SUCHT | SCHWEIZ

Bitte beachten Sie, dass eine 2. aktualisierte Ausgabe dieses Berichts vom November 2014 existiert:
Vom Río de la Plata bis zum Genfersee: Regulierung des Cannabismarktes – neue Entwicklungen: **PDF**

Lausanne, März 2014

Von den Rocky Mountains bis zu den Alpen:

Regulierung des Cannabismarktes – neue Entwicklungen

Frank Zobel
Marc Marthaler

Impressum

Auskunft:	Frank Zobel, Tel. ++41 (0)21 321 29 60 fzobel@suchtschweiz.ch
Bearbeitung:	Frank Zobel, Marc Marthaler
Vertrieb:	Sucht Schweiz, Postfach 870, 1001 Lausanne
Grafik/Layout:	Sucht Schweiz
Copyright:	© Sucht Schweiz Lausanne 2014
ISBN:	978-2-88183-157-7
Zitierhinweis:	Zobel, F., Marthaler, M. (2014): *Von den Rocky Mountains bis zu den Alpen: Regulierung des Cannabismarktes – neue Entwicklungen*. Lausanne: Sucht Schweiz.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 3

1 Einführung 4

2 Regulierung des Cannabismarktes in den Vereinigten Staaten und in Uruguay 5

2.1 Vereinigte Staaten 5

2.1.1 Rückblick 5

2.1.2 Die Regulierungsmodelle in den Bundesstaaten Colorado und Washington 6

2.2 Uruguay 7

2.2.1 Kontext 7

2.2.2 Regulierungsmodell 8

3 Regulierung des Cannabismarktes in Europa 9

3.1 Niederlande 9

3.1.1 Regulierungsmodell 9

3.1.2 Aktuelle Debatte 9

3.2 Spanien 10

3.2.1 Die Entstehung von Cannabis Social Clubs (CSC) 10

3.2.2 Regulierungsmodell der CSC 11

3.3 Belgien 12

3.4 Im übrigen Europa 12

4 Die Schweiz 14

4.1 Regulierungsprojeke 14

4.2 Der Genfer Vorschlag 15

4.3 Beratungen der eidgenössischen Kommissionen 16

5 Synthese: Schlüsselelemente der Regulierung 17

5.1 Regulierung der Produktion 17

5.2 Erlaubnis für den Verkauf 17

5.3 Verkaufte Mengen 17

5.4 Konsum 18

5.5 Kontrolle von Qualität und Schädlichkeit 18

5.6 Altersbeschränkungen 18

5.7 Andere Beschränkungen 18

5.8 Erkennung von problematischem Konsumverhalten 18

5.9 Besteuerung 19

5.10 Werbung 19

5.11 Marktüberwachung 19

6 Schlussfolgerungen 20

7 Literatur 21

Zusammenfassung

Im Verlauf der letzten zwei Jahre haben sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von zwei Bundesstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika sowie das Parlament des unabhängigen Staats Uruguay für die Legalisierung des Cannabiskonsums und die Regulierung des Cannabismarktes ausgesprochen. Schon zuvor haben sich in verschiedenen Regionen Spaniens und Belgiens Vereinigungen von Cannabiskonsumierenden entwickelt, während das holländische Modell, welches den Verkauf und den Besitz kleiner Mengen von Hanfprodukten toleriert, Reformen unterzogen wurde. Und in jüngster Zeit haben auch Schweizer Städte Interesse für neue Formen der Regulierung des Cannabismarktes bekundet.

Die verschiedenen eingeführten oder geplanten Modelle zur Regulierung des Cannabismarktes zeigen einerseits unterschiedliche Herangehensweisen, andererseits aber auch Gemeinsamkeiten. Das aktuelle Spektrum der Regulierungsmodelle reicht von verhältnismässig offenen Märkten in Colorado und im Bundesstaat Washington, einem strenger geregelten Markt in Uruguay (Registrierung aller Akteure, auch der Konsumierenden, Verkauf in Apotheken, monatliche Bezugsgrenzen), der Tolerierung des Verkaufs von kleinen Mengen in den Niederlanden, wobei die Produktion nach wie vor verboten ist, bis zur Gründung von Vereinigungen von Cannabiskonsumierenden innerhalb rechtlicher Grauzonen. Solche Vereinigungen, die den Zugang zu Cannabis ausschliesslich Vereinsmitgliedern vorbehalten, existieren vor allem in Spanien, aber auch in Belgien und als Projekte in Uruguay, den Niederlanden und in Genf.

Die Modelle zur Regulierung des Cannabiskonsums vereinigen in der Regel Bestimmungen über Medikamente (Registrierung, Sicherheitsmassnahmen, Werbeverbot, Begrenzung der Bezugsmengen), über Tabakprodukte (hohe steuerliche Abgaben) und alkoholische Getränke (Zugangsalter). Daraus lässt sich ableiten, dass die existierenden oder geplanten Regulierungsmassnahmen des Cannabismarktes bedeutend restriktiver sind als die bestehenden Bestimmungen zu Alkohol. Dies wiederspiegelt das Bild, das man sich von einer Regulierung einer „neuen“ psychoaktiven Substanz zu Beginn des XXI. Jahrhunderts macht, aber auch den begrenzten Spielraum, den internationale Abkommen ebenso wie die öffentliche Debatte eröffnen.

1 Einführung

Die Drogenpolitik hat in den vergangenen Jahren, besonders beim Cannabisgebrauch, wichtige Änderungen erfahren. Das gilt natürlich für die Entkriminalisierung des Drogenkonsums in Portugal, wo Kompetenzen vom Justiz- an das Gesundheitsministerium übertragen wurden, sowie in der Tschechischen Republik und seit kurzem in Griechenland und in Kroatien. In den amerikanischen Bundesstaaten Colorado und Washington hat das Stimmvolk die Legalisierung von Cannabis gutgeheissen, während in Uruguay das Parlament ein entsprechendes Gesetz verabschiedet hat. Neben der anhaltenden Diskussion über die holländischen *Coffeeshops* haben sich in Europa Vereine von Cannabiskonsumierenden gebildet, vor allem in Spanien, aber auch in anderen Ländern. In der Schweiz hat das Parlament zunächst einen Regulierungsvorschlag des Bundesrats über die Produktion und den Handel mit Cannabis abgewiesen. Im Jahr 2008 lehnte das Stimmvolk dann eine Initiative zur Legalisierung der Substanz ebenfalls ab. Kürzlich hat das Parlament eine neue Bestimmung erlassen, die *de facto* den Cannabiskonsum für Erwachsene entkriminalisiert. Einige Schweizer Städte (Genf, Zürich, Basel und Bern) sowie die Eidgenössische Kommission für Drogenfragen haben auch die Frage der Regulierung des Cannabismarktes neu aufgeworfen. Vor diesem Hintergrund drängt sich für Sucht Schweiz eine Gesamtschau der verschiedenen Regulierungsmodelle sowie der Fragen auf, welche die Debatte zu Beginn des XXI. Jahrhunderts prägen.

2 Regulierung des Cannabismarktes in den Vereinigten Staaten und in Uruguay

Die Gesetzgebung über den Konsum und die Marktregulierung von Cannabisprodukten wurde zwischen November 2012 und Dezember 2013 in drei Fällen angenommen. Als erste stimmten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von zwei der 50 Bundesstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika der Legalisierung zu. Später hiess das Parlament des unabhängigen Staates Uruguay ein entsprechendes Gesetz gut. Die folgenden Seiten vermitteln eine kurze Zusammenfassung der Situation in den jeweiligen Staaten und erläutern die verschiedenen Regulierungsmodelle.

2.1 Vereinigte Staaten[1]

2.1.1 Rückblick

Der Cannabiskonsum ist in den Vereinigten Staaten seit je her höher als in Europa. Die ersten Untersuchungen bei amerikanischen Studierenden wurden bereits vor fast einem halben Jahrhundert durchgeführt und zeigten schon damals eine hohe Prävalenz für den Konsum dieser Substanz. Hier liegt einer der Gründe, warum 11 Bundesstaaten während der 70er-Jahre den Cannabiskonsum entkriminalisiert haben. Verschiedene Studien zeigen, dass diese Änderung keine wesentlichen negativen Auswirkungen hatte.[2] Im Jahr 1975 ging das Oberste Gericht von Alaska sogar noch einen Schritt weiter und verfügte, dass der Besitz und Gebrauch von einer Unze (ca. 28.4 g) Cannabis im eigenen Haushalt weder strafrechtlich noch administrativ zu ahnden sei. In Kalifornien stimmten die Bürger schon 1972 über eine Legalisierung von Cannabis ab. Allerdings lehnten zwei Drittel der Stimmenden das Vorhaben ab. Auch in Oregon wurde eine ähnliche Vorlage 14 Jahre später mit einer Dreiviertelmehrheit abgelehnt.

In den 90er-Jahren entwickelte sich in den Vereinigten Staaten mit der medizinischen Verschreibung von Cannabis ein neues Phänomen. Das erste Gesetz über die therapeutische Verwendung von Cannabis wurde 1996 in Kalifornien erlassen. Andere Bundesstaaten wie Washington[3] und Colorado folgten 1998 bzw. 2000. Seither hat sich die Entwicklung beschleunigt. 2013 hatten mehr als 20 Bundesstaaten eine Regelung für den therapeutischen Gebrauch von Cannabis und drei standen kurz davor, entsprechende Bestimmungen einzuführen.[4] Die Inhalte und Anwendungsvorschriften dieser Regulierungen unterscheiden sich stark. Grob gesagt reicht die Bandbreite von der Verordnung im Rahmen einer stationären medizinischen Behandlung bis zum ärztlichen Gefälligkeitsrezept, welches zum Erwerb von Cannabis für mehrere Wochen berechtigt. Diese Unterschiede haben zu Spannungen zwischen den Bundesstaaten und der Regierung in Washington geführt, die Cannabis nicht als Heilmittel, sondern ausschliesslich als verbotene Substanz betrachtet. Zwar beeinflussen die Behörden manchmal indirekt den Cannabismarkt, indem sie zum Beispiel Druck auf Hauseigentümer ausüben, welche Räumlichkeiten an Hanfläden vermieten, aber sonst hat es die Bundesregierung vorgezogen, nicht einzugreifen. Dadurch verfügen heute schon verschiedene Staaten über einen mehr oder weniger regulierten Cannabismarkt, in dem die Behörden die Produktion, den Verkauf, die steuerlichen Abgaben und Lizenzen bestimmen.

---

[1] Dieses Kapitel stützt sich in weiten Teilen auf einen aktuellen Bericht des Global Drug Policy Observatory (Crick et al; 2013 [siehe Literaturliste]).

[2] Siehe z.B.: Blachly, P; 1976.

[3] Der Bundesstaat Washington liegt im Nordosten der Vereinigten Staaten. Die grösste Stadt ist Seattle. Dieser Staat ist nicht mit der 4500 km entfernten Bundeshauptstadt Washington DC (District of Columbia) zu verwechseln.

[4] Marijuana Policy Project at http://www.mpp.org/issues/medical-marijuana/

Diese Entwicklung hat den Bestrebungen zur Legalisierung und Marktregulierung von Cannabisprodukten in den Vereinigten Staaten neuen Elan verschafft. In verschiedenen Bundesstaaten gelangten Volksinitiativen oder parlamentarische Vorstösse zur Abstimmung. 2004 und 2006 wiesen die Stimmberechtigten von Alaska und Nevada entsprechende Vorlagen mit 56% Neinstimmen zurück. Auch im November 2010 lehnten die Bürger von Kalifornien nach einer langen Abstimmungskampagne mit unsicherem Ausgang eine Regulierung des Cannabismarktes mit 53.5% ab. Im November 2012 konnten gleich drei Bundesstaaten gleichzeitig mit der Wiederwahl von Präsident Obama über ein Gesetz zur Cannabisregulierung abstimmen. Im Staat Oregon wurde die Vorlage mit 53% abgelehnt. Die Bürger der Bundesstaaten Washington und Colorado jedoch nahmen das Gesetz mit 56% beziehungsweise 55% an. Sie stimmten damit für die ersten regulierten Cannabismärkte der Welt. Colorado führte am 1. Januar 2014 als erstes einen solchen Markt ein, während Washington noch im gleichen Jahr folgen wird.[5] Rund 10 weitere US-Bundesstaaten prüfen derzeit ähnliche Gesetze.

2.1.2 Die Regulierungsmodelle in den Bundesstaaten Colorado und Washington

Die Regulierungsmodelle der beiden Bundesstaaten weisen viele Ähnlichkeiten auf. Daneben gibt es aber auch erhebliche Unterschiede. Tatsächlich durften die Stimmberechtigten in Washington über einen weitgehend ausgearbeiteten Gesetzesentwurf bestimmen. In Colorado hingegen wurde die Bevölkerung lediglich über eine Verfassungsänderung befragt, die den Erlass weiterer Verordnungen erlaubt. Als Ergebnis gibt es in Colorado ein teilweise pragmatischeres Vorgehen mit mehr Einzelbestimmungen, die sich zunächst auf die bestehenden Massnahmen und Akteure aus dem Bereich der medizinischen Verschreibung von Cannabis stützen.

In beiden Bundesstaaten gilt für den Erwerb von Cannabisprodukten wie für Alkohol ein Mindestalter von 21 Jahren. In spezifischen Verkaufsstellen darf pro Einkauf höchstens eine Unze (ca. 28.4 g) erworben werden. In Colorado dürfen nicht ansässige Personen nur einen Viertel dieser Menge kaufen, während Einwohner zudem bis zu sechs Pflanzen zum Eigengebrauch halten können. In Washington gibt es keine Einschränkungen für auswärtige Cannabiskonsumierende, eigene Pflanzen (bis zu 15) dürfen allerdings nur Personen halten, die im Besitz einer ärztlichen Verordnung sind.

In Washington und Colorado ist der Cannabismarkt in drei Teile gegliedert: Produktion, Verpackung und Vertrieb, Verkauf. Die Beteiligung auf einer der drei Ebenen erfordert eine staatliche Lizenz. In Washington verhindern die Bestimmungen, dass man gleichzeitig auf mehreren Ebenen des Cannabismarktes tätig sein kann. In Colorado hingegen gilt eine umgekehrte Logik: Hier dürfen die Produzenten nur einen kleinen Teil (30%) ihrer Produktion an Händler verkaufen; den grössten Teil müssen sie in ihren eigenen Geschäften anbieten. Diese Art der Produktion und Vermarktung lehnt sich an die Bestimmungen des medizinischen Gebrauchs von Cannabis an. Tatsächlich werden in den ersten Monaten in Colorado Lizenzen ausschliesslich an Produzenten und Händler erteilt, die im therapeutischen Bereich aktiv sind. Der Vorteil liegt zweifellos darin, dass die Partner bekannt und schon mit einem regulierten Cannabismarkt vertraut sind. Ab Juli 2014 werden diese Regeln allerdings hinfällig und die Bevorzugung von Produzenten und Händler aus dem Bereich der medizinischen Cannabisprodukte wird aufgehoben.

In beiden Bundesstaaten entscheiden besondere Kontrollorgane über das Erteilen, den Widerruf oder die Verlängerung von Lizenzen: das *Washington State Control Liquor Board* und die *Marijuana*

[5] Colorado zählt gut 5 Mio. Einwohner, der Bundesstaat Washington gegen 7 Mio. Gemeinsam bilden beide Staaten etwas weniger als 4% der Bevölkerung der Vereinigten Staaten von Amerika.

Enforcement Division in Colorado.[6] Eine der Voraussetzungen zum Erhalt einer Lizenz ist die Dauer des Wohnsitzes im betreffenden Staat: mindestens zwei Jahre in Colorado aber nur drei Monate in Washington. In Colorado können Gemeinden und Bezirksbehörden (Counties) den Handel mit Cannabis auf ihrem Verwaltungsgebiet verbieten oder bestimmte Regeln aufstellen (Öffnungszeiten, Anzahl und Standorte der Läden). Rund 20 örtliche Behörden in Colorado haben den Handel schon jetzt verboten. In Washington müssen die örtlichen Behörden jede Lizenz gutheissen oder ablehnen (Lizenznehmer, Vermieter).

In beiden Bundesstaaten soll ein System zur Produktverfolgung „vom Samen bis zum Konsumenten" eingerichtet werden.[7] Damit soll die gesamte Produktion überwacht und eine Abwanderung in den Schwarzmarkt verhindert werden. Die an der Wertschöpfungskette beteiligten Personen müssen zudem selbst für Schutzmassnahmen sorgen (24-Stunden-Videoüberwachung, Sicherheitsmänner, Alarmanlagen). Werbung für Cannabisprodukte ist in beiden Bundesstaaten verboten. Allerdings sind die Regeln in Colorado präziser formuliert und sind damit schwieriger zu umgehen. In diesem Staat wird Cannabis in undurchsichtigen Verpackungen verkauft, die von Kinderhänden nicht geöffnet werden können (*child proof*). Jedes Produkt muss mit einer amtlichen Etikette versehen sein, die über den THC-Gehalt, die verwendeten Düngemittel und andere Einzelheiten informiert.[8]

Washington erhebt die höchsten Steuerabgaben auf Cannabis. Auf jeder der drei Wertschöpfungsebenen (Produktion, Verpackung und Vertrieb, Verkauf) werden vom Staat 25% erhoben. Dazu kommt eine allgemeine Umsatzsteuer von 8.75%, die für alle Güter gilt. In Colorado beträgt die Grundtaxierung auf Cannabis lediglich 15%. Die allgemeine Warenumsatzsteuer liegt bei 2.9%. Zusätzlich aber werden eine Cannabis-Verkaufssteuer von 10%[9] sowie örtliche Abgaben erhoben. Ob in Washington oder in Colorado, Cannabis ist in jedem Fall mit hohen Abgaben belegt. Das gilt insbesondere im Vergleich zum Alkohol. Dadurch besteht auch die Gefahr, dass sich das regulierte Produkt gegen den Cannabisschwarzmarkt nicht durchsetzen kann. Allerdings kommt eine erste Einschätzung einer amerikanischen Fernsehkette zum Schluss, dass sich der legalisierte Cannabismarkt in Colorado sehr schnell entwickelt. Die Einnahmen aus der Besteuerung könnten sogar über den Erwartungen liegen und jene für alkoholische Getränke übersteigen.[10] In Washington sollen diese Steuereinnahmen zum grössten Teil in einen Spezialfonds für soziale und medizinische Dienstleistungen fliessen. In Colorado hingegen soll ein Teil des Geldes dem Bau neuer Schulen dienen.

2.2 Uruguay[11]

2.2.1 Kontext

In Uruguay wird der Drogenkonsum nicht strafrechtlich verfolgt, sofern es sich beim Besitz von Betäubungsmitteln um eine „vernünftige Menge" handelt. Der Cannabiskonsum ist relativ hoch und hat in den 2000er-Jahren bei den Jugendlichen stark zugenommen (Inter-American Observatory on Drugs; 2011). Parallel dazu hat sich wie im Nachbarland Argentinien der Konsum der Kokain-Basispaste *Paco* verbreitet. Bei dieser Substanz handelt es sich um Zwischen- oder Abfallprodukte

[6] In Colorado ist vorgesehen, dass diese Behörde rund 30 Personen beschäftigen wird. http://www.denverpost.com/marijuana/ci_24823785/colorado-marijuana-guide-64-answers-commonly-asked-questions

[7] In Colorado heisst das System Marijuana Inventory Tracking Solution. http://www.mymits.com/

[8] http://www.denverpost.com/marijuana/ci_24823785/colorado-marijuana-guide-64-answers-commonly-asked-questions

[9] http://www.businessweek.com/articles/2014-01-09/colorado-legal-marijuanas-strange-economics

[10] http://www.today.com/money/pot-buyers-add-more-1m-colorado-tax-coffers-2D12035047

[11] Dieses Kapitel stützt sich auf einen neuen Bericht von RAND Europe (Kilmer et al; 2013 [siehe Literaturliste]).

der Kokainproduktion. Wegen Verunreinigungen durch chemische Stoffe ist *Paco* oft sehr giftig. Die Kokainpaste wird meistens geraucht und hat ein hohes Suchtpotenzial (Transnational Institute; 2006). In Uruguay ist die Trennung der Märkte für Cannabis und für *Paco* eines der Argumente für eine Legalisierung von Cannabisprodukten (Crick et al; 2013).

Die Regierung Uruguays stellte ihr Projekt zur Regulierung des Cannabismarktes im Juni 2012 vor. Der Gesetzesentwurf ging im August an das Parlament, wurde jedoch erst ein Jahr später vom Repräsentantenhaus angenommen. Am 10. Dezember 2013 stimmte auch der Senat zu. Damit erhielt Uruguay als erstes Land ein Gesetz über die Legalisierung von Cannabis.[12] Ein Referendum dagegen ist jedoch noch möglich. Inzwischen entwickelt die Regierung die Vollzugsverordnungen im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Gesetzes im Sommer 2014. Schon jetzt dürfen einige Pflanzen zum persönlichen Gebrauch gezogen werden.

2.2.2 Regulierungsmodell

Die Bestimmungen, die derzeit in Uruguay eingeführt werden, unterscheiden sich in vielen Punkten von den gesetzlichen Bestimmungen in den Bundesstaaten Colorado und Washington. Das südamerikanische Land regelt nicht nur die Produktion und den Handel von Cannabis sowie den Besitz von Hanfpflanzen zum persönlichen Gebrauch. Auch der Anbau von Pflanzen im Rahmen einer Vereinigung soll gestattet werden. Damit darf jeder Bewohner Uruguays, der das 18. Lebensjahr vollendet hat, Cannabis in gewissen Apotheken kaufen, die Pflanzen selbst anbauen und/oder Mitglied eines „Cannabis Konsum Clubs“ werden. Diese Vereine bestehen aus 15 bis 45 Personen und erhalten die Genehmigung zum gemeinsamen Anbau von Hanfpflanzen. Aber wie immer sich der Konsument entscheiden wird, er muss sich in jedem Fall beim Institut für die Regulierung und die Kontrolle von Cannabis (IRCCA) registrieren lassen. Diese Pflicht gilt auch für alle Produzenten und für die Apotheken, die Cannabisprodukte verkaufen. Mit der Registrierung auf allen Wertschöpfungsebenen will die Regierung nicht nur den Markt kontrollieren und regulieren, sondern auch Personen erkennen, die durch einen problematischen Umgang mit dem Produkt auffallen.

Im uruguayischen Modell sind genaue Mengen vorgeschrieben, die verkauft oder angebaut werden dürfen. So dürfen registrierte Nutzer bis zu 40 g pro Monat in zugelassenen Apotheken kaufen und/oder höchstens sechs Hanfpflanzen für den Eigenbedarf besitzen. Die Cannabis-Clubs können je nach Mitgliederzahl bis zu 99 Pflanzen im Jahr anbauen.

In Uruguay ist der Verkauf an Ausländer sowie Werbung für Cannabis verboten. Die IRCCA wird sich noch zu den Qualitätsanforderungen und zum THC-Gehalt der Produkte äussern. Das THC, der psychoaktive Hauptwirkstoff von Cannabis, sollte Informationen zufolge zwischen 5 bis 12% liegen. Auch der Preis soll vom amtlichen Institut bestimmt werden. Er dürfte sich nicht weit vom heutigen Schwarzmarktpreis von 1 USD pro Gramm bewegen.[13] Die Regierung rechnet trotzdem mit Steuereinnahmen von etwa 10 Mio. Dollar, die für Präventionskampagnen zur Verfügung gestellt werden könnten.

[12] Uruguay zählt etwa 3.3 Mio. Einwohner.

[13] http://reason.com/archives/2013/12/15/the-architect-of-uruguays-marijuana-lega/2

3 Regulierung des Cannabismarktes in Europa

In Europa besteht keine vergleichbare Gesetzgebung zu den oben beschriebenen Beispielen. Allerdings gab es vor Inkrafttreten der Marktregulierung in Colorado zumindest in den Niederlanden bereits seit vier Jahrzehnten eine Art Regelung für den Verkauf von kleinen Cannabismengen. In neuerer Zeit wurde mit den Vereinen von Cannabiskonsumierenden in Spanien und Belgien ohne Zustimmung der jeweiligen Regierungen ein neues Modell entwickelt.

3.1 Niederlande

In den Niederlanden sind Verkauf und Besitz kleiner Cannabismengen grundsätzlich verboten, seit 1976 werden sie *de facto* jedoch toleriert. Ebenso wird der Besitz von Hanfpflanzen für den persönlichen Gebrauch (bis zu fünf Stück) nicht geahndet. Diese Politik verfolgt als Hauptziel die Trennung des Marktes für „weiche“ Drogen (Cannabis) von dem der anderen Drogen. Eine Studie zeigt, dass das niederländische Modell seine Ziele zum grossen Teil erreicht hat, besonders dort, wo es Hanfläden gibt (Van Laar M. and van Ooyen-Houben M.; 2009). Insgesamt liegt die Prävalenz des Cannabiskonsums in den Niederlanden leicht über dem europäischen Durchschnitt, sie liegt aber tiefer als in Frankreich oder in der Schweiz.

3.1.1 Regulierungsmodell

Jede Person, die das 18. Lebensjahr vollendet und ihren Wohnsitz in oder ausserhalb der Niederlande[14] hat, darf bis zu fünf Gramm Cannabis in eigens dafür zugelassenen Läden, den *Coffeeshops*[15], kaufen. Im Jahr 2011 gab es etwa 650 solche Verkaufsstellen, aber ihre Anzahl sinkt seit mehreren Jahren. Die *Coffeeshops* müssen über eine Lizenz verfügen, die von den örtlichen Behörden ausgestellt wird. Sie dürfen keine Werbung machen und kein Cannabis an Minderjährige verkaufen. Es ist *Coffeeshops* nicht erlaubt, zusätzlich Alkohol oder andere Drogen anzubieten. Zudem darf die öffentliche Ordnung in ihrer Umgebung nicht gestört werden (EMCDDA; 2013a).

In *Coffeeshops* dürfen höchstens 500 Gramm Cannabis gelagert werden. Dadurch sind gewisse Händler gezwungen, ihr Lager mehrmals am Tag aufzufüllen. Das niederländische Modell birgt ein grundsätzliches Paradox: Da der Anbau von Cannabis weiterhin als Straftat gilt, müssen die Produkte, die in *Coffeeshops* verkauft werden, weiterhin auf dem Schwarzmarkt erworben werden.

Coffeeshops werden wie alle anderen Verkaufsgeschäfte in den Niederlanden nach ihrem Umsatz besteuert. Allerdings unterliegen sie nicht der Mehrwertsteuer, da diese nicht für illegale Produkte erhoben werden kann. Ein niederländischer Fernsehsender hat geschätzt, dass der Staat jährlich etwa 300 bis 400 Mio. Euro über die *Coffeeshops* einnimmt.

3.1.2 Aktuelle Debatte[16]

Die Regulierung der *Coffeeshops* ist in den letzten Jahren mehrmals diskutiert worden. Inzwischen gelten neue Regeln für die Nähe zu Schulen (mehr als 250 Meter Abstand). Zudem wurde gefordert, die *Coffeeshops* als private Clubs zu organisieren, in welchen nur niedergelassene Personen mit

[14] In den Niederlanden leben 16.8 Mio. Einwohner.

[15] Eine Studie des Trimbos Institute von 2013 zeigte einen durchschnittlichen THC-Gehalt von 13.5%. Dieser liegt tiefer als in den vorangehenden Jahren. Die meistverkaufte Cannabisqualität kostete 9.60 Euro pro Gramm. http://www.nisnews.nl/adb.html

[16] Wir bedanken uns bei Hrn. Franz Trautmann vom Trimbos Institute, der unsere Fragen über die neueste Entwicklung in den Niederlanden beantwortet hat.

einem speziellen Ausweis (*Wietpass*) zugelassen sind. Nach einigen Versuchen in gewissen Grenzregionen wurde diese Idee, die den Hanftourismus eindämmen sollte, mehr oder weniger fallengelassen.

Heute verlangen gewisse Gemeinden die Beseitigung des „*Back-Door-Problems*“: Die Produktion von Cannabis, welcher in den *Coffeeshops* verkauft wird, sollte keine Straftat mehr darstellen. Als Lösung wurden von den Städten verschiedene Modelle vorgestellt wie die Vergabe von Lizenzen, die Förderung von Konsumenten-Clubs oder auch ein städtisches Monopol für die Cannabisproduktion. Ein anderer Weg wird derzeit im Parlament diskutiert. Man möchte bei der Produktion von Cannabis die gleichen Massstäbe ansetzen, wie sie heute für den Verkauf und den Besitz von kleinen Mengen gelten. Es geht also um die Regulierung durch eine Toleranzspanne, bei der die Cannabisproduktion weiterhin illegal wäre, bestimmte Verstösse jedoch nicht strafrechtlich verfolgt würden.

Zur gleichen Zeit schlägt die holländische Regierung vor, Cannabisprodukte mit hohem THC-Gehalt (15% und mehr) als „harte“ Drogen einzustufen. Dieser Antrag wird derzeit im Parlament behandelt.

3.2 Spanien

Der Cannabiskonsum ist in Spanien weit verbreitet; beim regelmässigen Konsum könnte es sich im europaweiten Vergleich um den höchsten handeln. Wegen seiner geografischen Lage gilt Spanien auch als Eintrittstor für marokkanisches Cannabisharz (*Haschisch*) nach Europa. Zwei Drittel der in der EU beschlagnahmten Ware werden in Spanien sichergestellt. Auch die Mengen von eingezogenem Gras nehmen in Spanien laufend zu (EMCDDA; 2013b).

Nach der Rechtsprechung des Obersten Gerichts gelten der Besitz von Cannabis zum persönlichen Gebrauch und der Konsum in Spanien nicht als Straftat. Wer jedoch im öffentlichen Raum konsumiert, begeht eine Ordnungswidrigkeit und wird mit einer Geldbusse bestraft. Dasselbe gilt auch für den Alkoholkonsum. Ebenso gilt der Anbau von Hanfpflanzen zum persönlichen Gebrauch nicht als Straftat. Allerdings gibt es keine Regeln über die erlaubte Anzahl der Pflanzen. Deshalb muss der Besitzer im Einzelfall beweisen, dass die Ernte nicht für den Drogenhandel bestimmt ist. Ebenso betrachtet die spanische Rechtsprechung den gemeinsamen Konsum sowie den gemeinschaftlichen Einkauf von Drogen durch abhängige Konsumierende nicht als Straftat.

3.2.1 Die Entstehung von Cannabis Social Clubs (CSC)

Vor dem Hintergrund dieser richterlichen Praxis hat sich in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre eine Bewegung entwickelt, die sich für den Selbstanbau von Hanfpflanzen im Rahmen von Gruppen Erwachsener einsetzt. Die Initianten argumentieren wie folgt: Der Anbau einer oder mehrerer Pflanzen für den Eigenbedarf stellt keine Straftat dar. Dasselbe gilt für den gemeinschaftlichen Einkauf von Cannabis sowie für den gemeinsamen Konsum. Also kann es auch keine Straftat sein, wenn ein privater Personenkreis Pflanzen anbaut, die Ernte unter sich aufteilt und das Cannabis gemeinsam konsumiert (Kilmer et al; 2013).

Die Vereine von Cannabiskonsumierenden werden oft als *Cannabis Social Clubs* (CSC) bezeichnet. Sie funktionieren als Non-Profit-Organisationen, die ausschliesslich Erwachsenen zugänglich sind. Ihr Ziel besteht im Anbau von Cannabis zum ausschliesslichen Eigengebrauch der Clubmitglieder. Der erste Verein dieser Art wurde 1993 in Katalonien gegründet. Heute gibt es wohl Hunderte dieser Organisationen. Einige von ihnen haben offensichtlich mehrere Tausend Mitglieder. Ein Teil der Clubs ist dem landesweiten Dachverband der Cannabisvereine (FAC) angeschlossen. Die Bewegung der

CSC ist in Katalonien und im Baskenland entstanden. Daher sind diese Organisationen in diesen Regionen am weitesten verbreitet.[17]

Die spanischen CSC sind keine staatlich anerkannten Vereine. Deshalb war ihre Entwicklung wechselvoll: Clubmitglieder wurden verhaftet und Cannabisernten beschlagnahmt. Umgekehrt ergingen richterliche Verfügungen zur Rückgabe der sichergestellten Ware an die Clubs (Barriuso Alonso; 2011). Auch die aktuelle Rechtslage bleibt unklar: Einerseits stellt man durchaus eine gewisse Toleranz der regionalen Behörden fest. Schliesslich laufen derzeit politische Debatten über die Regulierung der CSC in Katalonien und im Baskenland. Daneben nimmt die Anzahl der Clubs sichtbar zu. Andererseits aber hat die spanische Regierung wiederholt erklärt, dass die Produktion von Cannabis eine Straftat bleibt. Zudem liegt ein Gesetzesentwurf über die öffentliche Sicherheit vor, demzufolge die Geldstrafen für den Konsum von Cannabis deutlich angehoben werden könnten. Deshalb ist es heute sehr schwierig, eine Prognose für die CSC zu wagen. Allerdings bestehen diese Unsicherheiten schon seit 20 Jahren.

3.2.2 Regulierungsmodell der CSC

Die CSC haben sich innerhalb einer gesetzlichen Grauzone entwickelt. Aufgrund fehlender staatlicher Regulierung haben sich die Akteure ihre Regeln selbst auferlegt. Der spanische Cannabis-Dachverband FAC (Barriuso Alonso; 2011) hat die Rahmenbedingungen definiert, und die belgische Non-Profit-Organisation Encod hat einen besonderen Verhaltenskodex für europäische Cannabis Social Clubs festgelegt.[18] Inwieweit diese Richtlinien tatsächlich umgesetzt werden, lässt sich nur schwer sagen.

CSC sind wie oben beschrieben gemeinnützige Vereine, die nur erwachsenen Mitgliedern zugänglich sind, die bereits Cannabis konsumieren. Die Substanz wird oft vor Ort eingenommen, das heisst im privaten Clubraum, wo das Cannabis auch ausgegeben wird. Zwischen den Mitgliedern des CSC darf kein Handel entstehen. Deshalb ist die Menge Cannabis pro Mitglied beschränkt. Die übliche Tagesmenge beträgt 2 bis 3 Gramm (Barriuso Alonso; 2011). Cannabis wird gelegentlich in Form von Süsswaren oder als Flüssigkeit zum Zerstäuben angeboten. Damit gibt es eine Alternative zum Rauchen der Substanz.

Laut Encod soll die Produktionskapazität eines CSC auf der zu erwartenden Höhe des jährlichen Verbrauchs seiner Mitglieder basieren. Dazu kommt eine angemessene Menge als Reserve. Die Aufzucht der Pflanzen erfolgt durch Mitglieder des Vereins oder durch Dritte. Die CSC führen umfassend und transparent darüber Buch, in welchem Stadium des Lebenszyklus' sich der Anbau befindet, welche Anbaumethoden angewendet werden und natürlich über die für die Weitergabe geeigneten Erntemengen. Inspektionen sollten nach dem Zufallsprinzip durch Behörden durchgeführt werden. Dabei sollen auch die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften und das geschätzte Volumen der Ernte überprüft werden. Encod wünscht sich zudem, dass die Methoden des Anbaus und die Verfahren nach der Ernte sich nach den Standards der biologischen Landwirtschaft und der nachhaltigen Entwicklung richten.

Wer Mitglied eines CSC werden möchte, muss sich als Cannabiskonsument erklären oder ein ärztliches Rezept für den Bezug dieser Substanz vorlegen. In einigen Fällen bedarf es zudem der Empfehlung eines bisherigen Mitglieds, um Kandidierende aufzunehmen. Das Mindestalter beträgt in der Regel 18 Jahre (Volljährigkeit). In gewissen Fällen wurde das Eintrittsalter auf 21 Jahre angehoben. Auch der Wohnort kann als Beitrittskriterium gelten.

---

[17] Spanien zählt 47 Mio. Einwohner. In Katalonien leben 7.5 Mio. und im Baskenland etwa 2.2 Mio. Menschen.

[18] http://www.encod.org/info/VERHALTENSKODEX-FUR-EUROPAISCHE.html

Encod befürwortet Eintrittsgespräche, die es erlauben, den individuellen Cannabiskonsums der Clubmitglieder zu erfassen und damit problematische Suchtverhalten zu identifizieren. Dabei sollen Massnahmen zur Prävention und Risikominderung zur Anwendung kommen. Ansonsten werden die Bezüge jedes Clubmitglieds protokolliert und der finanzielle Beitrag entspricht genau der Konsummenge. Man geht davon aus, dass der Cannabis-Preis innerhalb von CSCs bedeutend tiefer ist, als auf dem Schwarzmarkt. Die CSC leisten auch steuerliche Abgaben, deren Natur und Höhe jedoch nicht genau erfasst werden konnte.

3.3 Belgien

Grundsätzlich verbietet die belgische Gesetzgebung die Produktion und den Besitz von Cannabis. Allerdings schwächt eine Verordnung des Justizministeriums und der Vereinigung der Staatsanwälte von 2005 diese Norm ab: Der Besitz von Cannabis für den Eigenbedarf wurde in der Skala der Straftaten erheblich zurückgestuft, sofern keine erschwerenden Umstände wie die Beteiligung von Minderjährigen oder die Störung der öffentlichen Ordnung vorliegen (Kilmer et al; 2013). In der Praxis bedeutet das: Eine erwachsene Person, die bis zu drei Gramm Cannabis oder eine Hanfpflanze besitzt, kann zu einer Geldbusse verurteilt werden. Es erfolgt jedoch kein Eintrag ins Strafregister, und das Cannabis muss von den Ordnungskräften nicht eingezogen werden.

Im Jahr 2006 wurde der Cannabis Social Club *Trekt Uw Plant* (Ziehe Deine eigene Pflanze!) gegründet. Die Organisation stützt sich darauf, dass der Besitz einer Pflanze für den Eigengebrauch toleriert wird und plädiert für den gemeinsamen Anbau entsprechend der Anzahl Clubmitglieder. Heute soll dieser Verein 370 Mitglieder zählen.[19] Er unterhält Ableger in verschiedenen Städten.[20] *Trekt Uw Plant* organisierte 2006 und 2008 öffentliche Kundgebungen, die zur Beschlagnahmung von Cannabisernten und zu Anklagen wegen Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation führten. Die Verfahren endeten allerdings mit milden Strafen und Freisprüchen. Trotzdem ist die Rechtslage in Belgien keineswegs klar. Genau wie in Spanien bleibt laut Regierung die kollektive Produktion von Cannabis auch nach der Verordnung von 2005 illegal (Kilmer et al; 2013).

Trekt Uw Plant sowie drei weitere belgische Clubs, die Hanfpflanzen ziehen, wurden jedoch seit 2010 nicht mehr von den Ordnungskräften behelligt (Kilmer et al; 2013). Demgegenüber zeigen neuere Informationen, dass im Dezember 2013 eine polizeiliche Razzia gegen Hanfproduzenten stattgefunden hat.[21]

Die Organisation von *Trekt Uw Plant* ist mit den spanischen Cannabis Social Clubs vergleichbar. Auch hier handelt es sich um gemeinnützige Vereine für in Belgien wohnhafte Erwachsene, die Cannabis konsumieren. Die belgische Organisation zieht pro Mitglied eine Pflanze auf und verteilt die Ernte ausschliesslich an die eingetragenen Vereinsmitglieder. Der Club finanziert sich über Spenden, Legate, Mitgliederbeiträge und Kredite.

3.4 Im übrigen Europa

Das Modell der CSC wird in verschiedenen Teilen Europas diskutiert, allerdings mit ganz unterschiedlichen Ergebnissen. So wird der Förderer der französischen Organisation regelmässig inhaftiert, und die CSC werden aufgelöst.[22] Sein Mitstreiter aus Deutschland hatte mehr Glück; er gewann kürzlich im Fernsehspiel „Wer wird Millionär?“ und will den Gewinn für seinen Kampf zur Legalisierung

[19] http://www.trektuwplant.be/csc/spip.php?article7

[20] Belgien zählt etwas mehr als 11 Mio. Einwohner.

[21] http://www.trektuwplant.be/csc/spip.php?article212

[22] http://www.huffingtonpost.fr/2013/06/20/tgi-tours-cannabis-social-club-dissous_n_3474088.html

des Cannabiskonsums einsetzen.[23] Nach Spanien und Belgien ist die Diskussion derzeit jedoch in den Niederlanden am weitesten fortgeschritten.

Die Stadt Utrecht hat 2011 ein CSC-Projekt entwickelt, um der nach wie vor strafbaren Produktion von Cannabis Rechnung zu tragen (siehe Erklärung zum „*Back-Door-Problem*"). Allerdings wurde dieses Vorhaben nach einem Regierungswechsel eingefroren. Trotzdem hat die Stadtverwaltung kürzlich einen CSC (Domstad) ins Handelsregister eintragen lassen.[24] Allerdings muss dieser Verein eine Entbindung vom Betäubungsmittelgesetz (*Opium Act*) erhalten, damit Cannabis für die Vereinsmitglieder angebaut werden kann. Der holländische Minister für Sicherheit und Justiz hat sich jedoch bisher geweigert, eine solche Bewilligung zu erteilen.

[23] http://www.welt.de/vermischtes/article124232284/Cannabis-Aktivist-Georg-Wurth-gewinnt-die-Million.html

[24] http://www.amsterdamherald.com/index.php/news-specials/the-new-wietpas-rules-for-coffeeshops/974-20130911-utrecht-sets-up-netherlands-first-cannabis-club-decriminalise-supply-chain-justice-ivo-opstelten-dutch-politics

4 Die Schweiz

Im europaweiten Vergleich wird in der Schweiz relativ viel Cannabis konsumiert. Das betrifft sowohl Schüler und Schülerinnen als auch junge Erwachsene. In der Romandie ist die Zahl der Konsumierenden am höchsten; im Tessin hingegen ist der Gebrauch landesweit am tiefsten. Die Zahl der Schweizer und Schweizerinnen, die Cannabis aktuell gebrauchen, wird auf etwa 220'000 geschätzt.[25] Allerdings konsumiert nur eine Minderheit täglich. Der Anteil der problematisch Konsumierenden wird, bezogen auf die gesamte Bevölkerung, gesamtschweizerisch auf 1,2% geschätzt. Allerdings rechnet man in der Romandie mit 2,5%. Der problematische Konsum wird bei den 20- bis 24-Jährigen, vor allem bei jungen Männern, mit 4,7% beziffert (Marmet et al; 2013). Die Entwicklung weist, wie in ganz Europa, eine leicht sinkende Tendenz auf. Der Cannabiskonsum bleibt aber auf einem historisch hohen Niveau.[26]

4.1 Regulierungsprojeke

Zu Anfang der 2000er-Jahre sah es danach aus, als ob die Schweiz als erstes Land der Welt ein Gesetz zur Regulierung des Cannabismarktes einführen würde. Die Argumente für die Regulierung waren der Jugendschutz, der Kampf gegen den Schwarzmarkt und die Gleichbehandlung durch das Gesetz.

Der vom Bundesrat vorgestellte Entwurf für ein revidiertes Betäubungsmittelgesetz sah die Legalisierung des Cannabiskonsums vor (Art. 19c). Für Produktion und Verkauf von Cannabisprodukten sollten Ausnahmen von der Strafverfolgung gelten (Art. 19d und 19f).[27] Das Projekt sah Straffreiheit vor wenn Cannabis in geringen Mengen an Personen über 18 Jahren verkauft wird, sofern dadurch die öffentliche Ordnung nicht gefährdet, keine Werbung betrieben und keine Ein- und Ausfuhr ermöglicht wird. Der Gesetzesentwurf enthielt auch Vorschriften über Anbauflächen, Lizenzen und Verkaufsstellen sowie die Regulierung von Produktion und Verkauf. Die Kantone blieben frei, strengere Vorschriften auf ihrem Hoheitsgebiet zu erlassen.

In der Botschaft zum Gesetzesentwurf[28] ging die Bundesverwaltung eingehend auf die Neuerungen ein. Bei den Hanfprodukten sollte der Höchstgehalt am Wirkstoff THC, die Produktionsfläche und die Produktion geregelt werden. Dabei oblag es den Produzenten, den Beweis zu erbringen, dass die Ernte ausschliesslich an Kundschaft in der Schweiz ausgeliefert würde. Der Anbau von Hanfpflanzen sollte "unter Angabe der Sorte, der Anbaufläche, des Anbauortes, der Abnehmer etc." meldepflichtig werden.

Nach einem dreijährigen Vernehmlassungsprozess und verschiedenen Debatten wurde im Juni 2004 auf die Revision des Betäubungsmittelgesetzes verzichtet. In der Zwischenzeit hatten einige Kantone begonnen, einen Cannabismarkt zu tolerieren. Gemäss bestimmten Quellen sollen landesweit mehr als 200 Hanfläden entstanden sein. Diese Entwicklung ging mit der Aufgabe der Gesetzesrevision zu Ende.[29]

---

[25] SFA (2009). Schweizerische Gesundheitsbefragungen der entsprechenden Jahre. http://www.suchtschweiz.ch/infos-und-fakten/cannabis/konsum/

[26] http://www.suchtmonitoring.ch/fr/4.html?cannabis

[27] http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2001/3812.pdf

[28] http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2001/3715.pdf

[29] Im Jahr 2004 erklärten 21.9% der Jugendlichen, die in den vergangenen 6 Monaten Cannabis konsumierte hatten, sie hätten das Produkt in einem Hanfshop gekauft. 2007 war diese Zahl auf 5.8% gesunken. Parallel dazu war die Anzahl jener gestiegen,

Nur wenige Tage nach der Einstellung der Gesetzesrevision wurde die Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative zur Legalisierung von Hanfprodukten lanciert.[30] Die Bundesverfassung sollte durch den Artikel 105a ergänzt werden, der Folgendes vorsah: Die Produktion, der Konsum sowie der Besitz und Erwerb von Cannabisprodukten für den Eigenbedarf sind straffrei. Der Bund erlässt Vorschriften über den Anbau, die Herstellung, die Ein- und Ausfuhr sowie den Handel mit diesen Substanzen. Der Initiativtext äusserte sich nur zu zwei konkreten Regulierungspunkten: Das Verbot von Werbung und die Notwendigkeit, dem Jugendschutz Rechnung zu tragen. Am 30. November 2008 wurde die Initiative vom Volk mit einer Zweidrittels-Mehrheit klar verworfen. Alle Kantone lehnten den Vorstoss ab.

Parallel dazu entwickelte sich eine neue Debatte über die Strafverfolgung von Cannabiskonsumierenden. Künftig sollten für diese Kategorie anstelle von Strafverfahren hauptsächlich Ordnungsbussen zur Anwendung kommen. Lange wurde über das Mindestalter (16 oder 18) und über die Höhe der Ordnungsbussen beraten. Schliesslich wurde die Gesetzesänderung gutgeheissen. Seit dem 1. Oktober 2013 werden erwachsene Personen, die mit maximal 10 Gramm Cannabis für den Eigengebrauch angehalten werden, nur noch mit einer Ordnungsbusse von 100 Fr. bestraft. Eine Strafverfolgung wird ausser in Ausnahmefällen nicht aufgenommen.[31]

Aber auch nach der gescheiterten Initiative zur Legalisierung von Hanfprodukten und der *de facto* Entkriminalisierung des Konsums bleibt die Debatte rund um Cannabis hochaktuell. Seit einigen Jahren haben verschiedene Schweizer Städte (Zürich, Basel, Bern und Genf) die Fragen um die Produktion und den Handel mit Cannabisprodukten erneut auf die Agenda gesetzt. Derzeit ist die öffentliche Diskussion in Genf, wo man im Rahmen eines dreijährigen Pilotprojekts *Cannabis Social Clubs* (CSC) zulassen möchte, am weitesten fortgeschritten.

4.2 Der Genfer Vorschlag

Im Kanton Genf hat sich eine parteiübergreifende Arbeitsgruppe (Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève; 2013) mit den Fragen zur Regulierung des Cannabismarktes befasst. Auslöser war unter anderem das zunehmende Gefühl von Unsicherheit in der Bevölkerung. Die Arbeitsgruppe glaubt, dass eine Regulierung durch CSC den Schwarzmarkt und den illegalen Strassenhandel reduzieren würde. Zudem könnten sich die Ordnungskräfte dann gezielter der Bekämpfung anderer Drogen wie Kokain und Heroin widmen.

Das Genfer Modell übernimmt die wesentlichen Regeln der CSC wie man sie anderswo in Europa findet. Es handelt sich um gemeinnützige Vereine, die als Clubs geführt werden und nicht öffentlich zugänglich sind. Die CSC produzieren Cannabisprodukte und verteilen sie ausschliesslich an ihre Mitglieder. Die Genfer Arbeitsgruppe sieht in solchen Strukturen eine gute Gelegenheit, Menschen mit problematischem Konsum zu erfassen oder die Qualität und den THC-Gehalt ihrer Produkte zu kontrollieren. Jugendliche sollten nicht vorab von den CSC ausgeschlossen werden, meint die Arbeitsgruppe. Ein Zutritt wäre allerdings nur unter bestimmten Bedingungen möglich (Zustimmung der Eltern, Begleitung durch Erzieher). Tatsächlich ist die Schaffung von Cannabisclubs keine direkte Massnahme zum Jugendschutz und es besteht die Gefahr, dass sich der illegale Cannabismarkt auf Jugendliche, die keinen Zutritt zu CSC haben, verlagert.

Die Genfer Arbeitsgruppe möchte ihr Modell nun auf breiterer Basis vorstellen und mit den politischen Parteien sowie mit Vertretern von Kanton und Bund diskutieren. Ebenso sollen sich Vertreter der

die ihre Substanzen bei einem Dealer gekauft hatten (2004: 5.7%, 2007: 13%). http://www.suchtschweiz.ch/infos-und-fakten/cannabis/konsum/bezugsquellen/ (Siehe auch: Annaheim, B. und Gmel G.; 2009)

[30] http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis325t.html

[31] http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19981989/index.html

Jugend über den Zutritt von Minderjährigen zu den CSC äussern. Die Romands wollen ihre Anstrengungen für eine Lösung der Cannabisfrage mit den Städten Zürich, Basel und Bern koordinieren. Am Ende könnten die Genfer Behörden beim Bund eine Sondererlaubnis für den probeweisen Betrieb von CSC erwirken.

4.3 Beratungen der eidgenössischen Kommissionen

Die drei Eidgenössischen Kommissionen für Tabakprävention (EKTP), für Alkoholfragen (EKAL) und für Drogenfragen (EKDF) haben kürzlich eine Übersicht über Regulierungssysteme für psychoaktive Substanzen herausgegeben. Darin werden Massnahmen auf der Angebots- (Produktion und Handel) und auf der Nachfrageseite (Konsum) erläutert. Der Bericht wurde mit Kommentaren der EKDF versehen und kann auf der Seite des BAG heruntergeladen werden.[32]

Dieses Dokument befasst sich mit einer Standortbestimmung und mit den Vor- und Nachteilen der verschiedenen Massnahmen zur Regulierung des Drogenkonsums und -angebots. Der Bericht hält fest, dass schon heute viele Regulierungsmodelle angewendet würden, aber dass es an einem umfassenden Konzept zur Durchsetzung von Massnahmen für die verschiedenen Substanzen fehle. Als zweite Erkenntnis beschreibt der Bericht, dass die geltenden Regulierungen nur wenig auf die Gefährlichkeit der verschiedenen Substanzen fokussiert seien, was mit der geschichtlichen Entwicklung der Drogenpolitik und mit dem Einfluss von bestimmten Interessengruppen zu tun hat.

Auch wenn Cannabis im genannten Bericht nicht gesondert erwähnt wird, gehört diese Substanz zu jenen Stoffen, die nicht gemäss des Ausmasses der gesundheitsschädigenden Wirkung behandelt wird, sei es im Vergleich zu Alkohol oder zu Heroin. Deshalb ist es wahrscheinlich, dass Cannabis auch in Zukunft einen wichtigen Platz in der Diskussion über die Regulierung psychoaktiver Substanzen einnehmen wird. Das bestätigte auch der Präsident der EKDF in einem neueren Interview.[33]

[32] http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/00625/00791/index.html?lang=de

[33] http://www.20min.ch/schweiz/news/story/17200580

5 Synthese: Schlüsselelemente der Regulierung

Die oben vorgestellten Regulierungsmodelle greifen auf ein Ensemble von Massnahmen zurück, wovon die wichtigsten hier vorgestellt werden. Die Darstellung orientiert sich an Kategorien, die auch von den Eidgenössischen Kommissionen für Tabakprävention, Alkohol- und Drogenfragen verwendet werden.

5.1 Regulierung der Produktion

Im niederländischen Modell der Toleranz gegenüber Cannabisprodukten bleibt die Produktion von Cannabis grundsätzlich verboten, es sei denn, sie diene dem persönlichen Gebrauch und sei auf fünf Hanfpflanzen beschränkt. Dieses Verbot wird derzeit in Holland diskutiert. Das CSC-Model verbietet einen lukrativen Handel von Cannabis aber erlaubt eine nicht gewinnorientierte Produktion ausschliesslich für Mitglieder der Vereinigungen. Die amerikanischen Modelle erlauben zwar die Produktion für kommerzielle Zwecke, allerdings gelten mehr oder weniger strenge Regeln.

Die Produktion von Cannabis, wie sie in Amerika organisiert oder vorgesehen ist, geschieht auf lokaler Ebene. Dies erlaubt zumindest theoretisch, dass der Markt durch neue Bestimmungen relativ einfach gesteuert werden kann (Erntevolumen, Düngemittel usw.). Zudem ist der Weg für ausgeweitete Kontrollen offen. Die Möglichkeit, Cannabisproduzenten die Lizenz zu entziehen, bleibt ein starkes Argument zur Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen.

5.2 Erlaubnis für den Verkauf

Dadurch dass in Colorado und im Bundesstaat Washington einzig die Behörden Lizenzen ausstellen, verfügen diese über eine starke Regulierungskompetenz. Damit sind sie in der Lage, verschiedene Anforderungen durchzusetzen wie die Qualität und Schädlichkeit der Produkte, deren Verkauf oder die Anzahl von Verkaufsstellen in gewissen Städten oder Regionen. Wie in den Niederlanden sind in den Vereinigten Staaten auch lokale Behörden befugt, Einfluss auf den Cannabismarkt zu nehmen.

5.3 Verkaufte Mengen

Alle untersuchten Modelle enthalten eine Obergrenze für die Menge, die verkauft oder verteilt werden darf. Dadurch soll in erster Linie ein Abfluss in den Schwarzmarkt verhindert werden. Die Bestimmungen in den Vereinigten Staaten sind am grosszügigsten. Dort gilt eine Höchstmenge von wenig mehr als 28 Gramm (1 Unze) Cannabis pro Person und pro Transaktion. Offenbar ist die Anzahl der Transaktionen nicht beschränkt. Allerdings dürften der hohe Preis und das Verbot, mehr als eine Unze Cannabis zu besitzen, die Konsumierenden davon abhalten, grössere Mengen zu kaufen.[34] Gemäss aktuellen Beobachtungen handelt es sich bei den meisten Verkäufen tatsächlich um bedeutend kleinere Mengen.

In den Niederlanden gelten ähnliche Regeln, wobei die Menge pro Transaktion auf 5 Gramm beschränkt ist. Nur in Uruguay gibt es mit 40 Gramm pro Monat und pro Person eine Obergrenze für den Konsum. Ein System der Registrierung soll die Kontrolle dieser Bestimmung erlauben. Die CSC hingegen planen die zu verteilenden Cannabismengen lange im Voraus für ihre Mitglieder. Dabei gelten tägliche Höchstgrenzen von 2 bis 3 Gramm pro Person.

[34] Der Preis für eine Unze Cannabis kann mehr als 200 Dollar betragen. http://edition.cnn.com/2013/12/28/us/10-things-colorado-recreational-marijuana/

5.4 Konsum

Die Regulierungsmodelle verbieten den Cannabiskonsum im öffentlichen Raum. Damit werden die Konsumierenden in ihre eigenen vier Wände oder in besonders bezeichnete Räumlichkeiten verwiesen. Ebenso ist es wie beim Alkohol streng verboten, unter dem Einfluss von Cannabis Fahrzeuge zu führen oder Tätigkeiten auszuüben, die eine Gefahr für Dritte darstellen.

5.5 Kontrolle von Qualität und Schädlichkeit

Die Kontrolle der Produkte ist zweifellos ein wesentlicher Aspekt der Cannabisregulierung. Welche genauen Qualitätsregeln in den Bundesstaaten Colorado und Washington gelten, müsste in einer gesonderten Arbeit untersucht werden. Immerhin gilt in Colorado eine Pflicht zur Produktdeklaration auf den Cannabispackungen. In Uruguay sollte der maximale THC-Gehalt beschränkt werden. Auch die CSC möchten die Gefährlichkeit der Substanzen durch Vermeidung von Pestiziden und Additiven mindern. Schliesslich weist auch die niederländische Regelung auf eine Verminderung von Gefahren hin. Dort könnten bald Cannabisprodukte mit mehr als 15% THC als „harte“ Drogen gelten und damit nicht mehr in *Coffeeshops* verkauft werden. In der Praxis haben alle Modelle einen Vorteil gegenüber dem Schwarzmarkt, wo die Gefährlichkeit der angebotenen Ware zumindest theoretisch keine Rolle spielt. Trotzdem ist es nicht einfach, alle Qualitätskriterien einzuhalten. So kann der THC-Gehalt vor der Ernte nur schlecht festgelegt werden.

5.6 Altersbeschränkungen

Die amerikanischen Bundesstaaten halten sich, analog zum Alkohol, an ein Mindestalter von 21 Jahren, obwohl die Volljährigkeit mit 18 erreicht wird. Diese Regel existiert auch in einigen CSC. Sonst gilt in der Regel die Volljährigkeit als Mindestalter für den Erwerb oder die Weitergabe von Cannabisprodukten. In diesem Fall steht der Jugendschutz im Vordergrund. In dieser Frage verdienen die Überlegungen der Genfer Arbeitsgruppe jedoch besondere Beachtung: Wenn man Minderjährigen grundsätzlich den Zugang zu einem regulierten Cannabismarkt verwehrt, verweist man sie *de facto* weiterhin an den Schwarzmarkt. Allerdings hat die Schweizer Debatte zur Entkriminalisierung des Besitzes kleiner Cannabismengen gezeigt, wie heikel die Diskussion um ein Mindestalter bleibt.

5.7 Andere Beschränkungen

Da es nur wenige Länder oder Regionen gibt, in welchen Cannabisprodukte toleriert oder erlaubt sind, besteht das Risiko (oder für den Handel die Chance), Konsumierende aus einem geografischen Umfeld anzuziehen, wo strengere Regeln gelten. Unter den verschiedenen untersuchten Modellen kennen die Niederlande und der Bundesstaat Washington keine generelle Beschränkung für nicht ortsansässige Personen. Allerdings können Verkaufsbeschränkungen auf lokaler Ebene eingeführt werden, wie dies beispielsweise in den Niederlanden bereits der Fall ist. Im Bundesstaat Colorado ist der Verkauf von Cannabis an Auswärtige leicht eingeschränkt. Uruguay will sein System ausschliesslich auf die Einwohner des Landes beschränken. Ebenso geben gewisse CSC Hanfprodukte nur an ortsansässige Personen ab.

5.8 Erkennung von problematischem Konsumverhalten

Die herangezogenen Berichte zeigen, dass in diesem Bereich Verbesserungen möglich sind. Uruguay möchte sein Konsumentenregister und den Cannabisverkauf in Apotheken dazu nutzen, Cannabisnutzer mit erhöhtem Risiko zu identifizieren. Einige CSC erklären, sie könnten problematisches Konsumverhalten ihrer Mitglieder besser angehen. Auch wenn es offenbar noch

keine Ideallösung gibt, so zeigen die Regulierungsbestrebungen des Cannabismarktes wenigstens, dass auch in diesem Bereich neue Wege beschritten werden können.

5.9 Besteuerung

Es gibt bei der Besteuerung von Cannabisprodukten zwei Sichtweisen: In den Vereinigten Staaten werden hohe Steuern erhoben. Man will damit den Konsum regulieren und gleichzeitig Einnahmen für die Staatskassen sichern. In Uruguay gilt derzeit eine umgekehrte Logik, denn man möchte durch preisgünstige und weniger gesundheitsschädliche Produkte dem Schwarzmarkt entgegenwirken. An den Orten, wo der Cannabishandel toleriert wird (Niederlande) oder zumindest nur teilweise bestraft wird (spanische CSC), liefern die Steuern lediglich einen „Zustupf“. Die Sonderstellung als Tourismusorte für Cannabiskonsumierende kann jedoch durchaus gute Steuereinnahmen generieren.

5.10 Werbung

Bis heute besteht bei allen Modellen Einigkeit über ein Werbeverbot für Cannabis. Neben der Forderung nach Jugendschutz und dem Konsumverbot im öffentlichen Raum herrscht hier Einigkeit.

5.11 Marktüberwachung

Die Gesetze von Colorado, Washington und Uruguay enthalten besonders klar definierte Bestimmungen, weil man den Abfluss von Cannabisprodukten in den Schwarzmarkt verhindern will. In diesem Zusammenhang sind Programme zur Nachverfolgung der Wertschöpfungskette vorgesehen („vom Samen bis zum Konsumenten“). Ebenso erlaubt die obligatorische Registrierung aller Akteure, auch der Konsumierenden, eine Überwachung des Marktes. Der Verwaltungsaufwand für diese Aufgaben ist naturgemäss hoch. Daher liegt es an den Behörden, möglichst viel Verantwortung an andere Akteure zu delegieren. Dasselbe gilt für die CSC, die darauf achten müssen, dass ihre Produktion nicht auf den Schwarzmarkt gelangt.

Schliesslich streben alle Regulierungsmodelle eine Schwächung des illegalen Handels an. Ein weiteres Ziel ist die Abgrenzung zu anderen illegalen Drogenmärkten. Davon dürfte auch die öffentliche Ordnung profitieren, denn die Präsenz von Dealern kann in der Bevölkerung zu einem Gefühl von Unsicherheit führen.

6 Schlussfolgerungen

Dieser Überblick zeigt, dass die Debatte über die Regulierung des Cannabismarktes ein sehr aktuelles Thema des beginnenden XXI. Jahrhunderts bleibt. 2014 werden mehr als 15 Mio. Bürgerinnen und Bürger auf dem amerikanischen Kontinent in Regionen leben, wo Cannabis legalisiert ist. Wer das Mindestalter erreicht hat, darf die Substanz ohne Rezept im Handel oder in der Apotheke erwerben. In anderen Teilen der Vereinigten Staaten ist Cannabis aufgrund einer lockeren ärztlichen Verschreibungspraxis als Medikament zugänglich. Auch diese Form der Abgabe kann regulierend wirken.

Die Konsumentenvereine werden ihre erste Zulassung durch eine nationale Regierung sehr wahrscheinlich im Verlauf von 2014 in Uruguay erleben. In Spanien hingegen wurden kürzlich Verantwortliche eines der ältesten CSC festgenommen und angeklagt. Dennoch dürften in Spanien mittlerweile mehr als 100'000 Personen Cannabis im Rahmen von Clubs konsumieren. In den Niederlanden hat sich die Debatte über das *Back-Door-Problem* wieder entfacht. Unter verschiedenen Modellen wird auch die Möglichkeit erwogen, die Produktion von Cannabis zu tolerieren. In der Schweiz sind es wie so oft die Städte, die eine pragmatische Lösung anstreben, die geeignet ist, den Schwarzmarkt und das Gefühl der Unsicherheit in der Bevölkerung zu verringern. Eine Genfer Arbeitsgruppe hat bereits einen Vorschlag formuliert. Gleichzeitig haben die Eidgenössischen Kommissionen für Tabakprävention, Alkohol- und Drogenfragen den Stellenwert dieser Veränderungen erkannt und sie bemühen sich, der Regulierungsdebatte mehr Raum zu geben.

Diese Gesamtschau erlaubt es, das Spektrum der unterschiedlichen Regulierungsmodelle des Cannabismarktes genauer zu betrachten. Theoretisch geht die Bandbreite vom absoluten Verbot, wie es heute in den meisten Ländern gilt, bis zum freien Markt, wie er für Kaffee oder Schokolade besteht. In der Praxis haben sich inzwischen Modelle entwickelt, die zwischen diesen Extremen liegen: selbstverantwortlich organisierte Cannabisvereine (Spanien, Belgien); Tolerierung und Regulierung von Verkauf und Besitz kleiner Mengen (Niederlande); Regulierungsmodelle von Produktion und Handel durch Vergabe von Lizenzen, Erlass von Vorschriften, Erhebung von Steuern und Kontrolle durch staatliche Organe (Colorado, Washington, Uruguay). Im letzten Beispiel finden sich Regulierungselemente aus verschiedenen Bereichen vereint. Es gelten Bestimmungen, wie sie für Medikamente angewendet werden (Registrierung, Sicherheit, Werbeverbot, beschränkte Verschreibung); die hohen Steuern lassen sich von der Tabakregulierung ableiten und das Mindestalter lehnt sich an die Praxis für alkoholische Getränke an.

Derzeit ist die umgesetzte oder geplante Marktregulierung für Cannabisprodukte bedeutend strenger als die Bestimmungen über Alkohol. Dies wiederspiegelt das Bild, das man sich von einer Regulierung einer „neuen" psychoaktiven Substanz zu Beginn des XXI. Jahrhunderts macht, aber auch den begrenzten Spielraum, den internationale Abkommen ebenso wie die öffentliche Debatte eröffnen.

7 Literatur

Annaheim, B., & Gmel, G. (2009). Vom Hanfladen auf die Gasse? ein Vergleich der Bezugsquellen von Cannabis bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen zwischen den Jahren 2004 und 2007. *Abhängigkeiten,* 15(1), 38-55.

Barriuso Alonso, M. (2011). *Cannabis Social Clubs en Espagne: Une alternative de normalisation en voie de réalisation*. Amsterdam: Transnational Institute. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.tni.org/files/download/briefing9.pdf

Blachly, P. H. (1976). Effects of decriminalization of marijuana in Oregon. *Annals of the New York Academy of Sciences, 282*, 405-415.

Caulkins, J. P. (2012). *Marijuana legalization : what everyone needs to know*. New York: Oxford University Press.

Crick, E., Haase, H. J., & Bewley-Taylor, D. (2013). *Legally regulated cannabis markets in the US: Implications and possibilities*. Swansea: Global Drug Policy Observatory. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.swansea.ac.uk/media/Leg%20Reg%20Cannabis%20digital%20new-1.pdf

EMCDDA. (2013a). *European Drug Report 2013*. Lisbon: EMCDDA. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.emcdda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2013

EMCDDA. (2013b). *Models for the legal supply of cannabis: recent developments*. Lisbon: EMCDDA. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/legal-supply-of-cannabis

Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève. (2013). *Pour plus de sécurité dans la ville. Le Cannabis Social Club: un modèle efficace de réglementation de l'accès au Cannabis*. Genève. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.grea.ch/sites/default/files/securite_21.pdf

Hansjakob, T. (2013). *Übersicht über Regulierungsmodelle für psychoaktive Substanzen. Kommentar der EKDF zum Papier der drei Kommissionen*. Bern: Eidgenössische Kommission für Drogenfragen. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/00625/00791/index.html?lang=de

Inter-American Observatory on Drugs. (2011). *Report on Drug Use in the Americas 2011*. Washington DC: OAS/CICAD. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/druguse_in_americas_2011_en.pdf

Kilmer, B., Kruithof, K., Pardal, M., Caulkins, J. P., & Rubin, J. (2013). *Multinational overview of cannabis production regimes*. Cambridge: Rand Europe. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR510/RAND_RR510.pdf.

Marmet, S., Notari, L., & Gmel, G. (2013). *Suchtmonitoring Schweiz – Themeheft zum problematischen Cannabisgebrauch in der Schweiz im Jahr 2012*. Lausanne: Sucht Schweiz. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.suchtmonitoring.ch/docs/library/marmet_hjma9ezgm5vl.pdf

Rolles, S. (2009). *After the War on Drugs: Blueprint for Regulation*. [Bristol]: Transform Drug Policy Foundation. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/after-war-drugs-blueprint-regulation

Rolles, S., & Murkin, G. (2013). *How to Regulate Cannabis: A Practical Guide*. [Bristol]: Transform Drug Policy Foundation. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/how-regulate-cannabis-practical-guide

Stöver, H., & Plenert, M. (2013). *Entkriminalisierung und Regulierung: Evidenzbasierte Modelle für einen alternativen Umgang mit Drogenhandel und –konsum*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Konsultiert am 4. März 2014: http://library.fes.de/pdf-files/iez/10159.pdf

Transnational Institute. (2006). *Paco Under Scrutiny: The cocaine base paste market in Argentina, Uruguay and Brazil*. Amsterdam: Transnational Institute. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/200702282203568348.pdf

Van Laar, M., & van Ooyen-Houben, M. (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht: Trimbos-instituut. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.trimbos.nl/~/media/Files/Gratis%20downloads/AF0884%20Evaluatie%20van%20het%20Nederlands%20drugsbeleid.ashx

Bitte beachten Sie, dass eine 2. aktualisierte Ausgabe dieses Berichts vom November 2014 existiert:
Vom Río de la Plata bis zum Genfersee: Regulierung des Cannabismarktes – neue Entwicklungen: **PDF**