



SUCHT | SCHWEIZ

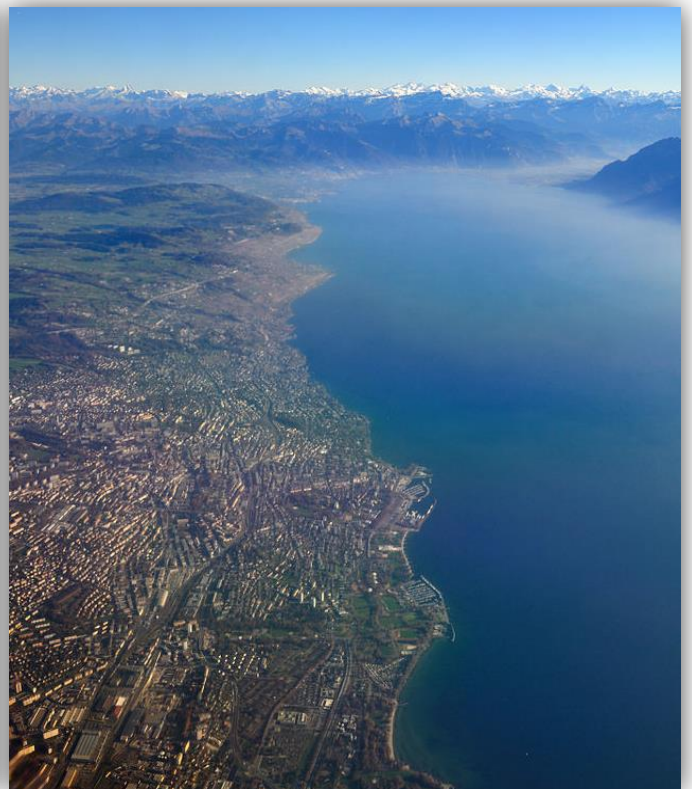
# Vom Río de la Plata bis zum Genfersee

## Regulierung des Cannabismarktes – neue Entwicklungen

*November 2014*

Frank Zobel

Marc Marthaler



## Impressum

---

<b>Auskunft:</b>	Frank Zobel, Tel. ++41 (0)21 321 29 60 fzobel@suchtschweiz.ch
<b>Bearbeitung:</b>	Frank Zobel, Marc Marthaler
<b>Vertrieb:</b>	Sucht Schweiz, Postfach 870, 1001 Lausanne
<b>Grafik/Layout:</b>	Sucht Schweiz
<b>Copyright:</b>	© Sucht Schweiz Lausanne 11/2014
<b>ISBN:</b>	978-2-88183-163-8
<b>Zitierhinweis:</b>	Zobel, F., Marthaler, M. (2014): <i>Vom Río de la Plata bis zum Genfersee: Regulierung des Cannabismarktes – neue Entwicklungen.</i> 2. aktualisierte Auflage des Berichts <i>Von den Rocky Mountains bis zu den Alpen</i> . Lausanne: Sucht Schweiz.

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>3</b>
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Einführung</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Regulierung des Cannabismarktes in den Vereinigten Staaten und in Uruguay</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1 Vereinigte Staaten</b> .....	<b>6</b>
2.1.1 <i>Rückblick</i> .....	6
2.1.2 <i>Die Regulierungsmodelle in den Bundesstaaten Colorado und Washington</i> .....	8
2.1.3 <i>Erste Beobachtungen über die Effekte der Marktregulierung in Colorado und im Staat Washington</i> .....	9
<b>2.2 Uruguay</b> .....	<b>12</b>
2.2.1 <i>Kontext</i> .....	12
2.2.2 <i>Regulierungsmodell</i> .....	12
2.2.3 <i>Erste Beobachtungen über die Effekte der Marktregulierung in Uruguay</i> .....	13
<b>3 Regulierung des Cannabismarktes in Europa</b> .....	<b>14</b>
<b>3.1 Niederlande</b> .....	<b>14</b>
3.1.1 <i>Regulierungsmodell</i> .....	14
3.1.2 <i>Aktuelle Debatte</i> .....	14
<b>3.2 Spanien</b> .....	<b>15</b>
3.2.1 <i>Die Entstehung von Cannabis Social Clubs (CSC)</i> .....	15
3.2.2 <i>Regulierungsmodell der CSC</i> .....	16
3.2.3 <i>Aktuelle Entwicklung in Spanien</i> .....	17
<b>3.3 Belgien</b> .....	<b>18</b>
<b>3.4 Im übrigen Europa</b> .....	<b>19</b>
<b>4 Regulierungsprojekte in der Schweiz</b> .....	<b>20</b>
<b>4.1 Rückblick</b> .....	<b>20</b>
<b>4.2 Der Genfer Vorschlag</b> .....	<b>21</b>



4.3	Entwicklungen auf nationaler Ebene .....	22
<b>5</b>	<b>Kommentar zu einigen Hauptaspekten der Regulierung .....</b>	<b>24</b>
5.1	Verfügbarkeit von Substanzen unter regulierten Bedingungen .....	24
5.2	Jugendschutz .....	25
5.3	Werbung und Marketing .....	25
5.4	Produkte und Gesundheitsgefährdung .....	25
5.5	Regelmässige Benutzer und Problemkonsumierende.....	26
5.6	Gebühren, Preise und Einkommen .....	26
5.7	Passivrauchen, Konsum im öffentlichen Raum, Führen eines Fahrzeuges oder Arbeit unter Einfluss von Cannabis .....	27
5.8	Tourismus .....	27
5.9	Schwarzmarkt.....	27
5.10	Koordination und Auswertung .....	28
<b>6</b>	<b>Schlussfolgerungen .....</b>	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>31</b>

## Vorwort

Seit dem 1. Januar 2014 besteht im Bundesstaat Colorado ein legaler Markt für Cannabisprodukte für den rekreativen<sup>1</sup> Gebrauch. Dieses Ereignis hat die Debatte über diese Substanz in vielen Ländern, darunter auch in der Schweiz, neu entfacht. Auch wir wollten die Diskussion mit einem konstruktiven Beitrag unterstützen. Aufgrund der Erkenntnis, dass die unterschiedlichen Regulierungsmodelle des Cannabismarktes, wie sie im In- und Ausland entwickelt wurden, schwer zugänglich sind, veröffentlichten wir Anfang März 2014 den Bericht "Von den Rocky Mountains bis zu den Alpen: Regulierung des Cannabismarktes – neue Entwicklungen". Der Beitrag vermittelt eine Übersicht der wichtigsten Regulierungsmodelle in Nord- und Lateinamerika sowie in Europa und in der Schweiz.

Während der vergangenen sieben Monate wurde dieser Bericht 2'300 Mal von unserer Homepage heruntergeladen. Fachleute, Entscheidungsträger und Medienschaffende wünschten die Vorstellung der Ergebnisse in Form eines Referates oder eines Interviews. Einige von ihnen wollten regelmässig über Aktualisierungen informiert werden, da sich die Thematik laufend weiterentwickelt. Deshalb haben wir beschlossen, den Bericht periodisch anzupassen. Diese Ausgabe ist die erste Überarbeitung. Um eine Verwechslung mit der ersten Version zu vermeiden, haben wir dem Dokument einen neuen Titel gegeben. Die Änderungen – wie dieses Vorwort – sind grau unterlegt, damit die Leserinnen und Leser bereits Bekanntes überspringen können. Wir empfehlen hier besonders das Kapitel 5, in welchem wir einen Kommentar zu einigen Hauptaspekten der Regulierung vermitteln.

In den zurückliegenden Monaten beobachten wir viele Veränderungen: In den Vereinigten Staaten hat sich der regulierte Markt in Colorado rasch entwickelt. Der Bundesstaat Washington ist dem Beispiel gefolgt und regelt seit Juli den zweiten legalen Markt für Cannabisprodukte für den rekreativen Gebrauch. Die Stimmberechtigten von Alaska und Oregon haben am 4. November 2014 die Legalisierung von Cannabis gutgeheissen und werden Anfang 2016 auch regulierte Märkte einführen. Nachdem Uruguay als erstes Land ein Gesetz zur Cannabis-Legalisierung erlassen hatte, liegen dort mittlerweile konkrete Bestimmungen vor, und einige Massnahmen werden bereits umgesetzt. In Spanien arbeiten regionale Behörden an einer Regulierung der Cannabis Social Clubs, deren Zahl in letzter Zeit schnell zugenommen hat. In den Niederlanden gibt es noch keine derartigen Clubs. Einige Stadtverwaltungen verlangen jedoch eine Lösung für die *Coffeeshops*, damit sich diese nicht mehr auf dem Schwarzmarkt mit Produkten versorgen müssen. In der Schweiz prüfen immer mehr Städte eine Regulierung des Cannabismarkts. Am weitesten fortgeschritten ist das Genfer Projekt, welches derzeit von der kantonalen Konsultativkommission für Suchtfragen beraten wird.

---

<sup>1</sup> Unter "rekreativem Gebrauch" verstehen wir in diesem Bericht den nicht-medizinischen Gebrauch von Cannabis. Der Begriff ist im Deutschen wenig etabliert und ist dem englischen bzw. französischen Begriff (recreational bzw. récréatif) entlehnt.

## Zusammenfassung

Im Verlauf der letzten Jahre haben sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von vier 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 immer mehr Schweizer Städte und Kantone 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, marktwirtschaftlichen Märkten in Colorado und im Bundesstaat Washington, einem streng durch den Staat verwalteten und 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 nicht gewinnorientierten 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 sowie in anderen Ländern, darunter der Schweiz.

Die Modelle zur Regulierung des Cannabiskonsums unterscheiden sich hauptsächlich darin, in welchem Ausmass sie wirtschaftlichen Handel zulassen. Ihnen gemeinsam sind hingegen Bestimmungen, die auch auf Medikamente (Registrierung, Sicherheitsmassnahmen, Werbeverbot, Begrenzung der Bezugsmengen), Tabakprodukte (hohe steuerliche Abgaben) und alkoholische Getränke (Zugangsalter) angewendet werden. Daraus lässt sich ableiten, dass die existierenden oder geplanten Regulierungsmassnahmen für die Produktion und den Verkauf von Cannabis bedeutend restriktiver sind als die bestehenden Bestimmungen zu Alkohol. Dies widerspiegelt das Bild, das man sich von einer Regulierung einer „neuen“ psychoaktiven Substanz zu Beginn des XXI. Jahrhunderts macht.

Im Zuge der Umsetzung verschiedener Regulierungsmodelle können nicht nur die Massnahmen verglichen, sondern zum ersten Mal in der Praxis auf ihre Vor- und Nachteile hin geprüft werden. Dieser Bericht untersucht die ersten Erkenntnisse. Allerdings verpflichtet uns die erst gerade anlaufende Praxis zu entsprechender Zurückhaltung bei der Interpretation und Bewertung der Beobachtungen.



# 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 vier amerikanischen Bundesstaaten sowie in der Hauptstadt Washington D.C. 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, während immer mehr Schweizer Städte und Kantone die Frage nach der Regulierung des Cannabismarktes aufwerfen. Vor diesem Hintergrund drängt sich für Sucht Schweiz eine regelmässig aktualisierte 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 November 2014 in fünf Fällen angenommen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von vier der 50 Bundesstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika sowie das Parlament des unabhängigen Staates Uruguay stimmten der Legalisierung zu. Die folgenden Seiten vermitteln eine kurze Zusammenfassung der Situation in den jeweiligen Staaten und erläutern die verschiedenen Regulierungsmodelle.

### 2.1 Vereinigte Staaten<sup>2</sup>

#### 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.<sup>3</sup> 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 wurde schon 1972 über eine Legalisierung von Cannabis abgestimmt. 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 in diesem Bereich wurde 1996 in Kalifornien erlassen. Andere Bundesstaaten wie Washington<sup>4</sup> und Colorado folgten 1998 bzw. 2000. Seither hat sich die Entwicklung beschleunigt. Inzwischen verfügen mehr als 20 Bundesstaaten über eine Regelung für den medizinischen Gebrauch von Cannabis und die Verabschiedung solcher Gesetze greift schnell um sich. Allein im Jahr 2014 wurden in den Bundesstaaten Maryland, Minnesota und New York neue Gesetzestexte verabschiedet<sup>5</sup>. Die Inhalte und Anwendungsvorschriften dieser Regulierungen unterscheiden sich stark<sup>6</sup>. Grob gesagt reicht die Bandbreite von der Verordnung von begrenzten Mengen für einige wenige Krankheiten bis zu Rezepten aufgrund von wenig spezifischen Symptomen, welche zum Erwerb von Cannabis für mehrere Monate berechtigen. 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. Allerdings hat es die Bundesregierung mit Ausnahme einiger Beschlagnahmungen und indirekten Eingriffen, indem sie zum Beispiel Druck auf Eigentümer ausüben, in deren Gebäuden Geschäfte zum Verkauf von medizinischem Cannabis eingemietet sind, in den meisten Fällen vorgezogen, nicht einzugreifen. Dadurch verfügen heute schon verschiedene Staaten über einen mehr oder weniger regulierten

---

<sup>2</sup> Dieses Kapitel stützt sich insbesondere auf einen aktuellen Bericht des Global Drug Policy Observatory (Crick et al; 2013 [siehe Literaturliste]).

<sup>3</sup> Siehe z.B.: Blachly, P; 1976.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> In Florida wurde dem Stimmvolk Ende 2014 eine Verfassungsänderung zu diesem Thema unterbreitet, die jedoch die für die Verabschiedung benötigten 60% der Stimmen nur knapp nicht erreicht hat (57%).

<sup>6</sup> <http://www.ncsl.org/research/health/state-medical-marijuana-laws.aspx>



Cannabismarkt, in dem die Behörden die Produktion, den Verkauf, die steuerlichen Abgaben und Lizenzen bestimmen.

Diese Entwicklung hat den Bestrebungen zur Legalisierung und Marktregulierung von Cannabisprodukten für den rekreativen Gebrauch 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 und Bürgerinnen 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 folgte.<sup>7</sup>

Das amerikanische Justizministerium hat im August 2013 erklärt, dass die bundesrechtlichen Bestimmungen über das Verbot von Cannabisprodukten nicht gelockert würden. Allerdings wird Washington nur dann in Bundesstaaten intervenieren, die eine Legalisierung und Marktregulierung beschlossen haben, wenn die öffentliche Gesundheit oder die öffentliche Sicherheit gefährdet sind.<sup>8</sup> Besonderes Augenmerk gilt dem Schutz Minderjähriger sowie dem grenzüberschreitenden Verkehr von Cannabis in Staaten, wo die Substanz illegal ist. Werden diese Bedingungen nicht erfüllt, behalten sich die Bundesbehörden ein Eingreifen vor.

Colorado besitzt seit dem 1. Januar 2014 als erster Staat einen regulierten Markt für Cannabisprodukte zum rekreativen Gebrauch. Der Bundesstaat Washington ist dem Beispiel am 8. Juli 2014 gefolgt. Die Stimmberechtigten von Alaska (52%) und Oregon (55%) haben am 4. November die Legalisierung von Cannabis gutgeheissen und werden Anfang 2016 ebenfalls regulierte Märkte einführen. In verschiedenen anderen Staaten gibt es Bestrebungen um 2015 und 2016 ebenfalls solche Abstimmungen durchführen zu können. In Washington D.C., der Hauptstadt der Vereinigten Staaten, hat das Stimmvolk kürzlich die Legalisierung des Besitzes und des Anbaus von Cannabis für den persönlichen Gebrauch mit 64% der Stimmen gutgeheissen.<sup>9</sup>

Die dynamische Entwicklung in den Vereinigten Staaten widerspiegelt einen Gesinnungswandel: Gemäss Umfragen steht die Mehrheit der Bevölkerung für die Legalisierung von Cannabisprodukten<sup>10</sup>. Auch die New York Times forderte unlängst ein Ende der Prohibition der Substanz und empfahl einen regulierten Markt.<sup>11</sup>

Ein weiterer Trend in den Vereinigten Staaten ist die Entkriminalisierung des Cannabiskonsums oder die Abschwächung der damit verbundenen Strafen. Auf amerikanischer Bundesebene wurden 2014 neue Strafbestimmungen über den illegalen Besitz und Handel mit Drogen verabschiedet. Ab 2015 treten sie in Kraft und können rückwirkend angewendet werden. Die Strafen werden künftig milder ausfallen, und mehrere zehntausend Menschen, die wegen Handels und Konsums von Drogen, darunter auch Cannabis, im Gefängnis sitzen, dürften nächstes Jahr aus dem Vollzug entlassen werden.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> <http://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>

<sup>9</sup> Das Resultat dieser Abstimmung kann jedoch durch den Kongress der Vereinigten Staaten noch rückgängig gemacht werden.

<sup>10</sup> <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/04/07/6-facts-about-marijuana/>

<sup>11</sup> <http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/27/opinion/sunday/high-time-marijuana-legalization.html?op=nav>

## 2.1.2 Die Regulierungsmodelle in den Bundesstaaten Colorado und Washington<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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 medizinischen Bereich aktiv sind. Der Vorteil liegt zweifellos darin, dass die Partner bekannt und schon mit einem regulierten Cannabismarkt vertraut sind. Seit Oktober 2014 sind diese Regeln allerdings hinfällig und die Bevorzugung von Produzenten und Händlern aus dem Bereich der medizinischen Cannabisprodukte wurde 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 Enforcement Division* in Colorado.<sup>14</sup> 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 für den rekreativen Gebrauch auf ihrem Verwaltungsgebiet verbieten oder bestimmte Regeln aufstellen (Öffnungszeiten, Anzahl und Standorte der Läden). Rund 70 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“ erlauben,<sup>15</sup> die gesamte Produktion zu überwachen und eine Abwanderung in den Schwarzmarkt zu verhindern. 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

<sup>12</sup> Die kürzlich in Alaska und Oregon verabschiedeten Modelle gleichen diesen, weisen aber auch einige Unterschiede namentlich im Hinblick auf die Besteuerung von Cannabis auf. Diese Modelle werden in der nächsten Aktualisierung des Berichts im Detail beschrieben.

<sup>13</sup> Dies war in Washington nicht möglich, da es dort die medizinische Verwendung von Cannabis zwar gibt, sie aber im Gegensatz zu Colorado nicht innerhalb eines regulierten Marktes stattfindet.

<sup>14</sup> In Colorado war ursprünglich vorgesehen, dass diese Behörde rund 30 Personen beschäftigen wird. Diese Zahl ist jedoch sehr schnell auf 55 angestiegen und wird sicher weiter steigen.

<sup>15</sup> In Colorado heisst das System Marijuana Inventory Tracking Solution. <http://www.mymits.com/>

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 Produkteinformation versehen sein, die über den THC-Gehalt, die verwendeten Düngemittel und andere Einzelheiten informiert.<sup>16</sup>

Washington erhebt die höchsten Steuerabgaben auf Cannabis. Auf jeder der drei Wertschöpfungsebenen (Produktion, Verpackung und Vertrieb, Verkauf)<sup>17</sup> 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%<sup>18</sup> sowie örtliche Abgaben erhoben. 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.

### 2.1.3 Erste Beobachtungen über die Effekte der Marktregulierung in Colorado<sup>19</sup> und im Staat Washington

Die Umsetzung der neuen Gesetzgebung in den beiden Bundesstaaten erlaubt zum ersten Mal den Blick auf die Entwicklung rekreativer Cannabismärkte sowie die von den Regierungen erlassenen behördlichen Kontrollmassnahmen. Allerdings werden erhärtete Daten erst in Monaten oder Jahren zur Verfügung stehen. Dazu gehören Fragen zur Entwicklung des Cannabiskonsums und dem Auftreten neuer Probleme. Auch über den Einfluss der Cannabisfreigabe auf den Alkoholkonsum ist noch wenig bekannt. Immerhin können wir schon heute einen ersten Überblick über verschiedene Aspekte der Regulierung liefern.

#### **Volumen und Besonderheiten des Marktes**

Im Oktober 2014 wurden in Colorado etwas weniger als 300 Verkaufsstellen gezählt, die Cannabisprodukte für den rekreativen Gebrauch anboten. Diese Geschäfte waren auf 40 Gemeinden verteilt (insgesamt zählt der Staat deren 300).<sup>20</sup> Seit Januar wächst der Markt von Monat zu Monat. Der Umsatz betrug im August fast 34 Mio. Dollar bevor er im September zum ersten Mal leicht zurückging. Im Juli war dieser Umsatz zum ersten Mal höher als beim medizinischen Cannabis.<sup>21</sup> In den ersten sechs Monaten dieses Jahres konnte der Staat 12 Mio. Dollar an Steuern einnehmen. Dieser Betrag liegt zwar unter den Erwartungen, aber er verzeichnet ein schnelles Wachstum. Der Verkaufspreis für Cannabis war am Anfang hoch, weil zu wenig Ware zur Verfügung stand. Inzwischen ist er zurückgegangen, liegt aber dennoch auf einem hohen Niveau (10 bis 15 Dollar pro Gramm). Offensichtlich sind viele Konsumierende bereit, diesen Preis zu bezahlen, obwohl er über demjenigen des Schwarzmarktes liegt.

Eine von der Steuerverwaltung von Colorado in Auftrag gegebene Studie schätzt das jährliche Marktvolumen (medizinische Verwendung und rekreativer Konsum) auf 130 Tonnen Cannabis. Davon

<sup>16</sup> [http://www.denverpost.com/marijuana/ci\\_24823785/colorado-marijuana-guide-64-answers-commonly-asked-questions](http://www.denverpost.com/marijuana/ci_24823785/colorado-marijuana-guide-64-answers-commonly-asked-questions)

<sup>17</sup> Offensichtlich wird diese Steuer oft nur auf zwei Ebenen (Produktion und Verkauf) erhoben, da es nicht für alle Produkte eine Zwischenstufe gibt. Dies gilt besonders für Cannabiskraut /Marijuana.

<sup>18</sup> <http://www.businessweek.com/articles/2014-01-09/colorado-legal-marijuanas-strange-economics>

<sup>19</sup> Die Angaben stammen zum Teil von Fr. Barbara Brohl und Hrn. Lewis Koski vom Colorado Department of Revenue. Diese Personen wurden anlässlich einer Schweizerreise im Frühling 2014 befragt.

<sup>20</sup> <http://mmjbusinessdaily.com/week-in-review-updates-on-2-forgotten-mmj-states-major-changes-in-colorado-whats-next-for-ca-regs/>

<sup>21</sup> Cannabis für medizinischen Gebrauch wird in Colorado weniger hoch besteuert als für den rekreativen Gebrauch. Allerdings müssen Patienten registriert sein. Die Behörden erwarten eine Verschiebung in Richtung rekreativen cannabis. Dafür gibt es verschiedene Gründe: Anonymität der Konsumierenden; schärfere Kontrolle der verschreibenden Ärzte; längere Öffnungszeiten der Shops (Schliessung um 24 Uhr statt um 17 Uhr). Diese Verschiebung wird zu höhere Steuereinnahmen führen.

werden 9 Tonnen von Bürgern und Bürgerinnen anderer Bundesstaaten konsumiert (Light et al; 2014). 30% der täglich Konsumierenden (20 Tage oder mehr im Monat) konsumieren 90% des gesamten Angebots. Dieses Verhältnis steht im Einklang mit früheren Erhebungen, die in Europa (Trautmann et al; 2013) und in den Vereinigten Staaten (Burns et al; 2013) gemacht wurden. Die Autoren schätzen, dass im Jahr 2014 55 Tonnen für die medizinische Verwendung und 22 Tonnen Cannabis für den rekreativen Konsum in Colorado produziert werden. Damit werden jedoch nur etwa 60% der Nachfrage gedeckt. Der restliche Bedarf wird durch Selbstanbau, den Graumarkt (ein Relikt aus der Gesetzgebung über den medizinischen Gebrauch) sowie durch den Schwarzmarkt kompensiert. Es bleibt abzuwarten, ob der Schwarzmarkt auch längerfristig bestehen bleibt. Falls ja, müssten die Gründe abgeklärt werden: zu hoher Preis für den legalen rekreativen Konsum oder zu wenig Verkaufsstellen in gewissen Quartieren, Städten und Regionen. Womöglich wären auch noch weitere Faktoren zu untersuchen.

Im Staat Washington ist die Steuer auf Cannabis höher als in Colorado. Daher dürften sich die Verkaufspreise auf einem höheren Niveau einpendeln. Man rechnet mit 15 Dollar pro Gramm. Es wird sich auch hier zeigen, inwieweit die Konsumierenden bereit sind, einen höheren Preis für legale und kontrollierte Produkte zu bezahlen als auf dem Schwarzmarkt. Weil der regulierte Markt im Staat Washington erst seit dem 8. Juli 2014 besteht, und weil seine Einführung im Vergleich zu Colorado chaotisch verlief, können noch keine Aussagen gemacht werden. Der Aufbau des legalen Marktes hatte zu Versorgungsengpässen bei den autorisierten Händlern geführt und die Preise in die Höhe getrieben.<sup>22</sup> Im ersten Monat (August) betrug der Umsatz für den Freizeitgebrauch 7 Mio. Dollar. Diese Zahl dürfte rasch ansteigen, denn der Cannabismarkt im Staat Washington umfasste schon vor der Liberalisierung geschätzte 175 Tonnen (Kilmer et al; 2013/2).

Colorado hat vor Kurzem die zweite Phase seiner Marktregulierung in Angriff genommen. Bisher durften nur Personen, die bereits im medizinischen Cannabisgeschäft tätig waren, Produkte für den rekreativen Konsum verkaufen. Nun können sich auch Aussenstehende für eine Lizenz bewerben. Anscheinend wird jetzt über die Beibehaltung gewisser Privilegien für die erste Produzenten- und Händlergruppe diskutiert. Immerhin sind allein in Colorado 10'000 Personen im medizinischen und im rekreativen Cannabissektor beschäftigt.

### **Einführung der Regulierungsmassnahmen**

Das Einführungsdatum der Regulierungsmassnahmen war in der Volksinitiative für die Legalisierung von Cannabis festgeschrieben. Deshalb mussten die Behörden von Colorado die Massnahmen unter hohem Zeitdruck ab 1. Januar 2014 durchsetzen. Dabei konnten nicht alle Aspekte berücksichtigt werden. So fehlte zum Beispiel noch die geforderte Analyse der Produkte durch akkreditierte Laboratorien. Damit entfiel auch die Etikettierung der Ware, die über die Eigenschaften Auskunft geben muss. Diese Massnahmen wurden erst im Mai/Juni 2014 in Angriff genommen. In diesem und in anderen Bereichen ist das System zur Marktregulierung in Colorado heute immer noch in der Einführungsphase.

Der Zugang als legaler Marktakteur ist mit hohen Hürden verbunden. In Colorado wird die notwendige Investition für den Erhalt einer staatlichen Lizenz auf rund 250'000 Dollar geschätzt. Zudem nutzen die Behörden ihren Einfluss, um die Marktentwicklung stufenweise zu steuern. Die Verwaltung hat auch eine sehr strenge Überwachung der Cannabispflanzen durchgesetzt.<sup>23</sup> Jedes Exemplar muss inventarisiert sein und eine Etikette mit Barcode sowie einem elektronischen Erkennungschip tragen. Produzenten und Händler müssen alle Entwicklungsschritte und jeden Transport der Pflanze dokumentieren und die Daten in eine zentrale Datenbank einspeisen. Zudem müssen alle Plantagen –

<sup>22</sup> Im August hatten 47 Shops eine Lizenz für den Verkauf von Cannabis für den rekreativen Gebrauch erworben. Aber weniger als 20 davon hatten die Geschäftstätigkeit tatsächlich aufgenommen.

<sup>23</sup> Dieses System wurde in Zusammenarbeit mit den Akteuren des Cannabismarktes entwickelt.

bisher waren es ausschliesslich Indooranlagen – mit Kameras ausgerüstet sein. Die unter verschiedenen Blickwinkeln erstellten Aufnahmen müssen 40 Tage lang gespeichert werden. Die Behörden sind befugt, jederzeit und ohne Durchsuchungsbefehl Analysen und Kontrollen der Bestände vor Ort durchzuführen.

In Colorado gilt ein verhältnismässig strenges Werbeverbot. Dieses wird derzeit angefochten, weil es möglicherweise im Widerspruch zur amerikanischen Verfassung steht.<sup>24</sup> Hier könnte sich also etwas ändern. Im Staat Washington sind die Vorschriften weniger streng. Ein Werbeverbot gilt im Umkreis von 300 Metern von einer Schule oder an anderen belebten Orten, wo Menschen unter 21 Jahren verkehren. Auch in öffentlichen Verkehrsmitteln und Gebäuden darf keine Werbung für Cannabis gemacht werden. Erlaubte Werbeplakate müssen vier Warnungen zu den Risiken des Cannabiskonsums enthalten.

Die Legalisierung des rekreativen Konsums von Cannabis hat wie erwartet zu einem massiven Rückgang der polizeilichen Anzeigen geführt. Im Staat Washington ist die Anzahl der Meldungen von 5000 auf 100 in einem Jahr gesunken. Darüber hinaus gibt es wenig Angaben über die Entwicklung von Straftaten oder Verkehrsunfällen im Zusammenhang mit Cannabiskonsum. Erste Zahlen aus Colorado weisen eher auf einen Rückgang von Gewalt und Unfällen hin, die aber noch bestätigt werden müssen. Im Staat Washington ist eine vertiefte Evaluation durch das Washington State Institute for Public Policy ab 2015 vorgesehen.

### **Bisherige Probleme**

Im Frühling 2014 wurden in Colorado Vergiftungen durch THC-haltige Nahrungsmittel und Getränke gemeldet (Bonbons, Kekse, Drinks usw.). Betroffen waren auch Kinder. Die Herstellung und der Verkauf dieser Waren ist anscheinend sehr verbreitet und die gesetzlichen Bestimmungen schrieben zunächst lediglich vor, dass der THC-Gehalt 100 mg pro Portion nicht übersteigen durfte. Nach dem Verzehr dauert es oft eine bis zwei Stunden, bis die Substanz ihre Wirkung entfaltet. Wer in dieser Zeit mehrere Portionen einnimmt, kann schwere Nebenwirkungen erleiden. Hier hat der Gesetzgeber rasch gehandelt: Derartige Genussmittel müssen in Zukunft in Einzelportionen kindersicher verpackt sein. Der THC-Gehalt darf 10 mg nicht übersteigen. Hinzu kommen weitere Bestimmungen zur Förderung THC-armer Genussmittel. Das Massnahmenpaket soll im November 2014 angenommen werden.

Ein weiteres Medienecho fand die Herstellung von DAB oder BHO (Butane Hash Oil). Es handelt sich um konzentriertes Cannabisöl, dessen THC-Gehalt über 60% liegen kann. Abgesehen von der hohen Dosis der Wirksubstanz ist auch die Herstellung gefährlich. Bei Produzenten von DAB/BHO für den Eigenbedarf kam es zu Explosionen mit schweren Verbrennungen. Inzwischen beschränken die Behörden den Handel mit Ölen und anderen konzentrierten Cannabisprodukten nach der darin enthaltenen Wirkstoffmenge. Als Referenz gilt die THC-Menge, die in einer Unze Cannabis enthalten ist. Früher konnten Konsumierende bis 28.4 g dieser Öle kaufen.

---

<sup>24</sup> In Colorado sind gewisse Formen der Werbung erlaubt, sofern weniger als 30% der Betrachter unter 21 Jahre alt sind. Die Einhaltung dieser Bedingung lässt sich nur schwer nachweisen.



## 2.2 Uruguay<sup>25</sup>

### 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 verbreitet. Diese Substanz ist aufgrund von Verunreinigungen durch chemische Stoffe 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 Kokain-Basispaste eines der Argumente für eine Legalisierung von Cannabisprodukten (Crick et al; 2013).

Seit 2010 wurden im Parlament zwei Vorlagen beraten, die den Selbstanbau von Cannabis regulieren sollten. Die Mehrheit der politischen Parteien unterstützte solche Bestrebungen. Allerdings hatte die Lagebeurteilung ergeben, dass die Versorgung mit selbst angebauten Pflanzen lediglich 15% der Nachfrage decken könnte. Zudem würde die Vorlage andere Probleme nicht berücksichtigen (Erfassung von Personen mit problematischem Konsumverhalten, Schwarzmarkt, Ware von schlechter Qualität, Diskriminierung sozial schwacher Bevölkerungsschichten usw.). Daraufhin legte die Regierung Uruguays im Juni 2012 ein überarbeitetes Projekt zur Regulierung des Cannabismarktes 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.<sup>26</sup> Inzwischen erarbeitet die Regierung die Inkraftsetzung des neuen Gesetzes (siehe weiter unten).

### 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 (Pardo; 2014). 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 (produzierte und verkaufte Mengen) kontrollieren und regulieren, sondern auch die pro Individuum erhältliche Menge begrenzen (siehe unten) und über Risiken im Zusammenhang mit Cannabis informieren sowie 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 10 g pro Woche oder 40 g pro Monat in zugelassenen Apotheken kaufen und/oder höchstens sechs Hanfpflanzen für den Eigenbedarf besitzen<sup>27</sup>. Die Cannabis-Clubs können je nach Mitgliederzahl bis zu 99 Pflanzen im Jahr anbauen. All diesen

<sup>25</sup> Dieses Kapitel stützt sich auf einen Bericht von RAND Europe (Kilmer et al; 2013 [siehe Literaturliste]).

<sup>26</sup> Uruguay zählt etwa 3.3 Mio. Einwohner.

<sup>27</sup> Konkret bedeutet dies sechs blühende Pflanzen pro Haushalt. Man kann demnach mehr Pflanzen besitzen, aber es dürfen nur sechs davon in Blüte stehen.

Modellen gemeinsam ist, dass der maximal erlaubte Konsum in Uruguay auf 480 g pro Jahr beschränkt ist, was etwa 1.3 g pro Tag entspricht.

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 zwischen 5 bis 13% liegen. Der Preis dürfte sich nicht weit vom heutigen Schwarzmarktpreis von 1 USD pro Gramm bewegen.<sup>28</sup> Die Regierung rechnet trotzdem mit Steuereinnahmen von etwa 10 Mio. Dollar, die für Präventionskampagnen zur Verfügung gestellt werden könnten.

### 2.2.3 Erste Beobachtungen über die Effekte der Marktregulierung in Uruguay<sup>29</sup>

Nach der Präzisierung verschiedener Anwendungsbestimmungen wird das uruguayische Regelwerk seit Mai 2014 Schritt für Schritt umgesetzt. Ab August konnten sich Bewerber und Bewerberinnen für den Anbau zum Eigenbedarf registrieren. Bis Mitte Oktober wurden 600 Anmeldungen gezählt. Bereits im Juni 2014 hatte sich ein erster Verein von 40 Cannabiskonsumierenden für eine Registrierung beworben. Im Oktober hatten sich etwa 10 weitere Gruppierungen gemeldet. Bis heute hat keiner dieser Vereine seine Tätigkeit aufgenommen.

Uruguay zählt rund 1'200 Apotheken. Wie viele davon sich um eine Verkaufslizenz für Cannabis bewerben, ist noch nicht bekannt. Gewisse Apotheken dürften Bedenken gegenüber Verkauf von Cannabis hegen; andere scheuen wohl den administrativen Aufwand, der mit dieser Tätigkeit verbunden wäre. Hier liegt vielleicht einer der Gründe, warum die Regierung Uruguays die Umsetzung der Cannabisproduktion und den Verkauf an Private auf 2015 verschoben hat. Immerhin hat die Regierung im August 2014 eine öffentliche Ausschreibung für den landwirtschaftlichen Anbau von Cannabis lanciert. Hier geht es um drei Cannabisarten, die später in den Apotheken verkauft werden sollen. Die Verwaltung plant bis zu 5 landwirtschaftliche Betriebe, die auf staatseigenem Boden produzieren sollen. Die Anlagen werden rund um die Uhr bewacht. Jede einzelne Pflanze wird für die Produktverfolgung registriert. Das Saatgut für die Produktion des Cannabis', das in den Apotheken verkauft werden soll, wird ausschliesslich vom Staat importiert oder produziert. Die ausgewählten Hanfbauern erhalten eine Lizenz für 5 Jahre. Jeder von ihnen sollte eine bis zwei Tonnen Cannabis pro Jahr erzeugen.

Uruguays Behörden möchten mit dem Verkauf über Apotheken nur rund einen Viertel des Marktes abdecken. Für den Gesamtverbrauch – inklusive Clubs und privater Anbau – gehen amtliche Schätzungen von 22 Tonnen Cannabis im Jahr aus. Wie überall verbraucht die verhältnismässig kleine Zahl von täglich Konsumierenden den grössten Teil des Angebots. Ein grosser Teil dieser Gruppe wird Selbstanbau betreiben müssen, sei es individuell oder im Rahmen eines Vereins.

<sup>28</sup> <http://reason.com/archives/2013/12/15/the-architect-of-uruguays-marijuana-lega/2>

<sup>29</sup> Ein Teil dieser Angaben stammt von Hrn. Julio Calzada, Generalsekretär für Drogenfragen in Uruguay, den wir anlässlich seines kürzlich stattgefundenen Besuches in der Schweiz befragt haben. Frau Clara Sirisier, die mit den Behörden Uruguays zusammengearbeitet hatte, hat unseren Text lektoriert und Missverständnisse korrigiert.



## 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 Cannabisläden 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<sup>30</sup> hat, darf bis zu fünf Gramm Cannabis in eigens dafür zugelassenen Läden, den *Coffeeshops*<sup>31</sup>, 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<sup>32</sup>

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 einem speziellen Ausweis (*Wietpass*) zugelassen sind. Nach einigen Versuchen in gewissen

<sup>30</sup> In den Niederlanden leben 16.8 Mio. Menschen.

<sup>31</sup> 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>

<sup>32</sup> Wir bedanken uns bei Hrn. Franz Trautmann vom Trimbos Institute, der unsere Fragen über die neueste Entwicklung in den Niederlanden beantwortet hat.

Grenzregionen wurde diese Idee, die den Hanftourismus eindämmen sollte, mehr oder weniger fallengelassen<sup>33</sup>. Eine kürzlich durchgeführte Bevölkerungsumfrage und auch die Stellungnahmen der politischen Parteien, die die Regierung bilden, legen ebenfalls nahe, dass das gegenwärtige Coffeeshop-Modell nach wie vor breite Unterstützung erhält (Rolles; 2014).

Heute verlangen gewisse Akteure die Beseitigung des „*Back-Door-Problems*“: Die Produktion von Cannabis, welcher in den *Coffeeshops* verkauft wird, sollte keine Straftat mehr darstellen. Mehr als vierzig Gemeinden haben ein Manifest zur Regulierung der Cannabisproduktion unterschrieben und mehr als die Hälfte der wichtigsten Städte des Landes haben Anträge gestellt, um verschiedene Modelle, die sich auf private oder staatliche Produzenten abstützen, umzusetzen (Rolles; 2014). Bis anhin hat das Amt für Sicherheit und Justiz jedoch jegliche Vorschläge der Städte für die Regulierung der Produktion abgelehnt. 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

---

<sup>33</sup> Die Bedingung des Wohnsitzes hat zwar immer noch Gültigkeit, aber es obliegt den Gemeinden, ob sie sie anwenden wollen oder nicht.

Ziel besteht im Anbau von Cannabis zum ausschliesslichen Eigengebrauch der Clubmitglieder. Die Clubs sind offiziell eingetragen, erklären ihre Ziele und bezahlen Steuern (Bewley-Taylor et al; 2014). 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.<sup>34</sup>

Die spanischen CSC sind keine staatlich anerkannten Vereine. Deshalb war ihre Entwicklung wechselläufig: Clubmitglieder wurden verhaftet und Cannabisernsten 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, während die Anzahl der Clubs weiter zunimmt (siehe weiter unten). 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 im öffentlichen Raum auf 300 bis 1000 Euro angehoben werden.

### 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.<sup>35</sup> 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 Süswaren 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 Cannabiskonsumant bzw. -konsumentin erklären oder ein ärztliches Rezept für den Bezug dieser Substanz vorlegen. In einigen Fällen bedarf

<sup>34</sup> Spanien zählt 47 Mio. EinwohnerInnen. In Katalonien leben 7.5 Mio. und im Baskenland etwa 2.2 Mio. Menschen.

<sup>35</sup> <http://www.encod.org/info/VERHALTENSKODEX-FUR-EUROPAISCHE.html>

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.

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 Art und Höhe jedoch nicht genau erfasst werden konnte.

### 3.2.3 Aktuelle Entwicklung in Spanien

Die CSC haben sich in Spanien sehr rasch verbreitet. Vor vier Jahren zählten die Behörden landesweit etwa 40 derartige Clubs; 2014 ist die Zahl auf mehr als 700 angewachsen. 400 Vereine sind allein in Katalonien angesiedelt, die Hälfte davon in Barcelona. Dort sind Clubs entstanden, die allen Konsumierenden offen stehen. Touristen werden auf der Strasse oder im Internet eingeladen, das Lokal zu besuchen. Vor Kurzem reagierten die Behörden auf diese Entwicklung und überprüften mehr als 150 Cannabis Social Clubs. Ein Drittel dieser Betriebe wurde daraufhin aus unterschiedlichen Gründen geschlossen: Verkauf von Cannabis an Touristen, Störung der Nachbarschaft oder bauliche Mängel (ungenügende Ventilation). Als weitere Massnahme hat die Stadt Barcelona ein einjähriges Moratorium für die Gründung neuer CSC beschlossen.

Die Ausweitung des Phänomens CSC und die Schwächen gewisser Clubs, eine wirksame Selbstkontrolle zu gewährleisten, haben die Behörden auf den Plan gerufen. Jetzt gilt es, griffigere Bestimmungen zu erlassen – eine Forderung, die auch von einem Teil der CSC gewünscht und unterstützt wird. Die katalanischen Behörden haben in Zusammenarbeit mit den CSC einen Katalog von Verhaltensregeln erarbeitet. Diese könnten auf dem Verordnungsweg schon bald auf regionaler Ebene Anwendung finden. Zu den geplanten Bestimmungen gehört auch eine Lizenzpflicht für die CSC. Ebenso dürften bald keine Clubs mehr in der Nähe von Schulen eröffnet werden. Zudem sollen weitere Elemente reglementiert werden: beschränkte Anzahl von Clubmitgliedern, Werbeverbot, Verbot von Bargeldtransaktionen, Mindestalter (21 Jahre), spanische Staatsangehörigkeit. Neue Clubmitglieder sollen erst nach einer Karenzzeit von 14 Tagen Cannabis erwerben können. Die monatliche Bezugsmenge könnte auf 60 bis 100 Gramm pro Person beschränkt werden.<sup>36</sup>

Auch im Baskenland hat die Anzahl an CSC zugenommen. Heute sind dort 85 Clubs registriert, davon etwa 20 in der Hauptstadt San Sebastián. Wie in Katalonien möchten die Behörden eine bessere Regulierung entwickeln. Bis heute hat nur die Stadtverwaltung von San Sebastián Bestimmungen erlassen, welche seit 2014 auch eine Zertifizierung für den Betrieb der CSC beinhalten. Auf regionaler Ebene werden neue Vorschriften erst 2016 erwartet. Die CSC könnten am besten durch besondere Bestimmungen innerhalb eines regionalen Suchtmittelgesetzes reguliert werden. Auch in anderen Regionen Spaniens ertönt der Wunsch nach behördlichen Regulierungsmassnahmen. So in Andalusien, wo es rund 40 Clubs gibt. Obwohl es in Navarra nur ein knappes Dutzend CSC gibt, wird auch in dieser Region gefordert, dass das Parlament sich mit einer Regulierung des Cannabissektors befasst. Ein entsprechendes Volksbegehren kam mit 10'000 Unterschriften zustande, obwohl nur 5'000 notwendig sind. Alle in den Regionen angestrebten Regelwerke werden jedoch keinen Einfluss auf die Produktion und den Transport von Cannabis haben. Diese Fragen werden durch die übergeordnete nationale Betäubungsmittel-Gesetzgebung geregelt. Somit werden regionale Lösungen

<sup>36</sup> <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/04/catalonia-holland-of-south-tightens-rules-barcelona-cannabis-clubs>

stets unvollständig sein und die CSC dürften deshalb auch weiterhin im Visier von Polizei und Justiz stehen.

### 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. *Trekt Uw Plant* organisierte 2006 und 2008 öffentliche Kundgebungen, die zur Beschlagnahmung von Cannabisernsten 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).

Eine neue Studie vermittelt eine detaillierte Faktenlage über die belgischen Cannabis Social Clubs (Decorte; 2014). Ende 2013 zählte man 5 solcher Vereine mit insgesamt 450 Mitgliedern. *Trekt Uw Plant* war mit 250 Mitgliedern die grösste Organisation. Die vier anderen Clubs sind alle 2013 entstanden und hatten zwischen 13 und 84 Mitglieder. Wer Mitglied werden möchte, muss in Belgien wohnen und je nach CSC 18 oder 21 Jahre alt sein. Die meisten Mitglieder konsumieren Cannabis zu rekreativen Zwecken und nur eine Minderheit verfügt über eine ärztliche Verordnung. Personen mit problematischem Cannabiskonsum werden in der Regel nicht zugelassen. Auch der Weiterverkauf von Cannabis an Dritte gilt als Ausschlussgrund.

Die Eintrittsgebühr in einen CSC beträgt 25 Euro; das Gramm Cannabis kostet zwischen 6 und 8 Euro. Der monatliche Bezug ist auf 10 bis 30 Gramm begrenzt. Das Produkt steht jeweils sofort nach der Ernte zur Verfügung und wird zuhause konsumiert. Die Pflanzen werden entweder von Clubmitgliedern oder von Hanfwirten gezogen, mit denen eine Vereinbarung besteht. Grundlage dafür ist ein genau umschriebenes Pflichtenheft. Im Zeitpunkt der Studie gab es noch keine Qualitätskontrolle nach der Ernte.

*Trekt Uw Plant* wurde anscheinend seit 2010 nicht mehr von den Ordnungskräften behelligt (Kilmer et al; 2013). Demgegenüber zeigen neuere Informationen, dass im Dezember 2013 eine polizeiliche Razzia gegen einen anderen Club (Mambo) stattgefunden hat.<sup>37</sup> Inzwischen läuft gegen die Verantwortlichen eine Strafverfolgung. Die drei kleinsten CSC haben aufgrund dieser Vorkommnisse ihren Betrieb eingestellt.

<sup>37</sup> <http://www.trektuwplant.be/csc/spip.php?article212>

### 3.4 Im übrigen Europa

Im Internet sind die CSC in verschiedenen europäischen Ländern leicht auszumachen. Aber bedeutend schwieriger ist es zu erfahren, was diese Clubs tatsächlich tun (Decorte; 2014). Im niederländischen Utrecht gab es seit 2011 ein von den städtischen Behörden unterstütztes Projekt. Nach einem Wechsel in der Landesregierung wurde das Vorhaben sistiert. Später wurde der Club wenigstens ins Handelsregister eintragen.<sup>38</sup> Allerdings verweigerte das Justizministerium der städtischen Initiative eine Abweichung vom geltenden Betäubungsmittelgesetz (Opium Act). Diese ist notwendig, damit die Clubmitglieder Hanf für den Eigengebrauch anbauen dürfen. Im September 2013 wandte sich die Stadtregierung in gleicher Sache an das Gesundheitsministerium. Auch hier wurde das Gesuch für einen kontrollierten Anbau abgewiesen. Daraufhin wurde das Büro des Utrechter CSC geschlossen. Im Vereinigten Königreich soll es 70 Clubs geben. Diese dienen als Diskussionsplattform über den Anbau und die Förderung von Cannabis (Decorte; 2014). In Frankreich wird der prominenteste Vertreter der CSC regelmässig mit Gefängnis bestraft und neu entstandene Clubs werden gerichtlich aufgelöst.<sup>39</sup> Trotzdem ist es denkbar, dass die Bewegung im Untergrund weiter existiert. In Slowenien gibt es ebenfalls CSC. Allerdings scheinen sich diese Vereine vorwiegend mit dem medizinischen Gebrauch von Cannabis zu befassen. Dies gilt jedenfalls für den bekanntesten Club (SkSk). Auch in anderen Ländern, darunter auch die Schweiz, existieren derartige Vereinigungen (Goumaz et al; 2014). Ganz allgemein läuft der Trend in Richtung vermehrter Debatten über die Einführung von CSC. In vielen Ländern Europas (Deutschland, Dänemark, Österreich, Italien und anderen), in Nord- und Lateinamerika und sogar in Ozeanien laufen Debatten über dieses Thema.

---

<sup>38</sup> <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>

<sup>39</sup> [http://www.huffingtonpost.fr/2013/06/20/tgi-tours-cannabis-social-club-dissous\\_n\\_3474088.html](http://www.huffingtonpost.fr/2013/06/20/tgi-tours-cannabis-social-club-dissous_n_3474088.html)



## 4 Regulierungsprojekte in der 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 190'000 geschätzt. 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.<sup>40</sup>

### 4.1 Rückblick

Zu Beginn 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).<sup>41</sup> 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<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> <http://www.suchtmonitoring.ch/fr/4.html?cannabis>

<sup>41</sup> <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2001/3812.pdf>

<sup>42</sup> <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2001/3715.pdf>

<sup>43</sup> 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, 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)



Nur wenige Tage nach der Einstellung der Gesetzesrevision wurde die Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative zur Legalisierung von Hanfprodukten lanciert.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup>

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 wurden in grösseren Schweizer Städten (Zürich, Luzern, Bern, Biel, St. Gallen, Lausanne, Winterthur) und in einem Kanton (Basel-Stadt) Postulate oder parlamentarische Initiativen mit dem Ziel eingereicht, die Debatte über einen alternativen Umgang mit der Produktion und dem Handel mit Cannabis neu zu lancieren. Derzeit ist die öffentliche Diskussion in Genf nach wie vor am weitesten fortgeschritten. Hier möchte eine Gruppe Abgeordneter im Rahmen eines Pilotprojekts Vereinigungen von Cannabiskonsumierenden nach dem spanischen Modell der *Cannabis Social Clubs* (CSC) zulassen.

## 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 Erziehungsberechtigte). 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.

---

<sup>44</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis325t.html>

<sup>45</sup> <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19981989/index.html>

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

In einem Zusatzdokument von 2014 präzisiert die Genfer Arbeitsgruppe verschiedene Punkte ihres Regulierungsmodells (Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève; 2014). Unter anderem wird die Taxierung von Cannabis oder ein Beitrag für Clubmitglieder vorgeschlagen. Mit diesen Einnahmen soll die Durchführung der Regulierung finanziert werden. Zudem fordert die Genfer Arbeitsgruppe eine zentrale Indoor-Cannabisproduktion. Der Konsum soll nur in der eigenen Wohnung erlaubt sein. Minderjährige, die keinen Zugang zu Clubs erhalten, sollen analog dem portugiesischen Modell durch Fachkommissionen betreut werden. Dadurch sollen Jugendliche mit problematischem Cannabiskonsum frühzeitig erfasst werden. Die Genfer Arbeitsgruppe will das Projekt mit einer Machbarkeitsstudie realitätsnah präzisieren und die Koordination mit den anderen Städten fördern, die ebenfalls auf der Suche nach einem Regulierungsmodell sind (Kanton Basel-Stadt, Städte Zürich, Bern, Biel und Winterthur).

Inzwischen wurde die kantonale Genfer Konsultativkommission für Suchtfragen (CCMA) von der Kantonsregierung beauftragt, die Machbarkeit einer Cannabisregulierung auf Kantonsebene zu untersuchen. Diese Studie soll bis Ende 2014 vorliegen und könnte ein konkretes Projekt zur Umsetzung beinhalten. Für einen praktischen Versuch wäre allerdings die Zustimmung der Bundesbehörden notwendig. Die anderen Orte, die sich ebenfalls mit der Cannabisregulierung befassen, könnten gemeinsam mit dem Kanton Genf ein Gesuch für den Versuchsbetrieb einreichen.

### 4.3 Entwicklungen auf nationaler Ebene

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.<sup>46</sup>

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.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> <http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/00625/00791/index.html?lang=de>

<sup>47</sup> <http://www.20min.ch/schweiz/news/story/17200580>



Die Koordinations- und Dienstleistungsplattform Sucht (KDS) koordiniert die Drogen- und Suchtarbeit mit den Kantonen und Städten und innerhalb der Bundesverwaltung. Mitglieder der KDS haben ihrerseits eine Arbeitsgruppe gebildet, welche die Marktregulierung unter dem Blickwinkel der Prävention untersucht. Hier geht es vor allem um das Mindestalter, die maximale Bezugsmenge oder den THC-Gehalt von Cannabisprodukten.

Die Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik (NAS-CPA) ist eine Plattform für die suchtpolitische Diskussion verschiedener Organisationen. Im April 2014 hat die NAS-CPA ihre Stellungnahme zur Marktregulierung in der Drogenpolitik veröffentlicht (NAS-CPA; 2014). Das Dokument befasst sich mit der Regulierung illegaler Substanzen im Allgemeinen. Dennoch wird im Zusammenhang mit Cannabis eine Entkriminalisierung oder die Legalisierung von Anbau und Konsum empfohlen. Solche Modelle existieren ja bereits in den Vereinigten Staaten und in Uruguay. Nach Ansicht der NAS-CPA erfordert die Umsetzung von Regulierungen nach amerikanischem Vorbild eine Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen. Hingegen könnten Cannabis Social Clubs im Rahmen des geltenden Rechts eingeführt werden.

## 5 Kommentar zu einigen Hauptaspekten der Regulierung

Die Einführung von Regulierungsmodellen für Cannabis stellt einen Paradigmenwechsel in der bisherigen Drogenpolitik dar. Damit geht eine neue Betrachtung der Ziele und Mechanismen von Regulierungen einher. Die Vereinigten Staaten (Caulkins et al, 2012; Kilmer, 2014; Kleiman et al, 2014; Pardo, 2014, Liccardo Pacula et al, 2014), aber auch einige Regionen Spaniens sowie die Niederlande führen die Diskussion an. Schliesslich existiert in diesen Ländern ein beträchtlicher Cannabismarkt. In der Schweiz werden ebenfalls solche Überlegungen angestellt.

Wenn man zum Schluss kommt, dass ein Verbot von Cannabis nicht gerechtfertigt und/oder nicht wirksam ist, stellt sich die Frage, welche Ziele mit der neuen Politik erreicht werden sollen und welche Mittel geeignet sind, diese zu verwirklichen. Häufig werden folgende Ziele genannt: Verminderung der Gesundheitsprobleme, bessere Qualitätskontrolle der Substanzen, Eindämmung des Schwarzmarktes, Zulassung von Cannabisprodukten als Therapeutika, aber auch das Primat der persönlichen Freiheit beim Suchtmittelgebrauch und der Handelsfreiheit.

Es ist nachgewiesen, dass Cannabis – genau wie andere legale oder illegale psychoaktive Substanzen – ein Abhängigkeitspotenzial und Gefahren für die Gesundheit birgt (Hall; 2014). Aus diesem Grund scheint es angemessen, die Regulierungsmodelle in erster Linie unter dem Aspekt der öffentlichen Gesundheit (Begrenzung oder Verminderung von gesundheitlichen Folgen) zu betrachten. Parallel dazu gilt es, Regulierungsmassnahmen auf ihre Tauglichkeit zur Eindämmung des Schwarzmarktes zu prüfen.

### 5.1 Verfügbarkeit von Substanzen unter regulierten Bedingungen

Ein regulierter Markt kann die Verfügbarkeit von Cannabis wesentlich erleichtern, auch wenn diese Substanz bereits auf illegalem Weg einfach zu beziehen ist. Die Produktionsmenge, die Abgabestellen, die geltenden Verkaufsvorschriften sowie die angebotene Produktpalette können sich aus der Illegalität heraus zu einem legalen Wachstumsmarkt entwickeln. Analog zu den Erfahrungen mit alkoholischen Getränken darf man davon ausgehen, dass die erhöhte Verfügbarkeit einer psychoaktiven Substanz zumindest in der Anfangsphase eine höhere Nachfrage auslöst. Dies betrifft zum einen den experimentellen Konsum, aber sicher auch in einem schwierig abzuschätzenden Ausmass den regelmässigen und risikoreichen Konsum (Caulkins et al; 2012).

In den Vereinigten Staaten beruht die Cannabisregulierung vorwiegend auf einem kommerziellen Produktions- und Vertriebsmodell, auch wenn es gewissen Einschränkungen unterliegt. Hier ist die Wahrscheinlichkeit am grössten, dass die Verfügbarkeit von Cannabisprodukten wesentlich steigt. Die Modelle anderer Länder verfolgen unterschiedliche Ansätze: staatlich streng reguliertes Produktions- und Vertriebssystem oder Verwaltung durch nicht gewinnorientierte Organisationen. Bei diesen Modellen stehen die Kontrollmechanismen für eine bessere Steuerung der Regulierung klar im Vordergrund, damit es nicht zu ähnlichen Entwicklungen kommt wie bei Alkohol oder Tabak (Kleiman et al; 2014). Es ist möglich, dass ein kommerzieller Markt mittel- oder langfristig kaum zu vermeiden ist, schliesslich ist Cannabis ein Konsumgut (wenn auch wie Alkohol kein "gewöhnliches") und auch idealistische Produzenten und Verkäufer werden einen Gewinn aus ihrer Aktivität ziehen wollen. Nicht auf Anhieb ein kommerzielles Modell einzuführen, würde es daher ermöglichen, die Regulierungsmodalitäten schrittweise zu entwickeln. Hier geht es um die Anzahl der vergebenen Lizenzen, die Steuerung der Produktion, die Einflussnahme auf die Preise und auf die Art der Produkte, Vorschriften über den Verkauf, die Anpassung von Präventionsmassnahmen usw. Im Gegensatz zu

einem Modell, das kommerziellen Mechanismen unterliegt, lassen sich mit dem beschriebenen Vorgehen schädliche Entwicklungen durch behördlichen Einfluss korrigieren.

## 5.2 Jugendschutz

Alle in diesem Bericht untersuchten Modelle verwehren Minderjährigen den Zugang zum Cannabismarkt. Aber auch diese Gruppe kann sich auf dem Schwarzmarkt oder über Erwachsene versorgen, die zum Kauf auf dem regulierten Markt befugt sind. Die klassische Antwort auf dieses Problem sind höhere Strafen für jene, die Minderjährigen Cannabis verkaufen oder abgeben. Es ist allerdings bekannt, dass die abschreckende Wirkung strafrechtlicher Massnahmen beschränkt ist. Oft ist die Rechtslage bei den Beteiligten wenig bekannt, und das Risiko gefasst zu werden, ist verhältnismässig klein.

Die Frage des Jugendschutzes bleibt also offen, denn die Regulierung des Marktes für Erwachsene bietet keine unmittelbare Lösung dieses Problems. Es gilt also, weitere Möglichkeiten zu bedenken. Die Genfer Arbeitsgruppe erwähnt die Herabsetzung des Mindestalters und/oder erwägt flankierende Massnahmen wie den Einsatz von Kommissionen zur Früherkennung und Frühintervention nach dem portugiesischen Modell. Damit liefert die Regulierung des Cannabismarktes einen Anlass, erneut über die Grenzen den Jugendschutzes, wie er bereits bei Alkohol und Tabak praktiziert wird, nachzudenken und neue Ansätze zu entwickeln.

## 5.3 Werbung und Marketing

Werbung und Marketing laden zum Konsum ein und verleihen dem Konsum von Suchtmitteln den Anschein des Normalen. Ausserdem werden die bekanntesten legalen psychoaktiven Substanzen – Tabak und Alkohol – aus kommerziell nachvollziehbaren Gründen vor allem bei jungen Menschen und bei regelmässig Konsumierenden beworben. Nun sind aber gerade diese Gruppen in grösserem Masse verwundbar. Werbung und Marketing können deshalb oft in Konflikt mit den Zielen der Gesundheitspolitik geraten.

Fast alle Regulierungsmodelle für Cannabis, die in diesem Dokument angesprochen werden, fordern ein striktes Werbeverbot. Bei anderen legalen psychoaktiven Substanzen ist die Umsetzung dieses Verbotes schwer durchzusetzen, weil dem starke ökonomische Interessen entgegenstehen. Mit der Regulierung des Cannabismarktes hat der Gesetzgeber zumindest theoretisch die Möglichkeit, von Anfang an besser durchzugreifen als beispielsweise beim Tabakmarkt.

## 5.4 Produkte und Gesundheitsgefährdung

Cannabisprodukte, die auf dem Schwarzmarkt angeboten werden, weisen keine vertrauenswürdige Qualitätskontrolle auf. Zudem erhalten die Konsumierenden keine Informationen über die Eigenschaften der Substanz. Daher können solche Produkte auch Schimmelpilze oder Pestizide enthalten. Zudem muss man damit rechnen, dass der Gehalt an THC und an anderen Cannabinoiden nicht den Erwartungen entspricht. Allerdings hat man auch im regulierten Markt von Colorado festgestellt, dass mangelhaft kontrollierte Ware in ungeeigneter Verpackung in den Umlauf gelangte. Ausserdem werden in den beiden Bundesstaaten mit reguliertem Cannabismarkt Produkte mit sehr hohem THC-Gehalt angeboten (Gras, Harz, Öle und essbare Genussmittel).

Deshalb sind die Kontrolle von Qualität und Schädlichkeit sowie die Deklaration der Inhaltsstoffe sehr ernst zu nehmen. Solche Massnahmen bedeuten einerseits einen Fortschritt gegenüber den Schwarzmarktbedingungen und sollen andererseits Unregelmässigkeiten auf dem regulierten Markt verhindern. Zudem könnten risikoärmere Konsumformen von THC gefördert werden (Bücheli; 2014). Die Umsetzung der Forderung verlangt klare Vorschriften, eine unabhängige Behörde und genügend

Ressourcen. Dadurch wird sichergestellt, dass die Konsumierenden ein Produkt von guter Qualität erhalten, dessen Schädlichkeit reduziert und klar deklariert ist. Die Kosten für diese Massnahmen können dem Konsumierenden angerechnet werden.

## 5.5 Regelmässige Benutzer und Problemkonsumierende

Zur Erinnerung: Rund drei Viertel der Cannabismenge auf dem Markt wird durch quasi täglich Konsumierende verbraucht. Es handelt sich um eine verhältnismässig kleine Gruppe. In der Schweiz sind es wahrscheinlich weniger als 100'000 Menschen.<sup>48</sup> Bei der Erarbeitung einer Regulierung sollte der Fokus auf diese Gruppe gerichtet werden, denn hier findet man auch die meisten sozialen und gesundheitlichen Probleme im Zusammenhang mit Cannabiskonsum.

Heute, wo die Substanz illegal ist, gibt es wenig Zugang zu Problemkonsumierenden. Es gibt jene, die von der Polizei erfasst werden und neben der Bestrafung auch Beratung und präventive Massnahmen erhalten, damit sie sich mit ihrem Konsumverhalten auseinandersetzen. Auch Personen aus dem Umfeld (Lehrpersonen, Familie usw.) können gefährdete Menschen mit sozialmedizinischen Angeboten vernetzen. Ein regulierter Markt würde neue Zugangswege eröffnen. Man könnte Konsumierende an den Verkaufsstellen ansprechen und – mit oder ohne ihr Einverständnis – eine Bezugslimite festlegen.

Um Problemkonsumierende zu identifizieren und auf sie zuzugehen, muss das Vertriebs- und Verkaufspersonal entsprechend ausgebildet werden. Es geht dabei um Fragen der Konsummenge sowie der Beurteilung der Lebensumstände und des individuellen Risikos. Ebenso müssen die Akteure des Cannabishandels mit den sozialmedizinisch tätigen Organisationen vernetzt werden. Letztere Forderung dürfte aufgrund der unterschiedlichen Berufskulturen nicht einfach zu erfüllen sein.

Die Festlegung der erlaubten Abgabemenge von Cannabis an die Kundschaft ist ein wesentliches Regulierungselement. Das amerikanische Modell schreibt lediglich vor, dass nicht mehr als 28.4 g auf einmal verkauft werden dürfen, was kaum eine Beschränkung darstellt. Hingegen schliessen gewisse spanische CSC im Vorfeld individuelle Vereinbarungen über die zu beziehende Cannabismenge ab. Dieses Vorgehen fördert die Selbstkontrolle des Konsumverhaltens (Kleiman et al; 2014). Ein solches System setzt allerdings zusätzliche Massnahmen voraus, um zu verhindern, dass sich Konsumierende bei verschiedenen Quellen eindecken. Ein solches Kontrollsystem sollte in möglichst anonymisierter Form erfolgen.

## 5.6 Gebühren, Preise und Einkommen

Die oben genannten weniger als 100'000 Personen, die täglich oder fast täglich Cannabis konsumieren, konsumieren Cannabis auch in deutlich grösseren Mengen als die übrigen Konsumierenden. Deshalb ist diese Gruppe in besonderer Weise von der Preisentwicklung der Substanz betroffen. Hier besteht eine Ähnlichkeit mit starken Alkoholkonsumenten und -konsumentinnen. Nun ist die Produktion von Cannabis nicht besonders teuer (Caulkins et al; 2012). Deshalb wird der Verkaufspreis massgeblich durch Steuern und die durch die Regulierung entstehenden Kosten bestimmt. Allerdings sollte die Belastung durch Steuern und andere Zuschläge den Abgabepreis nicht wesentlich über den Schwarzmarktwert treiben. Schliesslich soll der legale Markt den Schwarzmarkt erheblich zurückdrängen. Idealerweise sollten die Cannabissteuer und die Lizenzgebühren auch den finanziellen Aufwand der Vollzugstellen der Regulierung decken.

<sup>48</sup> Die Zahlen des Suchtmonitoring weisen auf eine Schätzung der quasi täglich Cannabis Konsumierenden (über 15-Jährigen) von rund 40'000 Personen. Etwas weniger als 3'000 davon sind minderjährig. Aus statistisch-methodischen Gründen dürfte diese Erhebung nicht alle Fälle erfasst haben. Deshalb betrachten wir diese Zahl mit Vorsicht.



All diesen Elementen sollte bei der Bestimmung der Höhe der Steuern auf Cannabis Rechnung getragen werden, denn diese sollten weder zu tief (Ankurbelung der Nachfrage regelmässig Konsumierender) noch zu hoch (Konkurrenz durch den Schwarzmarkt) sein und es dennoch ermöglichen, die Regulierung zu finanzieren. Einige Autoren schlagen vor, Cannabisprodukte nach der in ihnen enthaltenen THC-Menge zu besteuern. Mit diesem Ansatz würde in gewisser Weise die Schädlichkeit des Produkts mit dem Preis gekoppelt. Die damit verbundene präventive Wirkung könnte sich vor allem bei jenen Konsumierenden entfalten, die den Stoff probieren möchten.

## **5.7 Passivrauchen, Konsum im öffentlichen Raum, Führen eines Fahrzeuges oder Arbeit unter Einfluss von Cannabis**

Derzeit herrscht Einigkeit über die Rahmenbedingungen: Cannabis darf nicht im öffentlichen Raum konsumiert werden, die Fähigkeit zum Führen eines Motorfahrzeugs oder zur Verrichtung einer Arbeit darf nicht beeinträchtigt sein. Die Meinungen über die strafrechtlichen Folgen von Übertretungen gehen auseinander. Trotzdem läuft der Trend auf ein Regelwerk hinaus, das bereits für den Tabak oder für den Alkohol gilt. Ausnahmen könnten für rauchfreie Cannabisprodukte zum Inhalieren oder für essbare Genussmittel im öffentlichen Raum gelten.

## **5.8 Tourismus**

"Cannabis-Tourismus" ist ein wiederkehrendes Thema in der politischen Diskussion. Nach aktuellem Wissensstand sind vor allem grenznahe Regionen von diesem Problem betroffen. Es wird kaum angenommen, dass Touristen allein für Cannabis Tausende von Kilometern zurücklegen, zumal sie den Stoff zuhause erwerben könnten. Städte wie Amsterdam, Barcelona und Prag, die tatsächlich Cannabis konsumierende Touristen anziehen, haben alle weit mehr Attraktionen zu bieten, als nur den Zugang zur psychoaktiven Substanz. Allerdings könnte die Schweiz wegen ihrer geografischen Lage besonders vom grenzüberschreitenden Verkehr betroffen sein. Dieser Aspekt muss bei der Erarbeitung von Regulierungsbestimmungen berücksichtigt werden: Der Verkauf von Cannabis könnte auf die Schweizer Wohnbevölkerung begrenzt werden oder Auswärtige könnten nur Kleinstmengen beziehen. Auch innerhalb der föderalistisch organisierten Schweiz muss vielleicht bald dafür gesorgt werden, dass einheimische Konsumierende ihr Cannabis nicht bei ausserkantonalen Clubs oder Verkaufsstellen beziehen können. Zugangsbeschränkungen, der Verkauf von Kleinstportionen oder höhere Preise könnten als Regulatoren eingesetzt werden.

## **5.9 Schwarzmarkt**

Die stärkste Waffe gegen den Schwarzmarkt ist ein regulierter Markt mit Preisen, die nicht wesentlich über denjenigen des Schwarzmarktes liegen. Die Erfahrungen in Colorado und in den Niederlanden zeigen, dass breite Teile der Konsumierenden bereit sind, dem Schwarzmarkt zu entsagen und den Preis für ein legales Produkt zu bezahlen. Allerdings wird der seit Jahrzehnten etablierte illegale Markt nicht so rasch von der Bildfläche verschwinden. Auch hier bieten sich Massnahmen an, um verbotenes Produzieren und Verkaufen einzudämmen. So könnte der Anbau von Cannabispflanzen zum persönlichen Gebrauch gestattet werden. Zudem könnten lokale Akteure des Schwarzmarkts in den legalen Markt integriert werden. Allerdings muss diese Eingliederung gut bedacht sein. Die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten zeigen nämlich, dass die meisten Personen, die illegal in der Cannabisszene tätig sind, nicht die notwendigen finanziellen Ressourcen aufbringen können, um eine Lizenz für den legalen Handel zu erwerben. Zudem werden Anträge zurückgewiesen, weil die Bewerber bereits straffällig wurden. So passiert es, dass eine neue Generation den regulierten Markt übernimmt, währenddessen andere manchmal in der Illegalität verbleiben.





## 5.10 Koordination und Auswertung

Eine Innovation wie die Regulierung des Cannabismarktes beinhaltet in erster Linie einen gesellschaftlichen Lernprozess, welcher von Fortschritten und Rückschlägen begleitet ist. Dieser Prozess muss von verschiedenen Steuerungsinstanzen gelenkt werden, damit er zum Erfolg führt. Die aufgezeigten amerikanischen Modelle (Colorado, Washington State und Uruguay) fassen auf dem Zusammenwirken aller beteiligten Parteien (Behörden, Produzenten und Verkäufer von Cannabis, Präventionsstellen, Konsumierende). Jeder dieser Partner leistet seinen Beitrag zur Festlegung und Verbesserung des Regelwerks. Ein derart prozesshaftes Vorgehen hat einen wachsenden Konsens über die Cannabisregulierung gefördert. Washington State und Uruguay richten derzeit ebenfalls ein wissenschaftliches Programm zur Evaluation ihrer Regulierungsmodelle ein. Es soll dazu beitragen, die Regulierungsmassnahmen im Laufe der Zeit weiter zu verbessern. Beide Instrumente – die Koordinierung und die Evaluation – stellen Eckpfeiler jeder Regulierung dar.

## 6 Schlussfolgerungen

Dieser Überblick zeigt, dass die Debatte über die Regulierung des Cannabismarktes ein sehr aktuelles Thema des beginnenden XXI. Jahrhunderts bleibt. 2014 leben mehr als 15 Mio. Bürgerinnen und Bürger auf dem amerikanischen Kontinent in Regionen, wo Cannabis legalisiert ist. Wer das Mindestalter erreicht hat, darf die Substanz im Handel erwerben oder selber anbauen. Weitere fast 5 Mio. Menschen aus Alaska und Oregon werden in den kommenden Jahren hinzukommen. In anderen Teilen der Vereinigten Staaten ist Cannabis aufgrund einer wenig regulierten ärztlichen Verschreibungspraxis als Medikament zugänglich.

Vereine von Cannabiskonsumierenden werden in Uruguay demnächst ihre erste Zulassung durch eine nationale Regierung erleben. In Spanien hingegen wurden kürzlich Verantwortliche eines der ältesten CSC angeklagt. Dennoch dürften in Spanien mittlerweile rund 165'000 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.

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 der ziemlich streng regulierten kommerziellen Märkte, einem staatlich streng überwachten und vielförmigen Produktions- und Vertriebssystem und den nicht gewinnorientierten Vereinigungen von Konsumierenden liegen. In allen Fällen 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.

Die Beobachtung der existierenden Regulierungsmodelle erlaubt zum ersten Mal einen Blick auf deren Stärken und Schwächen. Die kommerziell ausgerichteten Lösungen in den Vereinigten Staaten zeigen Entwicklungen, die einer dauernden Steuerung bedürfen. Gewisse Tendenzen lassen sich wohl jetzt schon schwer wieder rückgängig machen (Beschwerden gegen das Werbeverbot, Fülle von Cannabisprodukten, rasches Wachstum des Sektors, Auftritt von wirtschaftlich mächtigen Akteuren). Das niederländische Modell ist nahe am amerikanischen Projekt. Allerdings bremsen das Anbauverbot von Cannabis und die Begrenzung der Verkaufsmengen die Entwicklung. Jedenfalls ist die niederländische Praxis aus aktueller Sicht veraltet und würde heute nur mehr schwer umsetzbar sein.

Das Regulierungsmodell von Uruguay trägt den Forderungen der öffentlichen Gesundheit am besten Rechnung. Aber daneben ist die Lösung administrativ stark befrachtet und die schwerfällige Umsetzung könnte auch zeigen, dass das Konzept schwierig zu realisieren ist. Trotz festgeschriebener Rahmenbedingungen bietet dieses Modell den Konsumierenden interessante Alternativen für den Bezug von Cannabisprodukten. In Spanien haben sich die Cannabis Social Clubs (CSC) in einer gesetzlichen Grauzone etabliert. Paradoxerweise handelt es sich dabei um ein Modell, das breite Zustimmung erlangen könnte: kein kommerziell beherrschter Markt, kein Zugang für Nichtkonsumierende usw. Heute werden diese Projekte verworfen und sogar strafrechtlich verfolgt.



Aber die Haltung spanischer Regionalbehörden hat sich inzwischen geändert: Nachdem kommerziell orientierte Organisationen aufgrund von Gesetzeslücken ins Cannabisgeschäft eingedrungen waren, rückte die Regulierung der CSC wieder ins Interesse der Politik. Nicht zuletzt geht es auch darum, das Modell der CSC grundsätzlich auf seine Vor- und Nachteile hin zu untersuchen.

In den kommenden Monaten werden wir in der Lage sein, die Entwicklung in den amerikanischen Bundesstaaten differenzierter zu beurteilen. Ebenso wird sich zeigen, ob die Umsetzung der Cannabisregulierung in Uruguay gelungen ist. Auch für das niederländische *back door problem* erwarten wir neue Lösungsansätze. Katalonien und das Baskenland werden weitere Fortschritte bei der Regulierung der CSC machen. In Belgien werden Gerichtsentscheide erwartet, die einen positiven oder negativen Einfluss auf die Entwicklung von Cannabisclubs haben werden. Die Debatte über die Regulierung von Cannabis wird in naher Zukunft auch andere Länder beschäftigen. In der Schweiz werden sich wahrscheinlich noch weitere Städte den Regulierungsbestrebungen anschliessen. Bei der praktischen Umsetzung der Projekte muss womöglich noch bis nach den eidgenössischen Wahlen im kommenden Jahr gewartet werden. Bis dahin werden wir Sie mit einer aktualisierten Version dieses Berichts über die neusten Entwicklungen auf dem Laufenden halten.

## 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 17. November 2014: <http://www.tni.org/files/download/briefing9.pdf>
- Bewley-Taylor, D., Blickman, T. & Jelsma, M. (2014). *The rise and decline of cannabis prohibition: The history of cannabis in the drug control system and options for reform*. Amsterdam: Transnational Institute & Swansea: Global Drug Policy Observatory. Konsultiert am 17. November 2014: [http://www.swansea.ac.uk/media/TNI-GDPO\\_Rise-and-Divine\\_web.pdf](http://www.swansea.ac.uk/media/TNI-GDPO_Rise-and-Divine_web.pdf)
- Blachly, P. H. (1976). Effects of decriminalization of marijuana in Oregon. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 282, 405-415.
- Bücheli, A. (2014) *Schadensminderung und Cannabis: ist Safer Use möglich?* Suchtmagazin (2/2014)
- Burns, RM., Caulkins, JP., Everingham, SS. & Kilmer, B. (2013) *Statistics on cannabis users skew perceptions of cannabis use*. *Frontiers in Psychiatry*. Vol.4, article 138
- Caulkins, JP., Hawken, A., Kilmer, B. & Kleiman, M. (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 17. November 2014: <http://www.swansea.ac.uk/media/Leg%20Reg%20Cannabis%20digital%20new-1.pdf>
- Decorte, T. (2014) *Cannabis social clubs in Belgium: Organizational strengths and weaknesses, and threats to the model*, *International Journal of Drug Policy*; Konsultiert am 17. November 2014: <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugpo.2014.07.016>
- EMCDDA. (2013a). *European Drug Report 2013*. Lisbon: EMCDDA. Konsultiert am 17. November 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 17. November 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 17. November 2014: [http://www.grea.ch/sites/default/files/securete\\_21.pdf](http://www.grea.ch/sites/default/files/securete_21.pdf)
- Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève. (2014). *Addendum 1 au rapport "Pour plus de sécurité dans la ville. Le Cannabis Social Club: un modèle efficace de réglementation de l'accès au Cannabis" du Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève*. Genève. Konsultiert am 17. November 2014: [http://www.grea.ch/sites/default/files/addenda\\_1.pdf](http://www.grea.ch/sites/default/files/addenda_1.pdf)
- Goumaz, C., Cau, J. & Boers, B. (2014) *Le "cannabis médical club", un modèle d'accès au cannabis thérapeutique? Evaluation de l'association "Alternative verte" à Genève*. Dépendances No 53. Lausanne: Addiction Suisse et GREA
- Hall, W. (2014) *What has research over the past two decades revealed about the adverse health effects of recreational cannabis use*. *Addiction*: doi:10.1111/add.12703
- Hansjakob, T. (2013). Übersicht über Regulierungsmodelle für psychoaktive Substanzen: Kommentar der EKDF zum Papier der drei Kommissionen. Bern: EKDF. Konsultiert am 17. November 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 17. November 2014: [http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/druguse\\_in\\_americas\\_2011\\_en.pdf](http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/druguse_in_americas_2011_en.pdf)
- Kilmer, B., Kruthof, K., Pardal, M., Caulkins, J. P., & Rubin, J. (2013). *Multinational overview of cannabis production regimes*. Cambridge: Rand Europe. Konsultiert am 17. November 2014: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR500/RR510/RAND\\_RR510.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR510/RAND_RR510.pdf)
- Kilmer, B., Caulkins, JP., Midgette, G., Dahlkemper, L., MacCoun, RJ. & Liccardo Pacula, R. (2013/2). *Before the Grand Opening: Measuring Washington State's Marijuana Market in the Last Year Before Legalized Commercial Sales*. Santa Monica: RAND Konsultiert am 17.11. 2014: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR400/RR466/RAND\\_RR466.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR400/RR466/RAND_RR466.pdf)
- Kilmer, B. (2014) *Policy designs for cannabis legalization: Starting with the eight Ps*. *The American Journal of Drug and Alcohol Abuse*. DOI: 10.3109/00952990.2014.894047

- Kleiman, M & Ziskind, J.(2014) *Lawful access to cannabis: Gains, losses and design criteria* in LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy. *Ending the drug wars*. London: LSE Ideas  
Konsultiert am 17. November 2014: <http://www.lse.ac.uk/ideas/publications/reports/pdf/lse-ideas-drugs-report-final-web.pdf>
- Liccardo Pacula, R., Kilmer, B., Wagenaar, AC., Chaloupka, FJ. & Caulkins, JP. (2014) *Developing Public Health Regulations for Marijuana: Lessons From Alcohol and Tobacco*. American Journal of Public Health. Konsultiert am 17. November 2014:  
[http://www.dhcs.ca.gov/provgovpart/Documents/AJPH\\_Framing\\_Health\\_Matters2014-4-17.pdf](http://www.dhcs.ca.gov/provgovpart/Documents/AJPH_Framing_Health_Matters2014-4-17.pdf)
- Light, MK., Orens, A., Lewandowski, B. & Pickton, T. (2014). *Market size and demand for Marijuana in Colorado*. Denver: Colorado Department of Revenue. Konsultiert am 17. November 2014:  
<http://tinyurl.com/p66jq3t>
- Marmet, S., Notari, L., & Gmel, G. (2013). *Suchtmonitoring Schweiz – Themeheft zum problematischen Cannabisgebrauch in der Schweiz im Jahr 2012*. Lausanne: Sucht Schweiz. Konsultiert am 17. November 2014:  
[http://www.suchtmonitoring.ch/docs/library/marmet\\_hjma9ezgm5vl.pdf](http://www.suchtmonitoring.ch/docs/library/marmet_hjma9ezgm5vl.pdf)
- NAS-CPA Nationale Arbeitsgemeinschaft Drogen (2014). *Marktregulierung in der Drogenpolitik*. Zofingen: NAS-CPA Konsultiert am 17. November 2014:  
[http://www.arud.ch/tl\\_files/arud/rechte\\_spalte/infomaterial/publikationen/2014-04-08\\_NAS-CPA\\_Grundposition\\_Marktregulierung.pdf](http://www.arud.ch/tl_files/arud/rechte_spalte/infomaterial/publikationen/2014-04-08_NAS-CPA_Grundposition_Marktregulierung.pdf)
- Pardo, B. (2014) *Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington and Uruguay*. International Journal of Drug Policy, 25 (2014), 727-735
- Rolles, S. (2009). *After the War on Drugs: Blueprint for Regulation*. [Bristol]: Transform Drug Policy Foundation. Konsultiert am 17. November 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 17. November 2014:  
<http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/how-regulate-cannabis-practical-guide>
- Rolles, S. (2014) *Cannabis policy in the Netherlands: Moving forwards and not backwards*. Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Konsultiert am 17. November 2014:  
<http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/cannabis-policy-netherlands-moving-forwards-not-backwards>



Stöver, H., & Plenert, M. (2013). *Entkriminalisierung und Regulierung: Evidenzbasierte Modelle für einen alternativen Umgang mit Drogenhandel und –konsum*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Konsultiert am 17. November 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 17. November 2014: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/200702282203568348.pdf>

Trautmann, F., Kilmer, B & Turnbull, P. Eds (2013). *Further insights into aspects of the EU illicit drugs market*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Konsultiert am 17. November 2014: [http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/files/eu\\_market\\_full.pdf](http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/files/eu_market_full.pdf)

Van Laar, M., & van Ooyen-Houben, M. (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht: Trimbos-instituut. Konsultiert am 17. November 2014: <http://www.trimbos.nl/~media/Files/Gratis%20downloads/AF0884%20Evaluatie%20van%20het%20Nederlands%20drugsbeleid.ashx>