

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ☒ 40204 Düsseldorf

An den Vorsitzenden des
Ausschusses für Gesundheit
des Deutschen Bundestages
Erwin Rüdell, MdB
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
19(14)354(3)
gel ESV zur öffentl Anh am
21.06.2021 - Cannabis
17.06.2021

Professor Dr. Justus Haucap
Direktor

Telefon +49 211 81-15494
Telefax +49 211 81-15499
haucap@dice.hhu.de

Düsseldorf, 17.06.2021

Stellungnahme für die Anhörung im Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages zum Antrag der Fraktion der FDP „Cannabis zu Genusszwecken kontrolliert an Erwachsene abgeben – Gesundheits- und Jugendschutz stärken“ (BT-Drucksache 19/27807)

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich freue mich sehr über die Einladung zum o.g. Themenkomplex. Anbei finden Sie, wie erbeten, allgemeine schriftliche Ausführungen zum Thema.

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf

DICE
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
Germany

www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Allgemeine Anmerkungen zur Vorteilhaftigkeit einer Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken

1. Staatliche Eingriffe in Drogenmärkte werden – neben der Bezugnahme auf Moralvorstellungen, die sich einer rationalen ökonomischen Analyse weitgehend entziehen – erstens durch damit womöglich verbundene negative externen Effekte auf unbeteiligte Dritte begründet sowie zweitens durch Ziele des Jugend- und Verbraucherschutzes – also der Annahme, dass zumindest hinreichend viele Drogenkonsumenten selbst nicht hinreichend einschätzen können, was gut und schlecht für sie ist. Externalitäten entstehen insbesondere, wenn Drogenkonsum ein problematisches Niveau erreicht, sodass auch gesellschaftliche Kosten entstehen, etwa weil die Kosten des Gesundheitssystems von der Allgemeinheit getragen werden. Ähnliches gilt für die mit Drogenkonsum teilweise einhergehende Beschaffungskriminalität. Auch aus Informationsproblemen lässt sich eine Notwendigkeit der staatlichen Regulierung ableiten, weil etwa Käufer*innen nicht leicht erkennen können, ob und ggf. welche etwa schädliche Substanzen zugesetzt wurden, oder welchen THC-Gehalt ein Cannabis-Produkt hat. Hier wäre im Minimum eine Kennzeichnungspflicht sinnvoll. Daneben existieren jedoch auch paternalistische Argumente: Insbesondere bei suchterzeugenden Substanzen sollen Individuen vor sich selbst geschützt werden, dies rechtfertigt insbesondere den Jugendschutz.

2. Der staatliche Umgang mit Drogen kann zwischen den Extremen einer völligen Prohibition einerseits und einer völlig freien Verfügbarkeit auf unregulierten Märkten andererseits auch verschiedene Formen eines kontrollierten Marktes annehmen. Eine auf vielen anderen Märkten weit verbreitete Form des staatlichen Eingriffs ist die Erhebung von Steuern, um den Preis zu erhöhen und damit den Konsum zu drosseln, wie dies bspw. bei Alkohol und Tabak geschieht. Andere Möglichkeiten bestehen darin, die Verfügbarkeit einer Substanz zu kontrollieren, indem der Verkauf an bestimmte Bedingungen geknüpft wird, bspw. in Bezug auf Verkaufsstellen, Verkaufszeiten oder Altersbeschränkungen. Andere Maßnahmen beinhalten Werbeverbote, öffentliche Informationskampagnen und auch Suchtberatung.

3. Die Erkenntnis vieler Staaten, dass eine kontrollierte Freigabe zu besseren Ergebnissen führt als die bisherige Prohibitionspolitik, fußt nicht darauf, dass gesundheitliche Folgen des Drogenmissbrauchs angesichts möglicher Steuereinnahmen und Arbeitsplätzen ignoriert werden. Im Gegenteil: Gerade weil der Cannabiskonsum gesundheitsschädlich sein kann, sollte der heute real existierende Schwarzmarkt unter staatliche Aufsicht gestellt werden, auch um den heutigen Dealer*innen die faktische Kontrolle über den Markt zu entziehen.

4. Fakt ist: Die Verbotspolitik kann den Konsum von Cannabis nicht wirksam eindämmen. Die Idee einer völlig suchtfreien Gesellschaft dürfte auch durch Verbote faktisch nicht erreichbar sein. Dass die bisherige Verbotspolitik ihre Ziele nicht erreicht, zeigt sich sehr anschaulich an sog. Prävalenzdaten, die zeigen, wie viel Prozent der Bevölkerung innerhalb einer bestimmten Altersgruppe eine bestimmte Droge mindestens einmal in den letzten 30 Tagen (30-Tages-Prävalenz), mindestens einmal in den letzten 12 Monaten (12-Monats-Prävalenz) oder mindestens einmal im ganzen Leben (Lebenszeit-Prävalenz) konsumiert haben. Danach hat fast jeder dritte Bundesbürger zwischen 18 und 59 Jahren im Laufe seines Lebens mindestens einmal Cannabis konsumiert. Inzwischen haben fast drei Mal so viele Bundesbürger*innen zwischen 18 und 59 Jahren in ihrem Leben mindestens einmal Cannabis konsumiert wie noch 1995.¹ Unter den 18- bis 25-Jährigen haben 46,4 Prozent schon einmal Cannabis ausprobiert.² Gleichwohl bleibt die sog. 30-Tages-Prävalenz seit Jahren relativ konstant bei gut drei Prozent.³

5. Auf Schwarzmärkten gibt es jedoch keinen effektiven Verbraucherschutz. Drogendealer*innen dürften ein geringes Interesse an Jugendschutz oder einer angemessenen Qualitätssicherung aufweisen. Vielmehr werden nicht selten gesundheitsschädliche Substanzen beigemischt, die den Profit erhöhen. Zugleich ist davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der illegalen Drogenhändler*innen versucht, Kund*innen auch härtere Drogen zu verkaufen, da diese regelmäßig eine höhere Gewinnmarge aufweisen als Cannabis, auch weil sie im Gegensatz zu Cannabis nur selten selbst hergestellt werden können.

6. Auch fiskalische Effekte sprechen für eine andere Drogenpolitik. Eine legale Abgabe von Cannabis würde zu zusätzlichem Umsatz- und Körperschaftsteueraufkommen führen. Vor allem aber kann eine Cannabiskonsumsteuer, vergleichbar mit der Alkohol- oder Tabaksteuer, weitere Haushalts-

¹ Epidemiologischer Suchtsurvey, verfügbar unter: <https://www.esa-survey.de>

² <https://www.drogenbeauftragte.de/presse/detail/suchtmittelkonsum-junger-menschen-rueckgaenge-bei-rauchen-und-alkohol-anstiege-bei-cannabis/>

³ https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Drogen_und_Sucht/Berichte/Broschuere/DSB_Jahresbericht_2020_Tabellen.pdf

mittel einbringen. Zudem ist davon auszugehen, dass durch die Legalisierung des Cannabismarktes legale Arbeitsplätze entstehen, was wiederum zu zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen führt. Auch die im Zusammenhang mit der Kriminalisierung verursachten Kosten können weitgehend vermieden werden. Polizei und Staatsanwaltschaften würden erheblich entlastet. Die Verfolgung von Bagatelldelikten im Zusammenhang mit Cannabis bindet erhebliche Ressourcen bei Polizei und Justiz und verursachen unnötige Kosten, gerade weil es bei Cannabisbezogenen Verfahren kaum zu Verurteilungen kommt.

Konkrete Anmerkungen zum Antrag der FDP-Fraktion

7. Dem Antrag ist in weiten Teilen zuzustimmen. Allerdings ist insbesondere der Vorschlag der Besteuerung von 10 Euro pro 100 mg enthaltenem THC zu hoch. Eine am THC-Gehalt orientierte Besteuerung kann zwar durchaus sachgerecht sein, um Produkte mit geringem THC-Gehalt preislich gegenüber Produkten mit hohem THC-Gehalt zu bevorzugen. Jedoch droht eine Besteuerung von 10 Euro pro 100 mg enthaltenem THC zu prohibitiv hohen Preisen zu führen, die den Schwarzmarkt weiter bestehen lassen. Um den Schwarzmarkt auszutrocknen, dürfen die Preise für legale Cannabis-Produkte nicht wesentlich über den Preisen auf dem Schwarzmarkt liegen.

8. Cannabis-Blüten haben in Deutschland einen THC-Gehalt von deutlich über 10%, Haschisch von über 20%.⁴ Die Straßenhandelspreise liegen für beide Produkte bei rund 10 Euro pro Gramm.

9. Eine Besteuerung von 10 Euro pro 100 mg enthaltenem THC würde damit Haschisch-Produkte ganz klar aus dem legalen Markt herauspreisen, da allein mehr als 20 Euro pro Gramm auf aktuell gängige Produkte entfielen. Auch für Cannabis-Blüten wäre eine Besteuerung von 10 Euro pro 100 mg enthaltenem THC prohibitiv, um in der Konkurrenz zum Schwarzmarkt wettbewerbsfähige Preise zu erreichen.

10. Eine marktkonforme und dennoch THC-bezogene Steuer könnte sich in einer Größenordnung von 2,00 Euro pro Gramm Cannabis bzw. Haschisch bewegen plus 1,50 Euro pro 100 mg THC. Steuern in dieser Größenordnung wären geeignet, den Schwarzmarkt effektiv auszutrocknen.

11. Des Weiteren würde ich empfehlen, den Antrag der FDP-Fraktion um folgende Aspekte zu erweitern:

- i. Punkt 1 sieht vor, dass Cannabis in Apotheken und speziell lizenzierten Geschäften vertrieben werden kann. Um einen effektiven Jugendschutz zu gewährleisten, erscheint es ratsam, dass die speziell lizenzierten Geschäfte (a) keine anderen Genussmittel führen dürfen und (b) die speziell lizenzierten Geschäfte erst ab 18 Jahren überhaupt betreten werden dürfen (wie etwa Spielhallen).
- ii. Der Anbau für den eigenen Konsum sollte in geringem Umfang gestattet werden, mindestens aber straffrei sein (Entkriminalisierung).

⁴ Vgl. <https://blogs.taz.de/drogerie/2020/12/13/haschisch-mit-hohem-thc-gehalt/> und die dort genannten Quellen sowie <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1175275/umfrage/entwicklung-des-wirkstoffgehalts-von-marihuana-in-deutschland/> und https://www.dbdd.de/fileadmin/user_upload_dbdd/05_Publikationen/PDFs/REITOX_BE-RICHT_2019/WB_08_Drogenmaerkte_und_Kriminalitaet_2019.pdf.

- iii. Punkt 8 fordert, dass freiwerdende Ressourcen bei den Strafverfolgungsbehörden dafür genutzt werden sollen, „das organisierte Verbrechen im Bereich Drogen- und Suchtmittel gezielter und stärker als bisher zu bekämpfen.“ Ich empfehle die Konkretisierung „im Bereich Drogen- und Suchtmittel“ zu streichen, da dies (a) hoffentlich bald weniger wichtig ist und (b) vermutlich besser „vor Ort“ entschieden werden kann, wo es gerade „brennt“ und freiwerdende Ressourcen am besten eingesetzt werden können.
- iv. Hinzufügen würde ich die Empfehlung, das Gesetz bzw. die Auswirkungen regelmäßig durch Wissenschaftler*innen aus verschiedenen Disziplinen (etwa Medizin, Suchtforschung, Recht, Ökonomie) evaluieren zu lassen.