

Whitepaper zur Evaluation der Einführung der regulierten Cannabisvergabe an Erwachsene zu Genusszwecken in Deutschland

Whitepaper zur Evaluation der Einführung der regulierten Cannabisvergabe an Erwachsene zu Genusszwecken in Deutschland

In ihrem Koalitionsvertrag haben SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP Ende 2021 vereinbart, in der laufenden Legislaturperiode das Verbot von Cannabis durch eine kontrollierte Abgabe an Erwachsene zu Genusszwecken zu ersetzen. Damit trägt die so genannte Ampel-Koalition der alltäglichen Erfahrung, aber auch der wissenschaftlichen Evidenz Rechnung, dass das Cannabisverbot den Konsum dieser Substanz nicht nachhaltig verhindern kann. Im Gegenteil ist anzunehmen, dass das Verbot für viele Konsumierende drastische negative Auswirkungen sowohl in physischer und psychischer als auch in sozialer und biographischer Hinsicht mit sich bringt.

Vor diesem Hintergrund haben in den vergangenen Jahren zahlreiche Länder einen rechtlichen Wechsel von der Prohibition zu legaler Regulierung oder zumindest weitgehender Entkriminalisierung vollzogen. Die in diesen Ländern gemachten Erfahrungen mit der Ersetzung des Verbotes durch eine reguliert-kontrollierte Abgabe von Cannabisprodukten sind vielfältig und von der Tendenz her ermutigend und legitimieren entsprechende Veränderungen auch mit Blick auf die Drogenpolitik der Bundesrepublik Deutschland.

Allerdings muss eine solche grundlegende rechtliche Änderung wissenschaftlich interdisziplinär begleitet und evaluiert werden. Denn einerseits sind die gesellschaftlichen, rechtlichen, ökonomischen und sozialen Gegebenheiten in anderen Ländern nicht umstandslos auf die deutschen Verhältnisse übertragbar. Andererseits werden sich mit der Umsetzung der politisch angekündigten, rechtlichen Veränderung der Cannabispolitik die drogenpolitischen und damit auch die gesellschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen in Deutschland grundlegend verändern. Außerdem ist es wichtig, mögliche Fehlentwicklungen, nicht-intendierte Folgen und allgemeine Risiken zu erkennen.

Eine solche begleitende Evaluation der Einführung einer reguliert-kontrollierten Abgabe von Cannabis zu Genusszwecken ist Teil des Koalitionsvertrages und des entsprechenden Eckpunkte-papiers der Bundesregierung und soll nach vier Jahren erfolgen. Auch wenn das Vorhaben nicht wie geplant umgesetzt werden kann, sondern z.B. in Form eines umfassenden Modellprojektes erfolgen sollte, ist eine fundierte Evaluation unerlässlich. Dabei erscheinen uns zwei Aspekte zentral:

Erstens müssen regelmäßige Datenerhebungen bereits deutlich vor der Einführung der Regulierung, also im Vorfeld der rechtlichen Änderung beginnen: Nur durch einen solch frühen Beginn der Erhebungen ist es möglich, valide Aussagen über die durch die Regulierung der Cannabisabgabe bewirkten Veränderungen zu machen und deren Auswirkungen auf Gesellschaft und individuelle Gesundheit zu untersuchen. Die so generierten Daten stellen einerseits die Grundlage für spätere Nachjustierungen des Gesetzes dar (z.B. um Überregulierungen abzubauen oder Fehlentwicklungen zu erkennen), andererseits liefern sie eine wissenschaftliche Grundlage, um Auswirkungen einer veränderten Cannabispolitik auf gesellschaftlicher und individueller Ebene einzuschätzen. Dazu ist es zwingend erforderlich, bereits jetzt möglichst um-

fassend finanzielle Mittel aus allen relevanten Ressorts zur Verfügung zu stellen, damit ‚Baseline‘-Erhebungen der zu untersuchenden Aspekte mit genügend Vorlauf geplant und durchgeführt werden können.

Zweitens sollten im Rahmen einer solchen Evaluation mehrere Forschende aus unterschiedlichen institutionellen und disziplinären Bereichen beteiligt sein. Um hierbei die erwünschte wissenschaftliche Evidenz zu generieren, erscheint es gleichermaßen notwendig wie zielführend, dass unterschiedliche Forschungsdesigns verwendet werden. Deshalb sollten neben einem grundsätzlich interdisziplinären Zugang vor allem auch unterschiedliche quantitative und qualitative Untersuchungsmethoden zum Einsatz kommen, um ein möglichst breites und vielfältiges Spektrum an Daten zu erheben.

Im Folgenden sind die aus unserer Sicht zentralen Forschungsfelder aufgelistet, die im Rahmen einer entsprechenden Evaluation des Übergangs vom Verbot zur regulierten Abgabe von Cannabis untersucht werden sollten. Sämtliche Aspekte sind mithin sowohl vor als auch nach der Legalisierung zu untersuchen.

Cannabiskonsum bei Erwachsenen vor und nach der Einführung einer regulierten Abgabe

- Wie entwickelt sich der Cannabiskonsum unter Erwachsenen, insbesondere regelmäßige und intensive Konsummuster (in unterschiedlichen Altersgruppen sowie differenziert nach Geschlecht)?
- Welche Wissensbestände zu Cannabiskonsum existieren? Welche Konsumregeln und Vorsichtsmaßnahmen beim Konsum werden benannt? Welche sind die bevorzugt konsumierten Cannabisprodukte, welche die entsprechenden Konsumformen (rauchen, verdampfen, essen)?
- Gibt es Personen, die nach der rechtlichen Änderung von medizinischem Cannabis (aus der Apotheke) zum Genussmittelmarkt wechseln? Wenn ja, warum?
- Wie entwickelt sich parallel zum Cannabisgebrauch der Konsum von Alkohol, anderen illegalisierten Drogen und Schmerzmitteln? Wie entwickeln sich entsprechende Verschreibungen?
- Über welche Quellen decken die Konsumierenden ihren Bedarf vor und nach der Legalisierung?

Veränderungen des (illegalen) Marktes für Cannabis

- Wie verändern sich der illegale Markt für Cannabis und die Aktivitäten der (ehemaligen) Schwarzmarkt-Händler:innen? Von wem wird der Schwarzmarkt nach der Regulierung gegebenenfalls weiterhin konsultiert und aus welchen Gründen?
- Gibt es Marktnischen, die durch illegalen Handel bedient werden? Welche Gründe existieren gegebenenfalls bei Personengruppen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Milieus, das legale Angebot zu meiden?
- Wie verändern sich die Preise auf dem Schwarzmarkt? Wie unterscheiden sich diese ggf. nach bestimmten Produktarten oder Wirkstoffgehalten?

- Wie beurteilen (ehemals) illegal Dealende die regulierte Abgabe? Haben diese Personen Ambitionen, in die legale Cannabis-Ökonomie zu wechseln? Unter welchen (rechtlichen, ökonomischen etc.) Bedingungen ziehen sie dies in Erwägung?
- Ähnliche Fragen stellen sich auch für jene Personen, die Cannabis zu Eigenbedarf anbauen bzw. angebaut haben: Inwiefern erfolgt hier ein Übergang in legalen Eigenanbau oder Cannabis Social Clubs?

Finanzielle und soziale Kosten der Prohibition

- Wie stellen sich die bisherigen gesellschaftlichen Kosten für Strafverfolgung und Strafvollstreckung im Bereich von Cannabis dar? Welche Änderungen sind nach Einführung der regulierten Abgabe erkennbar?
- Wie viele Straftaten wurden vor der rechtlichen Änderung hinsichtlich Anbau und Handel mit Cannabis registriert? Wie viele Personen wurden wegen Cannabis verurteilt? Wie verändern sich diese Zahlen nach Einführung der Regulierung?
- Wie beeinflusst das Cannabisverbot das Vertrauen von Konsumierenden in die Politik, die Ordnungsbehörden und den Staat? Inwiefern wirkt sich dies ggf. auf Hilfeersuchen bei Straftaten, Notfällen etc. aus? Verändern sich entsprechende Einstellungen mit der Einführung einer regulierten Cannabis-Abgabe?
- Welche Auswirkungen mit Blick auf Beruf/Karriere, Schule, Familie, Straßenverkehr etc. erleben Konsumierende vor Einführung der regulierten Abgabe? Wie verändert sich dies mit der rechtlichen Änderung?
- Gibt es unter der derzeitigen Rechtslage weitere Formen von Stigmatisierung oder Auswirkungen auf die psychische Gesundheit? Wie verändern sich diese Problemlagen mit der Einführung der Regulierung?

Jugendschutz und Prävention

- Wie entwickelt sich der Cannabiskonsum Jugendlicher, insbesondere mit Blick auf regelmäßige Konsummuster? Hat die Regulierung einen Einfluss auf den Konsum Jugendlicher?
- Wie versorgen sich Jugendliche unter den gegenwärtigen Bedingungen mit Cannabis und wie verändert sich dies mit Einführung der Regulierung? Welche Rolle spielt ggf. weiterhin der illegale, welche Rolle der legale Markt?
- Wie verändern sich die Risikoeinschätzungen zu Cannabis und anderen Substanzen unter Jugendlichen? Inwiefern hat die Einführung der regulierten Abgabe von Cannabis einen Einfluss auf Einstellungen gegenüber anderen Drogen?
- Wie bewerten Jugendliche gegebenenfalls fortbestehende oder neu eingeführte pädagogische Maßnahmen oder rechtliche Sanktionen?
- Wie werden unterschiedliche Präventionsbotschaften insbesondere von vulnerablen Jugendlichen vor und nach Einführung der regulierten Abgabe rezipiert? Wie entwickelt sich Prävention unter den veränderten rechtlichen Bedingungen? Wie können konsumierende und nicht-konsumierende Jugendliche für Prävention, Frühintervention und Intervention erreicht werden? Inwiefern werden Jugendliche partizipativ an der Konzeption und Entwicklung von Präventionsbotschaften beteiligt?

- Wie verändert sich die Konsumkultur hinsichtlich Cannabis? Wie gestalten sich z.B. typische Erstkonsumsituationen, der Sprachgebrauch und die soziale Kontrolle in einem legalen Umfeld? Welche Botschaften für Prävention und Harm-Reduction können daraus abgeleitet werden?

Gesundheitsversorgung, Verbraucherschutz und Gesundheitsförderung

- Wie entwickeln sich die cannabisbezogenen Behandlungszahlen in der ambulanten und stationären Suchthilfe?
- Wie stellt sich die Situation psychischer Erkrankungen vor und nach Einführung der regulierten Abgabe dar? Wie entwickeln sich cannabisbezogene Notfallaufnahmen (Intoxikationen etc.) und in welchen Situationen entstehen diese vorwiegend?
- Wie werden die Gestaltung von Verpackungen und andere Produktinformationen im Sinne des Verbraucherschutzes von Konsumierenden bewertet? Wie wird die Expertise der Verkaufenden wahrgenommen? Wie gut fühlen sich die Konsumierenden beraten?
- Welche Beimengungen bzw. Verunreinigungen weisen Cannabisprodukte unter unterschiedlichen rechtlichen Bedingungen auf? Wie werden diejenigen Konsumierenden vor Verunreinigungen geschützt, die Cannabis weiterhin auf dem Schwarzmarkt erwerben oder denen der legale Erwerb weiterhin verboten ist (v.a. Jugendliche)?
- Wie gelingt es Cannabiskonsumierenden, ihren Konsum risikoarm zu gestalten? Welche rechtlichen, ökonomischen, kulturellen und sozialen Rahmenbedingungen unterstützen einen risikoarmen Cannabisgebrauch? Wie werden gesundheitsförderlichen Botschaften zu einem risikoarmen Konsum rezipiert?

Straßenverkehr

- Wie stellen sich Fahrgewohnheiten bei Cannabis-Konsumierenden unter unterschiedlichen rechtlichen Bedingungen dar? Hat die Rechtslage überhaupt einen Einfluss darauf (bislang ist unklar, ob sich auch das Straßenverkehrsrecht ändern wird)?
- Verändert sich mit der regulierten Cannabisabgabe die Zahl der cannabisbezogenen Unfälle im Straßenverkehr?
- Wie entwickeln sich nach der Einführung der Regulierung Anzahl und Art der Kontrollen im Straßenverkehr? Wie gestaltet sich die Interaktion von Kontrollierten und Strafverfolgungsbehörden (aus beiden Perspektiven)?
- Welche Ansichten existieren bei den Konsumierenden und in der Bevölkerung über den Zusammenhang von Cannabiskonsum und Autofahren (vor und nach der Regulierung)?

Ökologische Dimensionen

- Unter welchen Bedingungen wird legales Cannabis angebaut, insbesondere im Hinblick auf Klimaneutralität? Welche Herausforderungen ergeben sich mit Blick auf Energie- und Wasserversorgung, Abwasser und Entsorgung?
- Wie wird unter den Bedingungen des (strafbewehrten) Cannabisverbotes mit Düngemitteln, Entsorgung und Stromversorgung umgegangen? Wie verändert sich dieser Umgang unter legalen Bedingungen?

- Werden anfallende Pflanzenabfälle genutzt, etwa als Dämmmaterial, zur Papiergewinnung oder als Grundstoff zur Biogasgewinnung?

Meinungen und Akzeptanz in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen

- Wie entwickelt sich die generelle soziale Akzeptanz des Freizeitkonsums von Cannabis in der Bevölkerung unter sich ändernden rechtlichen Bedingungen (z.B. Einschätzungen zu Beeinträchtigungen durch Cannabisgebrauch)?
- Wie entwickelt sich die Akzeptanz eines in der Freizeit praktizierten Cannabiskonsums in unterschiedlichen Lebensbereichen, etwa bei Arbeitgebern, in Schulen oder sozialen Einrichtungen? Werden hier gegebenenfalls weiterhin Konsumkontrollen (mittels Drogentests) durchgeführt und welche Konsequenzen hat dies für die Konsumierenden?

Sozioökonomische Dimensionen, fiskalische Effekte und Arbeitsmarkteffekte

- Wie entwickeln sich die Steuereinnahmen durch die Legalisierung insgesamt? Wie sind die gesundheitspolitischen Lenkungseffekte der Cannabissteuer zu bewerten? Inwiefern trägt die Steuerpolitik z.B. dazu bei, den Schwarzmarkt zu minimieren?
- Wie viele Arbeitsplätze werden im erweiterten Cannabismarkt (z.B. Lieferketten, Logistik, Wirkstofftests) insgesamt geschaffen? Wie sind diese Stellen zwischen Niedriglohnsektor, Dienstleistungsprofilen und Expert:innen aufgeteilt? Gibt es eine erhöhte Nachfrage nach bestimmten Qualifikationsprofilen?
- Welchen Einfluss hat die Cannabisindustrie auf andere Bereiche der Genussmittelindustrie, die medizinische Cannabisproduktion und Landwirtschaft? Finden z.B. Umnutzungen von ggf. brachliegenden Flächen und Infrastrukturen statt? Wie ist das Verhältnis von Neugründungen/Start-ups zu Produktionsanpassungen in etablierten Betrieben?
- Wie sind die fiskalischen und ökonomischen Effekte im lokalen, regionalen und Bundesländer-Vergleich zu bewerten?

Prof. Dr. Henning Schmidt-Semisch

Universität Bremen, Institut für Public Health und Pflegeforschung,
Abt. Gesundheit & Gesellschaft

Dr. phil. Bernd Werse

Goethe-Universität Frankfurt, Institut für Sozialpädagogik und Erwachsenenbildung,
Centre for Drug Research

Prof. Dr. jur. Dr. h.c. Kai Ambos

Universität Göttingen, Institut für Kriminalwissenschaften,
Abteilung für ausländisches und internationales Strafrecht

Prof. Dr. rer. nat. Volker Auwärter

Universitätsklinikum Freiburg, Institut für Rechtsmedizin, Forensische Toxikologie

Prof. Dr. Rafael Behr

Hochschule in der Akademie der Polizei Hamburg, Professur für Polizeiwissenschaften

Prof. Dr. Justus Haucap

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Direktor des Düsseldorf Institute for
Competition Economics, DICE

PD Dr. rer. nat. Eva Hoch

LMU Klinikum, Klinik und Poliklinik für Psychiatrie und Psychotherapie,
Institut für Therapieforschung München

Dr. Jens Kalke

Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung, ISD, Hamburg

Prof. Dr. Anke Stallwitz

Evangelische Hochschule Freiburg, Soziale Arbeit/Sozialpsychologie

Prof. Dr. Heino Stöver

Frankfurt University of Applied Sciences, Institut für Suchtforschung

Koordinierend: Dr. phil. Christian Peters

Universität Bremen, Politikwissenschaft