Tilgung nicht mehr bestehenden Vergehens, eines Irrtums oder Betrugs.
<https://www.mass.gov/info-details/mass-general-laws-c276-ss-100k>.

Michigan	Versiegelung ⁴¹	Für bestimmte Vergehen ⁴²
Nevada ⁴³	Versiegelung Begnadigung ⁴⁴	Nein Ja
Oregon	Versiegelung ⁴⁵	Nein
Vermont ⁴⁶	Tilgung	Ja
Washington	Versiegelung ⁴⁷ Begnadigung ⁴⁸	Nein Nein

Die Tabelle entspricht dem Stand von November 2020. Gesetze zur Legalisierung von Cannabis wurden in Arizona, Montana, New Jersey und South Dakota im November 2020 verabschiedet – weitere sollen im Jahr 2021 (einschließlich New York und New Mexico) und später folgen. In Arizona stand die Tilgung von Vorstrafen auf dem Stimmzettel (unklar, ob dies automatisch geschehen soll); in Montana stand die nicht automatische Tilgung auf dem Stimmzettel; in New Jersey gibt es bereits bestimmte Verfahren zur Versiegelung von Cannabis-Vorstrafen – ob sie ausgeweitet werden, bleibt jedoch unklar; in South Dakota wurde die Tilgung auf dem Stimmzettel nicht erwähnt. Wenn sich US-Bundesstaaten für die Zulassung von Tilgungsverfahren oder das Versiegeln von Aufzeichnungen entscheiden, wird dies wahrscheinlich in der initialen Gesetzgebung behandelt. Stand November 2020 sind die Einzelheiten allerdings noch unklar.

Automatisches Entfernen

Ein Verfahren zum Entfernen von Vorstrafen kann von der berechtigten Person oder durch den Staat eingeleitet werden. Die

- ⁴¹ Die House Bill 4982 ermöglicht die Aufhebung bestimmter Delikte. Allerdings sieht das Gesetz, entgegen der häufigen Darstellung als Maßnahme der Tilgung, die "Aufbewahrung bestimmter nicht öffentlicher Aufzeichnungen" vor: Michigan Legislature (2019) House Bill 4982.
- ⁴² Die House Bill 4982 sieht vor, dass Einzelpersonen einen Antrag stellen müssen, mittels einem separaten Gesetz, der House Bill 4980, wurde jedoch beschlossen, auf längere Sicht ein automatisiertes Verfahren zum Entfernen von Vorstrafen für bestimmte Vergehen einzurichten: Michigan Legislature (2019) House Bill 4980.
- ⁴³ Nevada Electronic Legislative Information System (2019) Assembly Bill No. 192. <https://www.leg.state.nv.us/App/NELIS/REL/80th2019/Bill/6296/Text>.
- ⁴⁴ Government of Nevada (2020) Nevada State Board of Pardons Commissioners passes resolution pardoning those convicted of minor marijuana offenses. <https://pardons.nv.gov/uploadedFiles/pardonsnvgov/content/Home/Features/Marijuana.pdf>
- ⁴⁵ 78th Oregon Legislative Assembly (2015) Senate Bill 364. <https://gov.oregonlive.com/bill/2015/SB364/>; 80th Oregon Legislative Assembly (2019) Senate Bill 420. <https://gov.oregonlive.com/bill/2019/SB420/>.
- ⁴⁶ Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234. <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>.
- ⁴⁷ Washington State Legislature (2019) Senate Bill 5605. <https://app.leg.wa.gov/bills/summary?BillNumber=5605&Chamber=Senate&Year=2019>. Einzelpersonen können beim Gericht beantragen, dass ihre Verurteilungen wegen geringfügiger Straftaten im Zusammenhang mit Cannabis aufgehoben werden. Nach dem Recht von Washington ist es jedoch nicht möglich, Gerichtsakten zu tilgen, sodass eine Aufhebung der Verurteilung nicht auf eine Tilgung hinausläuft: Seattle Municipal Court (Undatiert) Vacating a Conviction. <https://www.seattle.gov/courts/programs-and-services/vacating-a-conviction>.
- ⁴⁸ Washington Governor (2019) Marijuana Justice Initiative. <https://www.governor.wa.gov/marijuanajustice>

weitreichendsten gesetzlichen Vorgänge verpflichten die staatlichen Behörden, die infrage kommenden Eintragungen im Zentralregister innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens zu ermitteln und zu entfernen – es erfolgt sozusagen „automatisch“. Dies ist immer die bessere Option; wenn die Antragstellung auf Versiegelung, Begnadigung oder Tilgung auf den Schultern der betroffenen Personen lastet, werden erwartungsgemäß weniger Menschen erreicht. Neben dem administrativen Aufwand können Gerichtskosten anfallen und die Antragsstellung entsprechend erschweren. Bspw. in Kanada wurde mit der Bill C-93 die Antragsgebühr in Höhe von 631 \$ abgeschafft, die einzelne Personen zuvor für die Begnadigung/das Aussetzen einer Vorstrafe zahlen mussten. Damit wurde der Kritik von Aktivisten gefolgt. Einzelne Personen könnten dennoch Zahlungen für die Beschaffung bestimmter wichtiger Dokumente von Gerichten oder Polizei zur Vervollständigung ihrer Anträge leisten müssen;⁴⁹ ein finanzieller Aufwand, der weiterhin die tatsächliche Begnadigung/das Aussetzen von Vorstrafen verhindert.⁵⁰

Aber auch wenn die erforderlichen Dokumente kostenlos zur Verfügung stünden, kann das Durchlaufen des behördlichen Prozesses an sich eine Barriere darstellen und zu einer starken Abnahme der Anträge führen. Berechtigte Personen könnten "infolge von Traumatisierungen durch das System"⁵¹ gerichtliche Prozesse meiden. Kriminalisierung ist ein Trauma und von den betroffenen Personen zu verlangen, dass sie alle möglichen Anstrengungen unternehmen, um sich zu entlasten, mutet durchaus respektlos an. Letztlich werden von solchen Hürden wahrscheinlich zumeist armutsbetroffene Personen abgeschreckt, was hieße, dass gerade die unverhältnismäßig stark von der Cannabisprohibition betroffenen Bevölkerungsgruppen das Entfernen von Vorstrafen per Antrag vergleichsweise weniger zugutekäme (und die zudem Zielgruppen für Programme zur Förderung von Chancengleichheit wären; siehe **Kapitel 2G: Verkauf**). Die Versiegelung in Colorado wurde scharf kritisiert, da die Behörden

49 Public Safety Canada (2019) Bill C-93 — No-fee, Expedited Pardons for Simple Possession of Cannabis. <https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/06/bill-c-93-no-fee-expedited-pardons-for-simple-possession-of-cannabis.html>

50 Cannabis Amnesty (2019) Statement on Bill C-93. https://www.cannabisamnesty.ca/statement_on_bill_c_93

51 Krishnan, M. (2019) A Notorious Ex-Cocaine Trafficker Is Helping Black People Sell Legal Weed, VICE 26th November. https://www.vice.com/en_uk/article/wjwmk5/a-notorious-cocaine-trafficker-freeway-rickross-is-helping-black-people-sell-legal-weed

in Denver in den ersten drei Monaten des Jahres 2019 von 10.000 potenziell berechtigten Personen nur 176 Anträge erhielten – von denen letztlich nur 38 Personen bewilligt wurden.⁵² Ähnlich verlief es, wie zuvor dargelegt, in Kanada; im ersten Jahr, in dem diese Möglichkeit bestand, wurden nur 257 Begnadigungen durchgeführt.

Um einen gerechten und umfassenden Zugang zu den Verfahren zum Entfernen von Vorstrafen zu gewährleisten, sollten die jeweiligen Behörden versuchen, alle derartigen verwaltungs- und kostentechnischen Hürden aufzuheben. Infolge einer Kampagne für eine Reform, hat Oregon zu Beginn des Jahres 2020 ein Gesetz zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes und zur Abschaffung der Gerichtskosten für die Versiegelung von Vorstrafen eingeführt.⁵³ Ein automatisiertes Entfernen würde diese Hürden jedoch vollständig auflösen: Es erfordert keine Initiative der berechtigten Personen und überträgt die Verantwortung stattdessen auf die Strafverfolgungsbehörden, die Gerichte, das Justizministerium oder andere zuständige Behörden. Damit möglichst viele Menschen von den Möglichkeiten zum Entfernen ihrer Vorstrafen profitieren, ist es am wirksamsten, die Hürden vollständig aus dem Weg zu räumen; allerdings ist solch ein automatisiertes Entfernen der Eintragungen auch von einem symbolischen Standpunkt aus wünschenswert. Schließlich hat der Staat die Personen geschädigt. Entsprechend sollten die ersten Schritte zur Wiedergutmachung dieses Schadens von staatlicher Seite vorgenommen werden. Das Entfernen der Vorstrafen sollte nicht von der Eigeninitiative der berechtigten Personen abhängen und sie nicht in eine Lage bringen, sich an dieselben Gerichte wenden zu müssen, von denen sie zuvor bestraft wurden. Ebenso sollten die berechtigten Personen erwarten dürfen, dass sich die zuständige Behörde zur Bestätigung der Löschung mit ihnen in Verbindung setzt anstatt selbst um eine Bestätigung bitten zu müssen.

⁵² Pampuro, A. (2019) Colorado Makes Slow Move to Erase Old Pot Convictions, Courthouse News Service 12/3/19. <https://www.courthousenews.com/colorado-makes-slow-move-to-erase-old-pot-convictions/>

⁵³ ACLU Oregon (2019) Expunge and reduce Cannabis Criminal Records — SB 420 & SB 975. <https://www.aclu-or.org/en/legislation/expunge-and-reduce-cannabis-criminal-records-sb-420-sb-975-2019>.

Wo Cannabis bereits legalisiert wurde, ist das automatische Entfernen der Vorstrafen selten. Wie oben erwähnt, sieht die Gesetzgebung in Illinois eine automatische Tilgung von Straftaten bis zu 30 g Cannabis im Besitz einer Person für den persönlichen Gebrauch oder mit der Absicht der Weitergabe an Dritte vor; daneben hat auch Vermont ein Gesetz zur automatischen Tilgung erlassen – dieses verpflichtet die Strafabteilung des Obersten Gerichts, alle Eintragungen bis zum 1. Januar 2022 zu tilgen.⁵⁴ Die automatische Tilgung in Illinois scheint eines der erfolgreichsten Systeme in den USA zu sein. Bis Anfang des Jahres 2021 wurden 500.000 Vorstrafen getilgt – weit vor der dem Bundesstaat gesetzten Frist zum Jahr 2025.⁵⁵ Der auf Bundesebene in den USA vorgeschlagene MORE Act (mit dem Cannabis entkriminalisiert und von „Schedule 1“ gestrichen werden soll, d. h., dass Cannabis auf Bundesebene nicht mehr „illegal“ wäre und damit die regulatorischen Hindernisse auf bundesstaatlicher Ebene beseitigt wären) sieht ebenfalls automatische Programme zur Tilgung vor. Demnach müsste jede zuständige Behörde auf bundesstaatlicher Ebene innerhalb eines Jahres „eine umfassende Überprüfung durchführen und eine Anordnung zur Tilgung jeder Verurteilung ... wegen eines nichtgewalttätigen Cannabisdelikts auf Bundesebene“ ebenso wie „aller Verhaftungen im Zusammenhang mit jeder getilgten Verurteilung oder Verurteilung wegen Jugendkriminalität“ erlassen. Das Gesetz würde die Benachrichtigung betroffener Personen vorschreiben und zugleich das Recht auf Antragstellung zur Tilgung einräumen (vermutlich für den Fall, wenn Personen bei automatischen Maßnahmen übersehen werden). Aufzeichnungen, die sich auf Verurteilungen beziehen, müssen nur versiegelt und nicht getilgt werden, wobei diese dann aber nur auf Anordnung des Gerichts zugänglich gemacht werden dürfen.⁵⁶

Kalifornien hat ebenfalls ein vergleichsweise gut nachvollziehbares System zur automatischen Versiegelung von Vorstrafen eingeführt. In Kalifornien verpflichtete die Assembly Bill 1793 das Justizministerium,

54 Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(b). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>.

55 Massie, G. (2021) Illinois erases 500,000 low-level cannabis charges, Independent 2nd January. <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/illinois-cannabis-drugs-charges-legalisation-b1781569.html>

56 US Congress (2019-2020), H.R.3884 — MORE Act of 2020, Sec.10: Resentencing and Expungement. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3884/text>.

frühere Verurteilungen wegen Cannabisdelikten zu überprüfen und veranlasste es, bis zum 1. Juli 2020 alle Fälle zu ermitteln, die für eine Rücknahme oder Aufhebung einer Verurteilung, Rücknahme oder Versiegelung von Vorstrafen oder eine Neuurteilung berechtigt waren.⁵⁷ Dies ist eindeutig eine sinnvolle Maßnahme, da die Verantwortung für die Versiegelung der Vorstrafen dem Justizministerium statt den berechtigten Personen auferlegt wurde. Die Erfahrung in Kalifornien hat jedoch auch gezeigt, dass die Organisation eines automatischen Prozesses problematisch sein kann, da in diesem Fall dieselben Bezirks-Staatsanwaltschaften – die diese Personen zuvor strafrechtlich verfolgt hatten – mit dem Entfernen der Vorstrafen beauftragt wurden. In symbolischer Hinsicht mag dies sehr wirkungsvoll sein, aber gleichzeitig handelt es sich um einen suboptimalen Interessenkonflikt. Bei solch großangelegten Verfahren zur Vorstrafen-Versiegelung sind überdies zwangsläufig Kapazitätsprobleme, die zu Verzögerungen führen können, erwartbar. In einigen Gebieten Kaliforniens haben technische Lösungen die Prozesse zur Ermittlung der betreffenden Akten optimiert. So konnte bspw. der Landkreis Yolo mithilfe eines gemeinnützigen Technologiepartners – „Code for America“ – Aufzeichnungen über 728 Verurteilungen automatisiert versiegeln. Dieses Programm wurde den Bezirksstaatsanwaltschaften in ganz Kalifornien zur Verfügung gestellt, wegen Unstimmigkeiten bei der Datenerfassung durch die Gerichte und Staatsanwaltschaften gab es jedoch Probleme bei der landesweiten Umsetzung.⁵⁸ Im Februar 2020 arbeitete Los Angeles mit „Code for America“ zusammen, um 66.000 Verurteilungen wegen Cannabisdelikten aufzuheben – was heißt, dass die gemeinnützige Organisation in fünf Landkreisen Kaliforniens dazu verholfen hat, 85.000 Verurteilungen für Cannabisdelikte zu versiegeln.⁵⁹ Solch technologische Lösungen werden sich zweifellos als wertvoll erweisen, wenn weitere Länder und Regionen mit umfangreichen Strafregistern Entkriminalisierungen und legale Regulierungen umsetzen.

⁵⁷ California Legislative Information (2018) AB-1793 Cannabis Convictions: Resentencing. https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180AB1793.

⁵⁸ Cowan, J (2019) Thousands of Californians Could Get Their Marijuana Convictions Cleared. But It's Complicated, California Today 5th September. <https://www.nytimes.com/2019/09/05/us/marijuana-proposition-64-code-for-america.html>.

⁵⁹ The Guardian, Staff and Agencies (2020) Los Angeles to dismiss 66,000 marijuana convictions, The Guardian 14th February. <https://www.theguardian.com/us-news/2020/feb/14/los-angeles-marijuana-convictions-dismissed>.

Fazit

Wenngleich die kalifornische Regelung viel gelobt wird und als innovatives Verfahren gilt, von dem andere Regionen lernen können, ist sie dennoch nicht ideal; die Regelung läuft nur auf die Versiegelung von Vorstrafen hinaus und nicht auf deren Tilgung. Ähnlich verhält es sich mit dem automatischen Begnadigungssystem in Colorado⁶⁰ und Nevada⁶¹: Sie erzielen für eine begrenzte Anzahl von Personen wichtige Vorteile, sind aber letztlich weniger vorteilhaft im Vergleich zur vollständigen Tilgung. Den jeweiligen Staaten stehen aber eventuell nicht alle Optionen zur Verfügung; in Colorado erkannten die Verfasser des Gesetzes immerhin an, dass Begnadigungen weniger wirkungsvoll als Versiegelungen oder Tilgungen sind. Allerdings waren sie durch fehlende Verfahren für Tilgungsprozesse im Rechtssystem in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt⁶² – ebenso wie das Rechtssystem von Washington die Tilgung von gerichtlichen Aufzeichnungen nicht zulässt.⁶³

Die Tilgung ist daher der beste Mechanismus, der jedoch möglicherweise nicht in allen Rechtsordnungen anwendbar ist. In diesem Fall sollte der Gesetzgeber versuchen, die bestmöglichen Maßnahmen zu ergreifen, um die genannten praktischen Vorteile zu erzielen und gleichzeitig zu gewährleisten, dass keine Aufzeichnungen offengelegt werden. Der Gesetzgeber sollte in jedem Fall eine automatische Löschung bewirken und alle anspruchsberechtigten Personen über die Entfernung ihrer Vorstrafen und die damit verbundenen Folgen informieren; die Wiedergutmachung der erlittenen Nachteile sollte nicht den geschädigten Personen überlassen bleiben, sondern unmittelbar vom Justizministerium bzw. der zuständigen staatlichen Stelle vorgenommen werden.

60 Government of Colorado (2020) Gov. Polis Grants Historic Pardons for Marijuana Convictions. <https://www.colorado.gov/governor/news/3126-gov-polis-grants-historic-pardons-marijuana-convictions>

61 Government of Nevada (2020) Nevada State Board of Pardons Commissioners passes resolution pardoning those convicted of minor marijuana offenses. <https://pardons.nv.gov/uploadedFiles/pardonsnv.gov/content/Home/Features/Marijuana.pdf>.

62 Awad, A.M. (2020) Polis Issues New 'Narrow' Pardons For 2,732 Marijuana-Related Convictions, CPR News 1st October. <https://www.cpr.org/2020/10/01/gov-polis-issues-new-narrow-pardons-for-2732-marijuana-related-convictions/>

63 Siehe: Seattle Municipal Court (Undatiert). Vacating a Conviction. <https://www.seattle.gov/courts/programs-and-services/vacating-a-conviction>

b Politische Einflussnahme durch marktdominierende Konzerne

Herausforderungen

- Gewährleistung eines gerechten Zugangs zum Markt, Förderung der Interessen kleinerer Unternehmen und Verhinderung von Monopolbildung
- Aus den schlechten Erfahrungen mit Alkohol und Tabak Lehren ziehen – beides Fälle, wo die Gesetzgebung durch Industrielobbyismus aufgeweicht wurde
- In Ländern mit einem medizinischem Cannabismarkt: Den Übergang im Einklang mit dem Ziel der Chancengleichheit gestalten

Analyse

- Die Einflussnahme von marktdominierenden Unternehmen auf den politischen Entscheidungsprozess und das Entstehen von Monopolen bzw. Oligopolen kann die Entwicklung wirksamer Gesetze zum Schutz der Öffentlichen Gesundheit erschweren.
- Um übermäßigen, sich verfestigenden Industrielobbyismus zu verhindern, muss dem Risiko einer dominierenden Stellung einer kleinen Anzahl großer Unternehmen von Beginn an vorgebeugt werden. Problematische, mit der Zeit immer schwerer veränderbare Marktdynamiken müssen frühzeitig verhindert werden.
- Die Erfahrungen in Nordamerika deuten darauf hin, dass Investoren im Zuge einer Legalisierung reges spekulatives Interesse an den neu entstehenden, großen Cannabismärkten zeigen.
- Wenn der Fokus in legalen Cannabismärkten verstärkt auf der Produktentwicklung liegt, führt dies vermehrt zu branchenübergreifenden Investitionen, auch von Tabak- und Alkoholkonzernen.
- Ohne geeignete Regulierung erwachsen aus lukrativen nationalen Märkten multinationale Konzerne, die in der Lage sind, neue

Märkte in sich entwickelnden Wirtschaften zu kapern. Dies kann im Widerspruch zu den Zielen nachhaltiger Entwicklung stehen und erfordert daher proaktive Interventionen auf nationaler und internationaler Ebene.

- Eine gerechte Lizenzvergabe kann helfen zu verhindern, dass der Einzelhandel durch marktmächtige Akteure monopolisiert wird.

Empfehlungen

- Eine gerechte Lizenzvergabe sollte von Anfang an in der Gesetzgebung verankert sein, um kleinen Unternehmen, lokalen Anbietern und den Bevölkerungsgruppen, die unter dem Cannabisverbot besonders stark benachteiligt wurden, einen fairen Marktzugang zu ermöglichen.
- Um die Vereinnahmung des Marktes durch wenige große Unternehmen zu verhindern, sollte die Anzahl der Lizenzen pro Antragsteller oder die Menge an Cannabis, die pro Antragsteller produziert werden darf, begrenzt werden.
- Um zu gewährleisten, dass sich Fehler nicht wiederholen, sollten die Erfahrungen mit Alkohol-, Tabak- und den aufkommenden Cannabisregulierungsmodellen sorgfältig ausgewertet werden. Möglichkeiten von Einflussnahme und Beteiligung der Alkohol- und Tabakindustrie in der Cannabisbranche sollten durch Regulierung verringert oder ganz verhindert werden. Die wirksame Umsetzung der beiden obigen Empfehlungen würde erheblich dazu beitragen.
- Es sollten Mechanismen geschaffen werden, die volle Transparenz und Rechenschaftspflicht hinsichtlich der Lobbytätigkeit von Unternehmen und anderer Formen der Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger und Mitarbeiter der Behörden garantieren.
- Es bedarf einer wirksamen internationalen Zusammenarbeit, um sicherzustellen, dass die Cannabislegalisierung die Ziele der nachhaltigen Entwicklung unterstützt.

In **Abschnitt 1** haben wir sieben Hauptziele der Cannabispolitik skizziert, darunter den Schutz der Öffentlichen Gesundheit, die Förderung von sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit sowie die Reduzierung von Kriminalität, die im Zusammenhang mit Drogen verübt wird. Wie in diesem Buch ausführlich dargelegt wurde, sollten Entscheidungen in der Cannabispolitik evidenzbasiert gefällt werden; politische Entscheidungsträger sollten vor diesem Hintergrund stets eine Analyse der politischen Folgen vornehmen und Verbesserungen mit Blick auf obige Hauptziele anstreben. Eine evidenz- und menschenrechtsorientierte Cannabispolitik sollte sich vor einem übermäßigen Einfluss kommerzieller Interessen schützen. Andernfalls geraten Aspekte der Öffentlichen Gesundheit oder sozialen Gerechtigkeit gegenüber Profitinteressen in den Hintergrund. Denn für externe Effekte (Auswirkungen unternehmerischer Entscheidungen auf die Allgemeinheit) interessieren sich Konzerne in der Regel nur dann, wenn die eigenen Gewinne gefährdet sind.

Das in diesem Kapitel behandelte Konzept der „Corporate Capture“ bezieht sich auf die Methoden, anhand derer Unternehmen sich mittels „übermäßigem Einfluss auf nationale und internationale Entscheidungsträger und öffentliche Institutionen“¹ Macht und Profit sichern. Eine solche „unternehmerische Vereinnahmung“ der Politik durch marktdominierende Akteure kann Regulierungen verwässern und im Allgemeinen „die Verwirklichung der Menschenrechte und den Schutz der Umwelt durch unzulässige Einflussnahme auf nationale und internationale Entscheidungsträger und öffentliche Institutionen untergraben“.² Zu den Mechanismen solcher Einflussnahme gehören: offenkundiges, verstecktes und „softes“ Lobbying; direkte und indirekte Finanzierung von Politikern und politischen Parteien; die Beeinflussung bereitgestellter Expertise durch die Finanzierung von Thinktanks (Denkfabriken), zivilgesellschaftlichen Organisationen und akademischen Institutionen; die Teilnahme in Ausschüssen bzw. Arbeitsgruppen;

1 Washington State Liquor and Cannabis Board (Undatiert) Frequently Asked Questions About Marijuana Advertising. <https://www.courierherald.com/news/frequently-asked-questions-about-marijuana-advertising-washington-state-liquor-control-board/>

2 International Network for Economic, Social and Cultural Rights (Undatiert) About Corporate Capture. <https://www.escr-net.org/corporateaccountability/corporatecapture/about>

und schließlich der Stellenwechsel zwischen Politik und Wirtschaft („Drehtür-Effekt“).

Um einen zu großen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu verhindern, sollte unternehmerische Macht grundlegend eingeschränkt und die Entstehung von Monopolen bzw. wenigen marktdominierenden Unternehmen verhindert werden. Die Geschichte der Alkohol- und Tabakregulierung zeigt, wie schwierig das sein kann. Ein Neustart in der Cannabispolitik bietet jedoch die Chance, von Beginn an die Lehren aus der Alkohol- und Tabakregulierung sowie aus den jungen, bereits existierenden Cannabismärkten einzubeziehen, was Gegenstand dieses Kapitels ist.

Allerdings könnte es für einen Neustart, oder zumindest einen vollständigen Neustart in der Cannabispolitik bereits zu spät sein (siehe hierzu auch **Kapitel 2A**). Die legale Regulierung in Kanada hat zur Gründung verschiedener multinationaler Cannabisproduzenten geführt, deren Wert sich auf mehrere Milliarden Dollar beläuft. Zwar konzentriert sich der Großteil des nichtmedizinischen Marktes auf Nordamerika, doch aufgrund der Ähnlichkeit von medizinischen und nichtmedizinischen Produkten konnten insbesondere kanadische Marktakteure ihre Tätigkeiten nahtlos auf die medizinischen Märkte anderer Länder verlagern. Gleichzeitig zeigt sich in einer Reihe von Staaten, dass größere, bereits auf den neuen medizinischen Märkten etablierte Unternehmen bevorteilt sind. Viele der medizinischen Hersteller und Einzelhändler versuchen unweigerlich, auch die nichtmedizinischen Märkte zu bedienen, sobald diese entstehen. Die Existenz multinationaler Konzerne bedeutet, dass sich mächtige Unternehmen bereits auf die Übernahme neuer, nichtmedizinischer Märkte vorbereiten.

Auch wenn es also kein vollständiger Neustart ist, bieten die ersten Schritte einer legalen Regulierung dennoch die entscheidende Möglichkeit, Ziele, Rahmenbedingungen und notwendige Kontrollmechanismen mithilfe von Gesetzen und Regelungen so festzulegen, dass sie vor einer unverhältnismäßigen Macht und Einflussnahme durch große Unternehmen schützen. Dies beinhaltet

auch eine gerechte Vergabepolitik für Lizenzen sowie Programme für Chancengleichheit (siehe **Kapitel 2G**).

Die Überlegungen dieses Kapitels lassen ein gewisses Maß an unternehmerischem Einfluss auf den Markt zu. Wie jedoch in **Abschnitt 1** hervorgehoben wurde, bleibt das staatliche Monopol über Teile des Marktes eine praktikable und wichtige Option – und eine, die in einem System ohne private Unternehmen die Bedenken hinsichtlich einer übermäßigen Einflussnahme von Unternehmen am gründlichsten begegnet (bzw. in staatlich monopolisierten Teilen des Marktes). Aus diesem und anderen Gründen sollte ernsthaft in Betracht gezogen werden, ein Staatsmonopol für Teile oder den gesamten Markt (oder andere Regulierungsmodelle mit starker staatlicher Kontrolle, wie das Borland-Modell) zu schaffen. Dies empfiehlt sich insbesondere als Strategie für die Anfangsphase eines legalen Marktes, solange sich die neuen Rechtsnormen zunächst noch etablieren.

Mit einem medizinischen Markt als Ausgangspunkt

Wie oben erwähnt, kann im Falle von bereits bestehenden medizinischen Cannabismärkten kein vollständiger „Neuanfang“ stattfinden. In Ländern mit einem medizinischem Cannabismarkt ergeben sich zwangsläufig ungleiche Wettbewerbsbedingungen, da einige Unternehmen bereits gut etabliert, lizenziert und erfahren in Produktion oder Verkauf von Cannabisprodukten sind. Neue Akteure, die auf dem Markt Fuß fassen wollen, sehen sich mit einem starken Wettbewerbsnachteil konfrontiert, der womöglich ein Ausbalancieren der Chancen am Markt erforderlich macht. Dies ist ein zentraler Faktor für die Schaffung von Chancengleichheit und die Gewährleistung eines vielfältigen Marktes.

Die meisten US-Bundesstaaten, die Cannabis für nichtmedizinische Zwecke legalisiert haben, taten dies unter den Bedingungen bereits existierender medizinischer Märkte. Da eine Legalisierung neuen Verwaltungsaufwand mit sich bringt, haben einige Bundesstaaten auf Verfahren gesetzt, die bestehende medizinische Unternehmen

direkt oder indirekt begünstigen. Derartige Strategien vereinfachen zwar den Verwaltungsprozess, schaffen aber auch erhebliche Hürden für eine vielfältige Marktbeteiligung und schränken den Marktzugang lokaler Kleinunternehmen, die der lokalen Bevölkerung tendenziell näher stehen als die größeren Anbieter, ein.

Das ursprüngliche Regulierungsmodell von Colorado hatte indirekt bestehende medizinische Akteure bevorzugt, indem es vorschrieb, dass Einzelhändler mindestens 70 % des von ihnen verkauften Cannabis selbst herstellen mussten (siehe **Kapitel 2A**). Da die Regelung bereits für medizinisches Cannabis galt, hatten am medizinischen Markt etablierte Unternehmen diese Hürde, die kleinere Unternehmen potenziell vom Markt ausschloss, schon genommen. Bereits existierende medizinische Unternehmen hatten entsprechend ein großes Interesse an der Beibehaltung dieser Regelung. Und tatsächlich hatte die Regelung zur Folge, dass sich der Marktzutritt für neue Unternehmen, die die vorgeschriebene Kapazität erst noch aufbauen mussten, verzögerte.

Die legalisierenden Bundesstaaten in den USA hatten in den ersten Lizenzierungsprozessen auch auf ganz unmittelbare Weise bestehende medizinische Unternehmen bevorteilt. Etwa in Illinois wurde für etablierte medizinische Cannabisunternehmen im Januar 2020 eine Regelung zur „vorzeitigen Beantragung“ von Lizenzen für nichtmedizinische Produkte eingeführt – gegen eine Antragsgebühr von 30.000 \$ plus 3 % des Jahresumsatzes.³ In Michigan hat die Cannabisregulierungsbehörde (Marijuana Regulatory Agency) für einige ihrer Lizenzarten zur Bedingung gemacht, dass die Antragsteller bereits eine medizinische Cannabis-Betriebslizenz besitzen. Dazu gehören alle Lizenzen für Einzelhandel und Verarbeitung sowie die meisten Lizenzarten für den Anbau. Michigan hat zudem äquivalente Lizenzen für medizinisches und nichtmedizinisches Cannabis eingeführt, was es medizinischen Unternehmen ermöglichte, 50 % ihres Medizinalcannabis in den nichtmedizinischen Verkauf zu bringen. Der Zweck dieser Regelung

3 Illinois Department of Financial and Professional Regulation (Undatiert) Instructions for Early Approval Adult Use Dispensing or Organization License – Same Site. <https://www.idfpr.com/Forms/AUC/F2365.pdf>.

war eine vereinfachte Etablierung des neuen, nichtmedizinischen Marktes.⁴

Aus behördlicher Sicht hat diese Vorzugsbehandlung zweifellos einige Vorteile. In einigen US-Bundesstaaten, wie Michigan, war dadurch nach Öffnung des Lizenzverfahrens ein relativ rascher Beginn des nichtmedizinischen Verkaufs möglich. Wenn jedoch soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit nicht schon vorher zu den Hauptzielen der medizinischen Legalisierung gehören, ist es unwahrscheinlich, dass die spätere Bevorzugung bestehender Lizenzinhaber diesen Zielen zuträglich ist. Je älter und größer der medizinische Markt ist, desto größer dürfte dieses Problem sein. In ähnlicher Weise können etablierte medizinische Cannabismärkte aber auch zu anderen Herausforderungen bei der Lizenzierung führen. So werden die lang etablierten Akteure im medizinischen Cannabismarkt Kaliforniens mit einem dauerhaften „grauen Markt“ erklärt – bei dem die vergleichsweise lockere staatliche Regulierung und eine Toleranzpolitik dazu führten, dass das medizinische Cannabis oft auch zu nichtmedizinischen Zwecken konsumiert wurde. In diesem Fall hat sich das Ziel des Schaffens legaler Lieferketten, die den illegalen Markt sukzessiv ersetzen sollen, als schwer realisierbar erwiesen – selbst nachdem der lizenzierte Verkauf von nichtmedizinischen Produkten erlaubt wurde. Wo bereits etablierte „graue Märkte“ bestanden, kommt der Lizenzierung praktisch eher eine nachträgliche Funktion zu: Nach langjähriger Duldung des inoffiziellen Verkaufs, sollen sich Marktakteure nun für die gleichen Aktivitäten auf oft komplexe Lizenzierungsverfahren einlassen. Die Anreize dafür scheinen, außer bei unmittelbarer Strafandrohung, gering.

Während weltweit immer mehr Cannabismärkte entstehen, versuchen einige große Cannabisunternehmen, sich auf den existierenden medizinischen Märkten zu etablieren und spekulieren darauf, dass eine künftige gesetzliche Regulierung lukrative Möglichkeiten für diejenigen bietet, die als Erste auf den

4 Michigan Department of Licensing and Regulatory Affairs (2019) Marijuana Regulatory Agency Releases Adult-Use Application. <https://www.michigan.gov/lara/0,4601,7-154-89505-509160--,00.html>; Mauger, C (2019) Michigan issues first license to sell recreational marijuana, The Detroit News 19th November. <https://eu.detroitnews.com/story/news/local/michigan/2019/11/19/michigan-issues-1st-recreational-marijuana-license/4237643002/>

Markt drängen.⁵ Die Erfahrungen in den USA zeigen, dass dies aus unternehmerischer Perspektive in der Tat eine lohnende Strategie sein kann. Aus regulatorischer Perspektive hingegen betont dies die Notwendigkeit, von Beginn an eine solide und wirkungsvolle Lizenzvergabe zu verfolgen. Wenn etablierten Akteuren bereits vor einer vollständigen Legalisierung erlaubt wird, sich auf den neuen Märkten zu platzieren und auszubreiten, besteht die Gefahr, dass Maßnahmen zur Förderung von Chancengleichheit zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr greifen werden.

Erfahrungen aus Kanada

Wie bereits erwähnt, gibt es eine lange und gut dokumentierte Geschichte mächtiger Akteure aus der Alkohol- und Tabakindustrie, die juristische und lobbyistische Mittel sowie Öffentlichkeitsarbeit einsetzen, um Bemühungen um Einschränkungen ihrer Aktivitäten und Forschungsergebnisse, die auf die Notwendigkeit von Regulierungen hinweisen, zu untergraben. Jedes den Drogenmarkt regulierende System muss für die Verringerung dieses Risikos sorgen und dem ausgeübten Druck durch mächtige kommerzielle Akteure standhalten können. In der Tat versuchen bereits mehrere der großen Alkohol- und Tabakkonzerne eine Schlüsselposition auf den künftigen Cannabismärkten einzunehmen. Zur Verhinderung oder Begrenzung der Beteiligung von Alkohol- und Tabakunternehmen an den Cannabismärkten sollten regulatorische Maßnahmen festgelegt werden.

Die in Kanada gesammelten Erfahrungen sind aus einer Reihe von Gründen aufschlussreich. Erstens war Kanada – mit einer Bevölkerung von fast 40 Millionen Menschen – zum Zeitpunkt der legalen Marktöffnung für nichtmedizinisches Cannabis der größte zusammenhängende Cannabismarkt (zwar wurde in Uruguay

5 Connexion Journalist (2020) French medical cannabis trial sparks market battle, The Connexion 7th February. <https://www.connexionfrance.com/French-news/French-medical-cannabis-trial-sparks-market-battle-between-Canadian-and-European-firms>; Pascual, A. (2019). Netherlands to expand cannabis production, potentially creating competition for Bedrocan, Marijuana Business Daily 24th April. <https://mjbizdaily.com/netherlands-to-expand-cannabis-production-potentially-jeopardizing-bedrocans-monopoly/>; Aurora Cannabis Inc (2018). First License to Import, Manufacture, Store, and Distribute Medical Cannabis Containing THC in Mexico, Cision PR Newswire 10th December. <https://www.prnewswire.com/news-releases/aurora-cannabis-to-acquire-mexicos-farmacias-magistrales-sa-300762402.html>

Cannabis schon einige Jahre früher legal reguliert, aber Uruguay hat nur ein Zehntel der Bevölkerungszahl Kanadas). Aufgrund der bundesweiten Illegalität von Cannabis in den USA (auch wenn gegenwärtig vom MORE Act angefochten) wird Cannabis trotz der Existenz von „Multi-State-Operators“ (Akteure, die in mehreren Staaten tätig sind) in Binnenmärkten gehandelt, d. h. Import und Handel zwischen den Bundesstaaten bleiben illegal. Zweitens dominieren derzeit v. a. kanadische Unternehmen die internationalen Cannabismärkte. Drittens, wurde in der kanadischen Regulierung eindeutig nicht genug zum Schutz gegen die politische Einflussnahme marktdominierender Unternehmen getan bzw. die Chance, von Grund auf möglichst neu anzufangen, wurde nicht genutzt – zum Teil wegen der vorhergehenden Tätigkeit einer Vielzahl von Akteuren auf dem medizinischen Cannabismarkt. Folglich haben sich die Marktanteile (und einhergehend die Macht) auf einige wenige Akteure konzentriert.⁶

Hintergrund⁷

Das Entstehen des kanadischen nichtmedizinischen Cannabismarktes im Jahr 2018 trug zum sogenannten „green rush“ an der Börse bei, wobei enorme Investitionen in die als potenziell profitabel angesehene neue Ware Cannabis flossen. Nach der Legalisierung profitierten einige staatlich lizenzierte Produzenten von großen (hauptsächlich spekulativen) Investitionen. Sobald sich das Marktbild klarer abzeichnete, wurden die hohen Anfangsinvestitionen jedoch zurückgefahren; die Aktienkurse fielen in der zweiten Hälfte des Jahres 2019 dramatisch. Der Wert von zwei der größten kanadischen Produzenten, Canopy Growth und Cronos Group, hat sich zwischen April und November 2019 mehr als halbiert, während der Wert von Aurora Cannabis im selben Zeitraum um etwa drei Viertel fiel. Seitdem hat sich der Markt zwar wieder stabilisiert, aber die spekulative „Cannabisblase“ scheint geplatzt zu sein. Dies führte bis Oktober 2019

6 Eine unmittelbare Folge davon ist die mangelnde Vielfalt unter den Führungskräften und Geschäftsführenden, siehe: Maghsoudi, N. et al (2020) How Diverse is Canada's Legal Cannabis Industry? Examining Race and Gender of its Executives and Directors, Centre on Drug Policy Evaluation. <https://cdpe.org/publication/how-diverse-is-canadas-legal-cannabis-industry-examining-race-and-gender-of-its-executives-and-directors/>

7 Der nachstehende Text ist ein bearbeiteter Auszug aus: Slade, H. (2020) Capturing the market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

zu einem Rückgang der Investitionen und einer erheblichen Anzahl an Entlassungen.⁸

Die Nachfrage nach Cannabis ist weiterhin hoch und der Markt wird vermutlich wieder wachsen (v. a. aufgrund der voranschreitenden Zurückdrängung des illegalen Marktes). Trotz des eingeschränkten Zugangs zu den Geschäften aufgrund von COVID-19 stiegen die Cannabisverkäufe im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019 deutlich an.⁹ Dieser Anstieg steht in direktem Gegensatz zu anderen kanadischen Branchen, die mit einem Rückgang der Umsätze um 10 % zu kämpfen hatten.¹⁰ In Kanada scheint es dennoch zu einer anfänglichen Überschätzung der potenziellen Rentabilität gekommen zu sein, was Ende des Jahres 2019 zu Korrekturen in den Prognosen über die Marktentwicklung führte.

Die Profiteure

Entgegen den Hoffnungen, dass die Einführung von Lizenzen für den "Mikroanbau" den Markt für kleinere Produzenten in Kanada eröffnen würde können, war dies nicht der Fall. Im Jahr 2019 kündigte die kanadische Bundesregierung an, dass potenzielle Anbieter zur Beantragung einer Lizenz bereits über eine Produktionsanlage verfügen müssen.¹¹ Dadurch wurden Menschen ohne die Möglichkeit, die anfänglichen Investitionskosten in Höhe von mehreren zehner-, bis hunderttausend Dollar zu riskieren, von der Beantragung abgehalten. U. a. aufgrund dieser Bedingung wurde der entstehende Markt unter einer relativ kleinen Zahl großer Unternehmen aufgeteilt.

Der Hauptanteil des Geldes am Markt wird von großen, auf Bundes-ebene zugelassenen Produzenten umgesetzt, deren Produkte von

-
- 8 Gavioia, A. (2019) Major Weed Companies Are Cutting Hundreds of Jobs as the Industry Struggles, VICE 25th October. https://vice.com/en_ca/article/zmjk7w/major-canadian-weed-companies-are-cutting-hundreds-of-jobs-asthe-industry-struggles; McBride, S. (2019) Aurora Cannabis Is Dumping Its Pot, Which May Be A Sign It's All Over, Forbes 21st October. <https://forbes.com/sites/stephenmcbride/2019/10/21/aurora-cannabis-is-dumping-its-pot-which-may-be-a-sign-its-all-over/#329811305775>.
 - 9 Statistics Canada (Undatiert) Cannabis Stats Hub: Sales from Cannabis Stores. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-610-x/cannabis-eng.htm>.
 - 10 Canadian Centre on Substance Use and Addiction (2021) Cannabis Retail During COVID-19. <https://www.ccsa.ca/cannabis-retail-during-covid-19-policy-brief>.
 - 11 Government of Canada (2019) Cannabis duty — Apply for a cannabis licence. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/excise-duties-levies/apply-cannabis-licence.html>.

Einzelhändlern im ganzen Land verkauft werden. Im Gegensatz dazu wird der Einzelhandel von den einzelnen Provinzen und Territorien verwaltet, von denen einige überhaupt keine privaten Akteure im Einzelhandel zulassen. Es hat jedoch v. a. das Unternehmen *Canopy Growth* (einer der größten Produzenten) auch auf den Einzelhandelsmärkten der Provinzen und Territorien Fuß gefasst. In Nunavut kann Cannabis seit dem Jahr 2020 nur noch online bei den von der Nunavut Liquor and Cannabis Commission (die für den Vertrieb von Alkohol und Cannabis verantwortliche Behörde) „zugelassenen Vertretern“ *Canopy Growth* und *AgMedica* erworben werden – damit haben die beiden Unternehmen für das Territorium faktisch bereits ein Einzelhandels-Duopol.¹² Im Januar 2020 wurde *Canopy* Berichten zufolge als Spitzenkandidat für die privatwirtschaftliche Übernahme des gesamten Einzelhandels in der Provinz New Brunswick gehandelt; bislang war er als staatliches Monopol von der öffentlichen Behörde *Cannabis New Brunswick* organisiert worden.¹³ In anderen Provinzen ist das Potenzial, dass große Cannabisunternehmen den Markt dominieren, jedoch mittels bestimmter Regelungen eingeschränkt. So dürfen bspw. in Alberta einzelne Personen oder „Personengruppen“ zu keinem Zeitpunkt mehr als 15 % aller in der Provinz vergebenen Lizenzen besitzen.¹⁴ Diese Art der Lizenzbeschränkung ist zur Verhinderung einer Monopolbildung und der Ermöglichung eines breiteren Marktzuganges unerlässlich.

Internationale Macht und politische Einflussnahme durch wenige große, marktdominierende Unternehmen

In den letzten Jahren haben sich kanadische Unternehmen ein solides Fundament für die internationale Expansion geschaffen. Bisher ging es v. a. um die Vereinnahmung von Marktanteilen für medizinisches Cannabis. Allerdings bedarf der Wechsel zum nichtmedizinischen Markt dann kaum noch Aufwand. Das gilt insbesondere, da viele der kanadischen Produzenten bereits vor Oktober 2017 lizenzierte

¹² Nunavut Liquor and Cannabis (Undatiert) Cannabis Purchasing. <https://www.nulc.ca/news/?id=adf6310-40ce-e811-a979-000d3af49637>; Government of Nunavut (2019) Buying cannabis legally in Nunavut.

¹³ Magee, S. (2020) Eight companies seek to take over Cannabis NB, CBC 13th January. <https://www.cbc.ca/news/canada/new-brunswick/cannabis-pot-new-brunswick-companies-1.5424992>.

¹⁴ Province of Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s106. http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf.

Produzenten auf dem medizinischen Markt Kanadas waren. Besonders auffällig tut sich insb. ein kanadisches Unternehmen bei der raschen globalen Ausbreitung mittels Risikokapital hervor: Das Unternehmen *Canopy Growth* hat seine medizinische Präsenz bereits in Australien, Europa, Afrika und Südamerika aufbauen können, v. a. über seine Tochtergesellschaft *Spectrum Therapeutics*. Aber auch die *Cronos Group* ist bereits auf fünf Kontinenten tätig.¹⁵

Dadurch befinden sich kanadische Unternehmen in einer starken Position, um als Erste von einer möglichen Legalisierung von Cannabis zu profitieren. So entbrannte bspw. in Frankreich Anfang 2020, im Kontext eines französischen Modellversuchs mit medizinischem Cannabis, eine Marktschlacht zwischen kanadischen und französischen Produzenten.¹⁶ Im Jahr 2019 kaufte *Aurora Cannabis* Anlagen in den Niederlanden, nachdem seitens der niederländischen Regierung eine mögliche Ausweitung des Anwendungsbereichs für medizinisches Cannabis über den niederländischen Monopolisten *Bedrocan* (der wiederum zuvor eine gemeinsame Lizenzvereinbarung mit *Canopy Growth* in Kanada hatte) hinaus bekannt wurde.¹⁷ Im Jahr 2018 übernahm *Aurora Cannabis* das erste mexikanische Unternehmen, das eine Lizenz für den Vertrieb von medizinischem Cannabis erhalten hatte (Mexiko ist dabei, Cannabis für den nichtmedizinischen Gebrauch zu regulieren). Im Juni 2019 kündigte *Canopy* einen 3,4-Milliarden-Dollar-Deal zum Kauf des US-amerikanischen Cannabisunternehmens *Acreage* unter der Bedingung einer bundesweiten Legalisierung von nichtmedizinischem Cannabis innerhalb der nächsten siebeneinhalb Jahre in den USA an.¹⁸

-
- 15 Spectrum Therapeutics (Undatiert) Global Footprint. <https://www.spectrumtherapeutics.com/international/en>; Cronos Group(Undatiert)Brands.<https://thecronosgroup.com/brands.php>
- 16 Connexion Journalist (2020) French medical cannabis trial sparks market battle, The Connexion 7th February. <https://www.connexionfrance.com/French-news/French-medical-cannabis-trial-sparks-market-battle-between-Canadian-and-European-firms>
- 17 Pascual, A. (2019) Netherlands to expand cannabis production, potentially creating competition for Bedrocan, Marijuana Business Daily 24th April. <https://mjbizdaily.com/netherlands-to-expand-cannabis-production-potentially-jeopardizing-bedrocans-monopoly/>
- 18 Aurora Cannabis Inc (2018) First License to Import, Manufacture, Store, and Distribute Medical Cannabis Containing THC in Mexico, Cision PR Newswire 10th December. <https://www.prnewswire.com/news-releases/aurora-cannabis-to-acquire-mexicos-farmacias-magistrales-sa-300762402.html>; Dorbian, I. (2019) Canopy And Acreage Shareholders Approve \$3.4 Billion Deal, But Don't Party Yet, Forbes 21st June. <https://www.forbes.com/sites/irisdorbian/2019/06/21/canopy-and-acreage-shareholders-approve-3-4-billion-deal-but-dont-party-yet/#22ff1cda26d0>

Canopy hat Berichten zufolge mindestens zwei weitere Deals dieser Art mit anderen US-Unternehmen geschlossen.¹⁹

Besonders stark kritisiert wurden kanadische Unternehmen für die Vereinnahmung des Marktes in Südamerika. Der kolumbianische Verband der Cannabisbranchen (Colombian Association of Cannabis Industries) schätzt, dass medizinische Cannabisunternehmen in Kolumbien zu fast 75 % im Besitz ausländischer Investoren sind. Hauptsächlich von kanadischen Unternehmen wurden zwischen Januar 2018 und Juni 2019 mehr als 600 Millionen US-Dollar in den kolumbianischen Markt investiert.²⁰ Im Jahr 2018 kaufte *Canopy Growth* das kolumbianische Unternehmen *Spectrum Cannabis* für 60 Millionen US-Dollar und hat es seitdem in die internationale medizinische Tochtergesellschaft in *Spectrum Therapeutics* umbenannt. Durch *Spectrum* besitzt *Canopy* nun in Kolumbien die Lizenz zur Cannabisproduktion auf 13,6 Millionen Quadratfuß (ca. 126,3 Hektar).²¹ In der Zwischenzeit hat die *Cronos Group* ein Joint Venture (Unternehmenskooperation) mit einer Tochtergesellschaft des führenden kolumbianischen Agrar-Dienstleisters gegründet, um „medizinische und nichtmedizinische Produkte auf Cannabisbasis für den lateinamerikanischen und den globalen Markt zu entwickeln, anzubauen, herzustellen und exportieren“.²² Im Jahr 2018 hat das in 25 Ländern investierende Unternehmen *Aurora Cannabis* das Unternehmen *ICC Labs* gekauft und damit einen Marktanteil von über 70 % in Uruguay erworben.²³

19 Linnane, C. (2019) Cannabis stocks higher as Canopy shareholders meet, CannTrust unveils California venture, Market Watch 20th June. <https://www.marketwatch.com/story/cannabis-stocks-higher-as-canopy-shareholders-meet-canntrust-unveils-california-venture-2019-06-19>.

20 Rivera, N.M. (2019) The Challenges of Medicinal Cannabis in Colombia: A look at small — and medium — scale growers, Transnational Institute, p16. https://www.tni.org/files/publication-downloads/policybrief_52_eng_web.pdf

21 Siehe vorherige Fußnote; Troup, R. (2019) Canopy Growth Provides International Update on Latin America, Australia, Europe and Africa, Signs Multi-Year Colombia Deal, Cannabis Investor 17th June. <https://www.thecannabisinvestor.ca/canopy-growth-provides-international-update-on-latin-america-australia-europe-and-africa-signs-multi-year-colombia-deal/>

22 NCV Newswire (2018) Cronos Group Enters Latin America with Colombia Joint Venture, New Cannabis Ventures 29th August. <https://www.newcannabisventures.com/cronos-group-enters-latin-america-with-colombia-joint-venture/>

23 Paley, D.M. (2019) Canada's Cannabis Colonialism, Toward Freedom 8th October. <https://towardfreedom.org/story/canadas-cannabis-colonialism/>; Trefis Team (2018) Aurora Cannabis Makes Inroads Into South America With Latest Acquisition, Forbes 11th September. <https://www.forbes.com/sites/greatspeculations/2018/09/11/aurora-cannabis-makes-inroads-into-south-america-with-latest-acquisition/#34cf2f4c4a1>

Während Südamerika in dieser Sache derzeit die meiste Aufmerksamkeit auf sich zieht, werden sich diese Entwicklungen zweifellos auch anderswo abspielen. So haben kanadische Unternehmen die durch die Legalisierung von medizinischem Cannabis in Lesotho neuen Möglichkeiten unmittelbar ausgenutzt und mehrere Millionen Dollar in örtliche Farmen und Unternehmen investiert.²⁴ Diese Entwicklungen werfen die wesentlichen Fragen darüber auf, wie Märkte in Zukunft strukturiert werden sollten, wie sich die traditionellen Cannabisbauern vor diesem Hintergrund besser schützen lassen und fairer Handel und nachhaltige Entwicklung gewährleistet werden können.²⁵ Ohne proaktive Interventionen auf internationaler Ebene besteht die reale Gefahr, dass die längerfristigen Entwicklungen den Konzernen aus dem Globalen Norden mehr nutzen als den Interessen und dem Wohlergehen der im Globalen Süden arbeitenden Bevölkerungen.

Branchenübergreifende Investitionen

In den neuen Cannabismärkten ergeben sich auch für Akteure anderer Branchen Möglichkeiten der Expansion, einschließlich der Alkohol- und Tabakbranche. Dies gibt Anlass zur Sorge – insb. in Anbetracht der langen Geschichte des Lobbyierens der Tabak- und Alkoholindustrie gegen die Interessen der Öffentlichen Gesundheit. Tabak und Alkohol bringen nicht nur enorme Umsätze ein, sondern die jeweiligen Industrien verfügen auch über jahrzehntelange Erfahrung in der politischen Arbeit und öffentlichen Meinungsbildung, die gegen eine auf Öffentliche Gesundheit und Chancengleichheit ausgerichtete Regulierung eingesetzt werden kann.

Altria, einer der weltweit größten Tabakproduzenten, investierte über eine Milliarde US-Dollar in die *Cronos Group*, hat hierdurch einen Anteil von 45 % am Unternehmen und drei der sieben Sitze im Vorstand erworben.²⁶ *Altria* hat u. a. in das auf Vaping-Geräte (Geräte

²⁴ Vickers, E. (2019) The small African kingdom that's perfect for growing cannabis, but maybe not for regulating it, Quartz Africa 9/11/19. <https://qz.com/africa/1744366/lesotho-is-perfect-growing-cannabis-but-not-regulation/>.

²⁵ Siehe: Jelsma, M., Kay, S. and Bewley-Taylor, D. (2019) Fair(er) Trade Options for the Cannabis Market, Swansea University and Transnational Institute. https://www.tni.org/files/publication-downloads/fair_trade_options_for_the_cannabis_market.pdf

²⁶ Hirsch, L. (2018) Altria to invest \$1.8 billion in cannabis company Cronos Group, exits some e-cig brands, CNBC 7th December. <https://www.cnbc.com/2018/12/07/altria-to-invest-1point8-billion-in-cannabis-company-cronos-group.html>.

zum Verdampfen nikotinhaltiger Produkte oder Cannabis) fokussierte Forschungs- und Entwicklungszentrum von *Cronos* investiert und sowohl Ressourcen als auch *Altria*-Mitarbeiter zur Unterstützung der Forschung eingesetzt.²⁷ Im März 2021 erwarb *British American Tobacco*, hauptsächlich zur Förderung von Produktinnovationen, einen Anteil von 126 Millionen £ an dem kanadischen Hersteller *OrganiGram*.²⁸ *Constellation Brands* (der drittgrößte Marktinhaber aller Bierunternehmen) besitzt einen Anteil von 38 % an *Canopy Growth* und besetzt vier von sieben Sitzen im Vorstand; *AB InBev* und *Molson Coors* (zwei der weltweit größten Alkoholunternehmen) sind zur Entwicklung trinkbarer Cannabisprodukte Partnerschaften mit den kanadischen Cannabisunternehmen *Tilray* bzw. *HEXO* eingegangen.²⁹

Aber auch Cannabisunternehmen haben sich in andere Branchen gewagt. So erwarb *Canopy Growth* eine Mehrheitsbeteiligung an der Firma *BioSteel Sports Nutrition*, wo wohl etwa 70 % der Teams in den vier großen nordamerikanischen Profisport-Ligen Produkte kaufen. Die Einführung eines CBD-Sporternährungsgetränks ist geplant.³⁰ Auch *Aurora Cannabis* betreibt eine Forschungskoooperation mit der *Ultimate Fighting Championship* (UFC) zur Erforschung der potenziellen Verwendung von CBD-Produkten für MMA-Kämpfer (Mixed Martial Arts; gemischte Kampfsportarten).³¹ Durch das Erzeugen von Markenassoziationen mit Gesundheit, Wohlbefinden und Sport mit nicht psychoaktiven CBD-Produkten legen Unternehmen den Grundstein für die zukünftige effektive Vermarktung psychoaktiver Cannabisprodukte. Der Geschäftsführer von *Molson Coors* behauptete, dass trinkbare Produkte „bald 20 bis

27 Peters, B. (2019) Why An Analyst Calls This Cannabis Stock The 'New King In The North', *Investor's Business Daily* 18th October. <https://www.investors.com/news/cronos-group-stock-king-in-north/>.

28 Khan, S. and Cavale, S. (2021), BAT looks beyond tobacco to Canadian marijuana, *Reuters* 11th March. <https://www.reuters.com/article/bat-agreement-organigram-hldg/update-3-bat-looks-beyond-tobacco-to-canadian-marijuana-idUSL4N2L9306>

29 Canopy Growth (Undatiert), Governance. <https://www.canopygrowth.com/investors/governance/board-of-directors/>; Lewis, A.C. (2019) Drink up, stoners, *The Verge*. <https://www.theverge.com/2019/7/30/18639829/weed-beer-drinkable-marijuana-cannabis-drinks-alcohol>.

30 LoRé, M. (2019) Canopy Growth And BioSteel To Introduce CBD Products To Sports Nutrition Market, *Forbes* 23rd October. <https://www.forbes.com/sites/michaellore/2019/10/23/canopy-growth-and-biosteel-to-introduce-cbd-products-to-sports-nutrition-market/#5b6edbbef9b7>.

31 Button, A. (2019) Why the Aurora Cannabis-UFC Partnership Is a Huge Deal, *The Motley Fool* 29th May. <https://www.fool.com/investing/international/2019/05/29/why-the-aurora-cannabis-ufc-partnership-is-a-huge.aspx>

30 % des Cannabisumsatzes ausmachen“ könnten.³² Ein großer Teil der Ausgaben von Cannabisunternehmen konzentriert sich auf die Produktentwicklung. Der Geschäftsführer von *Canopy Growth*, Mark Zukelin, erklärte, dass das geistige Eigentum eines der größten Stärken des Unternehmens sei und *Canopy Growth* über 110 Patente und 290 Patentanträge vorweisen könne.³³

Cannabis-Investitionen gehören inzwischen zum Mainstream – unter den Großaktionären von *Canopy Growth* sind *Morgan Stanley* und die *Bank of Montreal*.³⁴ Zu den Aktionären von *Aurora Cannabis* gehören *J.P. Morgan* und der *Government Pension Fund Global* der *Norges Bank*, der Einnahmen aus den norwegischen Öl- und Gasvorkommen investiert.³⁵ Weiterhin wurden börsengehandelter Cannabisfonds wie der *Alternative Harvest ETF* (Exchange Traded Fonds) entwickelt, der in großem Umfang in kanadische Cannabisunternehmen investiert.³⁶

Lehren für andere Länder

Ein fortwährendes Thema, das sich durch dieses Buch und die Arbeit von *Transform im Allgemeinen*³⁷ zieht, ist es, Lehren aus den vorangegangenen, frühen Cannabisregulierungen zu ziehen und sie zur Verbesserung nachfolgender Regulierungsmodelle einzubringen. Während die US-Bundesstaaten sowie Kanada und Uruguay bei ihrer Regulierung keine oder wenige Vorbilder hatten, können künftige Regulierungsmodelle aus den bereits gemachten Erfahrungen Erkenntnisse ziehen. Wir haben gesehen, wie schnell

-
- 32 Lewis, A.C. (2019) Drink up, stoners, *The Verge*. <https://www.theverge.com/2019/7/30/18639829/weed-beer-drinkable-marijuana-cannabis-drinks-alcohol>.
- 33 Paley, D.M. (2019) Canada's Cannabis Colonialism, *Toward Freedom* 8th October. <https://towardfreedom.org/story/canadas-cannabis-colonialism/>
- 34 Fintel (Undatiert) CGC / Canopy Growth Corporation — Institutional Ownership and Shareholders. Accessed 20 February 2020. <https://fintel.io/so/us/cgc>.
- 35 CNN Business (2020) Aurora Cannabis Inc, Accessed 19 February 2020. <https://money.cnn.com/quote/shareholders/shareholders.html?symb=ACB&subView=institutional>; Norges Bank Investment Management (Undatiert) About the fund. <https://www.nbim.no/>.
- 36 Wathen, J. (2018) 5 Things You Should Know About the Hottest Marijuana ETF, *The Motley Fool* 5th January. <https://www.fool.com/investing/2018/01/05/5-things-you-should-know-about-the-hottest-marijua.aspx>.
- 37 Siehe: Slade, H. (2020) *Altered States: Cannabis regulation in the US*, *Transform Drug Policy Foundation*. <https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/>; and Slade, H. (2020) *Capturing the market: Cannabis regulation in Canada*, *Transform Drug Policy Foundation* and MUCD. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>.

die Kombination aus enormer Kapitalinvestition und schwacher oder naiver Regulierung zu suboptimalen Ergebnissen führen kann. Künftige Regulierungen müssen ein besseres Gleichgewicht schaffen: Einerseits zwischen der Aufhebung der mit der Prohibition einhergehenden Einschränkungen und andererseits der Gewährleistung, dass die neuen Märkte das soziale Wohlergehen fördern.

Wenn die politisch Verantwortlichen eine gerechte Verteilung innerhalb des Marktes anstreben wollen (und wir finden, dass sie es sollten), dann müssen sie von Anfang an eine Monopolisierung und damit die Einflussnahme auf politische Entscheidungen durch marktdominierende Konzerne verhindern und stattdessen durch die Förderung des Marktzugangs für kleinere, sonst an den Rand gedrängte Akteure proaktiv handeln. Das Potenzial für eine gerechte Lizenzvergabe und Maßnahmen zur Schaffung von Chancengleichheit wird im Kapitel über Verkauf (**Kapitel 2G**) ausführlich erörtert und sind aber ebenso auf Produktionsebene anwendbar. Die Gestaltung der Regulierung von Grund auf, oder zumindest als weitgehender Neuanfang, hat nicht zu unterschätzende Vorteile, da die spätere, nachträgliche Implementierung gerechter Maßnahmen viel schwieriger sein wird. Wenn größere Unternehmen in nationalen und internationalen Märkten aktiv sind (was bereits der Fall ist und bis zu einem gewissen Grad unvermeidlich bleibt), sind Mindeststandards für Transparenz und Rechenschaftspflichten von entscheidender Bedeutung, um unzulässige Einflussnahmen zu verhindern, insb. bezogen auf das Unternehmenslobbying und andere Arten der Beeinflussung politisch Verantwortlicher. Dies sollte die folgenden Maßnahmen umfassen: vollständig transparente Register für die Lobbyarbeit von politischen Entscheidungsträgern und Beamten; strenge Regeln für Lobbyisten und Thinktanks – einschließlich Transparenz der Finanzierungsquellen; umfassende Zugangsrechte für amtliche Informationen (Informationsfreiheit); und Beschränkungen für Parteien- und Politikfinanzierung durch Unternehmen.

Die Forschungsergebnisse der letzten Jahrzehnten über die Öffentliche Gesundheit verdeutlichen das Scheitern der Regulierung im Zusammenhang mit der politischen Einflussnahme der

marktdominierenden Tabak- und Alkoholkonzerne. Die Lehren aus diesen beiden Bereichen wurden spät gezogen und eine Neuausrichtung der Märkte auf die Öffentliche Gesundheit ist umso schwieriger geworden. Wir müssen sicherstellen, dass es bei Cannabis anders läuft.

c Cannabis im Straßenverkehr

Herausforderungen

- Verringerung der Fahrten unter beeinträchtigendem Cannabiseinfluss und der damit verbundenen Risiken
- Vermeiden ungerechtfertigter Bestrafung von Personen, die nicht unter einem relevanten Einfluss gefahren sind

Analyse

- Die mit dem Fahren unter beeinträchtigendem Cannabiseinfluss verbundenen Risiken für Fahrende, Mitfahrende und andere Verkehrsteilnehmende rechtfertigen die Einstufung als besonderes Vergehen und Sanktionen für Zuwiderhandelnde.
- Es ist nach wie vor schwierig, die Auswirkungen des Cannabisgebrauchs auf das Fahrverhalten genau zu bestimmen. Klar ist, dass ein akuter Rausch die Fahrsicherheit beeinträchtigt und das Ausmaß der Beeinträchtigung von der Dosis und dem zeitlichen Abstand zum letzten Gebrauch abhängt.
- Der Zusammenhang zwischen dem THC-Gehalt im Blut und der damit verbundenen Beeinträchtigung ist weniger eindeutig als der entsprechende Zusammenhang bei Alkohol.
- Eine Beeinträchtigung durch Mischkonsum von Alkohol und THC birgt stark erhöhte Risiken, die bei der Sanktionierung zu berücksichtigen und dem Maßnahmenkatalog zur Minimierung von Alkohol am Steuer hinzuzufügen sind.
- Ein Nachweis über kürzlichen Cannabisgebrauch hat keine Aussagekraft über eine tatsächliche Beeinträchtigung.
- In der Fachliteratur herrscht Uneinigkeit darüber, ab welchem THC-Gehalt im Blut eine relevante Beeinträchtigung vorliegt (der dann als Auslöser oder Grundlage für rechtliche Sanktionen dienen könnte). Die Vorschläge reichen von THC-Konzentrationen im Blutserum von 1 bis 2 Nanogramm pro Milliliter Blut (ng/ml) bis zu 16–20 ng/ml.
- Sind die Schwellenwerte zu niedrig angesetzt, werden möglicherweise nicht berauscht Fahrende verurteilt.

Sind sie zu hoch, entgehen berauscht Fahrende einer Verurteilung möglicherweise – und könnten anderen Menschen Schaden zufügen.

- Aufgrund der besonderen Art und Weise, in der Cannabis vom Körper verarbeitet wird, würde die pauschale Anwendung von Gesetzen, die das Fahren ab einem bestimmten THC-Gehalt verbieten, wahrscheinlich zu einer Bestrafung von Fahrern führen, die zwar einen Restgehalt an THC im Blut haben, aber dessen ungeachtet fahrtauglich sind.

Empfehlungen

- Es gibt eine einfache und klare Botschaft: Menschen sollen nicht Auto fahren, wenn sie durch Cannabis in ihrer Fahrtüchtigkeit beeinträchtigt sind und sollten wie bei Alkohol oder anderen Drogen mit einer angemessenen rechtlichen Sanktion rechnen können, wenn sie es doch tun.
- Entsprechend ist es für die Aufklärung der Öffentlichkeit wichtig, deutlich aufzuzeigen, welche Verhaltensweisen am Steuer zu Sanktionen führen und wie diese gemessen werden.
- Es gibt keinen wissenschaftlichen Konsens über eine THC-Konzentration im Blut, die mit einem relevanten Ausmaß an Beeinträchtigung korreliert. Grenzwerte, die bei einer Überschreitung automatisch eine rechtliche Sanktion rechtfertigen sollen, sind daher nicht ratsam.
- Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollten die Gesetze über das Fahren unter Cannabiseinfluss zusätzlich einen separaten Test über eine tatsächliche Beeinträchtigung vorsehen, um einen jüngsten Cannabiskonsums nachzuweisen.
- Bluttests sollten nur dann durchgeführt werden, wenn ein Verstoß gegen die Straßenverkehrsordnung festgestellt oder ein zugelassener Nüchternheitstest, der für cannabisbedingtes Verhalten validiert wurde, Hinweise auf eine Beeinträchtigung ergeben hat. Der Zweck von Bluttests sollte nur darin bestehen, zu bestätigen, ob ein Fahrer kürzlich Cannabis zu sich genommen hat (d. h., ob der Cannabisgebrauch die wahrscheinliche Ursache für das Scheitern des Nüchternheitstests ist). Nur die Ergebnisse eines Bluttests (oder eines Tests mit einer anderen

Körperflüssigkeit) für sich allein sollten keine rechtlichen Sanktionen nach sich ziehen können.

- Die Festlegung eines THC-Grenzwerts, bei dessen Überschreitung die Staatsanwaltschaft objektiv davon ausgehen kann, dass eine fahrende Person kürzlich Cannabis zu sich genommen hat, ist umstritten. Eine THC-Konzentration im Blutserum im Bereich von 7-10 ng/ml wäre aktuell ein vernünftiger Wert, bei dem ein solcher Schwellenwert festgelegt werden könnte, sollte jedoch fortlaufend auf neue Erkenntnisse überprüft werden. Es könnte in Betracht gezogen werden, zwei oder mehr Schwellenwerte festzulegen, die mit unterschiedlichen Anforderungen an die Beweislast verbunden sind.
- Das stark erhöhte Risiko, unter gleichzeitigem Einfluss von Alkohol und Cannabis ein Fahrzeug zu führen, bedeutet, dass die Behörden in solchen Fällen niedrigere THC- und Alkoholwerte im Blut als ausreichenden Beweis für den kürzlichen Gebrauch interpretieren sollten.
- Die derzeitig zugelassenen Nüchternheitstests für die Verwendung bei Straßenkontrollen können zwar teilweise Cannabis-induzierte Beeinträchtigung erkennen, es erfordert aber weitere Forschung, um einen Test zu entwickeln, der empfindlich genug ist, das Ausmaß der Beeinträchtigung verlässlich zu unterscheiden.

Das Fahren unter Einfluss von Substanzen birgt vermeidbare und potenziell schwerwiegende Risiken für Fahrende, Mitfahrende, andere Verkehrsteilnehmende und Fußgänger. Aufgrund des damit verbundenen Risikos gilt das Fahren unter Einfluss von Substanzen in allen Ländern als strafbares Vergehen, das in der Regel je nach Schwere des Vergehens oder des verursachten Schadens mit einer Hierarchie von Strafen geahndet wird. Diese reichen von ordnungsrechtlichen Sanktionen wie Bußgeldern oder einem zeitlich begrenzten Entzug der Fahrerlaubnis, hin zu schwereren Strafen, die zur Eintragung einer Vorstrafe oder gar Inhaftierung führen.

Im Allgemeinen ist man eher mit der Problematik des Fahrens unter Alkoholeinfluss vertraut, der mit einer etablierten Genauigkeit mithilfe eines preiswerten „Atem-Alkoholmessgeräts“, das den

Blutalkoholgehalt misst, überprüft wird.¹ Andere Ursachen für Beeinträchtigungen im Straßenverkehr, die im Allgemeinen sowohl technisch als auch rechtlich weniger gut erfasst werden, sind der Gebrauch bestimmter verschreibungspflichtiger Medikamente, derzeit illegale Drogen einschließlich Cannabis, eine schlechte körperliche Verfassung des Fahrers (v. a. Müdigkeit und Sehstörungen) und bestimmte psychische Probleme.

Studien zeigen bereits seit Längerem, dass der Cannabisgebrauch verschiedene kognitive Prozesse, die mit der Fahrtauglichkeit in Verbindung stehen, dosisabhängig beeinträchtigt. Hierzu zählen Aufmerksamkeit, Wachsamkeit und psychomotorische Koordination (wenngleich die Befunde für die Auswirkungen auf die Reaktionszeit uneinheitlich sind). Diese Ergebnisse wurden durch experimentelle Untersuchungen an Fahr simulatoren und auf der Straße untermauert.² Cannabis hat einen eindeutigen (wenn auch begrenzten) negativen Einfluss auf die Fahrleistung.³

Im Gegensatz zu experimentellen Studien, bei denen die Wahrscheinlichkeit größer ausfällt, dass beeinträchtigende Wirkungen heruntergespielt werden (weil die Versuchspersonen wissen, dass sie beobachtet werden), verwenden epidemiologische Studien Bevölkerungsdaten, um das tatsächliche Unfallrisiko zu ermitteln. So können sie einen besseren Hinweis darauf liefern, wie sich der Cannabisgebrauch in der Realität auf fahrende Personen auswirkt. Solche Studien haben in der Vergangenheit gemischte Ergebnisse geliefert, wobei einige zu dem Ergebnis kamen, dass Cannabisgebrauch mit einem erhöhten Unfallrisiko verbunden ist, andere jedoch nicht. Diese Diskrepanz wird auf verschiedene methodische Herausforderungen zurückgeführt. Darunter fallen die Schwierigkeit, ausreichend große Stichproben zu erhalten, das Problem der genauen Messung des Beeinträchtigungsgrads (im

1 Auf positive Atemalkoholtests folgen in der Regel Bluttests, die akkuratere Ergebnisse liefern.

2 Berghaus G. and Guo B. Medicines and driver fitness — findings from a meta-analysis of experimental studies as basic information to patients, physicians and experts, in Kloeden, C, and McLean, A. (eds.) (1995) Alcohol, Drugs, and Traffic Safety T95: Proceedings of the 13th International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety, NHMRC Road Accident Research Unit, University of Adelaide, pp.295–300.

3 Smiley A., Cannabis: On-Road and Driving Simulator Studies, in Kalant H. et al. (eds.) (1999) The Health Effects of Cannabis, Addiction Research Foundation, pp.173–191.

Gegensatz zur alleinigen Messung, ob eine Person kürzlich Cannabis zu sich genommen hat) und die Notwendigkeit, Störvariablen wie Alter, Geschlecht und Mischkonsum (insb. in Kombination mit Alkohol) auszuschließen.⁴

Der Mischkonsum von Alkohol und Cannabis

Cannabisgebrauch wirkt zwar nachteilig auf die psychomotorischen Fähigkeiten, die für ein sicheres Fahren erforderlich sind, aber bei einem Mischkonsum mit Alkohol ist diese Wirkung deutlich erhöht. Es gibt klare Hinweise,^{5 6} dass Alkohol eine additive Wirkung auf das Unfallrisiko von Personen hat, die zeitgleich auch Cannabis zu sich genommen haben. Mit anderen Worten: Die Auswirkungen des Gebrauchs beider Substanzen sind größer als die Summe der einzelnen Auswirkungen. Bei gemeinsamer Einnahme verursachen die beiden Substanzen zusammen selbst in Dosen, die bei alleiniger Einnahme unbedeutend wären, eine enorme Beeinträchtigung. Dieses weitaus größere Risiko erfordert daher einen strengeren regulatorischen Umgang.

Da mittlerweile belastbare epidemiologische Studien durchgeführt werden, deuten die neueren Erkenntnisse darauf hin, dass der akute Cannabisgebrauch das Unfallrisiko erhöht. Insgesamt wurde ein geringfügig erhöhtes Risiko dokumentiert, während jedoch fahrende Personen, die vor Kurzem Cannabis zu sich genommen hatten, schätzungsweise im Durchschnitt 1,5- bis 2-mal häufiger in einen Unfall verwickelt waren.⁷

4 Weitere Informationen zu den widersprüchlichen Erkenntnissen aus epidemiologischen Studien sowie deren methodologischen Herausforderungen, siehe: Mann et al., Cannabis use and driving: implications for public health and transport policy, in: Sznitman et al. (2008) A cannabis reader: global issues and local experiences, EMCDDA. https://www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/cannabis-volume2_en

5 Ramaekers et al. (2004) Dose related risk of motor vehicle crashes after cannabis use, Drug and Alcohol Dependence 73, pp.109–119.

6 Sewell R. A. et al. (2009) The effect of cannabis compared to alcohol on driving, American Journal on Addictions 18, pp.185–193.

7 EMCDDA and CCSA (2018) Cannabis and driving: Questions and answers for policymaking. https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8805/20181120_TD0418132ENN_PDFa.pdf

In Anbetracht der wachsenden Zahl von Forschungsergebnissen, die die erhöhten Risiken des Fahrens unter Cannabiseinfluss belegen und in Anbetracht des Schwerpunktes dieses Leitfadens, der die Förderung eines verantwortungsvollen Gebrauchs mittels Regulierung betont, muss sichergestellt werden, dass ausreichende rechtliche und politische Maßnahmen für die wirksame Minimierung solcher Risiken bedacht werden.

Beeinträchtigung definieren und testen

Die größte Herausforderung bei der Entwicklung einer wirksamen Politik gegen Cannabis am Steuer besteht darin, den Grad der Beeinträchtigung der Fahrtauglichkeit zu ermitteln. Dazu gehört die anschließende Festlegung von Parametern, anhand denen eine fahrende Person rechtlich als so stark beeinträchtigt eingestuft werden kann, dass sie einen Verstoß gegen die Straßenverkehrsordnung begeht. Sowohl für Cannabis als auch Alkohol gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten:

- Beurteilung des Verhaltens des Fahrenden anhand anerkannter Kriterien für Beeinträchtigungen (Nüchternheitstests)
- Untersuchung von Körperflüssigkeiten (Urin, Speichel, Blut oder eine Kombination) und Anwendung eines pauschalen Null-Toleranz-Gesetzes, d. h. das Vorhandensein einer beliebigen Menge bestimmter Substanzen wird automatisch als ein Vergehen gewertet
- Untersuchung von Körperflüssigkeiten und Anwendung eines pauschalen Gesetzes (welches das Führen eines Fahrzeugs bei Überschreitung eines bestimmten Grenzwerts, bspw. 5 ng/ml, als Vergehen einstuft) auf der Grundlage eines festgelegten Schwellenwerts einer bestimmten Droge, von der angenommen wird, dass er mit einem relevanten Grad an Beeinträchtigung korreliert

Jeder dieser Ansätze hat seine Schwächen.

Verhaltensbezogene Beurteilungen

Beurteilungen des Verhaltens unter Drogeneinfluss, die oft auch als Nüchternheitstests bezeichnet werden, neigen aufgrund menschlicher Fehler dazu, falsch durchgeführt zu werden. Die Tests reagieren zwar auf starke Fahruntauglichkeit, sind aber weniger wirksam bei der Erkennung geringerer Beeinträchtigungen, die dennoch ein rechtlich relevanter Faktor für Verkehrsunfälle sein können. Ein weiteres Problem (insbesondere bei geringeren oder grenzwertigen Beeinträchtigungen) besteht darin, dass selbst genauere Ergebnisse von computergestützten Beeinträchtigungstests mit einer nüchternen Ausgangsmessung der einzelnen Person verglichen werden müssten, um eine relative Beeinträchtigung durch Cannabisgebrauch festzustellen. Manche Menschen sind schlichtweg nicht besonders gut in den Aufgaben von Tests zur Feststellung von Beeinträchtigung, obwohl sie hinreichend sichere Fahrer sind, und würden bei einem Verhaltenstest ein falsches positives Ergebnis erzielen. Verhaltensbeurteilungen im großen Umfang einzuführen, ist des Weiteren eventuell nicht praktikabel, da der Einsatz von angemessen geschultem Personal kostspielig wäre; das Hinzurufen von geschultem Personal zur Durchführung eines Tests würde zusätzlich zeitliche Ressourcen binden, die woanders gebraucht werden.⁸

Während einige einzelne Komponenten von Standard-Nüchternheitstests im Straßenverkehr (wie der Ein-Bein-Stand-Test) sich als recht konsistente Prädiktoren, d. h. als Anzeiger für ein durch Cannabis beeinträchtigtes wahrscheinlich eintretendes Verhalten, erweisen, muss dennoch ein umfassend geeigneter Test erst noch entwickelt und zertifiziert werden.^{9 10} In diesem Bereich ist daher weitere Forschung nötig. Allerdings sind selbst die besten Tests zur Feststellung der Beeinträchtigung von Verkehrsteilnehmern in

8 EMCDDA and CCSA (2018) Cannabis and driving: Questions and answers for policymaking, p8. https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8805/20181120_TD0418132ENN_PDFA.pdf.

9 W.M. Bosker, et al. (2012) A placebo-controlled study to assess standard field sobriety tests performance during alcohol and cannabis intoxication in heavy cannabis users and accuracy of point of collection testing devices for detecting THC in oral fluid, *Psychopharmacology* 223.4, pp.439–446

10 Stough, C. et al. (2006) An Evaluation of the Standardised Field Sobriety Test for the Detection of Impairment Associated With Cannabis With and Without Alcohol, Australian Government Department of Health and Aging, Canberra.

vielen Fällen nicht zuverlässig genug, um die alleinige Grundlage für eine rechtliche Sanktion zu bilden. Infolgedessen sollten solche Tests durch eine wissenschaftliche Bewertung (bspw. einen Bluttest) ergänzt werden, um festzustellen, ob tatsächlich kürzlich Cannabis zu sich genommen wurde und dies somit die wahrscheinliche Ursache für eine sich zeigende Beeinträchtigung ist. Diese Beurteilung kann durch andere, materielle Anhaltspunkte wie bspw. Joint-Stummel oder Rauchutensilien gestützt werden.

Null-Toleranz-Gesetze

Null-Toleranz-Gesetze für Cannabis sind dagegen von Natur aus zu empfindlich und ahnden das Vorhandensein jedes Wirkstoffs oder seiner Neben- bzw. Abbauprodukte (sogenannte „Metaboliten“), unabhängig davon, ob diese tatsächlich eine Beeinträchtigung verursachen. Das ist ein besonderes Problem bei Cannabis, da der wichtigste psychoaktive Bestandteil der Droge THC ist und schnell aus dem Blut in die Fettzellen des Körpers übergeht, von wo aus er im Laufe der Zeit allmählich freigesetzt wird. Obwohl die beeinträchtigende Wirkung von Cannabis in der Regel etwa drei Stunden nach dem Inhalieren abgeklungen ist,¹¹ ist THC bei Personen, die Cannabis unregelmäßig zu sich nehmen, noch 8–12 Stunden nach dem Rauchen in Bluttests nachweisbar.¹² Bei Personen, die Cannabis häufiger gebrauchen, kann dieses Zeitfenster mehrere Tage dauern.¹³

Ähnliche Wirkungen werden bei den primären Metaboliten von THC beobachtet. Bei gelegentlichen Nutzern kann in der Regel 11-Hydroxy-THC (ein psychoaktiver Metabolit) bis zu etwa 6 Stunden nach der Inhalation in Bluttests nachgewiesen werden. Einer der nicht psychoaktiven Metaboliten von THC, 11-Carboxy-THC, kann jedoch bei gelegentlichen Nutzern mehrere Tage und bei intensivem Gebrauch mehrere Wochen lang im Blutserum nachgewiesen werden. (11-Carboxy-THC ist auch der Hauptmetabolit, der bei Urintests

¹¹ Sewell R. A. et al. (2009) The effect of cannabis compared to alcohol on driving, *American Journal on Addictions* 18.3, pp.185–93.

¹² Huestis M. A. et al. (1992) Blood cannabinoids. I. Absorption of THC and formation of 11-OH-THC and THCCOOH during and after smoking marijuana, *Journal of Analytical Toxicology* 16.5, pp.276–82.

¹³ Karschner E. L. et al. (2009) Do Delta-9-tetrahydrocannabinol concentrations indicate recent use in chronic cannabis users? *Addiction* 104.12, pp.2041–2048

zum Nachweis von Cannabisgebrauch verwendet wird und kann bei starkem Gebrauch mit dieser Testmethode sogar noch länger, bis zu mehrere Monate nach dem Gebrauch nachgewiesen werden.)¹⁴

Daher können THC und seine Metaboliten lange, nachdem die beeinträchtigende Wirkung vollständig abgeklungen ist, (je nach Testmethode) noch Tage oder sogar Wochen nach dem Gebrauch nachgewiesen werden. Im Gegensatz dazu wird Alkohol vom Körper nicht gespeichert, sodass sein Vorhandensein ein besserer Indikator für kürzlichen Gebrauch ist und damit für eine Beeinträchtigung ist. Also würde die Anwendung eines klaren Null-THC-Grenzwerts zwar leicht durchzusetzen und zu verstehen sein, die Ansprüche an ein angemessene Regelung jedoch erheblich untergraben; man würde unbeeinträchtigt Fahrende, die zurecht davon ausgegangen sind, dass die Beeinträchtigung vorüber ist oder dass das THC den Körper verlassen hat, unverhältnismäßig bestrafen.

Feste Grenzwerte

Ein Gesetz, das pauschal einen THC-Grenzwert im Blut bei einem bestimmten Wert über null festlegt, ist potenziell vernünftiger. Dieser könnte zumindest theoretisch so hoch angesetzt werden, dass er ausschließlich Personen erfasst, die in letzter Zeit Cannabis zu sich genommen haben (während vermieden wird, dass unbeeinträchtigt Fahrende mit einem positiven Testergebnis erfasst werden, nachdem sie irgendwann in den vorangegangenen Tagen oder Wochen Cannabis zu sich genommen hatten).

Die Herausforderung besteht dann darin, jenen THC-Grenzwert zu bestimmen, ab dem eine fahrende Person so stark beeinträchtigt ist, dass sie ein unannehmbares Risiko darstellt. Zu diesem Zweck haben Studien einen Grenzwert für die THC-Konzentration im Blutserum vorgeschlagen, der zwischen 7 und 10 Nanogramm pro

¹⁴ Musshoff F. and Madea, B. (2006) Review of biological matrices (urine, blood, and hair) as indicators of recent or ongoing cannabis use, *Therapeutic Drug Monitoring* 28.2, pp.155–163

Milliliter Blut (ng/ml) liegt.^{15 16} Auf diese Weise könnte eine falsche Einstufung von nüchternen Fahrenden vermieden werden, da bei einer Blutalkoholkonzentration von 5 ng/ml die Fahrtüchtigkeit in etwa gleich stark beeinträchtigt ist, wie bei einer Person mit einer Blutalkoholkonzentration von 0,5 g/l (der Standardgrenzwert für Alkohol in den meisten Ländern). Normalerweise sinkt 10 Stunden nach dem Rauchen die THC-Konzentration bei Personen, die Cannabis gelegentlich gebrauchen, und selbst auch bei Personen, die Cannabis regelmäßig gebrauchen, unter diesem Wert.

Dieser Schwellenwert ist jedoch nicht allgemein anerkannt. Eine bekannte Studie hat ergeben, dass bereits eine niedrigere THC-Konzentration im Blutserum von 3,8 ng/ml eine Beeinträchtigung hervorruft, die gleichwertig zu 0,5 g/l Blutalkoholkonzentration ist.¹⁷ Darüber hinaus haben mehrere Studien versucht, einen genauen Schwellenwert festzulegen, ab dem ein erhöhtes Unfallrisiko auftritt. Derzeit gibt es in der wissenschaftlichen Literatur wenig Konsens. Die Schätzungen reichen von THC-Konzentrationen im Blutserum von 1 ng/ml bis zu 16 ng/ml, wobei mehrere Studien Grenzwerte vorschlagen, die dazwischenliegen.¹⁸

Die fehlende Einigung auf einen empirisch fundierten Grenzwert, der nicht bei null liegt, ist größtenteils darauf zurückzuführen, dass die Auswirkungen von Cannabis im Verhältnis zum THC-Gehalt im Blut viel stärker von Person zu Person variieren als die Auswirkungen von Alkohol – insbesondere zwischen intensiven und unerfahrenen Gebrauchern.

-
- 15 Grotenhermen, F. et al. (2007) Developing limits for driving under cannabis, *Addiction* 102.12, pp.1910–1917. www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17916224.
- 16 Wolff, K., et al (2013) Driving under the influence of drugs: making recommendations on the drugs to be covered in the new drug driving offence and the limits to be set for each drug, Report from the Expert Panel on Drug Driving, Department of Transport, London. <https://www.gov.uk/government/publications/driving-under-the-influence-of-drugs--2>.
- 17 EMCDDA (2012) Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe – findings from the DRUID project. https://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/druid_en
- 18 Ramaekers, J. G. et al (2009) Neurocognitive performance during acute THC intoxication in heavy and occasional cannabis users, *Journal of Psychopharmacology* 23.3, pp.266–277; Grotenhermen, F. et al. (2005) Developing Science-Based Per Se Limits for Driving Under the Influence of Cannabis (DUI/C): Findings and Recommendations by an Expert Panel, Marijuana Policy Project; Ramaekers, J. G., Commentary of Cannabis and Crash Risk: Concentration Effect Relations, in Transportation. Research Board of the National Academies (eds.) (2006) Transportation Research Circular: Number E-C096, Woods Hole, Massachusetts, pp.65–66; Drummer, O. H. et al. (2004) The involvement of drugs in drivers of motor vehicles killed in Australian road traffic crashes, *Accident Analysis and Prevention* 36.2, pp.239–248; Ramaekers, J. G., et al (2004) Dose related risk of motor vehicle crashes after cannabis use, *Drug and Alcohol Dependence* 73, pp.109–119. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/14725950/>

Die Festlegung einer empirischen Grundlage für einen Grenzwert, der nicht bei null liegt, wird durch das besondere pharmakokinetische Profil von THC zusätzlich erschwert. Der THC-Gehalt im Blutserum ist bis etwa fünfzehn Minuten nach der Inhalation von Cannabis am höchsten. Beeinträchtigungen treten nach diesem Zeitraum auf, wenn das THC beginnt, das Blut zu verlassen, um vom Körper aufgenommen zu werden. Nach der Inhalation steigt der THC-Spiegel im Blut rasch an und erreicht in der Regel nach 5–10 Minuten seinen Spitzenwert von mehr als 100 ng/ml, bevor er innerhalb von 3–4 Stunden rasant auf 1 bis 4 ng/ml abfällt. Daher kann die durch Cannabis hervorgerufene Beeinträchtigung ihren Höhepunkt erreichen, während der THC-Gehalt im Blut noch relativ niedrig ist. Anders verhält es sich bei der Blutalkoholkonzentration, die positiv mit dem Grad der Beeinträchtigung korrespondiert.

Das Fehlen eines engen Zusammenhangs zwischen dem THC-Gehalt im Blut und der Beeinträchtigung der Fahrtüchtigkeit wurde auch von der US National Highway Verkehrssicherheitsbehörde (NHTSA) anerkannt, die im Jahr 2004 erklärte:

“Es ist nicht ratsam und derzeit unmöglich, Wirkungen allein auf der Grundlage von THC-Konzentrationen im Blut und spezifische Wirkungen von THC-COOH (ein nicht psychoaktiver Metabolit von THC) vorherzusagen. Es ist möglich, dass eine Person durch Cannabisgebrauch beeinträchtigt wird, wenn die THC-Konzentration in ihrem Blut unter der Nachweisgrenze der Methode liegt.”¹⁹

¹⁹ US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2004) Drugs and Human Performance Fact Sheets. <https://rosap.nhtsa.gov/view/dot/1759>. Graph is taken from: Sewell, R.A. (2010) Is It Safe to Drive While Stoned? Cannabis and Driving

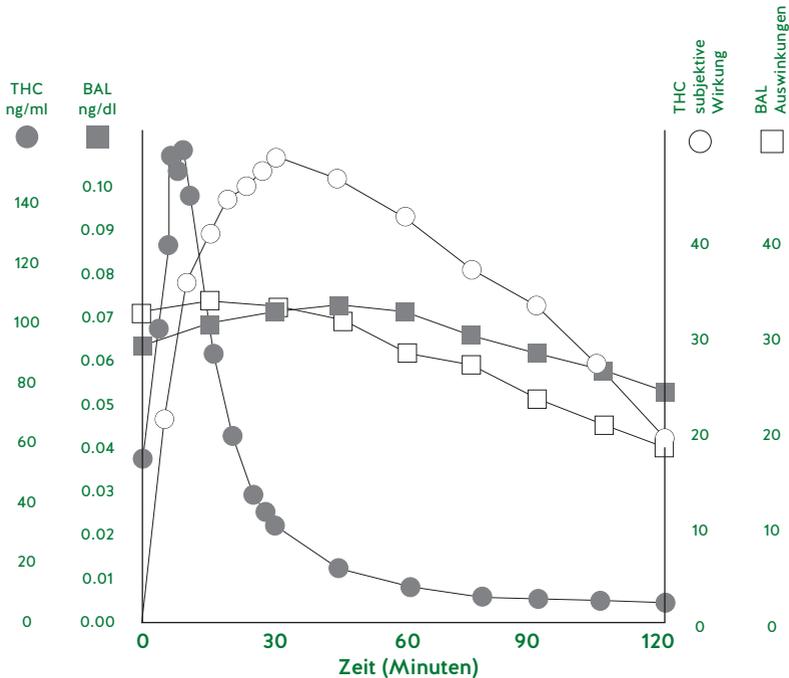


Abbildung 4

Der Blutserumspiegel von Ethanol (ausgefüllte Quadrate) bleibt hinter den subjektiven Wirkungen (weiße Quadrate) zurück, weil sich die Toleranz sehr schnell entwickelt. Subjektive Wirkungen von THC (weiße Kreise) bleiben hinter den Serumspiegeln (ausgefüllte Kreise) zurück, da THC langsamer ins Gehirn gelangt als Alkohol (BAL= Blood Alcohol Level, Blutalkoholspiegel).²⁰

Bluttests

Auch das Verfahren der Blutuntersuchung an sich kann die Anwendung von pauschalen Grenzwerten erschweren (siehe Kasten für weitere Informationen darüber, warum Blut und nicht Speichel oder Urin getestet werden sollte). Die Entnahme von

²⁰ Science Review, Erowid, and uses graphs/data basierend auf Portans I. et al. (1989) Acute Tolerance to Alcohol: Changes in Subjective Effects Among Social Drinkers, *Psychopharmacology* 97, pp.365–369; Cocchetto, D. M. et al. (1981) Relationship Between Plasma Delta-9-Tetrahydrocannabinol Concentration and Pharmacologic Effects in Man, *Psychopharmacology* 75, pp.158–164; and Huestis M. et al. (1992) Blood Cannabinoids. I. Absorption of THC and Formation of 11-OH-THC and THCCOOH During and After Smoking Cannabis, *Journal of Analytic Toxicology* 16, pp.276–282 .

Blut- oder Serumproben ist ein invasiver medizinischer Eingriff, der im Allgemeinen nur von geschultem medizinischem Personal legal durchgeführt werden darf. Außerdem müssen die Proben bei besonders niedrigen Temperaturen transportiert und gelagert werden, um eine Zersetzung zu verhindern und ein Infektionsrisiko zu vermeiden.

Es sieht wohl danach aus, dass eine alternative Methode der Blutprobenentnahme eine Lösung für dieses Problem bieten könnte: die Trockenblut-Analyse (Dried-Blood-Spot Test). Diese Methode ist weniger invasiv und liefert Ergebnisse mit einer Genauigkeit, die sich nicht wesentlich von derjenigen der traditionellen Blutuntersuchungsmethoden unterscheidet. Bei der Trockenblut-Analyse wird Kapillarblut verwendet, das durch einen Finger- oder Fersenstich entnommen wird und von nichtmedizinischem Personal durchgeführt werden kann. Ein Vollblutfleck wird auf einer speziell angefertigten Karte getrocknet, die dann gefaltet und drei Stunden lang bei Raum- bzw. Umgebungstemperatur getrocknet wird.²¹

Wenngleich die Trockenblut-Analyse eine praktikablere Methode für die Vorort-Untersuchung des THC-Gehalts im Blut sein könnte, sind die Ordnungskräfte jedoch derzeit nicht imstande, rechtzeitig Blutproben an einem Unfallort zu entnehmen, d. h. dass zwischen dem Anhalten eines Fahrers und der tatsächlichen Untersuchung oft eine erhebliche Verzögerung eintritt. Diese Verzögerung ist wiederum wegen des komplexen pharmakokinetischen Profils von THC problematisch, weil es nicht möglich ist, aus den Ergebnissen einer Blutprobe, die unter Umständen erst mehrere Stunden später entnommen wird, ausreichend auf den vorherigen Grad der Beeinträchtigung einer Person zu schließen.²²

21 Das Potenzial von DBS bei Straßenkontrollen wird erörtert in: EMCDDA (2012) Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe – findings from the DRUID project, pp.36-37. https://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/druid_en.

22 Wille, S. M. et al. (2010) Conventional and alternative matrices for driving under the influence of cannabis, *Bioanalysis* 2.4, pp.791–806.

Drogentests – unterschiedliche Flüssigkeiten, unterschiedliche Ergebnisse

Blut

Mit einer Blutprobe kann die Konzentration von THC und seinen Metaboliten entweder im Vollblut oder im Blutserum analysiert werden, wobei letzteres im Vergleich etwa die doppelte THC-Konzentration angibt. Wenn also bei einem Fahrenden eine THC-Konzentration von 10 ng/ml im Blutserum festgestellt wird, liegt sein THC-Wert im Vollblut bei etwa 5 ng/ml. Während das Vorhandensein von Metaboliten noch mehrere Wochen nach dem Cannabisgebrauch durch Bluttests nachgewiesen werden kann, ist THC für einen kürzeren Zeitraum nachweisbar. Bei Gelegenheitsnutzern kann THC etwa 8–12 Stunden nach dem Cannabisgebrauch im Blutserum gemessen werden,²³ bei mäßigem und hohem Gebrauch länger (manchmal mehrere Tage lang).²⁴

Trotz vielversprechender methodischer Fortschritte bei der Blutuntersuchung ist die Blutentnahme zur Analyse ein invasiver Eingriff und sollte nur von geschultem medizinischem Fachpersonal durchgeführt werden. Da Bluttests schwierig zu handhaben sind, werden sie im Allgemeinen nur nach einem Verkehrsunfall und nicht bei Routinekontrollen eingesetzt. Verzögerungen zwischen dem Zeitpunkt, an dem eine fahrende Person angehalten, und dem Zeitpunkt, an dem ein Bluttest durchgeführt wird, können die Messung der Beeinträchtigung ebenfalls erschweren.

Trotz dieser Unzulänglichkeiten (sowie des fehlenden wissenschaftlichen Konsenses über eine bestimmte THC-Blutserumkonzentration, die mit Beeinträchtigungen korreliert) nimmt die National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA) des US-Verkehrsministeriums an, dass "im Hinblick auf den Versuch, Drogenkonzentrationen mit Verhaltensbeeinträchtigungen in Verbindung zu bringen, Blut als Probe wahrscheinlich die beste Wahl ist."²⁵

Urin

Die Urinanalyse ist die am weitesten verbreitete Methode für Drogentests, v. a. am Arbeitsplatz. Wenngleich es sich um eine vergleichsweise wenig invasive Form des Tests handelt (auch wenn es seit langem Bedenken, u. a. hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre gibt, wenn Proben unter direkter Beobachtung entnommen

²³ US Department of Transportation, National Highway Traffic Safety Administration (2017) Marijuana-Impaired Driving p.5 <https://www.nhtsa.gov/sites/nhtsa.gov/files/documents/812440-marijuana-impaired-driving-report-to-congress.pdf>.
Abbildung entnommen aus: Sewell, R.A. (2010) Is It Safe to Drive While Stoned? Cannabis and Driving

²⁴ US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2003) State of Knowledge of Drug-Impaired Driving, Chapter 3.
www.nhtsa.gov/people/injury/research/stateofknleagedrugs/stateofknleagedrugs/pages/3Detection.html.

²⁵ US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2003) State of Knowledge of Drug-Impaired Driving, Chapter 3.
www.nhtsa.gov/people/injury/research/stateofknleagedrugs/stateofknleagedrugs/pages/3Detection.html.

werden), sind Standard-Urintests zur Feststellung von Cannabiseinfluss am Steuer von geringem Nutzen, da sie nur messen können, ob eine Person zuvor Cannabis zu sich genommen hat, nicht aber, ob eine Person aufgrund des Cannabisgebrauchs beeinträchtigt ist.

Dies liegt daran, dass bei der Urinanalyse nicht nach THC, sondern nur nach THC-Metaboliten gesucht wird, die unter Umständen erst nach mehreren Stunden im Urin erkennbar sind. Wie die NHTSA erklärt hat: „[Die] Erkennungszeit liegt weit hinter dem Zeitfenster von Rausch und Beeinträchtigung“.²⁶ Außerdem dauert die Nachweismöglichkeit so lange, dass bei Urintests ein erhebliches Risiko für falsch-positive Ergebnisse besteht.“ Wenn die Nachweiszeit beginnt, dauert sie zudem so lange an, dass Urintests ein erhebliches Risiko falsch-positiver Ergebnisse bergen.

Speichel

Speichelproben sind schnell durchführbar, nicht invasiv und prüfen das Vorhandensein von „Ausgangsdrogen“ (in diesem Fall THC) und nicht nach Metaboliten. Bei Speicheltests kann THC nur bis zu mehreren Stunden nach dem Gebrauch nachgewiesen werden, sodass sie ein besserer Indikator für den letzten Gebrauch und damit für eine Beeinträchtigung sind. Diese Vorteile bedeuten zwar, dass solche Tests wirksam zur Messung von Beeinträchtigungen durch Cannabis eingesetzt werden könnten, dennoch ist die Genauigkeit von Speichelproben begrenzt. Eines der Hauptprobleme besteht darin, dass im Speichel nur eine winzige Menge THC ausgeschieden wird und so die Nachweisbarkeit erschwert ist. In einigen Ländern wie etwa Frankreich und im Vereinigten Königreich werden jedoch inzwischen Speicheltests durchgeführt. Sie dienen dazu, einen vorläufigen „Drogennachweis“ zu erbringen, der als Grundlage für eine vorläufige Festnahme verwendet werden kann, wobei eine Anklage dann jedoch nur auf Basis von Ergebnissen eines anschließenden Bluttests erhoben werden kann.

Trotz dieser Schwierigkeiten ließe sich argumentieren, dass die Pauschal-Grenzwerte angesichts der weitverbreiteten Akzeptanz ihrer Verwendung für Trunkenheit am Steuer toleriert werden müssten. Solche Grenzwerte könnten zumindest kurzfristig politisch nützlich sein, da sie es den politisch Verantwortlichen ermöglichen, ihre Kompromisslosigkeit zu zeigen, diejenigen zu verfolgen, die unter dem Einfluss von Cannabis Auto fahren. Die Politisierung von Gesetzen gegen Cannabis am Steuer hat sich stark bei den kanadischen

²⁶ US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2004) Drugs and Human Performance Fact Sheets, p.9. <https://rosap.nhtl.bts.gov/view/dot/1759>.

Regulierungsbestrebungen gezeigt, als die Bundesregierung versuchte, die Bedenken hinsichtlich der Fahruntüchtigkeit zu beschwichtigen, indem sie kleinere Provinzen und Territorien bei der Durchsetzung der Gesetze unterstützte.²⁷ Viele von ihnen haben ihre Straßenverkehrsordnungen erneuert und speziell für junge und unerfahrene Fahrer Null-Toleranz-Regeln für Cannabis eingeführt.²⁸ Pauschale Grenzwerte erleichtern es der Polizei in der Handhabung, entsprechende Fahrer zu finden und den Staatsanwaltschaften, sie zu verurteilen. Keines dieser Argumente ist jedoch eine legitime Rechtfertigung für ein potenziell ungerechtes System.

Die pharmakologischen Eigenschaften von Cannabis stellen einzigartige Herausforderungen dar, die es bei Alkohol nicht gibt. Vor allem die Möglichkeit, THC noch über einen längeren Zeitraum nach dem Gebrauch nachzuweisen, lange, nachdem jegliche psychomotorische Beeinträchtigung abgeklungen ist. Aber selbst wenn die politisch Verantwortlichen beschließen, dass ein gewisses Maß an Bestrafung von unbeeinträchtigt fahrenden Cannabisnutzern ein lohnender Preis für sicherere Straßen sei, ist die derzeitige Beweislage unzureichend, um zu dem Schluss zu kommen, dass Grenzwerte ein wirksames Mittel sind, um dieses Ziel zu erreichen.²⁹ Es ist schwierig, eindeutige Schlussfolgerungen zu den Auswirkungen der Cannabispolitik auf Verkehrsunfälle zu beziehen, unabhängig davon, ob es sich um Änderungen bei der Durchsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Cannabis am Steuer handelt, oder umfassende Gesetzesreformen wie die Entkriminalisierung oder Legalisierung von Cannabis. Die sich verändernde Art der Regeldurchsetzung (wie die Intensität der Durchführung von Tests oder die Einführung neuer Testtechnologien) kann Längsschnittvergleiche auf der Grundlage

-
- 27 Government of Canada (2019) Government of Canada invests \$2 million for Prince Edward Island to tackle drug-impaired driving. <https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/08/government-of-canada-invests-2-million-for-prince-edward-island-to-tackle-drug-impaired-driving.html>; Government of Canada (2019). Government of Canada invests \$2 million to keep Yukon's roads safe from drug-impaired drivers. <https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/07/government-of-canada-invests-2-million-to-keep-yukons-roads-safe-from-drug-impaired-drivers.html>; Salloum, A. (2019) Feds announce \$5.4M to combat drug-impaired driving in Sask, CBC 30th August. <https://www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/drug-impaired-driving-money-from-federal-government-1.5266367>.
- 28 Siehe bspw.: Government of New Brunswick (2018) New measures to reduce drug-impaired driving take effect Dec. 18. https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/news/news_release.2018.12.1322.html; Government of Ontario (2019) Cannabis and driving. <https://www.ontario.ca/page/cannabis-and-driving>.
- 29 Rees, D. and Anderson, D. M. (2012) Per Se Drugged Driving Laws and Traffic Fatalities, IZA Discussion Paper No.7048. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2189786

von Testergebnissen von Proben problematisch machen. Aber selbst wenn solide Daten über längerfristige Entwicklungen über Cannabis im Straßenverkehr vorlägen (was derzeit nicht der Fall ist), gäbe es auch methodische Herausforderungen bei der Bestimmung der zahlreichen rechtlichen, politischen, kulturellen, demografischen und anderen Variablen, die für die beobachteten Verhaltensänderungen und den Umfang verantwortlich sind. Die Einführung einer methodisch robusten Überwachung und Evaluation von Trends bzgl. Cannabis im Straßenverkehr und den damit zusammenhängenden Ergebnissen für die Entwicklung besserer politischer Maßnahmen von wesentlicher Bedeutung sein.

In Anbetracht des heutigen Wissensstandes muss akzeptiert werden, dass die pauschalen Schwellenwerte, die eine automatische Konsequenz begründen, trotz ihrer Einfachheit nicht geeignet sind, um alle Fälle von Fahren unter Drogeneinfluss abzudecken. Viele psychoaktive Arzneimittel wie verschiedene Antidepressiva und Medikamente gegen Angstzustände verursachen einen weitaus höheren Grad an Beeinträchtigung als THC³⁰ – doch für keines dieser Medikamente gibt es Grenzwerte jeglicher Art. Die Durchsetzung solcher Grenzwerte wäre unpraktisch und höchstwahrscheinlich willkürlich angesichts der sehr unterschiedlichen Wirkungen, die diese Substanzen auf verschiedene Gebraucher haben können.

Cannabis im Straßenverkehr und Widerstand gegen Reformen

Klar ist, dass das Führen eines Fahrzeugs unter Beeinträchtigung durch Cannabisgebrauch unabhängig vom rechtlichen Status der Droge (in Bezug auf Produktion, Vertrieb oder Besitz) ein rechtliches Vergehen darstellen sollte. Bei den oben erörterten Fragen geht es lediglich darum, wie diese Beeinträchtigung gerecht bestimmt werden kann. Auch wenn die Legalisierung und Regulierung von Cannabis nichts an der grundsätzlichen Natur des Delikts der Berausung am

³⁰ EMCDDA (2012) Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe – findings from the DRUID project, p.21. https://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/druid_en

Steuer ändern wird, so kann sie doch den Delikts der Berauschung im Straßenverkehr ändern wird, so kann sie doch den politischen Kontext verändern, in dem die Reaktionen auf dieses Delikt entwickelt werden. Im Zuge des Übergangs zu gesetzlich geregelten Märkten werden die Gesetze über Cannabis im Straßenverkehr wahrscheinlich in jedem Land überprüft. Die Gegner solcher Reformen fokussieren sich oft auf die mit Cannabis in Verbindung stehenden Unfälle nach den erfolgten Legalisierungen.³¹ Der emotionale und politisierte Diskurs, der dieses Thema durchdringt, hat jedoch potenziell zur Folge, dass ungerechte Null-Toleranz-Gesetze oder Gesetze mit festen Grenzwerten für Cannabis am Steuer (wie in Kanada) umgesetzt werden und entsprechend unverhältnismäßig harte Strafen folgen. Es muss dafür gesorgt werden, dass die Entscheidungen von Fakten und nicht von politischen Zwängen geleitet werden.

Empfehlungen

In Anbetracht dieser technischen Herausforderungen des Spannungsverhältnisses zwischen der Anwendung des Vorsorgeprinzips und dem Potenzial für Ungerechtigkeit bei einer übereifrigen Durchsetzung geben wir folgende Empfehlungen, wie eine praktikable Regelung zu Cannabis im Straßenverkehr aussehen könnte. Es ist jedoch anzumerken, dass es aufgrund der Voraussetzungen und Komplexität der Rechtssysteme der verschiedenen Länder und der Unterschiede zwischen ihnen schwierig ist, politische Anleitungen zu erstellen, die überall anwendbar sind. Daher sollten diese Empfehlungen eher als allgemeine Leitprinzipien betrachtet werden und nicht als konkrete und umfassende politische Antworten auf das Problem des Fahrens unter Cannabiseinfluss.

- Eine faire und pragmatische Politik wäre eine Regelung, die sich auf wirkungsorientierte Standards konzentriert. Dies würde voraussetzen, dass sowohl 1) der jüngste Cannabisgebrauch

³¹ Und das, obwohl es einige Hinweise darauf gibt, dass die legale Verfügbarkeit von Cannabis die Zahl der Verkehrstoten verringern kann, da Menschen diese Droge anstelle von Alkohol gebrauchen, was zu weniger betrunkenen Fahrern auf den Straßen führt. Siehe: Rees, D. and Anderson, D. M. (2011) Medical Marijuana Laws, Traffic Fatalities, and Alcohol Consumption, IZA Discussion Paper No.6112. <http://ftp.iza.org/dp6112.pdf>

und 2) eine tatsächliche Beeinträchtigung oder ein gefährliches Maß an Beeinträchtigung festgestellt wird. Die tatsächliche Beeinträchtigung bedarf einer gesonderte Testung, die über den bloßen Nachweis eines bestimmten THC-Gehalts im Blut oder in anderen Körperflüssigkeiten hinausgeht. Die THC-Konzentration im Blut würde dennoch gemessen werden, um den Behörden die Möglichkeit zu geben, die Anforderungen von Punkt 1 zu erfüllen, d. h. die kürzliche Einnahme von Cannabis nachzuweisen. Ein positiver Test oberhalb eines bestimmten Schwellenwerts würde daher als Beleg für eine Beeinträchtigung durch Cannabis dienen, anstatt für sich genommen automatisch eine Strafe nach sich zu ziehen.

- Erste Hinweise auf eine Beeinträchtigung und damit der für einen anschließenden Bluttest erforderliche hinreichende Verdacht sollten idealerweise aus dem Scheitern eines zuverlässigen und genauen Nüchternheitstests vor Ort abgeleitet werden. Auch wenn einige dieser Tests noch in den Kinderschuhen stecken und weiterentwickelt werden müssen, stellen sie einen vielversprechenden Weg der Forschung dar und sind im Gegensatz zu Beeinträchtigungstests auf der Grundlage von Körperflüssigkeitsanalysen ein vielversprechendes Ziel für Investitionen. Zusätzliche Beweise für eine Beeinträchtigung des Fahrverhaltens, die sich aus einem tatsächlichen Verstoß gegen die Straßenverkehrsordnung ergeben, können ebenfalls zur Unterstützung einer Anklage herangezogen werden.
- Obwohl Grenzwerte prinzipiell nicht empfohlen werden, sind sie für politisch Verantwortliche offenkundig eine attraktive Option, da sich mehrere US-Bundesstaaten und Kanada (auf Bundesebene) für ihre Einführung entschieden haben. In Anbetracht ihrer Attraktivität sollten die zuständigen Behörden, die solche Grenzwerte durchsetzen wollen, immerhin darauf achten, sie so hoch anzusetzen, dass möglichst wenige unbeeinträchtigt Fahrende belangt werden. Es ist daher wichtig, dass die politisch Verantwortlichen und die Behörden bzw. Staatsanwaltschaften die sich entwickelnde Evidenzbasis kennen und sich verpflichten, ihre Vorgehensweise fortlaufend anzupassen. Von Null-Toleranz-Gesetzen wird grundsätzlich dringend abgeraten.

Feststellung des letzten Gebrauchs

- Es ist erwiesen, dass Menschen, die regelmäßig Cannabis zu sich nehmen, wahrscheinlich noch lange nach dem Gebrauch und dem Abklingen der Beeinträchtigung Restmengen THC im Blut haben. Die Herausforderung besteht daher darin, einen empirisch fundierten THC-Grenzwert im Blut festzulegen, bei dessen Überschreitung die Staatsanwaltschaft objektiv davon ausgehen kann, dass eine fahrende Person kürzlich Cannabis zu sich genommen hat und dies daher die wahrscheinlichste Ursache für die festgestellte Beeinträchtigung war (und nicht etwa eine allgemeine Koordinationsschwäche oder ein einfacher menschlicher Fehler).
- Je mehr Studien und Meta-Analysen durchgeführt werden, desto klarer dürfte sich zeigen, wo diese Grenze anzusetzen ist. Auf Grundlage der derzeitigen Beweislage könnten Ordnungskräfte davon ausgehen, dass eine fahrende Person, die einen Nüchternheitstest im Straßenverkehr nicht besteht, und bei der außerdem eine THC-Konzentration von etwa 7-10 ng/ml im Blutserum festgestellt wird, aufgrund des letzten Cannabisgebrauchs beeinträchtigt gefahren ist.
- In Anbetracht der übereinstimmenden Erkenntnisse, dass der Cannabisgebrauch in Verbindung mit Alkohol eine additive Wirkung auf das Unfallrisiko hat, sollten (wenn beide Drogen nachgewiesen werden) getrennte, niedrigere Grenzwerte für THC und Alkohol im Blut angesetzt werden.

Durchsetzung

- Die Gesetze zum Fahren unter Cannabiseinfluss, ihre Durchsetzung und die Strafen für Verstöße sollten klar definiert werden, um Missverständnisse zwischen Personen, die Cannabis gebrauchen, und Behörden in Bezug auf ihre Rechte zu vermeiden.
- Die Strafen für die verschiedenen Delikte unter Drogeneinfluss sollten Abhängigkeit von den sonstigen Regelungen eines Landes festgelegt werden, wobei die entsprechenden Strafen für Alkohol am Steuer als Richtschnur dienen können. Das Strafmaß sollte verhältnismäßig sein und Richtern sollte die Flexibilität eingeräumt

werden, erschwerende und mildernde Umstände im Rahmen klarer Leitlinien zu berücksichtigen. Verpflichtende Mindeststrafen sollten vermieden werden – sie sind stets politisch motiviert und gehen nicht vom tatsächlichen Geschehen aus.

- Die Einnahme von Arzneimitteln auf Cannabisbasis sollte zwar keine Entschuldigung für das Fahren unter Einfluss sein, könnte aber bei der Strafverfolgung und Verurteilung als mildernder Umstand gewertet werden. Es sollte eine klare Anleitung hierfür geben – sowohl für Personen, die Medizin auf Cannabisbasis verwenden, als auch für Richter, die Urteile fällen.
- Überdies sollte berücksichtigt werden, dass Bluttestverfahren zu einem gewissen Grad falsche Ergebnisse liefern können. Die forensischen Test-Dienstleister sollten regelmäßig auf die Variabilität bei identischen Proben geprüft werden (innerhalb der einzelnen Dienstleister und zwischen konkurrierenden Dienstleistern). Diese potenzielle Fehleranfälligkeit muss in angemessener Weise in die Regelungen einbezogen werden.
- Die Durchsetzung der Gesetze zum Fahren unter Cannabiseinfluss sollte durch öffentliche Aufklärungskampagnen, die die Risiken von Cannabiseinfluss am Steuer sowie die Funktion der entsprechenden Gesetze aufzeigen, unterstützt werden. Die Erfahrungen mit Alkohol zeigen deutlich, dass eine solche öffentliche Aufklärung (unterstützt durch klar verständliche und fair angelegte, aber energisch angewandte Verfolgung) die Zahl der Fahrten im Alkoholausgang und der damit zusammenhängenden Unfälle wirksam reduzieren kann. Wenn dies gut gemacht ist, dann sollte es wie beim Alkohol möglich sein, eine Kultur zu fördern, in der Cannabiseinfluss am Steuer durchweg als inakzeptabel gilt. Zu den grundlegenden Botschaften (die natürlich auf die jeweiligen Länder und Zielgruppe zugeschnitten werden müssen) könnten gehören:
 - Das Fahren unter dem Einfluss von Cannabis erhöht das Risiko von Verletzungen und Tod – für Sie und andere Verkehrsteilnehmer.
 - Das Fahren unter dem Einfluss von Cannabis ist illegal und kann schwerwiegende Strafen nach sich ziehen.

- Wenn Sie Cannabis zu sich nehmen, verhalten Sie sich wie bei Alkohol: Lassen Sie sich von jemand anderes fahren, benutzen Sie öffentliche Verkehrsmittel oder ein Taxi.
- Lassen Sie Ihre Freunde nicht unter dem Einfluss von Cannabis ans Steuer.
- Nach dem Rauchen von Cannabis sind Sie für mindestens drei Stunden fahruntüchtig und können bei einem Bluttest durchfallen. Der Zeitraum einer möglichen Beeinträchtigung kann weitaus länger sein, wenn Ihr Konsumniveau hoch ist, wenn Sie Cannabis-Edibles verzehrt oder wenn Sie Cannabis zusammen mit Alkohol oder anderen Drogen zu sich genommen haben.

Evaluation

Wie bei allen neuen oder überarbeiteten politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen wird es wichtig sein zu beobachten, wie wirksam die Gesetze über Cannabis im Straßenverkehr und ihre Durchsetzung sind, gemessen am Ziel, die Zahl der Verletzungen und Todesfälle aufgrund von beeinträchtigtem Fahren durch Cannabis und die Zahl der Fahrten unter Einfluss zu verringern. Gleichzeitig müssen auch die möglicherweise unbeabsichtigten negativen Folgen des Gesetzes überwacht werden. Dazu gehören: der potenziell verstärkte Einsatz übergriffiger Testverfahren, falsche positive/negative Ergebnisse aufgrund einer unzureichenden Testtechnologie oder -methodik sowie ungerechtfertigte Sanktionen gegen unbeeinträchtigte Fahrer, deren Cannabisgebrauch mehrere Wochen zurückliegen kann.

d Das Zusammenspiel der Regulierungssysteme für den medizinischen und nichtmedizinischen Cannabisgebrauch

Herausforderungen

- Klar zwischen politischen und regulatorischen Herausforderungen im Zusammenhang mit medizinischen und nichtmedizinischen Cannabisprodukten unterscheiden
- Sicherstellen, dass sich die parallelen und überschneidenden Forschungs- und Entwicklungsprozesse einander unterstützen, statt sich gegenseitig zu bremsen

Analyse

- Die sich abzeichnende Beweislage und wachsende Unterstützung für cannabisbasierte Medikamente hat in vielen Ländern die politische Bedrohlichkeit von Cannabis verkleinert. Dieser Umstand hat ebenso wie die Regulierung von medizinischem Cannabis als Vorreiter („Proof of Concept“) hat zur politischen Reform von nichtmedizinischem Cannabis verholfen.
- Ein gleichzeitiges Vorgehen in beiden Reformprozessen hat sich – insbesondere in den USA – als politisch wirksam gezeigt, birgt aber auch politische Risiken.
- Im Kontext hoch politisierter Debatten über den Zugang zu medizinischem und der Regulierung von nichtmedizinischem Cannabis werden die beiden Bereiche oft auf wenig hilfreiche Weise miteinander vermischt und verwechselt.

Empfehlungen

- Wenn es keinen besonderen Anlass zu Überschneidungen gibt, ist es am besten, die Themen und politischen Kampagnen zur Reform der nichtmedizinischen Cannabispolitik und die Fragen im Zusammenhang mit Arzneimitteln auf Cannabisbasis voneinander zu trennen.

- Dieses Buch enthält keine Empfehlungen für die Regulierung von medizinischen Cannabisprodukten. Unsere Vorschläge beziehen sich nur auf die Regulierung von nichtmedizinischen Cannabisprodukten.

Die Debatte über den Zugang zu medizinischem Cannabis (oder „cannabisbasierten Arzneimitteln“, ein besserer Begriff, da er eine breitere Palette von Produkten umfasst) ist seit Langem mit der Debatte über die Legalisierung und Regulierung von Cannabis für nichtmedizinische Zwecke oder den Freizeitgebrauch verknüpft. Dasselbe gilt (wenn auch in geringerem Maße) für die vielen möglichen Verwendungsmöglichkeiten der Cannabis-/Hanfpflanze für Lebensmittel, Brennstoffe, Stoffe, Baumaterialien, Kunststoffe usw.

Dieser Leitfaden enthält keine Überlegungen oder Empfehlungen zur Politik in Bezug auf cannabisbasierte Arzneimittel (oder Industriehanfprodukte), es sei denn, er bezieht sich auf die jüngsten Entwicklungen in der Politik zur Regulierung von nichtmedizinischem Cannabis. Es handelt sich deswegen nicht weniger um relevante Überlegungen, aber die Themen verlaufen weitgehend voneinander getrennt. Tatsächlich ist diese Trennung der Punkt, den wir an dieser Stelle betonen möchten.

Damit soll das Thema keineswegs abgetan werden. Die medizinische Verwendung von Cannabis blickt auf eine lange Geschichte zurück und wird umfassend erforscht. Auch wenn Verallgemeinerungen schwierig sind (angesichts der Bandbreite der Produkte, der behandelten Krankheiten und der Qualität der Forschung), zeigt diese grundlegende und wachsende Evidenzbasis deutlich, dass viele cannabisbasierte Arzneimittel nachweislich oder potenziell zur Behandlung einer Reihe von Krankheiten eingesetzt werden können.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die oft polarisierte und emotionsgeladene Politik in Bezug auf nichtmedizinisches Cannabis die Forschung zu cannabisbasierten Medikamenten oder den Zugang von Ärzten und Patienten zu diesen nicht beeinträchtigt.

Leider kommt es jedoch zu solchen Auswirkungen und daher zu Überschneidungen der Debatten.

Aus der Sicht von Transform ist dies jedoch ein Grund, die Themen zu entkoppeln, anstatt sie weiter einander anzunähern. Insbesondere in den USA haben sich die Debatten über medizinisches und nichtmedizinisches Cannabis innerhalb der Diskussion über die Reform der Cannabisgesetze zunehmend vermischt. Einige haben den Befürwortern von medizinischem Cannabis vorgeworfen, dass sie in erster Linie die Normalisierung und Legalisierung von Cannabis für den nichtmedizinischen Gebrauch verfolgen. Es ist natürlich nichts Schlimmes oder Widersprüchliches darin, Reformen an beiden Fronten zu unterstützen – was die meisten der bekannten Gruppen für Cannabisreformen auch tun, da sie davon ausgehen, dass sich die beiden Themen in zweierlei Hinsicht gegenseitig unterstützen.

Erstens hat die Hervorhebung einiger nützlicher medizinischer Verwendungszwecke geholfen, die gesellschaftliche Unsicherheit bzgl. Cannabis zu verringern und die Panikmache des „Kifferwahns“ der Vergangenheit zu entkräften. Dies hat zweifellos dazu beigetragen, die Unterstützung von Reformen für nichtmedizinisches Cannabis zu einem gewissen Grad zu erhöhen.

Zweitens haben die Entwicklungen bei medizinischem Cannabis (insbesondere in den USA, aber auch andernorts) dazu beigetragen, die nichtmedizinische Cannabisreform voranzubringen, weil gezeigt wurde, wie Cannabis legal produziert und auf verantwortungsvolle und regulierte Weise zur Verfügung gestellt werden kann. Auch dieser Leitfaden stützt sich an mehreren Stellen auf die Lehren aus der legal regulierten Produktion und dem Vertrieb von medizinischem Cannabis.

Doch mit dem Fortschritt, den diese beiden eng miteinander verbundenen Politikbereiche gefördert haben, gehen auch einige konzeptionelle Probleme und politische Risiken einher.

Einige der historischen Missverständnisse über die Risiken des Freizeitgebrauchs von Cannabis sollten zwar aufgeklärt werden,

es ist aber ein nicht hilfreicher, konzeptioneller Fehler, dafür den medizinischen Nutzen von Cannabis heranzuziehen. Das Wirksamkeits- und Risikoprofil von cannabisbasierten Arzneimitteln für unterschiedliche medizinische Fälle hat kaum oder gar keinen Einfluss auf die Risiken, die Cannabis für Freizeitgebraucher birgt. Es handelt sich um zwei ganz unterschiedliche Angelegenheiten und die Vermischung der beiden hält einer genaueren Betrachtung nicht stand. Befürworter von Reformen machen sich bei einer solchen Argumentation leicht angreifbar.

Umgekehrt ist das Anwenden der Lehren aus der Regulierung von medizinischem Cannabis auf die Lehren aus der Regulierung von nichtmedizinischem Cannabis weniger problematisch, aber es gibt dennoch Schwachstellen, auf die bei der Diskussion und Umsetzung geachtet werden sollte. Eine Herausforderung besteht darin, dass in Ermangelung eines klaren internationalen Rechtsrahmens (bzw. in den USA eines bundesweiten Regulierungsmodells), die Umsetzung und Praxis der medizinischen Cannabisregulierung sehr unterschiedlich ausfällt, sodass Verallgemeinerungen in der Regel nicht hilfreich sind. Einige Modelle haben auf sehr nützliche Weise gezeigt, wie eine effektive und kontrollierte Produktion oder eine verantwortungsvolle Verschreibung und Abgabe aussehen können. Anderswo war die Regulierung von medizinischem Cannabis unzureichend, was eine übermäßige Kommerzialisierung und verantwortungslose Verkaufspraktiken und Werbemaßnahmen zur Folge hatte. Wenn man also über das Lernen aus medizinischen Cannabismodellen spricht, ist es wichtig, auf bewährte Vorgehensweisen, aber ebenso die gemachten Fehler hinzuweisen. Wir sollten in der Kritik an mangelhafter Regulierung oder verantwortungslosem Einzelhandelsverkauf nicht zurückhaltend sein.

Die Tatsache, dass in einigen Ländern ein Teil der Versorgung des medizinischen Cannabis aus nichtmedizinischer Herstellung verwendet wurde, muss mit Bedacht angesprochen werden. Einerseits kann das Ergebnis des tatsächlich legal produzierten, gelieferten und verbrauchten Cannabis als positiv angesehen werden, weil es keine schlimmen Folgen hatte. Andererseits dürfte die damit verbundene Unredlichkeit vielen Menschen zuwiderlaufen; das Untergraben

eines Regulierungssystems für Arzneimittel und die potenzielle Bedrohung der Rechtschaffenheit des ärztlichen Berufsstandes wird verständlicherweise mit Unbehagen zur Kenntnis genommen. Ob hier der Zweck die Mittel heiligt, soll an dieser Stelle nicht entschieden werden; da es in diesem Leitfaden darum geht, wie man Cannabis regulieren kann, weisen wir darauf hin, dass dieses Thema ein Risiko für die weitere Debatte darstellt und bei der Formulierung künftiger Regulierungen berücksichtigt werden sollte.

Wir gehen davon aus, dass es wahrscheinlich am besten ist, die Themen über medizinisches und nichtmedizinisches Cannabis voneinander getrennt zu behandeln (es sei denn, es bestehen konkrete Überschneidungen zwischen ihnen, die hierfür Anlass geben). Da sich die Regulierungsmodelle für beide Verwendungszwecke weiterentwickeln werden, wird sich dies in Zukunft möglicherweise als weniger relevant erweisen und sich einige Probleme nur noch als weitgehend spezifisch etwa für den politischen Kontext und die Entwicklung der Debatten in den USA erweisen. Bspw. in den Niederlanden, wo medizinisches Cannabis erst verschrieben wurde, nachdem die Droge über das Coffeeshop-System legal erhältlich geworden war, ist diese Problematik vergleichsweise nebensächlich.

e Synthetische Cannabinoide

Herausforderungen

- Kontrollmechanismen über Produktion, Vertrieb, Gebrauch von jenen synthetischen Drogen in das System zur legalen Cannabisregulierung integrieren, die die Wirkung von Cannabis mitunter imitieren
- Zur Abkehr von den vergleichsweise schädlicheren synthetischen Produkten zugunsten schonenderer Cannabisprodukte motivieren

Analyse

- Synthetische Cannabinoide machen einen erheblichen Anteil der neuen psychoaktiven Substanzen (NPS) aus, die ursprünglich als legale Alternativen zu „traditionellen“ illegalen Drogen hergestellt wurden.
- Die Risiken des Gebrauchs synthetischer Cannabinoide sind erheblich höher als die Risiken, die mit dem Cannabisgebrauch einhergehen. Dies erklärt sich durch ihre verhältnismäßige Toxizität, die Tatsache, dass sie wesentlich potenter als Cannabis sein können sowie die große Vielfalt der Produktformen, die synthetische Cannabinoide enthalten.
- Die Verbreitung des Gebrauchs synthetischer Cannabinoide hat in den letzten Jahren zugenommen, wenngleich Änderungen des rechtlichen Status die Konsummuster in verschiedenen Ländern und Regionen beeinflusst haben. Ihr Gebrauch ist immer noch deutlich weniger verbreitet als der von Cannabis und findet überwiegend in vulnerablen Bevölkerungsgruppen statt, u. a. Personen ohne festen Wohnsitz und Personen in Haft.
- Der Markt für synthetische Cannabinoide wurde zum großen Teil durch die anhaltende Prohibition von Cannabis motiviert. Legal regulierte Cannabismärkte haben das Potenzial, Menschen vom Gebrauch riskanterer synthetischer Produkte auf schonendere herkömmliche Cannabisprodukte umsteigen zu lassen.

Empfehlungen

- In einem legalen System der Cannabisregulierung sollten synthetische Cannabinoide generell nicht für deIn einem Bericht aus dem Jahr 2019 wird anerkannt, dass synthetische Cannabinoide „an den Cannabinoid-Rezeptoren wirksamer sein können und hierdurch höhere Toxizität aufweisen“chtmedizinischen Gebrauch legal verfügbar gemacht werden.
- Die Strafen für den Besitz/den Gebrauch von synthetischen Cannabinoiden sollten abgeschafft werden.
- Für Personen, die schwere, problematische oder abhängige Konsummuster mit solchen Substanzen entwickelt haben, sollten geeignete, individuell abgestimmte Möglichkeiten zur Schadensminimierung und Behandlung bereitstehen.

In den letzten Jahren haben die Herstellung, der Verkauf und der Gebrauch von Produkten, die synthetische Cannabinoid-Rezeptor-Agonisten enthalten, die gemeinhin als „synthetische Cannabinoide“ bezeichnet werden, zugenommen. Diese stellen „die größte Gruppe von Substanzen dar, die derzeit vom EU-Frühwarnsystem überwacht wird“, wobei zwischen 2008 und 2016 insgesamt 169 synthetische Cannabinoide identifiziert wurden.¹ Synthetische Cannabinoid-Produkte entstanden als Alternativen zu traditionellen Cannabis, die dessen Wirkung imitieren sollen. In der Regel werden synthetische Cannabinoide auf eine rauchbare Kräutermischung aufgesprüht und sind funktionell ähnlich wie der entsprechende Wirkstoff von Cannabis, THC, da sie an die gleichen Cannabinoid-Rezeptoren im Gehirn binden.

Synthetische Cannabinoide wie JWH-018, JWH-073 und CP47,497-C6 sind die Wirkstoffe vieler Produkte, die unter verbraucherfreundlicheren Namen wie „Spice“ und „K-2“ vermarktet werden. Die zunehmende Vielfalt und Beliebtheit solcher Produkte Anfang der 2010er-Jahre war v. a. darauf zurückzuführen, dass sie

1 EMCDDA (2017) Synthetic cannabinoids in Europe. <https://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/synthetic-cannabinoids>.

legale Alternativen zu Cannabis darstellten, die leicht über den Online- oder Einzelhandel verfügbar waren (die jedoch praktisch keiner behördlichen Kontrolle unterlagen). Zwar sind viele synthetische Cannabinoide inzwischen im Rahmen der UN-Drogenkonventionen verboten, doch bei der Menge und dem schnellen Auftauchen neuer Varianten ist es unmöglich für die Drogenkontrollbehörden mitzuhalten. Viele synthetische Cannabinoide wurden auch im Rahmen nationaler Drogenkontrollgesetze verboten. In einigen Fällen, wie im Vereinigten Königreich,² Polen und Irland, wurde ein pauschales Verbot für alle psychoaktiven Substanzen eingeführt, um zu vermeiden, dass aufeinanderfolgende Verbote durch neue Varianten beeinträchtigt werden.

Risikoprofile

Während es durchaus einen fundierten Wissensstand über die Pharmakologie und Toxikologie von Cannabis und THC gibt, existieren deutlich weniger ähnliche Informationen über synthetische Cannabinoide oder die Produkte, die sie enthalten. Nur wenige formale Studien an Menschen wurden veröffentlicht; es gibt jedoch deutliche Hinweise, dass synthetische Cannabinoide riskanter sind als Cannabis/THC.³ In einem Bericht aus dem Jahr 2019 lautet es, dass synthetische Cannabinoide „an den Cannabinoid-Rezeptoren wirksamer sein können und hierdurch höhere Toxizität aufweisen“.⁴ Das heißt, zusammen mit der erheblichen Schwankungsbreite der synthetischen Cannabinoid-Produkte, sowohl in Bezug auf die Art als auch auf die Menge der enthaltenen Substanzen, dass es ein erhebliches Potenzial für Überdosierungen und akute unerwünschte Wirkungen gibt, deutlich höher als bei Cannabis. Verschiedene synthetische Cannabinoide haben überdies unterschiedliche Risikoprofile, sodass allgemeine Aussagen umso schwieriger sind.

2 Psychoactive Substances Act 2016, s2 and Schedule 1. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/2/schedule/1/enacted>.

3 Hermanns-Clausen, M. et al. (2013) Acute toxicity due to the confirmed consumption of synthetic cannabinoids: clinical and laboratory findings, *Addiction* 108.3, pp.534–544. www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22971158.

4 Alipour, A. et al (2019) Review of the many faces of synthetic cannabinoid toxicities, *Ment Health Clin.* 9.2, pp93–99. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6398358/>

Verbreitung des Gebrauchs

Der verhältnismäßige Mangel an Informationen über synthetische Cannabinoide erstreckt sich auch auf den Umfang des Gebrauchs. Die begrenzte Menge der verfügbaren Umfragedaten lässt jedoch darauf schließen, dass in den meisten Ländern, insbesondere in Europa, die Verbreitung des Gebrauchs synthetischer Cannabinoide sehr gering ist.⁵ Die Ausnahme sind hier die USA, wo zumindest unter jungen Menschen die Verbreitung relativ hoch zu sein scheint (wenngleich sie rückläufig ist). In der 2020 durchgeführten US-Monitoring the Future-Umfrage unter Studierenden wurde die Verbreitung des Gebrauchs bei 17- bis 18-Jährigen im Vorjahr auf 2,4 % geschätzt, gegenüber 5,8 % im Jahr 2014, 7,9 % im Jahr 2013 und 11,3 % im Jahr 2012.^{6,7}

Im Vereinigten Königreich hingegen ergab die Kriminalitätsumfrage für England und Wales 2014/2015, dass insgesamt 0,9 % der Erwachsenen (16-59 Jahre) im Vorjahr NPS zu sich genommen hatten, davon 61 % synthetische Cannabinoide.⁸ Für die Jahre 2018/2019 gaben nur noch 0,5 % der Erwachsenen an, NPS, einschließlich synthetischer Cannabinoide, im letzten Jahr genutzt zu haben.⁹ Die meisten Personen ziehen natürliches Cannabis den synthetischen Cannabinoiden vor, wobei ersteres als angenehmer empfunden wird und letztere eher mit negativen Auswirkungen in Verbindung gebracht werden.¹⁰ Synthetische Cannabinoide haben jedoch inzwischen einen Markt für einige vulnerable und wirtschaftlich marginalisierte Bevölkerungsgruppen etabliert, die hochriskante oder abhängige Konsummuster haben und für die synthetische Cannabinoide eine wirksame und relativ kostengünstige Alternative zu anderen verfügbaren Drogen bieten.

5 EMCDDA (2016) Analysis: synthetic cannabinoids in Europe. <http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/synthetic-cannabinoids>.

6 NIDA (2020) Monitoring the Future Study: Trends in Prevalence of Various Drugs. <https://www.drugabuse.gov/drug-topics/trends-statistics/monitoring-future/monitoring-future-study-trends-in-prevalence-various-drugs>.

7 EMCDDA (2016) Analysis: synthetic cannabinoids in Europe. <http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/synthetic-cannabinoids>.

8 UK Home Office (2015), Tables for drug misuse: Findings from the 2014 to 2015 CSEW. <https://www.gov.uk/government/statistics/tables-for-drug-misuse-findings-from-the-2014-to-2015-csew>.

9 UK Home Office (2019) Drugs Misuse: Findings from the 2018/19 Crime Survey for England and Wales. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/832533/drug-misuse-2019-hosb2119.pdf.

10 Winstock, A. R. and Barratt, M.J. (2013) Synthetic cannabis: a comparison of patterns of use and effect profile with natural cannabis in a large global sample, *Drug and Alcohol Dependence* 131.1-2, pp.106–111.

Anpassungen der Regulierung

Viele synthetische Cannabinoide sind derzeit nach nationalen Drogengesetzen verboten und im Rahmen eines Systems der legalen Cannabisregulierung würde sich ihr rechtlicher Status nicht automatisch ändern. Wir empfehlen in der Tat, dass innerhalb eines gesetzlichen Regelungsrahmens zur Kontrolle von Cannabis keine neue, funktionell ähnliche synthetische Substanz legal für den Einzelhandel verfügbar gemacht wird. Auch wenn es unwahrscheinlich ist: Falls sich für bestimmte synthetische Cannabinoid-Produkte ein gleiches oder geringeres Risikoniveau als das von traditionellen Cannabisprodukten herausstellen, bleibt es den Gesetzgebern offen, die Regelung neu bewerten und möglicherweise diese spezifischen Produkte – unter strengen regulatorischen Auflagen – für den Einzelhandel zuzulassen.

Wenn die Strafen für den Besitz und die Einnahme solcher Produkte abgeschafft werden, können dennoch verhältnismäßige Strafen für die unerlaubte Herstellung oder Abgabe weiterhin durchgesetzt werden. Da Cannabis über einen gesetzlich geregelten Markt erhältlich wäre, wäre ein allgemeines Verbot der Herstellung oder des Einzelhandelsangebots synthetischer Cannabinoid-Produkte gerechtfertigt. Der Gebrauch von synthetischen Cannabinoiden kann stattdessen durch ein Schadensminimierungsmodell gehandhabt werden, wie es für risikoreiche Stimulanzien vorgesehen ist und in *Transforms* Buch „Stimulanzien regulieren: Ein Praxisleitfaden“ (*How to regulate stimulants: a practical guide*; 2020) beschrieben wird.

In Neuseeland wurde ein Regulierungssystem entwickelt, nach dem die Hersteller neuartiger psychoaktiver Substanzen, einschließlich synthetischer Cannabinoide, sie – zumindest theoretisch – unter strengen Bedingungen verkaufen dürfen, wenn sie nachweisen können, dass ihre Produkte bestimmte Kriterien für ein geringes Risiko erfüllen. Das Ziel der Regelung war es, Menschen, die Drogen zu sich nehmen, zu schützen, indem man sie zu schonenderen Produkten lenkt, deren Risiken hinreichend ergründet sind. Dieses Konzept geht auf frühere Bemühungen zur Regulierung der synthetischen

Stimulanz BZP zurück.¹¹ Dieses Regulierungssystem ist zwar theoretisch implementiert, stößt jedoch auf politischen Widerstand und auf einige technische Herausforderungen – v. a. in der Frage, wie man Schwellenwerte für ein „geringes Risiko“ festlegen kann, ohne dabei Tierversuche durchzuführen (die ausdrücklich verboten sind). Wenngleich Neuseeland das einzige Land der Welt ist, was über eine umfassende Gesetzgebung zur Regulierung von NPS für den nichtmedizinischen Gebrauch verfügt (wobei bestimmte synthetische Cannabinoide als die wahrscheinlichsten ersten Kandidaten für eine Regulierung gelten), werden jedoch derzeit in der Praxis keine NPS durch das System reguliert.

Obwohl Neuseeland versucht hat, einen pragmatischen Ansatz zu entwickeln, um mit der bestehenden Nachfrage nach synthetischen Cannabinoiden und etablierten Märkten umzugehen, wird der Bedarf nach einem solchen Markt natürlich abnehmen, sobald Cannabis legal verfügbar ist. Die Nachfrage nach synthetischem Cannabis ist bereits relativ gering und würde nur noch weiter schrumpfen: Die Gebraucher hätten wenig Anreiz, ein synthetisches Produkt zu kaufen, wenn sie echtes Cannabis legal erwerben könnten. Zu den verbleibenden Herausforderungen gehören der Gebrauch in Haft und von Personen auf Bewährung, die zu regelmäßigen Screenings verpflichtet wurden (da synthetische Cannabinoide oft nicht von den herkömmlichen Testsystemen identifiziert werden) und für die kleine Gruppe von Personen mit intensiven oder abhängigen Konsummustern, die nicht daran interessiert ist, stattdessen zu Cannabis zurückzukehren. Ein spezielles Modell zur Schadensminimierung, mit dem Fokus auf problematischen oder hochriskanten Gebrauch, einschließlich von Personen ohne festen Wohnsitz, wird helfen, diese Schäden zu verringern, während der Gebrauch synthetischer Cannabinoide nach einer Cannabislegalisierung insgesamt automatisch mit der Zeit zurückgehen wird.

11 New Zealand Government (2013) New Zealand Psychoactive Substances Act. <https://www.health.govt.nz/our-work/regulation-health-and-disability-system/psychoactive-substances-regulation/psychoactive-substances-act-2013>;
Rolles, S., Slade, H. and Nicholls, J. (2020) How to regulate stimulants: a practical guide, Transform Drug Policy Foundation, p169-177. <https://transformdrugs.org/product/how-to-regulate-stimulants-a-practical-guide/>.

Entscheidend ist es, die Rolle des derzeitigen prohibitionistischen rechtlichen Umfelds zu erkennen, welches das Aufkommen synthetischer Cannabinoide und anderer NPS überhaupt erst ermöglicht hat. Der maßgebliche Grund für die Attraktivität synthetischer Cannabinoide war von Anfang an ihre Rechtslage, die ihnen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber traditionellem Cannabis verschaffte – und weniger die Wirkung an sich. Es ist bspw. bemerkenswert, dass sich in den Niederlanden, wo Cannabis de facto legal erhältlich ist, kein bedeutender Markt für synthetische Cannabinoide entwickelt hat. Die unvermeidlichen Verbote synthetischer Cannabinoide haben nur das Aufkommen von noch mehr, oft riskanteren Produkten, mit jeweils geringfügigen molekularen Variationen, ermöglicht. Umfassendere Razzien oder pauschale Verbote von NPS hatten vielleicht den positiven Effekt, dass sie einige aktuelle oder potenzielle Gebraucher zurück zu weniger riskantem traditionellem Cannabis lenken könnten – auch wenn dies nicht im Sinne derjenigen war, die die Verbote beabsichtigten. Aber selbst wenn der Markt für synthetische Cannabinoide nun schrumpft (sei es durch Verbote oder durch eine legale regulierte Verfügbarkeit von Cannabis), hat die Cannabisprohibition mehr als 100 riskante synthetische Cannabisimitatoren auf den Markt gebracht. Die Verschränkung des problematischen Gebrauchs von synthetischen Cannabinoiden mit Armut und Marginalisierung zeigt, dass es keine einfache Lösung gibt.

f „Cannabistourismus“

Herausforderung

- Identifizierung und Minimierung potenzieller Probleme im Zusammenhang mit grenzüberschreitendem Handel und Tourismus zwischen Ländern mit unterschiedlichen Ansätzen im Umgang mit Cannabis

Analyse

- Auslandstourismus im Zusammenhang mit Cannabis ist relativ unproblematisch und kann dem Reiseziel wirtschaftliche Vorteile bringen.
- Der örtlich begrenzte, grenzüberschreitende Handel zwischen Ländern, die Cannabis legal reguliert haben und anderen, die die Cannabisprohibition beibehalten, kann zu größeren Problemen führen. Diese können jedoch durch regulatorische Maßnahmen abgemildert werden.
- Grenzschutzmaßnahmen sind wahrscheinlich teuer, ineffektiv und kontraproduktiv.
- Eine Rationierung der Verkäufe und/oder eine Beschränkung des Marktzugangs auf Einwohner (mit Mitgliedschafts- oder Ausweiskontrollen) kann dazu beitragen, den grenzüberschreitenden Handel einzudämmen. Allerdings könnte eine Überregulierung einen parallel laufenden illegalen Markt begünstigen.
- Im Großen und Ganzen wird dies wahrscheinlich ein geringes und lokal begrenztes Problem bleiben, das mit der Zeit abnimmt. Immer mehr Länder gehen dazu über, Cannabis zu regulieren. Der Sachverhalt sollte in der politischen Debatte nicht überbewertet werden.

Empfehlungen

- Cannabistourismus ist ein Problem, das nur durch die Legalisierung und Regulierung von Cannabis auf beiden Seiten einer Grenze vollständig gelöst werden kann.
- Solange dies nicht der Fall ist, sollte der Schwerpunkt darauf liegen, auf tatsächlich auftretende gesellschaftliche Nachteile zu reagieren, anstatt Personen, die Cannabis gebrauchen, strafrechtlich zu verfolgen.

Das potenzielle Problem des „Drogentourismus“ wird häufig von Gegnern der Cannabisregulierung angesprochen, wobei unterstellt wird, dass nach der Reform Heerscharen von Menschen aus anderen Ländern auf jeden neu legalisierten Cannabismarkt strömen und soziale Probleme mit sich bringen. Diese Behauptung ist im Allgemeinen vage und oft mit unangebrachten Übertreibungen behaftet, die eine unangenehme Tendenz zu Vorurteilen gegenüber Personen, die Drogen nehmen, Menschen ausländischer Herkunft, Jugendlichen und „Andersartigkeit“ im Allgemeinen widerspiegeln. Gleichwohl zeigen die Erfahrungen mit einigen bahnbrechenden Modellen zur Regulierung von Cannabis, Alkohol und Tabak, dass echte Probleme entstehen können, wenn Länder, die aneinandergrenzen, unterschiedliche Regulierungsansätze für die Drogenmärkte wählen (insbesondere, wenn dieser Unterschied zwischen legal reguliert und verboten sehr deutlich ist).

Wenn man über dieses Problem nachdenkt, ist es zunächst wichtig, das wahrscheinliche Ausmaß der potenziellen Herausforderungen ins richtige Verhältnis zu setzen. Cannabis ist in den meisten Ländern bereits billig und leicht über den illegalen Markt erhältlich. Daher würden nur relativ wenige Personen, die Cannabis gebrauchen, erhebliche Ressourcen aufwenden, um in benachbarte Länder zu reisen, geschweige denn weiter weg, nur um Cannabis zu kaufen oder gebrauchen zu können. Die Erfahrungen aus den Niederlanden zeigen, dass es sich bei denjenigen, die es tun, um zwei recht unterschiedliche Gruppen mit unterschiedlichen einhergehenden Herausforderungen handelt.

Die erste Gruppe sind diejenigen, die sich v. a. in Amsterdam von den Cannabis-Coffeeshops angezogen fühlen. Für diese Gruppe ist an sich nicht der Zugang zu Cannabis die Attraktion – es handelt sich vorwiegend um Menschen, die bereits Cannabis gebrauchen und zu Hause Zugang zu der Droge haben. Es geht hier vielmehr um die Neuheit der Coffeeshops selbst (für diejenigen, die noch nie ein Angebot an Cannabisprodukten erlebt haben, die legal in einem lizenzierten Lokal erhältlich sind) – insbesondere im Kontext einer lebendigen und schönen europäischen Hauptstadt. Erhebungen zufolge besucht etwa jeder dritte Besucher Amsterdams während seines Aufenthalts einen Coffeeshop und etwa jeder sechste besucht die Stadt konkret wegen der Coffeeshops.¹ Die Frage ist also: Was sind die Kosten und Nutzen dieses „Cannabistourismus“?

Der Hauptkostenpunkt ist das Potenzial für soziale Belästigung. Allerdings sind die Probleme unter diesen Besuchern marginal und die Probleme, die auftreten, beschränken sich weitgehend auf ein relativ begrenztes und überschaubares Gebiet im und um das Rotlichtviertel der Stadt. Die meisten Probleme stehen eher im Zusammenhang mit Alkoholgebrauch als mit Cannabisgebrauch. Menschen, die Cannabis gebrauchen, sind selten gewalttätig und diese „Cannabistouristen“ (wenn man sie wirklich so nennen will) sind nur vorübergehende Besucher, die höchstens für ein paar Tage bleiben.

Der offensichtliche Vorteil eines solchen Tourismus sind höhere Einnahmen, nicht nur für die Coffeeshops, sondern auch für die Hotels, Geschäfte, Restaurants und andere Unternehmen, die die lokale Tourismuswirtschaft ausmachen. Dies ist ein erheblicher Vorteil und erklärt, warum sich die Amsterdamer Behörden gegen die Einführung der „Wietpas“-Regelung (siehe unten) gewehrt haben. Für sie ist der Cannabistourismus kein Problem, sondern ein Nettonutzen. Ein Vergleich mit ähnlichen Formen des legalen „Drogentourismus“, wie Besichtigungen der berühmten Amsterdamer Heineken-Bierfabrik, schottischen Whisky-Destillieren, Weingütern in Frankreich oder im Napa Valley, lässt sich leicht ziehen. Die Tourismusverbände werben in der Tat regelmäßig für Städte auf der

1 Amsterdam Tourism and Convention Board (2012) Amsterdam Visitors Survey 2012.

Grundlage der dortigen Trinkhallen. Auch hier ist nicht die Droge selbst der Hauptanziehungspunkt (die Leute können Heineken oder kalifornische Weine in ihrem örtlichen Supermarkt kaufen, genauso wie Coffeeshop-Touristen Cannabis an ihrer örtlichen Straßenecke kaufen können), sondern vielmehr das kulturelle Umfeld.

Die zweite und potenziell problematischere Form des Cannabis-„Tourismus“ betrifft diejenigen, die die Grenzen zwischen den Ländern, in denen Cannabis verboten ist, und den Ländern, in denen es legalisiert ist, nur zum Zweck der Beschaffung der Droge überschreiten. Die Niederlande sind ebenfalls ein gutes Beispiel für dieses Phänomen, da einige Käufer aus den Nachbarländern (v. a. aus Belgien, Deutschland und Frankreich) kommen, um in den Coffeeshops Cannabis zu kaufen und dann nach Hause zurückzukehren. Dieser Prozess wurde durch das Wesen der Europäischen Union erleichtert, da der freie Verkehr zwischen den Ländern dazu führt, dass reduzierte oder keine Grenzkontrollen bestehen.

Auch hier muss das Ausmaß des Problems ins Verhältnis gesetzt werden. Der Vorteil, Cannabis in einem niederländischen Coffeeshop und nicht auf einem lokalen illegalen Markt in Belgien oder Deutschland kaufen zu können, hat seine Grenzen: Die Leute sind eher begrenzt bereit, so weit zu reisen, vor allem angesichts der Verkaufsobergrenzen (5 Gramm) pro Ladengeschäft. Das Phänomen beschränkt sich daher weitgehend auf die niederländischen Städte mit Coffeeshops in Grenznähe, wie Maastricht. Das Gebiet, aus dem ausländische Touristen kommen, erstreckt sich nicht weit über das europäische Festland hinaus. Die gleiche Analyse kann auf die legalen Märkte in den USA angewandt werden, wenngleich sich in einigen Staaten, die die Legalisierung von Cannabis vorantreiben, ein separates, verwandtes Problem beim Versand von Cannabis per Post ergeben hat (siehe unten).

Auch die Probleme, die für diese Städte entstanden sind, sollten nicht überbewertet werden. In einigen Fällen waren die Beschwerden eher geringfügig, wie ein Mangel an Parkplätzen in der Stadt oder im Stadtzentrum aufgrund einer hohen Anzahl von Coffeeshop-Besuchern. Es gab auch Probleme mit einigen hartnäckigen, nicht

lizenziierten Anbietern, die Verkaufschancen witterten und sich auf diese Orte konzentrierten, um an ausländische Besucher auerhalb des Coffeeshop-Systems zu verkaufen, bspw. auf den Rastplätzen an den Hauptstraen zwischen der Grenze und den Coffeeshops in den jeweiligen Städten. Trotz des Geldes, das diese Besucher durch den Verkauf in den Coffeeshops in die Wirtschaft einbringen, verringert die Tatsache, dass sie meist nur Cannabis kaufen und dann wieder abreisen, den lokalen wirtschaftlichen Nutzen (im Vergleich zu den konventionelleren Formen des Tourismus).

Als Reaktion auf dieses Problem führte die niederländische Regierung die „Wietpas“-Regelung ein, wonach der Zugang zu Coffeeshops auf Einwohner der Niederlande beschränkt werden sollte. Nicht alle Städte, in denen es Coffeeshops gibt, haben diese Politik umgesetzt – v. a. Amsterdam hat sich dagegen entschieden. Dort, wo die Regelung umgesetzt und die Gesamtzahl der Besucher, die Cannabis kaufen wollten, zurückgegangen ist, gab es vermehrt soziale Reibungen wegen Straendealerei, die entstand, um Besucher zu versorgen, die keinen Zugang mehr zu den Coffeeshops hatten. Ein Teil des Problems mit dem Wietpas (abgesehen von der offenkundig politischen Dimension des Entscheidungsprozesses) liegt darin, dass es sich um einen Versuch handelte, eine „Lösung“ für einen bereits gut etablierten Markt zu entwickeln. Anstatt den Markt zu beseitigen, wurde er weitgehend von lizenzierten und besteuerten Geschäftsräumen auf nicht lizenzierte Straenmarkte verlagert.

Die Stadt Venlo im Süden der Niederlande hat stattdessen beschlossen, einige Coffeeshops näher an die Grenze zu verlegen und sie in einem weniger dicht besiedelten Gebiet unterzubringen. Dadurch wurde die durch Drogentouristen verursachte Belästigung erheblich reduziert. In einigen Amsterdamer Stadtvierteln beschäftigen die Coffeeshops Mitarbeitende damit, Störungen der Öffentlichkeit in der Umgebung zu minimieren.

Im Gegensatz dazu ist es unwahrscheinlich, dass das uruguayische Modell der Cannabisregulierung solche Probleme aufkommen lässt. Durch die Durchsetzung einer Beschränkung des Cannabisverkaufs von vornherein auf die Einwohner, wurde die Erwartung von

ausländischen Besuchern verringert, dass sie Zugang zu dem neuen legalen Markt haben werden. Das bedeutet, dass die bereits bestehende Nachfrage weniger auf eine andere Quelle ausweicht. Überdies ist ein System der rationierten Verfügbarkeit über zugelassene Apotheken viel funktioneller und für potenzielle Besucher weniger attraktiv als das niederländische Coffeeshop-System. Die legale Regulierung in Kanada scheint auch nicht zu einem großen Cannabistourismus aus den USA geführt zu haben – obwohl die Zahl der in Kanada registrierten Einfuhrverstöße nach der Legalisierung sogar zugenommen hat. Die Statistiker führen dies auf die Tatsache zurück, dass viele Bürger die Gesetze missverstanden haben und dachten, dass der Kauf von Cannabis in den USA sowie die Einfuhr nach Kanada legal seien² (die Hälfte der US-Grenzstaaten – und es werden immer mehr – sind jetzt ebenfalls Gebiete, in denen Cannabis legal ist).

Das Ausmaß der Probleme in Bezug auf den Cannabistourismus zwischen den Bundesstaaten in den USA ist noch nicht gänzlich erkennbar. Klar ist, dass dies eine größere Herausforderung darstellt als der Cannabistourismus über die Landesgrenzen hinweg. Es gibt nicht nur eine größere Bevölkerung in der Grenznähe und relativ wenige Grenzkontrollen zwischen den Staaten, sondern auch den Zugang zu den Märkten für Nichtansässige. Die Verkäufe in Colorado an nichtansässige Personen waren ursprünglich auf eine geringere Menge beschränkt als an ansässige Personen, doch wurde die Freigrenze inzwischen auf eine Unze pro Kauf angeglichen. Das deutet darauf hin, dass die Behörden dies nicht als großes Problem betrachten.

Die Zahl der dem El Paso Intelligence Center gemeldeten Beschlagnahmen von Cannabis aus Colorado, das aus dem Bundesstaat umgeleitet wurde, stieg 2014 und 2015 nach der Einführung des legalen nichtmedizinischen Marktes an. Die gemeldeten Beschlagnahmen haben sich innerhalb von zwei Jahren nach der Öffnung der legalen Märkte mehr als verdoppelt, sind dann

2 Statistics Canada (2020) Table 3: Police-reported crime for selected drug offences, Canada, 2018 and 2019.
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2020001/article/00010/tbl1/tbl03-eng.htm>

aber 2016 und 2017 wieder zurückgegangen. Wie viele Trends im Zusammenhang mit der Legalisierung kann dies zum Teil darauf zurückgeführt werden, dass die Attraktion der neuen legalen Märkte etwas nachlässt (und die Beschlagnahmungsstatistiken können auch Veränderungen in der Durchsetzungspraxis ebenso widerspiegeln wie Veränderungen auf dem Markt). Es könnte jedoch auch mit den allgemeinen Trends der Cannabisreform in anderen Teilen des Landes zusammenhängen. Colorado stellt inzwischen in Bezug auf seine Cannabispolitik weniger einen Ausreißer dar. Es überrascht nicht, dass die überwiegende Mehrheit der Beschlagnahmungen in jedem Jahr aus den Nachbarstaaten Kansas und Nebraska gemeldet werden, wobei sich allerdings die Art der beschlagnahmten Cannabisprodukte im Laufe der Zeit geändert hat.³

Beschlagnahmungen von Cannabis aus Colorado außerhalb des Staates, nach Produktart, 2010–2017

Jahr	Getrocknetes Cannabiskraut	Konzentrate	Edibles	Andere	Gesamtzahl der Beschlagnahmungen
2010	216	9	0	0	225
2011	299	24	0	3	326
2012	257	26	2	1	286
2013	265	38	4	2	309
2014	373	86	9	0	468
2015	503	160	103	2	768
2016	444	129	97	3	673
2017	351	157	100	0	608

Quelle: Colorado Information Analysis Center⁴

Ein größeres Problem in Colorado scheint die Abzweigung von Drogen über den Weg der Post zu sein. Im Gegensatz zu den vom El Paso Intelligence Center gemeldeten Beschlagnahmungen (siehe oben), sind diese bei der Post seit der Legalisierung mit über 1.000

³ Colorado Division of Criminal Justice (2018) Impacts of Marijuana Legalization in Colorado: A Report Pursuant to Senate Bill 13–283, p60–61. http://cdpsdocs.state.co.us/ors/docs/reports/2018-SB13-283_Rpt.pdf.

⁴ Berichtet in: Colorado Division of Criminal Justice (2018) Impacts of Marijuana Legalization in Colorado: A Report Pursuant to Senate Bill 13–283, S. 60–61. http://cdpsdocs.state.co.us/ors/docs/reports/2018-SB13-283_Rpt.pdf.

Paketen und 2.000 Pfund (ca. 907 kg) im Jahr 2017 (gegenüber 207 und 493 Pfund im Jahr 2013) jedes Jahr weiter angestiegen. Die Zahl der Beschlagnahmungen auf dem Postweg ist jedoch schon vor der Legalisierung deutlich angestiegen: Im Jahr 2010 wurden nur 15 Pakete beschlagnahmt, im Jahr 2013 waren es 14 Mal mehr, was darauf hindeutet, dass dieser Trend bereits vor dem regulierten nichtmedizinischen Markt bestand.⁵ Die Nutzung des Postdienstes für die Verteilung von Drogen ist nicht neu und keineswegs nur bei legal hergestellten Produkten der Fall. Es ist weder klar, wie viel von diesem Aufwärtstrend auf eine verbesserte Technologie, Wissen oder Möglichkeiten zurückzuführen ist, noch wie viel Cannabis ursprünglich von Besuchern zuvor auf den legalen Märkten gekauft wurde.

Die Postumleitung von legalen Märkten scheint innerhalb der US-Bundesstaaten ein viel größeres Problem zu sein als über die Landesgrenzen hinweg. Zwar müssen sich die Länder, die den Handel legalisieren, mit diesem Thema befassen, doch wird es entweder um den persönlichen Gebrauch gehen (in diesem Fall ist es nur von untergeordneter Bedeutung) oder es wird sich für Einzelpersonen, die Produkte weiterverkaufen, nur dann lohnen, wenn die Preise auf dem legalen Markt deutlich unter den Preisen auf den illegalen Märkten im Zielland liegen (einschließlich Einpreisung der Versandkosten, des Risikos der Beschlagnahmung und unter Berücksichtigung einer Gewinnspanne).

Daher sind zwar längerfristig auf beiden Seiten der Grenze gesetzliche Regelungen erforderlich, doch kann eine politische Preisregulierung dazu beitragen, die Wahrscheinlichkeit von Abzweigungen kurzfristig zu verringern.

Probleme mit der Abzweigung von Alkohol werden seit Langem an den Grenzen zwischen Ländern mit und ohne Alkoholverbot beobachtet und die Realität zeigt, dass relativ wenig getan werden kann, um sie zu verringern. Die Abwägung der Vor- und Nachteile der Überlegung, die Zollbeamten an den Grenzen anzuweisen, immer

⁵ Siehe vorherige Fußnote, S. 62.

härter durchzugreifen, fällt nicht besser aus als seit jeher bei der Bekämpfung der illegalen Drogenmärkte. Es wäre teuer, die Erfolge wären bestenfalls marginal und es gäbe etliche negative Effekte, vor allem die kontraproduktive Verschärfung der Kriminalisierung von Nutzern und Käufern kleiner Mengen. An den Grenzen der US-amerikanischen Staaten oder innerhalb der EU würde eine Verschärfung zudem eine dramatische Veränderung der derzeit sehr offenen Grenzen – mit weitreichenden kulturellen und wirtschaftlichen Konsequenzen – nach sich ziehen.

Das Einführen von Obergrenzen für den Verkauf pro Person auf kleine Mengen für den persönlichen Gebrauch könnte das Problem abmildern. Ebenso der alleinige Verkauf an Einwohner oder Mitglieder eines Anbauclubs könnten helfen, wenn solche Maßnahmen anfangs (selbst wenn nur für eine begrenzte Zeit) eingeführt werden. Wie Uruguay plante auch Luxemburg diese Vorsichtsmaßnahme auf dem Weg zum ersten EU-Land, in dem der Verkauf von nichtmedizinischem Cannabis formal legalisiert werden sollte. Bei diesen Optionen ist jedoch Vorsicht geboten: Jedes Modell, das den Zugang zum legalen Markt in einer zu willkürlichen Weise einschränkt, wird wahrscheinlich parallele, illegale Märkte fördern, die die Lücke zusammen mit allen damit einhergehenden negativen Folgen füllen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der „Cannabistourismus“ und die damit verbundenen Abzweigungsaktivitäten ein verhältnismäßig geringes Problem darstellen, welches jedoch unvermeidlich ist, solange die Cannabisprohibition in einigen Ländern fortbesteht. Die offensichtliche Lösung, das „Wundermittel“, ist hierbei natürlich die Legalisierung und Regulierung auf beiden Seiten der Grenze. Bis es so weit ist, wird ein gewisses Maß an pragmatischer Toleranz in Verbindung mit grenzüberschreitender Koordinierung und einer intelligenten Regulierung der aufstrebenden Märkte dazu beitragen, etwaige Probleme zu reduzieren.

g Cannabis und die Drogenübereinkommen der Vereinten Nationen

Herausforderungen

- Eine Auseinandersetzung mit den politischen und verfahrenstechnischen Dilemmata bei der Reform zur zweckdienlichen Gestaltung des veralteten, unflexiblen und kontraproduktiven internationalen Drogenkontrollsystems
- Abwägung der Vor- und Nachteile verschiedener Strategien im Kontext der innen- und geopolitischen Prioritäten der einzelnen Länder
- Entwurf eines neuen internationalen Systems, das auf den UN-Kernprinzipien Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte beruht und flexibel genug ist, um nationale Reformen zuzulassen; das in der Lage ist, den internationalen Handel und die Interessen von Unternehmen zu regulieren, um unter anderem Sicherheit, Jugendschutz und Arbeitsrechte zu gewährleisten; das in der Lage ist, nationale Anliegen und Prioritäten mit der Verantwortung gegenüber Nachbarländern abzuwägen
- Verhandlungen in einer höchst unterschiedlichen politischen Landschaft, in der einige Mitglieder der internationalen Gemeinschaft an strafenden Verboten festhalten, während andere bereit (und in der Lage) sind, alternative Regulierungsmodelle zu erörtern
- Wenn auf nationaler Ebene, bevor der internationale Rahmen reformiert ist, einseitige oder kollektive Reformen der Cannabisgesetze ergriffen werden: Ermittlung der potenziellen politischen Risiken (und der Möglichkeiten zu ihrer Abmilderung) sowie der sorgfältigen rechtlichen Analyse, eindeutigen und transparenten Ziele und Begründungen, die erforderlich sein werden

Analyse

- Die internationale Cannabiskontrolle ist von der unüberlegten Entscheidung, die Droge, um das Jahr 1900, in ein internationales Drogenkontrollsystem aufzunehmen, geprägt. Dahinter standen mehrere politische Absichten, die weitgehend nichts mit einem

angemessenen Verständnis von Cannabis und dessen Gebrauch zu tun hatten. Infolgedessen stimmten viele Länder aufgrund fehlender Erfahrungen und Informationen dem System zu, auch wenn sie in ihren Staaten zu dieser Zeit keine Probleme mit Cannabis hatten.

- Um der Realität gerecht zu werden, muss der internationale Rahmen der Cannabiskontrolle, basierend auf Fakten, reformiert werden. Das langfristige und kontraproduktive Scheitern von Verboten sowie expandierende globale Cannabismärkte und die Entwicklung tatsächlicher oder faktischer Regulierungsmodelle in immer mehr National- und Bundesstaaten bzw. -ländern, bezeugen, wie dringend eine Reform des Systems erforderlich ist.
- Um den Handel und rechtliche Fragen, die sich mit der neuen Regulierung ergeben werden, zu überwachen, braucht es weiterhin ein internationales Kontrollsystem. Das internationale System muss reformiert werden, damit einzelne oder mehrere Staaten ausreichend Flexibilität bei der Erprobung verschiedener Regulierungsmodelle haben.
- Es gibt verschiedene formale Mechanismen, mit denen die Drogenkonventionen reformiert werden können: Sie können formal geändert, ergänzt oder aufgehoben werden; sie können in Vergessenheit geraten und nicht mehr verwendet werden; und/oder sie können durch neue Verträge abgelöst werden
- Cannabisreformen und andere weitreichende systemweite Reformen müssen von einer oder mehreren Gruppen gleichgesinnter Staaten, die gemeinsam auf Veränderung drängen, vorangetrieben werden; das „Pathways“-Szenario der Organization of American States bietet eine realistische Vorlage dafür, wie dies ablaufen könnte
- Maßnahmen, die in Staaten getroffen werden, stellen bereits eine Herausforderung für das UN-Drogenkontrollsystem dar und forcieren die Debatte über die Reform auf multilateraler Ebene.
- Wenn die Staaten über die im Rahmen der Verträge zulässigen „leichten Abweichungen“ hinausgehen wollen – wie die Entkriminalisierung des Besitzes (und möglicherweise des Eigenanbaus und der Anbauclubs) – gibt es eine Reihe von Mechanismen, mit denen der Vertragsrahmen erneuert werden kann:

- Änderungen an den Verträgen sind zulässig, erfordern aber in der Regel einen Konsens – was den prohibitionistischen Mitgliedstaaten ein unmittelbar wirksames Vetorecht bei den notwendigen Reformen einräumt.
- Die Verträge können auch angepasst werden. Auf Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) können einzelne Substanzen durch Abstimmung der Suchtstoffkommission (CND) neu eingestuft (oder ganz aus den Verträgen gestrichen) werden.
- Das Vertragsrecht erlaubt es Gruppen von Staaten, diese Verträge untereinander anzupassen – wobei jene Staaten, welche sich nicht an der gemeinsamen Anpassung beteiligen, an die ursprünglichen Vertragsverpflichtungen gebunden bleiben. Eine solche Vertragsanpassung „inter se“ ist eine wenig erforschte Strategie, die jedoch einen möglichen Weg nach vorne für gleichgesinnte Reformstaaten bietet, wenn ihre Anliegen keinen breiten Konsens finden können
- Aus rechtlicher Sicht ist es für die einzelnen Staaten am einfachsten, aus den Verträgen auszutreten – aber dies würde wahrscheinlich erhebliche politische Kosten verursachen und könnte auch als Untergrabung des Vertragssystems und des Völkerrechts im Allgemeinen angesehen werden
- Alternativ können Staaten aus den Übereinkommen austreten und mit einem Vorbehalt zu den Artikeln, die ein Cannabisverbot vorschreiben, sofort wieder beitreten. Einige Staaten haben Vorbehalte zu Artikeln innerhalb der Drogenübereinkommen. Ein konkretes Beispiel dafür ist Boliviens jüngste Kündigung und der unmittelbare erneute Beitritt mit einem Vorbehalt zur traditionellen Verwendung von Koka.
- Die Herausforderungen dieser Strategien können dazu führen, dass sich Staaten unter Nichteinhaltung der Verträge dazu entschließen, innerstaatliche Reformen durchzuführen, wie dies bei den USA, Uruguay und Kanada der Fall war. Dies bringt einige neue Herausforderungen für die Lösung der dadurch entstehenden politischen Spannungen mit sich.
- Die offene Nichteinhaltung internationaler rechtlicher Verpflichtungen ist zwar unerwünscht, doch nützt es dem System nicht, wenn die Staaten dogmatisch an den dysfunktionalen Gesetzen festhalten – stattdessen sollten diese in Frage gestellt werden.

Empfehlungen

- Staaten, die eine legale Regulierung von Cannabis in Erwägung ziehen, müssen die rechtlichen und politischen Vor- und Nachteile der verschiedenen Strategien im Kontext ihrer eigenen innen- und geopolitischen Prioritäten abwägen. Die politische Landschaft in dieser Debatte verändert sich rapide.
- Zur Lösung der Differenzen, die zwischen dem Reformbedarf und den Vertragsverpflichtungen im Rahmen eines veralteten und schlecht funktionierenden Systems bestehen, müssen Staaten einen Dialog auf hoher Ebene fördern; sie sollten die Etablierung eines beratenden Fachgremiums unterstützen, formale Mechanismen zur Vertragsreform prüfen (die den Dialog anregen werden, selbst wenn sie erfolglos bleiben) und informelle Dialoge mit gleichgesinnten Staaten führen.
- Einseitige Reformen innerhalb eines Staates oder Reformen zwischen mehreren Staaten sind erstrebenswert, sollten aber parallel zu multilateralen Dialogen und Reformprozessen verlaufen; dies zeugt von dem klaren Willen, bevorstehende Herausforderungen zu bewältigen.
- Wenn ein Staat den Vertragsrahmen aufgrund von nationalen Reformen vorübergehend nicht einhalten kann, sollten die damit verbundenen Herausforderungen minimiert werden:
 - Anerkennung einer vorübergehenden „respektvollen“ oder „prinzipientreuen“ Nichteinhaltung und Begründung dieser Nichteinhaltung mit der Gesundheit und dem Wohlergehen der Bevölkerung, analog zu weitergehenden Verpflichtungen der UN-Charta
 - Vermeidung von Ausweichmanövern oder Leugnung der Nichteinhaltung durch zweifelhafte rechtliche Begründungen
 - Aktive Förderung der multilateralen Debatte und der Reformbemühungen parallel zu innerstaatlichen Reformen
 - Einführung eines Modells zur Regulierung von Cannabis, welches die Öffentliche Gesundheit und das Wohlergehen der Bevölkerung eindeutig in den Mittelpunkt stellt, einer nationalen Behörde unterstellt ist und die negativen Auswirkungen auf die Nachbarstaaten minimiert

- Gewährleistung eines Rahmens für eine umfassende Überwachung und Evaluation mit regelmäßiger Berichterstattung an die nationalen Gesetzgeber und die relevanten UN-Organisationen und Interessengruppen
- Gewährleistung, dass alle Reformbemühungen und der hochrangige Dialog durch gemeinsames Handeln gleich gesinnter Reformstaaten erleichtert werden und diese gemeinsam koordiniert anstatt isoliert arbeiten

Einleitung

Das internationale Drogenkontrollsystem in Form der drei Drogenkonventionen der Vereinten Nationen (UN) (von 1961, 1971 und 1988) und die damit verbundenen UN-Organisationen sind eine Herausforderung für jedes Land oder jede Region, die über regulierte Cannabismärkte diskutieren. Die Konventionen verkörpern einen Konsens, der seit Langem besteht und die gesetzliche Regulierung von Cannabismärkten zu anderen als medizinischen und wissenschaftlichen Zwecken ausdrücklich untersagt.

Da die Entwicklungen in der Cannabispolitik diesen Konsens zunehmend geschwächt haben (wobei die jüngsten Legalisierungen in Uruguay, Kanada und den US-Bundesstaaten einen entscheidenden Bruch darstellen), stellt sich die Frage, wie die Staaten den Herausforderungen der Verträge begegnen sollten. In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Strategien für multilaterale Reformen sowie Strategien für unilaterale Maßnahmen einzelner Staaten und kollektive Maßnahmen mehrerer Staaten dargelegt.

Dass die dem Drogenübereinkommen zugrunde liegenden prohibitionistischen Grundsätze angefochten werden, ist ein relativ neues Phänomen. Daher bestehen nach wie vor erhebliche Unsicherheiten in Bezug auf die rechtlichen Aspekte und die politischen Nachwirkungen einiger Maßnahmen. Jedes Land oder jede Gruppe von Ländern, die sich mit diesem Thema befasst, muss die Vor- und Nachteile der verschiedenen Strategien im Rahmen ihrer eigenen innen- und geopolitischen Prioritäten abwägen.

Es besteht ein offensichtliches Spannungsverhältnis zwischen der Achtung des Völkerrechts sowie der Erhaltung eines umfassenden, auf Konsens beruhenden Vertragssystems und der Notwendigkeit, eine gescheiterte Rechtsstruktur so infrage zu stellen, dass der Konsens unweigerlich untergraben wird. Es gibt keine einfache Lösung für dieses Problem. Veränderungen werden unvermeidbare politische und diplomatische Auseinandersetzungen mit sich bringen, die die meisten vermeiden möchten. Immer mehr Länder haben jedoch die Kosten eines Verbots gegenüber den Vorteilen einer legalen Regulierung abgewogen und sind bereit, die politischen Kosten für eine Änderung der Strategie in Kauf zu nehmen (auch wenn diese Kosten mit der zunehmenden Zahl von Ländern, die sich für Reformen entscheiden, rasch sinken).

Es ist wichtig zu betonen, dass kein Gesetz in Stein gemeißelt ist und alle Verträge Mechanismen zur Reform enthalten. Die Fähigkeit, Gesetze zu reformieren, ist der Schlüssel zur Aufrechterhaltung ihrer Lebensfähigkeit, Relevanz und Wirksamkeit. Ein Reformprozess, dessen Ziel es ist, den Ländern mehr Spielraum bei der Abwägung von Alternativen zur Prohibition einzuräumen, ist unerlässlich, wenn das internationale Drogenkontrollsystem bestehen und auch in Zukunft zweckdienlich gestaltet sein soll.

Hintergrund des internationalen Cannabisverbots

Aus der Geschichte, wie Cannabis in das internationale Drogenkontrollsystem aufgenommen wurde, können wichtige Lehren für die zukünftige Entwicklung der Politik gezogen werden. Der Cannabisgebrauch um die Jahrhundertwende ist kaum mit der heutigen weltweiten Verbreitung der Droge vergleichbar. Dementsprechend waren das Wissen über Cannabis sowie die politische Debatte regional begrenzt. Der Umgang mit den aufstrebenden Märkten für opiat- und kokainhaltige Produkte war ein damals dringenderes Anliegen und beherrschte die internationale Debatte (die bald im Rahmen des Völkerbundes – dem Vorläufer der Vereinten Nationen – formalisiert werden sollte). Im Rahmen der Internationalen Opiumkonvention von 1912 in Den Haag wurde

Cannabis nur auf Druck einer kleinen Anzahl von Ländern diskutiert. Der Grund waren die Bedenken hinsichtlich der nordafrikanischen Cannabismärkte, allen voran auf Initiative von Ägypten.

Während diese ersten Bemühungen nicht zur internationalen Kontrolle von Cannabis führten, wurde das Thema auf der Internationalen Opiumkonvention von 1924 in Genf auf Drängen Südafrikas wieder aufgegriffen. Dort hatte man in den 1870er-Jahren Cannabis (oder „Dagga“) unter indischen Migranten verboten und das Verbot im Jahr 1922 auf das gesamte Land ausgedehnt.

In diesem Zeitraum gab es weltweit eine Vielzahl von politischen Reaktionen auf Cannabis. Dazu gehörten frühe Experimente mit Verboten in und um Ägypten¹ sowie frühe Regulierungen der legalen Märkte in Indien, Marokko und Tunesien. Im Zusammenhang mit den Erfahrungen in Indien gab es auch eine bemerkenswert detaillierte und nuancierte politische Analyse in Form des siebenbändigen, 3.281 Seiten umfassenden Berichts der *Indian Hemp Drugs Commission* aus dem Jahr 1895. Dieser Bericht wurde vom britischen Parlament in Auftrag gegeben. Vor dem Hintergrund, dass deren Empfehlungen bereits vor 125 Jahren verfasst wurden, ist es erstaunlich, wie stark sich viele davon mit den Prinzipien, die in diesem Buch dargelegt sind, decken:

1. In Anbetracht ihrer festgestellten Wirkungen, der weitverbreiteten Gewohnheit, sie zu konsumieren, der sozialen und religiösen Verbundenheit und weil ein Verbot die Nutzer eventuell dazu veranlasst, zu anderen Stimulanzien oder Betäubungsmitteln zu greifen, die möglicherweise schädlicher sind, ist ein völliges Verbot des Anbaus der Hanfpflanze zur Kultivierung von Betäubungsmitteln sowie der Herstellung, des Verkaufs oder des Gebrauchs der aus ihr gewonnenen Drogen, weder notwendig noch zweckdienlich.

¹ Das vielleicht erste Cannabisverbot mit Bestrafung war eine dreimonatige Haftstrafe, die Napoleon im Jahr 1800 nach seinem Einmarsch in Ägypten gegen seine Soldaten verhängte, weil er befürchtete, dass der Gebrauch den Kampfegeist schwächen würde. Der Anbau, die Einfuhr und der Gebrauch von „Haschisch“ wurden 1868 in Ägypten und einigen benachbarten Ländern, in denen der Cannabisgebrauch ebenfalls weiter verbreitet war, darunter Griechenland im Jahr 1890, verboten.

2. Die empfohlene Politik verkörpert Kontrolle und Beschränkung, und zielt damit darauf ab, den übermäßigen Gebrauch zu verhindern und auf einen maßvollen Gebrauch innerhalb angemessener Grenzen zu begrenzen
3. Folgende Methoden sind erforderlich, um dieses Ziel zu erreichen:
 - a eine angemessene Besteuerung
 - b Verbot des Anbaus, außer mit Lizenz, sowie Zentralisierung des Anbaus
 - c Die Zahl der Geschäfte begrenzen
 - d Obergrenzen für den legalen Besitz ... die Grenze des legalen Besitzes [von Ganja und Charas] oder jeglicher Zubereitung oder Mischung davon [wäre] 5 Tolas (ungefähr 60 Gramm), Bhang, oder jegliche Zubereitung oder Mischung davon, ein Viertel eines Ser (Liters)²

Die sorgfältige Analyse der Indian Hemp Commission fand jedoch keinen Eingang in die Verhandlungen der Genfer Opiumkonvention von 1924 und wurde nicht einmal vom britischen Vertreter erwähnt. Die Diskussionen wurden stattdessen von einem strenggläubigen ägyptischen Delegierten vorangetrieben. Er behauptete, Cannabis sei „mindestens so schädlich wie Opium, wenn nicht sogar noch schädlicher“, und dass „der Anteil der Fälle psychischer Erkrankungen [in Ägypten], die auf den Gebrauch von Haschisch zurückzuführen sind, zwischen 30 und 60 % schwankt“. Würde Haschisch nicht neben Opium und Kokain in die Liste der kontrollierten Drogen aufgenommen, würde es „zu einer schrecklichen Bedrohung für die ganze Welt werden“³, erklärte er.

Seine hitzige Rhetorik erregte die Gemüter der anderen Delegierten, auch wenn sie mit der Droge wenig oder gar nicht vertraut waren. Während der ägyptische Vorstoß für ein vollständiges Verbot

2 Der Begriff „Ganja“ bezeichnet Cannabis; „Charas“ ist eine Art Cannabisbharz; und weniger potentes „Bhang“ ist eine Zubereitung aus Cannabisblättern und -blütenköpfen, die in der Regel getrunken wird.

3 UNODC (2009) A century of international drug control pp.54–55.
www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf

verhindert wurde (v. a. dank der Bemühungen des Vereinigten Königreichs, den Niederlanden und Indiens), wurden die ersten internationalen Cannabiskontrollen (ein Verbot der Ausfuhr in Länder, in denen die Droge illegal war) schließlich in die Internationale Opiumkonvention von 1925 aufgenommen.

In den 1920ern war Cannabis auch in den USA, im Zusammenhang mit der Feindseligkeit gegenüber mexikanischen Arbeitsmigranten und deren Gebrauch von „Marihuana“, zunehmend zu einem zentralen Gegenstand der politischen Debatte geworden. Verbunden mit der damaligen Zustimmung für prohibitionistische und abstinentenorientierte Gesinnungen, verstärkte diese Fremdenfeindlichkeit den Druck auf ein zunächst bundesstaatliches, dann bundesweites und schließlich internationales Verbot im Jahr 1937 bzw. 1961.

Das politische Schicksal der internationalen Cannabiskontrolle war praktisch besiegelt, als die USA Mitte der 1930er-Jahre voll in das Geschehen eingriffen und ihre globale Vormachtstellung entschlossen einsetzten, um die gewünschte Prohibition durchzusetzen. Harry J. Anslinger, der das neu gegründete Federal Bureau of Narcotics von 1930 bis 1962 leitete, war eine zentrale Figur in dieser Debatte und sein politischer Ansatz spiegelt sich in der Sprache wider, die er oft öffentlich verwendete und die noch extremer war als die seiner ägyptischen Vorgänger. Im Jahr 1937 erklärte er in einer Anhörung vor dem Repräsentantenhaus Folgendes:

*„Die meisten Marihuana-Raucher sind N*gr*s, Hispanics, Jazzmusiker und Entertainer. Ihre satanische Musik wird von Marihuana angetrieben und wenn weiße Frauen Marihuana rauchen, trachten sie nach sexuellen Beziehungen mit N*gr*s, Entertainern und anderen. Es ist eine Droge, die Geisteskrankheit, Kriminalität und Tod verursacht – es ist die gewalttätigste Droge in der Geschichte der Menschheit“.⁴*

4 Zitiert in: Gerber, R. (2004) Legalizing Marijuana: Drug Policy Reform and Prohibition Politics, Greenwood Press, S. 9.

Nach dem Zweiten Weltkrieg etablierten die USA unter Anslingers Führung ihren hegemonialen Einfluss auf das entstehende internationale Drogenkontrollsystem der neuen Vereinten Nationen. Außerdem entwickelte sich in den 1950er-Jahren ein neues „Einheits-Übereinkommen“ zur offiziellen Etablierung der inzwischen zahlreichen internationalen Drogenkontrollabkommen. Übertriebene Darstellungen von Cannabis als Droge, die Kriminalität, Gewalt und Wahnsinn fördere, prägten die damalige Debatte. Verbreitet wurden diese Darstellungen von Anslinger und wichtigen Verbündeten, darunter dem einflussreichen Sekretär des Weltgesundheitsorganisation (WHO) Sachverständigenausschusses für suchtgefährdende Drogen, Pablo Osvaldo Wolff. In einem Pamphlet Wolffs heißt es, Cannabis „verwandelt Tausende von Menschen in nichts anderes als menschlichen Abschaum“, weshalb „dieses Laster um jeden Preis verhindert werden muss“. Cannabis wurde als „Unkraut des brutalen Verbrechens und der brennenden Hölle“ und als „vernichtender Dämon, der jetzt unser Land angreift“ bezeichnet.⁵

Es gab auch andere Stimmen, die diese Anti-Cannabis-Rhetorik infrage stellten. Insbesondere der La Guardia-Bericht von 1944⁶ (auf den das oben zitierte Wolff-Pamphlet eine Antwort gab) zeigte dies. New Yorks damaliger Bürgermeister, Fiorello La Guardia, hat diesen Bericht in Auftrag gegeben, um eine unparteiische wissenschaftliche Untersuchung des Cannabisgebrauchs in der Stadt, speziell unter Schwarzen Personen und Menschen lateinamerikanischer Abstammung, durchzuführen. Sie war das Ergebnis einer fünfjährigen Studie eines interdisziplinären Ausschusses, der sich aus Ärzten, Soziologen, Psychiatern, Pharmazeuten und städtischen Gesundheitsbeamten zusammensetzte. Der Ausschuss stellte viele der vorherrschenden Narrative über Cannabis und Sucht, Kriminalität und Gewalt infrage und stellte Folgendes fest:

5 Goode, E. (1970) *The Marijuana Smokers*, Basic Books, p231–32.
www.drugtext.org/The-Marijuana-Smokers/chapter-9-marijuana-crime-and-violence.html

6 LaGuardia, F. (1944) *The La Guardia Committee Report*, New York: USA. Zusammenfassung:
[www.drugtext.org/Table/LaGuardia-Committee-Report](https://rodneymarnett.net/PDF/LaGuardia%20Report%201944.pdf); Volltext: <https://rodneymarnett.net/PDF/LaGuardia%20Report%201944.pdf>

„Es [besteht] kein direkter Zusammenhang zwischen dem Begehen von Gewaltverbrechen und Marihuana ... Marihuana selbst hat keine spezifische stimulierende Wirkung in Bezug auf sexuelle Begierden.“

Außerdem:

„Der Gebrauch von Marihuana führt nicht zur Morphin-, Kokain- oder Heroinsucht.“

Aber die Wissenschaft und der Pragmatismus von Stimmen wie der Indian Hemp Commission and der La Guardia-Bericht, die sich auf eine objektivere, evidenzbasierte Analyse stützten, wurden nach und nach von den politischen Ideologien und der Agenda der USA und anderer Länder verdrängt und an den Rand gedrängt. Letzten Endes führte dies zum Erfolg der Prohibitionisten und Cannabis wurde neben Heroin und Kokain in das Einheits-Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1961 aufgenommen. Cannabis wurde kein medizinischer Nutzen, welcher die Risiken des schädlichen Gebrauchs aufwiegen würde, beigemessen und wurde dementsprechend in die strengste Liste I *und* die Liste IV aufgenommen. In letzterer werden noch zusätzliche Beschränkungen vorgesehen.

Gemäß dem Übereinkommen von 1961 wird eine Droge der Liste I auch in die Liste IV aufgenommen, wenn sie „besonders anfällig für Missbrauch ist und schädliche Wirkungen hervorruft ... [und] diese Anfälligkeit nicht durch wesentliche therapeutische Vorteile aufgewogen wird, die andere Stoffe als die in der Liste IV aufgeführten Drogen nicht aufweisen“. Die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen unterzeichnet haben, wurden aufgefordert, „die Erzeugung, die Herstellung, die Ausfuhr und die Einfuhr, den Handel, den Besitz oder den Gebrauch solcher Drogen zu verbieten, mit Ausnahme der Mengen, die ausschließlich für die medizinische oder wissenschaftliche Forschung erforderlich sind“.⁷

⁷ Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe der Vereinten Nationen, 1961.

Bemerkenswerterweise hat es bis ins Jahr 2019 gedauert, bis der für Drogenabhängigkeit zuständige Expertenausschuss der WHO (Expert Committee on Drug Dependence, ECDD) – das Gremium, das gemäß den Übereinkommen von 1961 und 1971 mit der wissenschaftlichen und medizinischen Überprüfung von Einstufungsvorschlägen beauftragt ist – eine formelle Überprüfung der Risiken und des Nutzens von Cannabis und seiner Einstufung im Rahmen der Übereinkommen vornahm.⁸ Wie der Ausschuss im Jahr 2014 feststellte, waren „Cannabis und Cannabisharz seit der Überprüfung durch den Gesundheitsausschuss des Völkerbundes im Jahr 1935 nicht mehr von einem Expertenausschuss wissenschaftlich überprüft“ worden.⁹

Nach 85 Jahren, in denen die Beweise für eine Einstufung von Cannabis fehlten, empfahl die ECDD-Überprüfung schließlich die Streichung von Cannabis und Cannabisharz aus Liste IV des Übereinkommens von 1961. Damit wurde der erhebliche medizinische Nutzen von Arzneimitteln auf Basis von Cannabis offiziell anerkannt. Diese Empfehlung wurde im Jahr 2020 in einer Abstimmung unter den 53 Mitgliedern der UN-Suchtstoffkommission (CND, Commission on Narcotic Drugs) knapp angenommen. Allerdings wurden viele andere, eher technische Empfehlungen (einschließlich der Verschiebung von THC aus dem Übereinkommen aus dem Jahr 1971 in das Übereinkommen aus dem Jahr 1961 und dem Hinzufügen einer Fußnote, die angibt, dass CBD-Produkte mit weniger als 0,2 % THC nicht der internationalen Kontrolle unterliegen) allesamt abgelehnt.¹⁰

Bemerkenswert war jedoch, dass der ECDD keine Empfehlung aussprach, Cannabis aus der Liste I zu streichen (auch nicht, es in eine weniger restriktive Liste zu verschieben oder ganz aus dem System zu streichen). Und das, obwohl die eigene wissenschaftliche Bewertung eindeutig zeigte, dass Cannabis nicht das gleiche Risiko wie

8 Walsh, J., Jelsma, M., Blickman, T., Bewley-Taylor, D. (2019) The WHO's First-Ever Critical Review of Cannabis, Washington Office on Latin America (WOLA), Transnational Institute (TNI), Global Drug Policy Observatory (GDPO). <https://www.tni.org/en/publication/the-whos-first-ever-critical-review-of-cannabis>.

9 WHO (2014) Cannabis and cannabis resin: Information Document, WHO Expert Committee on Drug Dependence, 36th Meeting, Geneva, 16-20 June 2014. <https://cdn.who.int/media/docs/default-source/controlled-substances/cannabis-and-cannabis-resin.pdf>

10 IDPC et al (2020) UN green lights medicinal cannabis but fails to challenge colonial legacy of its prohibition. <https://idpc.net/media/press-releases/2020/12/un-green-lights-medical-cannabis-but-fails-to-challenge-colonial-legacy-of-its-prohibition>.

andere Drogen der Liste I, bspw. Heroin und Kokain, birgt. Begründet wurde diese regelwidrige Entscheidung mit „der großen Anzahl an Problemen für die Öffentliche Gesundheit, welche sich aus dem Cannabisgebrauch und dem weltweiten Ausmaß dieser Probleme ergeben“.¹¹ Eigentlich wird zur Empfehlung der Aufnahme einer Droge in die Liste I oder II der „Ähnlichkeitsgrundsatz“ überprüft, d. h. ob die Droge „ein ähnliches Missbrauchspotenzial birgt und ähnliche schädliche Wirkungen hat, wie die Drogen der Liste I oder II“ oder ob sie in eine dieser Drogen (durch chemische Prozesse) „umgewandelt“ werden kann.¹²

Die Platzierung im oder Aufnahme in das Kontrollsystem sollte auf objektiven Risikobewertungen und nicht auf Prävalenzmessungen beruhen. Wie das Transnational Institute feststellt, lässt die Entscheidung „darauf schließen, dass die Konzipierung der Empfehlungen von den politischen Umständen und Konfliktscheu beeinflusst war, trotz der wissenschaftlich fundierten Analyse des ECDD“.¹³ Fast 100 Jahre nachdem die erste internationale Cannabiskontrolle im Rahmen des Internationalen Opiumabkommens aus dem Jahr 1925 eingeführt worden war, scheint die geopolitische Dynamik immer noch Vorrang vor objektiven wissenschaftlichen Erkenntnissen zu haben, wenn es um die Konzipierung der UN-Drogenpolitik geht.

Lehren und Aussichten

Eine wichtige Beobachtung im Prozess der ersten Einstufung von Cannabis ist, dass die überwiegende Mehrheit der Unterzeichnerstaaten dieser Konvention in den Jahrzehnten, in denen der prohibitionistische Rahmen formuliert wurde, wenig über den Cannabisgebrauch oder die Politik diesbezüglich wussten.

11 World Health Organization (2019) Annex 1 – Extract from the Report of the 41st Expert Committee on Drug Dependence: Cannabis and cannabis-related substances. https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/Annex_1_41_ECDD_recommendations_cannabis_22Jan19.pdf.

12 Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe der Vereinten Nationen, 1961, Artikel 3(3)(iii).

13 Transnational Institute (2020) The future of science-based cannabis scheduling NGO Statement for the Reconvened session of the 63rd Commission on Narcotic Drugs Agenda item 5. Implementation of the international drug control treaties. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_63Reconvened/statements/02Dec_part1/NGO_Transnational_Institute_Longer_Statement_CND_Reconvened_for_submission.pdf

Entweder akzeptierten sie das Narrativ der Befürwortenden eines absoluten Verbots oder verzichteten darauf, politisches Kapital zu investieren, um sich gegen das Ergebnis in einer Frage zu wehren, die zu diesem Zeitpunkt nur ein Randthema war. Es gab einige Meinungsverschiedenheiten (insbesondere aus Indien in Bezug auf „Bhang“, welches eine weniger potente Zubereitung aus Cannabisblättern ist), die jedoch nur einen geringen Einfluss auf einige Details des Übereinkommens hatten.¹⁴

Die politische Debatte, die zu einem weltweiten Verbot von Cannabis führte, fand fast vollständig hinter verschlossenen Türen statt; vor ca. 60 bis 100 Jahren und damals ähnelten die sozialen, politischen und kulturellen Umstände kaum unserer heutigen Lebensrealität. Das UN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) schätzt – sicherlich zurückhaltend –, dass weltweit jährlich bis zu 192 Millionen Menschen Cannabis konsumieren¹⁵, und zwar auch in vielen Teilen der Welt, in denen es vor dem Jahr 1961 kaum oder gar keinen Cannabisgebrauch gab.

Durch den Versuch, Cannabis auszurotten, haben sich zunehmend schwerwiegende „unbeabsichtigte“ negative Folgen ergeben¹⁶, die zeigen, dass die Cannabisprohibition langfristig gescheitert ist. Daher kann das politische Versagen, Alternativen zum Verbot zu erschließen, nicht mehr durch Ahnungslosigkeit entschuldigt werden. Um das internationale Drogenkontrollsystem zweckdienlich zu gestalten, muss es dringend reformiert und seine rechtlichen Instrumente müssen neu ausgehandelt werden. Selbst der Leiter des UNODC räumte im Jahr 2008 folgendes ein:

¹⁴ Interessanterweise führte das „Bhang“-Problem dazu, dass die Blätter und Samen der Cannabispflanze aus dem Übereinkommen von 1961 ausgeklammert wurden und sich das Verbot nur auf die blühenden Spitzen (oder Knospen bzw. „Buds“, wie sie heute üblicherweise genannt werden) bezieht. Dies eröffnet die – wenn auch etwas unpraktische – Möglichkeit, dass in anderen Ländern Cannabisprodukte, die aus den Blättern gewonnen werden, theoretisch legal hergestellt, verkauft und gebraucht werden könnten, wenn die blühenden Spitzen entsorgt würden.

¹⁵ UNODC (2020) World Drug Report 2020: Drug Use and Health Consequences. <https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/drug-use-health.html>.

¹⁶ Rolles, S. et al. (2012) The Alternative World Drug Report, the Count the Costs Initiative, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/publications/the-alternative-world-drug-report-2nd-edition>

„Tatsächlich liegt eine Bereitschaft zur Reform in der Luft, die [UN-Drogen-]Konventionen zweckdienlich zu gestalten und sie an eine Realität anzupassen, die sich erheblich von der Zeit unterscheidet, in der sie verfasst wurden.“¹⁷

Angetrieben werden Neuverhandlungen wahrscheinlich von Reformen, die es ermöglichen, Modelle der legalen Marktregulierung zu diskutieren. Jedoch ist es wichtig, zu beachten, dass die Cannabisreformen nicht ohne weitere Veränderungen des Systems funktionieren können. Sie werden wahrscheinlich Herausforderungen für das System darstellen und somit eine umfassendere strukturelle Neuausrichtung der Art und Weise, wie die Drogenmärkte in verschiedenen Gesellschaften auf internationaler Ebene verwaltet werden, auslösen. Die Herausforderung besteht darin, die Strukturen des internationalen Drogenkontrollsystems zu reformieren. Hindernisse, die Modellen zur legalen Regulierung für einige derzeit illegale Drogen im Weg stehen, sollten beseitigt werden. Dabei ist jedoch nicht der gesamte Rahmen der internationalen Übereinkommen zu verwerfen, da ein Großteil dessen definitiv nützlich ist. So ist bspw. die Regulierung des internationalen Arzneimittelhandels von entscheidender Bedeutung etwa für den Handel von Arzneimitteln auf Cannabisbasis. Es ist auch wichtig, das internationale Recht und das Vertragssystem der Vereinten Nationen im Allgemeinen nicht zu untergraben. Diese haben sich bspw. im Bereich der Menschenrechte als äußerst positiv erwiesen. Die Konventionen stehen für den Konsens und das gemeinsame Ziel, Probleme anzugehen, die mit der schädlichen Verwendung von Drogen verbunden sind. Dies zeugt von großem Potenzial für die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen auf internationaler Ebene, die wirksam sind und sich an den Grundsätzen und Normen der Vereinten Nationen orientieren.

Die Stellung von Cannabis in den internationalen Verträgen sowie die daraus resultierenden Konsequenzen enttäuschen vielerorts. Dies ist allerdings kein neues Phänomen. Zahlreiche Länder, Regionen

¹⁷ Costa, A. (2008) Making drug control 'fit for purpose': Building on the UNGASS decade, UNODC. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1.CRP/E-CN7-2008-CRP17_E.pdf

und Gemeinden haben von Anfang an die von den Konventionen geforderten, strafenden Maßnahmen und das Verbot von Cannabis infrage gestellt und sich zunehmend von diesen distanziert. Dies hat sich in aufeinanderfolgenden Wellen, die durch „leichte Abweichungen“ vom System verkörpert werden, bemerkbar gemacht. Dabei wurde versucht, innerhalb der vom Vertrag gebotenen Flexibilität zu agieren, jedoch von der Verbotsnorm,¹⁸ die den Kern der Regelung bildet, abzuweichen.

Bereits in den 1970er Jahren und trotz des von Präsident Richard Nixon ausgerufenen „Kriegs gegen die Drogen“ haben einige US-Bundesstaaten den Besitz von Cannabis für den persönlichen Gebrauch gesetzlich entkriminalisiert. Etwa zur gleichen Zeit überprüften die niederländischen Behörden ihre Cannabispolitik, was zur Entwicklung des heutigen Cannabis-„Coffeeshop“-Systems führte. Der Internationale Suchstoffkontrollrat (INCB, International Narcotics Control Board; das „unabhängige, quasi-rechtsprechende Expertengremium“, das die Umsetzung der Verträge überwacht) kritisiert seit langem das niederländische Modell, da es nicht vertragskonform sei (ohne jedoch eine detaillierte rechtliche Begründung für diese Kritik zu liefern).¹⁹

Eine zweite Welle von Reformen – die als „stille Revolution“ der Entkriminalisierung bezeichnet wurde – hat zuletzt in mehreren lateinamerikanischen, afrikanischen, karibischen und europäischen Ländern sowie in Staaten und Territorien der USA und Australiens stattgefunden.²⁰

¹⁸ Für eine Auseinandersetzung mit dem vorhandenen Spielraum in den Drogenkontrollverträgen, siehe D. Bewley-Taylor and M. Jelsma, *The UN Drug Control Conventions: The Limits of Latitude*, Series on Legislative Reform of Drug Policies, No. 18, March 2012. <https://www.tni.org/files/download/dir18.pdf>; and D. R. Bewley-Taylor, (2012) *International Drug Control: Consensus Fractured*, Cambridge University Press.

¹⁹ Siehe www.incb.org/incb/en/about.html. Die Position des INCB zu Niederländischen Coffeeshops und Cannabisgesetzen im Allgemeinen siehe: Bewley-Taylor, D., Blickman, T., and Jelsma, M. (2014) *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition. The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options for Reform*, Transnational Institute and Global Drug Policy Observatory, p32-42. <https://www.tni.org/en/publication/the-rise-and-decline-of-cannabis-prohibition>.

²⁰ Eastwood, N., Fox, E., and Rosmarin, A. and Eastwood, N. (2016) *A quiet revolution: drug decriminalisation in practice across the globe*, Release. www.release.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/A%20Quiet%20Revolution%20-%20Decriminalisation%20Across%20the%20Globe.pdf.

Die Bewegung der Anbauclubs in Spanien hat seitdem die Grenzen dessen, was im Rahmen eines Entkriminalisierungsmodells toleriert wird, weiter in Richtung einer faktisch legalen Produktion und Auslieferung ausgeweitet.²¹

Darüber hinaus sind in vielen Teilen der Welt, darunter in mehr als 35 US-Bundesstaaten, Systeme zur legalen Regulierung von medizinischem Cannabis entstanden. Diese Systeme standen häufig im Mittelpunkt der Kritik des INCB. Während das INCB mit seiner Kritik bezüglich der Anforderung des Einheitsübereinkommens aus dem Jahr 1961, nationale Behörden für medizinisches Cannabis einzurichten, auf dem Boden der Tatsachen steht, überschreitet er aber sein Mandat, wenn es den medizinischen Nutzen der Substanz in Frage stellt.

Auch in Bezug auf den traditionellen und religiösen Cannabisgebrauch gibt es Meinungsverschiedenheiten. Da es schwierig ist, den in vielen Gesellschaften verankerten kulturell und religiös tief verwurzelten Cannabisgebrauch auszurotten, enthielt das Einheits-Übereinkommen eine Übergangsmaßnahme, die es den Vertragsstaaten ermöglichte, diesen Gebrauch innerhalb von 25 Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens schrittweise aufzugeben.²² Diese Frist ist im Jahr 1989 still und leise verstrichen. Anders als über die oben erwähnten formalen politischen Veränderungen haben viele Länder in diesem Zusammenhang – insbesondere des Globalen Südens – beschlossen, bei dem gemäß dem Übereinkommen verbotenen Anbau und Gebrauch nicht so genau hinzusehen.²³ Aufgrund einer stärkeren Anerkennung Indigener und religiöser Rechte befinden sich einige Länder, wie bspw. Jamaika, in einer zunehmend schwierigen Lage. Bei der Regulierung von Cannabis

21 Murkin, G. (2015) Cannabis social clubs in Spain: legalisation without commercialisation, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/blog/cannabis-social-clubs-in-spain-legalisation-without-commercialisation>.

22 Artikel 49 des Einheits-Übereinkommens über Suchtstoffe von 1961; Indien, Nepal, Pakistan und später Bangladesch machten von dieser vorübergehenden Ausnahmeregelung in Bezug auf Cannabis Gebrauch.

23 Siehe bspw. die Situation in Marokko: D. Bewley-Taylor, T. Blickman and M. Jelsma (2014) The Rise and Decline of Cannabis Prohibition: The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options for Reform, Transnational Institute and Global Drug Policy Observatory, p12-13. In diesem Zusammenhang ist auch Indien zu erwähnen. Neben dem im Rahmen des Einheits-Übereinkommens erlaubten Gebrauch von „Bhang“ (Cannabisblättern) ist der Anbau und Cannabisgebrauch in vielen Teilen des Landes nach wie vor weit verbreitet. Siehe: R. Bhattacharji (2015) View from the Ground: Heading for the Hills; Cannabis in Malana, Global Drug Policy Observatory. <http://gdpo.swan.ac.uk/?p=365>.

erschwert dies die Balance zwischen den nationalen rechtlichen Strukturen, den internationalen Drogenkontrollübereinkommen und anderen UN-Verträgen über Menschenrechte und Rechte Indigener Völker.²⁴ Jamaika hat vermutlich einen „umständlichen gesetzgeberischen Weg“ zur Cannabisreform eingeschlagen und den medizinischen und religiösen Cannabisgebrauch legal reguliert. Allerdings nicht den nichtmedizinischen Gebrauch im Allgemeinen, „weil die Regierung ein Gleichgewicht zwischen der Entkriminalisierung des weit verbreiteten Rauchens von Marihuana [und] ... dem Schutz der Grundrechte ... finden musste, während sie gleichzeitig gezwungen war, eine vollständige Legalisierung zu vermeiden, um mit den internationalen Drogenkonventionen konform zu bleiben“.²⁵

Auf multilateraler Ebene haben Mitgliedstaaten wie Argentinien, die Tschechische Republik, Ecuador und Mexiko auf den Sitzungen der UN-Suchtstoffkommission (CND) – das zentrale politische Entscheidungsgremium für Drogenfragen der Vereinten Nationen – zunehmend offen eine Neubewertung einiger Aspekte des derzeitigen Vertragswerks gefordert.²⁶

Die bestehenden politischen Spannungen aufgrund der Einstufung von Cannabis in den Übereinkommen haben sich am stärksten auf dem amerikanischen Kontinent gezeigt. Kürzlich wurden dort Gesetze, die Cannabis ausdrücklich für nichtmedizinische, sowie nichtwissenschaftliche Zwecke legalisieren und regulieren, verabschiedet, obwohl diese drogenpolitische Strategie in den UN-Drogenübereinkommen ausdrücklich verboten ist. Die erfolgreichen Abstimmungen zur Etablierung besteuert sowie regulierter

²⁴ In einem Bericht aus September 2015, der als Beitrag zur UNGASS 2016 erstellt wurde, stellte die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte bspw. folgendes fest: „Indigene Völker haben ein Recht darauf, ihre traditionellen, kulturellen und religiösen Praktiken auszuüben. Wenn der Drogengebrauch Teil dieser Praktiken ist, sollte das Recht auf Gebrauch für solche eng definierten Zwecke grundsätzlich geschützt werden, vorbehaltlich der in den Menschenrechtsvorschriften vorgesehenen Einschränkungen“: United Nations High Commissioner for Human Rights (2015) Study on the impact of the world drug problem on the enjoyment of human rights, UNGA / HRC/30/65. www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/OHCHR/A_HRC_30_65_E.pdf.

²⁵ Miller, D.J. (2015) Jamaican Marijuana Reform, Rastas and Rights, OxHRH Blog 18/3/15. <https://ohrh.law.ox.ac.uk/jamaican-marijuana-reform-rastas-and-rights/>.

²⁶ Siehe bspw. International Drug Policy Consortium (2015) The 2015 Commission on Narcotic Drugs and its Special Segment on Preparations for the United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem: Report of Proceedings. <https://www.tni.org/files/publication-downloads/cnd-proceedings-report-2015.pdf>.

Cannabismärkte in den US-Bundesstaaten Colorado und Washington im Jahr 2012, führten zu Legalisierungen in zwölf weiteren Bundesstaaten (mit Vermont, wo nichtmedizinisches Cannabis auch legalisiert wurde, aber der Verkauf dessen weiterhin verboten ist).

Im Dezember 2013 hat Uruguay als erstes Land der Welt die legale Regulierung des nationalen Cannabismarktes eingeführt. Dazu wurde das Gesetz 19.172 verabschiedet, welches der Regierung Befugnisse über die Einfuhr, die Ausfuhr, den Anbau, die Herstellung und den Verkauf von Cannabis durch das neu gegründete Institut für die Regulierung und Kontrolle von Cannabis (Instituto de Regulación y Control del Cannabis, IRCCA) überträgt.²⁷ Im Oktober 2018 folgte die legale Regulierung von Cannabis für den nichtmedizinischen Gebrauch in Kanada. Dort verfügen die Regierungen der Provinzen und Territorien über ein unterschiedliches Maß an Kontrolle zur Lenkung der jeweiligen Einzelhandelsmärkte.²⁸ Gesetzgebungsvorschläge zur Regulierung von Cannabis werden derzeit unter anderem in Mexiko, Luxemburg und Israel entwickelt und umgesetzt. Weitere Länder werden wahrscheinlich in naher Zukunft folgen. Seit geraumer Zeit umgehen die Niederlande ihre Vertragsverpflichtungen, indem sie den Verkauf von Cannabis in Coffeeshops tolerieren, aber paradoxerweise Verbote für die Produktion und Belieferung solcher Läden aufrechterhalten. Nun aber prüfen die Niederlande ein rechtliches System für die Produktion von Cannabis für den nichtmedizinischen Einzelhandel.²⁹

Es liegt auf der Hand, dass die Meinungsverschiedenheiten über die Einstufung von Cannabis im internationalen System seit langem bestehen und stetig zunehmen. Die internationale Gemeinschaft, einschließlich der Bürokratie der UN-Drogenkontrolle, ist sich dessen seit geraumer Zeit bewusst. So schrieb der Leitende Direktor des UN-Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) in einem

27 Für eine Beschreibung des uruguayischen Gesetzes zur Regulierung von Cannabis, einschließlich seiner Verabschiedung, seines Inhalts, seiner Ziele und seiner Herausforderungen, siehe: Walsh, J., and Ramsey, G. (2016) Cannabis Regulation in Uruguay: Major Innovatives, Major Challenges, Brookings. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Walsh-Uruguay-final.pdf>.

28 Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis Regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>.

29 Government of the Netherlands (Undatiert) Controlled cannabis supply chain experiment. <https://www.government.nl/topics/drugs/controlled-cannabis-supply-chain-experiment>.

Bericht aus dem Jahr 2008 mit dem Titel „Making Drug Control Fit for Purpose“ (Drogenkontrolle zweckdienlich gestalten), dass „Cannabis der verwundbarste Punkt im gesamten multilateralen Vertragswerk [ist]. Im Einheits-Übereinkommen ist vorgesehen, dass Cannabis mit der gleichen Strenge wie Kokain und Opiate kontrolliert wird. In der Praxis ist dies nur selten der Fall. In vielen Ländern ist das Maß an Kontrolle über Cannabis inkonsequent.“³⁰

Seitdem haben „leichte Abweichungen“ in der Cannabispolitik den Weg gebahnt und ermöglichen direkte Verstöße gegen das Verbot aus den Übereinkommen bzw. die legale Regulierung von Cannabis zu nichtmedizinischen oder nichtwissenschaftlichen Zwecken. Da weitere Länder wahrscheinlich Reformen zur Legalisierung und Regulierung von Cannabis beschließen werden, sind diese politischen Spannungen in wichtigen hochrangigen Foren – einschließlich der Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGASS) zum Thema Drogen im Jahr 2016 – zum Streitpunkt geworden. Das Thema ist zwar offensichtlich präsent, aber im offiziellen Diskurs (abgesehen von informellen Dialogen) wird es eifrig ignoriert. Das fünfjährige politische Gerangel um die Entscheidung, Cannabis aus der Liste IV des Übereinkommens zu streichen – eine symbolisch wichtige, aber in praktischer Hinsicht naheliegende und relativ bescheidene Veränderung – zeigt, wie kompliziert das Thema nach wie vor ist. Die verschiedenen Länder und internationalen Organisationen haben unterschiedliche Gründe, sich nicht direkt mit diesen politischen Spannungen auseinanderzusetzen. Allerdings ist die Nichteinhaltung der Verträge, die vor einigen Jahren noch rein hypothetisch erschien, heute bereits Realität und wird nicht einfach verschwinden. Selbst das INCB hat kürzlich dazu aufgerufen, „über mögliche Alternativen und zusätzliche Abkommen, Mittel und Formen der Zusammenarbeit nachzudenken, um auf die sich verändernde Natur und das Ausmaß des globalen Drogenproblems zu reagieren“.³¹ Die Regierungen und das UN-System selbst sollten ernsthaft über

³⁰ Costa, A. (2008) Making drug control ‘fit for purpose’: Building on the UNGASS decade, UNODC. <https://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17.pdf>.

³¹ INCB (2021) Celebrating 60 Years of the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 and 50 Years of the Convention on Psychotropic Substances of 1971. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2020/Supplement/00_AR2020_supp_full_document.pdf

Möglichkeiten nachdenken, diese politischen Veränderungen so zu gestalten, dass sie zur Modernisierung der Verträge selbst beitragen und damit die UN-Säulen Menschenrechte, Entwicklung, Frieden und Sicherheit sowie Rechtsstaatlichkeit stärken.

Strategien für Veränderung

Die internationale Drogenpolitik wird seither von einem schwierigen Dilemma begleitet. Es besteht kein Zweifel, dass mit den jüngsten politischen Entwicklungen zur Cannabisregulierung die Grenzen des rechtlichen Spielraums überschritten wurden. Wenn man jedoch ein offizielles Verfahren zur Überprüfung oder Änderung der derzeit vertraglich festgelegten Rahmenbedingungen einleiten würde, gäbe es unmittelbar eine Unmenge politischer Auseinandersetzungen zwischen einigen der mächtigsten Länder der Welt. Auch wenn viele Regierungen weiterhin den angeblichen globalen Konsens in der Drogenpolitik anpreisen, sind sich Politiker der erheblichen und zunehmenden politischen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der Drogenabkommen durchaus bewusst. Falls es jemals einen wahrhaften globalen Konsens gegeben hat, ist dieser nun zerbrochen, und es gibt keinen neuen Konsens, der an seine Stelle treten könnte.

Unter diesen Bedingungen ist es verständlich, dass viele Länder es vorziehen würden, die von der Cannabisregulierung aufgeworfenen Fragen zu vermeiden oder die Konfrontation mit den vertraglichen Ungereimtheiten zu verzögern. Tatsächlich können solche Bedenken teilweise die durchaus beliebte, aber dennoch rechtlich falsche – und trotzdem politisch einflussreiche – Behauptung erklären, in der es heißt, dass die Drogenabkommen in ihrer jetzigen Form anpassungsfähig genug seien, um die Regulierung von Cannabismärkten für den nichtmedizinischen Gebrauch zu ermöglichen.

Verschiedene Länder haben aus unterschiedlichen Gründen Interesse daran, die Verträge zu ändern. Im März 2016 war man sich in Wien während der Verhandlungen über das UNGASS-Abschlussdokument einig, dass neue Einwände gegen die Verträge „mit den drei

internationalen UN-Drogenkontrollübereinkommen vereinbar sein sollten. Diese bieten den Vertragsstaaten **ausreichende Flexibilität**, um ihre nationale Drogenpolitik nach ihren entsprechenden Prioritäten und Bedürfnissen zu gestalten und umzusetzen ...“³² (Hervorhebung der Autoren). In der Vergangenheit konnte dieselbe Formulierung verschiedenen und sogar widersprüchlichen Zwecken dienen.

Die Formulierung „ausreichende Flexibilität“ stammt aus dem gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union (EU) zur UNGASS, wo sie mit der Verpflichtung der EU einherging, „ein starkes und eindeutiges Engagement für die UN-Konventionen beizubehalten“. Einerseits gilt diese Flexibilität für die EU, also für Maßnahmen wie die Schadensminimierung, die Entkriminalisierung des Besitzes und des Anbaus von Cannabis für den Eigenbedarf sowie für Alternativen zur Inhaftierung. Andererseits aber nicht für die Regulierung von Cannabis, da diese nach Ansicht der EU nicht zu den zulässigen politischen Strategien gehörte.

Allerdings könnte „ausreichend Flexibilität“ – gerade von Regierungen, für deren politische Ziele dies geeignet wäre – auch so gedeutet werden, dass die Cannabisregulierung unter dieses Prinzip fällt und somit die Konventionen bei einer solchen Regulierung eingehalten werden. Während der Verhandlungen wurde dieser Absatz auch von Ländern am anderen Ende des politischen Spektrums unterstützt, darunter bspw. Russland und China. Sie argumentieren, dass es schließlich im Einheits-Übereinkommen auch heißt, dass „eine Vertragspartei nicht daran gehindert ist oder als daran gehindert angesehen wird, strengere oder folgenschwere Kontrollmaßnahmen als die in diesem Übereinkommen vorgesehenen zu ergreifen“ (Artikel 39). Daher bieten die Verträge den Ländern „ausreichend Flexibilität“, um weiterhin Zwangsbehandlungen und die Todesstrafe durchzusetzen. Versuche, diese Argumentation einzudämmen, führten nur zum Einschub eines vagen Hinweises, welcher ergänzt, dass nationale Maßnahmen mit dem „geltenden Völkerrecht“ vereinbar sein müssen.³³

³² United Nations Economic and Social Council (2016) E/CN.7/2016/L.12/Rev.1, 22 March 2016. https://www.tni.org/files/publication-downloads/ecn.72016l.12.rev_1.draft_outcome_document.pdf.

³³ Siehe vorherige Fußnote.

In Ländern wie Jamaika oder die Niederlande hat die Formulierung eine ganz andere Bedeutung. In diesen Fällen, wo es grundsätzlich eine umfassende Unterstützung für das Prinzip der legalen Cannabisregulierung gibt, wird die Formulierung eher als Hindernis verstanden. Dem Prinzip von „ausreichend Flexibilität“ zuzustimmen, kommt somit einer politischen Stellungnahme gegen eine legale Regulierung von Cannabis gleich, denn sie beruht auf der (korrekten und vom INCB geteilten) Annahme, dass die UN-Drogenkonventionen eine legale Regulierung ausdrücklich ausschließen, da die Vertragsparteien internationales Recht untergraben würden.

Damit keine Zweifel an den Ansichten des INCB aufkommen, ging INCB-Präsident Werner Sipp bei seiner Grundsatzrede im Rahmen der Verhandlung des UNGASS-Dokuments auf der Sitzung der UN-Suchtstoffkommission (CND) im März 2016 auf die Frage der Flexibilität ein. Einige der Befürworter von neuen Gesetzen, die den nicht-medizinischen Gebrauch von Cannabis erlauben sollen, würden seiner Aussage nach „...[so tun], als ob die Flexibilität der Konventionen solche Regelungen zulässt. In der Tat steht der Spielraum für Veränderungen im Mittelpunkt der allgemeinen Debatte über die zukünftige Drogenpolitik, denn es betrifft die Möglichkeiten und Grenzen der Übereinkommen. Zweifellos gibt es Flexibilität in den Übereinkommen – aber nicht in jeder Hinsicht.“ Zum Beispiel, so Sipp, „verpflichten die Übereinkommen nicht zur Inhaftierung von Drogengebrauchern, die geringfügige Delikte begangen haben“, und sie „bieten Flexibilität bei der Festlegung angemessener Sanktionen“. Es gibt jedoch „**keine Flexibilität** in den Übereinkommen, um jegliche Art von nichtmedizinischem Gebrauch zuzulassen und zu regulieren“ (Hervorhebung im Original).³⁴

Bei der Verhandlung des UNGASS-Dokuments wurde sich auf eine Sprache geeinigt, die für verschiedene Länder unterschiedlich oder sogar widersprüchliche interpretiert werden kann. Damit wurde erreicht, was die meisten Länder wollten: eine Debatte über die Angemessenheit der Verträge selbst zu vermeiden.

³⁴ Statement by Mr. Werner Sipp, President, International Narcotics Control Board (INCB), Fifty-ninth session of the Commission on Narcotic Drugs, 14 March 2016, http://www.incb.org/incb/en/news/speeches/2016/ungass_cnd.html.

Tatsache ist jedoch, dass die zunehmenden Reformen der Cannabispolitik auf nationaler Ebene bereits über die Grenzen dessen hinausgeführt haben, was die Konventionen rechtlich zulassen. Um die Debatte voranzubringen, werden im Folgenden Strategien beleuchtet, die den Ländern zur Verfügung stehen, um sicherzustellen, dass ihre neuen nationalen Cannabisgesetze sowie -politik mit ihren internationalen Verpflichtungen vereinbar sind. Das globale Drogenkontrollsystem sollte überdies modernisiert werden, sodass es mit dem Völkerrecht und den übergeordneten Zielen des UN-Systems vereinbar ist.

In Anbetracht der politischen Spannungen, die während der UNGASS-Verhandlungen im Jahr 2016 deutlich wurden, ist es wichtig zu betonen, dass eine Vertragsreform nicht unbedingt die Aushandlung eines neuen globalen Konsenses erfordert. In dieser Auseinandersetzung werden daher vier Kategorien von Reformen unterschieden. Dabei wird anerkannt, dass sich die verschiedenen Strategien oft überschneiden und nicht unbedingt gegenseitig ausschließen:

- I Vertragsreform, die für alle Vertragsstaaten gilt und einen Konsens erfordert;
- II Vertragsreform, die für alle Vertragsstaaten gilt und die Zustimmung der Mehrheit erfordert;
- III Vertragsreform, die für eine ausgewählte Gruppe von Staaten gilt;
- IV Vertragsreform, die für einen einzelnen Staat gilt.

I Vertragsreform, die für alle Vertragsstaaten gilt und einen Konsens erfordert

Vertragsänderung

Jeder Vertragsstaat kann dem Generalsekretär der UN einen Änderungsvorschlag unter Angabe der Gründe übermitteln. Der Generalsekretär übermittelt dann den Änderungsvorschlag und die

Gründe dafür an die anderen Vertragsstaaten und den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), der entscheiden kann:

- Eine Konferenz aller Vertragsparteien (COP) zur Prüfung der Änderung einzuberufen;
- Die Vertragsparteien zu fragen, ob sie die Änderung annehmen; oder
- Keine Maßnahmen zu ergreifen und abzuwarten, ob ein Vertragsstaat Einspruch erhebt.

Lehnt keine Vertragspartei die Änderung innerhalb von 18 Monaten (24 Monate für das Übereinkommen aus dem Jahr 1988) ab, wird die Änderung automatisch angenommen. Im Falle der Übereinkommen aus den Jahren 1961 und 1971 tritt die Änderung dann sofort für alle Vertragsparteien in Kraft (d. h. kein Widerspruch bedeutet Zustimmung), während im Falle des Übereinkommens von 1988 die Änderung nur für diejenigen Vertragsparteien in Kraft tritt, die „beim Generalsekretär eine Urkunde hinterlegt haben, in der sie zustimmen, an diese Änderung gebunden zu sein“ (d. h. eine verbindliche Bekanntmachung der Zustimmung ist erforderlich).³⁵

Falls die Vertragsstaaten Einwände gegen eine vorgeschlagene Änderung erheben, kann der ECOSOC Folgendes beschließen:

- die Änderung dennoch genehmigen (in diesem Fall gilt sie nicht, für die Staaten, die Einwände gegen die Änderung erhoben haben);
- sie ablehnen (wenn mehrere Einwände erhoben werden und diese überzeugend darlegen, dass eine solche Änderung Ziel und Zweck des Vertrags beeinträchtigen würde); oder
- Einberufung einer Konferenz aller Vertragsparteien (COP), um die Änderung zu prüfen.

³⁵ Vertragsänderungen, die nach diesem Verfahren angenommen werden, gelten nicht für Vertragsparteien, die im Falle der Übereinkommen von 1961 und 1971 Einspruch erhoben haben, oder für Vertragsparteien, die im Falle des Übereinkommens von 1988 keine ausdrückliche Zustimmung übermittelt haben. Übereinkommen von 1961 (in der geänderten Fassung), Artikel 47; Übereinkommen von 1971, Artikel 30; Übereinkommen von 1988, Artikel 31.

Außerdem kann der ECOSOC der Generalversammlung Änderungsvorschläge zur Begutachtung vorlegen.³⁶ Darüber hinaus ist die Generalversammlung sogar befugt, Änderungen der UN-Übereinkommen zu erörtern und mit einfacher Mehrheit zu beschließen.

Mithilfe dieser Verfahren könnten theoretisch alle drei UN-Übereinkommen geändert werden. Viele meinen, dass der Einsatz dieser Verfahren in naher Zukunft aus politischer Sicht unwahrscheinlich ist. Allerdings ereignete sich im Jahr 1972 bereits ein ähnliches Szenario: Nachdem eine Konferenz aller Vertragsparteien (COP) einberufen wurde und die Vertragsparteien wesentlichen Vertragsänderungen zustimmten, wurde das Einheits-Übereinkommen von 1961 mit dem Protokoll von 1972 geändert. Damals argumentierte die US-Regierung, dass es „für die internationale Gemeinschaft an der Zeit sei, auf dem Fundament des Einheits-Übereinkommens aufzubauen, da man nach einem Jahrzehnt einen besseren Überblick über dessen Stärken und Schwächen hat“.³⁷ Insbesondere der im Einheits-Übereinkommen von 1961 vorgesehene Spielraum in Bezug auf Alternativen zur Inhaftierung – der im Mittelpunkt vieler Debatten der letzten Zeit stand – besteht nur aufgrund einer im Protokoll aus dem Jahr 1972 vereinbarten Vertragsänderung.³⁸

In der Vergangenheit wurden viele Entscheidungen bei der Aushandlung der Verträge durch Mehrheitsentscheidungen getroffen. Der falsche Eindruck, dass das UN-Drogenkontrollsystem immer auf einem vollständigen Konsens beruhte, ist ein neues Konstrukt. Dies sollte das Bild einer universellen Übereinstimmung verstärken, auch wenn die Meinungsverschiedenheiten unter den Vertragsparteien

³⁶ In Übereinstimmung mit Artikel 62 Absatz 3 der UN-Charta

³⁷ United Nations, Memorandum of the United States of America Respecting its Proposed Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs, E/CONF.63/10, in: United Nations (1961) Conference to Consider Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 Geneva, 6–24 March 1972: Official Records, vol. 1, New York: UN, 1974, pp. 3–4.

³⁸ Artikel 36 des geänderten Übereinkommens von 1961 lautet: „Die Vertragsparteien können entweder als Alternative zu einer Verurteilung oder Bestrafung oder zusätzlich zu einer Verurteilung oder Bestrafung vorsehen, dass 'such abusers of drugs' Maßnahmen der Behandlung, Erziehung, Nachsorge, Rehabilitation und sozialen Wiedereingliederung unterzogen werden.“ Siehe: Bewley-Taylor, D. and Jelsma, M. (2012) Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, *International Journal of Drug Policy* 23, pp. 72–81.

immer deutlicher wurden. Im Falle einer angenommenen Änderung können sich die Staaten außerdem individuell gegen das abgeänderte Übereinkommen entscheiden. Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge aus dem Jahr 1969 verdeutlicht: „Kein Staat, der bereits Vertragspartei ist, wird an die Änderung des Übereinkommens gebunden, wenn er das abgeänderte Übereinkommen zuvor abgelehnt hat.“ (Artikel 40.4). Demnach können Staaten, die nicht an die abgeänderte Version des Vertrags gebunden sein wollen, die älteren Verpflichtungen beibehalten.

Die regelmäßige Überprüfung durch eine Konferenz der Vertragsparteien (COP) ist fester Bestandteil der meisten zeitgenössischen Verträge und ermöglicht es, diese gegebenenfalls weiterzuentwickeln und zu modernisieren. Folgende Verträge erfordern unter anderem diese regelmäßige Revision: Das Übereinkommen über die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UNTOC) aus dem Jahr 2000, das Übereinkommen zur Bekämpfung der Korruption (UNCAC) aus dem Jahr 2003 und das WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) aus dem Jahr 2003. Das internationale Vertragssystem zur Drogenkontrolle stammt aus einer Zeit vor dem Zusammenschluss der Vereinten Nationen und sieht daher noch keine regelmäßige Revision vor. Dies kann die Rückständigkeit der Verträge und den Widerstand gegen Reformen mitunter erklären. Das internationale Drogenkontrollsystem besteht aus drei separaten Verträgen, die alle geändert werden müssten, was die Reform mithilfe einer Konferenz der Vertragsparteien (COP) zusätzlich erschwert. Allerdings gibt es noch einen anderen, sinnvollen Weg, um das System weiterzuentwickeln: Wenn man die Übereinkommen aus den Jahren 1961 und 1971 mit den „Kontrollen der Ausgangsstoffe“ im Rahmen des Übereinkommens von 1988 zu einem neuen einheitlichen Übereinkommen zusammenführt, könnten Unstimmigkeiten ausgebessert werden. Dieses einheitliche Übereinkommen sollte folgende Merkmale aufweisen:

- Ein strukturierter Prozess zur regelmäßigen Überprüfung;
- ein verbessertes Verfahren zur Einstufung von Substanzen. Dies soll ein besseres Gleichgewicht zwischen der Verfügbarkeit

- regulierter Substanzen für legitime Verwendungszwecke und der Prävention von schädlichem Gebrauch schaffen;
- ein tolerantes und rechtlich kohärentes Konzept in Bezug auf traditionelle, spirituelle und sozial unproblematische Konsumformen; und
 - Übernahme der anderen Elemente des Drogenabkommens von 1988 in die nachfolgenden Abkommen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Korruption, mit denen das Drogenabkommen von 1988 bereits eng verknüpft ist.

Obwohl dies im Bericht der Organization of American States (OAS) aus dem Jahr 2013 *Scenarios for the Drug Problem in the Americas*³⁹ vorgeschlagen wurde, haben Auseinandersetzungen über fundamentale Reformen (wie oben vorgeschlagen) noch nicht offiziell stattgefunden. Jedoch haben 2019 bereits interne Dialoge im Rahmen ressortübergreifender Gespräche zur Vorbereitung der Überprüfung der 10-Jahres-Drogenstrategie der UN von 2009, über die mögliche Modernisierung der Rahmenbedingungen innerhalb des UN-Systems stattgefunden.⁴⁰ Diese Diskussionen gelangten jedoch nicht an die Öffentlichkeit. Die zunehmend polarisierte Debatte auf hoher Ebene veranlasste die UN-Organisationen, sich auf die Seite der Risikovermeidung zu schlagen und sich wieder einmal in die relative Sicherheit des Status quo zurückzuziehen.

II Vertragsreform, die für alle Vertragsstaaten gilt und die Zustimmung der Mehrheit erfordert

Neueinstufung/Anpassung

Wie bereits erwähnt, wurde Cannabis zunächst im Rahmen des Völkerbundes unter fragwürdigen Umständen, in das internationale Drogenkontrollsystem aufgenommen. Darüber hinaus wurde die Einstufung von Cannabis erst 2019 vom Expertenausschuss der WHO

³⁹ OAS (2013) Scenarios for the Drug Problem in the Americas. http://www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios_Report.PDF.

⁴⁰ Jelsma, M. (2020) UN Common Position on drug policy — Consolidating system-wide coherence, IDPC and Transnational Institute. <https://www.tni.org/files/publication-downloads/un-common-position-briefing-paper.pdf>.

offiziell überprüft.⁴¹ Wie bereits erörtert, verbieten die jüngsten Beschlüsse zur erneuten Einstufung von Cannabis jedoch weiterhin regulierte Märkte für nichtmedizinisches Cannabis.

Das Einheits-Übereinkommen von 1961 sieht vor, dass die WHO oder ein Vertragsstaat jederzeit ein Verfahren einleiten kann, um eine bestimmte Droge neu einzustufen oder vollständig aus dem Übereinkommen zu streichen. Die WHO ist das einzige Gremium, das befugt ist, Empfehlungen zur Einstufung abzugeben. Diese müssen anschließend von der UN-Suchtstoffkommission (CND) angenommen werden. Für die Änderung der Einstufung ist kein Konsens erforderlich; dies sind die einzigen Entscheidungen, die die Suchtstoffkommission per Abstimmung trifft. Auf diese Weise werden routinemäßig neue Substanzen in das System aufgenommen, sodass es sich stetig verändert. Im Falle von Cannabis, das im Rahmen des Einheits-Übereinkommens eingestuft ist, würde eine Entscheidung über eine erneute Einstufung mit der einfachen Mehrheit der „anwesenden und abstimmenden Mitglieder“ getroffen werden.⁴² Delta9-THC (der Hauptwirkstoff von Cannabis oder Dronabinol, wie das pharmazeutische Extrakt genannt wird) wurde im Rahmen des Übereinkommens aus dem Jahr 1971 als „psychotrope Substanz“ eingestuft. Bei der erneuten Einstufung einer Substanz im Sinne des Übereinkommens aus dem Jahr 1971 ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Es wurde bereits mehrmals empfohlen, Dronabinol aus dem Übereinkommen zu entfernen.⁴³

Cannabis wird (neben Koka und Opium) ausdrücklich in Artikeln der Übereinkommen von 1961 und 1988 erwähnt und das erschwert die erneute Einstufung. Daher reicht eine erneute Einstufung oder Aufhebung der bisherigen Einstufung möglicherweise nicht aus, um vollständig regulierte Märkte, wie sie derzeit etwa in verschiedenen Ländern erlassen werden, zu ermöglichen. Um die erneute Einstufung

41 Danenberg, E., et al (2013) Modernizing methodology for the WHO assessment of substances for the international drug control conventions, *Drug and Alcohol Dependence* 131.3, pp.175-181. <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2013.02.032>.

42 UNODC (2014) E/CN.7/2014/10, p18. https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/57_Session_2014/CND-57-Session_Index.html.

43 Für weitere Informationen zur Klassifizierung, siehe: Hallam, C., Bewley-Taylor, D., & Jelsma, M. (2014) Scheduling in the international drug control system, *Series on Legislative Reform of Drug Policies* No. 25, Transnational Institute and IDPC. <http://idpc.net/publications/2014/06/scheduling-in-the-international-drug-control-system>.

zu veranlassen, wäre höchstwahrscheinlich auch eine Ergänzung, Änderung oder ein Vorbehalt zu den Verträgen von 1961 und 1988 erforderlich.

III Vertragsreform, die für eine ausgewählte Gruppe von Staaten gilt

Inter-Se-Abkommen

Im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969 sind umfassende Regeln und Leitlinien für das Verständnis des Vertragsrechts festgelegt. Darin ist auch festgeschrieben, dass Verträge ausschließlich zwischen bestimmten Vertragsparteien geändert werden können. Zur Änderung der Verträge bietet das Übereinkommen damit einen interessanten, aber zu selten begangenen rechtlichen Weg, der irgendwo zwischen selektiver Aufkündigung und kollektivem Vorbehalt verläuft (siehe unten).

Nach Artikel 41 des Wiener Übereinkommens können „zwei oder mehrere Vertragsparteien eines multilateralen Vertrags eine Vereinbarung zur Änderung des Vertrags nur unter sich treffen“, sofern sie „die in den Verträgen festgelegten Rechte der anderen Vertragsparteien oder die Erfüllung ihrer Verpflichtungen nicht beeinträchtigt“ und nicht „mit der wirksamen Umsetzung des Ziels und Zwecks des Vertrags insgesamt unvereinbar“ ist.⁴⁴

Im Prinzip könnten beide Bedingungen erfüllt werden, sofern „Ziel und Zweck“ des Übereinkommens von 1961 in der Präambel zum Ausdruck kommen: „Die Vertragsparteien, **bestrebt um die Gesundheit und das Wohlergehen der Menschheit** [...]“. Laut dem Kommentar zum Einheits-Übereinkommen kann ein Vorbehalt eingereicht werden, um eine Vertragspartei von der allgemeinen Verpflichtung, den Gebrauch der kontrollierten Substanzen ausschließlich auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken, für eine bestimmte Substanz befreien. Dieses Verfahren kann auch für Cannabis zulässig sein.⁴⁵ Diese Möglichkeit wird weiter unten im Zusammenhang

⁴⁴ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, 1969, Artikel 41.

⁴⁵ United Nations (1973), Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, S. 476

mit der Kündigung und dem anschließenden erneuten Beitritt zu den Verträgen ausführlicher erörtert. In der Tat wurde für Indien eine solche Ausnahme gewährt, und zwar für Bhang (die Blätter der Cannabispflanze und nicht die blühenden Spitzen), das einige traditionelle religiöse und medizinische Verwendungen hat. Da ein solcher Vorbehalt theoretisch zulässig ist, gibt es keinen Grund zur Annahme, dass eine entsprechende Änderung mit der wirksamen Umsetzung des Ziels und Zwecks des Vertrags unvereinbar wäre.

Eine solche Änderung würde voraussetzen, dass die Vertragsparteien aus dem Inter-Se-Abkommen gegenüber den anderen Staaten, sich auf die anderen Vertragsinhalte explizit zu bekennen. Insbesondere hinsichtlich der Verpflichtung zu verhindern, dass kontrollierte Substanzen in Länder gelangen, in denen sie weiterhin verboten sind.

Alle festgeschriebenen Regelungen – einschließlich derjenigen, die sich auf Cannabis beziehen – würden gegenüber den Vertragsstaaten, die nicht Teil des zwischenstaatlichen Abkommens sind, in Kraft bleiben. Im Laufe der Zeit könnte sich ein solches zwischenstaatliches Abkommen zu einem alternativen Vertragsrahmen entwickeln. Diesem könnten immer mehr Länder beitreten, ohne mühselige (wenn nicht gar unmögliche) Verhandlungen über einstimmige Beschlüsse für Änderungen der derzeitigen Regelungen zu führen.⁴⁶

Eine Gruppe gleichgesinnter Staaten, die aufgrund nationaler Entscheidungen zur legalen Regulierung des Cannabismarktes gegen die Verträge verstoßen hat, könnte theoretisch die Abkommen untereinander abwandeln, wie Uruguay, Kanada und Mexiko es für sich bereits getan haben. Länder könnten ein Abkommen unterzeichnen, das nur unter ihnen gilt und die Bestimmungen der UN-Übereinkommen zur internationalen Cannabiskontrolle ändert oder aufhebt. Dies könnte auch eine interessante Strategie sein, um die Rechtsgrundlage zur Rechtfertigung des internationalen Handels zwischen Ländern und Regionen zu schaffen, die auf nationaler Ebene einen legalen Markt für eine Substanz zulassen oder

⁴⁶ Jelsma, M. (2016) UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN System-Wide Coherence on Drug Policy, Journal of Drug Policy Analysis. <http://www.degruyter.com/view/j/jdpa.ahead-of-print/jdpa-2015-0021/jdpa-2015-0021.xml>.

tolerieren, ohne dass die für den internationale Handel geltenden UN-Vertragsverpflichtungen dies verhindern.

Die Verfasser des Wiener Übereinkommens von 1969 betrachteten die Möglichkeit der zwischenstaatlichen Änderung von Verträgen als ein Kernprinzip des Völkerrechts. Das Thema wurde 1964 in der Völkerrechtskommission ausführlich erörtert: „Es braucht nicht betont zu werden, wie wichtig dieses Anliegen ist; es geht darum, das sichere Bestehen von Verträgen mit dem zu vereinbaren, was für einen friedlichen Wandel erforderlich ist.“⁴⁷ Von Anfang an wurde die stetige Weiterentwicklung von Verträgen als grundlegend für das System der UN angesehen. Es ist ein System, in dem sich alle Mitgliedstaaten „verpflichten, Abkommen und Verträge, denen sie beigetreten sind, unbeschadet des Rechts auf Revision einzuhalten“, so der ägyptische Delegierte damals. Er betonte, dass es „ebenso wichtig ist, dafür zu sorgen, dass die stetige Veränderung nicht durch willkürliche Hindernisse aufgehalten wird. In der Vergangenheit hat es viele Fälle gegeben, in denen die Sturheit einiger Staaten andere dazu gezwungen hat, einen Vertrag zu kündigen, weil sie eine mögliche Änderung nicht in Betracht ziehen wollten.“⁴⁸

Jan Klabbers, ein wegweisender Experte auf dem Gebiet des internationalen Vertragsrechts, bezeichnet die Strategie, Abkommen zwischenstaatlich zu ändern, als „vielleicht den elegantesten Ausweg“, aber gleichzeitig stellt er auch fest, dass diese Möglichkeit zwar auf einem uralten Grundsatz des Völkerrechts beruht, aber „reale Beispiele der Umsetzung schwer zu finden sind“.⁴⁹ Es scheint, dass dies im Wesentlichen rechtliches Neuland ist. Die zunehmenden politischen Spannungen zwischen den Trends in der Cannabispolitik und dem steinernen System der Drogenabkommen sind jedoch ein klares Beispiel für Umstände, für die diese außergewöhnliche Strategie konzipiert wurde und für die sie von entscheidender Bedeutung ist. Auch wenn von dieser Möglichkeit nur selten

⁴⁷ International Law Commission (ILC), Summary Record of the 745th Meeting: 15 June 1964, A/CN.4/SR.745, in: International Law Commission (1965) Yearbook of the International Law Commission: 1964, vol. 1, New York: UN, S. 144, Paragraph 49.

⁴⁸ Siehe vorherige Fußnote, Paragraph 53.

⁴⁹ Klabbers, J. (2006) Treaties, Amendment and Revision, in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, pp. 1084-1089 <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1483>.

Gebrauch gemacht wurde, so wurde sie doch seit den Anfängen des UN-Systems als ein Mittel zur Stärkung der Vertragsregelungen und nicht, um diese zu untergraben, verstanden. Wenn überholte Systeme besonders resistent gegenüber Reformen sind und daher dazu neigen, brüchig und rückständig zu werden, könnte eine Strategie wie die zwischenstaatliche Änderung der Verträge das System tatsächlich stärken. Damit zeigt sich, dass es modernisiert werden kann.

IV Vertragsreform, die für einen einzelnen Staat gilt

a. Austritt aus den Verträgen

Da die Drogenkontrollverträge nicht mehr zeitgemäß sind und die Modernisierung durch scheinbar unüberwindbare verfahrenstechnische und politische Hindernisse erschwert wird, kommt häufig die Frage auf, warum die Länder nicht einfach austreten. Jeder Vertragsstaat kann die Verträge kündigen und somit aus ihnen austreten. Mit dem Austritt würde das Problem der Vertragsverletzung oder Nichteinhaltung aus rechtlicher Sicht „gelöst“ sein.

Allerdings möchten Staaten, die eine Reform anstreben, den UN-Drogenkontrollverträgen weiterhin angehören, u. a. weil diese auch den weltweiten Handel mit Arzneimitteln, einschließlich jener auf der WHO-Liste der unentbehrlichen Arzneimittel, für legale medizinische Zwecke regeln. In vielen Ländern des Globalen Südens ist der Mangel an kontrollierten Arzneimitteln bereits ein schwerwiegendes Problem.

Ein Austritt aus dem vom INCB verwalteten globalen System von Einschätzungen und Anforderungen im Rahmen der UN-Drogenübereinkommen könnte dieses Problem noch verschärfen.

Für Länder, die Entwicklungshilfen erhalten oder von präferenziellen Handelsabkommen profitieren, würde eine Kündigung auch die Gefahr von Wirtschaftssanktionen mit sich bringen. In einer Reihe von Handelsabkommen oder auch für den Beitritt zur Europäischen Union ist der Beitritt zu allen drei Drogenkontrollverträgen eine Voraussetzung. Die US-Regierung – auch wenn sie aufgrund der Entwicklungen innerhalb der US-Grenzen gegenüber

Cannabisreformen in anderen Ländern jetzt wahrscheinlich nachsichtiger ist – hält immer noch an dem Mechanismus disziplinarischer Zertifizierung fest und ein völliger Austritt aus den Drogenkontrollverträgen würde mit ziemlicher Sicherheit zu einer Dezertifizierung und zu Sanktionen führen. Eine Kündigung kann daher schwerwiegende politische und wirtschaftliche Folgen haben, insbesondere für weniger mächtige sowie ärmere Länder. Selbst Länder, die wirtschaftlich weniger zu verlieren haben, könnten mit einem Austritt aus den Drogenverträgen riskieren, dass sie in wichtigen internationalen Foren an Ansehen verlieren.

b. Selektive Kündigung

Laut dem Wiener Übereinkommen von 1969 könne ein historischer „Irrtum“ (Artikel 48) oder wenn sich „die Umstände grundlegend ändern“ (rebus sic stantibus, Artikel 62) sollten, triftige Gründe für einen Mitgliedstaat sein, einen Vertrag zu kündigen.⁵⁰ Dass Staaten auf das Prinzip der rebus sic stantibus Klausel zurückgreifen und die Möglichkeit einer „*selektiven Kündigung*“ nutzen, ist im Völkerrecht jedoch eine Seltenheit. In ihrem Bericht aus dem Jahr 2008 kam die Global Cannabis Commission der Beckley Foundation zu dem Schluss, dass „dieser Weg rechtlich weniger vertretbar sein könnte als die Möglichkeit aus den Verträgen auszutreten und mit Vorbehalten wieder einzutreten“ (siehe unten), was im Endeffekt zum gleichen Ergebnis führen würde.⁵¹ Für eine Gruppe von Staaten scheinen zwischenstaatliche Abkommen zur Änderung der Verträge ein eleganterer Ausweg mit ähnlichem Ergebnis zu sein.

c. Kündigung mit anschließendem erneutem Beitritt unter Vorbehalten

Wenn Staaten einen Vertrag unterzeichnen, ratifizieren oder ihm beitreten, haben sie verschiedene Möglichkeiten, Vorbehalte zu

⁵⁰ In einem Kommentar heißt es: „Ändert sich die grundlegende Situation, die den Vertragsbestimmungen zugrunde liegt, so dass die fortgesetzte Erfüllung des Vertrages das ursprünglich beabsichtigte Ziel nicht mehr erreicht, kann die Erfüllung dieser Verpflichtungen entschuldigt werden.“ Siehe: Leinwand, M. (1971) The International Law of Treaties and United States Legalization of Marijuana, Columbia Journal of Transnational Law 10, pp.413-441.

⁵¹ Room, R. et al (2008) Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate, Global Cannabis Commission, The Beckley Foundation, S. 155.

bestimmten Regelungen anzubringen. Dies haben viele Länder bei allen drei Drogenkontrollabkommen getan.⁵²

„Reservations“ (Vorbehalte) oder andere formale, einseitige „interpretative declarations“ (interpretative Erklärungen) sollen die Rechtswirkung bestimmter Vertragsbestimmungen für den Staat mit Vorbehalten ausschließen oder ändern.

Im Rahmen der Vertragskündigung mit anschließender Wiederaufnahme unter Vorbehalt kann sich ein Staat vollständig aus dem Abkommen zurückziehen, um zu einem späteren Zeitpunkt (unter bestimmten Vorbehalten) wieder beizutreten. Im Falle des Übereinkommens von 1961 kann der Staat nicht wieder beitreten, wenn ein Drittel oder mehr der Vertragsstaaten Einspruch erheben.⁵³ Die Kündigung und die Wiederaufnahme mit einem Vorbehalt sind als rechtmäßiges Verfahren anerkannt, auch wenn es in der Praxis nur in Ausnahmefällen angewendet wird.⁵⁴

Im Falle der Drogenabkommen gibt es einen aktuellen Präzedenzfall: 2011 teilte Bolivien dem UN-Generalsekretär mit, dass der Staat beschlossen habe, aus dem Einheits-Übereinkommen auszutreten und beabsichtige, mit Vorbehalten bezüglich Koka wieder beizutreten. Der Beschluss trat im Januar 2012 in Kraft. Das INCB verurteilte diesen Schritt und 15 Länder – darunter alle Mitglieder der G8 (jetzt G7) – legten formale Einwände ein. Jedoch reichte die Anzahl bei weitem nicht aus, um die benötigten 62 Einwände (ein Drittel aller Vertragsstaaten des Übereinkommens) zu erreichen und so Boliviens erneuten Beitritt zu blockieren. Anfang 2013 wurde der erneute Beitritt Boliviens mit einem Vorbehalt zum Übereinkommen formal angenommen. Dieser Vorbehalt beinhaltet, dass auf bolivischem Staatsgebiet das traditionelle Kauen sowie die Verwendung von Kokablättern in ihrem natürlichen Zustand und der Anbau, Vertrieb und Besitz von Kokablättern in einem angebrachten Maß für die

52 Vorbehalte können in der UN Treaty Collection Database (<https://treaties.un.org/>) gefunden werden.

53 Das Übereinkommen von 1988 enthält keine spezifischen Regeln für Vorbehalte und unterliegt daher den allgemeinen Regeln des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969, insbesondere den Artikeln 19-23, die keine Schwelle für Einwände festlegen. In der Regel bedeutet dies, dass Vorbehalte angenommen werden, ohne dass sie für die beanstandenden Vertragsstaaten irgendwelche Auswirkungen haben.

54 Helfer, L.R. (2006) Not fully committed? Reservations, risk and treaty design, Yale Journal of International Law 31.

genannten legalen Zwecke zu gestatten ist. (Bolivien hatte zunächst versucht, die Verträge zu ändern, aber dieses Vorhaben wurde von einigen wenigen Einwänden blockiert.) Das Verfahren löste somit erfolgreich die rechtlichen Spannungen – zumindest für Bolivien – zwischen der Verpflichtung aus dem Einheitsabkommen von 1961, seine Indigene Koka-Kultur abzuschaffen, und den Verpflichtungen Boliviens aus der UN-Erklärung über die Rechte der Indigenen Völker (UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) aus dem Jahr 2007 und seiner nationalen Verfassung, diese zu schützen.

Ein Vorbehalt, mit dem sich ein Staat von den Verpflichtungen des Übereinkommens in Bezug auf Cannabis entbinden würde, könnte nach demselben Verfahren eingelegt werden, wobei jedoch einige Unterschiede zu berücksichtigen sind. Die zentrale Rechtsfrage bezieht sich hierbei auf Artikel 19 des Wiener Übereinkommens, der verlangt, dass ein Vorbehalt nicht „mit dem Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar“ sein darf. Wie oben erörtert, werden die allgemeinen Ziele des Einheits-Übereinkommens im einleitenden Absatz der Präambel mit dem Interesse an der „Gesundheit und [dem] Wohlergehen der Menschheit“ erklärt. Dies wird durch die allgemeine vertragliche Bindung, den Gebrauch kontrollierter Substanzen „ausschließlich auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke“ zu beschränken, unterstützt. Ein Vorbehalt, der eine bestimmte Substanz von der allgemeinen Verpflichtung des Vertrags ausnimmt, wird im „Kommentar zum Einheits-Übereinkommen“ ausdrücklich als eine Strategie erwähnt, die verfahrenstechnisch zulässig sein könnte, sowohl für Kokablätter als auch für Cannabis.⁵⁵ Auch wenn das Fehlen jeglicher Warnhinweise zu dieser Regelung darauf schließen lässt, dass ein solcher Vorbehalt grundsätzlich mit dem Ziel und Zweck des Vertrags als Ganzes sein müsste, ist dies sicherlich eine wichtige rechtliche Frage, die im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Vorbehalten zu erörtern wäre. Die gleichen Fragen würden sich bei einer zwischenstaatlichen Vereinbarung zur Änderung der Verträge einem Inter-Se-Abkommen (siehe oben), stellen, da diese einer Art „kollektivem Vorbehalt“ nahekommen.

55 United Nations (1973), Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, S. 476.

Umsetzung der Cannabisregulierung unter einer Nichteinhaltung der Verträge

Die oben beschriebenen Strategien für eine Vertragsreform – mit ihren unterschiedlichen verfahrenstechnischen und politischen Erwägungen – setzen alle voraus, dass mindestens ein Staat sich dazu entscheidet, sein Verhältnis zu den geltenden Verträgen in Bezug auf Cannabis proaktiv zu ändern. Alternativ könnten die Staaten entscheiden, jene Fragen, die sich im Zusammenhang mit ihren Cannabisreformen stellen, zu umgehen oder behaupten, dass Änderungen auf nationaler Ebene nach den geltenden Verträgen zulässig seien und also bestreiten, dass irgendwelche Optionen für eine Vertragsreform in Betracht gezogen werden sollten oder müssten. Eine andere Option – die mit der Anerkennung der zwangsläufigen Tatsache einer vorübergehenden Nichteinhaltung der Verträge und einer eventuellen Angleichung des innerstaatlichen Rechts an die vertraglichen Verpflichtungen einhergeht – würde die Tür für eine gezielte Strategie zur Erneuerung der Verträge öffnen. Diese beiden weiteren Optionen werden im Folgenden erörtert.

Ausweichen oder Leugnung einer Nichteinhaltung

Die USA und Uruguay waren die ersten beiden Staaten, die mit der Entwicklung und Umsetzung offizieller nichtmedizinischer Cannabismärkte begonnen haben. Die Ausgangssituation der beiden Staaten unterscheidet sich dabei stark. Dementsprechend haben sie die Auswirkungen ihrer Schritte jeweils unterschiedlich kommentiert; dabei argumentierten jedoch die Vertreter beider Staaten, dass die politischen Veränderungen innerhalb ihrer Grenzen keinen Verstoß gegen die Übereinkommen des UN-Drogenkontrollsystems darstellen.

Laut Uruguay stimme ihre Politik voll und ganz mit den ursprünglichen Zielen der Drogenkontrollverträge überein. Diese – genau genommen der Schutz der Gesundheit und des Wohlergehens der Menschheit – hätten zuvor nicht erreicht werden können. Die uruguayischen Behörden haben insbesondere argumentiert, dass die Schaffung eines

geregelten Marktes für den Cannabisgebrauch unter Erwachsenen durch Gesundheits- und Sicherheitsaspekte motiviert sei und daher unter die Menschenrechte falle. In diesem Zusammenhang verwiesen die Behörden auf die weitergehenden Verpflichtungen der Vereinten Nationen gegenüber den Menschenrechten, die eingehalten werden müssen und appellierten an den Vorrang der Menschenrechte vor den Verpflichtungen zur Drogenkontrolle. Als erstes Land, das mutig genug war, den Schritt zur Cannabisregulierung für jegliche Verwendungszwecke zu wagen, ist es von enormer Bedeutung, dass Uruguay seine Reform mit dem Verweis auf seine übergreifenden völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber den Menschenrechten begründet hat.⁵⁶ Darüber hinaus hat Uruguay zwar nur ungern zugegeben, dass sein Modell zur Cannabisregulierung gegen die Drogenabkommen verstößt, hat aber festgehalten, dass es zu rechtlichen Komplikationen innerhalb der Verträge führt und diese daher möglicherweise eine Überarbeitung und Modernisierung erfordern. Auf der Tagung der UN-Suchtstoffkommission (CND) im Jahr 2013 erklärte Diego Cánepa, Leiter der uruguayischen Delegation, mitunter: „Heute brauchen wir mehr denn je die Führung und den Mut, darüber zu diskutieren, ob eine Überarbeitung und Modernisierung der in den letzten fünfzig Jahren angenommenen internationalen Regelungen erforderlich ist.“⁵⁷

Der Anbau, Handel und Besitz von Cannabis ist in mehreren US-Bundesstaaten nach US-Bundesrecht weiterhin strafbar. Daher argumentieren Vertreter der USA, dass die Bundesregierung, die den gesamten Vertragsstaat in den internationalen Übereinkommen repräsentiert, an sich nicht gegen die Konventionen verstößt. Und das, obwohl die US-Bundesregierung beschlossen hat, den Entwicklungen

⁵⁶ 2015 war Uruguay Mitunterzeichner einer Resolution des UN-Menschenrechtsrats, in der der UN-Hochkommissar für Menschenrechte (UNHCR) aufgefordert wurde, einen Bericht „über die Auswirkungen des weltweiten Drogenproblems auf die Wahrnehmung der Menschenrechte“ zu erstellen. In dem Beitrag Uruguays zu den Vorbereitungen des UNHCR wurde die Haltung des Landes hinsichtlich des Vorrangs der Menschenrechte dargelegt: „Wir bekräftigen, wie wichtig es ist, das Menschenrechtssystem zu gewährleisten, und betonen, dass die Menschenrechte universell, unverzichtbar, voneinander abhängig und unveräußerlich sind, und dass die Staaten verpflichtet sind, ihren Vorrang vor anderen internationalen Vereinbarungen zu gewährleisten, wobei wir die internationalen Drogenkontrollabkommen hervorheben.“ Siehe: Junta Nacional de Drogas (2015) Impact of the World Drug Problem in the exercise of Human Rights.

<http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/AportedeROUaiaUNGASS2016enDDHHENG.pdf>.

⁵⁷ Commission on Narcotic Drugs (2013) Intervención del Jefe de Delegación de Uruguay, 56° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Prosecretario de la Presidencia del Uruguay.

auf bundesstaatlicher Ebene entgegenzukommen, sofern diese sich innerhalb bestimmter Parameter bewegen.⁵⁸ Im Jahr 2015, hat der US-Botschafter William Brownfield (Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs) den Diskurs angeregt, nachdem er behauptet hatte, dass der bestehende vertragliche Rahmen über „ausreichend Flexibilität verfügt, um regulierte Cannabismärkte zu ermöglichen.“⁵⁹ Jede Person, die ein vernünftiges Verständnis der Verträge und ihrer offenkundigen Verpflichtungen zu Verboten hat, merkt jedoch schnell, dass dieses Argument eher auf politischer Zweckmäßigkeit als auf einer überzeugenden rechtlichen Argumentation beruht.⁶⁰ und seine Aussage über den Spielraum innerhalb der Verträge hauptsächlich darauf abzielt, „zu verhindern, dass eindeutige Vertragsverletzungen, die von legalen Cannabisregulierungen auf bundesstaatlicher Ebene verursacht werden, eine offene internationale Debatte über Vertragsreformen auslösen“.⁶¹

Trotz solcher Bemühungen ist eine Debatte mittlerweile jedoch unvermeidlich, nicht zuletzt, da das INCB deutlich zu verstehen gegeben hat, dass sowohl die uruguayischen als auch die US-amerikanischen Modelle zur Regulierung von Cannabis nicht vertragskonform sind. Darüber hinaus wurde die Autorität des INCB über die Einschätzung der Vertragseinhaltung, von Brownfield selbst anerkannt.⁶² Die Frage, ob die USA die Verträge nun einhalten oder nicht, wird wahrscheinlich noch stärker in den Fokus rücken, wenn die Reformen zur Entkriminalisierung und legalen Regulierung von nichtmedizinischem Cannabis auf Ebene der Staaten weiter voranschreiten; hierdurch wird klar ein Weg für die Legalisierung auf

58 Siehe eine Anmerkung des Stellvertretenden US-Staatsanwalts General James M. Cole, August 2013, <https://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>.

59 Barrett, D. et al (2015) Fatal Attraction: Brownfield’s Flexibility Doctrine and Global Drug Policy Reform, The Huffington Post, 11 November. http://www.huffingtonpost.co.uk/damon-barett/drug-policy-reform_b_6158144.html

60 Für eine ausführlichere Diskussion über den Standpunkt der USA, dass die Verträge flexibel genug seien, um eine gesetzliche Regulierung von Cannabis zu ermöglichen, siehe: Bennett, W., Walsh, J. (2014) Marijuana Legalization is an Opportunity Modernize International Drug Treaties, Brookings and WOLA, <https://www.brookings.edu/research/marijuana-legalization-is-an-opportunity-to-modernize-international-drug-treaties/>.

61 Siehe Jelsma, M. (2015) UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UNSystem-Wide Coherence on Drug Policy, Journal of Drug Policy Analysis. <http://www.degruyter.com/view/ijdpdp.ahead-of-print/jdpdp-2015-0021/jdpdp-2015-0021.xml>.

62 Brownfield, W. (2016) Trends in Global Drug Policy: Roundtable with William R. Brownfield, U.S. Assistant Secretary of State, US Department of State 8 March. <https://2009-2017-fpc.state.gov/254116.htm>

bundesstaatlicher Ebene (weit über die Akzeptanz der derzeitigen Strategie hinaus) bereitet.⁶³

Fortfahren unter „prinzipientreuer“ oder „respektvoller Nichteinhaltung“

Anstatt zu argumentieren, warum eine gesetzliche Regulierung von Cannabis für die Einhaltung der Übereinkommen von 1961 und 1988 unproblematisch wäre, könnten Staaten, die eine legale Regulierung anstreben, stattdessen offen zugeben, dass dies zu einer Nichteinhaltung der Verträge führen würde. Hierbei ist es entscheidend, dass der Staat seine Gründe für die Reform der nationalen Politik darlegt; wie sich diese auf die Einhaltung der Übereinkommen auswirkt und insbesondere, warum die Reform für die Erfüllung anderer internationaler rechtlicher und politischer Verpflichtungen notwendig ist. Darüber hinaus sollte diese Nichteinhaltung als vorübergehend angesehen und präsentiert werden, mit dem Ziel, die neuen Gesetze und Praktiken auf nationaler Ebene mit ihren internationalen vertraglichen Verpflichtungen als Teil der Reform in Einklang zu bringen. Parallel dazu sollte der Staat multilaterale Gespräche zur Lösung der Situation beantragen. Diese könnten bspw. durch eine beratende Expertengruppe⁶⁴ und eine spätere Konferenz der Vertragsparteien (COP) unterstützt werden. Bis zu diesen Entwicklungen würde der Staat seine verbleibenden Verpflichtungen aus den Verträgen erfüllen, dem INCB wie üblich Bericht erstatten und der UN-Suchtstoffkommission (CND) über die Ergebnisse seiner Politik berichten.

Dem Anschein nach wurde diese Vorgehensweise von Kanada gewählt. Von den Ländern, die bereits Maßnahmen zur Regulierung

63 Siehe bspw. All Party Parliamentary Group for Drug Policy Reform (2015) Guidance on Drug Policy: Interpreting the UN Drug Conventions. https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/APPG_for_Drug_Policy_Reform/Guidance_print_copy.pdf; also see Collins, J., Development First: Multilateralism in the Post-'War on Drugs' Era, and Thoumi, F., Re-examining the 'Medical' and Scientific Basis for Interpreting the Drug Treaties: Does the 'Regime' Have Any Clothes, in: LSE Expert Group (2016) After the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, London School of Economics, pp. 9-29. <https://www.lse.ac.uk/ideas/publications/reports/after-drugs>

64 Siehe Transnational Institute (2015) UNGASS 2016: Background memo on the proposal to establish an expert advisory group. https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/Transnational_Institute/Background_memo_November_UNGASS_2016_final.pdf

von nichtmedizinischem Cannabis ergriffen haben, ist Kanada das erste, das klar und deutlich einräumt, dass es „gegen bestimmte Verpflichtungen in Bezug auf Cannabis im Rahmen der UN-Drogenkonventionen“ verstößt.⁶⁵ Dies scheint besser zu sein als dem Thema (wie Uruguay) auszuweichen oder auf zweifelhafte rechtliche Argumente (wie die USA) zurückzugreifen.

Da sich Kanada der internationalen Kritik und seiner Führungsrolle für die Länder, die eine Reform anstreben, bewusst ist, hat sich der Staat für eine „prinzipielle“ oder „respektvolle“ Nichteinhaltung der Übereinkommen entschieden.⁶⁶ Kanada hat sich zu der Nichteinhaltung bekannt, aber auch für Reformen plädiert, die auf den Grundsätzen der UN-Charta – der Gesundheit und dem Wohlergehen seiner Bürger – beruhen, sowie den Dialog mit dem INCB aufgenommen und proaktiv versucht, die offensichtlichen politischen Spannungen zwischen seinen innerstaatlichen vertraglichen Verpflichtungen zu lösen. Kanada hat sich auch offen und aktiv am Dialog in wichtigen internationalen Foren beteiligt, u. a. bei der UNGASS 2016 und den jährlichen Treffen der UN-Suchtstoffkommission (CND), sowie an informellen Gesprächen mit gleichgesinnten Staaten, die Cannabisreformen in Betracht ziehen oder bereits umsetzen.⁶⁷

Natürlich ist die offene Nichteinhaltung internationaler vertraglicher Verpflichtungen nicht wünschenswert, aber wie alle in diesem Kapitel dargelegten Reformstrategien, ist auch diese aus der Not heraus entstanden. Das Problem besteht nicht darin, dass sich Länder für legale Regulierungen entscheiden, vielmehr sind veraltete und nicht realisierbare Vertragsbestimmungen das Problem. Dadurch wird eine zeitlich begrenzte, grundsätzliche Nichteinhaltung der Übereinkommen erforderlich. Dass ein Staat seine vertraglichen Verpflichtungen in Bezug auf Cannabis nicht mehr in vollem Umfang einhalten kann, sollte nicht als Missachtung der

65 Senate of Canada (2018) The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade Evidence. <https://sencanada.ca/en/Content/Sen/Committee/421/AEFA/53882-e>.

66 Global Commission on Drugs (2018) Regulation: The Responsible Control of Drugs. https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/ENG-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf.

67 Siehe: Government of Canada (2016) Plenary statement for the Honourable Jane Philpott Minister of HealthUNGASS on the world drug problem.

Rechtsstaatlichkeit betrachtet werden. Im Gegenteil; es bestätigt, dass vertragliche Verpflichtungen von Bedeutung sind. In der Tat ist die Nichteinhaltung von Verträgen, wenn sich die innerstaatlichen Gesetze und Praktiken ändern, ein ziemlich häufiges Merkmal der Weiterentwicklung und Modernisierung von internationalen Übereinkommen.⁶⁸ Sorgen über die Nichteinhaltung der Verträge mit Hilfe von zweifelhaften rechtlichen Begründungen beiseite zu schieben, ist vielmehr ein Ausdruck der Missachtung des Völkerrechts. Viele Regierungen, die ihre Cannabisgesetze reformieren, tun dies u. a. aus gesundheitspolitischen, entwicklungspolitischen, menschenrechtlichen, sicherheitspolitischen Gründen und um die internationalen vertraglich gebundenen Verpflichtungen in diesen Bereichen zu bewahren, die aber durch die vollständige Einhaltung der Drogenabkommen beeinträchtigt werden. Dazu argumentiert die *Global Commission on Drug Policy*:

„Einseitige Ausstiege aus den Drogenverträgen sind aus Sicht der internationalen Beziehungen und eines auf Konsens basierenden Systems nicht wünschenswert. Der Integrität dieses Systems ist jedoch auf lange Sicht nicht damit gedient, wenn man dogmatisch an einem veralteten und dysfunktionalen normativen Rahmen festhält. Die Entwicklung von Rechtsordnungen, die den sich ändernden Umständen gerecht werden, ist für ihr Überleben und ihren Nutzen von grundlegender Bedeutung, und die Regulierungsexperimente, die von verschiedenen Staaten durchgeführt werden, wirken als Katalysator für diesen Prozess. Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit erfordert in der Tat die Infragestellung der Gesetze, die Schaden anrichten oder unwirksam sind.“⁶⁹

Darüber hinaus können wir heute feststellen, dass Staaten nicht mit einer erheblichen Ächtung der internationalen Gemeinschaft rechnen müssen, wenn sie Cannabisreformen durchführen, da diese

⁶⁸ Cogan, J.K. (2006) Noncompliance and the International Rule of Law, *Yale Journal of International Law* 31, pp. 189-210

⁶⁹ Global Commission on Drug Policy (2014) Taking Control: Pathways to Drug Policies That Work. <http://www.gcdpsummary2014.com>.

zunehmend weltweit umgesetzt und immer mehr zur Normalität werden. Die Entscheidung für eine Reform und die Anerkennung der Nichteinhaltung von Vereinbarungen, können den Weg für Vertragsreformen bereiten, die von gleichgesinnten Staaten, bspw. mittels Inter-Se-Abkommen, gemeinsam durchgeführt werden.

Diskussion und Empfehlungen

Immer mehr Staaten erkennen an, dass es schlagkräftige Argumente für die Infragestellung des vertraglich festgelegten Verbotmodells zur Cannabiskontrolle gibt. Aus verschiedenen Gründen haben sich in Ländern, in denen der traditionelle Gebrauch weit verbreitet ist, verschiedene Formen der leichten Abweichung oder der Nichteinhaltung der Verträge, der Entkriminalisierung und der De-facto-Regulierung durchgesetzt. Diese Modelle haben sich seither weltweit auf fast alle Länder oder Regionen, in denen Cannabis im letzten halben Jahrhundert an Popularität gewonnen hat, ausgebreitet.

Nach jahrzehntelangem Zweifeln, leichten Abweichungen von Vertragsbestimmungen, juristischer Scheinheiligkeit und Politikexperimenten ist nun der Punkt erreicht, an dem eine legale Regulierung des gesamten Cannabismarktes de jure (rechtlich, im Gegensatz zu de facto – in der Praxis) an politischer Akzeptanz gewinnt, auch wenn diese gegen bestimmte veraltete Elemente der UN-Übereinkommen verstößt. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen jenen Ländern, die eine Regulierung anstreben und denjenigen, die den Status quo, sowie das UN-Drogenkontrollsystem und seine Organisationen verteidigen wollen, werden wahrscheinlich weiterhin zunehmen.

In dem unübersichtlichen Konflikt zwischen verfahrenstechnischen und politischen Hindernissen zur Reform von Verträgen und der Entwicklung zu einem modernisierten globalen Drogenkontrollsystem, könnte das System mit weiteren rechtlich zweifelhaften Auslegungen und fragwürdigen Rechtfertigungen für Reformen auf nationaler und subnationaler Ebene konfrontiert werden. Diese Situation

wird sich erst ändern, wenn ein Wendepunkt erreicht ist und eine Gruppe gleichgesinnter Länder bereit ist, sich den vielfältigen und zunehmenden rechtlichen Unstimmigkeiten und Streitigkeiten anzunehmen und diese wieder in Einklang zu bringen.

Die Unvermeidbarkeit weiterer Cannabisreformen dürfte die Debatte über das UN-Drogenkontrollsystem eröffnen. Auch Fragen zu potenziellen Regulierungsmodellen für andere illegale Drogen werden wahrscheinlich früher oder später aufkommen. Diese Debatte hat bereits in Bezug auf das Koka-Blatt und andere psychoaktive Pflanzen begonnen und taucht regelmäßig im Zusammenhang mit politischen Reaktionen auf Neue Psychoaktive Substanzen (NPS) auf. Die Argumente, welche die derzeitige Debatte zur Regulierung von Cannabis antreiben, sind nicht alle in gleicher Weise auf andere kontrollierte Substanzen anwendbar. Allerdings sind die laufenden Reformen mit Fokus auf Cannabis nicht das Ende der Geschichte, sondern erst der Anfang und werden sich auch auf andere Substanzen auswirken, wenn die Wirksamkeit des internationalen Drogenkontrollsystems überprüft wird. Während sich die Debatte über Cannabis weiterentwickelt, muss dies beobachtet werden.

Auf der Agenda der internationalen Politik steht nun nicht mehr die Frage, ob das UN-Drogenkontrollsystem überdacht und modernisiert werden muss, sondern vielmehr wann und wie dies geschehen soll. Die Frage ist, ob rechtzeitig ein Mechanismus gefunden werden kann, um mit den wachsenden politischen Spannungen umzugehen und das derzeitige System ordnungsgemäß umzuwandeln, v. a. damit es sich besser an lokale Belange und Prioritäten anpassen lässt und mit den grundlegenden wissenschaftlichen Normen und modernen UN-Standards besser vereinbar ist. Im Mittelpunkt einer wirksamen Strategie für das weitere Vorgehen sollten folgende Maßnahmen stehen:

- Förderung eines Dialogs auf hoher Ebene, um politische Spannungen zwischen neuen Regulierungsmodellen auf staatlicher Ebene und veralteten und kontraproduktiven internationalen vertraglichen Verpflichtungen zu lösen

- Staaten, die Modelle zur Cannabisregulierung erörtern, entwickeln oder aktiv umsetzen wollen, werden alle, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene, mit unterschiedlichen rechtlichen und politischen Schwierigkeiten konfrontiert sein. Unabhängig davon, welche Reformen umgesetzt werden, sollten die Staaten dafür sorgen, dass das Thema in den wichtigsten multilateralen Foren diskutiert und nicht ignoriert wird. Es ist entscheidend, dass reformorientierte Staaten eine Führungsrolle einnehmen, um diese Debatte auf den Weg zu bringen. Es gibt mehrere von Möglichkeiten, wie zu diesem Dialog beigetragen und wie er gefördert werden kann:
- Vorschläge zur Etablierung einer beratenden Gruppe von Experten unterstützen. Diese Gruppe soll sich mit Fragen zu neuen Herausforderungen – einschließlich der Cannabisregulierung – und der Modernisierung des internationalen Drogenkontrollsystems befassen und Empfehlungen für die UN-Debatte abgeben. Bereits im Vorfeld der „Politischen Erklärung und des Aktionsplans der UN“ aus dem Jahr 2019 haben viele Vertragsstaaten solche Vorschläge aktiv unterstützt, wobei die Ideen noch nicht umgesetzt wurden.⁷⁰
- Offizielle Mechanismen zur Reform des Vertragssystems – wie etwa Ergänzungen, Änderungen, Vorbehaltsoptionen oder fundamentalere Änderungen – vorantreiben. Selbst wenn solche Maßnahmen zunächst erfolgreich sind, werden sie dafür sorgen, dass die Modernisierung der Verträge in etablierten Foren ernst genommen und in Betracht gezogen wird. Ebenso wird verdeutlicht, dass Reformstaaten anstreben politische Spannungen und potenzielle Probleme der Nichteinhaltung mit Hilfe etablierter Rechtsmechanismen zu lösen.

⁷⁰ So forderte bspw. Jamaika im Mai 2015 während der „Hochrangigen thematischen Debatte der UN-Generalversammlung zur Unterstützung des Prozesses zur UNGASS 2016“ die Etablierung einer beratenden Expertengruppe 'expert advisory group': <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/JamaicaStmt-HLTD-NY07052015.pdf>. In ähnlicher Weise forderte Uruguay im August 2015 als Teil seines Beitrags zum UNGASS-Prozess die Etablierung einer beratenden Expertengruppe 'consultative group of experts', http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/uy_ungass_2016_esp-eng.pdf. Und während der 59. Sitzung des CND im März 2016 forderte Kolumbien die Etablierung einer Expertengruppe ('expert-level group'), https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_59/Statements/08_Colombia_English.pdf.

- Informelle drogenpolitische Dialoge oder zwischenstaatliche Konferenzen für gleichgesinnte Staaten einberufen, um gemeinsame Anliegen und Dilemmata außerhalb des institutionellen Rahmens der Vereinten Nationen und regionaler Strukturen wie der Organization of American States (OAS) und der Europäischen Union (EU) zu diskutieren und um möglicherweise Resolutionen, die in der Suchtstoffkommission und anderen UN- oder regionalen Foren erörtert werden, vorzubereiten.
- **Fortführung innerstaatlicher Reformen parallel zum multilateralen Dialog und zu den Reformprozessen**

Um den Bedürfnissen der Reformstaaten gerecht zu werden, scheint die Modernisierung des Vertragsrahmens nun unvermeidbar zu sein, nicht zuletzt, da immer mehr Staaten von den Bedingungen abweichen. Wenn sich das Vertragssystem nicht modernisieren lässt, droht es irrelevant zu werden, und zwar nicht nur in Bezug auf die Elemente, die eindeutig veraltet und reif für eine Reform sind, sondern auch in Bezug auf Elemente, über die sich die Vertragsstaaten noch relativ einig sind. Es dürfte jedoch ein schwieriger und langwieriger Prozess sein, die multilateralen Reformen der Verträge umzusetzen. Bis dieser abgeschlossen ist, werden die Reformen auf kurze Sicht wahrscheinlich dazu führen, dass mehrere Staaten die entsprechenden Anforderungen übergangsweise nicht einhalten werden. Die damit verbundenen Herausforderungen können durch folgende Maßnahmen verringert werden:

- Ausweichmanöver oder das Leugnen der Nichteinhaltung durch unplausible rechtliche Begründungen vermeiden
- Anerkennung einer vorübergehenden „prinzipientreuen“ oder „respektvollen Nichteinhaltung“ und dies mit der Gesundheit und dem Wohlergehen der Bevölkerung begründen sowie auf umfassendere Verpflichtungen aus der UN-Charta und den Verträgen, einschließlich der Verpflichtungen gegenüber den internationalen Menschenrechten, hinweisen

- Aktive Förderung der multilateralen Debatte und der Reformbemühungen parallel zu den nationalen Reformen
- Einführung eines Modells für die Cannabisregulierung – wie in diesem Leitfaden beschrieben – durch das die Öffentliche Gesundheit und das Wohlergehen der Bevölkerung eindeutig als oberstes Ziel festgelegt werden; das einer nationalen Behörde unterstellt ist; das negative Auswirkungen auf Nachbarstaaten minimiert; und durch einen umfassenden Rahmen zur Prüfung und Evaluation des Modells unterstützt und den zuständigen UN-Organisationen Bericht erstattet wird⁷¹
- **Kollektives Handeln anstreben**
 Alle Versuche, den Dialog auf hoher Ebene zu fördern, innerstaatliche Reformen zu erkunden oder Reformen des multilateralen Rahmens zu erreichen, werden durch ein gemeinsames Vorgehen gleichgesinnter Reformstaaten, die sich für eine gemeinsame Sache einsetzen, erleichtert. Indem auf der Vielfalt der verschiedenen Länder aufgebaut wird, kann ein solches Bündnis reformwilliger Staaten den Grundstein für eine wirksamere Strategie in der Cannabispolitik legen. Diese Strategie kann sich dann mit der Zeit bewähren und mehr Anhänger finden. Indem sie koordiniert statt isoliert arbeiten, können die ersten Reformstaaten voneinander lernen und auch eine Führungsrolle übernehmen, um andere Länder zu ermutigen, über prohibitionistische Strategien hinausgehen, nachdem sie sich als äußerst schädlich für die menschliche Gesundheit, die Entwicklung, die Sicherheit und die Rechtsstaatlichkeit erwiesen haben.⁷²

⁷¹ Für eine Diskussion von Überwachungs- und Evaluationssystemen siehe WOLA/ACLU (2016) Evaluating Cannabis Legalization. http://www.wola.org/commentary/evaluating_cannabis_legalization.

⁷² Für eine Diskussion über gleichgesinnte Gruppen innerhalb der internationalen Beziehungen und insbesondere der Drogenpolitik, siehe: BewleyTaylor, D. R. (2013) Towards revision of the UN drug control conventions: Harnessing like-mindedness, The International Journal of Drug Policy 24.1, pp. 60-68.

Danksagung

Verfasst von

Steve Rolles
Harvey Slade

Ergänzendes Material und redaktionelle Beiträge von

Martin Powell
George Murkin
Danny Kushlick
Ester Kincová

Gestaltung

Tim Barnes 
www.herechickychicky.com

Die in diesem Bericht geäußerten Ansichten sind die der Verfasser und der Transform Drug Policy Foundation, aber nicht notwendigerweise die der Mitwirkenden oder der Förderer und Unterstützer von Transform.

Copyright © 2023

Transform Drug Policy Foundation

Dieser Bericht wird unter einer Creative Commons „Attribution Non-Commercial Share Alike“-Lizenz herausgegeben. Er darf in Teilen und als Ganzes kostenlos und ohne Genehmigung für nicht-kommerzielle Zwecke vervielfältigt werden, unter der Voraussetzung, dass die Verfasser und die Transform Drug Policy Foundation (TDPF) genannt werden und die Webseite www.transformdrugs.org verlinkt wird.

Siehe: www.creativecommons.org/about/licenses/

Mitwirkende

Wir danken den vielen Personen, die an der Erstellung dieser Publikation mitgewirkt haben:

Viv Ahmun
Paul Armentano (NORML)
Aram Bara
Damon Barrett
Ross Bell
Dave Bewley-Taylor (GDPO)
Paul Birch
Tom Blickman (TNI)
Paul Armentano (NORML)
Julio Calzada
John Collins
Niamh Eastwood (Release)
Suzy Gage
Rupert George
Dale Gieringer (NORML)
Ben Goldacre
Roger Goodman
Mark Haden
Amanda Harper
Jorge Hernández Tinajero
Hannah Hetzer
Alison Holcomb
Mike Jay
Martin Jelsma (TNI)
Beau Kilmer (RAND)
Rick Lines
Phillipe Lucas
Donald MacPherson (CDPC)
John Marks
Charity Monareng
Ethan Nadelmann
Prof. David Nutt
Lucy Platt
Caroline Pringle
Lisa Sanchez (Transform/MUCD)
Jane Slater (Transform)
Shaleen Title
Tamar Todd
Brian Vincente (Sensible Colorado)
Dan Werb
Sara Williams

Danke

für die Unterstützung
Open Society Foundations
J P Getty Jnr Charitable Trust
The Esmée Fairbairn Foundation
The Linnet Trust
Glass House Trust
New Zealand Drug Foundation
Ken Aylmer
Henry Hoare
Paul Birch

Einzelne Förderer

Diese Veröffentlichung wäre außerdem nicht möglich gewesen ohne die großzügige Unterstützung der nachstehend genannten Personen sowie all derjenigen, die anonym bleiben möchten:

John Adams
Chris Blackmore
Frederik Brysse
Adam Corlett
Helen Cox
Penny FitzLyon
Kate Francis
Michael Hoskin
Georgina Hughes
William Humbert
Alex Hunter
Dr Grant Lewison
Gareth Main
Charles Manton
John Masters
Martin Pickersgill
Martin Powell
Jason Reed
Mary Rendall
Nicholas Rochford
Chris Stevens
Henry Stewart
Prof. Harry Sumnall

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an Transform Drug Policy Foundation (UK)
info@transformdrugs.org

„Dieser Leitfaden ist eine weltweit unverzichtbare Lektüre für politische Akteure, die erkannt haben, dass die Cannabisprohibition gescheitert ist. In umfassendem Detail werden pragmatische und evidenzbasierte Ansätze für die Regulierung der weltweit am häufigsten gebrauchten illegalen Droge erörtert.“

Professor **David Nutt** Vorsitzender von DrugScience

Cannabis Regulieren: Ein Praxisleitfaden

Dies ist die dritte Auflage unseres Leitfadens zur Regulierung legaler Märkte für die nichtmedizinische Verwendung von Cannabis. Er richtet sich an politische Entscheidungsträger, Befürworter von Reformen und betroffene Gemeinschaften auf der ganzen Welt, die beobachten, wie sich die legale Regulierung von Cannabis vom Randthema zu einem zentralen Gegenstand politischer Debatten bewegt. Zur Frage steht nicht mehr nur: „Sollten wir die Cannabisprohibition aufrechterhalten?“ oder „Wie wird die legale Regulierung in der Praxis funktionieren?“, sondern auch: „Was können wir aus den bisherigen Legalisierungsbestrebungen lernen?“

Seit der ersten Veröffentlichung im Jahr 2013 hat sich die cannabispolitische Landschaft grundlegend verändert. Eine Vielzahl von Staaten hat regulierte Marktmodelle für die nichtmedizinische Verwendung von Cannabis entwickelt oder eingeführt. In den vergangenen zehn Jahren hat Transform in offizieller Funktion mehrere Regierungen beraten, einschließlich Kanada, Luxemburg und Uruguay.

Diese aktualisierte und erweiterte Neuauflage stützt sich auf die praktischen Erkenntnisse von Transform sowie die jüngsten Studien aus den neuen legalen Cannabismärkten. Sie enthält detaillierte neue Kapitel über Programme zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit, Tilgung von Vorstrafen und Verringerung des Risikos einer Überkommerzialisierung des Markts und unverhältnismäßigen Einflussnahme durch wenige marktdominierende Unternehmen auf die Politik.

Dieses Buch wird allen, die sich für Cannabispolitik interessieren, eine Hilfestellung zu den wichtigsten praktischen Herausforderungen bei der Entwicklung und Umsetzung eines wirksamen Regulierungskonzeptes sein, das darauf abzielt, eine Welt zu schaffen, in der die Drogenpolitik die Gesundheit fördert, sozial benachteiligte Personen schützt und die Sicherheit der Menschen in den Mittelpunkt stellt.