

Policy Paper: Effekte einer Cannabislegalisierung (ECaLe)

Von

**Jakob Manthey, Tobias Hayer, Britta Jacobsen, Jens Kalke, Sinja Klinger,
Jürgen Rehm, Moritz Rosenkranz, Uwe Verthein, Marielle Wirth, Michael
Armstrong, Daniel Myran, Rosalie Pacula, Rosario Queirolo, Frank Zobel**



Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD)

Lokstedter Weg 24, 20251 Hamburg

April 2023

1. Hintergrund

Im Frühjahr 2023 kann Cannabis in Kanada und Uruguay sowie in 18 US-Bundesstaaten legal für den Freizeitkonsum erworben werden. Erste Schritte in Richtung Legalisierung sind auch in verschiedenen EU-Ländern beobachtbar (z. B. Niederlande, Luxemburg, Malta).

In diesem Policy Paper wird der Frage nachgegangen, wie sich die Legalisierung von Cannabis für Freizeitwecke auf den Gesundheitsschutz, den Jugendschutz sowie auf die Verdrängung des illegalen Marktes auswirkt. Grundlage dieser Ausführungen ist das Forschungsprojekt „Effekte einer Cannabislegalisierung (ECaLe)“, welches im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit den aktuellen Forschungsstand zu dieser Thematik zusammengetragen hat. Die im Folgenden dargestellten Erkenntnisse basieren auf einer umfassenden systematischen Literaturanalyse von 164 Studien (veröffentlicht bis Anfang 2023) sowie der Befragung von fünf Expertinnen und Experten aus Kanada, USA, und Uruguay.

Zu beachten ist, dass sich der Wissensstand zu den Auswirkungen der Legalisierung und insbesondere zu verschiedenen Regulierungsmodellen fortlaufend weiterentwickelt, wobei immer noch deutliche Leerstellen, insbesondere zu den langfristigen Auswirkungen bestehen.

2. Cannabislegalisierung und Gesundheitsschutz

Dort wo Cannabis legalisiert wurde, ist die Zahl der erwachsenen Menschen (18 Jahre oder älter), die Cannabis konsumieren, bereits vor der Legalisierung im Ansteigen gewesen, möglicherweise teilweise begünstigt durch eine (unregulierte) Freigabe von Cannabis zu medizinischen Zwecken. Eine weitere Zunahme des Cannabiskonsums konnte auch nach der Legalisierung beobachtet werden. Daher ist zu erwarten, dass der Konsum von Cannabis nach einer etwaigen Legalisierung auch in Deutschland weiter zunimmt.

Die Legalisierung selbst scheint zunächst nur geringe kurzfristige Auswirkungen auf den allgemeinen Konsumanstieg zu haben. Jedoch zeigen Studien mit einem längerem Beobachtungszeitraum, dass der Cannabiskonsum dort schneller gestiegen ist, wo Cannabis für Freizeitwecke legal ist. Dass sich die Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis erst mit einer gewissen Verzögerung zeigen, liegt vermutlich daran, dass es Monate oder sogar Jahre dauert, bis sich ein legaler Markt etabliert.

Wo der Konsum von Cannabis durch die Cannabislegalisierung angestiegen ist, ist auch eine geringe Zunahme an Notaufnahmen für akute und chronische, cannabisbezogene Probleme bei Erwachsenen beobachtbar. Auch hat sich in vielen Regionen die Zahl der Verkehrsunfälle nach der Legalisierung leicht erhöht. Es ist jedoch zu erwähnen, dass ein kurzfristiger Anstieg psychotischer Diagnosen infolge der Legalisierung nicht beobachtet wurde.

Den potenziell negativen Aspekten steht gegenüber, dass Konsumierende durch die Legalisierung besser über die Qualität des Cannabis, Effekte und Risiken des Konsums informiert werden können und ein potenziell risikoarmer Konsum (z. B. oraler Konsum statt Rauchkonsum) gefördert werden kann. Außerdem berichten manche Konsumierende, dass sie es nach der Legalisierung leichter finden, mögliche Konsumprobleme mit medizinischen Fachkräften zu besprechen. Allerdings scheint sich das Hilfesuchverhalten von Personen mit cannabisbezogenen Problemen durch die Legalisierung insgesamt bislang nicht verändert zu haben. Schließlich ist anzunehmen, dass durch die Legalisierung die Zahl der Vergiftungsfälle durch synthetische Cannabinoide (und andere beigemischte Substanzen) verringert werden kann.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass sich der Gesundheitsschutz für Erwachsene durch eine Legalisierung in Deutschland zumindest kurzfristig nur geringfügig verändern dürfte. Ein Nutzen besteht in der besseren Qualität und Information der Konsumierenden. Ein Risiko besteht darin, dass die Zahl der erwachsenen Cannabis-Konsumierenden weiter steigt. Ein kleiner Teil dieser Personen

kann dabei gesundheitliche Probleme entwickeln, allerdings entstehen die meisten sozialen oder gesundheitlichen Probleme im Zusammenhang mit Cannabis durch einen frühen und regelmäßigen Erstkonsum, also in der Regel vor dem 18. Lebensjahr. Ein Anstieg des Konsums unter Erwachsenen hat jedoch möglicherweise Auswirkungen auf den Jugendschutz (siehe *Cannabislegalisierung und Kinder- und Jugendschutz*).

3. Cannabislegalisierung und Kinder- und Jugendschutz

Durch die Legalisierung erhöht sich für Jugendliche (17 Jahre oder jünger) die subjektive Verfügbarkeit von Cannabis. Dieser Umstand führt jedoch nicht zwangsläufig zu einem kurzfristigen Anstieg des Konsums bei Jugendlichen. Allerdings zeigen Studien mit einem Beobachtungszeitraum von mindestens zwei Jahren nach der Legalisierung, dass der Cannabiskonsum bei Jugendlichen in US-Bundesstaaten mit legalen Märkten stärker angestiegen ist als andernorts.

Die leichte Zunahme der Konsumprävalenz unter Jugendlichen könnte auch erklären, warum die Zahl der Jugendlichen, die aufgrund akuter oder chronischer Cannabisprobleme medizinische Hilfe in Anspruch nehmen, infolge der Legalisierung leicht angestiegen ist.

Wichtig zu nennen ist, dass (unbeabsichtigte) Vergiftungs- bzw. Rauschzustände bei Kindern unter 10 Jahren unmittelbar und beträchtlich dort angestiegen sind, wo Cannabis-*edibles* legal verkauft wurden. Jedoch konnte ein Anstieg dieser Fälle dadurch verhindert werden, indem nur *edibles* zugelassen wurden, die nicht attraktiv für Kinder sind. Ein Anstieg dieser Fälle ist also durch geeignete regulierte Vorkehrungen vermeidbar.

Es lässt sich zusammenfassen, dass eine Cannabislegalisierung bzw. der legale und uneingeschränkte Verkauf von *edibles* zu einem unmittelbaren und deutlichen Anstieg von (unbeabsichtigten) Vergiftungs- und Rauschzuständen bei Kindern führen kann. Eine größere Verfügbarkeit von Cannabis geht nicht automatisch mit einem *kurzfristigen* Konsumanstieg bei Jugendlichen einher. Das größte Risiko der Cannabislegalisierung für den Jugendschutz besteht jedoch darin, dass der Konsum bei Jugendlichen *langfristig* zunimmt. Ein Konsumanstieg bei Jugendlichen könnte einerseits durch eine Kommerzialisierung, also durch eine starke ökonomisch motivierte Expansion des legalen Marktes, sowie durch eine zunehmende Normalisierung des Konsums unter Erwachsenen begünstigt werden. Die Legalisierung sollte diese Risiken durch geeignete restriktive Regulierung der Verfügbarkeit vermeiden (siehe *Cannabislegalisierung und der illegale Markt*).

4. Cannabislegalisierung und der illegale Markt

Indirekte Beobachtungen zeigen, dass der illegale Markt deutlich durch die Legalisierung zurückgegangen ist. Das genaue Ausmaß ist jedoch schwer zu quantifizieren und variiert von Land zu Land, von Staat zu Staat und von Provinz zu Provinz. In Kanada gaben im Jahr 2021 (drei Jahre nach der Legalisierung) 63 % der Konsumierenden an, dass sie ihr Cannabis nie aus illegalen Quellen bezogen haben. Im wesentlich strenger regulierten Uruguay liegt der Anteil des legalen Marktes vermutlich deutlich unter 50 %, wobei es einen beträchtlichen grauen Markt gibt – also legale Produkte illegal weitergegeben/-verkauft werden.

Die wichtigsten Faktoren, die darüber entscheiden, ob Konsumierende Cannabis legal kaufen oder nicht, sind der Verkaufspreis, die Produktqualität, das Vertrauen in die Verkaufsstelle und in das Produkt, sowie die Bequemlichkeit. Daher sollte der Zugang zum legalen Cannabismarkt einerseits möglichst einfach gestaltet werden, sodass die bereits Konsumierenden von illegalen auf legale Anbieter wechseln. Hier besteht jedoch andererseits das Risiko, dass durch einen sehr attraktiven Markt bzw. attraktive legale Produkte eine größere Zahl von Personen anfangen Cannabis zu konsumieren. Das erklärt sich daraus, dass profitorientierte Unternehmen nicht nur die Verdrängung

illegaler Anbieter anstreben, sondern auch auf die Erschließung neuer Gruppen von Konsumierenden abzielen. Dieses wäre aber nicht mit dem Gesundheitsschutz vereinbar, da hierdurch die Zahl cannabisbedingter Probleme zunehmen könnte (siehe ***Cannabislegalisierung und Gesundheitsschutz***).

Hieraus ergibt sich, dass ein starker legaler Markt zwar den illegalen Markt verdrängen und damit den Gesundheits- und Jugendschutz stärken kann, z. B. durch die Versorgung mit qualitätsgeprüften Produkten sowie durch Aufklärungsmaßnahmen über Warnhinweise. Wird der legale Markt aber nicht effektiv reguliert, besteht das Risiko, dass durch eine Kommerzialisierung des Marktes der Cannabiskonsum bei Erwachsenen generell und langfristig auch bei Jugendlichen ansteigt. Demzufolge sollte eine Legalisierung, die auf eine Sicherung des Gesundheits- und Jugendschutzes abzielt, den legalen Markt so regulieren, dass der Konsumanstieg auf möglichst niedrigem Niveau gehalten wird. Dabei müsste auch in Kauf genommen werden, dass sich der illegale Markt nicht so schnell eindämmen lässt, wie es durch eine starke Kommerzialisierung der Märkte möglich wäre.

5. Handlungsempfehlungen

Basierend auf den dazu vorliegenden wissenschaftlich-empirischen Untersuchungen empfehlen wir eine Regulierung des legalen Marktes im Sinne des Gesundheits- und Jugendschutzes. Ziel der Legalisierung sollte sein, für gegenwärtig konsumierende Menschen ein legales Angebot zu schaffen, ohne dabei die Attraktivität des Konsumeinstiegs zu erhöhen.

Um dieses Ziel zu erreichen, sollte die Entwicklung eines kommerziellen Marktes, in dem Cannabis als gewöhnliches Konsumgut mit Gewinnmaximierung verkauft wird, begrenzt werden. Das kann beispielsweise durch die Errichtung eines staatlichen Verkaufsmonopols oder durch eine räumliche Begrenzung der Verkaufslizenzen erreicht werden. In diesem Zusammenhang sollte auch die Zulassung von nicht kommerziellen Anbauvereinen (Cannabis Social Clubs) in Erwägung gezogen werden. Ein umfassendes Marketingverbot einschließlich traditioneller (TV, Werbetafeln), aber auch digitaler Kanäle (Webseiten, social media) ist ebenfalls zielführend, um die Attraktivität legaler Produkte für Nicht-Konsumierende einzuschränken. In diesem Sinne sollten auch Schaufenster von Verkaufsstellen möglichst diskret gestaltet werden. Schließlich ließe sich durch eine intelligente Preispolitik (THC-Mindestpreis, inflationsadjustierte THC-Steuer) ein Anreiz für risikoarme Konsummuster schaffen.

Zur Stärkung des Jugendschutzes ist über diese Maßnahmen hinaus sicherzustellen, dass das Mindestalter nicht unter 18 Jahren liegt und konsequent eingehalten wird – anders als dies häufig bei Tabak und Alkohol der Fall ist. Verstöße könnten beispielsweise mit temporärem oder dauerhaftem Entzug der Verkaufslizenz geahndet werden. Um unbeabsichtigte Cannabisrauschzustände bei Kindern und Jugendlichen zu vermeiden, sollten legale Cannabisprodukte – insbesondere *edibles* – so gestaltet werden, dass sie für diese Zielgruppe nicht attraktiv sind. Neben einer Beschränkung der Produktpalette sollten *edibles* grundsätzlich in kindersicheren Behältern und in kleinen Einheiten mit maximal 10mg THC pro Einheit verkauft werden.