

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Duldungspolitik zu Cannabis ist in den letzten Jahren unter Beschuss gekommen. Viele Städte und Gemeinden erleben, dass diese Politik nicht mehr zur aktuellen Problematik passt und zu einem wirksamen Vorgehen beiträgt. Gleichzeitig gibt es verschiedene Auffassungen zu Alternativen. Daher hat die VNG eine kommunalpolitische Arbeitsgruppe Cannabispolitik gebildet. Diese Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, um die Problematik und Lösungsvorschläge zu identifizieren und Ratschläge für die nationale Politik zu entwickeln. Die Arbeitsgruppe erarbeitete eine Literaturübersicht, führte Gespräche mit verschiedenen (Praxis)-Experten und verschiedenen Führungskräften in den Kommunen.

1 Das Scheitern der Toleranz

Die Arbeitsgruppe kommt zu dem Schluss, dass die Toleranz-Politik nicht mehr angemessen ist unter den heutigen Umständen. Die Duldungspolitik ist eine Zeit lang erfolgreich gewesen aber steht jetzt einer effektiven Problembearbeitung im Weg. Veränderte Umstände, insbesondere der Zugriff der organisierten Kriminalität auf die Produktion und den Handel mit Cannabis, machen die Duldungspolitik unhaltbar.

Die Produktion und der Handel mit Cannabis verursachen große soziale und behördliche Probleme in unseren Städten und Gemeinden. Wir machen uns Sorgen über problematischen Cannabiskonsum und über die Qualität und Zusammensetzung des verkauften Cannabis. Darüber hinaus haben die Cannabisproduktion und der Drogenhandel eine große subversive Wirkung. Wir sehen eine Art Demokratisierung der organisierten Kriminalität: Immer mehr Menschen kommen mit der organisierten Kriminalität in Kontakt durch ihre Beteiligung an der Produktion von Cannabis. Diese Probleme sind dringend: Wenn wir nichts tun, werden die Probleme wachsen und droht eine unhaltbare Situation.

Zusammen mit verschiedenen Partnern (wie der Polizei, Staatsanwaltschaften und Wohlfahrtsverbänden) engagieren Städte und Gemeinden sich stark für die Bewältigung lokaler Probleme. Wir stellen fest, dass Städte und Gemeinden und ihren Partner ziemlich erfolgreich sind im Kampf gegen Belästigungen und Unsicherheit, die Coffee Shops und der illegale Handel verursachen. Der Schutz der öffentlichen Gesundheit und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und Subversion ist jedoch weniger erfolgreich. Hier rächen sich die Einschränkungen und die Inkonsequenz, die die Duldungspolitik mit sich bringt. Es gibt nicht genügend Wissen und Kontrolle darüber, was durch wen konsumiert wird. Der geduldete Verkauf in Coffee-Shops stellt einen legitimierte Absatzmarkt dar für Cannabis, das die organisierte Kriminalität produziert und handelt. Darüber hinaus leidet die Glaubwürdigkeit des Staats, wenn der Verkauf einer Handelsware toleriert wird, deren Produktion verboten ist, und wenn Coffee-shop-Besitzer nicht bestraft werden für Ihre Verbindungen zur organisierten Kriminalität.

2 Ein integrierter lokaler Ansatz im Rahmen einer konsistenten nationalen Politik

Wir plädieren daher für einen anderen Ansatz. Dieser Ansatz beginnt lokal. Die Probleme variieren je nach Kommune und Region, wodurch sich auch Lösungen zwangsläufig unterscheiden werden. Städte und Gemeinden mit ihren Partnern müssen zu einer guten Zusammenarbeit kommen. Dies erfordert gemeinsame Prioritäten, Grundsätze und Ziele, operative Vereinbarungen und eine gemeinsame Steuerung, kurzum: einen integrierten Ansatz. Dieser integrierte Ansatz wird allerdings nur dann erfolgreich sein, wenn es eine einheitliche nationale Politik gibt.

Wir fordern eine neue nationale Politik ohne die Einschränkungen und Ungereimtheiten der aktuellen Politik. Diese Politik muss sich auf drei Säulen stützen:

- 1 Prävention, um Cannabiskonsum so weit wie möglich zu verhindern;
- 2 Konsequente Durchsetzung, mit starken Anreizen, um Grundsätze zu beherzigen
- 3 Kohärente Politik für die ganze Cannabiskette, von der Produktion bis zum Verkauf

3 Eine kontrollierte Kette

Wir haben drei Szenarien als mögliche konsequente Politik für die Kette durchleuchtet: 1) Freigabe, 2) Verbot, und 3) Regulierung. Dabei haben wir jeweils untersucht, welche Anforderungen die Einführung des Szenarios an Politik und Verwaltung stellt. Aus dieser Analyse lässt sich schließen, dass es nur ein realistisches Szenario gibt, nämlich dasjenige, in dem der Staat ein System von Regeln arrangiert für die Produktion, den Handel und den Verkauf von Cannabis.

Nur dieses Szenario passt zu den von uns in Kapitel 5 formulierten Prinzipien. In jedem Szenario endet die Dul-

dungspolitik und wird eine klare Position geschaffen für kommunale Entscheidungsträger. Außerdem gibt es in jedem Szenario eine klare und erklärbare Politik. Das Regel-Szenario sticht heraus, da es davon ausgeht, dass Cannabiskonsum aus den Niederlanden nicht mehr wegzudenken ist, und dass die Politik sich daher darauf richten muss, die negativen Folgen für Konsumenten und die Gesellschaft zu reduzieren. Wir sehen im Regel-Szenario die größte Zukunftssicherheit, da es Raum und das Instrumentarium bietet, um Anpassungen vorzunehmen. Die Entwicklung eines juristisch haltbaren Systems ist eine der großen Herausforderungen (siehe unten).

Das Regel-Szenario bietet die besten Werkzeuge, um die Problematik anzugehen, die wir im dritten Kapitel beschrieben. Im Regel-Szenario bleibt die öffentliche Gesundheit das zentrale Ziel der Cannabispolitik. Das Regel-Szenario gibt dem Staat die meiste Legitimität, um aus dieser Perspektive heraus Bedingungen zu stellen für die Produktion, den Handel und den Vertrieb von Cannabis, und deren Erfüllung durchzusetzen. Das Regel-Szenario bietet unserer Meinung nach die besten Aussichten um, wo notwendig, die Normalisierung des Cannabiskonsums zu bremsen. Das Regel-Szenario bietet offensichtliche Möglichkeiten für die Gestaltung und Durchsetzung zu Schlüsselthemen wie die Entmutigung des Konsums bei Minderjährigen und die Verhinderung von Gesundheitsschäden bei erwachsenen Benutzern.

Das Regel-Szenario stellt Werkzeuge zur Verfügung, um die legale Produktion und den Verkauf von Cannabis in der lokalen Gemeinschaft an vorteilhaften Standorten zu steuern. Wir erwarten, dass Belästigungen und Unsicherheit in Nachbarschaften dadurch abnehmen. Das Regel-Szenario bietet daneben die besten Werkzeuge für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, vor allem, da ein großer Teil des legitimen Markts für illegal produziertes Cannabis wegfällt. Lokale Entscheidungsträger erhalten eine klare und feste Position in Bezug auf die organisierte Kriminalität, weil sie nicht mehr indirekt beteiligt werden durch die Genehmigung von Duldungen. Schließlich liefert das Regel-Szenario als einziges Szenario Platz für lokale Anpassungen.

Wir plädieren daher grundlegend für die Wahl dieses Szenarios.

4 Bekämpfung der organisierten Kriminalität und Schaffung von kleinen, kontrollierten Verkaufsstellen

Wir sind nicht naiv. Wir haben nicht die Illusion, dass wir mit diesem Szenario die organisierte Kriminalität auflösen. Das organisierte Verbrechen wird andere Aktivitäten entwickeln, um Geld zu verdienen. Wir wissen, dass ein wichtiger Teil der Produktion von Cannabis für den Export bestimmt ist. Der illegale Markt wird nicht ganz verschwinden. Auch wenn wir uns für dieses Szenario entscheiden müssen wir uns weiterhin stark mit der illegalen Produktion und Markt beschäftigen. Dies wird auch weiterhin viel Kapazität der lokalen Behörden und der Polizei und Justiz fordern. Wir glauben deshalb auch nicht an großen Kapazitätseinsparungen durch die Wahl dieses Szenarios. Im Gegenteil, wir plädieren dafür, die Einführung einer neuen nationalen Politik zu Cannabis, entlang der Linien von der Regel-Szenarios, mit einem harten, repressiven Vorgehen gegen die organisierte illegale Cannabisproduktion und des Drogenhandels einhergehen zu lassen. Wir erwarten, dass eine Kombination dieses repressiven Ansatzes mit der Steuerung der Cannabis-Kette zu guten Ergebnissen führen kann.

Wir sehen auch, dass nicht alle Coffeeshop-Besitzer ehrliche Unternehmer sind. Unser Vorschlag darf daher auch nicht als Plädoyer für den Ausbau des aktuellen Coffeeshop-Systems ausgelegt werden. Unserer Meinung nach erfordert das Regel-Szenario die Suche nach guten Umsetzungsmöglichkeiten für den zugelassenen Verkauf. Wir befürworten daher, wie die Kommission Van de Donk, kleine und auf den lokalen Markt gerichtete Einrichtungen. Diese Verkaufsstellen müssen wieder echte Instrumente der Gesundheitspolitik werden, anstatt große und handelsorientierte Organisationen, was viele Coffeeshops jetzt sind.

Verbindungen zur organisierten Kriminalität sind inakzeptabel und unnötig. Das Personal muss geschult sein, um zu beraten und problematischen Konsum zu erkennen, die Altersüberprüfung muss funktionieren, die Belästigung der Nachbarschaft muss wirksam bekämpft werden. Vielleicht können einige der aktuellen Coffee-Shops sich in einer Qualitätsoffensive zu dieser Art von Einrichtungen verwandeln, aber das wird nicht bei allen Coffee-Shops der Fall sein. Wir sehen die Entwicklung einer neuen Politik eben als Chance, um auch auf der Verkaufsseite der Cannabiskette deutliche Verbesserungen zu erreichen.

5 Internationaler Kontext

Wir sehen auch den komplexen internationalen Kontext. Wir denken, dass es nicht wünschenswert ist, um internationale Abkommen zu ignorieren. Allerdings haben wir den Eindruck, angesichts der Beispiele von Ländern wie Spanien, den USA und Uruguays, dass mehr Spielraum in der Interpretation von internationalen Verträge besteht, als derzeit durch die niederländische Regierung genutzt wird. Die Aufgabe für die nahe Zukunft besteht daher im Finden von Möglichkeiten, um das Regel-Szenario innerhalb von (einer breiten Interpretation von) bestehenden Verträgen umzusetzen.

Als langfristiges Ziel ist die Anpassung von Verträgen erstrebenswert.

Wir sehen auch, dass ein internationaler Ansatz zur Cannabisproblematik (z.B. mit den Nachbarländern) wesentlich zum Erfolg beitragen würde. Zusammen mit den Nachbarländern kann Grenzproblemen und Wasserbett-Effekten wirksam entgegengewirkt und der organisierten, illegalen Produktion und Handel ein noch größerer Schlag zugefügt werden. Aus unserer Sicht sind die Probleme in unseren Städten und Gemeinden jedoch zu groß, um auf die Vereinbarung eines internationalen Ansatzes warten zu können.

6 Gestaltung durch Experimente

Mit einem Bekenntnis zur Regelung der Cannabis-Kette haben wir noch keine Lösung. Es gibt noch viele Entscheidungen darüber zu treffen, wie das System aussehen soll. Der Staat muss ein komplexes System von Regeln entwickeln für die Produktion, den Handel und Verkauf von Cannabis und ein strenges Kontroll-System aufbauen. Wie können wir verhindern, dass das «normale» System sich mischt mit der Produktion und dem Handel in der Hand der organisierten Kriminalität? Wie können wir verhindern, dass das „normale“ System zu einer Normalisierung des Cannabiskonsums führt? Wie können wir verhindern, dass Entscheidungsträger durch die Erteilung der per Definition knappen Genehmigungen für die Herstellung oder den Verkauf von Cannabis in eine schwierige Lage gebracht werden in Bezug auf die Parteien, die eine Lizenz wünschen? Wie kommen wir zu einem guten Preis, der einerseits hoch genug ist, um den Cannabiskonsum zu entmutigen, aber andererseits auch niedrig genug, um zu verhindern, dass Nutzer sich dem illegalen Markt zuwenden? Wie stellen wir sicher, dass Verkaufsstellen wieder kleiner werden und sich auf den lokalen Markt konzentrieren? In den letzten Jahren wurden verschiedene Optionen vorgeschlagen, von sozialen Cannabis-Clubs bis zu geregelter Cannabisanbau in einem Lizenzsystem. Wir raten dazu, in einer Reihe von Experimenten die Auswirkungen der verschiedenen Optionen zu untersuchen. Wir empfehlen, um auch mit Variationen für die Verkaufsstellen zu experimentieren, etwa mit einer Art Residenz-Kriterium (z.B. in Grenzgemeinden mit viel Drogentourismus).

Dabei muss ein Wildwuchs von Experimenten vermieden werden. In den letzten Jahren wurden verschiedene Initiativen für lokale Experimente unternommen, oft aus dem Stadtrat kommen. Durch diese Initiativen und die Gegenreaktion der nationalen Politik, um Experimente zu verbieten, ist eine Art Patt zwischen der nationalen und kommunalen Ebene entstanden. Wir wollen diese Pattsituation durchbrechen. Wir befürworten daher eine begrenzte Anzahl von Experimenten unter nationaler Regie. Diese Experimente haben den Zweck, um herauszufinden, wie die Cannabis-Kette am besten organisiert werden kann. Nach diesen Experimenten können Entscheidungen getroffen und dieses landesweit umgesetzt werden. Wir gehen davon aus, dass wir auf diese Weise eine wirksame und einheitliche nationale Politik erreichen können. Wir nutzen dabei auch optimal die Innovationskraft der Kommunen, die von jeher die treibende Kraft in diesem Bereich gewesen sind.

7 Auf dem Weg zu einem Cannabisgesetz

Diese Entscheidungen müssen gesetzlich verankert werden. Wir plädieren nicht für eine Erweiterung der Toleranz-Politik. Wir sagen deutlich, dass aus unserer Sicht die Zeit der Toleranz vorbei ist. Duldung ist per Definition eine vorübergehende Lösung. Darüber hinaus haben wir gezeigt, dass die Toleranz zu großen Problemen führt. Wir machen auch eine prinzipielle Feststellung über die Politik der Toleranz. Die Toleranz macht einen Teil der offiziellen Gesetzgebung (nämlich der Straftatbestand des Besitzes und des Verkaufs von Cannabis) unwirksam. Das produziert aus rechtsstaatlicher Sicht Reibung und ist unserer Meinung nach nicht zukunftssicher.

Wir plädieren für ein Cannabisgesetz. Solch ein wichtiges Thema, mit rechtlicher, medizinischer, sozialer und internationaler Relevanz, verdient es, um in voller Größe durch ein (formales) Gesetz geregelt zu werden. Ein eigenes Cannabisgesetz gibt die Möglichkeit, spezifische Regelungen für diese Thematik zu entwickeln. Dabei ist zu denken an die Bedingungen für eine kontrollierte, geschlossene Kette und die Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Produzenten, Händlern und Verkäufern, und die Art und Weise der staatlichen Überwachung und Durchsetzung.

Das Cannabisgesetz muss ein Rahmengesetz sein, das klare Rahmenbedingungen für die lokale Cannabispolitik vorgibt. Das Cannabisgesetz schafft eine nationale und einheitliche Politik, während Kommunen den Raum haben, um spezifische Regelungen auf lokalen Themen auszurichten.

8 Aufruf

Wir rufen dazu auf, um nach 40 Jahren der Duldung ein Ende zu bringen an die Politik der Duldung. Um die gewünschten Änderungen zu erreichen, ist der Einsatz von vielen notwendig. Wir formulieren daher konkrete Forderungen an verschiedenen Interessengruppen:

Gesetzgeber

Der Gesetzgeber muss sich für eine konsequente Cannabis-Politik entscheiden. Wir setzen uns ein für ein „Regel-Szenario“. Wir fordern Platz, um innerhalb von nationalen Rahmenvorgaben, mit verschiedenen Steuerungslo-

sungen zu experimentieren. Das letztendliche Ziel ist eine juristisch verankerte nationale Cannabis-Politik, in deren Rahmen Kommunen wirksame lokale Politik entfalten können.

Wir fordern den Gesetzgeber auf, um ein Programm zu etablieren, das das Regel-Szenario weiter entwickelt. Es geht um Unterstützung bei der Ausführung von gezielten Experimenten, um verschiedene Steuerungslösungen auszuprobieren. Nötig ist Zusammenarbeit mit dem Kommunalverband VNG (im Namen aller Städte und Gemeinden) und mit einer Reihe von spezifischen Kommunen, beispielsweise jenen Städten und Gemeinden, die große und dringende Probleme haben und ein Experiment durchführen wollen.

Wir fordern den Gesetzgeber auf, um in der internationalen Debatte über Drogen für eine breitere Auslegung der bestehenden Drogenabkommen zu plädieren, so dass das Regel-Szenario in internationale Verträge passt. Weiterhin fordern wir den Gesetzgeber auf, um nach einer Ausweitung des Steuer-Szenarios auf Nachbarländer zu streben, um so weit wie möglich den Wasserbett-Effekt zu verhindern und dem organisierten Verbrechen den Wind aus den Segeln zu nehmen.

VNG

Wir appellieren an den VNG, um die Verabschiedung eines Cannabisgesetzes zu unterstützen. Der VNG kann die kommenden Monate nutzen, um das Steuer-Szenario mit diversen Städten und Gemeinden weiter zu entwickeln. Der VNG kann außerdem eine unterstützende Rolle spielen bei der Entwicklung von Experimenten.

Kommunen

Städte und Gemeinden stehen in der ersten Reihe, um lokale Probleme anzugehen. Vor allem, wenn tatsächlich eine Variante des Regel-Szenarios gewählt wird, ist es an den Kommunen, um dieses in einer effektiven, lokalen Cannabispolitik umzusetzen. Wir rufen die Gemeinden auf, um Entscheidungen der nationalen Regierung zu akzeptieren und diese umzusetzen.

Die lokale Cannabispolitik muss auf Allianzen basieren und integral sein. In der Cannabispolitik muss die öffentliche Gesundheit, das Strafrechts, die öffentliche Ordnung, die Steuerpolitik, und der Wohnungsbau zusammen kommen. Das Lenkrad in diesem Dokument kann als Werkzeug verwendet werden, um eine derartige, lokale Cannabispolitik zu erreichen. Hierbei helfen auch gute Beispiele aus dem Land (wie die Beispiele in Kapitel 4).

Abschließende Bemerkungen

Die Debatte über die Cannabispolitik hat zu einer Pattsituation zwischen Befürwortern und Gegnern von Regulierung geführt. Es ist falsch, wenn verschiedene staatliche Ebenen in Diskussionen verstrickt sind, während die organisierte Kriminalität daran verdient und die öffentliche Gesundheit unzureichend geschützt ist. Wir rufen alle Parteien auf, um vor allem pragmatisch nach Lösungen zu suchen. Wir sind zu dem Schluss gekommen, dass ein System von Regeln für die gesamte Cannabis-Kette die besten Chancen bietet. Wir rufen alle Parteien auf, um diese Schlussfolgerung zu unterstützen und zusammenzuarbeiten in der konzeptuellen Entwicklung. Das bedeutet, erste Entscheidungen zu treffen, diese auf Basis von Experimenten zu einem System zu entwickeln, und schließlich die getroffenen Entscheidungen konsequent umzusetzen. Nur gemeinsam können wir eine wirklich effektive Lösung der Probleme erreichen.

Anhang – Zusammenstellung der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe besteht aus:

- ▶ Bernt Schneiders, Bürgermeister von Haarlem (Vorsitzender);
- ▶ Elly Blanksma, Bürgermeister von Helmond;
- ▶ Paul Depla, Bürgermeister von Breda;
- ▶ Anton Ederveen, Bürgermeister von Valkenswaard;
- ▶ Victor Everhardt, Ratsherr von Utrecht;
- ▶ Jacques Niederer, Bürgermeister von Roosendaal;
- ▶ Antoin Scholten, Bürgermeister von Venlo;
- ▶ Pieter Smit, Bürgermeister von Oldambt.

Die Arbeitsgruppe wurde beraten von den Vorsitzenden der Ausschüsse „Bestuur en Veiligheid“ und „Gezondheid en Welzijn“:

- ▶ Mariette van Leeuwen, Ratsfrau von Zoetermeer und Vorsitzende des Ausschusses „Gezondheid en Welzijn“
- ▶ Theo Weterings, Bürgermeister von Haarlemmermeer und Vorsitzender des Ausschusses „Bestuur en Veiligheid“;

Die Arbeitsgruppe wurde unterstützt von Marco Meister (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement).