



KRIMINOLOGISCHES
FORSCHUNGSINSTITUT
NIEDERSACHSEN E.V.

23.03.2017

Wissenschaftliche Stellungnahme

**des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. (KFN)
zum Antrag der Fraktion der FDP (Drs. 17/6683)**

**„Cannabis entkriminalisieren – Jugendschutz stärken“ an den
Niedersächsischen Landtag**

Dr. Florian Rehbein, Prof. Dr. Thomas Bliesener

Der Antrag (Drs. 17/6683) spricht sich für eine Entkriminalisierung von Cannabis und einer damit einhergehend Schaffung eines legalen Cannabismarktes für den Freizeitgebrauch aus. Die dem Antrag zugrundeliegende Debatte wird derzeit in den Medien und der Gesellschaft lebhaft und kontrovers diskutiert. Dabei wird oftmals auf den legalen Status von Alkohol und Nikotin verwiesen, der nicht sachlogisch mit einem geringeren Risikopotential dieser Substanzen sondern ausschließlich mit ihrer historisch-gesellschaftlichen Verankerung in Deutschland zu begründen ist (vgl. etwa Rumpf, Hoch, Thomasius, & Havemann-Reinecke, 2015). In der Legalisierungsdebatte ist ferner eine Vermischung von Argumenten für bzw. gegen eine Legalisierung von Cannabis zu medizinischen Zwecken und für bzw. gegen eine Legalisierung von Cannabis zum Freizeitgebrauch zu beobachten. Diese Vermischung spiegelt sich bedauerlicherweise auch in dem vorliegenden Antrag wider, wenn eine Legalisierung von Cannabis für den Freizeitgebrauch mit dem darin vermuteten medizinischen Nutzen rationalisiert wird (Drs. 17/6683, S. 2). Da sich der Antrag jedoch für eine Legalisierung von Cannabis zum Freizeitgebrauch ausspricht, werden wir uns in dieser Stellungnahme auf diese Perspektive beschränken.

Der Antrag stützt sich auf die Annahme, dass sich mit einer Legalisierung des Besitzes und des Konsums von Cannabis für volljährige Personen ein deutlich wirksamerer Jugendschutz (Ziffer 1) und eine verbindlichere Aufklärung über Risiken und Nebenwirkungen des Konsums (Ziffer 3) erreichen ließen. Demgemäß spricht sich der Antrag dafür aus, den Handel von Cannabis über lizenzierte spezialisierte Shops zu regulieren (Ziffer 2), eine Verschärfung des Strafrechts im Falle der Abgabe von Cannabis an Minderjährige zu prüfen (Ziffer 4), die aus der Besteuerung von Cannabis entstehenden Finanzmittel vor allem zur Stärkung der Aufklärungs- und Präventionsarbeit sowie des Bildungssektors zu nutzen (Ziffer 5), die Auswirkungen der Freigabe von Cannabis (Ziffer 6) sowie die Bedeutung für die Sicherheit im Straßenverkehr (Ziffer 7) wissenschaftlich zu evaluieren und die Funktion des Erziehungsrichters einzuführen, der bei Drogendelikten durch Minderjährige nicht nur die strafrechtlichen Konsequenzen sondern auch das familiäre Umfeld berücksichtigt (Ziffer 8).

Die gesundheitlichen Risiken des Cannabiskonsums lassen sich international-einschlägigen Studien sowie zusammenfassend den Stellungnahmen medizinischer und suchttherapeutischer Fachverbände entnehmen (Havemann-Reinecke, Hoch, Preuss, Kiefer, & Batra, 2015; Rumpf et al., 2015). Sie sollen an dieser Stelle nicht im Einzelnen wiederholt werden. Betont werden soll an dieser Stelle jedoch der breit vertretene Konsens, dass insbesondere ein lebensbiographisch früh beginnender Konsum von Cannabis noch im Kindes- oder Jugendalter als kritisch gelten muss, da ein hohes Risiko für die Entwicklung von gravierenden physischen und psychischen Folgeschäden besteht. Dies steht im Einklang mit dem vorliegenden Antrag, der diese Risiken explizit benennt und anerkennt (Drs. 17/6683, S. 2). Eine Debatte über eine mögliche Entkriminalisierung von Cannabis sollte somit differenziert erfolgen und Nutzen und Risiken besonnen gegeneinander abwägen. Diese dringend gebotene Differenziertheit lässt der Antrag aus unserer Sicht insgesamt leider vermissen. Die wichtigsten Problembereiche möchten wir in den folgenden Abschnitten kommentieren.

1. Wenngleich der Erfolg des BtMG nicht empirisch zu belegen ist, stellt Cannabis in Deutschland derzeit zumindest keine Alltagsdroge dar

Sowohl auf Basis der Drogenaffinitätsstudie (Orth, 2016) als auch der ESPAD-Studie (Kraus, Pabst, & Piontek, 2011) ist festzustellen, dass der Konsum von Cannabis in Deutschland

sowohl unter Jugendlichen als auch Erwachsenen deutlich geringer ausfällt als der von vergleichbaren legalen Suchtmitteln wie Alkohol und Nikotin. Dies gilt auch für Niedersachsen: Basierend auf einer für Niedersachsen repräsentativen Neuntklässlerbefragung des KFN ($N = 11.003$) zeigt sich, dass weniger als 14 Prozent der Jugendlichen im letzten Jahr Cannabis aber rund 32 Prozent Nikotin und 81 Prozent Alkohol konsumiert haben (Rehbein, Weber, & Staudt, 2017, S. 14). Für den Konsum von Schnaps, der als Brandweingetränk wie Zigaretten erst ab 18 Jahren konsumiert werden darf, wird immer noch ein im Vergleich zu Cannabis deutlich höherer 12-Monats-Konsum von über 40 Prozent ermittelt. Einen mindestens regelmäßigen Cannabiskonsum weisen 3,7 Prozent der Neuntklässler auf, während Schnaps von 12 Prozent und Zigaretten von 16,5 Prozent der Neuntklässler mindestens regelmäßig konsumiert werden. Ferner zeigt sich – und dies ist im Hinblick auf die Risiken von Cannabis für Kinder und Jugendliche besonders relevant – dass der Erstkonsum von Cannabis im Vergleich zu Bier und Zigaretten in der Lebensbiographie mehrere Jahre später erfolgt: Während der Konsum von Bier bereits ab dem Alter von 10 Jahren und von Zigaretten im Alter von 12 Jahren an Bedeutung gewinnt, beginnt der Cannabiskonsum in Niedersachsen derzeit in der Regel nicht vor dem 14. Lebensjahr (Rehbein et al., 2017, S. 19).

2. Ein legaler Cannabismarkt gefährdet den Jugendschutz und könnte nur eingeschränkt zur Eindämmung des Schwarzmarktes beitragen

Im Antrag wird postuliert, dass eine Legalisierung von Cannabis Jugendliche noch effektiver als bisher vor Cannabiskonsum und dessen Folgen schützen würde und den Schwarzmarkt effektiv bekämpfen würde. Diese Annahmen lassen sich mit unseren Erfahrungen im Bereich legaler Suchtmittel nicht in Einklang bringen. Mit der Schaffung eines legalen Marktes für Cannabisprodukte für volljährige Personen zum Freizeitgebrauch würde sich die Zugangsbeschränkung von Cannabis für Minderjährige stärker an den derzeit gültigen Zugangsbeschränkungen von alkoholischen Brandweingetränken und Nikotinprodukten orientieren. Alterskontrollen durch die Anbieter dieser Produkte haben sich aber nur sehr eingeschränkt als wirksam erwiesen, was allein die Zahlen zum kindlichen und jugendlichen Konsum legaler Suchtmittel belegen, die nur volljährigen Personen zugänglich gemacht werden dürfen (vgl. Abschnitt 1). Die Alterskontrolle und Risikoaufklärung in die Verantwortung lizenzierter Shops zu legen, lässt einen Interessenkonflikt erwarten. Hier

würden vergangene Fehler, wie sie beispielsweise mit dem nach wie vor eklatant mangelhaften Jugend- und Spielerschutz in lizenzierten Spielhallen dokumentiert sind (vgl. etwa Meyer, von Meduna, & Brosowski, 2015), wiederholt werden.

Ein legaler Markt würde zudem nur dann eine wirksame Eindämmung des Schwarzmarktes erwarten lassen, wenn dessen Preise mit dem Schwarzmarkt konkurrieren können. Somit stößt eine staatliche Besteuerung von Cannabis an natürliche Grenzen, da die Preise auf dem Legalmarkt zumindest so niedrig sein müssen, dass der Schwarzmarkt von den meisten Konsumenten als vergleichsweise unattraktiv bewertet wird. Bei dem Verhältnis zwischen Legal- und Schwarzmarkt handelt es sich somit um ein komplexes Gefüge, welches nur schwer zu kalkulieren ist. Die Wechselwirkung zwischen beiden Märkten könnte einen unerwünschten und kaum zu kontrollierenden Preiskampf bedingen: Der Schwarzmarkt wäre bei Einführung des Legalmarktes gezwungen, seine derzeit außerverhältnismäßig hohen Preise für Cannabis zu senken, um weiterhin Cannabis absetzen zu können. Unterschreiten die Schwarzmarktpreise den Legalmarkt zu deutlich, so wäre der Legalmarkt seinerseits gezwungen, die Preise zu senken, um den Absatz aufrechtzuerhalten. Diese reziproke Wechselwirkung zwischen Legal- und Schwarzmarkt hätte zur Folge, dass Cannabis in Deutschland nicht nur verfügbarer (über entsprechende Shops) sondern sukzessive auch preisgünstiger würde. Diese Preisreduzierung würde nicht nur den Legal- sondern auch den Schwarzmarkt betreffen. Die erhöhte Verfügbarkeit, der geringere Preis und der hieraus resultierende erhöhte Konsum unter erwachsenen Personen könnten zudem zu einer höheren gesellschaftlichen Akzeptanz von Cannabis beitragen, und dessen Status als Alltagsdroge festigen. Diese Faktoren zusammengenommen lassen erwarten, dass ein legaler Cannabismarkt – auch unter der Voraussetzung der im Antrag vorgesehenen strikten Alterskontrollen und verpflichtenden Aufklärungsarbeit – zu einem verstärkten Konsum von Cannabis unter Kindern und Jugendlichen beitragen würde. Dies wäre auch durch eine erhöhte Weitergabe von Cannabis an Kinder und Jugendliche durch erwachsene Käufer und Konsumenten zu erwarten. Somit würde im Hinblick auf die Konsumhäufigkeit von Cannabis im Jugendalter nicht das formulierte Ziel des Antrags erreicht werden, den Jugendschutz im Hinblick auf Cannabis zu verbessern. Das Gegenteil wäre der Fall.

3. Die mit der Abgabe von Cannabis über einen legalen Markt verbundenen Steuereinnahmen rechtfertigen nicht dessen Einführung

Der Antrag verweist auf geschätzte 1 bis 2 Milliarden Euro jährlicher Steuereinnahmen, die sich aus der Einführung eines legalen Cannabismarktes für Deutschland ergeben könnten. Es ist aus dem Bereich legaler Drogen und dem Glücksspiel jedoch hinlänglich bekannt, dass die sozialen Folgekosten von Produkten, die süchtige Verhaltensweisen sowie körperliche und psychische Schädigung bedingen können, in weit überproportionalem Verhältnis zu den steuerlichen Einnahmen stehen (Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen, 2016). So stehen beispielsweise beim Alkoholkonsum in Deutschland steuerliche Einnahme in Höhe von 3,2 Milliarden Euro im Jahr 2014 direkte und indirekte jährliche Kosten des Alkoholkonsums in Höhe von 40 Milliarden Euro gegenüber (Effertz, 2015). Beim Tabakkonsum stehen 14 Milliarden Euro jährliche Steuereinnahmen allein im Jahr 2013 eine Anzahl von 121.000 Todesfällen entgegen, die durch das Rauchen verursacht wurden (13,5% aller Todesfälle in Deutschland). Es kann erwartet werden, dass die direkten und indirekten sozialen und gesundheitlichen Kosten des Cannabiskonsums die steuerlichen Einnahmen ebenfalls bei weitem überschreiten (auf die Grenzen in der Besteuerung von Cannabis in Konkurrenz zum Schwarzmarkt wurde bereits in Abschnitt 2 verwiesen). Dies ist insbesondere deshalb zu befürchten, weil ein legaler Cannabismarkt auch den seit vielen Jahren zu beobachtenden Rückgang im Rauchverhalten aller Altersgruppen in Deutschland gefährden und zu einer erneuten Zunahme des Rauchens beitragen könnte. Die damit verbundenen immensen sozialen und gesundheitlichen Folgekosten müssten als (Teil)Folge des legalen Cannabismarktes aufgefasst werden.

4. Eine Entkriminalisierung von Cannabis lässt sich auch ohne die Einführung eines legalen Marktes erreichen

Wesentlich sinnvoller als die Einführung eines legalen Cannabismarktes erscheint die Prüfung einer Entkriminalisierung von Cannabiskonsumenden. Eine solche Entkriminalisierung erfordert jedoch keinesfalls einen legalen Cannabismarkt. Derzeit bestehen bundeslandspezifisch divergierende Höchstgrenzen für den Besitz von Cannabis, deren Überschreitung zu strafrechtlichen Konsequenzen führt. Ferner ist die Frage der Rechtmäßigkeit des Cannabisbesitzes an eine Kann- und nicht an eine Soll-Bestimmung geknüpft. Richter entscheiden somit im Einzelfall, ob der Besitz von Cannabis – selbst bei

Unterschreiten der jeweils geltenden gesetzlichen Höchstgrenze – tatsächlich strafbar bleibt. Dies schafft Intransparenz und erhebliche Rechtsunsicherheit unter Cannabiskonsumenten. Daher sprechen wir uns dafür aus, den Besitz von Cannabis bis zu einer deutschlandweit einheitlichen Höchstgrenze generell straffrei zu halten. Auch könnte geprüft werden, ob der private Anbau von Cannabis für den ausschließlichen Eigenbedarf volljähriger Personen und innerhalb festgelegter Grenzen (z. B. eine Höchstzahl von Pflanzungen pro Privathaushalt) straffrei bleiben kann. Die Strafverfolgung von Dealern und illegalen Vertriebsnetzwerken sollte hingegen aufrechterhalten und verstärkt werden. Die bisherige Praxis der Strafverfolgung von Cannabiskonsumenten schätzen wir in Übereinstimmung mit dem Antrag als unverhältnismäßig ein.

5. Suchtprävention zu Cannabis und anderen illegalen Drogen muss gestärkt werden

Wir stimmen dem Antrag darin zu, dass suchtpreventive Maßnahmen im Hinblick auf Cannabis und andere illegale Drogen weiter ausgebaut werden sollten. Eine aktuelle Befragungsstudie des KFN mit Suchtpräventionsakteuren in Niedersachsen ergibt, dass sich derzeit 21 Prozent der Suchtpräventionsarbeit mit Endadressaten dem Thema „Illegale Suchtmittel“ widmet, unter die auch Cannabis fällt (Rehbein et al., 2017, S. 115). Suchtprävention zu legalen Suchtmitteln findet im Vergleich hierzu mit 37 Prozent häufiger statt. Die Schaffung eines legalen Cannabismarktes würde aufgrund des damit verbundenen Konsumanstiegs (vgl. Abschnitt 2) die Notwendigkeit deutlich erhöhter Präventionsanstrengungen zu diesem Thema erwarten lassen. Ferner wurden die Suchtpräventionsakteure von uns gefragt, inwieweit sie verschiedene gesundheitspolitische und verhältnispräventive Maßnahmen begrüßen würden (vgl. Abbildung 1). Es zeigt sich, dass diese einer Legalisierung von Cannabis aus ihrer Expertise heraus eher skeptisch gegenüberstehen.

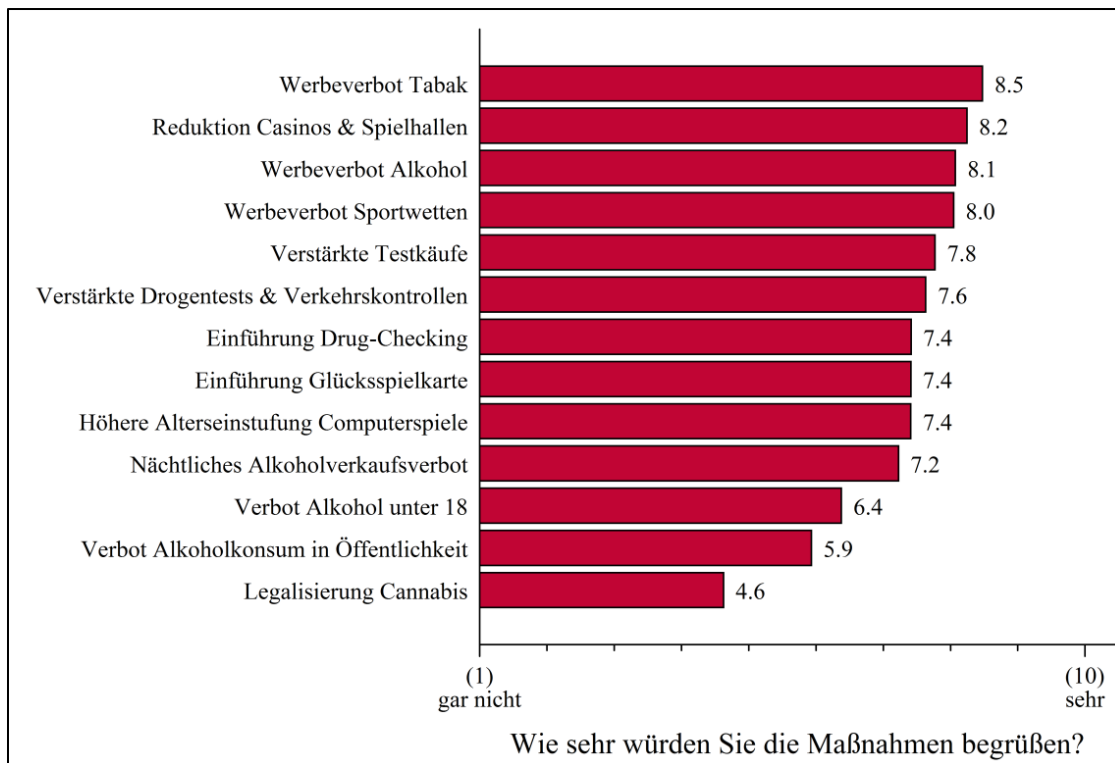


Abbildung 1. Wunsch nach Umsetzung spezifischer Maßnahmen mit möglicher suchtpreventiver Wirkung (Hauptakteure niedersächsischer Suchtprävention; $n = 527$, aus Rehbein et al., 2017, S. 100)

Gesamtbewertung

Während wir einer Entkriminalisierung des Besitzes und Konsums von Cannabis unter verbindlichen und deutschlandweit einheitlichen Grenzwerten zustimmen, die jedoch mit wissenschaftlichen Studien begleitet werden müsste, kann die Einführung eines legalen Cannabismarktes kaum sachlogisch begründet werden. Die bisherigen Erfahrungen aus dem Bereich legaler Substanzen und dem Glücksspiel lassen vermuten, dass dies zu einem deutlich erhöhten Konsum von Cannabis unter Erwachsenen aber auch unter Kindern und Jugendlichen beitragen würde. Dies würde durch Alterskontrollen und Aufklärungsarbeit nicht unterbunden werden. Wir möchten uns stattdessen dafür aussprechen, im Rahmen von Pilotprojekten zunächst zu überprüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Entkriminalisierung des Cannabisbesitzes und -konsums unter gleichzeitiger Abwendung der daraus resultierenden Risiken möglich ist. Hierfür sollten auch die aktuell in den USA stattfindenden Studien, die die Legalisierung von Cannabis in einigen Bundesstaaten begleiten, beobachtet werden. Weiterhin kann empfohlen werden, effektive Maßnahmen zur Prävention von problematischem Cannabiskonsum zu entwickeln und in Niedersachsen

weiter auszubauen. Derzeit lässt sich für Niedersachsen kein bedeutsamer Einsatz evidenzbasierter Konzepte zur Cannabissuchtprävention feststellen, deren Wirksamkeit tatsächlich eindeutig wissenschaftlich belegt ist (Rehbein et al., 2017, S. 119). Zudem ist davor zu warnen, antizipierte Steuereinnahmen aus dem legalen Cannabishandel als Argument für eine Entkriminalisierung anzuführen. So zeigt sich bei allen anderen legalen Substanzen und dem Glücksspiel, dass die gesellschaftlichen und gesundheitlichen Folgekosten die steuerlichen Einnahmen bei weitem übertreffen.

Literaturverzeichnis

- Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Ed.). (2016). *Jahrbuch Sucht*. Lengerich: Pabst Science Publishers.
- Effertz, T. (2015). *Die volkswirtschaftlichen Kosten gefährlichen Konsums. Eine theoretische und empirische Analyse für Deutschland am Beispiel Alkohol, Tabak und Adipositas*. Frankfurt a.M.: Lang.
- Havemann-Reinecke, U., Hoch, E., Preuss, U. W., Kiefer, F., & Batra, A. (2015). Zur Legalisierungsdebatte des nichtmedizinischen Cannabiskonsums: Deutsche Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde (DGPPN).
- Kraus, L., Pabst, A., & Piontek, D. (2011). Europäische Schülerstudie zu Alkohol und anderen Drogen 2011 (ESPAD). Befragung von Schülerinnen und Schülern der 9. und 10. Klassen in Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen (IFT-Berichte). München: Institut für Therapieforchung.
- Meyer, G., von Meduna, M., & Brosowski, T. (2015). Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen: Ein Praxistest *Sucht*, 61(1). doi: <http://dx.doi.org/10.1024/0939-5911.a000344>
- Orth, B. (2016). Die Drogenaffinität Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland 2015: Rauchen, Alkoholkonsum und Konsum illegaler Drogen: aktuelle Verarbeitung und Trends (BZgA-Forschungsbericht). Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.
- Rehbein, F., Weber, J., & Staudt, A. (2017). Prävention und Hilfe bei stoffgebundenen und stoffungebundenen Suchterkrankungen in Niedersachsen. Erster Forschungsbericht für das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN).
- Rumpf, H.-J., Hoch, E., Thomasius, R., & Havemann-Reinecke, U. (2015). Stellungnahme zur Legalisierungsdebatte des nicht-medizinischen Cannabiskonsums: Deutsche Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie e.V. (DG-Sucht).