

Paritätisches Positionspapier

Neuorientierung der Cannabispolitik: Cannabisabgabe, Jugendschutz und Entkriminalisierung

Sachstand

Cannabis ist weltweit die am häufigsten konsumierte illegalisierte Droge. Auch in Deutschland, mehrere Millionen Menschen konsumieren hierzulande regelmäßig Cannabis. Trotz des Verbots hat sich Cannabis in unserer Gesellschaft „etabliert“. Eine zunehmende Offenheit und Akzeptanz gegenüber dem Konsum sind in der deutschen Bevölkerung zu beobachten. Jeder vierte Erwachsene hat in seinem Leben schon einmal Cannabis konsumiert, während allenfalls bei 0,5 Prozent der deutschen Erwachsenen (ca. 250.000 Konsumierende) Abhängigkeit von Cannabis oder missbräuchlicher Konsum besteht. Cannabiskonsumierende sind keine homogene Gruppe, weder in der sozialen Zugehörigkeit noch in Bezug auf die Konsumhäufigkeit. Cannabis ist auch unter Jugendlichen die mit Abstand am meisten konsumierte illegale Substanz. Laut Ergebnissen der Drogenaffinitätsstudie 2019¹ der BZgA haben in der Altersgruppe der 12- bis 17-Jährigen bereits 10,4 Prozent erste Erfahrungen mit Cannabis gemacht, wobei es hier mit steigendem Alter eine deutliche Zunahme der Konsumerfahrung gibt (12- bis 13-Jährige: 1,2 Prozent, 16- bis 17-Jährige: 24,0 Prozent). Unter den jungen Erwachsenen (18 bis 25 Jahre) sind es 46,4 Prozent, die nach eigenen Angaben mindestens einmal Cannabis konsumiert haben. Von einem regelmäßigen Konsum berichten 2,0 Prozent der 12- bis 17- und 8,0 Prozent der 18- bis 25-Jährigen.

Der Umgang mit Cannabis reicht in Deutschland von einer hohen Verbreitung des Konsums mit stillschweigender Akzeptanz in der Bevölkerung bis zur Kriminalisierung der Konsumierenden. Erwerb und Besitz von Cannabis sind unabhängig von der Menge verboten und werden strafrechtlich verfolgt, weshalb der eigentlich legale Konsum faktisch kaum möglich ist. Mit diesem Papier will der Paritätische einen Beitrag zur Neuorientierung in der Cannabispolitik leisten.

Die Abschreckung verfehlt ihre Ziele

Die Drogen- und Suchtpolitik basiert auf den Säulen „Prävention“, „Beratung“ und „Behandlung“, „Schadensbegrenzung“ sowie „Angebotsreduktion“ und „Repression“. Seit den 70er Jahren setzt Deutschland auf das drogenpolitische Prinzip der Abschreckung und Bestrafung. Im Bereich der illegalisierten Drogen liegt der

¹ Orth, B. & Merkel, C. (2020). Die Drogenaffinität Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland 2019. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.

Schwerpunkt der Drogenpolitik eindeutig im Bereich der Repression und Angebotsreduzierung. Allerdings hat die Angst vor einer Strafverfolgung nicht zur Konsumreduktion in der Gesellschaft geführt. Offenbar ist die repressive Politik weder geeignet, den Konsum zu reduzieren, noch im Einzelfall die schädlichen Folgen des Konsums zu vermeiden. Die Maßnahmen innerhalb der Repressionssäule haben sich als nicht zielführend erwiesen. Sie haben darüber hinaus sogar die übrigen Bereiche geschwächt, weil z. B. notwendige präventive, beratende und therapeutische Maßnahmen bei problematischen Konsummustern wegen der drohenden Strafverfolgung erschwert oder verhindert werden. Aus Angst vor einer strafrechtlichen Sanktionierung ihrer Kinder wenden sich Eltern und Lehrer*innen häufig erst sehr spät oder zu spät an Suchtpräventions- und Suchtberatungsstellen. An den Schulen wiederum mangelt es an suchtpreventiven Strategien. Ansätze, die gesundheitliche Risiken reduzieren wollen, wie z. B. das Erlernen von Konsumkompetenz, werden unter Generalverdacht gestellt. Verbotspolitik behindert Präventionsarbeit.

Drogenkriminalität in Deutschland

Für das Jahr 2019 wurden in der Polizeilichen Kriminalstatistik des BKA 359.747 Rauschgiftdelikte erfasst. Der Anstieg von 2,6 % gegenüber dem Vorjahr ist auf eine Zunahme der konsumnahen Delikte (284.603; +3,6 %) zurückzuführen. Die Delikte im Zusammenhang mit Cannabiskonsum betragen 217.929. Das bedeutet, dass die überwiegende Mehrheit der konsumnahen Straftaten Cannabisdelikte sind. Die Anzahl der Handelsdelikte blieb 2019 im Vergleich zu 2018 hingegen nahezu unverändert und lag bei 53.375. Die Anstiege beruhen vorwiegend auf dem Anstieg von konsumnahen Delikten, während Handels- und Organisationsdelikte auf deutlich niedrigerem Niveau über Jahre hinweg rückläufig oder gleichbleibend sind. Das bedeutet, dass in der überwiegenden Mehrheit Konsumierende kriminalisiert werden (75 %). Die Folgen von Ermittlungs- und Strafverfahren können bei Konsumierenden, insbesondere bei jugendlichen Konsumierenden, zu gravierenden Einschnitten in deren gesellschaftliche und berufliche Teilhabe führen; in der Folge von Strafverfahren geraten Schul-, Ausbildungs- oder Arbeitsplatz in Gefahr. Häufig wird den Konsumierenden die Eignung zur Teilnahme am Straßenverkehr abgesprochen und der Führerschein entzogen, selbst wenn sie nie unter Einfluss von Cannabis am Verkehr teilgenommen haben und keine konkrete Gefährdung des Straßenverkehrs vorlag.

Der Paritätische fordert den Gesetzgeber auf, die Unverhältnismäßigkeiten bei der Strafverfolgung von „Cannabiskonsumierenden“ und beim Umgang hinsichtlich der Fahrerlaubnisverordnung zu beenden.

Neuorientierung in der Cannabispolitik

Das Bundesverfassungsgericht hatte dem Gesetzgeber bereits 1994 in seinem Cannabisbeschluss aufgetragen, die Auswirkungen des geltenden Rechts hinsichtlich der Konsumrisiken und der Drogenbekämpfung zu überprüfen. Der Gesetzgeber hat diese Maßgabe bis heute nicht umgesetzt. Auch die Frage, ob die strafrechtlichen Sanktionen im Bereich der Drogendelikte verhältnismäßig sind, ist bisher unbeantwortet. Der Paritätische Gesamtverband begrüßt daher die längst überfällige

Neuorientierung der deutschen Cannabispolitik im Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) mit der Abkehr von der derzeitigen Repressions- und Verbotspolitik. Die Regierungskoalition plant die kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften. Dadurch soll die Qualität kontrolliert und die Weitergabe verunreinigter Substanzen verhindert werden. Vorteile eines kontrollierten Anbaus sind die bessere Qualitätskontrolle, denn Verunreinigungen oder falsche Angaben von THC-Anteilen können das Abhängigkeits-, Missbrauchs- und Unverträglichkeitspotenzial erhöhen.

Der Paritätische setzt sich schon lange für die Entkriminalisierung von Cannabiskonsumierenden aller Altersstufen ein² und fordert deshalb die zügige Einführung eines regulierten Marktes für den Anbau und Verkauf THC-haltiger Cannabis-Produkte an Volljährige.

Mit einer regulierten Abgabe von Cannabisprodukten enden nicht nur Stigmatisierung und Strafverfolgung von konsumierenden Erwachsenen. Eine kontrollierte Abgabe von Cannabis in lizenzierten Fachgeschäften stärkt darüber hinaus den aus Paritätischer Sicht dringend notwendigen Verbraucher- und Jugendschutz in Bezug auf Herkunft, Inhaltsstoffe und möglichst schadensminimierende Konsumformen THC-haltiger Produkte. Ein starker Cannabiskonsum kann aber im Einzelfall zu neuropsychologischen Funktionsbeeinträchtigungen und zur Abhängigkeit führen. Dies gilt es auch bei einer Cannabisfreigabe weiter wissenschaftlich zu untersuchen und die Ergebnisse für die Suchtprävention- und -behandlung nutzbar zu machen. Der Paritätische fordert bei der Regulierung des Cannabismarktes folgende Maßnahmen:

- ***Der Anbau von Genusscannabis soll reguliert erlaubt werden.***
- ***Der Verkauf von Cannabisprodukten soll ausschließlich in lizenzierten Fachgeschäften mit dafür ausgebildetem Personal erfolgen.***
- ***Bei der Schaffung eines neuen Marktes mit potenziellen Suchtmitteln müssen Marktgestaltung und Preise staatlich reguliert werden.***
- ***Es muss ein vollständiges Werbeverbot für Cannabisprodukte gelten.***
- ***Cannabisprodukte zu Genusszwecken dürfen ausschließlich an Volljährige mit Vollendung des 18. Lebensjahres abgegeben werden.***
- ***Die maximale Cannabis-Besitzmenge für Privatpersonen soll auf der Grundlage des THC-Gehaltes festgelegt werden.***
- ***Der maximale THC-Gehalt soll auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse festgelegt werden.***
- ***Die Entstehung und Entwicklung von Schwarzmärkten sollen im Rahmen des Möglichen verhindert und bekämpft werden.***

² Ein „Weiter so!“ verbietet sich. Cannabispolitik ändern - Jugend schützen. Paritätischen Positionspapier, März 2017

Damit sich die positiven Effekte eines Cannabisregulierungsgesetzes entfalten können und problematischer Konsum verhindert wird, muss der Gesetzgeber aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Angebote der Aufklärung, Suchtprävention, Frühintervention und Suchtberatung flächendeckend auch mit Steuereinnahmen durch Cannabisverkauf ausgebaut werden. Durch die derzeitig prognostizierten Steuermehreinnahmen einer Legalisierung könnte eine dauerhafte und auskömmliche, leider bisher fehlende Refinanzierung der Suchthilfe ermöglicht werden. Unbeschadet der Tatsache, dass das Grundgesetz zweckbestimmte Steuern nicht zulässt, sollen Mehreinnahmen in die Finanzierung der Suchthilfe fließen. Der Paritätische fordert deshalb:

- ***Aus den Steuereinnahmen durch den Cannabisverkauf sind finanzielle Mittel in angemessenem Umfang für altersspezifische und barrierefreie Aufklärung, Prävention, Frühintervention und Beratung sowie die damit verbundene Netzwerkarbeit im Gemeinwesen zur Verfügung zu stellen.***
- ***Die Finanzierung der Suchthilfe, insbesondere von Suchtberatung und -prävention, ist generell und bundesweit zu verbessern und zu erhöhen.***

Jugend vor Cannabiskonsum schützen und jugendliche Konsumierende entkriminalisieren

Es ist wissenschaftlich belegt, dass Cannabiskonsum gesundheitlich risikobehaftet ist, dies gilt insbesondere für Kinder und Jugendliche, die sehr früh mit dem Konsum beginnen und regelmäßig konsumieren. Das Konsumalter gilt als ein Risikofaktor für die Entstehung von psychischen Störungen, insbesondere in der Phase der Adoleszenz. Unter den Jugendlichen mit Cannabiserfahrung gibt es verschiedene Konsumtypen: Gelegenheitskonsumierende, Freizeitkonsumierende und Dauerkonsumierende. Die Konsummuster sagen jedoch wenig über die Konsummotive von Jugendlichen aus. Die Motive zum Einstieg in den Cannabiskonsum ähneln den Einstiegsmotiven bei legalen Drogen, wie z. B. Alkohol oder Zigaretten. Hierbei spielt die Beziehung zu den Eltern und deren Vorbild im Umgang mit Drogen eine Rolle, zudem die Bewertung und Verfügbarkeit des Suchtmittels und der Einfluss der Peergroup. Suchtprävention und Suchtberatung sind in den letzten Jahren deutlich unter Kostendruck geraten, sodass ihre Angebote eher reduziert als erweitert wurden. Die Kriminalisierung von jugendlichen Konsumierenden führt dazu, dass Präventionsmaßnahmen für Jugendliche nur begrenzt durchgeführt werden können, insbesondere an Schulen. Die Folgen von Ermittlungs- und Strafverfahren können bei konsumierenden Jugendlichen zu gravierenden Einschnitten in ihrer gesellschaftlichen und beruflichen Teilhabe führen. Kinder und Jugendliche müssen aus Paritätischer Sicht als potenzielle Konsumentinnen und Konsumenten bei der Diskussion um eine Neuregelung deshalb berücksichtigt werden. Die geplante Entkriminalisierung des Cannabisserwerbs und -besitzes muss aus Sicht des Paritätischen auch für Jugendliche gelten.

Eine Regulierung des Cannabismarktes muss einen effektiven Kinder- und Jugendschutz beinhalten. Ein Verkaufsverbot von Cannabis an Minderjährige reicht nicht aus, um den Jugendschutz sicherzustellen. Um Jugendliche auch vor

problematischem Konsum zu schützen, ihre Risikokompetenz in Bezug auf den Cannabiskonsum zu fördern und sie bei problematischem Cannabiskonsum frühzeitiger zu erreichen, müssen weiterreichende Jugendschutzziele verbindlich definiert und umgesetzt werden: die Einschränkung problematischen Cannabiskonsums; die Erhöhung der Bereitschaft Jugendlicher, wegen ihres problematischen Cannabiskonsums eine Beratungsstelle aufzusuchen; die Förderung der Risikokompetenzen Jugendlicher in Bezug auf den Konsum von Cannabis (Wissen über Folgen und Risiken) und die Modernisierung und Anpassung der bestehenden und die Entwicklung neuer Präventionsinstrumente und -angebote, z. B. an Schulen und in Jugendeinrichtungen. Im Rahmen der Regulierung des Cannabismarktes müssen der Jugendschutz, Aufklärungs- und Präventionsmaßnahmen für Jugendliche und Heranwachsende entschieden gestärkt und sichergestellt werden. Dies bedeutet auch, dass Jugendliche umfangreich und altersgerecht über die Folgen und Gefährdungen von Cannabiskonsum informiert werden. Der Paritätische fordert mit Blick auf den Jugendschutz nachfolgende Maßnahmen:

- ***Zur Gewährleistung des Jugendschutzes sind Aufklärungs- und Präventionsmaßnahmen für Jugendliche im Themenfeld Cannabis auszubauen und auskömmlich zu finanzieren.***
- ***Im Jugendschutzgesetz muss analog zu den Bestimmungen zu Abgabe und Konsum von Alkohol und Tabak auch die Abgabe und der Konsum von Cannabis geregelt werden.***
- ***Verstöße gegen das Verbot einer Abgabe an Minderjährige müssen gesetzlich geregelt und sanktioniert werden.***
- ***Die Abgabe von Cannabis muss strengen Kontrollen unterliegen.***
- ***Die geplante Entkriminalisierung des Besitzes von Cannabis bis zu einer festgelegten Obergrenze muss auch für jugendliche Konsumierende gelten.***

Die konkreten Aspekte der Umsetzung bei der Cannabisregulierung sollten aus Sicht des Paritätischen in einer Begleitkommission unter Beteiligung der Suchthilfe und Suchtselbsthilfe erarbeitet werden. Der Koalitionsvertrag sieht eine Evaluation des Gesetzes nach vier Jahren vor. Auch hierzu muss aus Sicht des Paritätischen eine unabhängige Fachkommission unter Beteiligung der Suchthilfe und Suchtselbsthilfe auf Bundesebene eingesetzt werden. Der Paritätische Gesamtverband wird seine Positionen und fachliche Expertise bei der gesetzlichen Umsetzung und Evaluation des Gesetzes gern einbringen.

Berlin, 29. April 2022

Kontakt

juvo@paritaet.org