



Deutsche Hauptstelle
für Suchtfragen e.V.

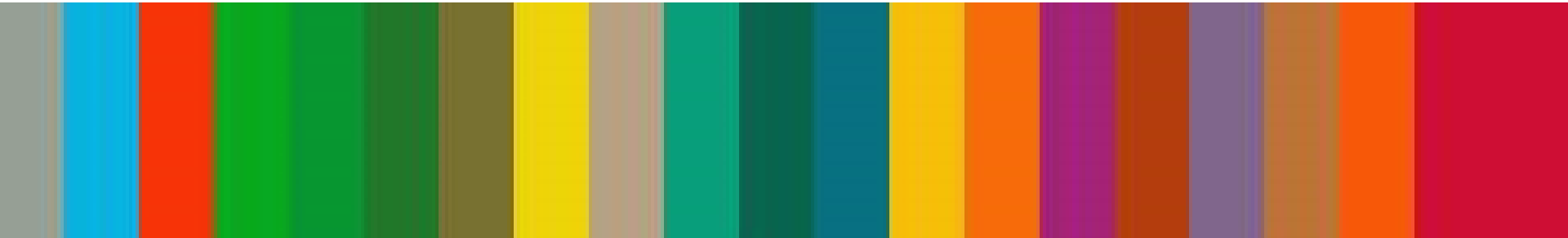
Cannabispolitik in Deutschland

Abstinenz oder Kontrolle ?

56. DHS Fachkonferenz Sucht

12. Oktober 2016, Erfurt

Peter Raiser



Warum Cannabis, warum diese Fragestellung, warum jetzt?

- „Abstinenz – Konsum – Kontrolle“ : Ein Wechsel der Perspektive zwischen den individuellen und gesellschaftspolitischen Ebene
- Worauf beziehen sich die Begriffe in einer bevölkerungsbezogenen Sichtweise?
 - **Abstinenz** – Ist eine drogenfreie Gesellschaft möglich?
 - **Konsum** – Was wissen wir über die Verbreitung von Konsum, Konsumentengruppen, Konsummustern, riskanten und problematischen Konsumformen?
 - **Kontrolle** – Wer kontrolliert was und wen?
- Cannabis bietet sich an, denn
 - es ist die am meisten konsumierte illegale Droge
 - es wird eine öffentliche und politische Debatte um „Regulierung“ geführt
 - in einigen Staaten gibt es weitreichende politische Veränderungen

Abstinenz – Kontrolle

Ziel ist Abstinenz

Keine Berücksichtigung
individueller Risiken
und Konsummuster

Was wird kontrolliert?

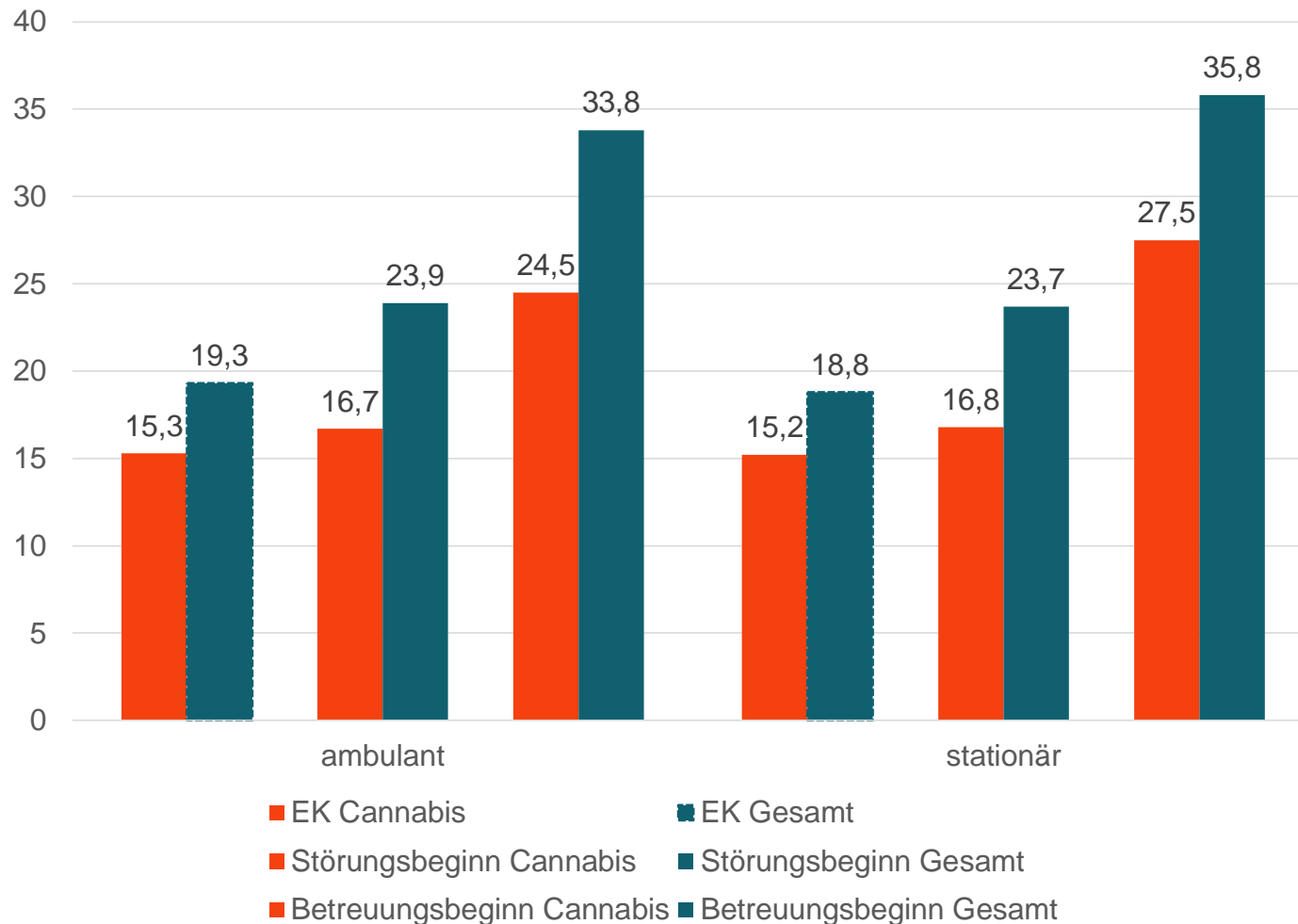
Verlagerung vom
Individuum zum Staat

Konsum

Konsumprävalenzen und Häufigkeiten von cannabisbezogenen Störungen					
	Erwachsene (18-64 Jahre)	Jugendliche und junge Erwachsene			
		unter 18	18-20	21-24	25-29
Lebenszeit-Prävalenz	23,2 % (ca. 12 Mio.)	8,8 %	23,0 %	30,8 %	41,1 %
12-Monats-Prävalenz	4,5 % (ca. 2,3 Mio.)	6,6 %	16,2 %	13,7 %	9,8 %
30-Tages-Prävalenz	2,3 % (ca. 1,2 Mio.)	2,2 %	7,3 %	6,5 %	4,8 %
Missbrauch (DSM IV)	0,5 % (ca. 250.000)		1,5 %	2,3 %	0,6 %
Abhängigkeit (DSM IV)	0,5 % (ca. 250.000)		1,3 %	1,4 %	2,3 %

Quellen:
 Kraus, L., Pabst, A., Gomes de Matos, E. & Piontek, D. (2014). Kurzbericht Epidemiologischer Suchtsurvey 2012. Tabellenband: Prävalenz des Konsums illegaler Drogen, multipler Drogenerfahrung und drogenbezogener Störungen nach Geschlecht und Alter im Jahr 2012. München: IFT Institut für Therapieforschung.
 Orth, B. (2016). Die Drogenaffinität Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland 2015. Rauchen, Alkoholkonsum und Konsum illegaler Drogen: aktuelle Verbreitung und Trends. BZgA-Forschungsbericht. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.

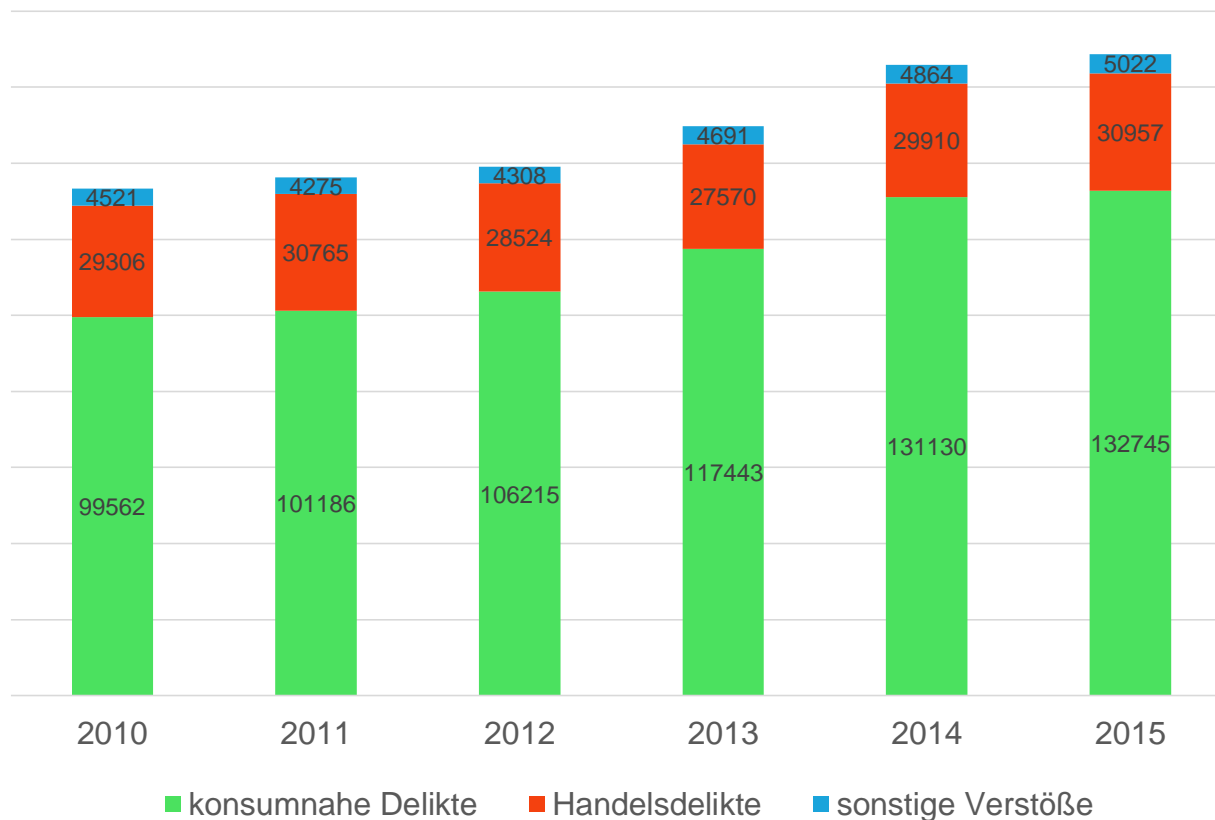
Erstkonsum, Störungsbeginn, Behandlungsbeginn



Quelle: Brand, H. et al. (2016) Cannabisbezogene Störungen in der Suchthilfe. In: SUCHT Jahrgang 62 / Heft 1 / 2016

Konsum – Kontrolle

Cannabidelikte in Deutschland



Cannabidelikte
insgesamt in 2015:
168.724

20 %
Handels-
delikte

80 %
Konsum-
nahe Delikte

Quelle: Bundeskriminalamt (2016): Rauschgiftkriminalität. Bundeslagebild 2015. Wiesbaden.

Erwünschte und unerwünschte Folgen

Sekundärfolgen der Strafandrohung und Strafverfolgung für die gesellschaftliche Teilhabe

Straßenverkehrsrecht als Ersatzstrafrecht?
Folgen für Konsumenten und Nicht-Konsumenten?

Konsum und möglicher Arbeitsplatzverlust;
Keine Unterscheidung individueller Risiken?

Erwünschte und unerwünschte Folgen

- Illegaler Schwarzmarkt und Strafbarkeit des Besitzes
 - Mangelnde Produktsicherheit (unbekannter Wirkstoffgehalt, gesundheitsschädliche Beimengungen)
 - Keine staatliche Steuerung des Marktgeschehens in der Illegalität
 - Kein gesetzlicher Jugendschutz
 - Kosten der Strafverfolgung
 - Widersprüche in der Zielsetzung von Kriminalprävention und Gesundheitsprävention
 - Potenziale der Prävention bleiben ungenutzt: Vorbeugung und Schadensminderung werden teilweise behindert

Aktuelle Diskussion in der Politik und Öffentlichkeit

Die aktuelle Regelung des BtMG definiert, dass Anbau, Herstellung, Handel, Einfuhr, Ausfuhr, Abgabe, Veräußerung, sonstiges Inverkehrbringen, Erwerb und Besitz von Cannabis strafbar sind.

Worüber wird aktuell diskutiert?

- Entkriminalisierung
- Legalisierung
- Regulierung

Wer diskutiert?

- Parteien, auf Bundesebene und auf kommunaler Ebene
- Verbände, Fachgesellschaften, Initiativen

Verbände, Fachgesellschaften, Initiativen

- Positionspapiere und Stellungnahmen
 - Deutsche Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie (DG Sucht)
 - Deutsche Gesellschaft für Suchtmedizin (DGS)
 - Deutsche Gesellschaft für Soziale Arbeit in der Suchthilfe (DG SAS)
 - freie Träger der Berliner Suchthilfe
 - Bayerische Akademie für Sucht- und Gesundheitsfragen
 - Initiative deutscher Strafrechtsprofessorinnen und Strafrechtsprofessoren (Schildower Kreis)
 - Bund Deutscher Kriminalbeamter
 - Polizeigewerkschaften (DPolG und GDP)
 - Bundesverband für akzeptierende Drogenarbeit und humane Drogenpolitik
 - Deutscher Hanfverband
 - Thomas Fischer, Vorsitzender Richter des 2. Strafsenats des Bundesgerichtshofs
 - Kinder- und jugendpsychiatrische Fachgesellschaft und die Fachverbände DGKJP, BAG KJPP, BKJPP
 - Gesamtverband für Suchthilfe e.V. Fachverband der Diakonie Deutschland (GVS)
 - AWO Bundesverband

Weitgehende Übereinstimmung in folgenden Aussagen

- „Strafverfolgung führt zu zusätzlichen Belastungen für Konsumierende“
und
„Konsumierende sollten entkriminalisiert werden“
- „Die generalpräventive Wirkung der Verbotspolitik ist nicht wissenschaftlich belegt
bzw. sie ist gescheitert“
und
„Eine Überprüfung bzw. Veränderung der aktuellen Gesetzeslage ist angebracht“

Ziele von Suchtpolitik

Die Verhinderung und Reduzierung von Schäden durch Suchtmittelkonsum sowie die Sicherung der gesellschaftlichen Teilhabe sind erklärte Grundprinzipien der Suchtpolitik:

1. **Möglichst wenige Menschen konsumieren Suchtmittel.** Alle Menschen, die nicht konsumieren, werden in ihrer Entscheidung bestärkt, keine Suchtmittel zu sich zu nehmen.
2. Menschen, die Suchtmittel konsumieren, beginnen den **Konsum möglichst spät**, weisen **möglichst risikoarme Konsummuster** auf und konsumieren nur in Situationen und unter Bedingungen, in denen Risiken nicht zusätzlich erhöht werden.
3. Konsumierende, deren Suchtmittelkonsum zu Problemen führt, erhalten **möglichst früh effektive Hilfen zur Reduzierung der** mit dem Konsum verbundenen **Risiken und Schäden.**
4. Konsumierende, die ihren Konsum beenden möchten, erhalten **uneingeschränkten Zugang zu Beratung, Behandlung und Rehabilitation** nach den jeweils aktuellen wissenschaftlichen Standards.

Säulen der Suchtpolitik

Beratung/
Behandlung
Hilfen zum
Ausstieg

Repression

Prävention

Maßnahmen zur
Schadens-
reduzierung

Cannabispolitik in Deutschland	
Maßnahmen überprüfen, Ziele erreichen ¹	
Inhalt	
Einleitung	Seite 1
1 Ziele der Suchtpolitik	Seite 3
2 Forderungen der DHS	Seite 3
3 Zwölf Gründe für die Einsetzung einer Enquete-Kommission Cannabis	Seite 4
Erläuterungen	
Zwölf Gründe für die Einsetzung einer Enquete-Kommission Cannabis	Seite 5
Literatur	Seite 15

Einleitung

Die derzeit geltenden Grundlagen und Bestimmungen der Cannabispolitik sind vom Betäubungsmittelgesetz geprägt. Die aktuelle Regelung definiert, dass Anbau, Herstellung, Handel, Einfuhr, Ausfuhr, Abgabe, Veräußerung, sonstiges Inverkehrbringen, Erwerb und Besitz von Cannabis strafbar sind (BtMG, 1994). Diese Rechtslage geht auf das internationale „Einheits-Übereinkommen vom 30. März 1954 über Suchtsstoffe“ (Bundesgesetzblatt, 1973) zurück. Grundlegendes Ziel dieser Gesetzgebung war und ist die Verhinderung von Suchterkrankungen und deren Folgen für den Einzelnen und die Gesellschaft.²

Die gesetzlichen Bestimmungen und die hieraus resultierenden Folgen betreffen direkt und indirekt Millionen Menschen in Deutschland. Die Folgen von Cannabispolitik wirken in vielen gesellschaftlichen Bereichen. Im Zusammenhang mit dem Konsum und den rechtlichen Bestimmungen entstehen Problemlagen, weit über den Bereich der gesundheitlichen Auswirkungen hinaus.

Kaum ein anderes Thema der Drogen- und Suchtpolitik wird derzeit häufig öffentlich angesprochen und kaum ein anderes Thema wird in der Öffentlichkeit, der Politik und unter Fachleuten daran kontrovers diskutiert. Regelmäßig wiederkehrende Diskussionsaspekte sind die Auswirkungen des Verbotesz auf Jugendschutz, Prävention und Schadensminderung, wie auch Folgen für die Volkswirtschaft, Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Auch aufgrund der im Vergleich zu anderen illegalen Drogen hohen Verbreitung des Cannabiskonsums in der Bevölkerung werden diese Debatten mit großer Aufmerksamkeit von allen Beteiligten verfolgt.

¹ Vom Vorstand der DHS am 14.09.2015 (einstimmig und ohne Enthaltung) verabschiedet.
² Dazu, heißt es in der Präambel, schließen die Vertragsparteien das Abkommen „in der Erkenntnis, dass die Betäubungsmittel für den Einzelnen ein Übel und für die Menschheit eine wirtschaftliche und soziale Gefahr darstellen, im Bewusstsein der ihnen auferlegten Pflicht, dieses Übel zu verhüten und zu bekämpfen.“ (Bundesgesetzblatt, 1973)

Die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen, Gesetze und Aktivitäten im Bereich der Suchtpolitik müssen sich an den genannten Zielen orientieren und ihre Wirksamkeit muss sich an der Erreichung dieser Ziele messen lassen.

Überprüfung der Cannabispolitik auf erwünschte und unerwünschte Folgen

	Prävention	Beratung/ Behandlung Hilfen zum Ausstieg	Maßnahmen zur Schadens- reduzierung	Repression
So wenig Konsumierende wie möglich	?	?	?	?
So wenige Schäden durch Konsum wie möglich	?	?	?	?
So früh wie möglich entstandene Schäden reduzieren	?	?	?	?
Uneingeschränkter Zugang zur bestmöglichen Behandlung	?	?	?	?

Die Forderung nach einer Enquete-Kommission

Auf **Antrag eines Viertels seiner Mitglieder** ist der Bundestag verpflichtet, zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe Enquete-Kommissionen einzusetzen.

Die **Mitglieder** der Enquete-Kommission werden im **Einvernehmen der Fraktionen** benannt. Enquete-Kommissionen bestehen aus **Abgeordneten und externen Sachverständigen**.

Sie legen dem Bundestag **Berichte und Empfehlungen** bis zum Ende der Wahlperiode vor. Auf deren Grundlage kann der nächste Bundestag darüber entscheiden, ob die Enquete-Kommission ihre Arbeit fortsetzt.

(Deutscher Bundestag)

Problemkonstruktion in der politischen Debatte

Als was für ein Problem nehmen Entscheidungsträger die Cannabisthematik wahr? Mit welchen Lösungsstrategien werden die Probleme verknüpft?

- „Cannabis ist vornehmlich ein Gesundheitsproblem“
- „Cannabis ist ein Jugendschutzproblem“
- „Die sekundären Auswirkungen sind ein Teilhabeproblem“
- „Die Verteilung von Risiken und Nutzen zwischen Individuen und Gesellschaft sind das Kernproblem“
- „Die Kosten der Vorbeugung, Strafverfolgung und Behandlung, die entgangenen Steuern und Gewinne der Organisierten Kriminalität machen Cannabis vorrangig zu einem volkswirtschaftlichen Problem“

Mindestanforderungen an Regulierung

- Strategie zum Schutz junger Menschen
 - Jugendförderung
 - Jugendhilfe
 - Gesetzlicher Jugendschutz
 - Altersgrenzen
 - Wirksame Sanktionen
 - Konsequente Durchsetzung

- Steuernde Preispolitik
 - Mindestpreise
 - Steuern / Zwangsabgaben für die Verwaltung des regulierten Marktes zur Verwendung für Prävention, Schadensreduzierende Maßnahmen und Beratung / Behandlung
 - Steuersatz am Gewicht und Wirkstoffgehalt orientiert

Regulierung - Mindestanforderungen

- Schaffung von Strukturen in der Verwaltung zur Kontrolle des Marktes
- Staatliche Kontrolle über Bedingungen des Anbaus
- des Großhandels
- der Verkaufsstellen
 - Lizenzverfahren zur Steuerung der Verkaufsstellendichte und Verteilung
 - Kontrollen der Einhaltung des Jugendschutzes
 - Bestimmungen für eingesetztes Personal
 - Bestimmungen über Höchstmengen
- Sicherstellung der Produktsicherheit
 - Richtlinien und Grenzwerte für Wirkstoffgehalt, Züchtungen und Sorten
- Begrenzung der Marktmacht von Marktteilnehmern

Regulierung – Werbeverbote!

- Verbot der gesamten kommerziellen Kommunikation:
 - Werbung im Fernsehen, Radio, Internet, auf Reklamewänden und über andere in der Öffentlichkeit sichtbare Medien
 - Etikettierung und Verpackung, die verkaufsfördernde Elemente nutzt
 - Platzierung und Vorstellung an Verkaufspunkten
 - Werbung mit Mengenrabatt beim Kauf
 - Verteilen von Proben im direkten Kontakt sowie sonstige „Promotion“-Angebote
 - Werbung mit Einsatz von Mobiltelefonen (z.B. SMS-Werbung, Social Media, virales Marketing)
 - Sponsoring von Veranstaltungen (Sport- und Kulturveranstaltungen oder sonstige) und TV-Sendungen
 - Produktplatzierung

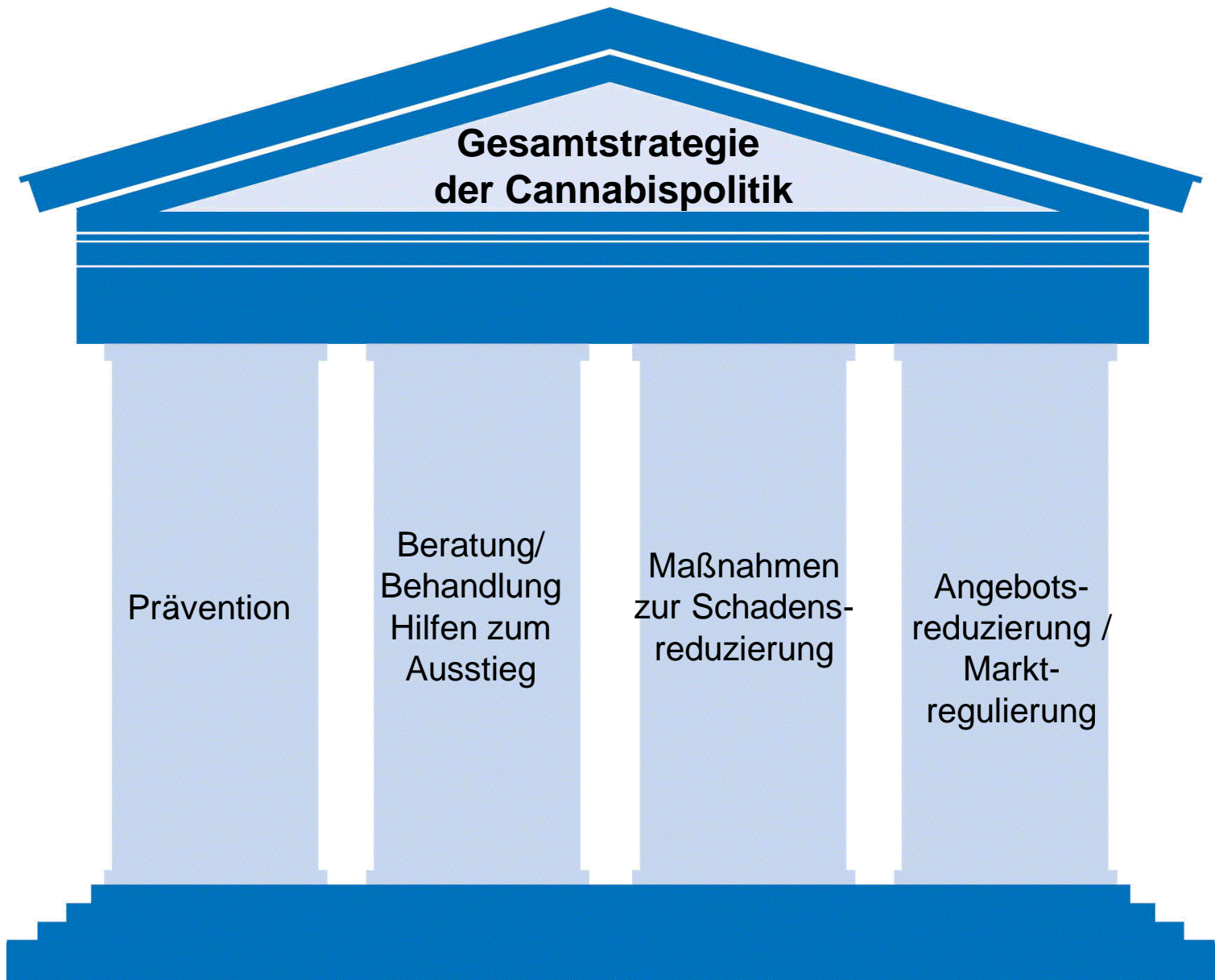
Regulierung – Kontrolle der Produktpalette

- Was für Produkte dürfen überhaupt angeboten werden?
 - Ausgangsstoffe
 - Weiterverarbeitete Stoffe z.B. „Edibles“?
 - Und andere Anwendungsformen?

Flächendeckende Prävention

- Ausschöpfung der Potentiale

Verhaltensprävention	Verhältnisprävention
Prävention durch Beeinflussung von Verhaltensweisen, Einstellungen und Absichten	Prävention durch Regelung von Rahmenbedingungen des Suchtmittelkonsums
Zielgruppenspezifisch: universell, selektiv, indiziert	Gesetzgebung in unterschiedlichen Bereichen
<ul style="list-style-type: none"> • Vermittlung von Wissen und Förderung von Kompetenzen 	<ul style="list-style-type: none"> • Werbung
<ul style="list-style-type: none"> • Aufklärung, Information, Awareness 	<ul style="list-style-type: none"> • Steuern und Preise
<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Lebenskompetenz 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfügbarkeit
	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzlicher Jugendschutz
Grenzbereiche zu Schadensreduzierung und zu Behandlung	<ul style="list-style-type: none"> • Produktsicherheit
<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Risikokompetenz 	
<ul style="list-style-type: none"> • Drug-Checking 	
<ul style="list-style-type: none"> • Früherkennung und Frühintervention 	



Ein Zitat zum Schluss

„Die Modernisierung des Cannabisrechts, die von immer mehr Gruppen gefordert wird, sollte nicht übereilt geschehen. Sie sollte aktuelle Entwicklungen und neue Ergebnisse schnell rezipieren und flexibel nach der Optimierung einer schwierigen Frage suchen.

Betrachtet man die schwindende Unterstützung des prohibitiven Ansatzes und das internationale Umfeld, so ist die Zeitperspektive allerdings eher in Jahren als in Jahrzehnten zu messen.

Nicht zu handeln ist dabei allerdings keine geeignete Option [...]“

Roland Simon, Leiter der Abteilung „Konsequenzen, Interventionen und Best Practice“ bei der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD)

Quelle: Simon, Roland (2016): Prohibition, Legalisierung, Dekriminalisierung: Diskussion einer Neugestaltung des Cannabisrechts.

Sucht 62 (1), 43-50

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Peter Raiser
Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V.
Referent für Projekte und Internationales
raiser@dhs.de