

Internationaler Überblick über die Modelle der Cannabisregulierung



Werner Sipp

ehem. Präsident des INCB
(Internationaler Suchtstoffkontrollrat der Vereinten Nationen)

Hannover, 1. Oktober 2019

Überblick





Cannabis: Ausgangs-Situation (2017)

Cannabis-Prävalenzraten

- n Weltweit: 188 Mio = 3,8% (Lebenszeit)
- n Europa:
Gesamtbevölkerung: 91 Mio = 27,4% (Lebenszeit)
Junge Erwachsene: 14% (im letzten Monat)
- n Deutschland:
Junge Erwachsene: 13,3% (im letzten Monat)
Tendenz: steigend
 - n Vergleich: Kokain: 1,2%, Amphetamine: 1,9%



I. Rechtlicher Rahmen der Drogenkontrolle

3 Konventionen der VN

- n Single Convention on Narcotic Drugs 1961,
- n Convention on Psychotropic Substances 1971,
- n UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988

Praktisch von allen Staaten der Welt (188) unterzeichnet und ratifiziert, auch in Deutschland geltendes Recht!



Oberstes Ziel der Konventionen

Schutz von Gesundheit und Wohlergehen der Menschheit („health and welfare of mankind“)
durch

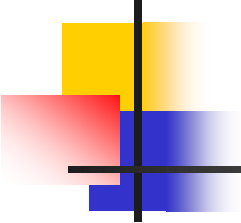
- n Regelung des legalen BtM-Verkehrs:
Versorgung mit Betäubungsmitteln für medizinische Zwecke
- n Regelung des illegalen Umgangs mit Drogen:
 - n Angebot: Anbau, Produktion, Handel
 - n Nachfrage: Prävention des Drogenkonsums, Behandlung von Abhängigkeit, Eingliederung in Gesellschaft



Verpflichtungen des Kontrollsystems

- n Sicherstellung der Versorgung mit Betäubungsmitteln für medizinische Zwecke (legaler Gebrauch)
- n Verhinderung der illegalen Beschaffung von Drogen
 - n Bekämpfung des illegalen Anbaus von Drogenpflanzen, Herstellung, Handel, Verteilung, Schmuggel
- n Reduzierung des illegalen Konsums durch
 - n Prävention des illegalen Gebrauchs,
 - n Hilfen für Drogengefährdete,
 - n Behandlung von Drogenabhängigen,
 - n Wiedereingliederung von Drogenkonsumenten

Kontrollsystem

- 
- n „Drogen“ sind alle in den Anhängen der Konventionen aufgeführten Stoffe
 - n Die gelisteten Stoffe werden weltweit kontrolliert
 - n Anhänge der Konventionen enthalten:
 - n Klassifizierung von Substanzen entsprechend ihrem gesundheitlichen Risiko (Abhängigkeit) und ihrem therapeutischen Nutzen
 - n Daran geknüpft sind unterschiedlich strenge Kontrollmaßnahmen – je nach Einstufung



Grundsätze des Kontrollsystems

- n Verwendung und Besitz von Suchtstoffen ist ausschließlich auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu begrenzen
- n Die legale (medizinische oder wissenschaftliche) Verwendung von Suchtstoffen unterliegt Kontrollmaßnahmen, die je nach Stoffgruppe mehr oder weniger streng sind.
- n Die nicht-medizinische und nicht ausdrücklich erlaubte Verwendung - auch der so genannte "recreational use" - ist ein Verstoß gegen die Konventionen.



Klassifizierung von Cannabis

- n Cannabis-Pflanze und Cannabis-Harz:
1961-Konvention
 - n Anhänge I + IV = hoch abhängigkeitsverursachend und hoch riskant; besonders gefährlich, gar nicht oder nur selten medizinisch nutzbar
- n THC und Dronabinol:
1972- Konvention
 - n Anhänge I + II = hohes Abhängigkeitsrisiko, gesundheitsgefährdend, geringer therapeutischer Nutzen
- n = Strengste Kontrollstufe



Kontrolle des medizinischen Gebrauchs von Cannabis

- n Konventionen erlauben den medizinischen Gebrauch von Cannabis, (einschließlich Anbau und Handels) unter engen Bedingungen:
- n u.a.: Einrichtung einer Cannabisagentur, zur Überwachung von Anbau und Versorgung mit Cannabis (Erlaubnisse)
- n Therapeutische Verwendung der zugelassenen bzw. geeigneten Cannabisprodukte muss medizinisch überwacht werden (Verschreibung durch Ärzte nach fachlichen Grundsätzen)



Der illegale Betäubungsmittelverkehr: Sanktionensystem der Konventionen

Grundsatz: Handlungen, die gegen die Konventionen verstoßen, sind mit Strafe zu bedrohen

- n schwere Verstöße sind mit "angemessener" Kriminalstrafe zu ahnen
- n weniger schwere Verstöße - z.B. Besitz kleiner Mengen zum Eigengebrauch – müssen nicht zwingend mit Kriminalstrafe belegt werden.
- n alternativen Sanktionen:
Wenn Drogen-Konsumenten gegen die Konventionen verstoßen, können anstelle einer Bestrafung alternative Maßnahmen angeordnet werden,
wie Aufklärung, Behandlung, Nachbehandlung Rehabilitation und soziale Wiedereingliederung

Flexibilität bei der Wahl der rechtlichen Sanktion, aber nicht für Legalisierung des nicht-medizinischen Gebrauchs

Medizinischer Gebrauch von Cannabis



- n Seit den 1990er Jahren hat der legale Gebrauch von Cannabis stark zugenommen
- n Legale Produktion (weltweit):
 - n 2000: 1,4 to
 - n 2016: 210 to
 - n 2017: 406 to
- n wachsende Zahl von Staaten haben Gesetze erlassen, die die medizinische Anwendung von Cannabis und den Anbau für medizinische Zwecke erlauben und reglementieren



Regelungen des medizinischen Gebrauchs von Cannabis (Juni 2019)

- n USA: 33 Staaten und 4 Territorien
 - n ABER: Bundesrecht verbietet medizinische Anwendung
- n außerhalb USA: in 34 Ländern
- n In Deutschland seid 2017
- n 60 Staaten haben beim I NCB Bedarf an Cannabis für medizinische Zwecke angemeldet (Vorausschätzung ("estimates") für 2019)



Unterschiede bei Regelungen des medizinischen Cannabis betreffen:

- n die erlaubten Cannabisprodukte,
- n die Anforderungen an pharmazeutische Zulassung und ihre Qualität,
- n die zulässigen Indikationen für eine Behandlung,
- n die Vorschriften über Herstellung und Vertriebsweg,
- n die Notwendigkeit der Verschreibung durch einen Arzt,
- n die Art und Weise der Anwendung,
- n die Registrierung der Patienten,
- n die (Nicht-)Zulassung von Ausländern,
- n die Erstattungsfähigkeit durch Krankenkassen,
- n die Einbindung in das jeweilige System der medizinischen Versorgung u.a.



Kritik an Regelungen des medizinischen Cannabis

Einige dieser Regelungen – v.a. in einigen Staaten der USA - entsprechen nach I NCB nicht den Mindestanforderungen der Konventionen:

- n Begriff "medical use" wird zu weit ausgedehnt
- n es findet keine ausreichende Überwachung statt, insbesondere
 - n keine ausreichende medizinische Überwachung,
 - n keine Kontrolle von Anbau und Handel,
 - n keine Vorausschätzung des Bedarfs und keine statistischen Berichte
 - n keine Maßnahmen gegen die Abzweigung für nicht-medizinische Zwecke



III. Regelungen des nicht-medizinischen Drogengebrauchs

- n Staatliche Antwort auf Verstöße gegen Konventionen heftig umstritten
- n weltweit stand allein Strafverfolgung ("law enforcement") im Vordergrund
- n Seit 2 Jahrzehnten Tendenz: ausgewogener Ansatz notwendig ("balanced approach")



Verschiedene staatliche Antworten auf „recreational use“ von Cannabis

- n Strafverfolgung
- n Entpönalisierung:
ein an sich rechtswidriges und strafbares Verhalten wird nicht verfolgt
- n Entkriminalisierung:
das rechtswidrige Verhalten wird nicht mit Kriminalstrafe belegt
- n Legalisierung:
ursprünglich illegales Verhalten wird durch Gesetz erlaubt und „reguliert“



Beispiele für staatliche Reaktionen auf „recreational use“ von Cannabis

- n Entpönalisierung (keine Strafverfolgung):
 - § 31a BtMG;
 - Coffeeshops in Niederlande
- n Entkriminalisierung (keine Kriminalstrafe):
 - Portugiesisches Modell;
 - immer mehr andere Staaten
- n Legalisierung (erlauben und regulieren):
 - Uruguay
 - USA (11 Staaten + D.C.)
 - Kanada



Erste Legalisierung von Cannabis: Uruguay (2013)

- n Registrierte Erwachsene (ab 18 J.) können Cannabis bis zu 10 gr. pro Woche (oder 480 gr. pro Jahr) in der Apotheke kaufen.
- n Die Apotheken beziehen Cannabis von staatlich lizenzierten und kontrollierten Produzenten.
- n Einzelpersonen können bis zu 6 Pflanzen selbst anbauen.
- n "Cannabis-Clubs" mit bis zu 45 Mitgliedern können bis zu 6 Cannabispflanzen pro Mitglied anbauen (maximale Jahresproduktion 480 gr. pro Mitglied).
- n IRCCA erteilt Genehmigungen und führt Register



Legalisierung von Cannabis in USA

- n Legaler Gebrauch erlaubt i.d.R. ab 21 J.
- n Große Unterschiede betr.
 - n erlaubte Menge,
 - n Kreis der zum Kauf Berechtigten,
 - n Voraussetzungen für die industrielle Produktion
 - n Eigenanbau,
 - n Vertriebsweg,
 - n Art und Zahl der Verkaufsstellen u.v.m.



Legalisierung von Cannabis in Kanada (Okt. 2018)

Personen über 18 J. dürfen

- n Cannabis bis zu einer Menge von 30 g besitzen, mit anderen Erwachsenen teilen und konsumieren,
- n getrocknetes oder frisches Cannabis und Cannabis-Öl von einem lizenzierten Händler kaufen,
- n bis zu 4 Cannabispflanzen pro Wohnung für den Eigenverbrauch anpflanzen,
- n Cannabisprodukte (Getränke oder Nahrungsmittel) zu Hause herstellen



Legalisierung von Cannabis in Kanada (Okt. 2018)

- n Kanadische Bundesregierung stellt Anforderungen für die Hersteller sowie Regeln und Standards für die industrielle Produktion auf
- n Die Provinzen und Territorien sind zuständig
 - n für die Entwicklung, Umsetzung und Kontrolle des Verteilungs- und Verkaufssystems
 - n zusätzliche eigene Sicherheitsmaßnahmen, wie etwa
 - n höheres Mindestalter
 - n geringere Menge für den persönlichen Besitz
 - n Einschränkungen der Örtlichkeiten, wo Erwachsene Cannabis konsumieren dürfen



Legalisierung von Cannabis in Kanada (Okt. 2018)

Jugendschutz

- n Jugendlichen soll der Zugang zu Cannabis erschwert werden durch
 - n Beschränkungen bei der Verpackung und Kennzeichnung,
 - n bei der Werbung und beim Verkauf durch Self-Service-Geschäfte oder Automaten,
- n zwei neue Straftatbestände:
 - n für die Weitergabe oder den Verkauf an Jugendliche
 - n und für die Einbeziehung von Jugendlichen in cannabisbezogene Vergehen.
(beides bis zu 14 Jahre Gefängnis)



IV. Erfahrungen mit Legalisierung von Cannabis

Auswirkungen auf

- n die öffentliche Gesundheit, insbesondere
 - n das Konsumverhalten,
 - n Gesundheitsstörungen
 - n und die Nachfrage nach Therapie
- n die öffentliche Sicherheit, insbesondere
 - n die Kriminalstatistik
 - n und das Verhalten im Straßenverkehr,
- n und den Markt für Cannabis und die organisierte Kriminalität

Werden die gesetzten Ziele erreicht?

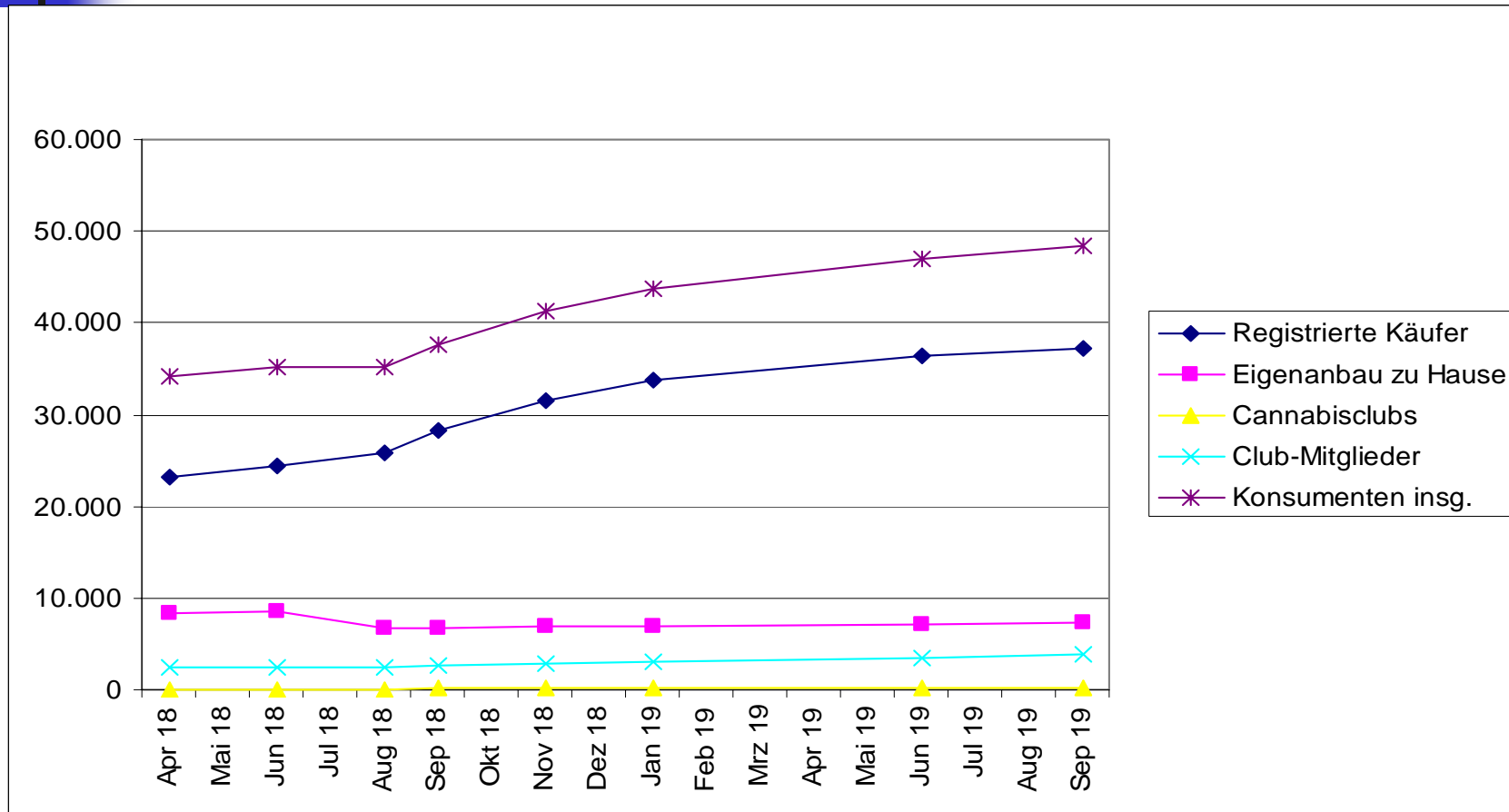


Erfahrungen mit Legalisierung in Uruguay

Umsetzung des Gesetzes N° 19.172 von
2013 sehr langsam:

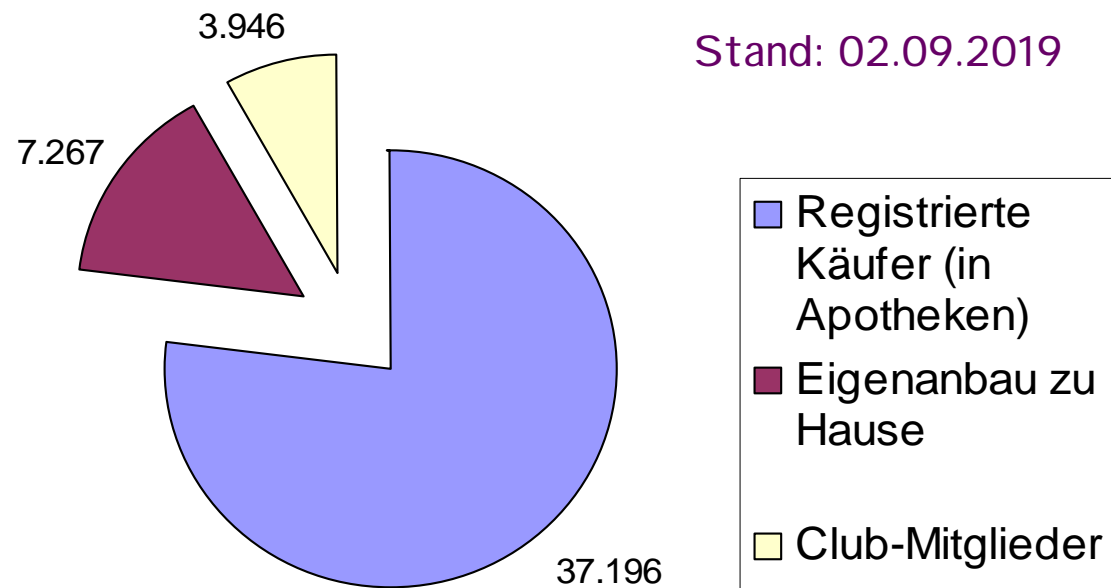
- n Der genehmigte Anbau von Cannabis begann erst im Herbst 2016
- n der Verkauf in Apotheken an registrierte Einzelpersonen ab Juli 2017
- n Derzeit (Sept.2019) nur 17 Apotheken im ganzen Land zum Verkauf von Cannabis ermächtigt

Uruguay: Registrierte Teilnehmer am regulierten Verkehr 2018-2019

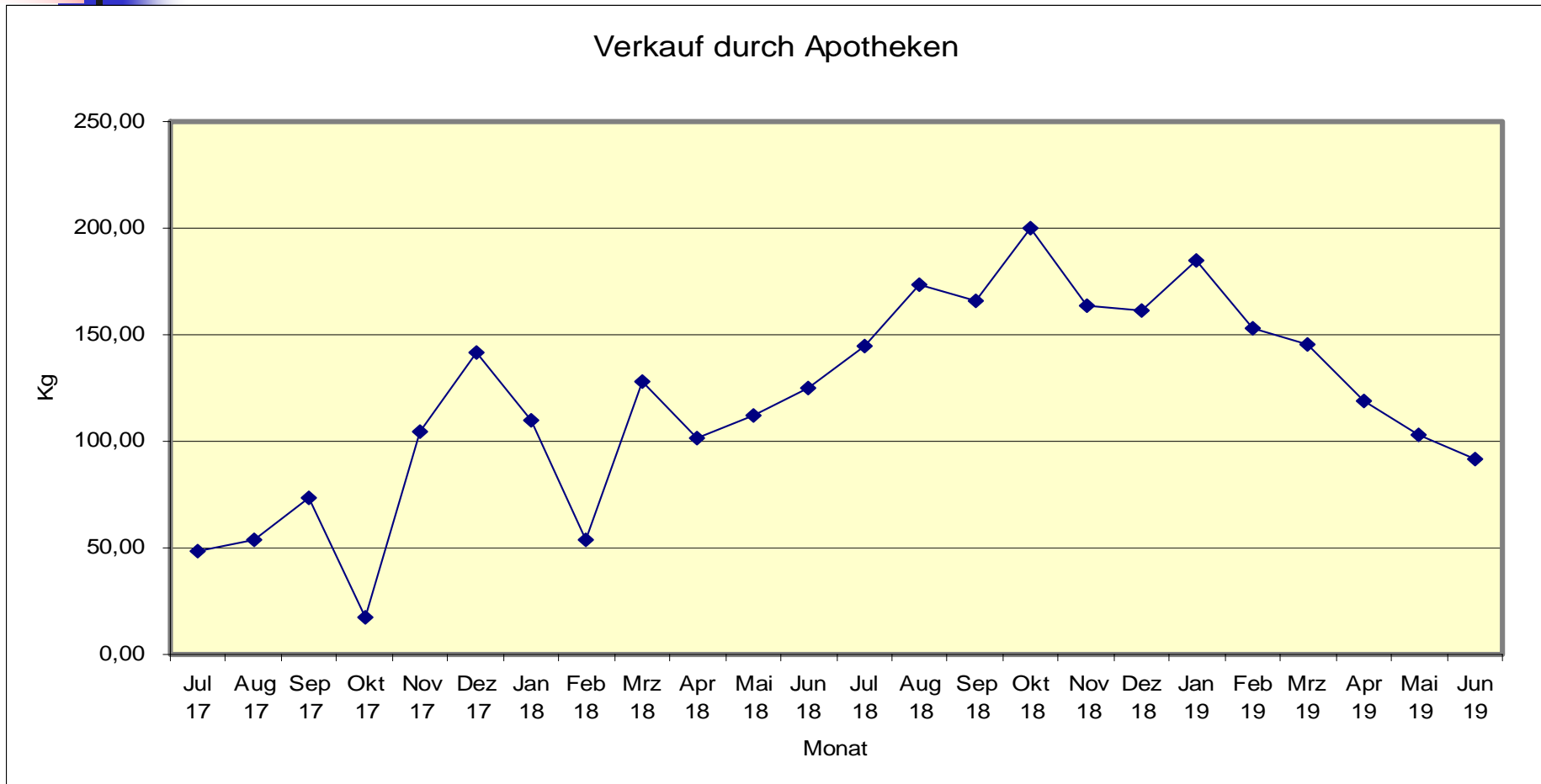


Hannover, 1. Oktober 2019

Uruguay: Registrierte Teilnehmer am regulierten Cannabis-Verkehr



Uruguay: Verkauf durch Apotheken





Uruguay: der Cannabis-Markt

- n Es besteht weiterhin ein illegaler Markt für:
 - n Jugendliche, die nach dem Gesetz keinen Zugang zu legalem Cannabis haben,
 - n Erwachsene, die sich nicht registrieren lassen wollen,
 - n Konsumenten, die mehr brauchen als die zugelassene Menge
 - n Touristen, die nach dem Gesetz keinen Zugang zum legalen Markt haben (kaufen ebensoviel Cannabis wie die Uruguayer)

- n 35 to Marihuana werden pro Jahr konsumiert, davon (geschätzt)
 - n 10 to aus kontrolliertem staatlichen oder privatem Anbau
 - n 25 to (im Wert von 33 Mio US\$) vom Schwarzmarkt



Uruguay:

Jahres-Prävalenz 2003-2018 bei Schülern der Sekundarstufe

| | |
|------|--------|
| 2003 | 8,4 % |
| 2005 | 9,4 % |
| 2007 | 14,8 % |
| 2009 | 15,2 % |
| 2011 | 12 % |
| 2014 | 17,0 % |
| 2016 | 19,8 % |

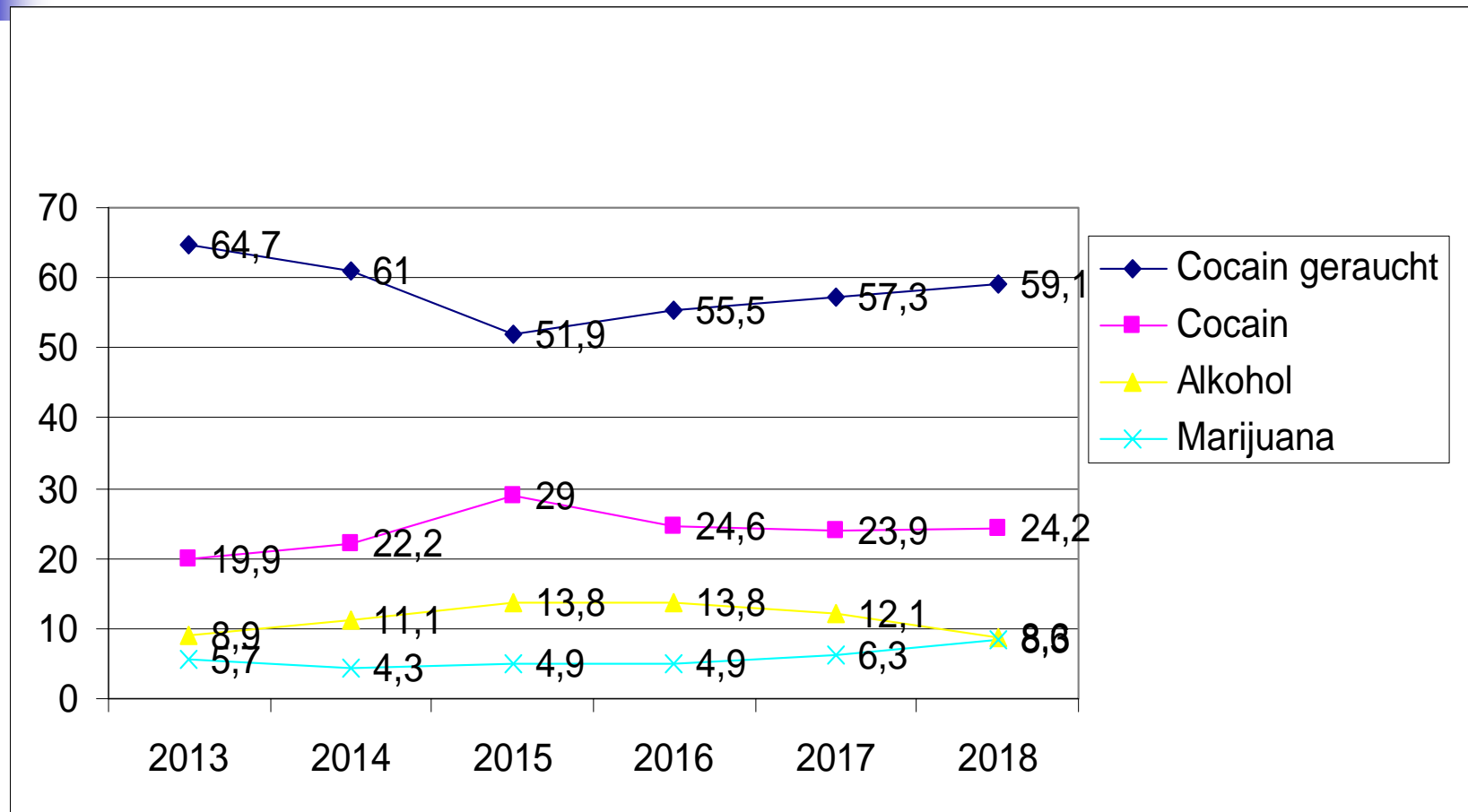


Uruguay:

Risikobewusstsein bei Schülern der Sekundarstufe (%)

| | Besteht ein großes Risiko? | 2003 | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2014 | 2016 |
|------------------|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Tabak | Häufiger Konsum | 34,6 | 58,4 | 59,5 | 62,4 | 69,2 | 70,6 | 75,9 |
| Marihuana | Konsum 1 oder 2 mal | | | 15,6 | 17,3 | 14,1 | 6,3 | 5,5 |
| | Gelegentlicher Konsum | 37,5 | 31,2 | 15,2 | 16,7 | 16,6 | 8,8 | 8,6 |
| | Häufiger Konsum | 75,4 | 75,1 | 66,9 | 65,2 | 66,9 | 55 | 60,2 |

Uruguay: Nachfrage Hilfsangebote nach Suchtstoffen





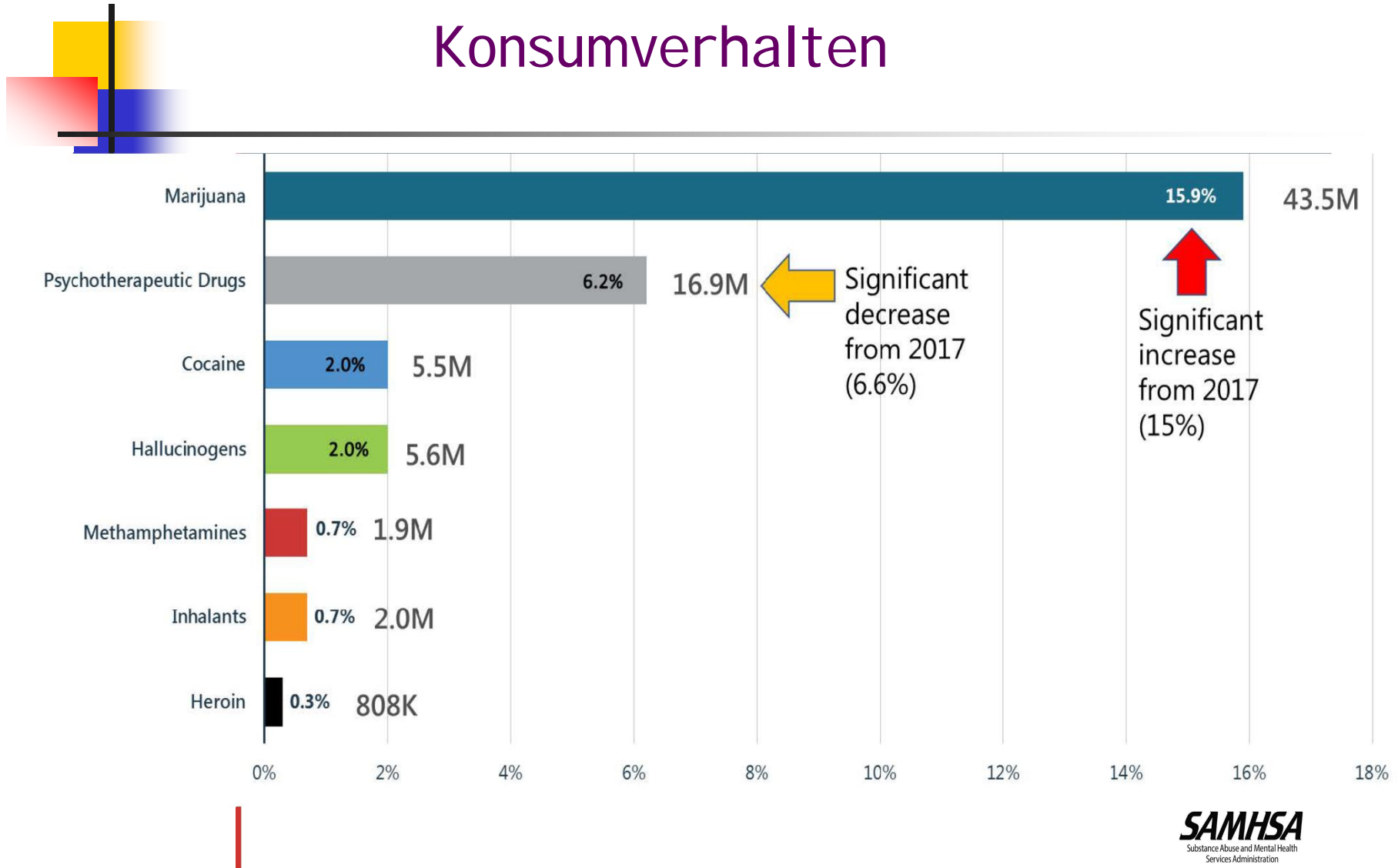
Erfahrungen mit Legalisierung in USA

Quellen:

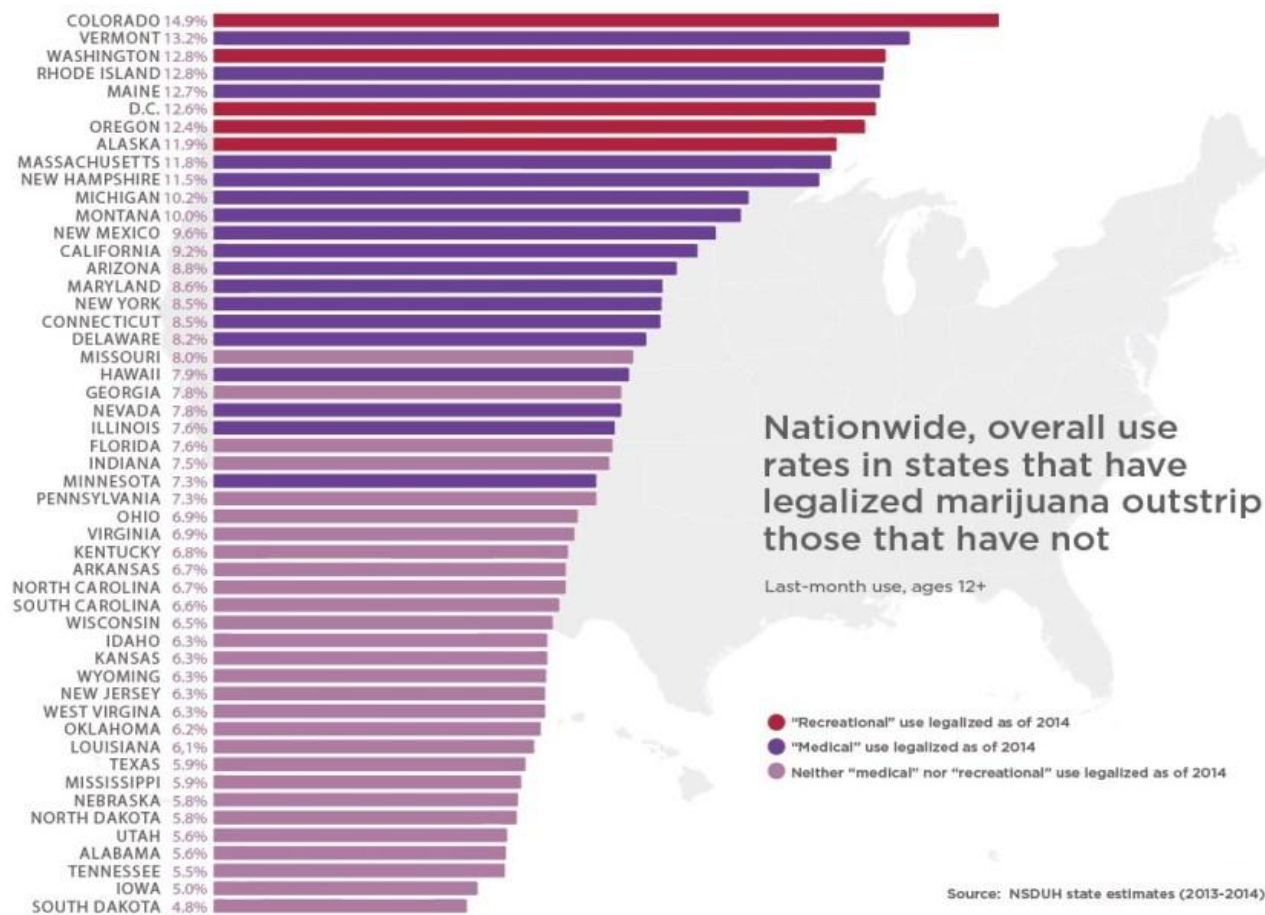
- n Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA): *2018 National Survey on Drug Use and Health*
- n National Institute on Drug Abuse,
 - n *Monitoring the Future Surveys*
 - n *Behavioral Health Barometer United States,*
- n U.S. Department of Transportation
- n Colorado Department of Public Safety, Division of Criminal Justice
- n Oregon-Idaho High Intensity Drug Trafficking Area HI DTA
- n Rocky Mountain High Intensity Drug Trafficking Area HI DTA
- n Northwest High Intensity Drug Trafficking Area HI DTA

USA

Konsumverhalten



USA: Konsumverhalten - Vergleich Staaten mit und ohne Legalisierung



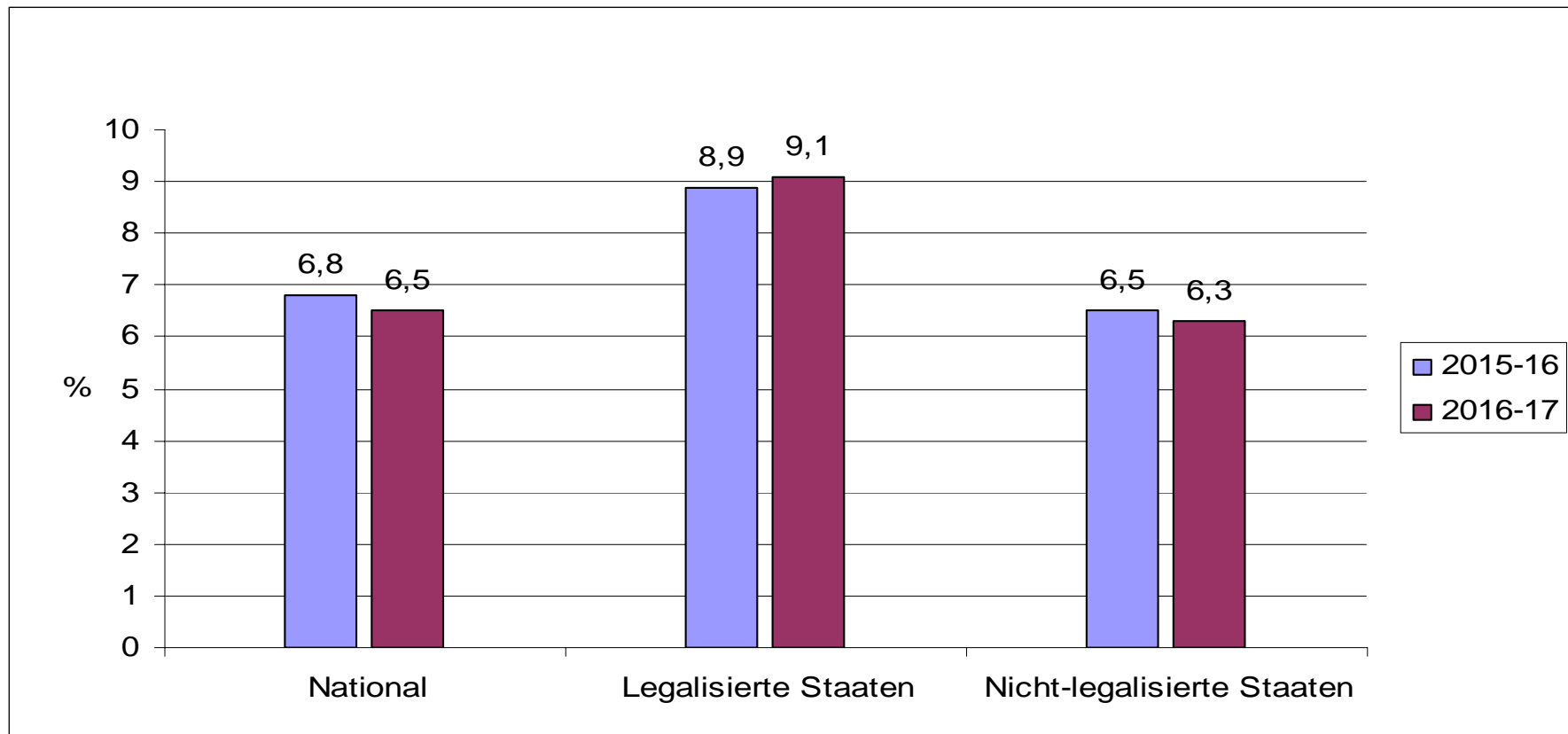
Quelle: NSDUH

Hannover, 1. Oktober 2019

35

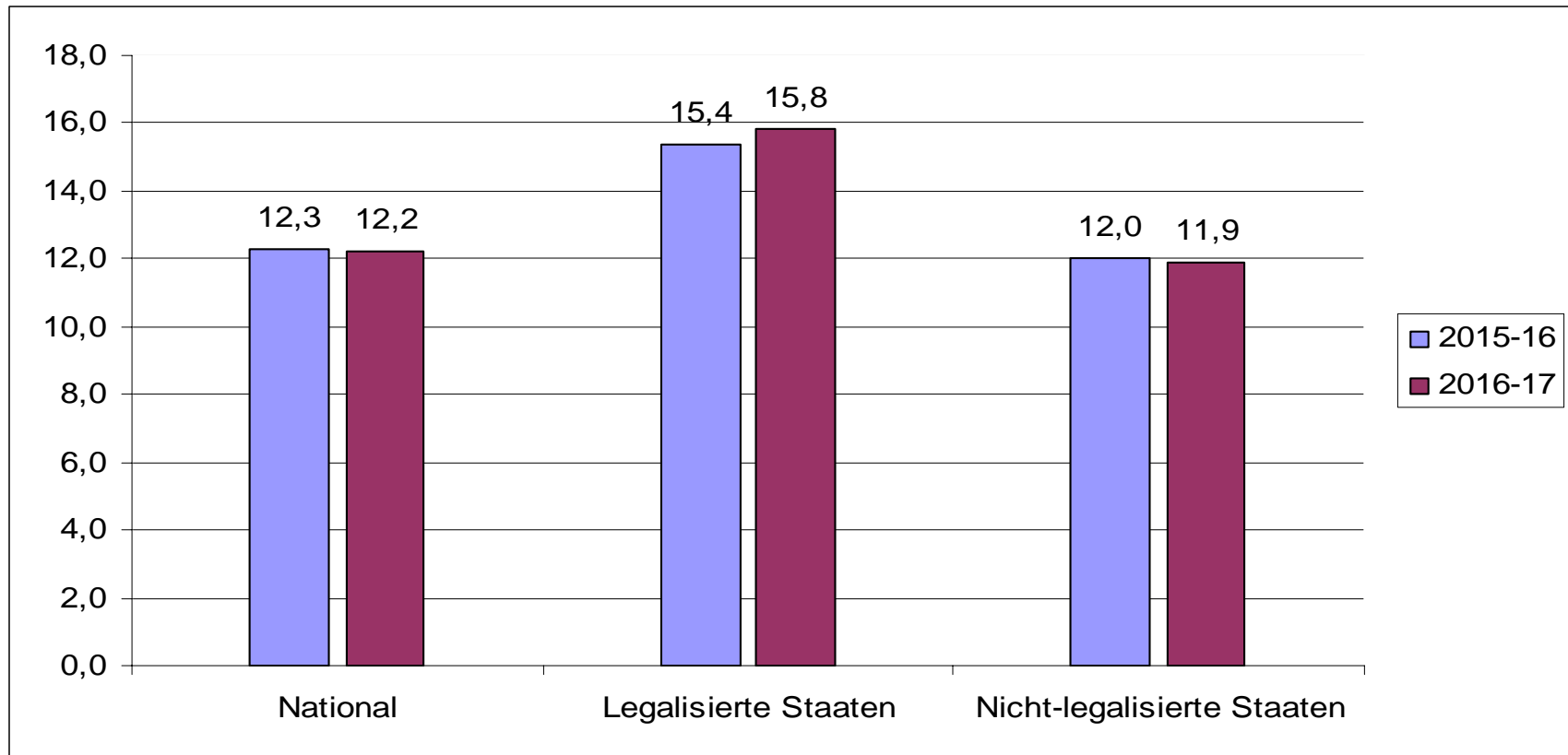
USA: Konsumverhalten - Vergleich Staaten mit und ohne Legalisierung

Marijuana-Konsum (letzter Monat) bei Jugendlichen 12-17 Jahren



USA: Konsumverhalten - Vergleich Staaten mit und ohne Legalisierung

Marijuana-Konsum (letztes Jahr) bei Jugendlichen 12-17 Jahren



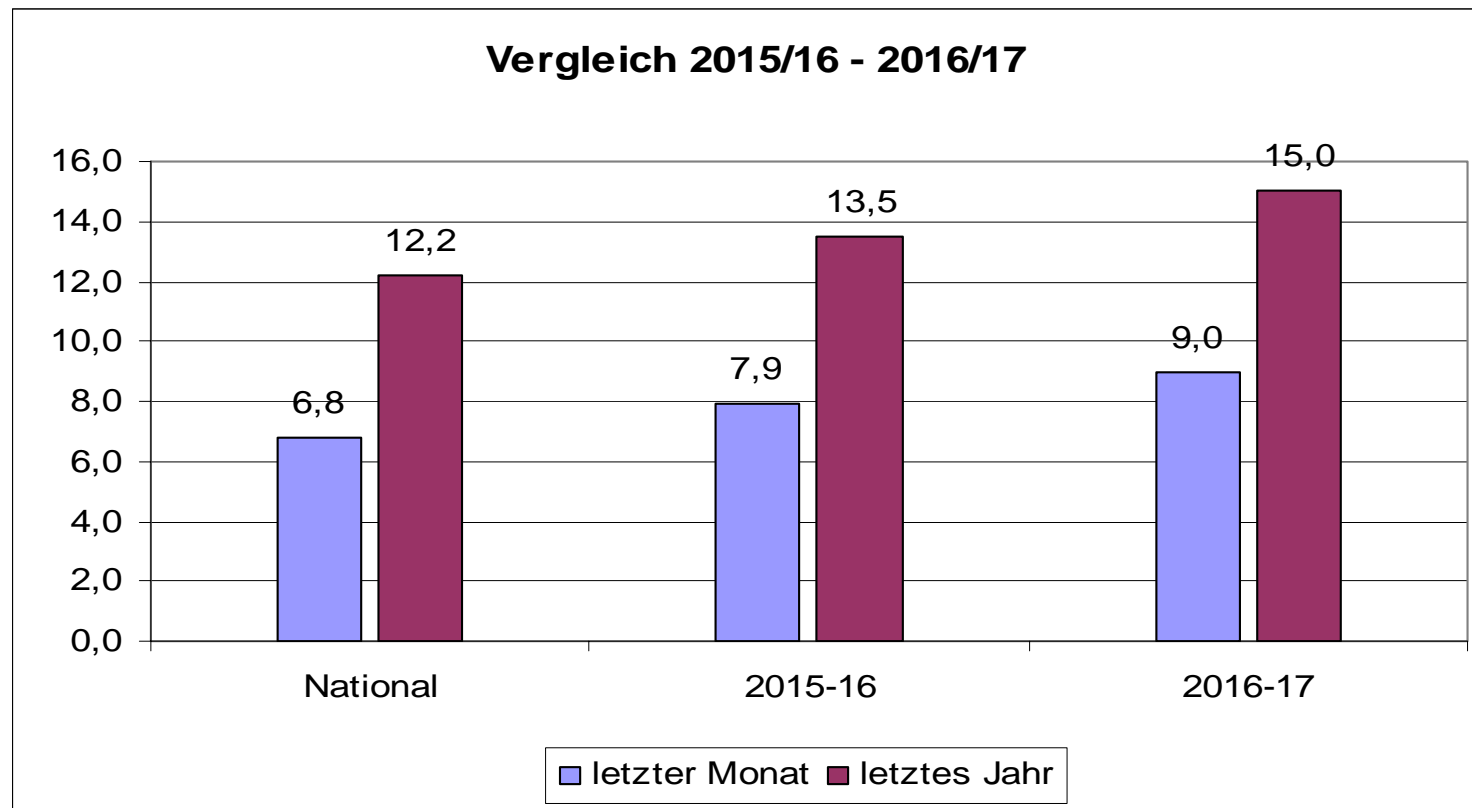
Quelle: NSDUH State Estimates 2016/17

Hannover, 1. Oktober 2019

37

Konsumverhalten im Staat Washington

Marijuana-Konsum bei Jugendlichen 12-17 Jahren

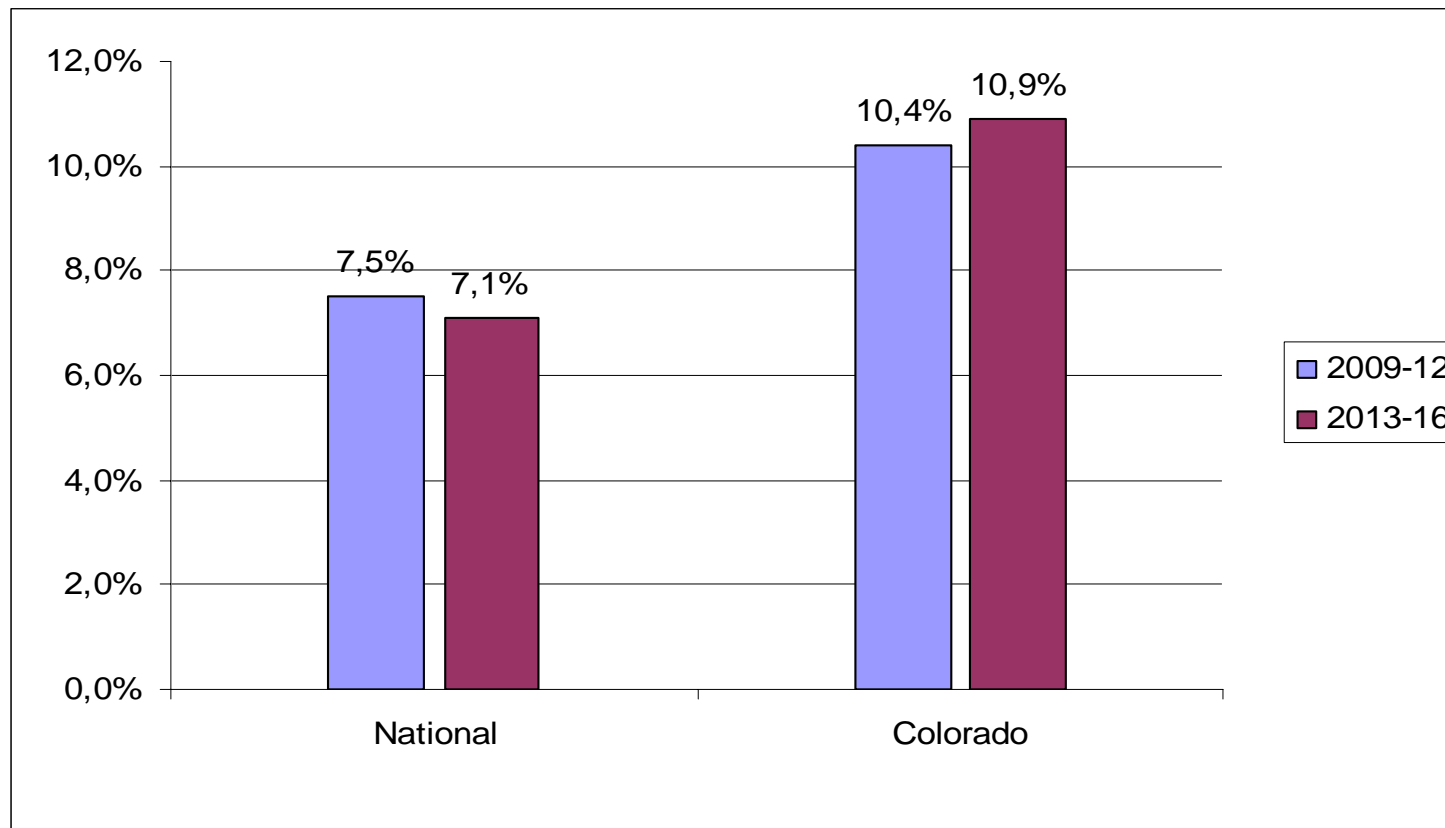


Quelle: NSDUH State Estimates 2016/17

Hannover, 1. Oktober 2019

Konsumverhalten in Colorado

Marijuana-Konsum (letzter Monat) bei Jugendlichen 12-17 Jahren



Quelle: Rocky Mountain HDTA 2018

Hannover, 1. Oktober 2019

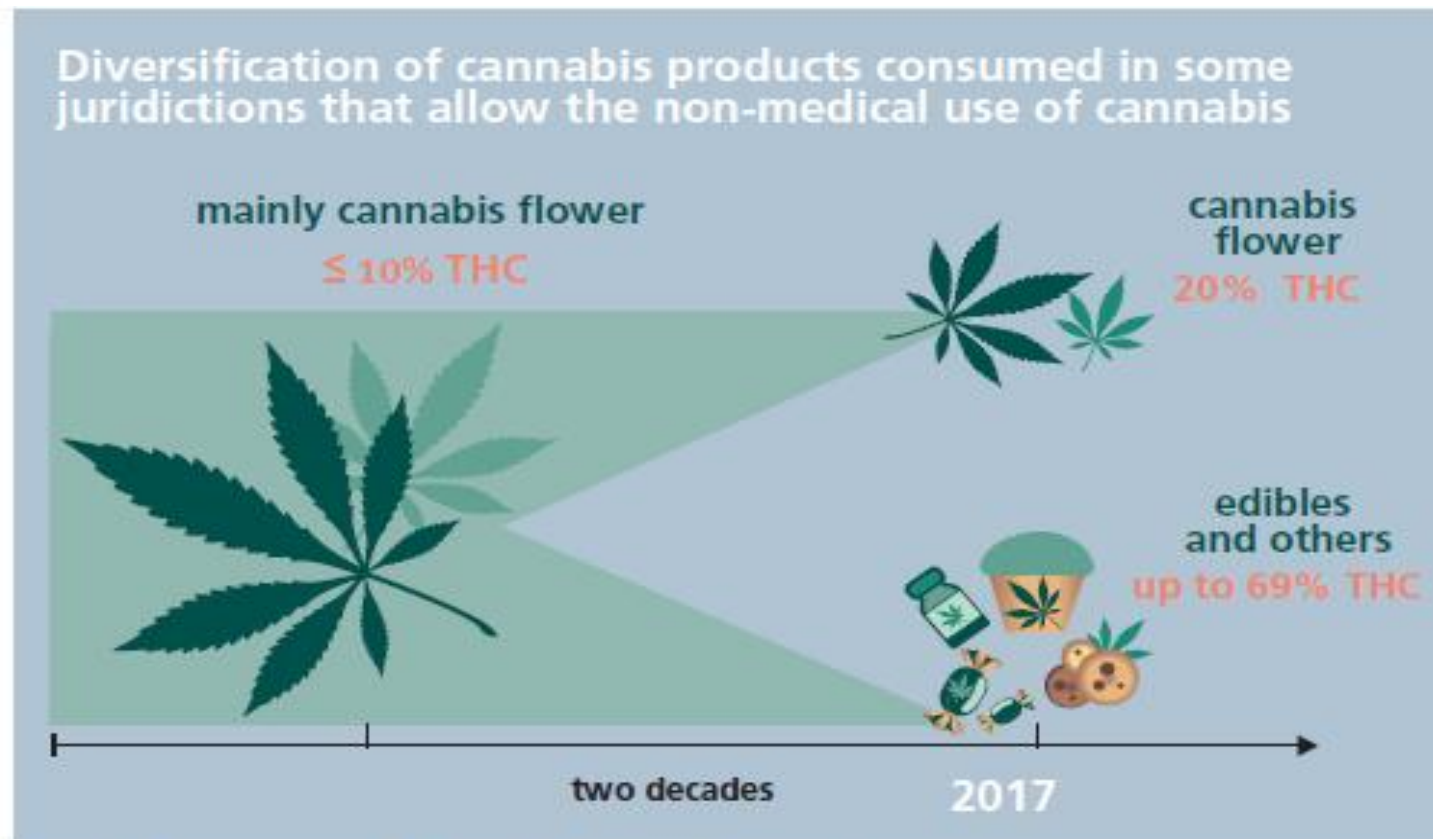


USA: Neue Konsummuster und Stoffe

- n Jugendliche konsumieren immer häufiger Marijuana in Lebensmitteln ("edibles")
- n oder sie inhalieren ("vaping"),
- n anderere Formen: Konzentrate, Tinkturen, Lotionen, Tees, Gummibärchen, Schokolade u.a.

- n z.T. erheblich höherer THC-Gehalt

USA: Neue Konsummuster und Stoffe



Based on Orens and others, "Market size and demand for marijuana in Colorado".

Quelle: WDR 2018



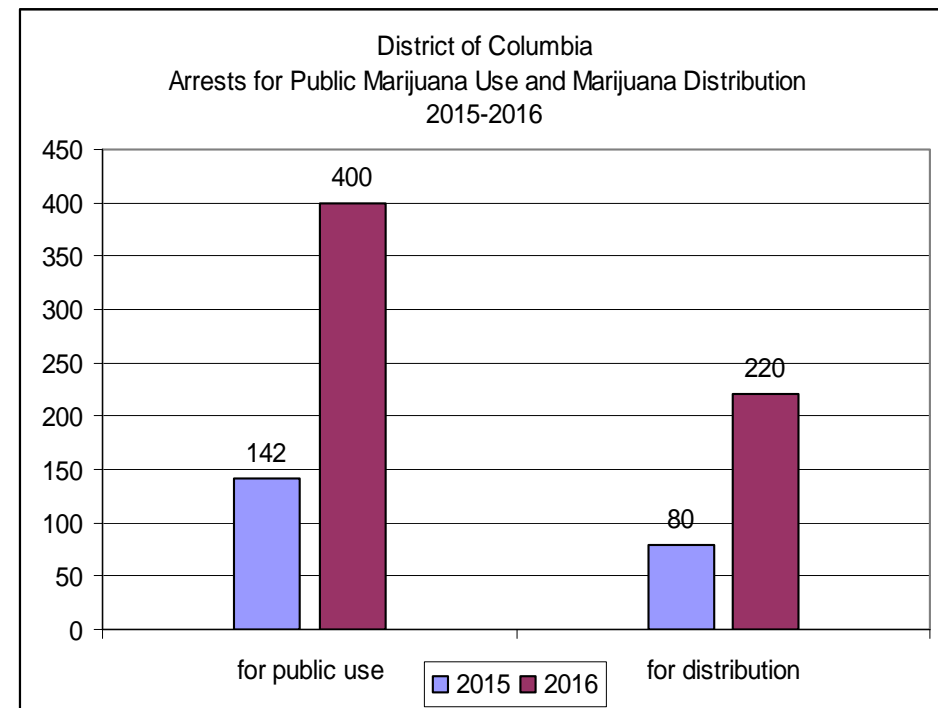
USA: Vergleich Staaten mit und ohne Legalisierung

- n Gesundheitsstörungen:
cannabis-bedingte Notfälle haben nach der
Legalisierung zugenommen
(z.B: Oregon vorher 32 Fälle pro Monat, danach (Januar 2016)
434 Fälle pro Monat)
- n Risikobewusstsein und Ablehnung des Marijuana-
Konsums haben bei den Jugendlichen deutlich
abgenommen

USA: Vergleich Staaten mit und ohne Legalisierung

Kriminalität:

- n Zusammenhang zwischen Legalisierung und der allgemeinen Kriminalität ist nur schwer nachzuweisen
- n Verstöße gegen die Legalisierungs-Regulierungen sind häufig





USA: Vergleich Staaten mit und ohne Legalisierung

- n Schwarzmarkt besteht fort
- n Illegale Lieferungen durch Post nehmen zu
- n An die Stelle des OK ist das (legale) Big Business getreten mit aggressiven Marktstrategien zur Steigerung des Umsatzes (Konsums)
- n Mexikanische Kartelle haben sich in Colorado und Alaska niedergelassen

Legalisierung und Big Business

Big Business treibt Nachfrage nach oben



Hannover, 1. Oktober 2019



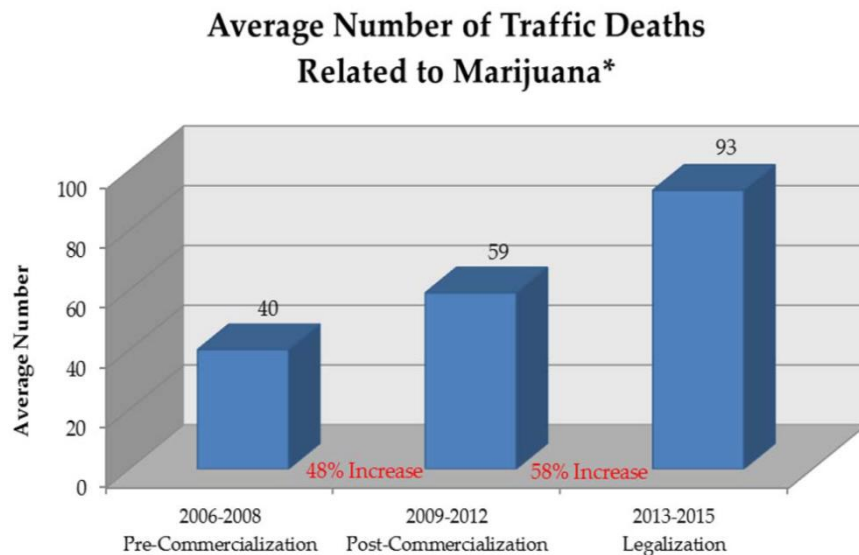
USA: Vergleich Staaten mit und ohne Legalisierung

Straßenverkehr:

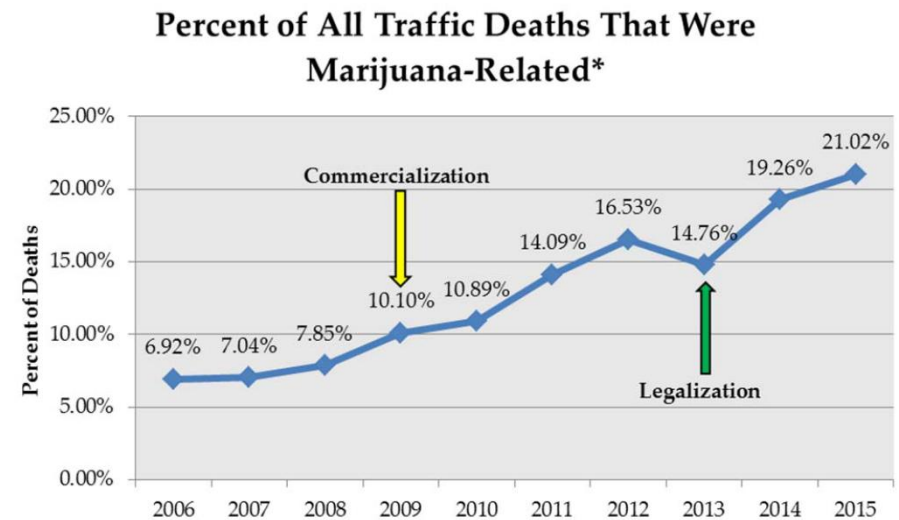
- n Fahren unter Drogeneinfluss und cannabis-bezogene Unfälle haben in den Legalisierungsstaaten deutlich zugenommen
- n Colorado: Anteil der cannabis-bezogenen Unfälle an allen Trunkenheits- und Drogenunfällen von 2012 auf 2016 um 25% gestiegen
- n Staat Washington: tödlichen Unfälle mit Cannabis nach der Legalisierung verdoppelt

USA: Vergleich Staaten mit und ohne Legalisierung

Cannabis-bedingte Verkehrstote in Colorado



*Average Number of Fatalities when an Operator Tested Positive for Marijuana



*Percent of All Fatalities Where the Operators Tested Positive for Marijuana



USA: Vergleich Staaten mit und ohne Legalisierung

Besteuerung des legalen Cannabidgebrauchs

Studie in New York:
Steuerertrag deckt bei
weitem nicht die Kosten
der Legalisierung im
Bereich des
Gesetzesvollzugs und
der Notfallbehandlung

(ohne zusätzliche Kosten des
Gesundheitssystems)

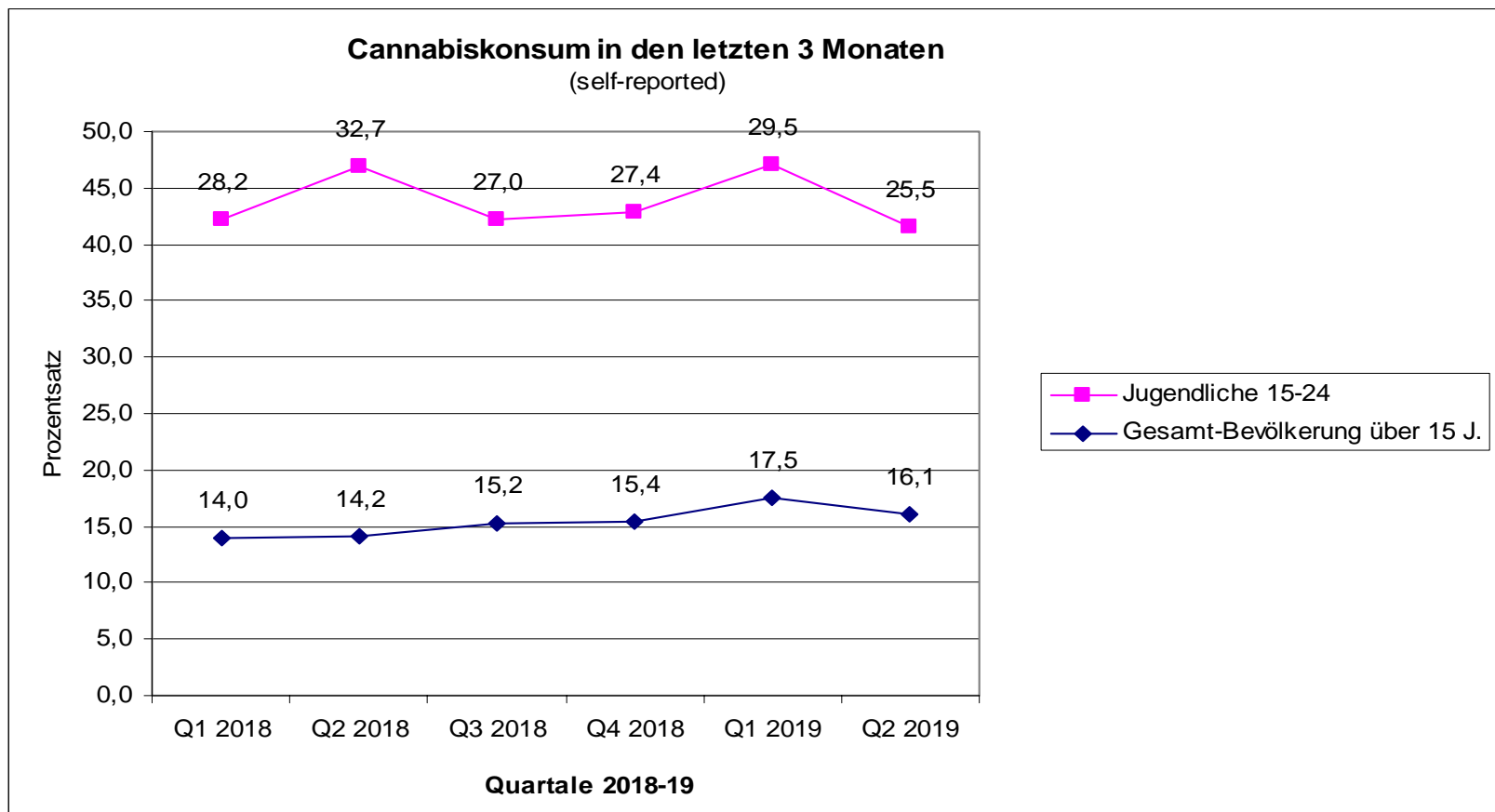
| Minimum Costs | |
|--|--------------------------|
| First Year Law Enforcement Costs | \$151.3 to 191.6 million |
| Post-First Year Annual Law Enforcement Costs | 118.5 to 148.6 million |
| Maximum Costs | |
| First Year Law Enforcement Costs | \$190.3 to 235.2 million |
| Post-First Year Annual Law Enforcement Costs | \$157.5 to 192.2 million |



Legalisierung von Cannabis in Kanada

- n Cannabis Act in Kraft erst seit 2018 - deshalb liegen über die Auswirkungen des Gesetzes noch wenige verlässliche Erkenntnisse vor
- n Statistics Canada erhebt seit 2018 alle 3 Monate Daten für den National Cannabis Survey
- n Ansturm auf die Ausgabestellen: die Nachfrage konnte durch die legale Produktion nicht befriedigt werden.
- n Anstieg des Cannabis-Gebrauchs in der Gesamtbevölkerung:
 - n 14,0% im 1. Quartal 2018
 - n 17,5% im 1. Quartal 2019
 - n 16,1% im 2. Quartal 2019
- n Bei Jugendlichen ähnliche Entwicklung auf höherem Niveau

Legalisierung von Cannabis in Kanada: Konsumverhalten

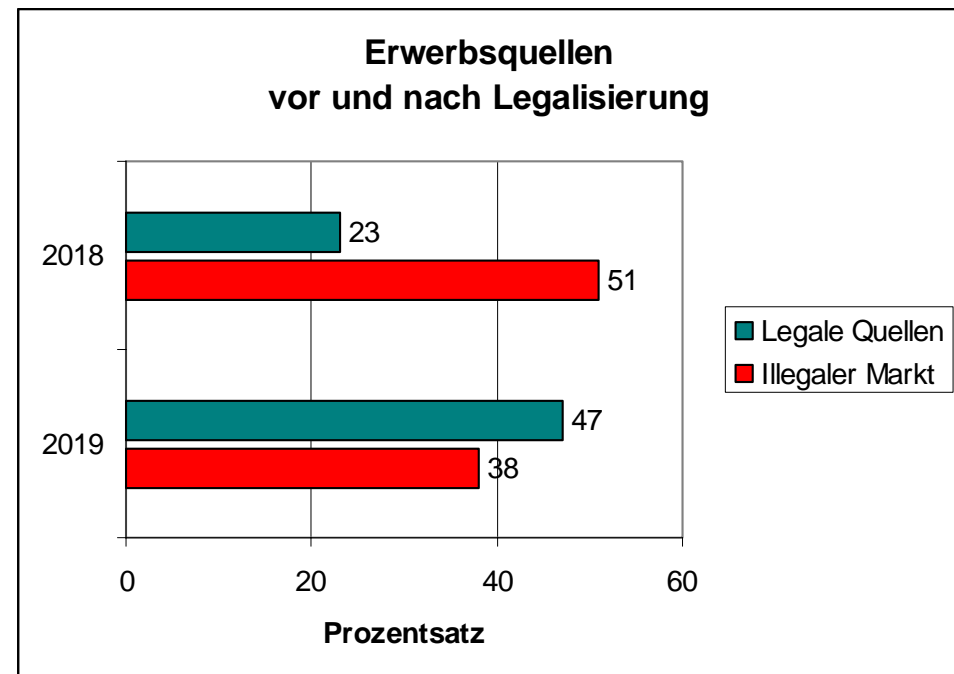


Legalisierung von Cannabis in Kanada: Erwerbsquellen

12% der Konsumenten haben in den letzten 3 Monaten zum ersten Mal konsumiert

28% bezogen den Stoff aus mehreren Quellen

38 % gaben an, 2019 Cannabis illegal erworben zu haben





Legalisierung von Cannabis in Kanada: Straßenverkehr

- n Auswirkungen auf den Straßenverkehr gegenwärtig noch nicht absehbar
- n Regierung hat eine Studie in Auftrag gegeben, die untersuchen soll, wie THC im Blut das Fahren beeinflusst (Juni 2020)



Schlussfrage

Kritik am bestehenden "prohibitionistischen"
System der Drogenkontrolle:

- n Konsumraten in der Bevölkerung, insbesondere bei Jugendlichen, sind gestiegen,
- n zu viele Menschen wurden kriminalisiert
- n der Organisierten Kriminalität wird durch den Schwarzmarkt Vorschub geleistet

Kann die Legalisierung diese Entwicklungen umkehren?



Was meinen Sie?

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!