

Deutscher Städtetag | Gereonstraße 18-32 | 50670 Köln

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Gesundheit
Platz der Republik 1
11011 Berlin

E-Mail: anja.luedtke@bundestag.de

Anhörungsverfahren zum Antrag der Fraktion der FDP „Cannabis zu Genusszwecken kontrolliert an Erwachsene abgeben – Gesundheits- und Jugendschutz stärken“ BT-Drucksache 19/27807

Sehr geehrte Frau Surholt, sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übersendung des o.g. Antrags und die Beteiligung im Anhörungsverfahren. Für die Anhörung am 21.06.2021 haben wir bereits eine Benennung vorgenommen und verweisen auch auf die dortigen Ausführungen. Im Vorfeld positionieren wir uns schriftlich wie folgt.

Grundsätzliches

Die Frage der Legalisierung der Abgabe von Cannabis wird seit vielen Jahren kontrovers diskutiert. Auch in unserer Mitgliedschaft gibt es dazu keine identische Einschätzung. Im Rahmen des jetzt sehr kurzfristig durchgeführten Anhörungsverfahrens können auch wir dementsprechend noch keine abschließende und in Gremien weitergehend gefestigte Positionierung zu dem konkreten Antrag vornehmen. Auf Basis der sehr kurzfristigen Rückkoppelung mit unserer Mitgliedschaft möchten wir jedoch Hinweise einbringen.

Grundsätzlich können in einem Teil unserer Mitgliedschaft viele im vorliegenden Antrag vorgestellte Einschätzungen geteilt werden und eine Legalisierung wird dort tendenziell und bei einer entsprechenden Rahmung positiv gesehen. Dies stützt sich etwa auf die sonst bestehenden Gefahren des Schwarzmarktes, die unbekanntes Wirkstoffgehalte und

17.06.2021/rem

Kontakt

Lutz Decker
lutz.decker@staedtetag.de
Gereonstraße 18-32
50670 Köln

Telefon 0221 3771-305
Telefax 0221 3771-409

www.staedtetag.de

Aktenzeichen
53.20.00 D

Hauptgeschäftsstelle Berlin

Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin
Telefon 030 37711-0

Hauptgeschäftsstelle Köln

Gereonstraße 18-32
50670 Köln
Telefon 0221 3771-0

Europabüro Brüssel

Avenue des Nerviens 9-31
1040 Bruxelles / Belgien
Telefon +32 2 74016-20

die extreme Zunahme von synthetischem Cannabis, die große gesundheitliche Risiken beinhalten. Die bisherige Strafverfolgung hat demzufolge zudem offenbar den Konsum nicht so umfänglich wie gewünscht gesenkt. Mit einer lizenzierten Ausgabe von Cannabis könnten demnach folgende Vorteile verbunden sein:

- Entkriminalisierung: Erwachsene Konsumenten können sich ohne Angst vor strafrechtlichen Konsequenzen Cannabis kaufen. 64 % der Ermittlungsverfahren im Bereich Rauschgiftkriminalität beziehen sich auf Cannabisdelikte (Polizeiliche Kriminalstatistik Bundeskriminalamt, Jahrbuch 2018, Band 4, Ausgabe V 1.0, 155). Strafverfolgungsbehörden und Gerichte werden damit stark entlastet.
- Verbraucherschutz: Konsumenten erhalten saubere, gekennzeichnete Produkte. Sie können den Gehalt der Wirkstoffe einschätzen und ihr Cannabis sicher dosieren. Streckmittel und Beimischungen - wie beispielsweise gefährliche synthetische Cannabinoide - sind ausgeschlossen.
- Schutz von Patienten: Die Studien z.B. im Rahmen des Projekts Medizinisches Cannabis in Frankfurt am Main haben ergeben, dass eine gravierende Unterversorgung mit Medizinischem Cannabis besteht. So erhalten zahlreiche Patienten dort entweder keine ärztliche Verschreibung oder keine Kostenübernahme. Zusätzlich gibt es nach dortigen Erkenntnissen Patienten, die medizinischen Gebrauch und Freizeitkonsum mischen. Diese meist schwerkranken und hochgradig belasteten Menschen können bei einer kontrollierten Abgabe sowohl vor Kriminalisierung als auch den Nebenwirkungen von falschen Dosierungen und unerwünschten Beimischungen geschützt werden.
- Steuereinnahmen: Nach einer vom Deutschen Hanfverband 2018 in Auftrag gegebenen Studie werden allein die möglichen Einnahmen aus einer Cannabis-Steuer auf bundesweit 650 Mio. Euro jährlich geschätzt. Kanada verzeichnete 2019 zum Start der Abgabe von Cannabis in fünfeinhalb Monaten Einnahmen in Höhe von 186 Mio. CAD (-125 Mio. Euro) bei einer Bevölkerung von 38 Millionen.
- Eine Studie der europäischen Drogenbeobachtungsstelle unterstützt die These, dass es keinen Zusammenhang zwischen dem Verbot von Cannabis und seiner Verbreitung gibt. Im Epidemiologischen Suchtsurvey 2018 (esa-survey.de) finden sich für Cannabis sehr hohe Konsumzahlen. So haben 31,9 % der Erwachsenen zwischen 18 und 59 Jahren jemals und 8,3 % in den letzten 12 Monaten vor der Erhebung Cannabis konsumiert. Diese Zahlen deuten in die Richtung, dass die Prohibition nicht gelingt und die gesetzlichen Regelungen unerwünschte Wirkungen in Richtung der Konsumierenden als auch in Richtung der Gesamtgesellschaft haben.

Hinzuweisen ist auch auf Modellprojekte, die in der politischen Programmatik auf Bundesebene teilweise für die kommende Legislaturperiode ins Auge gefasst werden. Zudem formieren sich teilweise auch auf kommunaler Ebene entsprechende parteiübergreifende Koalitionen, die Modellversuche für die örtliche Abgabe weiterbringen wollen.

Zur Legalisierung des Erwerbs bestehen in unserer Mitgliedschaft aber auch anders gerichtete Auffassungen. Gegen die Legalisierung spricht demzufolge u.a. die Gefahr, dass es zu einer weiteren Verharmlosung des Konsums und einer Senkung der Hemmschwelle zum Cannabiskonsum kommt. Die Legalität einer Substanz ist in vielen Köpfen konnotiert mit einer Wahrnehmung als „harmlos“. Dies trifft auf Cannabis nicht zu und sollte auch erkennbar bleiben.

Zu den besonderen Risiken des Konsums gehören neben der Sucht auch Folgewirkungen wie depressive oder psychotische Störungen. Die Verbrennungsprodukte der Harze sind kanzerogen, haben diesbezüglich eine höhere schädigende Wirkung als reiner Tabakrauch. Besonders der Konsumbeginn im Kindes- und Jugendalter, d.h. bei nicht abgeschlossener Hirnreife, kann zu auch später andauernden Einschränkungen der Gedächtnisleistung und Aufmerksamkeit führen. Zudem können durch den Konsum hirnstrukturelle Veränderungen beobachtet werden. In Suchtberatungsstellen ist Cannabis eine besonders häufige Problemsubstanz. Ein Rückgang wegen Cannabiskonsum ratsuchender Klienten würde zumindest in Teilen der Mitgliedschaft dort nicht erwartet. In aller Regel wollten die Klienten von einem vergleichweisen exzessiven Gebrauch loskommen, weil sie im Alltag Einschränkungen kognitiver, körperlicher und/oder psycho-sozialer Natur erleben. Die Situation in den Suchtberatungsstellen wird begleitet von einer signifikanten Zahl von stationären Krankenhausaufnahmen.

Eine kritische Sicht auf legalisierten Cannabiskonsum stützt sich auch auf Legalisierungsfolgen in Kanada und den USA. Kanada hat im Oktober 2018 als zweites Land der Welt den Anbau, Verkauf und Konsum von Cannabis legalisiert. Die Zahl der Erstkonsumenten ist dort seitdem offenbar deutlich gestiegen (etwa entsprechend der National Cannabis Survey der kanadischen Statistikbehörde).

Eine kritische Perspektive zur Cannabislegalisierung leitet sich auch aus der Betrachtung der Alkoholsituation ab. Diese legale Droge ist breit akzeptiert und dennoch sehr gefährlich. Sie verursacht viele Krankenhauseinweisungen, dominiert vielerorts die Beratungsanliegen in Suchtberatungsstellen und erreicht leicht auch Kinder und Jugendliche, obwohl frühestens ab 16 Jahren freigegeben. Dies könnte ein Hinweis sein, dass auch bei einer Cannabislegalisierung, Beschränkungen nicht genug greifen würden.

Aus einer legalisierungskritischen großen Mitgliedstadt wird uns z.B. auch berichtet, dass es auch bei der Polizeiarbeit nach Rücksprache mit der örtlichen Polizeibehörde keinen Anhalt gebe. Fast nie rücke man von vornherein spezifisch in Bezug auf eine konkrete Substanz – etwa Cannabis – aus, sondern vielmehr zeige sich erst bei durchgeführten Kontrollen, ob bzw. welche Substanz(en) mitgeführt werden. Insofern

bewirke eine mögliche Legalisierung einer Substanz für die Polizei keine Veränderung ihrer Kontrolltätigkeit. Und auch im Falle einer Legalisierung müsste bei der Feststellung von Cannabis die Herkunft sowie die Menge durch die Polizei geprüft werden. Zudem bestehen Befürchtungen zur Funktion von Cannabis als Einstiegsdroge.

In Teilen unserer Mitgliedschaft werden die dargelegten Argumente gegen den Cannabiskonsum als dominierende Gründe gegen eine Legalisierung angesehen und zudem die angesprochene Legalisierung als voraussichtlich hinsichtlich ihrer Ziele nicht funktionierend beurteilt. Entsprechend wird sich von diesen Stimmen in unserer Mitgliedschaft gegen die Legalisierung ausgesprochen.

Auf Präventionsarbeit - z.B. aus Sicht des Jugendschutzes - ist unabhängig von der Frage der Legalisierung ein besonderer Fokus zu legen. Es bestehen hohe Risikofaktoren beim frühen Cannabiskonsum in der Adoleszenz, was die Notwendigkeit von Prävention deutlich bestätigt. Die Präventionsnotwendigkeit besteht sowohl in Begleitung einer möglichen Legalisierung als auch wenn diese nicht erfolgen würde. Wenn die Legalisierung weiterverfolgt wird, erscheint die Idee im Rahmen einer Legalisierung Steuereinnahmen beim Verkauf von Cannabis zu generieren und gezielt für die Präventionsarbeit einzusetzen, grundsätzlich als ein sinnvoller Ansatz. Gleichzeitig würde aber die Kopplung der Prävention an den Konsum eine paradoxe Situation schaffen. Sachliche Entwicklungszusammenhänge und zeitliche Abfolgelogiken würden verdreht, wenn eine Droge wie Cannabis weitergehend legalisiert wird und erst aus den dadurch zustande kommenden Steuereinnahmen Präventionsarbeit finanziert werden soll. Neben der Beachtung steuerrechtlicher Grundsätze bei der Mittelverwendung wäre die Präventionsarbeit im Bereich Sucht schon auch deshalb unabhängig von speziellen Steuereinnahmen generell und auch schon im Vorfeld abzusichern. Im Sinne des Gesundheits- und Jugendschutzes müssten Angebote zur Stärkung von Genuss- und Risikokompetenzen und Minimierung von Suchttendenzen generell und ggf. auch schon vor und unabhängig von einer möglichen weiteren Legalisierung von Drogen der Bevölkerung, hier insbesondere den Jugendlichen, unterbreitet werden.

Im Forschungsfeld „Cannabis als Medizin“ fehlen weiterhin qualitativ hochwertige wissenschaftliche Grundlagen, die zudem gefördert werden könnten.

Insgesamt können die geschilderten Positionen pro und contra Legalisierung final noch nicht zusammengeführt werden. Dies entspricht auch einem gesellschaftlichen Diskussionsstand. Die Frage der Legalisierung von Cannabis wird bereits seit mehreren Jahren breit und dabei auf allen Ebenen kontrovers diskutiert, meist im Spannungsfeld einer gewünschten Entkriminalisierung von Konsumenten und weniger Repressionskosten einerseits und dem Schutz der Gesundheit, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, auf der anderen Seite. Cannabispolitik hat Auswirkungen auf vielen Ebenen. Denkbare Wege müssen daher mehrdimensional betrachtet werden. Ergebnisse und Erkenntnisse der Legalisierungsprozesse anderer Länder können Anhaltspunkte sein, sind aber nicht einfach auf Deutschland übertragbar. Die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. hat in den Jahren 2015 und 2018 eine Enquete-Kommission Cannabis

gefordert, die sich diesem Thema mit breiter Fachexpertise widmen sollte. Insgesamt sollte jedenfalls eine so weitreichende Veränderung in der Sucht- und Drogenpolitik nicht ohne hinreichende Erörterung und ggf. Erkenntnissen aus Modellprojekten umgesetzt werden. Verschiedene Forschungsinstitute (z. B. ZiS in Hamburg) in Deutschland sind in solche Prozesse involviert.

Zu Einzelregelungen

Vor der Diskussion von Einzelregelungen stehen die vorgenannten grundsätzlichen Überlegungen. Für den Fall, dass der Grundrichtung des Antrags gefolgt werden würde, müssten in Änderung bzw. Ergänzung des vorliegenden Antrags jedenfalls folgende Aspekte anders oder besser berücksichtigt werden.

- Bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen müsste die Sicherstellung der gesetzlichen Bestimmungen des Kinder- und Jugendschutzes prioritär sein. Erfahrungen im Verkauf von Tabakerzeugnissen und Alkohol zeigen, dass deren Einhaltung in der Praxis mit erheblichen Herausforderungen verbunden ist. Bei der Festlegung einer Altersgrenze für die Abgabe müssen einschlägige wissenschaftliche Erkenntnisse einbezogen werden. Junge Erwachsene im Alter von 18 Jahren haben die Pubertät mit allen damit verbundenen Entwicklungen nicht zwingend abgeschlossen.
- Zu Ziffer II, Nummer 5: Hier würden auch mit zu bedenkende Kontroll- und Haftungsfolgen entstehen, die mitbedacht werden müssen. Wenn ein solcher Anbau realisiert würde, sollte noch abgewogen werden, ob eine stärkere Fokussierung auf einen ökologischen Anbau -und nicht auf gentechnisch modifizierte Pflanzen stattfinden sollte. Nummer 5, Satz 3 wäre dann ggf. zu streichen.
- Zu Ziffer II, Nummer 7: Die begleitende Fokussierung auf präventive Arbeit ist richtig. Eine Neuausrichtung suchtpreventiver Projekte sollte bestehende Strukturen aber einbinden und z.B. in Abstimmung mit den Landesstellen der Suchtprävention durchgeführt werden. Lokale Strukturen sind zu berücksichtigen.
- Zu Ziffer II, Nummer 8: Eine Bezifferung freiwerdender Ressourcen bei Strafverfolgungsbehörden wird kaum möglich sein, zumal mit einer Legalisierung ein illegaler Anbau nicht wegfallen wird und weiterhin zu verfolgen ist. Es ist davon auszugehen, dass Jugendliche Cannabis auch weiterhin auf dem Schwarzmarkt erwerben würden, zum einen, um die Altersgrenzen zu umgehen, zum anderen dürfte das Cannabis billiger sein, da keine Steuer anfällt.
- Zu Ziffer II, Nummer 9: Die jährliche Erstellung und Veröffentlichung eines Drogen- und Suchtberichtes der Bundesregierung, jährlich zum 31.03., entspricht

im Kern der bestehenden Praxis. Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung veröffentlicht jeweils im Herbst den Drogen- und Suchtbericht.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Stefan Hahn