

Reform der Cannabispolitik in Europa Eher Bottom-up als Top-down

Tom Blickman¹

Mit der Regulierung der Cannabismärkte für Freizeitkonsumenten in Uruguay und den US-Bundesstaaten Colorado und Washington im Jahr 2013 und der Annahme von Initiativen zur Regulierung des Cannabiskonsums in den Bundesstaaten Oregon und Alaska im November 2014 beginnt sich ein Durchbruch in der konventionellen Cannabispolitik abzuzeichnen. Die aktuelle politische Entwicklung in Richtung einer gesetzlichen Regulierung des Cannabismarktes wird in zunehmenden Maße als Erfolg versprechendes Modell für den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Menschen betrachtet und hat die drogenpolitische Landschaft sowie die Ausgangsbedingungen für die Debatte verändert. Dem Prohibitionsmodell ist es nicht gelungen, den Markt nachweislich und anhaltend zu reduzieren, während es die Ressourcen der Strafjustizsysteme stark belastet, tief greifende negative Auswirkungen auf die Gesellschaft und das öffentliche Gesundheitswesen hat und kriminelle Märkte hervorbringt, die zu organisiertem Verbrechen, Gewalt und Korruption führen.

Während die Reform der Cannabispolitik in Amerika Fahrt aufnimmt, scheint Europa hinterherzuhinken. Genauer gesagt, die europäischen Staaten auf nationaler Regierungsebene, wo die Leugnung der Veränderungen in der politischen Landschaft und die Trägheit bei der Reaktion auf Forderungen nach einem Wandel noch immer vorherrschen. Auf lokaler Ebene hingegen führt die Ernüchterung hinsichtlich der aktuellen Cannabispolitik zur Entstehung neuer Ideen. In verschiedenen europäischen Ländern prüfen lokale und regionale Behörden eine Regulierung, entweder unter dem Druck von Basisbewegungen – vor allem den *Cannabis Social Clubs* (CSC) – oder wegen der Verstrickung krimineller Gruppen und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Das vorliegende Briefing bietet eine Übersicht über die aktuellen Entwicklungen in Europa. In den Niederlanden wollen Gemeinden die gegenwärtig nicht erlaubte Belieferung von Coffeeshops regulieren. In Kopenhagen sowie

Schwerpunkte

- Während die Reform der Cannabispolitik in Amerika in Schwung kommt, leugnen nationale Regierungen in Europa die Veränderungen in der politischen Landschaft und reagieren träge auf die Forderungen lokaler Behörden nach einer Neuausrichtung.
- Die lokalen Behörden sind mit einer Reihe von Problemen konfrontiert, die letztlich nicht ohne irgendeine Form von regulierter und transparenter Versorgungskette für Cannabis für den Freizeitkonsum gelöst werden können.
- Deshalb treten lokale und regionale Behörden sowie Basisbewegungen – aus dem Umfeld der europäischen Cannabis-Social-Club-Bewegung – im zunehmenden Maße für einen Politikwandel ein, und es wurden verschiedene Initiativen ins Leben gerufen.
- Europäische Städte und Regionen, die für eine Reform sind, sollten dem Beispiel ihrer Vorgänger folgen, die das Netzwerk *European Cities on Drug Policy* (ECDP) gründeten, sich für eine pragmatischere, weniger prohibitionistische Drogenpolitik einsetzten und eine Reihe innovativer Maßnahmen zur Schadensreduzierung auf den Weg brachten.
- Ein solches Netzwerk bietet Gelegenheiten zum Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken, für die Mittelbeschaffung und für die gemeinsame Nutzung der für den Politikwandel benötigten personellen und finanziellen Mittel.
- Während das ECDP-Netzwerk nach dem Erreichen seiner Ziele inzwischen aufgelöst wurde, ist die Zeit für ein ECDP 2.0 gekommen, das sich für die Regulierung des Cannabismarktes für den Freizeitkonsum in Europa einsetzt.
- So wie bei der Schadensreduzierung geschehen, wird der von der lokalen Ebene ausgehende Druck für eine Cannabisreform früher oder später zu Gesetzesänderungen auf nationaler Ebene führen, und der politische Rahmen der EU sowie letztlich auch die UN-Konventionen müssen dem politischen Trend hin zur gesetzlichen Regulierung Rechnung tragen.

in Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg und Köln setzen sich lokale Behörden für die Einrichtung coffeeshop-ähnlicher Abgabestellen mit regulierter Versorgung ein. In Spanien und in der Schweiz wollen regionale und lokale Behörden Cannabis Social Clubs erlauben, während die Kampagnen für CSCs in Belgien, Portugal, Frankreich und dem Vereinigten Königreich Fahrt aufnehmen.

Die Europäische Union (EU) verfügt nicht über die Kompetenzen, eine Reform der Cannabispolitik einzuleiten, da diese bei den Mitgliedsstaaten liegen.² Allerdings baut die europäische Gesetzgebung auf den drei UN-Drogenkonventionen auf, die die Nutzung von Cannabis auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke beschränken, und verpflichtet die Mitgliedsstaaten, den Freizeitkonsum von Cannabis als straf- oder verwaltungsrechtlich zu ahndendes Vergehen zu betrachten. Zwar ist keine komplette Kriminalisierung des Freizeitkonsums gefordert und die Verpflichtungen unterliegen den verfassungsrechtlichen Beschränkungen des jeweiligen Landes, aber wenn es um den Anbau, die Produktion, den Vertrieb, den Im- oder Export, den Besitz oder jegliche andere Handlung im Zusammenhang mit dem Zweck des Freizeitkonsums geht, sind die Möglichkeiten – abgesehen vom Verzicht auf die Verfolgung von Verstößen – sehr limitiert. Darüber hinaus haben sich die EU-Mitgliedsstaaten darauf verständigt, zusammenzuarbeiten und die am besten geeigneten Maßnahmen gegen den Anbau von Cannabis für den Freizeitkonsum zu treffen, einschließlich der Verpflichtung, diese Aktivität zu verbieten.³

Es ist extrem schwierig, die aktuelle rechtliche und politische Zwangsjacke in Europa mit der Forderung lokaler Behörden nach einer wirksamen Regulierung der Bereitstellung von Cannabis für den Freizeitkonsum als Alternative zu den negativen Konsequenzen der gegenwärtigen restriktiven Vereinbarungen in Einklang zu bringen. Es würde bedeuten, dass die europäischen Staaten gegen UN-Konventionen verstoßen müssten, so wie es Uruguay und die US-Bundesregierung getan haben. Dies ist zwar nicht unmöglich, bedarf aber eines entsprechenden politischen Willens. Wie in den USA gibt es auch in Europa bereits unterschiedliche Politiken hinsichtlich des persönlichen Gebrauchs und des Besitzes für den persönlichen Konsum, die von der De-jure-Entkriminalisierung in Portugal und der Tschechischen Republik über die De-facto-Entkriminalisierung in Ländern wie den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, der Schweiz, Deutschland und Spanien bis hin zum totalen Verbot in Schweden reicht. Die Frage ist, warum dies nicht auch auf die Regulierung

von Anbaupraktiken ausgeweitet werden könnte. Wenn dies in einem Bundesstaat wie den USA möglich ist, warum sollte es dann nicht auch in der Europäischen Union möglich sein?

Die EU-Mitgliedsstaaten sind auch an die EU-Drogenstrategie 2013–2020 und den damit zusammenhängenden EU-Drogenaktionsplans 2013–2016 gebunden, die keinerlei Veränderung in Bezug auf Cannabis vorsehen.⁴ Dennoch ist die Tür zu einer Reform nicht vollständig geschlossen, da es einigen Spielraum für die „Förderung eines aktiven politischen Diskurses und einer Analyse der Entwicklungen und Herausforderungen im Drogenbereich auf EU-Ebene und auf internationaler Ebene“ gibt.⁵ Eine der Initiativen war die Bestellung eines Berichts, der den Drogenmarkt betrachten sollte, „als handele es sich um einen legalen Markt“. Das Ergebnis war der *Bericht über die weltweiten illegalen Drogenmärkte*, der 2009 als Beitrag zur UNGASS-10-Jahres-Überprüfung durch die UN-Suchtstoffkommission veröffentlicht wurde.⁶

In dem Bericht wurde festgestellt: „Die Durchsetzung von Verboten im Zusammenhang mit Drogen hatte gravierende unerwünschte Folgen. Viele davon waren vorhersehbar (...)“ und kommt zu dem Schluss: „Die wichtigste Herausforderung in den kommenden zehn Jahren wird es sein, einen konstruktiven Weg zu finden, auf diese Lektionen aufzubauen, so dass die positiven Wirkungen dieser Interventionen der Politik gesteigert und die negativen abgewendet werden.“ In Anbetracht dessen, dass lokale Behörden und gut organisierte Basisbewegungen verschiedene Regulierungsvorschläge und Richtlinien für gute Praktiken für den kollektiven Cannabisanbau vorgelegt haben, könnte dies die Prüfung einer Regulierung der Cannabismärkte umfassen.

Während die Cannabispolitik in Europa im Vergleich mit anderen Teilen der Welt als relativ liberal gilt, nimmt die Zahl der Cannabisdelikte zu. Im Europäischen Drogenbericht 2014 heißt es:

„Seit ungefähr dem Jahr 2000 wurde in zahlreichen Ländern das Strafmaß für einfache Konsum- oder Besitzvergehen herabgesetzt. Grundsätzlich konzentrieren sich die in Europa geführten Diskussionen über die Eindämmung des Cannabiskonsums vor allem auf Maßnahmen gegen den Drogennachschub und -schmuggel und nicht so sehr auf den Drogenkonsum. Demgegenüber ist allerdings die Gesamtzahl der Delikte im Zusammenhang mit Besitz und Konsum

von Cannabis seit ungefähr einem Jahrzehnt beständig weiter gestiegen.“⁷

Dem Bericht zufolge belief sich die Gesamtzahl der gemeldeten Drogendelikte in Europa 2012 schätzungsweise auf mehr als eine Million, also 17 Prozent mehr als 2006. Bei mehr als drei Vierteln dieser Delikte spielte Cannabis eine Rolle. Selbst in den Niederlanden, die, was Cannabis betrifft, oft als das liberalste Land betrachtet werden, gibt es eine erhebliche Anzahl von Delikten im Zusammenhang mit Besitz von Cannabis. 2012 gab es 4594 erfasste Verstöße, von denen 71 Prozent den Besitz von fünf Gramm Cannabis – die Mengenschwelle für den Erwerb von Cannabis in Coffeeshops – oder weniger betrafen.⁸ Das entspricht durchschnittlich neun Delikten pro Tag. Allerdings ist das Risiko, erwischt zu werden, in den Niederlanden relativ gering, und die Entdeckung eines Besitzdelikts ist in der Regel nicht das Ergebnis einer gezielten Kontrolle.

Rückwärts gehen, um voranzukommen?

Die Nachsichtigkeit in Bezug auf Cannabis in traditionell toleranten europäischen Ländern wie den Niederlanden oder Dänemark hat im vergangenen Jahrzehnt nach der Wahl liberal-konservativer Regierungen abgenommen. An die Stelle des ursprünglichen Fokus auf die öffentliche Gesundheit dieser toleranten Politiken, durch die der Cannabismarkt vom Markt für harte Drogen – vor allem Heroin – getrennt werden sollte und die in den 1970er-Jahren schrittweise umgesetzt wurden, ist eine sicherheitsorientierte Ausrichtung getreten, deren Ziel es ist, die zunehmende Beteiligung krimineller Gruppen an der nicht regulierten Versorgung des Marktes und die durch den Cannabistourismus verursachten Belästigungen im öffentlichen Raum zu bekämpfen.

Niederlande

Die Probleme mit dem niederländischen Coffeeshop-Modell wurzeln im Paradox, dass der Verkauf und Besitz geringfügiger Mengen *durch die Vordertür* nicht verfolgt werden, während die Versorgung *durch die Hintertür* (Anbau und Handel) noch immer komplett kriminalisiert wird. Der Widerspruch war von Anfang an klar, als im Zuge der Änderung des Opiumgesetzes im Jahr 1976 eine Unterscheidung zwischen Drogen mit unakzeptablen Risiken (harte Drogen, wie Heroin) und Cannabisprodukten (weiche Drogen) festgelegt wurde. Einem Regierungsdokument zufolge war die Regierung im Laufe des Gesetzesänderungsverfahrens zunächst sogar bereit gewesen, Cannabis zu legalisieren:

„Der Gebrauch von Cannabisprodukten und ihr Besitz für den persönlichen Gebrauch sollten so bald wie möglich aus dem Strafrecht entfernt werden. Allerdings kann dieses noch nicht umgesetzt werden, da es mit unseren vertraglichen Verpflichtungen in Konflikt treten würde. Die Regierung wird in internationalen Konsultationen ausloten, ob Vereinbarungen wie das Einheits-Übereinkommen so geändert werden können, dass es Nationen frei steht, nach eigenem Ermessen gesonderte Regelungen für Cannabisprodukte einzuführen.“⁹

Sowohl der Justizminister, Dries van Agt, als auch die Gesundheitsministerin, Irene Vorrink, wollten über eine Entkriminalisierung von Cannabis hinausgehen: „Wir wollten Cannabis komplett legalisieren und alle anderen Drogen regulieren“, sagte Van Agt Jahre später. Internationaler Druck ließ die Regierung dann jedoch anders entscheiden.¹⁰

Um 1995 erwog eine neue niederländische Regierung erneut eine Regulierung der *Hintertür*.¹¹ Die erklärte Politik hätte es Gemeinden erlaubt, mit der Versorgung von Bona-fide-Coffeeshops mit lokal angebautem Cannabis zu experimentieren, wenn der Bürgermeister, der zuständige Staatsanwalt und der örtliche Polizeichef eine entsprechende Einigung erzielen und die Zustimmung der Generalstaatsanwaltschaft erhielten.¹² So wäre das im niederländischen Strafrecht auf den regulierten Verkauf in Coffeeshops angewandte Opportunitätsprinzip auf den Anbau und die Versorgung dieser Coffeeshops ausgeweitet worden.¹³ Die vorgeschlagenen Reformen wurden vom französischen Präsidenten Jacques Chirac im Keim erstickt, der im Bemühen, die tolerante niederländische Politik zu zügeln, auch die „Harmonisierung“ der EU-Drogenpolitik in Frage stellte.¹⁴ Als Ergebnis wurde danach auf die nationalen Drogenpolitiken in der Europäischen Union das Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners angewandt. Das bedeutet, dass reformgegnerische Länder in der Lage sind, Fortschritte in Richtung einer liberaleren Cannabispolitik im konsensorientierten politischen Prozess auf der Grundlage der restriktiven UN-Drogenkontrollübereinkommen, die in die europäischen Rechtsvorschriften aufgenommen worden sind, zu behindern.

Für die Niederlande als liberalstes Land in der vielfältigen Landschaft der EU-Cannabispolitik hat die angestrebte „Harmonisierung“ gravierende Auswirkungen gehabt. Die politischen Entscheidungsträger entwickelten eine abwartende Haltung: Jeder Fortschritt

würde von der Veränderungsbereitschaft im Ausland abhängen. In der Zwischenzeit sahen die Niederlande keine andere Möglichkeit, als mit ihrem unvollkommenen Coffeeshop-System „weiterzuwursteln“, den Status quo als Übergangsphase auf dem Weg zur Regulierung zu erhalten und auf internationaler Bühne weiterhin eine kompromissbereite Politik zu betreiben.¹⁵ Um die Franzosen zu besänftigen, wurden die Strafen für den organisierten illegalen Anbau im großen Maßstab erhöht und die Höchstverkaufsmenge in Coffeeshops von 30 Gramm auf 5 Gramm reduziert.

Der Widerwillen der niederländischen Regierung, sich für eine Reform der Cannabispolitik zu engagieren, wurde im Jahr 2000 erneut deutlich, als das niederländische Parlament mit knapper Mehrheit einen Antrag zur Regulierung der „Hintertür“ billigte und die Regierung die Umsetzung verweigerte. Andererseits gelang es aufeinander folgenden niederländischen Regierungen jedoch, sicherzustellen, dass der aus dem europäischen Harmonisierungsprozess resultierende Rahmenbeschluss des EU-Rates zur Bekämpfung des Drogenhandels von 2004 sie nicht zur Änderung der niederländischen Politik in Bezug auf Coffeeshops und den Besitz geringer Mengen von Drogen für den persönlichen Gebrauch verpflichtete. Aus dem Rahmenbeschluss ergibt sich lediglich ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, er greift jedoch nicht in die Strafverfolgungs- und Strafvollzugspolitik ein. Die in den Verträgen verankerten Prinzipien der Subsidiarität (nur auf EU-Ebene regulieren, was dort besser zu bewirken ist als auf nationaler Ebene) und Proportionalität (Vermeidung jeder überzogenen Vorgehensweise bezüglich eines bestimmten Problems) wurden respektiert.¹⁶

Der Rahmenbeschluss konzentrierte sich hauptsächlich auf die Harmonisierung von Rechtsinstrumenten gegen den Drogenhandel zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden und den Strafverfolgungsbehörden. Im Laufe der Jahre führte er in den Niederlanden mit einer Reihe neuer Instrumente im Opiumgesetz aber trotzdem zu strengeren gesetzgeberischen Maßnahmen, wie einer Verschärfung der Strafen für Cannabisdelikte auf der Versorgungsseite (kommerzieller Anbau oder Verkauf von Cannabis) oder die Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation. Insgesamt kam es zu einer Verschärfung der Politik, vor allem in Bezug auf die Versorgung mit Cannabis, und der Rahmenbeschluss bildete wohl auch die Grundlage für strengere Strafverfolgungsmaßnahmen durch eine Spezialeinheit gegen illegalen Anbau (*Taskforce Aanpak Georganiseerde Hennepteelt*). Die Europäische Kommission brachte spezifisch

ihre Besorgnis bezüglich des Problems der Versorgung von Coffeeshops durch kriminelle Netzwerke zum Ausdruck.¹⁷

In der niederländischen Bevölkerung hingegen gibt es zunehmende Unterstützung für ein System zur gesetzlichen Regulierung des Cannabismarktes. Eine Umfrage zeigte, dass 54 Prozent einer Regulierung der Cannabisversorgung zustimmen.¹⁸ Im Dezember 2013 ergab eine weitere Umfrage, dass 65 Prozent der Niederländer für eine Regulierung der Cannabisproduktion nach uruguayischem Vorbild wären.¹⁹ Sogar unter den Wählern der konservativ-liberalen Partei VVD, der Partei des derzeitigen Sicherheits- und Justizministers, Ivo Opstelten, unterstützt eine signifikante Mehrheit (65 Prozent) eine Regulierung. Würden die politischen Parteien die Ansichten ihrer Wähler in den Parlamentswahlen vom September 2012 ernst nehmen, dann gäbe es in der Zweiten Kammer des niederländischen Parlaments eine überwältigende Mehrheit von 129 von 150 Abgeordneten für eine Regulierung der Cannabisversorgung.

Trotzdem setzt die Regierung den Akzent auf weitere Einschränkungen. Während die landesweite Einführung des „Hanfausweises“ (*Wietpas*) gescheitert ist, gilt das Wohnsitzkriterium (Touristenverbot) weiter. In den südniederländischen Gemeinden, die die Einschränkungen umsetzten, wurde eine Zunahme des Straßenhandels beobachtet. Der Justizminister beharrt weiter auf der Aufrechterhaltung des Wohnsitzkriteriums, auch wenn die Maßnahme um eine vorläufige Opt-out-Klausel ergänzt worden ist, die es den Gemeinden erlaubt, zu entscheiden, ob sie die Regel durchsetzen wollen. Die meisten Gemeinden, abgesehen von einigen im Süden des Landes, tun dies nicht.²⁰ Wie eine Umfrage kürzlich ergab, beträgt der Anteil der Gemeinden, die das Wohnsitzkriterium nicht durchsetzen, 85 Prozent.²¹

Ein Bericht, in dem das Wohnsitz- und das Privatclubkriterium bewertet wurden, kam zu dem Schluss, dass „in den Gemeinden, in denen Coffeeshops für Nichtansässige verboten bleiben, die Drogentouristen auch größtenteils vom illegalen Cannabismarkt verschwinden.“²² Von der Regierung wird dies als Erfolg gefeiert, ignoriert werden dabei jedoch die beunruhigenden Auswirkungen des illegalen Cannabismarktes – zum Beispiel auf die Trennung der Märkte für Cannabis und für gefährlichere Drogen –, da Straßendealer häufig nicht nur Cannabis anbieten. Darüber hinaus gibt es ernst zu nehmende Hinweise, dass eine neue Gruppe sozial benachteiligter Straßendealer in schwerere Delikte eingeführt wird:

Die Angebotsverschiebung hat Konsequenzen für Jugendliche und junge Erwachsene in bestimmten Unterschichtvierteln gehabt, die vom lukrativen und blühenden Cannabisverkauf außerhalb der Coffeeshops angezogen wurden. Ältere Untersuchungen, [...] die sich mit den Drogenkurieren in Maastricht beschäftigten, zeigten, dass die Kuriere in den benachteiligten Stadtvierteln, in denen viele von ihnen aufwachsen, zu den älteren und bereits kriminellen Jugendlichen als Rollenmodelle aufblicken, da sie Geld haben und einen gewissen Status genießen.

Zu Mitte der 1990er-Jahre gab es rund 1500 Coffeeshops, von denen 2012 noch 617 in 103 der 415 Gemeinden übrig geblieben waren.²³ Da sich die Nachfrage nach Cannabis nicht verändert hat, sind die verbliebenen Coffeeshops größer geworden. Dadurch ergibt sich das Problem der massiven Überschreitung der tolerierten maximalen Vorratsmenge von 500 Gramm im Coffeeshop durch den täglichen Umsatz. Die Richter bringen in ihren Urteilen im zunehmenden Maß ihr Unbehagen über eine solche Politik zum Ausdruck, indem sie entweder auf Unzulässigkeit der Klage entscheiden oder Urteile ohne Strafe fällen. Im Juli 2014 wurde eine Klage von einem Berufungsgericht abgewiesen, weil die Coffeeshops mit der Polizei, dem Gemeinderat und der Steuerbehörde zusammengearbeitet hatten, die wussten und akzeptierten, dass die Vorräte der Coffeeshops viel umfangreicher waren als erlaubt.²⁴ Ein weiteres Berufungsgericht bestätigte das Urteil und erklärte die Klage für unzulässig. Die Anzahl der Fälle, in denen Delinquenten schuldig gesprochen, aber keine Strafen verhängt wurden, nahm von 15 im Jahr 2011 auf 25 im Jahr 2012 und 45 im Jahr 2013 zu.²⁵

Ein weiterer Schlag gegen die derzeitige Politik war das Urteil eines Groninger Gerichts vom Oktober 2014 in einem Prozess gegen zwei Cannabisanbauer, die offen agierten, dem Finanzamt ihr Einkommen angaben und ihre Stromrechnungen bezahlten. Das Gericht kritisierte die Regierungspolitik einer Kriminalisierung der Cannabisproduktion bei gleichzeitiger Erlaubnis des Verkaufs in Coffeeshops. In seinem Urteil befand das Gericht die Angeklagten für schuldig, sah jedoch von einer Bestrafung ab. „Da der Verkauf weicher Drogen in Coffeeshops toleriert wird, müssen sich diese Coffeeshops selbst versorgen und zur Befriedigung dieser Nachfrage muss angebaut werden“, befand das Gericht. „Das Gesetz gibt nicht vor, wie diese Versorgung stattfinden sollte.“²⁶ Das Urteil ist potenziell richtungsweisend und könnte die Hintertür der Coffeeshops öffnen; allerdings wird mit einer Berufung gerechnet.

In den Jahren 2013 und 2014 hat sich die Diskrepanz zwischen der restriktiven Regierungspolitik und dem Wunsch der Gemeinden, die Hintertür der Coffeeshops zu regulieren, vergrößert. Die Gemeinden sind besorgt über die gesundheitlichen Auswirkungen von unreguliertem Cannabis, die massive Umleitung polizeilicher Ressourcen zur Vernichtung illegaler Kulturen sowie den Anstieg krimineller Aktivitäten und haben Justizminister Opstelten aufgefordert, Pilotprojekte mit einer regulierten Versorgung von Coffeeshops zuzulassen. Obwohl zwei Drittel aller größeren Stadt- und Gemeinderäte die Regulierung des Cannabisanbaus unterstützen,²⁷ lehnte Minister Opstelten im Dezember 2013 alle 25 Anträge für einen experimentellen regulierten Anbau ab.

Als Reaktion unterzeichneten die 25 Bürgermeister das Manifest *Joint Regulation*, in dem sie erneut um die Erlaubnis ersuchten, mit der regulierten Produktion von Cannabis zu experimentieren.²⁸ „Die landesweite Einführung einer zertifizierten und regulierten Produktion ist die Lösung, die die Gesundheit der Konsumenten und die Sicherheit der Gemeinschaft berücksichtigt und die organisierte Kriminalität bekämpft“, so das Manifest, in dem es weiter heißt, die derzeitige Rechtslage „[unterminiere] das Gefüge der niederländischen Gesellschaft“. Inzwischen haben sich insgesamt 56 Gemeinden dem Manifest angeschlossen. Einer der Initiatoren, der Bürgermeister von Heerlen, Paul Depla, argumentiert: „Unsere Politik bezüglich der weichen Drogen sorgt dafür, dass die Coffeeshops bei ihrer Versorgung von kriminellen Organisationen abhängig bleiben. So werden normale Leute zu Instrumenten krimineller Banden.“²⁹ Eine Umfrage zeigte, dass 58 Prozent der kommunalen Entscheidungsträger die Regulierung eines legalen Cannabisanbaus befürworten.³⁰ Bemerkenswert ist, dass auch 53 Prozent der kommunalen VVD-Funktionäre zustimmten und somit gegen ihren eigenen Minister opponieren. Im Juni 2014 kündigte Depla den Start eines Experiments mit reguliertem Cannabisanbau und die Erteilung einer entsprechenden Lizenz an.

Selbst in der Regierungskoalition kommt es zunehmend zu Unstimmigkeiten. Einige Senatoren der sozialdemokratischen Partei der Arbeit, Koalitionspartner der VVD, äußerten die Ansicht, die komplette Strategie bedürfe einer Überarbeitung, und drängten auf eine Regulierung und Zertifizierung des Anbaus für Coffeeshops. Sie schlugen vor, einen Ausschuss zur Prüfung eines Pilotprojekts für den regulierten Cannabisanbau einzusetzen,³¹ aber der Antrag wurde mit Unterstützung der Opposition abgelehnt. Im November 2014

sprach sich auch der Stadtrat von Amsterdam für eine lizenzierte Cannabisproduktion aus.³² Ein Drittel aller niederländischen Coffeeshops befindet sich in Amsterdam, so dass die politische Unterstützung aus der Hauptstadt für die Cannabisregulierung von wesentlicher Bedeutung ist; mehr noch, weil die örtliche VVD an der Stadtverwaltung beteiligt ist.

Opstelten ist der Ansicht, die geltenden UN-Drogenübereinkommen ließen den Cannabisanbau für den Freizeitkonsum nicht zu. Aber auch unabhängig davon ist seine Position eindeutig: „Es ist nicht erlaubt, und selbst wenn es erlaubt wäre, wollte ich es nicht“. Er gab eine Studie in Auftrag, um festzustellen, ob es unter den geltenden UN-Drogenkontrollübereinkommen möglich wäre, den Anbau von Cannabis gesetzlich zu regulieren oder ihn durch Anwendung der niedrigsten möglichen Strafverfolgungspriorität – die Durchsetzungsregelung, mit der auch die Coffeeshops derzeit funktionieren – zu tolerieren. Abgesehen davon, dass die Studie schloss, es gäbe diese Optionen nicht, ergab sie auch, dass die Politik der Duldung der Coffeeshops ebenfalls mit den UN-Übereinkommen unvereinbar ist, und brachte Opstelten in die schwierige Lage, dem Bericht zugleich zustimmen und ihn ablehnen zu müssen.³³

Während sich der Spielraum auf internationaler Ebene nach der Legalisierung von Cannabis in Uruguay und einigen Bundesstaaten der USA vergrößert hat, lassen die Niederlande die Gelegenheit ungenutzt, bei der Regulierung der Versorgungsseite des Cannabishandels voranzuschreiten. Nachdem die USA offiziell angekündigt haben, Regierungen, die Cannabis regulieren, nicht mehr unter Druck zu setzen,³⁴ sollte man meinen, die Niederlande würden die Gelegenheit nutzen, um endlich die erforderlichen Schritte zur Umsetzung des ursprünglichen Ziels des Politikwechsels von 1976 zur Entkriminalisierung von Cannabis einzuleiten; vor allem jetzt, da der diesbezügliche Bottom-up-Druck der lokalen Behörden zunimmt.

Dänemark

Von 1969 bis 2004 wurde der Besitz von bis zu 10 Gramm Cannabis für den persönlichen Gebrauch in Dänemark nicht verfolgt, und die Strafverfolgungsbehörden drückten beim Kleinhandel mit Cannabis die Augen zu. Seit dem Amtsantritt der liberal-konservativen Regierung im Jahr 2001 ist die Cannabispolitik jedoch verschärft worden. In ihrem Aktionsplan *Der Kampf gegen Drogen* von 2003 wurde die Unterscheidung zwischen Verkäufer und Käufer ausdrücklich aufgehoben.³⁵

2004 wurde der Besitz von Cannabis für den persönlichen Gebrauch „re-kriminalisiert“ und ein Mindestbußgeld in Höhe von 70 Euro festgelegt, das 2007 vervierfacht wurde. Die neue Nulltoleranz-Politik ersetzte die passive Überwachung des Straßenkleinhandels und widerwillige Akzeptanz der Cannabismärkte, die Teil einer Gesamtstrategie der Schadensbegrenzung gewesen waren. Dem neuen Gesetz, das der „Normalisierung“ von Cannabis mit Abschreckung durch strengere Durchsetzungsmaßnahmen entgegenwirken soll, folgte eine Razzia der Polizei auf dem als „Pusher Street“ bekannten Kleinhandelsmarkt für Cannabis in Christiania,³⁶ und in den rund 100 „Hash-Clubs“ – Clubs mit Cannabisverkauf oder Coffeeshops nach niederländischem Vorbild, die auch einen sozialen Raum bieten – im restlichen Kopenhagen.³⁷

Das Ergebnis ist bemerkenswert: Einer Studie zufolge konnten nach der Störung des großen und stabilen Cannabismarktes in Kopenhagen neue, gewaltbereite Schwarzmarktakteure geografisch und wirtschaftlich Fuß fassen.³⁸ Der Straßenhandel verbreitete sich über ganz Kopenhagen, und die marktbezogene Gewalt – einschließlich tödlicher Schießereien – krimineller Banden, die um die Kontrolle von Verkaufspunkten stritten, nahm zu. Die Polizeirazzia zerstörte etablierte Hierarchien zwischen kriminellen Gruppen und brachte einen neuen Wettbewerb um den Markt in Gang. In den fünf Jahren nach der Razzia im Jahr 2004 gab es in Dänemark mehr Morde und Mordversuche als in jedem anderen Fünf-Jahres-Zeitraum der vorangegangenen 20 Jahre. Im Raum Kopenhagen kam es im Zusammenhang mit dem Cannabismarkt zu 19 Schießereien, während solche Geschehnisse vor der Razzia unbekannt gewesen waren.³⁹ Der Cannabismarkt in Kopenhagen, mit einem geschätzten Jahresumsatz von rund 200 Mio. Euro, wird jetzt zu einem großen Teil von kriminellen Banden kontrolliert.⁴⁰

In Reaktion auf das Scheitern der repressiven Kontrolle des Cannabismarktes beschloss der Kopenhagener Stadtrat im September 2009 einen dreijährigen Versuch mit Cannabis-Ausgabestellen, in denen Gesundheitsfachpersonal Cannabis in kleinen Mengen zu üblichen Straßenhandelspreisen verkaufen sollte. Um den – hauptsächlich schwedischen – Cannabismus zu vermeiden, würde die Abgabe auf ansässige Personen beschränkt.⁴¹ Der ursprüngliche Vorschlag sah den Verkauf von Cannabis in 20 bis 25 solcher städtischen Abgabestellen vor. Dem Stadtrat schwebte ein System nach dem Vorbild des staatseigenen Alkoholmonopols im Nachbarland Schweden vor, bei dem die Regierung entweder selbst Cannabis anbauen oder Anbauer lizenzieren würde.⁴²

Eines der primären Ziele des Pilotprojekts war es, den Cannabishandel aus den Händen der Kriminellen zu befreien.⁴³ Einem neueren Vorschlag entsprechend würde die Gemeinde Kopenhagen den Anbau des Cannabis überwachen und es in fünf oder sechs apothekenähnlichen Verkaufsstellen in Kleinmengen von jeweils höchstens fünf Gramm zu marktsprengenden Preisen zu verkaufen, aber nur an volljährige Personen mit dänischem Krankenversicherungsausweis.⁴⁴

Dafür musste der Justizminister jedoch eine rechtliche Ausnahme gestatten. Stattdessen lehnte er das Ersuchen des Stadtrates mit der Begründung ab, die Regulierung von Cannabis würde zu einer Steigerung der Verfügbarkeit und des Konsums führen, was wegen der Bandbreite unerwünschter Begleiterscheinungen unklug wäre.⁴⁵ Die Ablehnung der Ausnahmeregelung brachte die Initiative für das Pilotprojekt zum Stocken. Einer Umfrage vom Mai 2013 zufolge billigte eine knappe Mehrheit der Dänen die Idee eines Modellversuchs für die legale Abgabe von Cannabis in der Hauptstadt: 52 Prozent der Befragten meinten, es sei eine gute Idee, während 42 Prozent den Plan ablehnten. Außerhalb Kopenhagens war die Unterstützung geringer.⁴⁶ Die Pattsituation zwischen der nationalen Regierung und den lokalen Behörden besteht weiter, und trotz des zunehmenden Unbehagens und der offenen Unzufriedenheit des Kopenhagener Bürgermeisters nimmt die Polizei weiter den Verkauf ins Visier und schikaniert Personen, die versuchen, Cannabis zu erwerben.⁴⁷ Die seit September 2012 in Christiania aktive Polizeieinheit „Task Force Pusher Street“ behauptet, den Cannabishandel um 30 Prozent reduziert zu haben.⁴⁸

In Reaktion auf die verstärkte Präsenz der Polizei in und um Christiania wehren sich die Betroffenen nun über die Facebook-Seite *Politi razzia på Christiania?* (Polizeirazzia in Christiania?)⁴⁹, auf der sie sich gegenseitig über die polizeiliche Präsenz informieren. In einem kürzlich in *The Copenhagen Post* erschienenen Leitartikel wurde die Trägheit und Verweigerungshaltung der dänischen politischen Parteien bezüglich dieses Themas bedauert. In der Zeitung hieß es, während die Dänen in wenigen Monaten ein neues Parlament zu wählen hätten, habe „keine Partei eine politische Idee, wie bei diesem Thema weiter zu verfahren“ sei.⁵⁰

Die Konservativen, Liberalen, Sozialdemokraten befinden sich im Schwebezustand. [...] Das Engagement der Polizei ist eine Farce, und sie wissen es. Jeder kann das Problem sehen, keiner scheint eine Lösung zu haben, aber es ist unvermeidbar,

dass sich bald alle Politiker einem Problem zuwenden müssen, das sich nicht von allein lösen wird.

Deutschland

Nach Jahren der Stille kam die Debatte über die Regulierung des Cannabismarktes in Deutschland wieder in Gang, als Monika Herrmann, grüne Bezirksbürgermeisterin des Berliner Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg, ankündigte, sie wolle ein Pilotprojekt mit städtischen Cannabisläden als Mittel gegen den zunehmenden Drogenhandel im Görlitzer Park starten.⁵¹ „Freier als jetzt kann man Cannabis nicht bekommen. Ich will den Verkauf kontrollieren.“ Auch wenn die vorgeschlagenen Ausgabestellen von den Medien als *Coffeshops* bezeichnet wurden, findet Herrmann das Wort irreführend. Sie bevorzugt „Verkaufsstellen“, in denen sie medizinisch geschulte Mitarbeiter einsetzen wolle und es ein Mindestalter für Käufer und wenn nötig auch Sicherheitspersonal geben solle. Und es wäre die beste Lösung, wenn es in ganz Berlin Verkaufsstellen gäbe. Darüber hinaus ist sie davon überzeugt, dass Cannabis vom Staat eine bessere Qualität hätte als illegales.⁵² Die Initiative wurde vom Berliner Senat, allen voran Gesundheitssenator Mario Czaja (CDU), abgeschmettert. Die große Mehrheit der Bezirksverordnetenversammlung unterstützte den Vorschlag hingegen.⁵³ Auch wenn noch viele Fragen offen sind, sieht eine der Ideen vor, zehn Läden in Berlin einzurichten, die drei bis fünf Gramm pro Tag und Kunde abgeben dürften.⁵⁴

Der Vorschlag wurde anderenorts aufgegriffen. So empfahl der Ortsbeirat im Frankfurter Bahnhofsviertel die Einrichtung „einer oder mehrerer legaler Verkaufsstellen für Cannabisprodukte“.⁵⁵ Diese sollten nicht dazu dienen, Cannabis einfacher verfügbar machen, sondern – wie in Berlin – dazu, den „ungezügeltten Schwarzmarkt“ zu kontrollieren.⁵⁶ Auch der Stadtteilbeirat Sternschanze in Hamburg-Altona stimmte mehrheitlich für ein Pilotprojekt, um dem Drogenhandel im Flora-Park entgegenzuwirken⁵⁷, und die Bezirksvertretung Innenstadt in Köln beschloss eine Initiative für einen Modellversuch.⁵⁸ Der Magistrat der Stadt Frankfurt nahm den Vorschlag zur Kenntnis, und das Gesundheitsdezernat und das Drogenreferat der Stadt veranstalteten im November 2014 eine internationale Fachtagung zur Diskussion von Vorschlägen, auf der viele Teilnehmer eine Liberalisierung von Cannabis forderten.⁵⁹

Die Politiker in diesen Städten sind dabei auf eine Ausnahmeregelung nach Paragraph

3 des deutschen Betäubungsmittelgesetzes angewiesen, der besagt, dass Modellversuche erlaubt werden können, wenn sie „wissenschaftlichen oder anderen im öffentlichen Interesse liegenden Zwecken“ dienen.⁶⁰ Die Ausnahmeregelung kam in Frankfurt vor rund 10 Jahren schon einmal zur Anwendung, als ein erfolgreiches Heroinverschreibungsprogramm für problematische Konsumenten ins Leben gerufen wurde. Seitdem gilt die Stadt als Modell für eine fortschrittliche und wirksame Drogenpolitik, und ihr eigenwilliger Ansatz ist als *Frankfurter Weg* bekannt geworden.⁶¹ Allerdings wird Frankfurt gegenwärtig von der CDU und den Grünen regiert, und es muss eine Einigung darüber erzielt werden, wie es weitergehen soll, da die CDU von einer Fortsetzung der Regulierung eher nicht überzeugt ist.

Auch wenn sich die verschiedenen Vorschläge noch in der Ausarbeitungsphase befinden, hat der Bottom-up-Druck die lange dahinsiechende Debatte in Deutschland wieder in Gang gebracht. 1994 machte der Bundesgerichtshof den Weg für die Entkriminalisierung des Cannabiskonsums frei. Die „Haschisch-Entscheidung“ stellte die Verhältnismäßigkeit der Strafverfolgung in Frage und empfahl, geringfügige Verstöße nicht zu verfolgen.⁶² Trotzdem können Personen noch immer wegen Besitzes vorbestraft werden, und der Anbau und Handel von Cannabis ist weiterhin verboten. Auch der Führerschein kann entzogen werden, wenn Spuren von Cannabis im Blut eines Autofahrers nachgewiesen werden. Die Eigenbedarfsgrenze für die Straffreiheit von Cannabisbesitz ist in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich definiert und reicht von 15 Gramm in Berlin bis zu 6 Gramm in den meisten anderen Ländern.⁶³

Diverse parlamentarische Initiativen der Grünen und der Linken zu Cannabis Social Clubs im Jahr 2012 scheiterten zwar,⁶⁴ lösten aber Diskussionen aus und erregten die Aufmerksamkeit der Medien. Jeglicher Reformversuch ist von den stärksten Parteien, der CDU und der SPD, blockiert worden.⁶⁵ Im Januar 2014 ergab eine Meinungsumfrage, dass 65 Prozent der Deutschen eine Aufweichung der Gesetze zur Einschränkung der Produktion, des Verkaufs und des Konsums von Cannabis ablehnen. Knapp unter einem Drittel der befragten Personen (29 Prozent) befürworteten eine Legalisierung.⁶⁶ Währenddessen unterstützen mehr als 120 deutsche Strafrechtsprofessoren, die sich im so genannten Schildower Kreis zusammengeschlossen haben, die Entkriminalisierung des Verkaufs und Besitzes von Cannabis mit dem Argument, die Strafverfolgung von Cannabiskonsumern habe keine abschreckende Wirkung mehr,

und fordern den Bundestag auf, das Thema zu diskutieren.⁶⁷

Der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) unterstützt den Schildower Kreis. Bei der Fachtagung in Frankfurt erklärte ein Vertreter des BDK, die Polizei habe in Hessen, einem der liberaleren deutschen Bundesländer, „keinen Ermessensspielraum“ bei Drogendelikten. Jeder Gesetzesverstoß müsse angezeigt werden, obwohl Verfahren, bei denen es um bis zu sechs Gramm Cannabis geht, von der Staatsanwaltschaft in Frankfurt meistens eingestellt werden. „Wir sind es leid, Strafanzeigen zu schreiben, die uns Zeit kosten und zu nichts führen“, sagte er und fügte hinzu, die Bearbeitung jeder einzelnen Anzeige koste rund zwei Stunden Zeit.⁶⁸

Um einen Modellversuch in Gang zu bringen, muss ein Antrag beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) gestellt werden, am besten mit Unterstützung von Forschungszentren, Beratungseinrichtungen, Polizeivertretern, Berufspolitikern und Anwohnern. Das BfArM muss die kontrollierte Abgabe von Cannabis genehmigen, und auch Rechtsfragen, wie die nach potenziellen Betreibern und der Versorgung, sind zu klären. Jeder Antrag für Modellversuche wird aber wahrscheinlich vom CDU-geführten Bundesgesundheitsministerium abgelehnt. In Berlin will die CDU jetzt die Eigenbedarfsmenge auf sechs Gramm senken, um den Straßenhandel zu unterbinden und der Initiative in Kreuzberg entgegenzuwirken.⁶⁹ Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Marlene Mortler, lehnt die Regulierung von Cannabis unter Verweis auf die Gesundheitsrisiken ab.⁷⁰ Allerdings eröffnet die Ablehnung von Modellversuchen auch die Möglichkeit, vor dem Bundesverfassungsgericht zu klagen, das dann – wie 1994 – entscheiden müsste, ob die Projekte im öffentlichen Interesse lägen.⁷¹

Das Basisbewegungsmodell: Cannabis Social Clubs

Mitte der 1990er-Jahre fanden Cannabisaktivisten in Spanien einen Weg, die für den Anbau geltenden Beschränkungen zu umgehen, und begannen, sich im kollektiven Anbau für den Eigenbedarf zu engagieren.⁷² Das unter der Bezeichnung „Cannabis Social Clubs“ (CSC) bekannt gewordene Modell ist von Aktivisten in anderen EU-Ländern, vor allem in Belgien,⁷³ Slowenien, dem Vereinigten Königreich⁷⁴ und Frankreich⁷⁵ kopiert worden. Da die Überzeugung herrscht, dass das Modell mit den UN-Drogenkontrollübereinkommen im Einklang stehe, hat es auch in verschiedenen

anderen europäischen Ländern, wie Portugal⁷⁶ und Deutschland, an Popularität gewonnen. In Uruguay erlaubt das neue Cannabisgesetz von 2013 Clubs mit bis zu 45 Mitgliedern. Nachdem das CSC-Modell in verschiedenen Ländern an Legitimität gewonnen hat, wird in der Internationalen Debatte über die Reform der Drogenpolitik inzwischen häufig darauf verwiesen.

Die Europäische Vereinigung für eine gerechte und effektive Drogenpolitik (Encod) hat einen Verhaltenskodex für europäische Cannabis Social Clubs entwickelt, der helfen soll, Anschuldigungen wegen Drogenhandel, Drogenlieferung oder Anstiftung zum Konsum zu vermeiden. Die Clubs sollten als eingetragene, gemeinnützige Vereine mit registrierten Mitgliedern betrieben werden, eine Kostenkalkulation aufgrund des erwarteten individuellen Konsums erstellen und die für den unmittelbaren Konsum der Mitglieder pro Person produzierte Menge begrenzen. Außerdem dürften sie nicht öffentlich zugänglich sein und neue Mitglieder nur auf Einladung akzeptieren.⁷⁷ Das Modell läuft jedoch Gefahr, von kommerziell orientierten Unternehmern unterminiert zu werden, die die Clubs in coffeeshop-ähnliche Einrichtungen umgeformt haben. So haben zum Beispiel ausländische Geldgeber und niederländische Coffeeshop-Besitzer in Erwartung der Regulierung in spanische Clubs investiert.

Auch im Vereinigten Königreich wächst die CSC-Bewegung, aber die Gruppen befassen sich offiziell nicht mit dem Anbau.⁷⁸ Im Dezember 2014 waren 70 CSCs in der 2011 als Interessenvertretung für Cannabiskonsumenten gegründeten Organisation UK Cannabis Social Clubs (UKCSC) zusammengeschlossen.⁷⁹ Der Umstand, dass der Anbau und Besitz von Cannabis im Vereinigten Königreich illegal ist, hält viele Cannabisclubs nicht davon ab, soziale Medien zur Ankündigung von Treffen einzusetzen. Diese Offenheit ist Bestandteil der Normalisierungskampagne. Die Clubs bringen Cannabiskonsumenten aus dem ganzen Land zusammen, um Themen zu diskutieren, deren Bandbreite von Düngemitteln bis hin zur Selbstmedikation und dem Engagement für die Entkriminalisierung der Droge reicht. Allerdings sind die Möglichkeiten auf nationaler Ebene gering, auch wenn eine Ipsos-MORI-Umfrage für die Stiftung Transform Drugs Policy Foundation (TDPF) im Februar 2013 ergab, dass 53 Prozent der Befragten die Legalisierung von Cannabis (gesetzliche Regulierung von Produktion und Versorgung) oder die Entkriminalisierung des Besitzes von Cannabis unterstützten.⁸⁰

Eine CSC-Variante sind von lokalen Behörden anstelle von Basisbewegungen gegründete

Clubs, wie im Fall der niederländischen Stadt Utrecht,⁸¹ wo die Initiative von der Regierung blockiert wurde. Das Gesundheitsministerium lehnte es ab, eine Ausnahmegenehmigung für den Anbau für die Utrechter Clubs zu erteilen. Das Ergebnis ist eine recht widersprüchliche Situation: Städte, die Coffeeshops mit illegaler Versorgung erlauben, während Möglichkeiten der legalen Versorgung abgelehnt werden. In Amsterdam hat nun der aus einer Basisbewegung hervorgegangene erste niederländische Cannabis Social Club den Betrieb aufgenommen, und die Staatsanwaltschaft hat eine Untersuchung eingeleitet. In der Schweiz hat eine breite Koalition politischer Parteien im Kanton Genf das Modell in einen Verordnungsvorschlag aufgenommen, auch wenn man dort die Bezeichnung „Cannabis-Konsumentenvereine“ bevorzugt, da „Social Club“ zu werblich klinge.

Spanien

Die Rechtsgrundlage für das spanische Modell der Cannabis Social Clubs ist die Entkriminalisierung des Anbaus für den Eigenkonsum in Ausnutzung der Grauzone im nationalen Recht und in der Rechtsprechung. Das spanische Gesetz ahndet den Konsum nicht, und der Oberste Gerichtshof entschied 1974, dass der Drogenkonsum und der Besitz für den Eigenbedarf keine Verbrechen sind, auch wenn das Gesetz für öffentliche Sicherheit verwaltungsrechtliche Sanktionen für den Konsum im öffentlichen Raum vorsieht. In weiteren Entscheidungen von 2001 und 2003 stellte der Oberste Gerichtshof fest, der Besitz von Cannabis, selbst in beträchtlichen Mengen, sei keine Straftat, wenn keine klare Handelsabsicht vorliegt. Der erste Club wurde 2001 rechtmäßig gegründet, und ihm folgten hunderte weiterer Gründungen in ganz Spanien, vor allem in den letzten drei Jahren im Baskenland und in Katalonien.⁸²

Die Rechtsprechung tendiert dazu, die bestehende Gesetzgebung so auszulegen, dass „gemeinschaftlicher Konsum“ ebenso erlaubt ist wie der Anbau für den Eigenbedarf, wenn er an einem privaten Ort und auf nicht gewinnorientierter Basis stattfindet. Da es keine zusätzliche Gesetzgebung oder Regulierung gibt, die den Umfang oder die besonderen Umstände definiert, unter denen der Anbau erlaubt werden könnte, erkundet die CSC-Bewegung diesen legalen Freiraum mit der Argumentation, wenn es einer Person erlaubt sei, Cannabis für den Eigenbedarf anzubauen und das Produkt gemeinschaftlich mit anderen zu konsumieren, müsse dies auch für ein Kollektiv gelten. Trotz einiger positiver Gerichtsentscheidungen, bei denen Clubs freigesprochen wurden, bewegen sich

diese noch stets in einer rechtlichen Grauzone. Razzien in Clubs und deren Plantagen sind keine Seltenheit, und Vertreter der Clubs haben wiederholt eine gesetzliche Regulierung gefordert, um die Ungewissheit zu beenden.

In Spanien gibt es jetzt insgesamt 500 bis 600 CSCs, davon rund 350 in Katalonien. In Barcelona hat sich die Anzahl in wenigen Jahren von 14 im Jahr 2009 auf 250 zum Jahresende 2013 vervielfacht; zwanzig dieser CSCs haben über 1000 Mitglieder und zwei oder drei sogar über 10.000 Mitglieder. Im Baskenland gibt es rund 75 CSCs. In Katalonien kann zwischen zwei Arten von Clubs unterschieden werden: Während die einen kooperativistisch/aktivistisch organisiert sind, sind die anderen eher kommerziell/unternehmerisch ausgerichtet. Den beiden bestehenden Verbänden gehören jeweils 20 CSCs an. Die im CatFac-Verband organisierten kooperativistischen CSCs sind auf 650 Mitglieder und 60 Gramm pro Monat und Mitglied beschränkt, während die im FedCat-Verband organisierten kommerziellen CSCs die Mitgliederzahl nicht begrenzen und eine höhere maximale Abgabemenge für Cannabis (100 Gramm/Monat/Mitglied) handhaben.⁸³

Eine Anwaltskanzlei kam in einer Studie zu dem Ergebnis, dass in Spanien jährlich 1,163 Mrd. Euro für Cannabis ausgegeben werden und dass, wenn alle Cannabisverkäufe mehrwertsteuerpflichtig wären, jährlich 200 Mio. Euro an Steuereinnahmen generiert würden. Des Weiteren entstünden ungefähr 40.000 neue Arbeitsplätze, die für weitere rund 400 Mio. Euro Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommenssteuer sorgen würden.⁸⁴ Die katalanischen Clubs setzen monatlich schätzungsweise 5 Mio. Euro um, wobei Miet-, Lohn- und Anwaltskosten nicht inbegriffen sind.⁸⁵ Es gibt Stimmen, die meinen, es könnte ratsam für die CSCs sein, Steuern zu zahlen, um zusätzliche Legitimität zu erhalten, auch wenn sie Cannabis nur an Mitglieder abgeben.

Im Baskenland, Katalonien und Andalusien bemühen sich lokale Behörden darum, die Clubs im Rahmen der nationalen Rechtsvorschriften zu regulieren. Im Baskenland wurde im April 2012 ein Parlamentsausschuss ins Leben gerufen, der eine mögliche Regulierung der Aktivitäten der CSCs prüfen soll.⁸⁶ Die autonome Regierung von Katalonien (*Generalitat*) schieg bis ins Frühjahr 2012 zu dieser Thematik, dann schlug einer der größeren Clubs in Barcelona vor, sich über Großplantagen in der katalanischen Binnenlandsgemeinde Rasquera zu versorgen.⁸⁷ Eine Vereinbarung mit der Gemeinde wurde unterzeichnet, jedoch von der Staatsanwaltschaft blockiert. Allerdings haben

andere ländliche Gemeinden in Katalonien Interesse an ähnlichen Anbauvereinbarungen mit Clubs aus Barcelona angemeldet. Da die Regionalregierungen über eigene Polizeikräfte mit Kompetenzen im Bereich der Drogenbekämpfung verfügen, sind sie in der Lage, bezüglich der Regulierung einen gewissen Druck auf die Zentralregierung auszuüben und spezifische Aspekte der regionalen Gesetzgebung zu entwickeln.

Die konservative Zentralregierung in Madrid kritisiert diese Entwicklungen jedoch. Die Generalstaatsanwaltschaft erteilte im August 2013 die Anweisung, alle CSCs auf mögliche Verstöße in Bereichen wie dem Vereinsrecht zu untersuchen, und bekräftigte, dass der Anbau und der gemeinschaftliche Konsum von Cannabis insofern ein rechtswidriges Verhalten darstellen könnten, dass die Vereine zur Begehung von Straftaten auffordern. Außerdem warnte die Staatsanwaltschaft, dass sich Organisationen, deren einziges Interesse der Vertrieb von Drogen ist, hinter dem Erscheinungsbild rechtskonformer Vereine mit Mitgliederbeiträgen verstecken könnten.⁸⁸ Progressive Juristenverbände wandten ein, die Anweisung sei unverhältnismäßig, indem sie die Clubs, die tatsächlich versuchen, dem illegalen Handel etwas entgegenzusetzen, mit kriminellen Händlern auf eine Stufe stellte.⁸⁹

Die treffendste Zusammenfassung der Position der Justizbehörden ist vielleicht, dass der gemeinschaftliche Konsum kleiner Mengen durch Erwachsene zwar keine Straftat darstelle, es andererseits aber auch „keine Regulierungspflicht“ gäbe, da es sich nicht um ein individuelles Recht handle, sondern Cannabis als Droge, die vom UN-Einheitsübereinkommen von 1961 erfasst wird, einer international abgestimmten Regulierung unterliege. Ein eingetragener Cannabisclub, der kleine Mengen handhabt, ist eine Sache, der kollektive Anbau der Pflanze jedoch stellt eine komplett andere Angelegenheit dar, in der die lokalen und regionalen Behörden keinerlei Handlungsbefugnis haben.⁹⁰

Auch wenn die meisten Spanier grundsätzlich eine harte Haltung gegenüber Drogen unterstützen, befürworten doch 52 Prozent den Verkauf von Cannabis an Erwachsene.⁹¹ Einer umfangreichen Protestbewegung zum Trotz wurde im Dezember 2014 ein – da es alle möglichen Bürgerrechte beschneidet – auch als „Knebelgesetz“ bezeichnetes neues Gesetz für öffentliche Sicherheit verabschiedet, das unter anderem harte Strafen für Drogenbesitz vorsieht. Für den Besitz einer kleinen Menge an Cannabis⁹² drohen Geldstrafen zwischen 1001 und 30.000 Euro, und der Anbau von Cannabis für den Eigenbedarf kann ebenfalls mit Geldstrafen bis zu 30.000 Euro belegt

werden.⁹³ Die Oppositionsparteien haben zugesagt, das Gesetz wieder aufzuheben, sollten sie in die Regierung gewählt werden. Trotz der De-jure-Entkriminalisierung sind Geldstrafen wegen Besitzes unter dem vorherigen Gesetz für öffentliche Sicherheit, das den Spielraum der Clubs bereits beschränkte, in Spanien kein unbedeutendes Problem. 2012 zum Beispiel wurden 356.052 Strafanzeigen wegen Drogenbesitzes registriert, von denen 86 Prozent auf Cannabis entfielen, was etwa 842 Anzeigen pro Tag entspricht.⁹⁴

Eine Umfrage im Juni 2014 ergab, dass 77 Prozent der Katalanen der Meinung sind, es sei besser, die Vereine zu regulieren als sie zu verbieten.⁹⁵ Im Juni 2014 trat in Barcelona ein einjähriges Moratorium für die Gründung neuer Clubs in Kraft, und die Polizei hat in Barcelona bereits mehrere Clubs wegen angeblicher Gesetzesverstöße, wie dem Verkauf an Minderjährige, Drogenhandel oder dem offensiven Verkauf von Mitgliedschaften an Touristen, geschlossen.⁹⁶ Das Moratorium wurde von den Clubverbänden begrüßt, die ihre Expertise bei der Entwicklung von Richtlinien und guten Praktiken anboten; die Schließung von Clubs wird jedoch als Präventivschlag betrachtet. „Wir wissen, dass die Behörden gute Arbeit leisten und für das Gemeinwohl sorgen; die Situation wäre jedoch einfacher, wenn sie, bevor sie handeln, klare Regeln für alle Cannabisvereine festlegten“, kommentierte der CatFac-Verband nach der Schließung von 49 Clubs in Barcelona.

Im November 2014 billigte der Gesundheitsausschuss des katalanischen Parlaments einen Vorschlag der katalanischen Gesundheitsbehörde (*Agència de Salut Pública de Catalunya* – ASPCAT) zur Regulierung gewisser Aspekte der CSCs in Form von „Richtlinien für gute Praktiken“. Die Regeln sind das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Beamten der katalanischen Regierung und den Clubs seit Mai 2012. Allerdings handelt es sich nicht um eine gesetzliche Regulierung, sondern laut katalanischem Gesundheitsminister lediglich um „einige Orientierungskriterien“. Außerdem bleibt die Schlüsselfrage des Anbaus und der Versorgung der Clubs ausgeklammert. Die vereinbarten Regeln umfassen ein Mindestalter von 18 Jahren, die Begrenzung der täglichen Öffnungszeit auf acht Stunden mit festgelegter Sperrstunde und das Verbot, in den Clubs Alkohol zu verkaufen.⁹⁷ Die Vereine dürfen Cannabis nur an Mitglieder ausgeben und neue Mitglieder müssen von bereits vorhandenen Mitgliedern eingeladen werden, um dem „Cannabistourismus“ entgegenzuwirken. Außerdem gilt für Neumitglieder eine Karenzzeit von 15 Tagen, in der sie kein Cannabis erhalten dürfen. Die Clubs müssen ihre Mitglieder

außerdem über die Gefahren und Risiken des Cannabiskonsums aufklären und ihr Personal in Themen der öffentlichen Gesundheit schulen.

In Navarra hat sich währenddessen eine andere Situation entwickelt. Durch ein Referendum, bei dem über 10.000 Unterschriften gesammelt wurden (das Doppelte der 5000, die erforderlich gewesen wären), wurde das Regionalparlament gezwungen, die Vorlage eines Vorschlags zur Regulierung der Clubs zuzulassen. Der Vorschlag wurde im November 2014 angenommen, wodurch Navarra zur ersten autonomen Region Spaniens wurde, die die Regulierung der CSCs gebilligt hat.⁹⁸ Allerdings unterstützt die Regionalregierung die Initiative nicht und rechnet damit, dass die Gerichte das neue Gesetz kassieren, da es mit nationalem Recht kollidiert. Die Initiatoren des Vorschlags, *Representación Cannábica de Navarra* (RCN), sind hingegen der Ansicht, das Gesetz sei perfekt mit dem Strafgesetzbuch und der Rechtsprechung vereinbar.⁹⁹

Zusätzlich zu den Regulierungsbemühungen im Baskenland und in Katalonien beginnen einige Städte, die Clubs mittels kommunaler Statuten mit begrenzten Verwaltungsvorschriften zu regulieren. Die erste Stadt war San Sebastian im Baskenland, wo es 23 registrierte Clubs gibt, denen insgesamt rund 10.000 Cannabiskonsumern angehören.¹⁰⁰ Das kommunale Statut wurde im Dezember 2014 verabschiedet und bringt die formale Anerkennung der Clubs mit sich, aber auch die Verpflichtung zur Erfüllung gewisser Regeln. „Wir hatten zwei Möglichkeiten“, kommentierte ein Gemeinderatsmitglied. „Wir konnten die Existenz dieser Clubs ignorieren oder versuchen, sie zu regulieren, um die Reduzierung der Risiken des Konsums zu gewährleisten.“ Er zögerte nicht, die gegenwärtige restriktive Cannabisgesetzgebung zu kritisieren.¹⁰¹

Belgien

2003 und 2004 traten in Belgien neue Drogengesetze in Kraft. 2005 ordnete eine Richtlinie des Justizministers und der Staatsanwaltschaft der Strafverfolgung des Besitzes von bis zu drei Gramm Cannabis oder einer Cannabispflanze die niedrigstmögliche Priorität zu.¹⁰² Aktuell wird dieses Toleranzmodell jedoch durch eine repressivere Politik ersetzt. In Antwerpen führte die flämische Nationalistenpartei N-VA nach dem Gewinn der Stadtratswahlen im Januar 2013 verwaltungsrechtliche Sanktionen mit Bußgeldern in Höhe von 75 Euro für jeglichen Besitz von Cannabis ein.¹⁰³ Nach der Bildung einer neuen Regierung unter Beteiligung

der N-VA im Oktober 2014 wurde diese Politik auf das ganze Land ausgeweitet.¹⁰⁴ Im November 2013 veröffentlichten Akademiker ein Cannabismanifest, in dem sie diese Politik und die Risiken des Cannabiskonsums kritisch unter die Lupe nehmen und sich ernsthaft mit den Möglichkeiten einer Regulierung auseinandersetzen. Sie argumentieren, das derzeitige repressive Vorgehen, das jährliche Kosten in Höhe von 400 Mio. Euro verursacht, sei nicht zielführend.¹⁰⁵

Gegenwärtig gibt es fünf CSCs nach spanischem Vorbild: in Antwerpen, Hasselt, Lüttich, Namur und Andenne.¹⁰⁶ Diese CSCs sind aktivistisch orientiert und funktionieren als Sozialbewegungen. Der bekannteste Club ist „Trekt uw plant“ in Antwerpen,¹⁰⁷ der rund 400 bis 500 Mitglieder zählt. Es hat bisher zwei ernsthafte Versuche einer Strafverfolgung der CSCs gegeben. 2006 wurden Clubmitglieder wegen Cannabisbesitzes mit dem erschwerenden Umstand der Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung angeklagt und 2008 wegen Aufforderung zum Drogenkonsum. Beide Klagen scheiterten; das erste Verfahren überschritt die Verjährungsfrist, das zweite wurde eingestellt, wodurch die CSCs weiter in einem Zustand der Rechtsunsicherheit verblieben. Im Dezember 2013 führte die Polizei eine Razzia im Mambo Social Club in Hasselt durch und beschlagnahmte 1100 Gramm Cannabis von den Mitgliedern. Im Dezember 2014 wurden die beiden führenden Clubmitglieder wegen Drogenhandels und der Anstiftung zum Drogenkonsum verurteilt; die Strafen wurden jedoch unter der Bedingung, dass der Club seine Aktivitäten und seine öffentlichen Auftritte zur Verteidigung des Modells einstelle, zur Bewährung ausgesetzt. Der Mambo Social Club will gegen das Urteil Revision einlegen.¹⁰⁸

Einer Studie zufolge¹⁰⁹ sind die belgischen CSCs „anscheinend nicht gewinnorientiert und werden nach einem System betrieben, in dem Cannabis nicht zu einfach zugänglich ist“. Tatsächlich fährt die Studie fort: „Das Modell bietet wichtige potenzielle Chancen, was wirtschaftliche Vorteile und die Überwachung des Konsumverhaltens angeht“. Die größten Bedrohungen für die belgischen CSCs liegen laut dieser Studie

in Versuchen, das Modell zu kriminalisieren, in der Entstehung gewinnorientierter Clubs und in der systemischen Gewalt krimineller Unternehmer. Die Schwächen des Modells liegen im instabilen oder nicht dauerhaften Charakter der Clubs, in der Transparenz ihrer Betriebsabläufe, der Oberflächlichkeit ihrer Qualitätskontrollstrategien und dem Risiko der schleichenden Umwandlung in Vermarktungsunternehmen.

Die Studie kommt zu dem Schluss,

das CSC-Modell könnte für politische Entscheidungsträger eine sichere und realisierbare Möglichkeit für bedeutsame Schritte auf dem Weg zu gesetzlich regulierten Cannabismärkten ohne den Übergang zur vollen kommerziellen Verfügbarkeit darstellen. Eine Regulierung durch die belgische Regierung könnte die Schwächen des Modells und die Bedrohungen in Stärken und Chancen zur Gewährleistung guter Praktiken verwandeln. Handeln die Behörden nicht, dann könnte das Modell verwässert werden und sich entwickeln, wie es die spanischen CSCs in letzter Zeit getan haben, wo große, kommerzielle Clubs entstanden sind.

Frankreich

Frankreich hat sowohl eines der drakonischsten Drogengesetze als auch eine der höchsten Prävalenzen des Cannabiskonsums in Europa. Der Konsum oder Besitz illegaler Drogen gilt als Verbrechen, und das Gesetz unterscheidet nicht zwischen Besitz für Eigenkonsum oder Handel. Allerdings entscheiden sich viele Staatsanwälte im Zusammenhang mit dem Konsum oder Handel von Cannabis für eine Anklage auf Grundlage der gefundenen Drogenmenge und des spezifischen Fallkontextes. Auf Grundlage des Prinzips der Angemessenheit des Verfahrens kann der Staatsanwalt entscheiden, rechtliche Schritte gegen den Täter einzuleiten, das Verfahren einzustellen oder andere Maßnahmen als Alternative zur Strafverfolgung vorzuschlagen. 2010 wurden insgesamt 157.341 Verstöße gegen das Drogengesetz gemeldet, von denen 87,5 Prozent mit Cannabis im Zusammenhang standen.¹¹⁰

Seit den späten 1990er-Jahren hat sich der Cannabiskonsum verdoppelt; derzeit gibt es rund 550.000 tägliche Konsumenten und 1,2 Mio. regelmäßige Raucher.¹¹¹ Auch die Versorgungsmuster haben sich verändert: Seit 2004 ist die beschlagnahmte Menge an (meist aus Marokko stammenden) Cannabis harz zurückgegangen, während es eine Tendenz zum privaten Cannabisanbau gibt. Allerdings ist das Harz der Pflanze mit einem geschätzten Jahresverbrauch von 200 bis 300 Tonnen und Beschlagnahmen, die rund 20 Prozent des Inlandskonsums ausmachen, weiterhin die am weitesten verbreitete Cannabisdroge. 2012 wurde eine Rekordanzahl von 131.000 Cannabispflanzen beschlagnahmt¹¹² und es gibt einen Trend zu Cannabis-Großplantagen mit Hunderten von Pflanzen, die von Netzwerken der organisierten Kriminalität kontrolliert werden.¹¹³ Die Anzahl der

„Growshops“ in Frankreich beläuft sich derzeit auf rund 400.¹¹⁴

Es hat in Frankreich bereits mehrfach Initiativen zur Regulierung des Cannabismarktes gegeben. Im Juni 2011 empfahl ein parlamentarischer Bericht – erstellt von einer Arbeitsgruppe der Sozialistischen Partei (PS) unter Leitung des ehemaligen Innenministers Daniel Vaillant – die „kontrollierte Legalisierung“ des Cannabisanbaus und -konsums. Der Anbau und Verkauf von Cannabis sollte wie der Verkauf von Alkohol und Tabak eine staatlich kontrollierte Aktivität werden.¹¹⁵ Der Vorschlag erhielt in der PS keine signifikante Unterstützung. Während der Kampagne zur Präsidentschaftswahl von 2012 lehnte der heutige französische Präsident François Hollande den Vorschlag seines Sicherheitsberaters François Rebsamen, Bürgermeister von Dijon, ab, den Cannabiskonsum nicht mehr als Verbrechen, sondern als Ordnungswidrigkeit zu bewerten. Zur Verteidigung seines Vorschlags wies Rebsamen darauf hin, es gebe „jährlich 142.000 Cannabisverfahren, die hunderttausende Stunden Polizeiarbeit erfordern, die aber lediglich zu 24.000 Anklagen führen“. Der von Hollande eingesetzte Innenminister, Manuel Valls, der im April 2014 zum Ministerpräsident ernannt wurde, ist ein entschiedener Gegner jeglicher Cannabisreform.¹¹⁶ Versuche der französischen Grünen, eine Debatte in Gang zu bringen, scheiterten ebenfalls.¹¹⁷

In Frankreich gibt es schätzungsweise 200.000 Cannabisanbauer, von denen sich seit 2009 einige in Cannabis Social Clubs organisiert haben, auch wenn die Anzahl dieser Clubs unklar ist. Während *Le Monde* eine Schätzung von rund 150 Clubs mit 2500 Mitgliedern abgab,¹¹⁸ schätzte *Libération* die Zahl der Clubs auf Grundlage von Informationen derselben auf 425 und die ihrer Mitglieder auf 5000 bis 7500.¹¹⁹ Es gab einen Versuch, CSCs als gemeinnützige Organisationen anzuerkennen, der auf ein beträchtliches Medienecho stieß. Ein Sprecher der Initiative, Dominique Broc, kündigte an, seinen Club im März 2013 öffentlich registrieren zu lassen und forderte andere auf, es ihm gleichzutun. Die Polizei reagierte mit seiner Festnahme und der Beschlagnahme seiner Ausrüstung und Aufzeichnungen. Er wurde zu einer Bewährungsstrafe von 8 Monaten Gefängnis und einer Geldstrafe von 2500 Euro verurteilt.¹²⁰ Insgesamt versuchten nur sechs Clubs, sich registrieren zu lassen, und im Juni 2013 entschied ein Gericht in Tours die Auflösung der Verbandsstruktur der Clubs und verbot ihren Mitgliedern, sich zu versammeln.¹²¹

Im November 2013 zeigte eine Umfrage der französischen Beobachtungsstelle *Observatoire Français des Drogues et Toxicomanies* (OFDT) unter dem Titel „Wahrnehmung und Meinung der Franzosen zu Drogen“, dass erstmals eine Mehrheit der Franzosen dafür war, Cannabis unter bestimmten Bedingungen (Verbot für Minderjährige sowie des Fahrens unter Cannabiseinfluss) zu erlauben. Dieser Anteil hat sich im Zeitraum zwischen 2008 und 2012 von 31 Prozent auf 60 Prozent praktisch verdoppelt, obwohl auch das Bewusstsein der Risiken des regelmäßigen täglichen Konsums zugenommen hat. Allerdings sprechen sich 78 Prozent gegen den unbeschränkten Verkauf von Cannabis aus.¹²² Trotz der Ablehnung einer Reform durch die Regierung geht die Debatte in Frankreich weiter.

Im Februar 2014 legte die grüne Senatorin Esther Benbassa einen Gesetzesvorschlag vor, der die Entkriminalisierung des Konsums, die Besteuerung von Cannabis und die Erlaubnis staatlich geführter Läden für den Verkauf von Cannabis an Erwachsene für den Freizeitkonsum vorsah.¹²³ Unterstützt wurde sie dabei vom Staatsanwalt von Grenoble, Jean-Yves Coquillat, der zu einer breiteren Debatte über die Verfolgung des Cannabiskonsums und -verkaufs aufrief und dabei Nachdruck auf das „Scheitern“ der aktuellen Gesetzgebung legte.¹²⁴ Im November 2014 forderte die sozialistische Abgeordnete Anne-Yvonne Le Dain die Legalisierung von Cannabis im privaten Bereich mit „einer regulierten Versorgung mit dem Produkt unter Kontrolle des Staates“¹²⁵ und vertrat damit eine ähnliche Position wie der ehemalige Innenminister Vaillant im Jahr 2011.

Le Dain ergriff diese Initiative, nachdem ein Mehrparteien-Parlamentsausschuss für die Bewertung und Kontrolle der öffentlichen Politik (*Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* - CEC) einen Bericht mit einer Bewertung der gescheiterten französischen Drogenkontrollmaßnahmen veröffentlicht hatte. Der Ausschuss erreichte zwar keinen kompletten Konsens bezüglich des zu beschreitenden Weges, befürwortete jedoch eine Änderung des Gesetzes von 1970, das den Cannabiskonsum kriminalisierte, und die Bewertung des Konsums als einfaches Vergehen mit einer Geldstrafe in Höhe von 450 Euro anstelle der derzeitigen 3750 Euro.¹²⁶ Einen Monat später veröffentlichte der Think Tank „Terra Nova“, der der PS nahe steht, den Bericht *Cannabis: réguler le marché pour sortir de l'impasse* (Cannabis: Marktregulierung als Weg aus der Sackgasse), der vernichtende Kritik an der aktuellen Politik – „eine der schlechtesten vorstellbaren“ – übte und in dem Szenarien für einen Wandel aufgebaut wurden, einschließlich der Regulierung mit einem Staatsmonopol

nach uruguayischem Vorbild, das dem Staat zusätzliche Steuereinnahmen in Höhe von 1,8 Mrd. Euro bescheren könnte.¹²⁷

Schweiz

2001 wollte die Schweizer Regierung den Besitz und Konsum von Cannabis erlauben und sah einen regulierten Markt vor. Der Gesetzesvorschlag des Gesundheitsministeriums blieb dann jedoch aus verschiedenen Gründen im Parlament hängen. Unterdessen hatte sich in Erwartung der Verabschiedung des Gesetzes ein von der Polizei tolerierter Markt (mit über 200 Läden) entwickelt. 2004 wurde der Vorschlag jedoch knapp abgelehnt.¹²⁸ Die kleine Kammer des Parlaments (Ständerat) stimmte zweimal für die Entkriminalisierung des persönlichen Konsums von Cannabis, aber die große Kammer (Nationalrat) stimmte dem nicht zu. In der Folge begannen Aktivisten, Cannabisbauern und einige politische Parteien, die 100.000 Unterschriften zu sammeln, die gesetzlich erforderlich sind, um eine Volksinitiative auf den Weg zu bringen. Diese Initiative sah vor, den persönlichen Konsum und die Produktion von Cannabis zu entkriminalisieren und den Handel sowie den Anbau als Maßnahme zum Schutz der Jugend staatlich zu kontrollieren.¹²⁹ Allerdings erhielt die Initiative bei der Volksabstimmung im November 2008 mit nur 36,8 Prozent Ja-Stimmen unzureichende Unterstützung.¹³⁰

Im Anschluss ließen die Bestrebungen für eine Regulierung nach, bis Cannabis im Oktober 2013 entkriminalisiert wurde. Dabei wurden 10 Gramm als Grenzwert für eine „geringfügige Menge“ festgelegt, für die lediglich niedrige Bußgelder verhängt werden können und es keinen Eintrag ins Vorstrafenregister mehr gibt.¹³¹ Ziel der Änderung war es, die Zahl der rund 30.000 Cannabisvergehen zu reduzieren, die die Schweizer Gerichte jedes Jahr blockierten. Die Legalisierungsbefürworter betrachten das Gesetz aber noch stets als zu streng. Der Züricher Verein *Legalize it!* gab eine Broschüre mit dem Titel *Shit happens* heraus, in dem Personen, die von der Polizei kontrolliert werden und bei denen weniger als 10 Gramm Cannabis gefunden werden, der Ratschlag erteilt wird, „keine Fragen zu beantworten oder zu lügen“, wenn es um den vorherigen Konsum geht. Der Broschüre zufolge kann jemand, der leugnet, geraucht zu haben, nicht mit einem Bußgeld belegt, und das Cannabis, das er mit sich führt, nicht beschlagnahmt werden.¹³²

Während auf Bundesebene Reformmöglichkeiten ungenutzt bleiben, sind auf städtischer Ebene Durchbrüche zu

verzeichnen. In der Vergangenheit haben sich die Stadträte größerer Städte wie Zürich oder Basel zwar für den kontrollierten Verkauf von Cannabis ausgesprochen, aber keine konkreten Vorschläge vorgelegt. Die Debatte gewann an Schwung, als eine parteiübergreifende Arbeitsgruppe des Kantons Genf im Dezember 2013 empfahl, ein Pilotprojekt zu starten, das es Cannabisclubs erlauben würde, staatlich zertifiziertes Cannabis für den persönlichen Konsum zu erwerben. Die Clubs wären Erwachsenen vorbehalten und würden als „Cannabis-Konsumentenvereine“ bezeichnet, da „Social Club“ als zu werblich erachtet wird. Der Vorschlag wurde über die gesamte Bandbreite des politischen Spektrums von einer Mehrheit der Parteien unterstützt.¹³³

Die parteiübergreifende Arbeitsgruppe stellte fest, dass der offene Drogenmarkt in Genf für viele eine Quelle der Unsicherheit ist und zum Verlust der Kontrolle über einen Teil des öffentlichen Raums geführt hat, dass die Cannabisgesetzgebung auf internationaler Ebene in vielen Ländern liberalisiert worden ist und dass der Konsum in der Schweiz weit verbreitet ist und größtenteils mit einfachen Geldbußen geahndet wird. Deshalb schlug die Arbeitsgruppe ein dreijähriges Pilotprojekt mit dem legalisierten Anbau, Handel und Konsum von Cannabis – und Derivaten wie Haschisch und Öl – in regulierten Vereinen nach spanischem Vorbild vor.¹³⁴ Zürich, Basel, Lausanne und Bern erwägen die Beteiligung an einem solchen Experiment.

In der Zwischenzeit schlug die Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF) in Anbetracht der Entwicklungen in den USA, Uruguay und Neuseeland vor, die Debatte über die Regulierung psychoaktiver Substanzen, einschließlich Cannabis, auf Bundesebene neu zu lancieren. Kommissionspräsident Toni Berthel sagte, man wolle viele in der Welt bestehende Liberalisierungsmodelle untersuchen und analysieren.¹³⁵ Auch die in der Nationalen Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik (NAS) versammelten Gesundheits- und Drogenexperten empfahlen ein Regulierungsmodell für Drogenmärkte auf Grundlage von Analysen des Schadenspotenzials der einzelnen Substanzen.¹³⁶

Im Juni 2014 veröffentlichte die vom Soziologen Sandro Cattacin geleitete Genfer Arbeitsgruppe einen zweiten Bericht über ihre Erwägungen im Hinblick auf das Regulierungsmodell. Ein wichtiger Punkt ist, dass es effektiver wäre, erwachsene Konsumenten das Rauchen in einer sicheren und kontrollierten Umgebung zu gestatten, „als Steuergelder in einem kostspieligen und unwirksamen Krieg gegen die Droge zu verschleudern“. Auch wenn die

Einzelheiten im Bericht nicht weiter ausgeführt wurden – dies soll eine Expertengruppe übernehmen –, enthielt er doch einige allgemeine Vorgaben, wie ein Mindestalter von 18 Jahren (das gleiche Mindestalter ist auch in dem Gesetz festgelegt, das den Besitz von bis zu zehn Gramm Cannabis für den Eigenbedarf und den gemeinschaftlichen Konsum mit anderen Personen über 18 Jahren entkriminalisiert). Auch sollte das Cannabis zu Hause und nicht beim Verein konsumiert werden.¹³⁷

Der Bericht unterstützte auch die Einrichtung von Dissuasionsausschüssen nach portugiesischem Vorbild¹³⁸ für Minderjährige mit problematischem Konsumverhalten, die nicht Mitglied werden können, sowie die Pflicht, Mitglieder, die ein problematisches Konsumverhalten entwickeln, an diese Ausschüsse zu verweisen. Darüber hinaus zog die Arbeitsgruppe eine Beschränkung des THC-Gehalts in Betracht. Die Vereine dürften nicht gewinnorientiert sein, und die Mitglieder müssten sich unter gebührender Berücksichtigung des Datenschutzes registrieren lassen. Das Cannabis sollte kostenlos sein und das Pilotprojekt haushaltsneutral – es sollte den Staat nicht kosten, ihm aber auch keine Einnahmen bringen – mit Deckung der Kosten durch Gebühren oder Mitgliedsbeiträge. Die Vorteile lägen in den verbesserten Bedingungen für die Konsumenten und der Möglichkeit, problematische Konsumenten zu identifizieren, sowie in der Eindämmung des Schwarzmarktes und der Verbesserung der öffentlichen Sicherheit. Außerdem würden die Strafverfolgungsbehörden von Bagatellsachen entlastet und könnten intensiver gegen schwere Kriminalität vorgehen.

Der Vorschlag wird derzeit von den politischen Entscheidungsträgern geprüft.¹³⁹ Obwohl das Bundesamt für Gesundheit der Meinung ist, Cannabisclubs seien mit dem geltenden Drogengesetz nicht vereinbar, wurde in Genf eine Konsultativkommission für Suchtfragen unter der Leitung der Alt-Bundesrätin Ruth Dreifuss eingesetzt, um die Durchführbarkeit von Cannabisvereinen zu prüfen.¹⁴⁰ Während eine definitive juristische Bewertung noch aussteht, geht der Schweizer Bundesrat weiterhin davon aus, dass die in verschiedenen Städten erwogenen Modellversuche nicht mit dem Betäubungsmittelgesetz kompatibel wären.¹⁴¹ In ihrem Abschlussbericht fordert die von Dreifuss geführte Kommission den Kanton Genf dazu auf, sich bei den Bundesgesundheitsbehörden um die Genehmigung der Reformen als – gesetzlich zulässiges – wissenschaftliches Projekt, das Ende 2015 beginnen soll, zu bemühen.¹⁴²

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die nationalen Regierungen in Europa leugnen die Wirkung der Reform der Cannabispolitik, die überall auf der Welt, und vor allem in den USA, Form anzunehmen beginnt, und ignorieren die Forderungen lokaler Behörden, die mit den negativen Konsequenzen eines fortdauernden illegalen Cannabismarktes zu kämpfen haben, nach einer Neuausrichtung. Während traditionell tolerante europäische Länder wie die Niederlande oder Dänemark ihre Politiken üblicherweise mit dem Argument der öffentlichen Gesundheit unter Verweis auf die Trennung der Märkte für weiche und harte Drogen verteidigten, wird inzwischen die öffentliche Sicherheit – die Bekämpfung von Störungen der öffentlichen Ordnung durch den Straßenhandel sowie der Beteiligung des organisierten Verbrechens am illegalen Anbau und an der Versorgung der illegalen Märkte – in den Mittelpunkt gestellt. Wie oben dargelegt, hatte dies zunächst restriktivere Politiken auf nationalstaatlicher Ebene zur Folge, aber das Scheitern dieses Ansatzes wird immer offensichtlicher und führt zu verwaltungsrechtlichen „Revolten“ von Gemeinden, die mit den negativen Folgen dieser Politiken zu kämpfen haben.

Die De-facto- oder De-jure-Entkriminalisierung von Cannabis und Halbregulierungen wie das niederländische Coffeeshop-System sind zwar nützlich zur Vermeidung einer unnötigen Kriminalisierung der Konsumenten und zur Trennung der Märkte für Cannabis und gefährlichere Drogen, lassen die Cannabisversorgung jedoch außen vor. Die lokalen Behörden sind mit einer Reihe von Problemen konfrontiert, die letztlich nicht ohne irgendeine Form von regulierter und transparenter Versorgungskette gelöst werden können. Abgesehen davon, dass sie die oben erwähnten Probleme der öffentlichen Sicherheit verringert, bietet eine Regulierung auch Lösungen für Fragen des Konsumentenschutzes, wie eine Qualitätskontrolle des Cannabis in Hinsicht auf den Einsatz von Pestiziden, Zugangsbeschränkungen zum Beispiel in Form von Altersgrenzen und maximalen Erwerbsmengen pro Konsument und Tag oder Kontrollen des THC- und CBD-Gehalts.

Lokale und regionale Behörden, regierungsunabhängige Interessengruppen und Basisbewegungen treten zunehmend für Veränderungen ein, und in ganz Europa laufen zahlreiche Initiativen, vor allem im Umfeld der CSC-Bewegung. Das ursprünglich in Spanien entwickelte Cannabis-Social-Club-Modell hat sich nach Belgien, Frankreich, die Niederlande, Italien und das Vereinigte Königreich verbreitet, wo es Clubs in rund 70 Städten gibt, auch wenn

diese wegen der schweren Strafen nicht aktiv wachsen. In Spanien haben die autonomen Regierungen Kataloniens und des Baskenlandes sowie Städte wie Barcelona und San Sebastian das Phänomen erkannt und sich auf die Situation eingestellt, während sie sich bemühen, die stetig wachsende Anzahl der CSCs zu begrenzen.

Lokale Behörden in anderen Ländern setzen sich für diverse Formen coffeeshop-ähnlicher Abgabestellen mit regulierter Belieferung ein. In den Niederlanden haben sich rund 56 Gemeinden dem Manifest *Joint Regulation* angeschlossen, in dem die Regulierung des Anbaus und der Versorgung der Hintertür der Coffeeshops gefordert wird. In anderen Ländern sind vergleichbare Initiativen zur Regulierung des Cannabismarktes vom Anbau bis zur Vermarktung entstanden; zum Beispiel in Kopenhagen (Dänemark) und in Ortsteilen von Berlin, Frankfurt, Hamburg und Köln. Währenddessen bemühen sich andernorts, zum Beispiel im niederländischen Utrecht, lokale Behörden um eine Regulierung des CSC-Modells. Insbesondere in der Schweiz prüfen Gemeinden/Kantone wie Genf, Basel, Bern und Zürich die Gründung von „Cannabis-Konsumentenvereinen“ nach dem Vorbild der CSCs in Verbindung mit Dissuasionsausschüssen nach portugiesischem Muster für den Umgang mit jugendlichen und potenziell problematischen Konsumenten. Für Länder, in denen bereits eine Entkriminalisierung stattgefunden hat, wie Portugal und die Tschechische Republik, wäre der Schritt zu einem Regulierungsmodell nicht mehr so groß.

Die EU-Mitgliedsstaaten sind nach wie vor die Hauptakteure auf dem Gebiet der EU-Drogenpolitik, denn auf EU-Ebene gilt der Grundsatz der Subsidiarität.¹⁴³ Während auf supranationaler Ebene vor allem im Bereich des grenzüberschreitenden Drogenhandels und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit gemeinsame Vereinbarungen erreicht worden sind, fallen die Drogengesetzgebung und -politiken der einzelnen Mitgliedsstaaten nach wie vor in deren ausschließliche Zuständigkeit. Dabei gibt es nach wie vor Differenzen zwischen den und innerhalb der Mitgliedsstaaten, die auf ihre gesellschaftlichen und politischen Institutionen sowie Unterschiede bei den Haltungen der Öffentlichkeit, den gesellschaftlichen und kulturellen Werten und Traditionen und den wirtschaftlichen und personellen Ressourcen zurückzuführen sind. Die Drogenkontrollpolitiken in der EU weichen erheblich voneinander ab und reichen vom liberalen, pragmatischen Ansatz der Schadensbegrenzung – insbesondere in den Niederlanden, Portugal und der Tschechischen

Republik¹⁴⁴ – bis zu einem restriktiven und prohibitionistischen Ansatz in Schweden, was es schwer macht, sich eine gemeinsame EU-Drogenpolitik vorzustellen.¹⁴⁵

Wie andere vorgebracht haben, könnte die europäische Cannabispolitik ein geeigneter Fall für „Multi-Level-Governance“ sein. Dabei handelt es sich um einen Regierungsstil, der in der EU – vor allem im sozialpolitischen Bereich – an Bedeutung gewinnt. An ihm sind vielfältige Akteure auf vielfältiger Ebene beteiligt, und spezifische Einzelheiten der Regierungsführung können dezentralisiert und gemäß EU-Richtlinien diversifiziert werden. Bei diesem Modell werden praktische Entscheidungen auf lokaler Ebene getroffen, was die Bürger zu mehr Engagement ermutigt – ein Leitgedanke in der EU. „Ein Multi-Level-Governance-System würde es Initiativen ermöglichen, sich mit einer Bottom-up-Struktur machtvoll auf lokaler Ebene zu entwickeln“, im Gegensatz zu Top-down-Lösungen, die lokalen und regionalen Erfordernissen nicht gerecht werden.¹⁴⁶ In Anbetracht der bereits beträchtlichen Vielfalt der Drogenpolitiken in Europa wären unterschiedliche Cannabis-Regulierungsmodelle kein multilateraler – oder gar nationaler – Streitpunkt, sondern würden nach ihrer Wirksamkeit beurteilt und den lokalen Behörden ausreichend Spielraum lassen.¹⁴⁷

Städte und Regionen, die für eine Reform sind, sollten dem Beispiel ihrer Vorgänger folgen, die 1993 das Netzwerk *European Cities on Drug Policy* (ECDP) gründeten.¹⁴⁸ Gestartet wurde die Initiative 1990 von Amsterdam, Frankfurt, Hamburg und Zürich mit der Unterzeichnung der „Frankfurter Resolution“, aus der die Charta der ECDP hervorging. Weitere Städte, darunter Basel, Charleroi, Dortmund, Hamburg, Hannover, Rotterdam, Ljubljana und Zagreb, schlossen sich später an. Ziel des Netzwerks war es, sich für eine pragmatischere, weniger prohibitionistische Drogenpolitik, einschließlich der Entkriminalisierung von Cannabis, einzusetzen und eine Reihe innovativer Schadensbegrenzungsmaßnahmen, wie Substitutionsprogramme für Heroinkonsumenten, Wohn- und Arbeitsprogramme zur sozialen Eingliederung, Drogenkonsumräume oder die ärztliche Verschreibung von Heroin, auf den Weg zu bringen.¹⁴⁹

Es ist interessant, die Erklärung über die Ziele des Netzwerkes zu lesen:

Drogenprobleme werden vor allem in größeren Städten sichtbar, wo sie die ganze Palette der Folgeprobleme in einem besonders intensiven Maß erzeugen. Der

Versuch, diese Probleme ausschließlich mittels konventioneller Strategien der Repression, Therapie und Prävention zu lösen, hat uns an Grenzen geführt, die wir ohne die Entwicklung und Umsetzung innovativer – und manchmal unkonventioneller – Politiken nicht überwinden können.

Außerdem erweisen sich die nationalen oder internationalen Rechtsvorschriften und Richtlinien zu Drogen recht häufig als ungeeignet für die Entwicklung pragmatischer Ansätze auf kommunaler Ebene. Dadurch beobachten wir eine deutliche Diskrepanz zwischen internationalen Übereinkommen, ihrer Umsetzung auf Regierungsebene und lokalen Lösungen. Diesbezüglich mussten wir erkennen, dass es uns nicht möglich ist, das Problem an die Regierungen der Staaten zu delegieren. Stattdessen sind wir gefordert, in Zusammenarbeit und im Austausch mit anderen Städten und Regionen lokale Strategien zu entwickeln.

All dies ist in Bezug auf den gegenwärtigen Stand der Cannabispolitiken noch stets relevant. Interessant ist auch, dass zum Kern des ECDP-Netzwerks einige der Städte zählten, die heute eine Regulierung des Cannabismarktes fordern. Drogenpolitische Reformen sind oft ein Bottom-up-Prozess, wie die ECDP mit der erfolgreichen Einführung wirksamer Schadensbegrenzungsstrategien auf nationaler und erst recht auf internationaler Ebene gezeigt haben.¹⁵⁰ Ein solches Netzwerk bietet Gelegenheiten zum Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken, zur Mittelbeschaffung und zur gemeinsamen Nutzung der für den Politikwandel benötigten personellen und finanziellen Mittel. Während das ECDP-Netzwerk nach dem Erreichen seiner Ziele inzwischen aufgelöst wurde, ist die Zeit für ein ECDP 2.0 gekommen, das sich für die Regulierung des Cannabismarktes für den Freizeitkonsum in Europa einsetzt. Die Frage, mit der Europa heute konfrontiert ist, lautet nicht länger, ob die Cannabispolitik neu bewertet und modernisiert werden muss oder nicht, sondern wann und wie dies zu geschehen hat.

Endnoten

1. Tom Blickman ist Leiter einer Forschungsgruppe am Transnational Institute (TNI) und Mitautor von *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition: The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options For Reform*, Transnational Institute / Global Drug Policy Observatory, März 2014; <http://druglawreform.info/en/rise-and-decline>. Dieses Briefing gründet sich auf die Ergebnisse und Debatten des vom Transnational Institute in Amsterdam veranstalteten

Fachseminars über Kosten und Nutzen der Cannabis-Regulierungsmodelle in Europa (31. Oktober - 1. November 2013); <http://www.druglawreform.info/en/events/expert-seminars/item/5988-expert-seminar-costs-and-benefits-of-cannabis-regulation-models-in-europe>.

Deutsche Übersetzung: Michael Röhrig (Dipl.-Übersetzer, mfroehrig@web.de)

2. Siehe hierzu: Fijnaut, F.: *Legalisation of Cannabis in Some American States: A Challenge for the European Union and its Member States?* In: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 22 (2014), S. 207–217

3. Van Kempen, P. H. und Fedorova, M. I. (2014): *Internationaal recht en cannabis: Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabissteelt voor recreatief gebruik*. Kluwer, S. 240. <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/03/21/rapport-internationaal-recht-en-cannabis/rapport-internationaal-recht-en-cannabis.pdf>. Der Bericht ist in niederländischer Sprache verfasst, umfasst aber eine englische Zusammenfassung.

4. EU-Drogenstrategie (2013–2020); [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229\(01\)&rid=9](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229(01)&rid=9)

5. Absatz 23 der EU-Drogenstrategie (2013–2020)

6. Reuter, P. und Trautmann, F. (Hrsg.) (2009): *A report on global illicit drugs markets*. Brüssel: Europäische Kommission; <http://www.druglawreform.info/en/un-drug-control/ungass/item/2206-global-illicit-drug-markets-1998-2007>. Die 10-Jahres-Überprüfung befasste sich mit den Ergebnissen der Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGASS) zur Weltrogenproblematik. Die nächste UNGASS wird 2016 stattfinden.

7. EBDD (2014): *Europäischer Drogenbericht 2014: Trends und Entwicklungen*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, S. 13; www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_228272_DE_TDAT14001DEN.pdf

8. Kruize, P. und Gruter, P. (2014): *Drugsdelicten beschouwd: over aard & omvang van Opiumwetfeiten in 2012 geregistreerd bij politie en Koninklijke Marechaussee*. Den Haag: WODC, S. 71. Für eine englischsprachige Zusammenfassung siehe: http://wodc.nl/images/2325-summary_tcm44-560750.pdf

9. De Kort, M. (1994): *The Dutch Cannabis Debate, 1968-1976*. In: *The Journal of Drug Issues* 24(3), S. 417–427 – Zitiert aus einer Mitteilung vom 4. Januar 1974 im *Nederlandse Staatscourant* (Niederländischer Staatsanzeiger), Nr. 5, 8. Januar 1974

10. Grund, J.P. und Breeksema, J. (2013): *Coffee Shops and Compromise: Separated Illicit Drug Markets in the Netherlands*. New York: Open Society Foundations, S. 18 (Der Bericht bietet eine hervorragende Übersicht über die Hintergründe der niederländischen Drogenpolitik.); <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Coffee%20Shops%20and%20Compromise-final.pdf>

11. Lensink, H. und Derksen, S.: (2013) *Internationaal is reguleren van wiet geen probleem*. In: *Vrij Nederland*, 19. Dezember 2013; <http://www.vn.nl/Archief/Samenleving/Artikel-Samenleving/>

Internationaal-is-reguleren-van-wiet-geen-probleem-1.htm

12. Van Dijk, J. J. M. (1998): The narrow margins of the Dutch drug policy: A cost-benefit analysis. In: *European Journal on Criminal Policy and Research* 6(3), S. 369–393; <https://pure.uvt.nl/portal/files/1000726/Narrow.pdf>
13. Die Politik der Duldung von Coffeeshops basiert auf dem im niederländischen Recht verankerten Opportunitätsprinzip, das es der Staatsanwaltschaft erlaubt, nach eigenen Ermessen von einer Strafverfolgung abzusehen, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt. Auf der Grundlage dieses Prinzips werden Coffeeshops geduldet, wenn sie die von der Staatsanwaltschaft herausgegebenen und als *AHOJG-Kriterien* bekannten Richtlinien beachten: Verzicht auf Werbung (A), kein Verkauf harter Drogen (H), keine Störungen oder Belästigungen im öffentlichen Raum (O), kein Verkauf an Minderjährige (I) und Begrenzung der Verkaufsmenge (max. 5 Gramm pro Tag und Person) und des Vorrats (max. 500 Gramm) (G). 2012 wurde ein neues Wohnsitz-Kriterium hinzugefügt. Siehe: Grund/Brekeema (2013), op. cit.
14. Boekhout van Solinge, T. (2002): *Drugs and decision-making in the European Union*. Amsterdam: CEDRO/Mets en Schilt; <http://www.cedro-uva.org/lib/boekhout.eu.pdf>
15. Van Dijk (1998), op. cit.; Blom, T. (2006): Drugsbeleid tussen volksgezondheid en strafrecht. In: *Tijdschrift voor Criminologie* 2006 (48) 2
16. Bericht über den Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen. *Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten*, A5-0095/2004, 23. Februar 2004; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2004-0095+0+DOC+XML+V0//DE>
17. Bericht der Kommission über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels. *Generalsekretariat der Europäischen Kommission*, 5200/10, 26. Januar 2010; <http://db.europol.europa.eu/db/de/doc/1179.pdf>
18. Blickman, T. (2013): *Majority of the Dutch favour cannabis legalisation*. TNI-Weblog, 4. Oktober 2013; <http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/4960-majority-of-the-dutch-favour-cannabis-legalisation>
19. Blickman, T. und Jelsma, M. (2013): *The Netherlands is ready to regulate cannabis*. TNI-Weblog, 19. Dezember 2013; <http://druglawreform.info/en/weblog/item/5219-the-netherlands-is-ready-to-regulate-cannabis>
20. Blickman, T. (2012e): *Cannabis pass abolished? Not really*, TNI-Weblog, 30. Oktober 2012; <http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/4005-cannabis-pass-abolished-not-really>
21. Most Dutch councils ignore ban on marijuana sales to tourists. In: *Dutch News*, 19. Februar 2014; http://www.dutchnews.nl/news/archives/2014/02/most_dutch_councils_ignore_ban.php
22. Van Ooyen-Houben, M., Bieleman, B. und Korf, D. J. (2014): *Coffeeshops, tourists and the local market: Evaluation of the private club and the residence criterion for Dutch coffeeshops. Final Report*. Den Haag: WODC/Intraval/Bonger Institute of the University of Amsterdam; http://wodc.nl/images/cahier-2014-12-summary-and-conclusions_tcm44-562326.pdf
23. *Coffeeshops in Nederland 2012*. Intraval, Oktober 2013; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-274336.pdf>
24. Court sides with coffeeshops in dispute over 'back door' deals. In: *The Amsterdam Herald*, 4. Juli 2014; <http://www.amsterdamherald.com/index.php/rss/9-news-special-wietpas/1206-20140704-court-sides-with-coffeeshops-dispute-back-door-deals-netherlands-cannabis>
25. Steeds vaker 'schuldig zonder straf' in softdrugszaken, In: *Nieuwsuur*, 8. Dezember 2014; <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2007954-steeds-vaker-schuldig-zonder-straf-in-softdrugszaken.html>
26. No jail or fines for 'idealistic' marijuana growing couple. In: *Dutch News*, 16. Oktober 2014; http://www.dutchnews.nl/news/archives/2014/10/no_jail_or_fines_for_idealisti.php/
27. Two in three large councils back organised marijuana cultivation. In: *Dutch News*, 15. November 2013; http://www.dutchnews.nl/news/archives/2013/11/two_in_three_large_councils_ba.php
28. Siehe: 35 mayors call for regulated marijuana production; minister says no. In: *Dutch News*, 31. Januar 2014; http://www.dutchnews.nl/news/archives/2014/01/35_mayors_call_for_regulated_m.php. Why Dutch mayors want to cultivate cannabis. In: *The Independent*, 3. Februar 2014; <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/why-dutch-mayors-want-to-cultivate-cannabis-9102858.html>. Einen ähnlichen Versuch lokaler Behörden gab es bereits 2008, als 30 niederländische Bürgermeister zu einem „Cannabis-Gipfel“ zusammenkamen und erklärten, die Regierung sollte den Anbau von und die Versorgung der Coffeeshops mit Marihuana zulassen. Siehe: Dutch mayors call for growing marijuana. In: *NRC Handelsblad*, 24. November 2008; <http://vorige.nrc.nl/article2071306.ece>; und: Local councils support tolerant cannabis policy. In: *NRC Handelsblad*, 19. November 2008; <http://vorige.nrc.nl/article2066650.ece>
29. Coombes, R. (2014): Cannabis regulation: high time for change? In: *British Medical Journal*, 21. Mai 2014; <http://www.bmj.com/content/348/bmj.g3382>
30. Während 39 Prozent dagegen sind. Siehe: Lokale bestuurders willen wietteelt reguleren. *NU.nl*, 14. März 2014; <http://www.nu.nl/gemeenteraadsverkiezingen/3726433/lokale-bestuurders-willen-wietteelt-reguleren.html>. Die Ergebnisse können hier konsultiert werden: <http://www.toponderzoek.com/persberichten/14-maart-2014-lokale-bestuurders-over-wietteelt/s/547>
31. Labour senators won't cooperate with tough line on marijuana. In: *Dutch News*, 27. Juni 2014; http://www.dutchnews.nl/news/archives/2014/06/labour_senators_wont_cooperate.php
32. Amsterdam city council calls for licensed marijuana production. In: *Dutch News*, 7. November 2014; <http://druglawreform.info/en/newsroom/latest-news/item/5738-amsterdam-city-council-calls-for-licensed-marijuana-production>

33. Siehe: Van Kempen/Fedorova (2014), op. cit. Eine frühere Studie der Möglichkeiten, die die UN-Drogenkontrollübereinkommen offen ließen, wurde 2005 vom T.M.C. Asser Institut veröffentlicht. Der Bericht mit dem Titel *Experiments in allowing the growing of cannabis to supply coffeeshops: International and European Law issues* kam ebenfalls zu dem Schluss, dass der Anbau von Cannabis für andere als medizinische oder wissenschaftliche Zwecke sowohl gegen die UN-Übereinkommen als auch gegen geltendes EU-Recht verstoßen würde. Auch dieser Bericht war im Zusammenhang mit einer früheren Debatte der Regulierung der Hintertür von der Regierung in Auftrag gegeben worden. Entsprechend der Rechtsauffassung, dass das Experiment nicht „dem Geist der geltenden Übereinkommen entsprechen“ würde, scheiterte die Initiative im Juni 2006, als die VVD ihre ursprüngliche Unterstützung zurückzog. Siehe: Blickman, T. (2012d): *The Dutch 2012 election result and the coffeeshops*. TNI-Weblog, 14. September 2012; <http://druglawreform.info/en/weblog/item/3826-the-dutch-2012-election-result-and-the-coffeeshops>. Der Bericht des Asser-Instituts in niederländischer Sprache ist zu finden unter: http://druglawreform.info/images/stories/documents/asser_onderzoek_cannabis.pdf
34. Diese neue internationale US-Politik weist eklatante Widersprüche auf. Sie will grundsätzlich die geltenden UN-Drogenkontrollübereinkommen beibehalten, ruft jedoch zu mehr Flexibilität auf, selbst wenn Politiken diesen Übereinkommen widersprechen, wie es derzeit in den USA der Fall ist. Für eine kritische Überprüfung der so genannten Brownfield-Doktrin siehe: Barrett, D., Bewley-Taylor, D. und Jelsma, M. (2014): *Fatal attraction: Brownfield's flexibility doctrine and global drug policy reform*. TNI-Weblog, 18. November 2014; <http://druglawreform.info/en/weblog/item/5770-fatal-attraction-brownfields-flexibility-doctrine-and-global-drug-policy-reform>
35. Asmussen, V. (2008). *Cannabis policy: tightening the ties in Denmark*. In: *A cannabis reader: global issues and local experiences*. EBDD-Monografie Nr. 8, Bd. 1, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, Lissabon; <http://www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/cannabis>
36. „Der Cannabismarkt in Christiania umfasste rund 40 Straßenstände, die sowohl einheimische Kundschaft als auch einen grenzüberschreitenden Drogentourismus, vor allem aus Schweden, anlockte. Die Kunden konnten offen Drogen zum Mitnehmen kaufen oder sie vor Ort auf der Straße oder in Christianias Bars und Cafés rauchen.“ Siehe: Asmussen, V. (2008).
37. Blickman, T. (2012a): *Copenhagen wants controlled cannabis shops*. TNI-Weblog, 9. Januar 2012; <http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/3100-copenhagen-wants-controlled-cannabis-shops>
38. Moeller, K. (2009): *Police crackdown on Christiania in Copenhagen*. In: *Crime, Law and Social Change*, 52(4): 2009, S. 337–345, Januar 2009; <http://www.druglawreform.info/en/issues/cannabis/item/2536-police-crackdown-on-christiania-in-copenhagen>
39. Moeller, K. und Hesse, M. (2013): *Drug market disruption and systemic violence: Cannabis markets in Copenhagen*. In: *European Journal of Criminology*, 10(2): 2013, S. 206–221, März 2013; <http://euc.sagepub.com/content/10/2/206>
40. *Legal marijuana gets one step closer*. In: *The Copenhagen Post*, 21. November 2011; <http://cphpost.dk/news/legal-marijuana-gets-one-step-closer.34.html>
41. Blickman, T. (2012a), op. cit.
42. Blickman, T. (2012c): *Government opposes Copenhagen City Council on cannabis shops*. TNI-Weblog, 28. Mai 2012; <http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/3479-government-opposes-copenhagen-city-council-on-cannabis-shops>
43. *Life after cannabis prohibition: The city announces its ambitions*. In: *The Copenhagen Post*, 15. März 2013; <http://cphpost.dk/news/life-after-cannabis-prohibition-the-city-announces-its-ambitions.4671.html>
44. *Why the mayor of Copenhagen wants to get into the marijuana business*. In: *The Atlantic Citylab*, 3. März 2014; <http://www.citylab.com/politics/2014/03/why-mayor-copenhagen-wants-get-marijuana-business/8527/>
45. *Government opposes Copenhagen City Council on cannabis shops*, op. cit. Legal cannabis rejected by government. In: *The Copenhagen Post*, 14. Mai 2012; <http://cphpost.dk/news/legal-cannabis-rejected-by-government.1594.html>
46. *Copenhagens cautiously support legal cannabis, but provinces unconvinced*. In: *The Copenhagen Post*, 6. Mai 2013; <http://cphpost.dk/news/copenhagens-cautiously-support-legal-cannabis-but-provinces-unconvinced.5190.html>
47. *Mayor and police at odds over cannabis approach*. In: *The Copenhagen Post*, 10. September 2012; <http://cphpost.dk/news/mayor-and-police-at-odds-over-cannabis-approach.2668.html>
48. *Cops continue to tout Christiania success*. In: *The Copenhagen Post*, 28. August 2013; <http://cphpost.dk/news/cops-continue-to-tout-christiania-success.6580.html>
49. <https://www.facebook.com/RazziaChristiania>
50. *Is prohibition worth the cost?* In: *The Copenhagen Post*, 7. November 2014; <http://cphpost.dk/news/is-prohibition-worth-the-cost.11527.html>
51. *Cannabis cafes could set up shop in Berlin*. *Deutsche Welle*, 16. September 2013; <http://www.dw.de/cannabis-cafes-could-set-up-shop-in-berlin/a-17089498>
52. *Drugs in Berlin: Greens Push Weed Legalization in Park*. In: *Der Spiegel*, 12. September 2013; <http://www.spiegel.de/international/germany/goerlitzer-park-drug-problem-new-push-for-legal-cannabis-sales-a-921738.html>
53. *Berlin plant Deutschlands erstes Marihuana-Café*. In: *Süddeutsche Zeitung*, 28. November 2013; <http://www.sueddeutsche.de/panorama/drogenpolitik-berlin-plant-deutschlands-erstes-marihuana-cafe-1.1830889>
54. *Weg frei für den Antrag auf einen Coffeeshop*. In: *Berliner Zeitung*, 11. September 2014; <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/coffeeshop-in-kreuzberg-weg-frei-fuer-den-antrag-auf-einen-coffeeshop,10809148,28376070.html>
55. *Kiffen für die Gesundheit*. In: *Frankfurter Rundschau*, 19. Februar 2014; <http://www.fr-online.de/frankfurt/coffeeshops-in-frankfurt-kiffen-fuer-die-gesundheit,1472798,26252218.html>. Cannabis auf dem Prüfstand. In: *Frankfurter Rundschau*, 30. März 2014; <http://www.fr-online.de/frankfurt/legalisierung-weicher-drogen-cannabis-auf-dem->

pruefstand,1472798,26687774.html

56. Ortsbeiräte fordern legale Verkaufsstellen. In: *Frankfurter Rundschau*, 30. April 2014; <http://www.fr-online.de/frankfurt/drogenpolitik-ortsbeiraete-fordern-legale-verkaufsstellen,1472798,26997764.html>. Siehe auch:

57. Stadtteilbeirat Sternschanze Protokoll der 8. Sitzung vom 09.10.2013; <http://www.standpunktschanze.de/stadtteilbeirat-sternschanze-protokoll-der-08-sitzung-vom-09-10-2013/>. Siehe auch: Schanze: Mehrheit für den Kiffer-Laden! In: *Hamburger Morgenpost*, 17. September 2013; <http://www.mopo.de/nachrichten/legaler-drogenhandel-schanze--mehrheit-fuer-den-kiffer-laden-,5067140,24339662.html>. Coffeeshop für die Schanze gefordert: Standortfaktor Dope. In: *Tageszeitung*, 29. November 2014; <http://www.taz.de/!150405/>

58. Stadt Köln prüft Cannabis-Vorstoß der Bezirksvertretung Innenstadt. In: *Kölnische Rundschau*, 13. Dezember 2014; <http://www.rundschau-online.de/koeln/cannabis-debatte-stadt-koeln-prueft-cannabis-vorstoss-der-bezirksvertretung-innenstadt,15185496,29318594.html>

59. *Erste Frankfurter Fachtagung zu Cannabis*, Drogenreferat der Stadt Frankfurt; [http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=3003&_ffmpar\[_id_inhalt\]=26738041](http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=3003&_ffmpar[_id_inhalt]=26738041). Experten fordern Cannabis-Liberalisierung. In: *DPA/Die Welt*, 17. November 2014; http://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article134410933/Experten-fordern-Cannabis-Liberalisierung.html

60. Paragraf 3 des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG): http://www.gesetze-im-internet.de/btmg_1981/_3.html

61. Stöver, H. (2013): *The Frankfurt way: Multi-agency approach to drug policy on a local level*. Frankfurt: University of Applied Sciences, Dezember 2013; http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/The_Frankfurt_Way.pdf

62. *Country legal profiles: Germany*, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD); <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index5174EN.html?pluginMethod=eldd.countryprofiles&country=DE&language=de> Siehe auch: BVerfGE 90, 145 – Cannabis; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv090145.html>

63. Know Your Limit: Germany Seeks Uniform Law on Marijuana. In: *Der Spiegel*, 24. Mai 2013; <http://www.spiegel.de/international/germany/german-states-consider-standardizing-marijuana-rules-a-901717.html>. Für eine Übersicht siehe: Eigenbedarfsgrenzen in den verschiedenen Ländern der Bundesrepublik Deutschland; <http://www.drug-infopool.de/category/gesetz>

64. Leftists suggest legal cannabis clubs. In: *The Local/DPA*, 25. Januar 2012; <http://www.thelocal.de/20120125/40315>

65. Our Right to Poison: Lessons from the Failed War on Drugs. In: *Der Spiegel*, 22. Februar 2013; <http://www.spiegel.de/international/world/global-support-grows-for-legalizing-drugs-a-884750-5.html>

66. Poll stubs out legal cannabis hopes. In: *The Local*, 9. Januar 2014; <http://www.druglawreform.info/en/newsroom/latest-news/item/5279-poll-stubs-out-legal-cannabis-hopes>. Siehe auch: Bei Marihuana

kennen die Deutschen kein Pardon. In: *Stern*, 8. Januar 2014; <http://www.stern.de/panorama/stern-umfrage-bei-marihuana-kennen-die-deutschen-kein-pardon-2081611.html>

67. Deutschland wird zur Kiffer-Republik. In: *Die Welt*, 25. November 2013; <http://www.welt.de/politik/deutschland/article122199341/Deutschland-wird-zur-Kiffer-Republik.html>; Law professors demand cannabis legalization. *Deutsche Welle*, 10. April 2014; <http://www.dw.de/law-professors-demand-cannabis-legalization/a-17559144>; *Resolution deutscher Strafrechtsprofessorinnen und -professoren an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages*. Schildower Kreis; http://www.schildower-kreis.de/themen/Resolution_deutscher_Strafrechtsprofessorinnen_und_%E2%80%93professoren_an_die_Abgeordneten_des_Deutschen_Bundestages.php

68. Polizei fordert Spielraum bei Haschisch-Delikten. In: *Frankfurter Rundschau*, 18. November 2014; <http://www.fr-online.de/frankfurt/cannabis-legalisierung-polizei-fordert-spielraum-bei-haschisch-delikten,1472798,29073274.html>

69. Cannabis umnebelt die Koalition: Streit um Mindestmenge. In: *Berliner Zeitung*, 26. November 2014; <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/streit-um-mindestmenge-cannabis-umnebelt-die-koalition,10809148,29164412.html>

70. Marlene Mortler: Drogenbeauftragte greift Befürworter von Cannabis-Freigabe an. In: *Der Spiegel*, 27. November 2014; <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/cannabis-drogenbeauftragte-attackiert-freigabefuersprecher-a-1005452.html>

71. Coffeeshop-Modellversuche: Die Hoffnung stirbt zuletzt. Kreuzberg alleine genügt nicht. *Hanf Journal*, 16. August 2014; <http://hanfjournal.de/2014/08/16/coffeeshop-modellversuche/>

72. Siehe: Bewley-Taylor, D., Blickman T. und Jelsma, M. (2014): *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition: The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options For Reform*. Transnational Institute/Global Drugs Policy Observatory, März 2014; <http://druglawreform.info/en/rise-and-decline>. Laut Van Kempen/Fedorova würde ein Staat weniger leicht mit den sich aus den UN-Drogenübereinkommen und der europäischen Gesetzgebung ergebenden Verpflichtungen in Konflikt geraten, wenn er diese Clubs einfach gewähren ließe (also keine regulierenden Maßnahmen oder explizite Politik auf sie angewendete). Van Kempen/Fedorova (2014), S. 242.

73. Mészáros, B. und Oddball, L. (2013): How does a Cannabis Social Club work? In: *HCLU Drug Reporter*, 18. Februar 2013; http://drogriporter.hu/en/Cannabis_Social_Club

74. CLEAR (2013); *How To Regulate Cannabis In Britain: The CLEAR Plan Version 2.0*. Cannabis Law Reform (CLEAR), 20. Oktober 2013; <http://www.clear-uk.org/how-to-regulate-cannabis-in-britain-the-clear-plan-version-2-0/> Für eine Liste der bereits gegründeten Cannabis Social Clubs, die eine Gesetzesänderung abwarten, um den Betrieb aufzunehmen, siehe: <http://ukcsc.co.uk/official-club-list/>

75. Siehe zum Beispiel: Les Cannabis Social Clubs forcent la loi. In: *Libération*, 16. Februar 2013; http://www.liberation.fr/societe/2013/02/15/les-cannabis-social-clubs-forcent-la-loi_882204 und France cannabis campaigner convicted, fined. In: *The Global Post*, 18.

- April 2013; <http://www.globalpost.com/dispatch/news/afp/130418/france-cannabis-campaignerconvicted-fined>
76. Barriuso Alonso, M. (2012b): *Portugal progresses toward integrated cannabis regulation*. TNI-Weblog, 25. Oktober 2012; <http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/4003-portugal-progresses-toward-integrated-cannabis-regulation>
77. Encod (2011): "European Cannabis Social Clubs, code of conduct, December 2011"; <http://www.encod.org/info/CODE-OF-CONDUCT-FOR-EUROPEAN.html>. Siehe auch: EBDD (2014b): *Models for the legal supply of cannabis: recent developments*. Perspectives on Drugs, 20. Mai 2014; http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_212362_EN_EMCD_DA_POD_2013_Legal%20supply%20of%20cannabis.pdf
78. Cannabis clubs blossoming in the UK. In: *The Guardian*, 17. November 2013; <http://www.theguardian.com/society/shortcuts/2013/nov/17/cannabis-clubs-blossoming-uk>
79. United Kingdom Cannabis Social Clubs, unter <http://ukcsc.co.uk/official-ukcsc-list/>
80. Ipsos MORI: *Public attitudes to drugs policy. Drug legalisation survey for Transform Drug Policy Foundation*. 19. Februar 2013; <http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3134/Public-attitudes-to-drugs-policy.aspx>
81. Blickman, T. (2011): *The future of Dutch cannabis policy*. TNI-Weblog, 14. März 2011; <http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/1188-the-future-of-dutch-cannabis-policy>
82. Für weitere Hintergrundinformationen über die spanischen CSCs siehe: Barriuso Alonso, M. (2011): *Cannabis Social Clubs in Spain*, TNI Series on Legislative Reform of Drug Policies Nr. 9, Januar 2011; <http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr9.pdf>. Für eine Übersicht der gerichtlichen Entscheidungen: Kilmer, B., Kruithof, K., Pardal, M., Caulkins, J.P. und Rubin, J. (2013): *Multinational overview of cannabis production regimes*. Rand Europe/WODC/Dutch Ministry of Security and Justice, S.12–13; http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR510/RAND_RR510.pdf
83. Für weitere Informationen zu den unterschiedlichen Clubmodellen siehe: Barriuso Alonso, M. (2013): *Between collective organisation and commercialisation*. TNI-Weblog, 9. August 2012; <http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/3775-between-collective-organisation-and-commercialisation>
84. Sustainable Drug Policies Commission (2013): *The present continuous of cannabis clubs in Catalonia*. TNI-Weblog, 30. März 2013; <http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/4604-the-present-continuous-of-cannabis-clubs-in-catalonia>
85. Los clubes de cannabis catalanes facturan cinco millones al mes. In: *El País*, 28. Dezember 2013; http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/12/27/catalunya/1388176101_438021.html
86. Für eine Übersicht der Cannabisclub-Bewegung im Baskenland siehe: Barriuso Alonso, M. (2012a): *Cannabis reaches parliament: The debate on regulating Cannabis Social Clubs in the Basque country*. TNI-Weblog, 26. Juni 2012; <http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/3633-cannabis-reaches-parliament>
87. Spain village fails to back growing cannabis to pay debts. *BBC News*, 10. April 2012; <http://www.bbc.com/news/world-europe-17668617>
88. Fiscalía General del Estado (2013): *Instrucción 2/2013 (Instrucción asociaciones promotoras del consumo de cannabis)*. 5. August 2013; <http://www.policia.canaria.com/descargas/instruccion-asociaciones-promotoras-del-consumo-de-cannabis-05-08-2013>
89. Según jueces y fiscales progresistas la Fiscalía General sitúa en el mismo plano el tráfico de cannabis y las asociaciones de consumo. *CadenaSER*, 13. September 2013; http://www.cadenaser.com/espana/articulo/jueces-fiscales-progresistas-fiscalia-general-situa-mismo-plano-trafico-cannabis-asociaciones-consumo/csrsrpor/20130913csrsrncac_30/Tes
90. Ibarra niega que haya «obligación» legal de regular el consumo compartido de cannabis. In: *Diario Vasco*, 12. November 2013; <http://www.diariovasco.com/20131112/mas-actualidad/sociedad/ibarra-niega-haya-obligacion-201311121308.html>. Siehe auch: El presidente del Tribunal Superior dice que fumar porros no es un delito, pero tampoco «un derecho». In: *El Correo*, 13. November 2013; <http://www.elcorreo.com/vizcaya/v/20131113/pvasco-espana/presidente-tribunal-superior-dice-20131113.html>
91. La mitad de los españoles, a favor de permitir la venta de marihuana. In: *El País*, 11. Dezember 2014; http://politica.elpais.com/politica/2014/12/11/actualidad/1418301731_472994.html
92. Nach dem aktuell geltenden Gesetz liegt die Eigenbedarfsschwelle bei einer Menge für fünf Tage. In der Praxis bedeutet dies 200 Gramm Cannabiskraut oder 25 Gramm Cannabis harz. Allerdings untersagt das Gesetz für öffentliche Sicherheit den Konsum im öffentlichen Raum. Siehe EBDD-Länderprofil Spanien unter <http://www.emcdda.europa.eu/publications/country-overviews/es> und EBDD, *Threshold quantities for drug offences*; <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index99321EN.html>
93. El Gobierno incrementa la multa por llevar un porro en el bolsillo en un 300%. In: *El Diario*, 2. Dezember 2013; http://www.eldiario.es/politica/multa-llevar-porro-bolsillo-crecera_0_202980429.html Siehe auch:
94. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (DGPNSD) (2014): *Memoria 2012*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, S. 26–27; <http://www.pnsd.mssi.gob.es/Categoria2/publica/pdf/MEMO2012.pdf>
95. El 77% de los catalanes creen que es mejor regular que vetar las asociaciones. In: *El Periódico*, 14. Juni 2014; <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/los-catalanes-creen-que-mejor-regular-que-vetar-las-asociaciones-3301622>
96. First cannabis club shut down in Catalonia for drug trafficking. In: *El País*, 11. June 2014; http://elpais.com/elpais/2014/06/11/inenglish/1402495530_584157.html
97. Los clubes de cannabis permitirán la entrada solo a mayores de 18 años. In: *El País*, 6. November 2014; http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/11/06/catalunya/1415289434_191583.html
98. Navarra aprueba la ley que regula los colectivos de usuarios de cannabis. In: *Diario de Navarra*, 27. November 2014; <http://www.diariodenavarra.es/>

- noticias/navarra/mas_navarra/2014/11/27/navarra_aprueba_una_ley_que_regula_los_colectivos_usuarios_cannabis_185352_2061.html
- 99.** Los clubes de cannabis, legales en Navarra, pero ¿hasta cuándo? In: *El Diario*, 6. Dezember 2014; http://www.eldiario.es/norte/navarra/ultima_hora/clubes-cannabis-legales-Navarra-tiempo_0_331767345.html
- 100.** Donostia se convierte en la primera localidad en regular los clubes sociales de cannabis. In: *Diario Vasco*, 30. April 2014; <http://www.diariovasco.com/20140430/local/san-sebastian/donostia-convierte-primer-localidad-201404301314.html>.
- 101.** Una ventana abierta a la marihuana. In: *El País*, 1. Dezember 2014; http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/11/30/paisvasco/1417370065_986474.html
Los clubes de cannabis ya son legales en Donostia. In: *El Diario*, 4. Dezember 2014; http://www.eldiario.es/norte/euskadi/clubes-cannabis-legales-Donostia_0_331417647.html
- 102.** Kilmer et al. (2013), op. cit.
- 103.** 75 euro 'fine' for ALL cannabis possession in Antwerp. In: *Flanders News*, 7. September 2013; <http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws.english/News/1.1723558>
- 104.** De Wever krijgt groen licht voor zijn veiligheidsbeleid. In: *Gazet van Antwerpen*, 14. Oktober 2014; http://www.gva.be/cnt/dmf20141014_01320173/de-wever-krijgt-groen-licht-voor-zijn-veiligheidsbeleid
- 105.** Academics: "Legalise cannabis in Flanders". In: *Flanders News*, 18. November 2013; <http://www.druglawreform.info/en/newsroom/latest-news/item/5114-academics-qlegalise-cannabis-in-flandersq>
- 106.** DeCorte, T. (2014): Cannabis Social Clubs in Belgium: Organizational strengths and weaknesses, and threats to the model. In: *International Journal of Drug Policy*, September 2014; <http://www.ijdp.org/article/S0955-3959%2814%2900209-6/abstract>
- 107.** Mészáros / Oddball (2014).
- 108.** 'Mambo Social Club' krijgt opschorting van straf: 'Dit is een slag in het gezicht'. In: *Het Belang van Limburg*, 11. Dezember 2014, http://www.hbvl.be/cnt/dmf20141211_01423592/mambo-social-club-krijgt-opschorting-van-straf.Parket-vraagt-opschorting-voor-voorzitter-cannabis-vzw-Mambo-Social-Club. In: *Het Belang van Limburg*, 13. November 2014; http://www.hbvl.be/cnt/dmf20141113_01373368/parket-vraagt-opschorting-voor-voorzitter-cannabis-vzw-mambo-social-club
- 109.** DeCorte (2014), op. cit.
- 110.** *Country overview: France*. Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD); <http://www.emcdda.europa.eu/publications/country-overviews/fr#dro>
- 111.** *Drugs, key data 2013*. Observatoire Français des Drogues et Toxicomanies (OFDT), Juni 2013; <http://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/DCC2013en.pdf>
- 112.** *Cannabis production and markets in Europe*. Insights Series No 12, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD), 2012, S. 215; <http://www.emcdda.europa.eu/publications/insights/cannabis-market>
- 113.** *Drugs, key data 2013*, op. cit.
- 114.** L'émergence d'un cannabis made in France. In: *Le Monde*, 10. Mai 2014; http://www.lemonde.fr/societe/article/2014/05/10/la-culture-en-appartement-fait-exploser-le-marche-du-cannabis_4414580_3224.html
- 115.** *Légalisation contrôlée du cannabis*, Rapport du Groupe de travail parlementaire de députés SRC. 15. Juni 2011; <http://www.druglawreform.info/en/issues/cannabis/item/2544-legalisation-controlee-du-cannabis>
- 116.** Blickman, T. (2012b): *Hollande will not go Dutch on cannabis*. TNI-Weblog, 17. Mai 2012; <http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/3459-hollande-will-not-go-dutch-on-cannabis>
- 117.** French Socialists kill pro-cannabis call pre-election. *Reuters*, 7. Juni 2012; <http://www.reuters.com/article/2012/06/07/us-france-election-cannabis-idUSBRE8560KO20120607>
- 118.** Les coopératives de cannabis sans but lucratif aspirent à la légalité. In: *Le Monde*, 25. Dezember 2012; http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/12/25/les-cooperatives-de-cannabis-sans-but-lucratif-aspirent-a-la-legalite_1810153_3224.html
- 119.** Les Cannabis Social Clubs forcent la loi. In: *Libération*, 15. Februar 2013; http://www.liberation.fr/societe/2013/02/15/les-cannabis-social-clubs-forcent-la-loi_882204
- 120.** France cannabis campaigner convicted, fined. *Agence France-Presse*, 18. April 2013; <http://www.globalpost.com/dispatch/news/afp/130418/france-cannabis-campaigner-convicted-fined>
- 121.** Les Cannabis Social Clubs partent en fumée. In: *Libération*, 20. Juni 2013; http://www.liberation.fr/societe/2013/06/20/les-cannabis-social-clubs-partent-en-fumee_912628
- 122.** Une majorité de français en faveur de l'autorisation du cannabis sous conditions. *Le Monde-Blog*, 14. November 2013; <http://drogues.blog.lemonde.fr/2013/11/14/une-majorite-de-francais-en-faveur-de-lautorisation-du-cannabis-sous-conditions/>
- 123.** 'First ever' bill proposes legal cannabis in France. In: *The Local*, 30. Januar 2014; <http://www.thelocal.fr/20140130/frances-first-law-to-re>. Siehe auch: EELV veut autoriser l'usage contrôlé du cannabis. In: *Le Monde*, 5. Februar 2014; http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/02/05/depenalisation-du-cannabis-une-senatrice-ecolo-depose-une-proposition-de-loi_4360864_823448.html
- 124.** Cannabis: un réquisitoire contre la loi. In: *Libération*, 5. Februar 2014; http://www.liberation.fr/societe/2014/02/05/cannabis-un-requisitoire-contre-la-loi_978254
- 125.** Un peu moins de fumée autour des politiques antidrogues. In: *Libération*, 20. November 2014; http://www.liberation.fr/societe/2014/11/20/un-peu-moins-de-fumee-autour-des-politiques-antidrogues_1147347
- 126.** Cannabis : une contravention pour les consommateurs ? In: *Le Monde*, 20. November 2014; http://www.lemonde.fr/societe/article/2014/11/20/cannabis-une-contravention-pour-les-consommateurs_4526940_3224.html. Siehe: Le Dain, A.Y. und Marcangeli, L. (Berichterstatter): *Augmentation de l'usage de substances illicites : que fait-on ?* Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, 20. November 2014; http://www.assemblee-nationale.fr/14/controle/com_cec/lutte_usage_substances_synthese.pdf
- 127.** Cannabis : les bénéfiques objectifs de la légalisation.

- In: *Le Monde*, 19. Dezember 2014; http://www.lemonde.fr/sante/article/2014/12/19/les-benefices-objectifs-de-la-legalisation-du-cannabis_4543681_1651302.html. Siehe: Ben Lakhdar, C., Kopp, P. und Perez, R. (2014): *Cannabis : réguler le marché pour sortir de l'impasse*. Terra Nova, unter <http://www.tnova.fr/note/cannabis-r-guler-le-march-pour-sortir-de-l-impasse>
- 128.** Zobel, F. und Marthaler, M. (2014): *Du Río de la Plata au Lac Léman. Nouveaux développements concernant la régulation du marché du cannabis*. Addiction Suisse, November 2014; http://www.addictionsuisse.ch/fileadmin/user_upload/DocUpload/Zobel_Marthaler_Du-Rio-de-La-Plata-au-Lac-Leman.pdf
- 129.** Csete J. (2010): *From the Mountaintops: What the World Can Learn from Drug Policy Change in Switzerland*. Open Society Foundation
- 130.** Volksabstimmung vom 30. November 2008: Volksinitiative „Für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz“, unter <http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/fruehere-volksabstimmungen/abstimmungen2008/30112008/Seiten/default.aspx>
- 131.** Mixed feelings over new Swiss cannabis law. In: *Swissinfo*, 30. September 2013; <http://www.swissinfo.ch/eng/mixed-feelings-over-new-swiss-cannabis-law/36977488>
- 132.** Pot group advises how to avoid new cannabis fine. In: *The Local*, 9. Oktober 2013; <http://www.thelocal.ch/20131009/group-advises-how-to-avoid-swiss-cannabis-fine> Die Broschüre ist erhältlich unter http://www.hanlegal.ch/wiki/_media/verein_li/shithappens9.pdf
- 133.** Des députés genevois favorables à une fumette légalisée. In: *Tribune de Genève*, 5. Dezember 2013; <http://www.tdg.ch/geneve/actu-genevoise/deputes-genevois-favorables-fumette-legalisee/story/11897639>
- 134.** Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève (2013): *Pour plus de sécurité dans la ville. Associations de consommateurs de Cannabis: Un modèle efficace de réglementation de l'accès au Cannabis*. Genf: Diskussionspapier, erhältlich unter <http://idpc.net/fr/publications/2013/12/pour-plus-de-securite-dans-la-ville-un-modele-efficace-de-reglementation-de-l-access-au-cannabis-a-geneve>
- 135.** Swiss want to reopen pot legalization debate. In: *The Local*, 3. Februar 2014; <http://www.thelocal.ch/20140203/swiss-committee-reopens-pot-legalization-debate>. Für weitere Informationen über die EKDF, einschließlich des Berichts *Aktuelle Regulierungsmodelle psychoaktiver Substanzen in der Schweiz*, siehe <http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/00625/00791/index.html?lang=de>.
- 136.** Drogenexperten machen Dampf für straffreies Kiffen. In: *Basler Zeitung*, 8. April 2014; <http://bazonline.ch/zuerich/stadt/drogenexperten-machen-dampf-fuer-straftreies-kiffen/story/27227844> See: *Marktregulierung in der Drogenpolitik*. Grundposition der Nationalen Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik NAS-CPA, 8. April 2014, erhältlich unter http://www.nas-cpa.ch/fileadmin/documents/grundpositionen/NAS_Grundlagenpapier_ueberarbeitet.pdf
- 137.** Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève (2014): *Addendum 1 au rapport «Pour plus de sécurité dans la ville. Les Associations de consommateurs de Cannabis: un modèle efficace de réglementation de l'accès au Cannabis» du Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève: Document de discussion*; <http://files.newsnetz.ch/upload/3/8/38981.pdf>
- 138.** Im Jahr 2001 wurden in Portugal alle Drogen, einschließlich Cannabis, entkriminalisiert. Der Erwerb, Besitz oder Konsum von Cannabis wird seitdem nicht mehr als Verbrechen betrachtet. Der Schwellenwert für den Besitz wurde auf die Eigenbedarfsmenge für 10 Tage – für Cannabis auf 25 Gramm – festgelegt. So genannte „Ausschüsse für Drogensucht-Dissuasion“ – denen oft ein Anwalt, ein Arzt und ein Sozialarbeiter angehören – können aber nach wie vor verwaltungsrechtliche Sanktionen verhängen. Die Ausschussmitglieder informieren, raten vom Drogenkonsum ab und verweisen Konsumenten auf die passendsten Optionen, einschließlich einer Behandlung, falls erforderlich. Das portugiesische Modell dient vielen Ländern, die die Änderung ihrer Drogenpolitik erwägen (wie Brasilien, Norwegen oder das Vereinigte Königreich), als Vorbild.
- 139.** Genève devrait tester le marché régulé et taxé du cannabis. In: *Tribune de Genève*, 20. Juni 2014; <http://www.tdg.ch/geneve/actu-genevoise/geneve-devrait-tester-marche-regule-taxe-cannabis/story/23794737>
- 140.** Les clubs de cannabis passent un nouveau cap. In: *Le Matin*, 16. August 2014; <http://www.lematin.ch/suisse/Les-clubs-de-cannabis-passent-un-nouveau-cap/story/12353308>
- 141.** Bundesrat zweifelt an rechtlicher Grundlage. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 4. September 2014; <http://www.nzz.ch/schweiz/bundesrat-zweifelt-an-rechtlicher-grundlage-1.18376997>
- 142.** Genève doit s'adresser à Berne avant de pouvoir réglementer le cannabis. In: *Tribune de Genève*, 29. Dezember 2014; <http://www.tdg.ch/geneve/actu-genevoise/geneve-doit-s-adresser-berne-pouvoir-reglementer-cannabis/story/16461961>
- 143.** Subsidiarität bedeutet, dass die EU in politischen Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann tätig wird, wenn die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten allein nicht in ausreichendem Maße erreicht werden können oder sich besser auf Gemeinschaftsebene erreichen lassen.
- 144.** Drogenkonsum ist in der Tschechischen Republik keine strafbare Handlung, und der Besitz kleiner Mengen für den Eigenbedarf ein strafrechtlich nicht relevantes Vergehen, das mit einem Bußgeld von bis zu 15.000 CZK (ca. 600 Euro) belegt werden kann. Im Jahr 2010 trat ein neues Strafgesetzbuch in Kraft, in dem in Hinsicht auf Straftaten im Zusammenhang mit dem Besitz von Drogen für den Eigenbedarf erstmals zwischen Cannabis und anderen Drogen unterschieden wird, wobei der Besitz einer Cannabismenge, die „größer als klein“ ist, mit bis zu einem Jahr Freiheitsentzug bestraft werden kann. Das Gesetz definierte Normen für den Cannabisanbau „für den Eigenbedarf“, die es erlaubten, den Anbau im kleinen Maßstab (bis zu fünf Pflanzen) als mit einem Bußgeld zu ahndende Ordnungswidrigkeit zu betrachten. Dabei wird nicht zwischen Indoor- und Outdoor-Kulturen oder dem Anbau mit oder ohne Kunstlicht unterschieden. Der Besitz kleiner Mengen aller Drogen blieb eine Ordnungswidrigkeit, mit Schwellenwerten von 5 Gramm für Cannabisharz und 15 Gramm für Cannabiskraut. Im April 2014 prüfte der Oberste Gerichtshof die Mengen, die als eine „mehr

als kleine Menge“ betrachtet werden sollten. Die neuen Schwellenwerte sind strikter als die vorherigen: Bei Cannabis wird nun der Besitz von mehr als 10 Gramm (vorher 15 Gramm) als Verbrechen betrachtet. Jedoch handelt es sich bei diesen Mengen um Richtwerte, und es sind auch noch andere Faktoren zu berücksichtigen. Siehe: Drug legislation in the Czech Republic.

Government Council for Drug Policy Coordination: <http://www.vlada.cz/en/ppov/protidrogova-politika/government-council-for-drug-policy-coordination-72748/>; Csete, J. (2012): A Balancing Act: Policymaking on Illicit Drugs in the Czech Republic. Global Drug Policy Program, *Open Society Foundations*; http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/A_Balancing_Act-03-14-2012.pdf; und Supreme court sets acceptable amounts for possession of illicit drugs. *Radio Prague*, 9. April 2014; <http://radio.cz/en/section/news/supreme-court-sets-acceptable-amounts-for-possession-of-illicit-drugs>

145. Siehe: Chatwin, C. (2007): Multi-level governance: The way forward for European illicit drug policy? In: *International Journal of Drug Policy*, 18 (6). S. 494–502

146. Chatwin, C. (2007), op.cit.

147. Im April 2014 wurde vom Ausschuss der Regionen der EU eine Charta der Multi-Level-Governance in Europa angenommen; siehe: <http://cor.europa.eu/de/activities/governance/Pages/Charter-for-MultiLevel-Governance.aspx>

148. European Cities on Drug Policy (ECDP), <http://www.ecdp.net/> oder http://www.realitaeten-bureau.de/en_news_04.htm

149. Boekhout van Solinge, T. (1999): Dutch drug policy in a European context. In: *Journal of Drug Issues* 29 (3), S. 511–528; <http://www.cedro-uva.org/lib/boekhout.dutch.html>

150. Siehe: Schardt, S. (Hrsg.) (2001): *European Cities on Drug Policy. Cooperation and Community Consensus. The Multi-Agency Approach to Effective Local Drug Policies*. Frankfurt am Main: European Cities on Drug Policy; http://www.realitaeten-bureau.de/documents/commcoopECDP_002.pdf

Transnational Institute

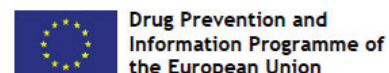
Im Rahmen des TNI-Programms „Drogen und Demokratie“ sind weltweit Tendenzen auf dem illegalen Drogenmarkt und bei den drogenpolitischen Strategien analysiert worden. So hat sich das TNI eine Reputation als eines der international führenden Forschungsinstitute für Drogenpolitik und als kritisches Überwachungsgremium der UN-Drogenkontrollinstitutionen, vor allem der CND, des UNODC und des INCB, geschaffen. Das TNI fördert evidenzbasierte politische Strategien, die sich an den Grundsätzen der Schadensbegrenzung und der Menschenrechte für Konsumenten und Produzenten orientieren und den kulturellen und traditionellen Konsum psychoaktiver Substanzen berücksichtigen. Strategisches Ziel ist es, zu einer stärker integrierten und kohärenten Politik beizutragen, in der die Drogenfrage im Rahmen der übergeordneten Entwicklungsziele Armutsbekämpfung, Förderung des öffentlichen Gesundheitswesens, Schutz der Menschenrechte, Friedenskonsolidierung und verantwortungsvolle Regierungsführung als Querschnittsthema betrachtet wird.

Transnational Institute (TNI)

De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
Die Niederlande
Tel: +31-20-6626608
Fax: +31-20-6757176
E-mail: drugs@tni.org
www.tni.org/drugs
 @DrugLawReform
 Drugsanddemocracy



Diese Publikation wurde ermöglicht durch die finanzielle Unterstützung von



Die alleinige Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation liegt beim TNI, und es kann in keinem Fall davon ausgegangen werden, dass er die Ansichten der Europäischen Union oder der Open Society Foundations repräsentiert.