



**Cannabis: was wäre wenn???**

**Welche Konsequenzen hätte die angestrebte  
Gesetzesänderung der Bundesregierung?**

**- Dimension „Sozial“ (Umfeld)**

PD Dr. Tobias Effertz, Uni Hamburg

04.05.2023, Kiel

# Agenda



- Krankheitskosten durch Cannabiskonsum
- Gesundheits(politische) Ziele der Cannabislegalisierung
  - Gesundheitsschutz erhöhen
  - Schwarzmarkt eliminieren
  - Steuern einnehmen
  - Justiz, Polizei (und Strafvollzug) entlasten
  - Jugendschutz erhöhen
- Das aktuelle „2-Säulen-Modell“
- Prognose

# Adams & Effertz 2022 Zeitschrift SUCHT

- Zeitschrift Sucht; 68: 345-350. Skizzierung notwendiger Bedingungen für die kontrollierte Freigabe von Cannabis (zur Zielerreichung)

Positionspapier



## Notwendige Voraussetzungen einer kontrollierten Freigabe von Cannabis und anderer THC-haltiger Produkte

Michael Adams und Tobias Effertz

Institut für Recht der Wirtschaft, Universität Hamburg, Deutschland

**Zusammenfassung:** *Zielsetzung:* Dieser Beitrag benennt notwendige Voraussetzungen der kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene zur Begrenzung der mit der Freigabe verbundenen Schäden im Jugend- und Gesundheitsschutz. Ohne die vorgeschlagenen Maßnahmen würde lediglich ein weiterer Angebotskanal für THC-Produkte eröffnet, ohne die angestrebten Verbesserungen wie Stoffreinheit und Senkung der Drogenkriminalität zu erreichen. *Methodik:* Wir benennen die notwendigen legislativen Änderungen für eine schadensgeminderte kontrollierte Abgabe von Cannabis. *Ergebnisse:* Erforderlich für eine Abgabe von THC-haltigen Produkten ist eine THC-Steuer, die Behandlung von THC-Produkten als Arzneimittel gemäß Arzneimittelgesetz (AMG) und ihre Abgabe ausschließlich durch Apotheken. THC-Produkte dürfen nur von spezialisierten Unternehmen in Form der GmbH mit natürlichen Personen als Gesellschaftern hergestellt werden, die einer bankenanalogen Aufsicht und Wirtschaftsprüfung unterliegen. Ein Verbot jeglicher Werbung für THC-haltige Produkte ist unverzichtbar. Produkte dürfen eine Höchstmenge an THC Gehalt nicht überschreiten. Eine Beeinflussung der natürlichen THC-Aufnahme in den menschlichen Körper durch Zusatzstoffe oder besondere Zuführungstechniken etwa durch Verbindung mit Nikotin ist unzulässig. Nachfragern, die illegale Drogenanbieter im Markt halten, sind zur Erzwingung des Umschwenkens auf den neu eröffneten legalen Markt die Strafminderungen durch das Eigenverbrauchsprivileg ersatzlos zu streichen. *Schlussfolgerungen:* Eine kontrollierte Abgabe von Cannabis erfordert zwingend eine Reihe von gesetzlichen Vorschriften, um die bei einer Freigabe durch den Konsumanstieg anfallenden erheblichen medizinischen und ökonomischen Kosten zu mindern.

**Schlüsselwörter:** Cannabis, THC, Legalisierung, Jugendschutz, Gesundheitsschutz, kontrollierte Abgabe, THC Steuer, THC Arzneimittelgesetz

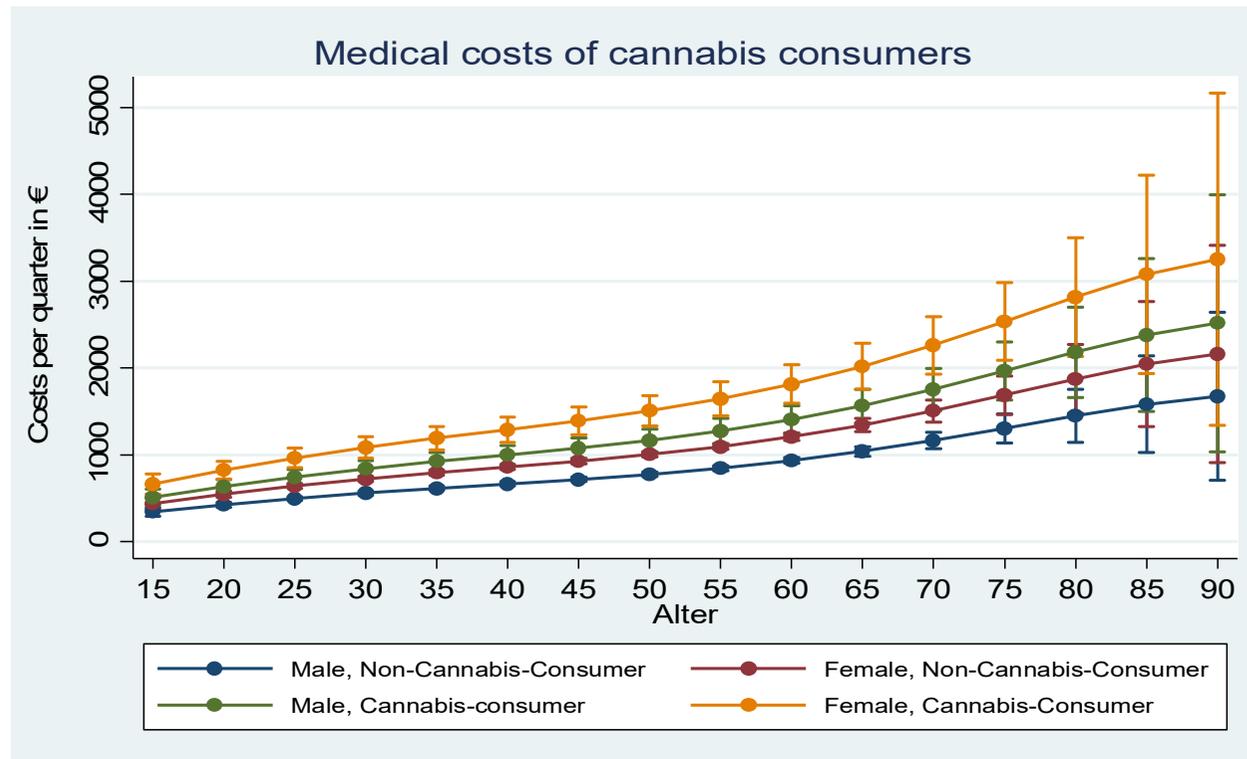
# Krankheitskosten durch Cannabiskonsum



- Cannabiskonsum ist Risikofaktor für verschiedene Krankheiten
  - Entwicklung einer Cannabisabhängigkeit (Hasin et al., 2015)
  - Erhöhtes Risiko der Beeinträchtigung der Gehirnfunktionalität (Batalla et al., 2013; z. B. Denk- und Gedächtnisfunktionen) sowie veränderter Hirnstrukturen insbesondere bei Jugendlichen (Battistella et al., 2014; Jacobus & Tapert, 2014) mit verringerter kognitiver Leistungsfähigkeit und Aufmerksamkeitseinbußen
  - Hodenkrebs (Gurney, Shaw, Stanley, Signal & Sarfati, 2015)
  - Gesundheitsrisiken bei Krebstherapien in dem Sinne, dass intendierte gesundheitliche Verbesserungen durch Cannabiskonsum bei Krebspatienten zu zahlreichen riskanten Nebenwirkungen führen können (NCI, 2019)
  - Erhöhte Unfallgefahren im Straßenverkehr (Azofeifa, Rexach-Guzmán, Hagemeyer, Rudd & Sauber-Schatz, 2019)
  - Erhöhtes Erkrankungsrisiko für Schizophrenie, Depressionen, Angststörungen und erhöhtes Risiko für Suizidalität, (National Academies of Sciences, Engineering and Medicine, 2017)
  - Vergiftungsgefahren insbesondere durch neuartige THC-Produkte wie Süßigkeiten oder Bier (Richards, Smith & Moulin, 2017)
  - Rauschzustände durch Passivrauchen von Cannabis im Haushalt (Wilson et al., 2017)
  - Fehlentwicklungen für Ungeborene, ausgehend vom THC-Konsum ihrer Mütter (Kreuter et al., 2016)
- Risiken höher bei Jugendlichen und Heranwachsenden
- Primärprävention = Risikofaktormanagement -> meist Reduzierung von Risikofaktoren

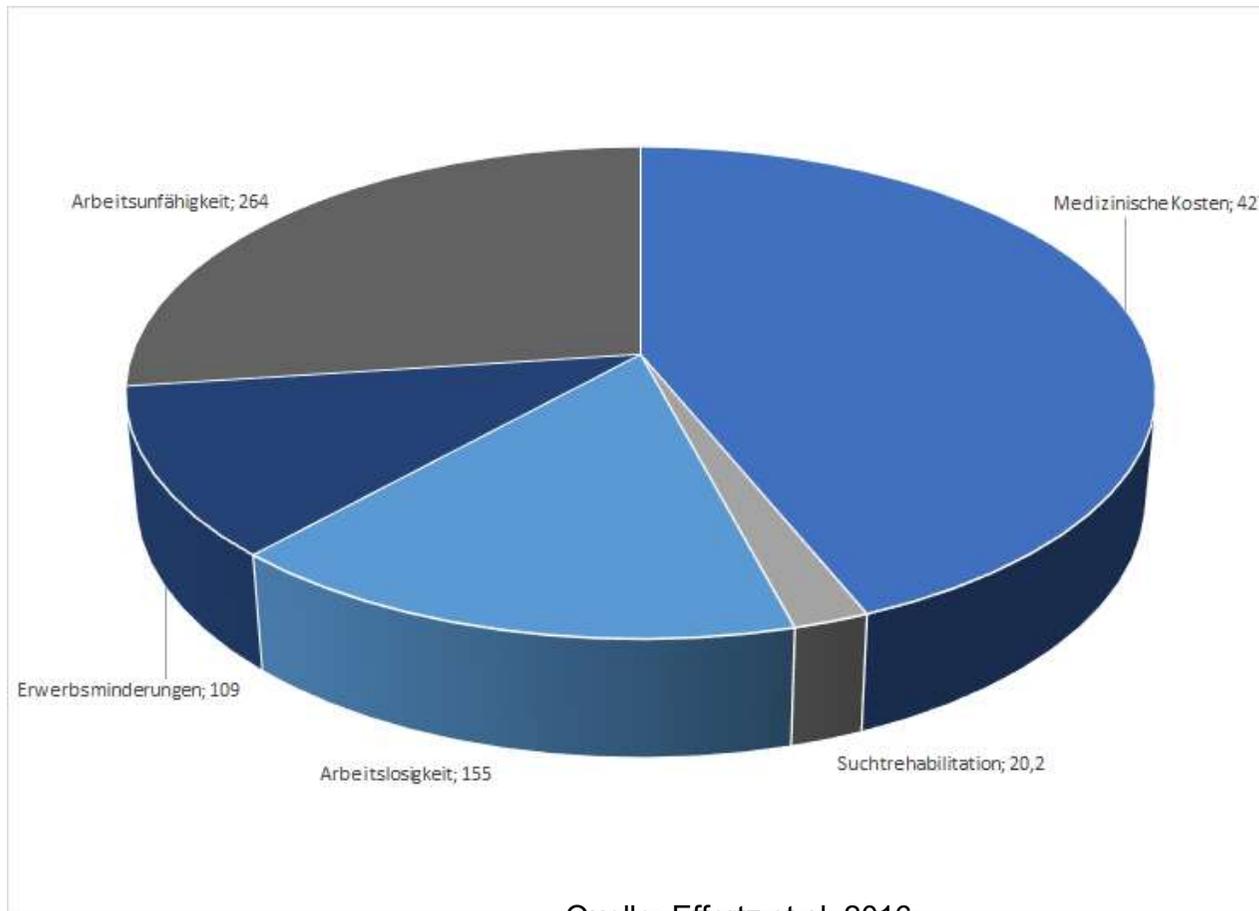
# Direkte Kosten durch schädlichen Cannabiskonsum

Schädlicher Cannabiskonsum erhöht die Gesundheitsausgaben durchschnittlich um 1068 € p.p. und p.a..



Quelle: Effertz et al. 2016 SUCHT 62(1)

# Zusammengefasst knapp 1 Mrd. Zusatzkosten durch Cannabis pro Jahr

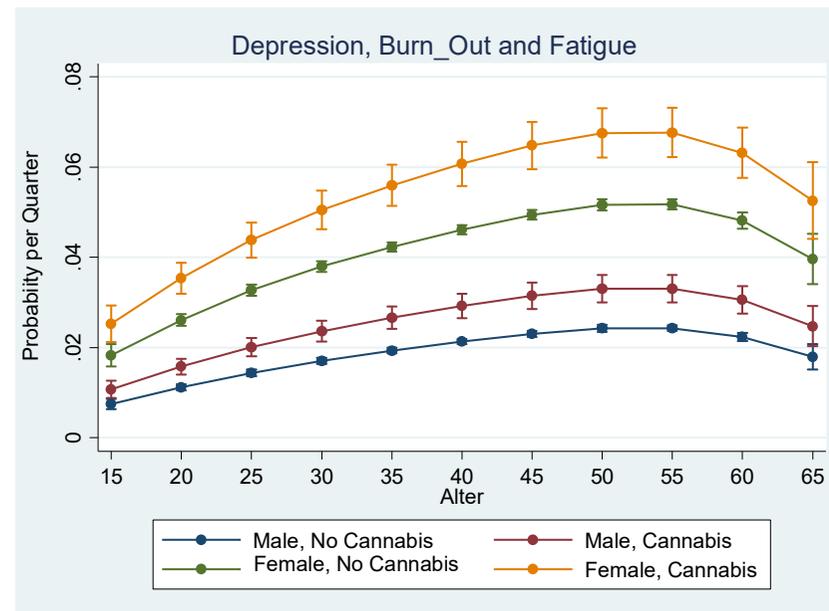
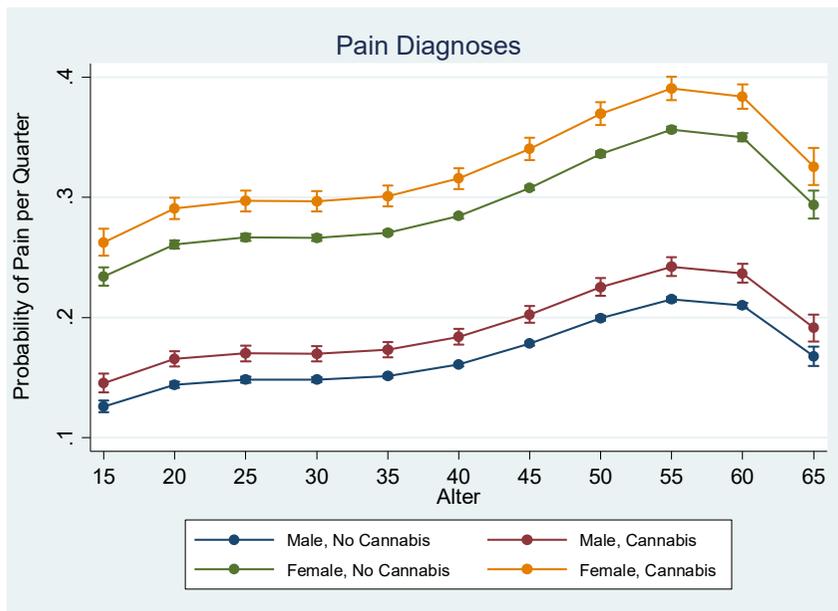


Quelle: Effertz et al. 2016

- Total 975,2 Mio. € an Zusatzkosten
- Pro Kopf 2.438 €; davon 1.118 € an dir. Kosten
- keine signifikanten Ergebnisse:
  - Langzeitpflege
  - Mortalität
  - Unfälle (!!!)
- **Achtung: Berechnungsbasis 400.000 schädlich Cannabiskonsumierende**
- Im Jahr 2021 berichteten 1,6 % der 12- bis 17-jährigen Jugendlichen und 8,6 % der 18- bis 25-jährigen Erwachsenen, in den letzten zwölf Monaten häufiger als zehnmals Cannabis konsumiert zu haben.(=680.000)

# Schmerz bei gefährlich Cannabis Konsumierenden

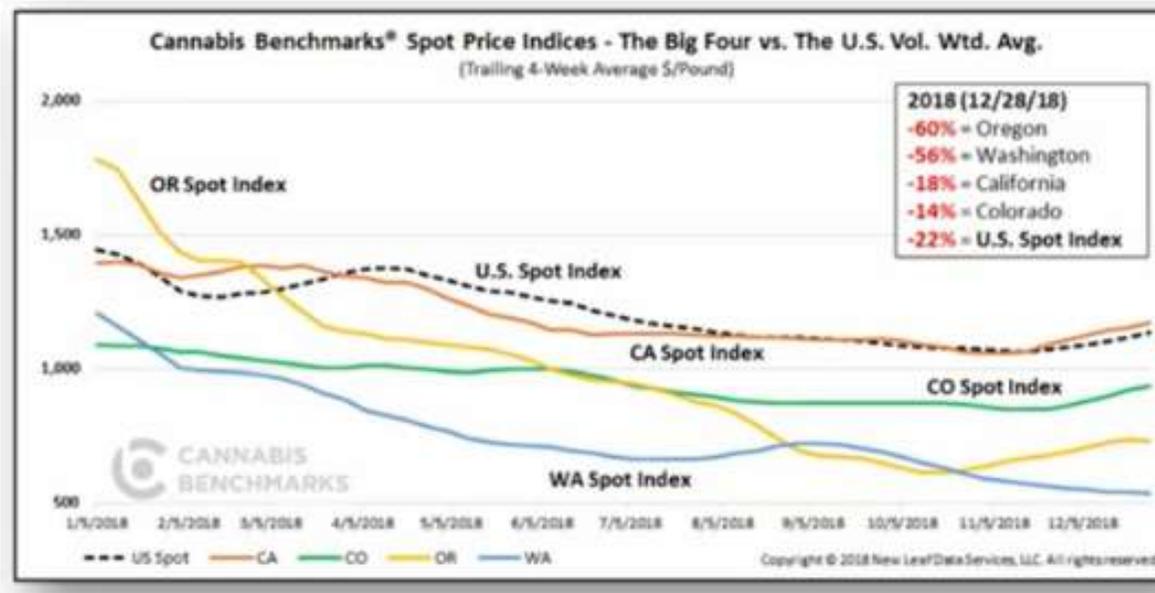
- Achtung: Kausalmodell zeigt ursächlich durch Cannabis hervorgerufene (!) und nicht therapierte Schmerzen
- Intangible Kosten durch Cannabis verursachter Schmerzen: 1,87 Mrd. € p.a.
- Cannabiskonsum hat einen direkten kausalen Effekt auf die Entstehung von Depression, Burn-Out- und Fatigue-Syndrom: 335 Mio. € p.a.



Quelle: Effertz et al. 2016

# Prävention schädlichen Cannabiskonsums mittels Sündensteuern

- Problem: bislang war Cannabis illegal -> Anbieter mussten Technologie der Strafvermeidung im Cannabispreis berücksichtigen (z.B. auch durch Qualitätsminderungen („strecken“))
- Legalität = Preise fallen (Van Ours 2014)
- Professionalisierung bewirkt weiteres Sinken der Preise (siehe USA)
- Daraus folgt ökonomisch: Konsumsteigerung



# Anmerkung: Abschreckung durch Strafe?

- Cannabislegalisierung politisch geplant; Umsetzung steht bevor.
- Begründung u.a. : Strafbarkeit hat Konsumenten nicht abgehalten.
- Verurteilungswahrscheinlichkeiten bei Drogenbesitz und –handel sehr gering. Quelle: Strafverfolgungsstatistik DESTATIS, eigene Auswertung.
- Erwartete Strafe aus Strafhöhe und Verurteilungswahrscheinlichkeit (Becker 1968) bei Drogenbesitz : 50 € - wenig abschreckend.
- Wenn Aufdeckungswahrscheinlichkeit ebenfalls gering, dann erwartete Strafe nahe Null.

*Journal of Economic Literature* 2017, 55(1), 5–48  
<https://doi.org/10.1257/jel.20141117>

## Criminal Deterrence: A Review of the Literatur

AARON CHALFIN AND JUSTIN MCCRARY\*

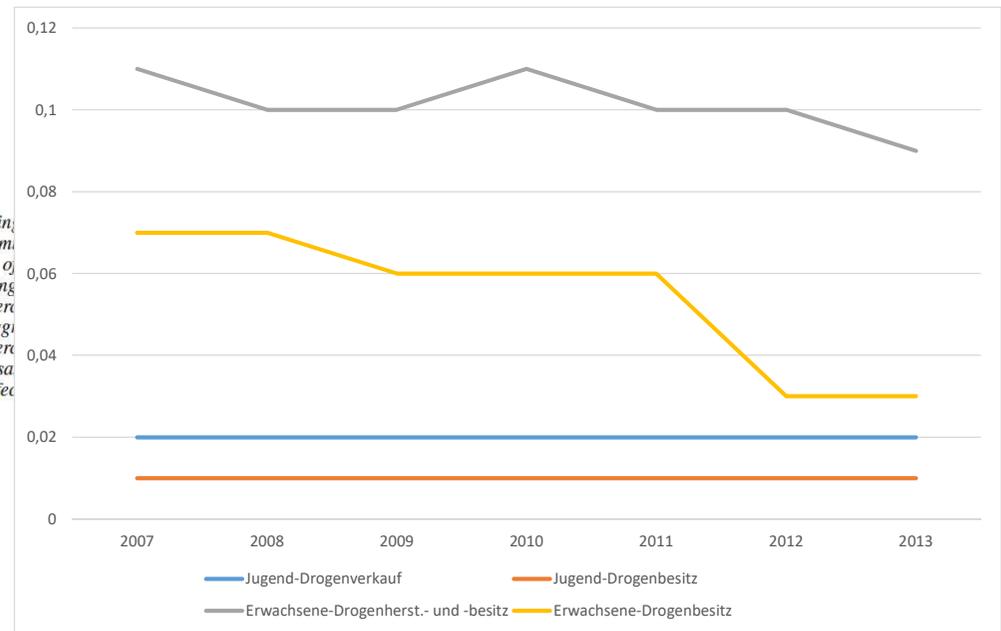
We review economics research regarding the effect of police, punishment on crime with a particular focus on research from the last ten years.  
**A Time-Series Analysis of Crime, Deterrence, and Drug Abuse in New York City**  
 (J)

By HOPE CORMAN AND H. NACI MOCAN\*

## Punishment and Deterrence: Evidence from Drunk Driving†

By BENJAMIN HANSEN\*

I test the effect of harsher punishments and sanctions on driving the influence (DUI). In this setting, punishments are determined by strict rules on blood alcohol content (BAC) and previous offenses. Regression discontinuity derived estimates suggest that having a BAC above the DUI threshold reduces recidivism by up to 2 percentage points (17 percent). Likewise having a BAC over the aggregate DUI threshold reduces recidivism by an additional percentage point. These results suggest that the additional sanctions at BAC thresholds are effective.  
 (JEL I12, K42, R41)



Quelle: Effertz unpublished  
 Daten: Strafverfolgungsstatistik  
 FDZ der Statistischen Landesämter 2007-2013, Mittelwerte

# Anmerkung: Abschreckung durch Strafe?



„Die bisherige repressive Drogenpolitik ist gescheitert“

-> Diese Aussage lässt sich nicht prüfen, da die Drogenpolitik faktisch nicht repressiv war.

-> bei geringfügigen Mengen (i.d.R. 6 g Cannabisharz oder -blüten ) kann von Strafverfolgung abgesehen werden § 31a BtmG

-> Aufdeckungswahrscheinlichkeit gering

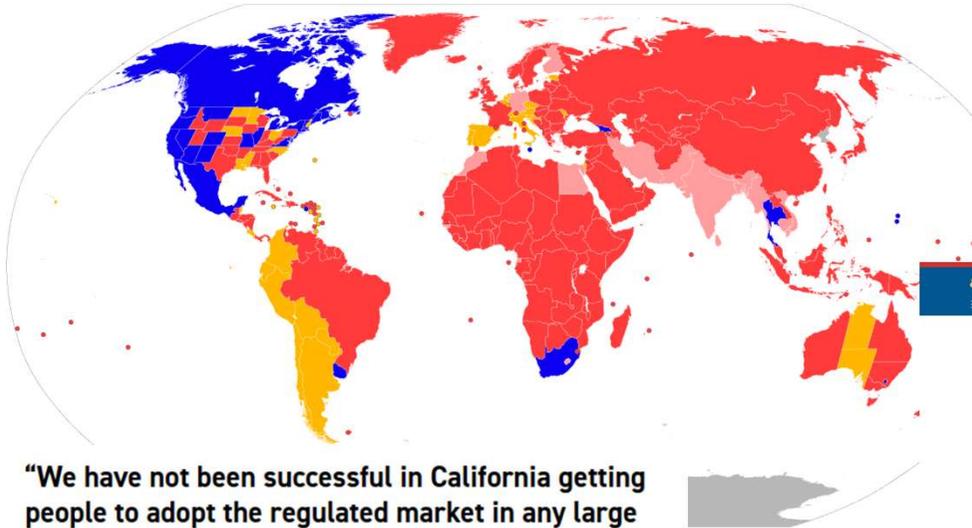
-> Vorschlag für eine ökonomisch kosteneffektivere Maßnahme:

Cannabisbesitz und –konsum als Ordnungswidrigkeit mit 200 € Bußgeld bei Besitz -> Budgetrestriktion der Jugendlichen bindend; Durchgriff auf Erziehungsberechtigte/Eltern

# (Gesundheits-)politische Ziele durch Legalisierung von Cannabis

- Eliminierung des Cannabis-Schwarzmarktes
  - Reduzierung von illegalem Angebot und Nachfrage nach Cannabis
- Erhöhung der „Qualität“ des Cannabis -> Reduzierung der negativen gesundheitlichen Konsequenzen
  - Kriminalitätsreduktion: freigewordene Ressourcen d. Strafverfolgung können anderweitig disponiert werden
- Entlastung der Strafverfolgungsbehörden
- Erhöhung des Jugendschutzes
  - Jugendliche aktuell mit höherer Prävalenz als Erwachsene
  - Insgesamt schwieriges Argument: aber offensichtlich folgendermaßen argumentiert:
    - -> Jugendliche kaufen Cannabis auf Schwarzmarkt
    - -> Schwarzmarkt wird im Zuge der Legalisierung eliminiert
    - -> Jugendliche haben kein illegales Angebot mehr, das sie kaufen können
    - -> Jugendliche werden (z.B. durch Einlasskontrollen) wirksam davon abgehalten legale Cannabisangebote zu kaufen
- Steuereinnahmen
- Kriminalisierung und damit Stigmatisierung von Cannabiskonsumenten wird beendet (Argument Dimension „Psycho“ deshalb hier nicht näher betrachtet)

# Eliminierung des Schwarzmarktes : Länder, in denen Cannabis zum Freizeitkonsum legalisiert wurde



“We have not been successful in California getting people to adopt the regulated market in any large way.”

— Amanda Reiman, chief knowledge of Frontier Data.

“Everybody seems to be selling cannabis, and until there’s enforcement, there’s really no concern of a penalty.”

— Owen Martinetti, Cannabis Association of New York

Bislang ist es keinem Cannabis legalisierenden Hocheinkommensland gelungen den Schwarzmarkt zu eliminieren. Warum?



# Eliminierung der Schwarzmärkte



Ökonomische Mechanik: Die Existenz von Schwarzmärkten hängt von folgenden Größen ab:

- den Preisen und der Qualität von Cannabis auf dem Schwarzmarkt
- den Preisen und der Qualität von Cannabis auf dem legalen Markt
- der Strafhöhe bei Verurteilung wg. illegalen Angebots oder Nachfrage
- der Aufklärungswahrscheinlichkeit
- Der Verurteilungswahrscheinlichkeit



Laut Bundesgesundheitsminister Lauterbach (Sendung Markus Lanz vom 01.11.2022, ZDF) soll Preis so administriert werden, dass sich Schwarzmarkt nicht mehr lohnt.

Allerdings folgt Konkurrenz zwischen Schwarzmarkt und legalem Markt keinem „Betrand-Wettbewerb“

D.h. neben dem Parameter Preis spielt die Qualität bzw. die Beschaffenheit des Cannabis eine ganz entscheidende Rolle für die Nachfrage !

Illegale Anbieter müssen keine Reinheitsgebote einhalten, können THC-Höchstmengenbeschränkungen ignorieren, Predatory Pricing bei der Umwerbung von Kindern einsetzen und damit u.U. zu einem günstigeren Preis anbieten als legale Anbieter.

# Prävention schädlichen Cannabiskonsums mittels Sündensteuern

- Dilemma: Steuern/Preise müssen hinreichend hoch sein, um „zu viel“ schädlichen Cannabiskonsum und – sucht zu verhindern.
- Gleichzeitig führt eine zu hohe Steuer zu einem weiterhin bestehenden unerwünschten Schwarzmarkt mit potenziell gefährlicheren Produkten.
- Wettbewerb über Preis und THC-Gehalt
- Neben der Steuer auf legales Angebot „zweite Steuer auf illegales Angebot“: Deshalb braucht man weiterhin Strafbarkeit für illegale Anbieter und Nachfrager.
- Dies erhöht den Preis für illegales Cannabis wieder, so dass dieser über dem Preis für legales Cannabis liegt.
- Nur so lassen sich Konsumenten in legale Absatzkanäle lenken.
- Andernfalls entsteht nur zusätzlicher Vertriebskanal mit werbendem Effekt für Cannabiskonsum allgemein.
- Entscheidend sind deshalb : hohe Strafen, eine bessere Verurteilungs- und Aufklärungswahrscheinlichkeit im illegalen Bereich mit entsprechender Abschreckung und damit ein Preisgefälle zwischen illegalem und legalem Markt.
- Damit bleibt die Frage: gelingt es den Strafverfolgungsbehörden bei Legalisierung wirklich besser den verbleibenden illegalen Markt aufzudecken oder schaffen es illegale Anbieter (und Nachfrager) im Rahmen des allgemeinen Legalisierungskontextes nicht leichter Geschäfte zu machen?
- Bisherige Befunde aus Amerika legen Überleben der Schwarzmärkte nahe.

# Erhöhung des Jugendschutzes



Wie soll das funktionieren? Auf der Webseite des Bundesgesundheitsministeriums ist folgendes zu lesen:

Zu den geplanten Maßnahmen zur Verbesserung des Kinder- und Jugendschutzes gehören insbesondere (Quelle

<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/cannabis/faq-genuss-cannabis.html>) abgerufen 03.05.2023

- Abgabe von Cannabis in Anbauvereinen ausschließlich an erwachsene Vereinsmitglieder/Verkauf in ausgewählten Modellregionen ausschließlich an Volljährige und für den eigenen Bedarf
- Begrenzung des psychoaktiv wirkenden Tetrahydrocannabinol (THC) für Heranwachsende zwischen 18 und 21 Jahren (Höhe noch festzulegen)
- Ausbau der Präventionsangebote
- Ausbau der Frühinterventionsmaßnahmen für konsumierende Kinder oder Jugendliche
- Werbeverbot und strenge Verpackungshinweise zu gesundheitlichen Risiken
- Keine Zulassung von Anbauvereinen bzw. bei Modellvorhaben von Fachgeschäften in der Nähe von Schulen, Kitas etc.
- Verbot des öffentlichen Konsums von Cannabis in der Nähe von Schulen, Kitas oder öffentlichen Orten, an denen sich regelmäßig Kinder und Jugendliche aufhalten
- Zulassung von Eigenanbau durch Volljährige nur unter Sicherheitsvorgaben, um einen Zugang für Kinder und Jugendliche zu verhindern
- Strafbewehrung für den Verkauf oder die Überlassung von Cannabis an Kinder oder Jugendliche

# Erhöhung des Jugendschutzes 2



## Die Argumente im Einzelnen:

- Abgabe von Cannabis in Anbauvereinen ausschließlich an erwachsene Vereinsmitglieder/Verkauf in ausgewählten Modellregionen ausschließlich an Volljährige und für den eigenen Bedarf

-> bislang gibt es keine legale Abgabe von Cannabis an Minderjährige, d.h. Jugendschutz bleibt unverändert.

- Begrenzung des psychoaktiv wirkenden Tetrahydrocannabinol (THC) für Heranwachsende zwischen 18 und 21 Jahren (Höhe noch festzulegen)

-> wenn legale THC-Höchstmenge unter der vom Markt gewünschten Grenze, bieten sich Möglichkeiten für illegale Anbieter Produkte mit höherem THC-Gehalt anzubieten. Damit legaler Markt bis zur THC-Höchstgrenze, illegaler Markt ab legaler THC-Höchstgrenze; aktuell verschiedene illegale Produkte mit unterschiedlichen THC-Mengen -> Jugendschutz bleibt unverändert.

# Erhöhung des Jugendschutzes 3



- Ausbau der Präventionsangebote
  - > Gemeint sind offenbar verhaltenspräventive Maßnahmen der Primärprävention : Effektivität gering. Kosteneffektivität meist nicht vorhanden. Damit keine signifikante Erhöhung des Jugendschutzes.
- Ausbau der Frühinterventionsmaßnahmen für konsumierende Kinder oder Jugendliche
  - > Gemeint sind offenbar sekundärpräventive Maßnahmen z.B. im Sinne einer Short Brief Intervention
- Werbeverbot und strenge Verpackungshinweise zu gesundheitlichen Risiken
  - > Aktuell besteht aufgrund der Illegalität bereits ein Werbeverbot

# Erhöhung des Jugendschutzes 4



- Keine Zulassung von Anbauvereinen bzw. bei Modellvorhaben von Fachgeschäften in der Nähe von Schulen, Kitas etc.
  - > Aktuell auch nicht erlaubt, keine Verbesserung des Jugendschutzes
- Verbot des öffentlichen Konsums von Cannabis in der Nähe von Schulen, Kitas oder öffentlichen Orten, an denen sich regelmäßig Kinder und Jugendliche aufhalten
  - > Aktuell auch nicht erlaubt, keine Verbesserung des Jugendschutzes
- Zulassung von Eigenanbau durch Volljährige nur unter Sicherheitsvorgaben, um einen Zugang für Kinder und Jugendliche zu verhindern
  - > Aktuell ist Eigenanbau verboten, d.h. keine Verbesserung des Jugendschutzes
- Strafbewehrung für den Verkauf oder die Überlassung von Cannabis an Kinder oder Jugendliche
  - > Aktuell auch nicht erlaubt § 29a 1 BtMG, keine Verbesserung des Jugendschutzes
- Fazit: Gegenüber dem Status Quo lediglich mehr Geld in Präventionsmaßnahmen mit geringer Evidenz / Effektivität / Kosteneffektivität



## Geplante Maßnahmen für höheren Jugendschutz nicht überzeugend

- Ggü. dem aktuellen Stand (mit illegalem Cannabis) ist keine relevante Verbesserung des Jugendschutzes erkennbar.
- Gleichzeitig führen aber geplante Legalisierungsmaßnahmen zu einer Verschlechterung des Jugendschutzes:
  - Präsenz des Cannabiskonsums in der Bevölkerung nimmt zu.
    - Konsum in der Öffentlichkeit (ggf. außer Fußgängerzonen wenn Verbot durchsetzbar ) ; analog Rauchen
    - Angebotsinfrastruktur durch Clubs, Fachhandel, Apotheken (je nach Konkretisierung der Regulierung)
  - Attraktivität illegaler Angebote (Qualität, THC-Gehalt, Preise) bleibt hoch.
  - Es ist keine Abschreckung durch Strafe (bzw. Ordnungswidrigkeit) für Jugendliche geplant.
- Ob freiwerdende Kapazitäten bei Polizei und Justiz Jugendschutz erhöhen können ist fraglich.

# Aktueller Entwurf : 2 Säulen Modell



- Das aktuelle 2-Säulen-Modell ist ein politischer Zwischenschritt:
  - Säule 1: Eigenanbau ; Säule 2: Regionales Modellvorhaben mit kommerziellen Lieferketten
  - Cannabis Social Clubs, Modellstädte, privater Eigenanbau
- Grundsätzliche Kritik:
  - Überprüfung der Einhaltung rechtlicher Vorgaben verbraucht Ressourcen
  - Illegaler Markt bindet weiterhin Ressourcen
  - Statusüberprüfung illegal/legal verbraucht Ressourcen
  - Ineffektive und teure Präventionsmaßnahmen zur Erhöhung des Jugendschutzes sinnlos
  - Regelung zu Abgabemengen wirken nicht bindend und sind schwer überprüfbar
  - Gefahr des illegalen Handels mit legal hergestellten / erworbenen Mengen.
  - Veränderung des Gesundheitsschutzes insgesamt unklar
  - Keine wirkliche erkennbare Verbesserung ggü. Status Quo

# Fazit - Prognose



## Einschätzung:

- Soziale Kosten des schädlichen Cannabiskonsums werden durch Legalisierung steigen (auch in der aktuellen Light-Variante der Regulierung ), u.a. auch wg. gesteigerter Nachfrage.
- Schwarzmarktproblematik wird präsent bleiben.
- Ob Justiz und Polizei entlastet werden hängt vom Ausmaß des vorherigen Punktes sowie den Gesetzesverstößen im legalen Markt ab.
- Jugendschutz bleibt faktisch unverändert (schlecht).
- Ob freiwerdende Ressourcen von Polizei und Justiz den Jugendschutz erhöhen können, hängt von
- Verbesserung des Gesundheitsschutzes insgesamt fragwürdig. Zwar weniger Verunreinigungen, aber mehr Konsum
- Positiv Punkte an aktuellem 2-Säulen-Modell:
  - Befristung des Modellversuchs (Säule 2) auf 5 Jahre, dann Evaluierung; nach 4 Jahren Überprüfung Säule 1
  - Cannabis Social Clubs im Eigentum natürlicher Personen mit Zuverlässigkeitsüberprüfung



## Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !



Kontakt:

Priv.-Doz. Dr. Tobias Effertz

Diplom Volkswirt / Diplom Kaufmann

Universität Hamburg

Fakultät für Betriebswirtschaft

Institut für Recht der Wirtschaft

Moorweidenstrasse 18, 20148 Hamburg

Tel.: 040 - 42838 – 6450, Fax: 040 - 42838 – 6443

Email: [Effertz@uni-hamburg.de](mailto:Effertz@uni-hamburg.de)

URL: [www.bwl.uni-hamburg.de/irdw](http://www.bwl.uni-hamburg.de/irdw)