

# Cannabis

## Die marktwirtschaftliche Legalisierung

Thomas Herzog

November 2020

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>4</b>
1.1 Themenwahl . . . . .	4
1.2 Aufbau der Arbeit . . . . .	4
1.3 Methodik . . . . .	4
1.4 Leitfragen . . . . .	5
1.5 Geschichte . . . . .	5
1.6 Heutige Lage . . . . .	6
1.7 Die Schweiz im internationalen Vergleich . . . . .	6
<b>2 Illegale Drogenmärkte</b>	<b>7</b>
2.1 Prinzipien der Händler . . . . .	7
2.2 Prinzipien der Konsumenten . . . . .	7
2.3 Preiselastizität . . . . .	7
2.4 Der Schweizer Cannabismarkt . . . . .	7
2.4.1 • . . . . .	7
<b>3 Die Legalisierung</b>	<b>8</b>
3.1 Das Konzept . . . . .	8
3.1.1 Internationale Konzepte . . . . .	8
3.1.2 Auswahl eines Basismodelles . . . . .	8
3.2 Preisniveau . . . . .	8
3.3 Rechtslage & Einschränkungen . . . . .	9
3.3.1 Cannabisgesetz . . . . .	9
3.3.2 Besteuerung . . . . .	9
3.3.3 Jugendschutz . . . . .	9
3.3.4 Werbeverbot . . . . .	10
3.3.5 Strassenverkehrsgesetz . . . . .	10
3.4 Besteuerung . . . . .	10
3.4.1 Mehrwertsteuer . . . . .	10
3.4.2 Cannabissteuer . . . . .	11
<b>4 Analyse</b>	<b>12</b>
4.1 Staatshaushalt . . . . .	12
4.2 Gesellschaft . . . . .	12
<b>5 Schlussfolgerung</b>	<b>13</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>14</b>

# **Vorwort**

## **Abstract**

Das Ziel dieser Arbeit ist es, ein Konzept zu einer marktwirtschaftlichen Legalisierung zu erarbeiten und die Grundsätze auf die Schweizer Wirtschaft anzuwenden. Die theoretischen Grundsätze der Ökonomie von Schwarzmärkten werden auf den illegalen Schweizer Cannabismarkt angewendet und analysiert. Anhand den Ökonomischen Grundmitteln wird analysiert, wie sich eine Legalisierung und die Prohibition auf den vorherrschenden illegalen Drogenmarkt und dessen Konsumenten auswirkt. Das Konzept der marktwirtschaftlichen Legalisierung wird auf die Schweizer Wirtschaft abgebildet und analysiert.

## **Danksagung**

Ich danke allen Personen, die beim Erstellen dieser Arbeit mitgewirkt haben und ihre Ideen und Verbesserungen einfließen lassen konnten.

Ganz besonders möchte ich meinem ehemaligen Mathematik Lehrer Andrin Schmidt danken, der mich immer unterstützte und meine Fähigkeiten förderte.

Ich danke meinem Betreuer Reto Ammann, der mir diese Arbeit überhaupt ermöglichen konnte und dessen Tätigkeit als Lehrperson an der Kantonsschule Zürich Nord mir die Basis für diese Arbeit lieferte.

Zudem möchte ich Frank Zobel danken, der mit seiner Arbeit im Bereich der Suchtforschung und Drogenpolitik einen erheblichen Beitrag zur Gesellschaft leistet und wichtige Daten für meine Arbeit zur Verfügung stellt.

# **1 Einleitung**

## **1.1 Themenwahl**

Die Themenwahl verlief für mich sehr einfach, da mir schon von Anfang an bewusst war, dass ich eine wirtschaftliche Maturaarbeit schreiben wollte. Die Präferenz eine wirtschaftliche Arbeit zu schreiben, mischte ich mit meinen privaten Interessen im Bereich der Drogenpolitik. Dass die Wahl schlussendlich auf die Droge Cannabis fiel, kann man so erklären, dass der Konsum viele Menschen unserer Gesellschaft betrifft. Dies konnte ich auch bestätigen, nachdem ich durch die Hilfe von Statistiken die genaueren Zahlen betrachten konnte. Zur Zeit der Themenfindung waren in Deutschland und teilweise in der Schweiz gesundheitsschädliche synthetische Cannabinoide im Umlauf, was meine Aufmerksamkeit noch weiter auf die Cannabis Legalisierung zog. Anfangs war die Themenwahl sehr breit formuliert und schloss jeden Aspekt einer Legalisierung ein. Erst beim Erarbeiten der Quellen wurde mir bewusst, wie tiefgründig das Thema ist. Während der Phase der Erarbeitung der Quellen wurde das Thema immer weiter eingegrenzt, sodass am Ende der Fokus auf dem marktwirtschaftlichen Ansatz der Legalisierung lag. Das theoretische Konzept einer marktwirtschaftlichen Legalisierung wollte ich dann auf die Schweizer Wirtschaft abbilden.

## **1.2 Aufbau der Arbeit**

Die Einleitung enthält formale Informationen über die Arbeit und bietet dem Leser eine gute Basis für das Verständnis des Inhaltes. Dem Leser wird ein geschichtlicher Hintergrund über die Prohibition von Cannabis bis hin zur heutigen Zeit vermittelt. Zudem wird die Schweizer Drogenpolitik in Relation mit anderen Ländern gestellt, um so einen internationalen Vergleich darzustellen. Im nächsten Kapitel wird der zurzeit präsente Drogenmarkt, namentlich der illegale Schwarzmarkt, mit ökonomischen Mitteln analysiert. In der Analyse soll schon klar werden, aufgrund welchen wirtschaftlichen Faktoren eine Prohibition sich positiv aber auch negativ auf den Konsum der Gesellschaft auswirken kann. Im dritten Kapitel wird ein Konzept für eine mögliche Legalisierung erarbeitet. Das Konzept soll dabei möglichst den Werten der Schweizer Rechtsprechung und Politik entsprechen. Im Kapitel "Analyse" werden beide Modelle in Bezug auf die wirtschaftlichen Auswirkungen miteinander verglichen. Die Schlussfolgerung dient dazu, die Ergebnisse abschliessend zusammenzufassen und eine abschliessende Meinung zu bilden.

## **1.3 Methodik**

Die zum grössten Teil vorherrschende Methodik ist die Literaturanalyse, wobei viele Teile auf eigenen Gedankengängen basieren. So wird für einzelne Zahlen auf bereits vorhandene Studien zurückgegriffen, da spezialisierte Organisationen eine

weitaus bessere Datenbasis besitzen und eine höhere Anzahl an Studienteilnehmer befragen können. Aufgrund des Gesetzes der grossen Zahlen ist es sinnvoll, da so der Wert der Studie viel näher an dem tatsächlichen Wert liegt. Die Basis der Arbeit besteht aus Büchern, theoretisch-wissenschaftlichen Arbeiten rund um das Thema Legalisierung und Studien von unabhängigen Organisationen.

## **1.4 Leitfragen**

- Wie unterscheiden sich die Legalisierung und die Prohibition wirtschaftlich?
- Welche Vor- und Nachteile bringt eine marktwirtschaftliche Legalisierung im Gegensatz zu der Prohibition und welchen Herausforderungen muss man sich stellen?
- Welche Massnahmen muss man treffen, damit eine marktwirtschaftliche Legalisierung den Vorstellungen der Schweizer Politik und Gesellschaft entspricht.

## **1.5 Geschichte**

Die Schweizer Drogenpolitik begann ab den 1920er Jahren an Bedeutung zu gewinnen. Der Einstieg stellt dabei die Internationale Opiumkonferenz dar. Die Internationale Opiumkonferenz führte zum ersten internationalen Abkommen über den Umgang mit Betäubungsmitteln. Die Opiumkonvention führte jedoch nur zu einem Verbot von Morphin und Kokain. Weitere Verschärfungen der Drogenpolitik kamen erst 1951, als das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (BetmG) verabschiedet wurde. Seit der Einführung des BetmG ist auch Cannabis als verbotenes Betäubungsmittel klassifiziert.

Die wichtigste Änderung des BetmG wurde im Jahr 2011 durchgeführt, als die Bevölkerung 2008 dem revidierten Betäubungsmittelgesetz zustimmten. Seit der Änderung sind die Vier-Säulen-Politik und die Behandlungen mit Heroinabgaben feste Bestandteile. Die Vier-Säulen-Politik sieht vor, dass neben der Repression auch Massnahmen in Prävention, Schadensminderung und Therapie getroffen werden. So liegt der Schwerpunkt nicht mehr auf der Durchsetzung der Repression, sondern auf dem Wohl der Gesellschaft. Der Konsum wird nicht mehr nur durch das Strafmass gesteuert, sondern auch durch Prävention gemindert. Bereits erkrankten Menschen werden gesetzlich vorgesehene Massnahmen zur Verfügung gestellt.

Zur gleichen Zeit wurde über die Volksabstimmung über die Legalisierung von Cannabis abgestimmt. Die Vorlage wurde jedoch von zwei Dritteln der Bevölkerung abgelehnt. Man befürchtete, dass der Drogentourismus stark zunehmen würde, und wollte nicht internationale Abkommen verletzen. Die Befürworter waren nicht überrascht über den Verlust und nahmen die Diskussion

gleich wieder auf. Die neuen Forderungen bestanden aus den Änderungen, dass der Konsum nur noch mit einer Ordnungsbusse bestraft werden kann. Dies führte zum ersten expliziten Schritt in Richtung einer Legalisierung von Cannabis, sodass die straffreie geringfügige Menge auf 10 Gramm festgesetzt wurde.

## **1.6 Heutige Lage**

In der jetzigen gesetzlichen Lage ist der Besitz von Cannabis erst ab einer Menge über 10 Gramm strafbar, da es sich dann nicht mehr um eine geringfügige Menge handelt und man annimmt, dass es sich nicht mehr um Eigenkonsum handelt. Der Umgang mit geringfügigen Mengen ist in Art. 19b BetmG geregelt. Der Konsum ist nach Art. 19a BetmG jedoch immer noch strafbar und wird mit einer Ordnungsbusse bestraft. Man kann bei Cannabis inzwischen von einer de facto Legalisierung für Konsumenten reden, da der Konsum gesetzlich gesehen zwar verboten ist, jedoch der Nachweis selten erbracht werden kann. De jure ist THC-haltiges Cannabis immer noch illegal. Alle vom BetmG kontrollierten Substanzen befinden sich seit der Revidierung des Betäubungsmittelgesetzes, das von der Bevölkerung im Jahr 2011 angenommen wurde, in der Betäubungsmittelverzeichnisverordnung (BetmVV-EDI). So unterstehen der Stoff Tetrahydrocannabinol (THC) und teilweise dessen synthetische Analoga der Kontrolle.

Cannabis ist mit grossem Abstand die meist konsumierte illegale Droge der Schweiz, obwohl sie dem Betäubungsmittelgesetz untersteht. Etwa 33.8% der Schweizer Bevölkerung [Gmel et al., 2017] konsumierte bereits einmal in ihrem Leben Cannabis. Bei der jungen Bevölkerung sind die Zahlen noch viel höher, sodass bereits die Mehrheit einmal Cannabis konsumiert hat. Das Wachstum der Zahlen ist seit Jahren positiv und es macht auch keinen Anschein, dass diese sich in Zukunft ändern werden. Die hohe Zahl an Konsumenten und die Entwicklung lässt die Frage offen, ob die Prohibition ihrem gewünschten Zweck dient oder ihr Ziel verfehlt.

## **1.7 Die Schweiz im internationalen Vergleich**

## 2 Illegale Drogenmärkte

Die meisten Märkte für psychoaktive Substanzen sind illegal. Diese Märkte sind vor allem für ihre Kriminalität bekannt, namentlich Gewalt und Korruption. Dieses Kapitel erläutert die theoretische Ökonomie eines allgemeinen Drogenmarktes. TODO

### 2.1 Prinzipien der Händler

### 2.2 Prinzipien der Konsumenten

### 2.3 Preiselastizität

Die Preiselastizität zeigt an, wie stark das Angebot oder die Nachfrage auf eine Preisänderung reagiert. Bei Cannabis wird die Preiselastizität der Nachfrage wie bei vielen Suchtmitteln sehr unelastisch eingeschätzt ( $-1 < \varepsilon_{xy} < 0$ ). Nach Studien befindet sich diese Preiselastizität der Nachfrage zwischen  $-0.51$  [Golzar, 2015] und  $-0.418$  [Halcoussis et al., 2017]. Die Preiselastizität von  $-0.51$  bzw.  $-0.418$  ist der direkte Auslöser, dass eine Preiserhöhung von 1% einen Nachfragerückgang von  $-0.51\%$  bzw.  $-0.418\%$  zur Folge hat.

Eine Prohibition wirkt aufgrund der unelastischen Nachfragekurve nicht positiv ein. Eine Verschärfung der Strafverfolgung der Händler und Produzenten bewirkt keinen grossen Rückgang der Nachfrage, jedoch eine Erhöhung des Preises. Die Händler schlagen auf ihre Preise einen Risikozuschlag auf und wälzen diesen an ihre Kunden ab. Da die Konsumenten aufgrund ihrer Sucht jedoch nicht auf ihr Gut verzichten können, sinkt die Nachfrage kaum.

Aus ökonomischer Sicht bringt die Prohibition nur bedingt einen Erfolg in der Bekämpfung des Drogenkonsums. Auf den ersten Blick scheint sie die gewünschte Wirkung zu zeigen, jedoch entsteht dadurch ein anderer Nebeneffekt. Dadurch dass die Preise steigen und die Nachfrage kaum zurückgehen kann, sind die Konsumenten gezwungen die hohen Geldsummen zu bezahlen. Dies führt zu einer erhöhten Beschaffungskriminalität der unteren Gesellschaftsschicht, somit ergibt sich eine erhöhte Kriminalität. Eine erhöhte Kriminalität liegt nicht im Interesse der Allgemeinheit und steht somit dem Grundsatz des öffentlichen Interesses entgegen.

### 2.4 Der Schweizer Cannabismarkt

#### 2.4.1 •

## **3 Die Legalisierung**

In diesem Kapitel wird das Modell der marktwirtschaftlichen Legalisierung erläutert. Die marktwirtschaftliche Legalisierung verfolgt den Ansatz, den Markt so frei wie möglich zu gestalten. Es werden sowohl Auswirkungen auf die Nachfrage als auch auf den Staatshaushalt analysiert.

### **3.1 Das Konzept**

Für eine mögliche Legalisierung existieren viele Modelle. Das ausgewählte Modell wird als Basis für das Erstellen eines Legalisierungskonzeptes für die Schweiz genutzt.

#### **3.1.1 Internationale Konzepte**

Das Ziel der marktwirtschaftlichen Legalisierung ist es, den Markt so frei wie möglich für die Marktteilnehmer zu gestalten, jedoch mit Einschränkungen gegen Missbrauch entgegenzuwirken.

#### **3.1.2 Auswahl eines Basismodelles**

Die Auswahl fällt abschliessend auf den marktwirtschaftlichen Ansatz. Das Ziel der Legalisierung ist es, den Schwarzmarkt weitestgehend zu verdrängen. Die anderen beiden Modelle geben den Konsumenten gewisse Anreize, dass sie dennoch auf den Schwarzmarkt ausweichen würden. Die Geschichte hat bereits gezeigt, dass das marktwirtschaftliche Modell bereits funktioniert. So ist die Herstellung, der Besitz und der Konsum von Alkohol und Tabak erlaubt, jedoch nur mit gezielten Einschränkungen.

### **3.2 Preisniveau**

Um ein angemessenes Preisniveau zu finden, muss man sich stets den Zielen der Legalisierung bewusst sein. Durch eine Legalisierung möchte man den Schwarzmarkt zerstören und die Konsumenten weitestgehend in diesen integrieren. Um dieses Ziel zu erreichen darf man den Preis nicht zu hoch ansetzen, da sich sonst ein neuer Schwarzmarkt bildet. Man will jedoch nicht die Nachfrage der Gesamtbevölkerung erhöhen. Dafür darf man den Preis nicht tiefer als das Preisniveau der Prohibition ansetzen. Das Ziel ist es, die Nachfrage stabil zu halten oder gar zu senken. Durch die Legalisierung kann man ein leicht höheres Preisniveau anstreben und es wird sich kein neuer Schwarzmarkt bilden. Das liegt daran, dass die Kunden bereit sind, einen höheren Preis zu bezahlen, da im Gegenzug Qualität und Quantität gesichert ist. Man kann einen Preis von etwa 11.50 CHF anstreben. Dadurch wird sich die Nachfrage leicht senken und es bleibt ein grösserer Spielraum für die Besteuerung übrig.



### **3.3 Rechtslage & Einschränkungen**

#### **3.3.1 Cannabisgesetz**

Die Legalisierung kann nicht ohne Einschränkungen erfolgen und deswegen muss man ein neues Gesetz in Betracht ziehen. Als Beispiel dienen Gesetze über den Umgang mit Tabak und Alkohol. Der gesetzliche Umgang mit Alkohol und mit Tabak, zwei legalen psychoaktiven Substanzen wird in eigenen Gesetzen geregelt. Aus diesem Grund müsste man für Cannabis ein neues Gesetz mit Verordnungen erlassen, das die Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr, Verkauf und Besteuerung regeln würde. Im Cannabisgesetz werden alle in den folgenden Untersektionen genannten Einschränkungen weiter konkretisiert.

#### **3.3.2 Besteuerung**

Die Cannabissteuer muss schon auf der höchsten Stufe der Normenhierarchie geregelt werden. Die Rechtsgrundlage der Besteuerung wird der von Alkohol und Tabak gleichen, da es sich bei allen drei Produkten um psychoaktive Substanzen handelt. Die besondere Verbrauchssteuer nach Art. 131 Abs. 1 BV muss so erweitert werden, dass der Bund diese auch auf Cannabis und dessen Produkte erheben kann. Die Einnahmen der Verbrauchssteuern sollen in Prävention und Behandlung von Suchtproblemen aber auch in die vorhandenen Ausgleichskassen fließen. Mit der Erweiterung von Art. 131 Abs. 3 BV (Prävention und Therapie) und Art. 112 Abs. 5 BV (AHV / IV) mit Cannabis, ist die Grundlage für eine Besteuerung geebnet.

Nähere Bestimmungen über die Besteuerung würden im neuen Cannabisgesetz festgelegt werden. Generell existieren drei mögliche Ansätze für die Besteuerung von Cannabis. Man könnte Cannabis und dessen Produkte relativ zum Verkaufspreis, nach Gewicht oder nach THC-Gehalt besteuern. Alle drei Ansätze haben Vor- und Nachteile, jedoch ist eine Mischung aus gewichtsbasierender und THC-gehaltsbasierender Besteuerung zu bevorzugen. Die Mischung von beiden Ansätzen wirkt am natürlichsten, da so künstlich hochgezüchtete Cannabissorten nicht unterstützt werden und die Potenz der Produkte miteinander berechnet wird. Eine höhere Besteuerung auf potenteres Cannabis sollte chronische Konsumenten abhalten, immer potenteres Cannabis zu konsumieren, das einen höheren Schaden verursacht.

#### **3.3.3 Jugendschutz**

In erster Linie dient der Jugendschutz dem Wohle der Kinder und Jugendliche, dass sie von den Risiken des Betäubungsmittelkonsums geschützt werden und ihre psychische und physische Entwicklung nicht beeinträchtigt wird. So wird bei Alkohol das Schutzalter von hartem Alkohol bei 18 Jahren festgelegt. Bei Cannabis würde man auch ein Schutzalter zwischen 18-20 Jahren anstreben. Dies ist sinnvoll, da die Gehirnentwicklung des Menschen bei ungefähr 20 Jahren

weitgehend abgeschlossen ist. Zwar ist mit 18 Jahren die Hirnentwicklung noch nicht vollständig abgeschlossen, jedoch kann man annehmen, dass erwachsene Menschen ab diesem Alter mehr Eigenverantwortung übernehmen können. Es wäre kontraproduktiv, einem Teil der grössten Gruppe an Konsumenten den Zugang zum legalen Markt zu verweigern, da diese sonst auf den Schwarzmarkt ausweichen.

Der Grundgedanke des Jugendschutzes besteht zwar aus einem Abgabeverbot an Jugendliche, jedoch gelten auch die Massnahmen der Vier-Säulen-Politik auch für den Jugendschutz. Deswegen folgt als direkte Auswirkung, dass schon konsumierende Jugendliche Hilfe bei der Bewältigung ihrer Sucht zur Verfügung gestellt bekommen. Neben der Suchthilfe für chronische Konsumenten ist auch die Früherkennung und Intervention von grosser Bedeutung. Durch eine Legalisierung wird der Konsum nicht mehr stark stigmatisiert, sodass Bezugspersonen die Situationen frühzeitig erkennen und handeln können. Die Prävention erhalten alle Jugendliche, sodass Kinder und Jugendliche wichtige Kompetenzen erlernen, sich gegen den Konsum von Betäubungsmitteln zu stellen.

### **3.3.4 Werbeverbot**

### **3.3.5 Strassenverkehrsgesetz**

Es herrscht ein komplettes Verbot von Cannabis, namentlich den Inhaltsstoff THC, da es negative Effekte auf die kognitiven Fähigkeiten des Menschen haben kann. THC wird nach einigen Stunden in THC-Carbonsäure metabolisiert, so lassen sich nach Stunden nur noch dessen Metabolite nachweisen. Diese Metabolite haben jedoch eine viel höhere Halbwertszeit, sodass sie noch Wochen nach dem Konsum nachgewiesen werden können.

Da Cannabis, namentlich der Inhaltsstoff THC, negative Effekte auf die kognitiven Fähigkeiten des Menschen haben kann, muss das Strassengesetz (SVG) angepasst werden.

Die Feststellung der Fahrunfähigkeit ist in Art. 55 SVG geregelt. Der Artikel regelt zurzeit jedoch nur die Fahrunfähigkeit aufgrund von Alkoholkonsum.

## **3.4 Besteuerung**

Einer der Punkte in der Drogendebatte ist, dass durch die Prohibition Kosten für die Rechtsdurchsetzung entstehen, während der Staat durch die Legalisierung Steuern auf Cannabisprodukte erheben könnte. Die Besteuerung erfolgt auf verschiedenen Stufen und indirekte Steuern werden auch berücksichtigt.

### **3.4.1 Mehrwertsteuer**

Die Mehrwertsteuer ist nach dem Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (MWSTG) geregelt. Nach Art. 25 Abs. 1 MWSTG beträgt der Normalsatz 7.7%. Für das ganze Marktvolumen gilt der Normalsteuersatz, da wir von THC-haltigem

Cannabis ausgehen, das rein zum Freizeitkonsum dient und keinerlei medizinische Zwecke hat. Die Mehrwertsteuer ist bereits im Bruttoverkaufspreis von 11.50 CHF enthalten. So beträgt der Nettoverkaufspreis 10.68 CHF und die Mehrwertsteuer 0.28 CHF pro Gramm.

Wenn man mit einem Marktvolumen von 60 Tonnen rechnet, dann beträgt die gesamte Mehrwertsteuer 4'902'000'000 CHF.

### **3.4.2 Cannabissteuer**

Durch eine gezielte Steuer kann man die Nachfrage von Suchtmitteln steuern. Nach Schweizer Rechtslage werden Tabakprodukte und Alkohol nach Menge und Art besteuert. Das gleiche Konzept lässt sich auf Cannabisprodukte anwenden.

## **4 Analyse**

### **4.1 Staatshaushalt**

### **4.2 Gesellschaft**

## **5 Schlussfolgerung**

## Literaturverzeichnis

- [Gmel et al., 2017] Gmel, G., Kuendig, H., Notari, L., and Gmel, C. (2017). Konsum von alkohol, tabak und illegalen drogen in der schweiz im jahr 2016. [https://www.suchtmonitoring.ch/docs/library/gmel\\_5lbj5rqv9y5i.pdf](https://www.suchtmonitoring.ch/docs/library/gmel_5lbj5rqv9y5i.pdf).
- [Golzar, 2015] Golzar, T. I. (2015). An economic analysis of marijuana legalization in florida.
- [Halcoussis et al., 2017] Halcoussis, D., Lowenberg, A. D., and Roof, Z. (2017). Estimating the price elasticity of demand for cannabis: A geographical and crowdsourced approach. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, pages 119–136.