

Hanno Beck, Aloys Prinz

Die Legalisierung von Cannabis in Deutschland

Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf zur Legalisierung des „kontrollierten Umgangs mit Cannabis“ vorgelegt. Das Gesetz regelt die Zulassung des privaten Konsums mit privatem Eigenanbau und in Form von Anbauvereinigungen. Ein weiterer Gesetzentwurf soll bis Jahresende folgen und einen Rahmen für die staatlich kontrollierte Produktion, den Vertrieb und die Abgabe von Marihuana in Fachgeschäften setzen. Mit welchen Wirkungen hinsichtlich des Cannabiskonsums ist zu rechnen? Welche empirischen Belege gibt es, die dafür herangezogen werden können? Wovon wird es abhängig sein, ob die mit dem Gesetz angestrebten Ziele erreicht werden können?

Über den Umgang mit Drogen wird vermutlich schon so lange gestritten, wie es sie gibt. Auch Ökonom:innen sind sich hier keineswegs einig. In der September-Umfrage des „Ökonomenpanels“ des Ifo Instituts (2023) antworteten 34 % mit „Ja“ auf die Frage, ob sie den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Legalisierung von Cannabis befürworten, 40 % dagegen mit „Nein“ und die verbleibenden 26 % mit „Weiß nicht“. Bereits vor rund 30 Jahren gab es in Deutschland eine kritische Auseinandersetzung mit der Drogenpolitik (Knauß und Ehrhardt, 1993; Prinz, 1994 und 1997; Erlei, 1995; Hartwig und Pies, 1995; Frey, 1997). Dabei ging es aber in erster Linie nicht um Cannabis, sondern um „harte Drogen“, vor allem um Heroin. Damals stand die repressive Drogenpolitik ebenso auf dem Prüfstand wie heute, allerdings ohne dass eine Legalisierung von illegalen Drogen politisch auf der Agenda stand. In einigen Staaten hat sich mittlerweile eine Änderung der Drogenpolitik durchgesetzt (siehe dazu die Übersicht bei Fastenmeier und Söllner, 2023). Diese zielt darauf ab, neben dem medizinischen auch den Freizeitkonsum von Cannabis zu legalisieren. Insbesondere der neue Umgang mit Cannabis in den USA und Kanada scheint der Startschuss für

die Änderung der Politik in Deutschland gewesen zu sein. Grund genug, sich mit der Neuorientierung der Drogenpolitik in Deutschland zu beschäftigen.

Drogenkonsum

Welche Drogen legal und welche illegal sind, ist gesetzlich geregelt. Ob diese Regelungen sinnvoll sind, ist eine andere Frage. Es ist beispielsweise kaum zu bestreiten, dass die legalen Drogen Alkohol und Nikotin frei verfügbar, industriell hergestellt und mit großem Werbeaufwand vertrieben werden und dennoch in hohem Grad gesundheitsgefährdend sind. Bei Tabakprodukten wurden einige gesetzliche Änderungen hinsichtlich der zulässigen Orte des Konsums vorgenommen und die Werbung dafür erheblich eingeschränkt. Dies ist bei Alkohol nicht in gleichem Maß der Fall. Während im Jahr 2022 die Zahl der drogenbedingten Todesfälle (meistens infolge des Konsums von Heroin und Morphin) 1.990 Personen betrug (Statista, 2023a), starben in Deutschland im Jahr 2016 rund 62.000 Menschen in direktem und ausschließlichem Zusammenhang mit Alkohol (BMG, 2023a) und mehr als 127.000 Personen als Folge des Konsums von Tabakprodukten (BMG, 2023b).

Der Konsum von Drogen stellt generell ein gesellschaftliches Problem dar, das einhergeht mit teilweise schweren und schwersten gesundheitlichen Folgen. Aufgrund der damit zusammenhängenden gesamtwirtschaftlichen Kosten ist der Drogenkonsum auch über die Gesundheit hinaus ein gesellschaftlich relevantes Thema. Obwohl Cannabis – im Vergleich zu Heroin, Opioiden, Kokain und anderen Drogen – als relativ „weiche“ Droge gilt, ist auch der Konsum von Cannabis keineswegs zu verharmlosen. Bei Kindern und Jugendlichen ist jeglicher Drogenkonsum schädlich, unabhängig davon, ob die Droge legal oder illegal zu bekommen ist. Daher ist diese Bevölkerungsgruppe vulnerabel und muss besonders geschützt

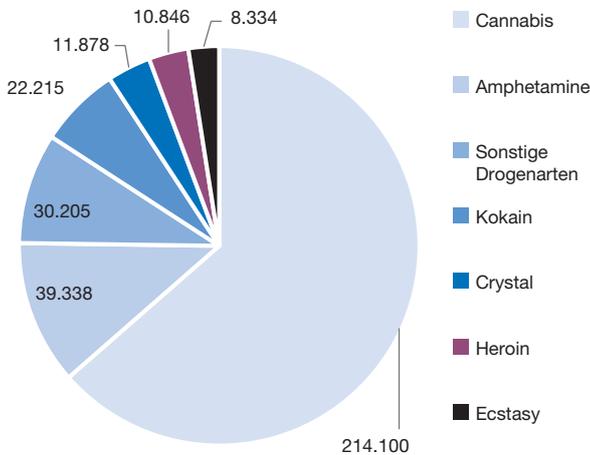
© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Hanno Beck lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Pforzheim.

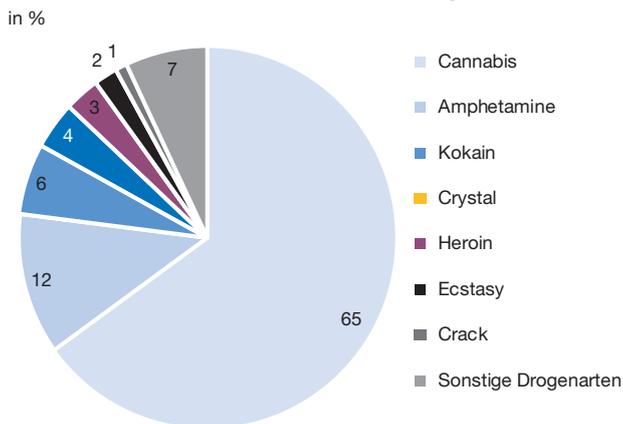
Prof. Dr. Aloys Prinz ist Emeritus am Institut für Finanzwissenschaft II in Münster.

Abbildung 1
Zahl der Rauschgiftdelikte nach Drogenarten, 2021



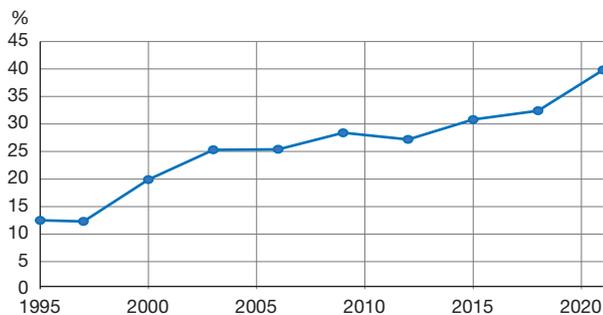
Quelle: BKA (2022).

Abbildung 2
Anteil konsumnaher Delikte nach Drogenarten, 2021



Quelle: BKA (2022).

Abbildung 3
Trend der Lebenszeitprävalenz des Cannabiskonsums



Quelle: Rauschert et al. (2023b, 5).

werden. Wird eine bisher illegale Droge legalisiert – wenn auch unter Ausschluss der Gruppe der Minderjährigen –, können dennoch davon unbeabsichtigte Folgewirkungen ausgehen. So ist bekannt, dass nach Daten für 2021 in Deutschland 6,1 % der 12- bis 17-Jährigen (1,1 % täglich)

rauchen (Statista, 2023b), bei den 18- bis 25-Jährigen sind es 29,8 % (14,7 % täglich) (Statista, 2023c). Ebenfalls nach Daten für 2021 tranken 8,7 % der 12- bis 17-Jährigen mindestens einmal wöchentlich („regelmäßig“) im Jahr vor der Erhebung Alkohol, bei den 18- bis 25-Jährigen waren es bereits 32 % (Statista, 2023d).

Nach Daten für 2021 liegt das durchschnittliche Einstiegsalter in den Konsum von Cannabis bei 19,4 Jahren, die Lebenszeitprävalenz bei Cannabis wird auf knapp 35 % geschätzt, d. h. 35 % der Bevölkerung haben mindestens einmal in ihrem Leben Cannabis konsumiert. Für alle anderen Drogen liegt dieser Wert zwischen 1,2 % (Methamphetamine) und 6,1 % (Amphetamine). Auf Jahressicht haben geschätzte 8,8 % der Bevölkerung (15 bis 64 Jahre) Cannabis konsumiert, innerhalb der letzten 30 Tage 4,3 % (Rauschert et al., 2023a). Bei den 18- bis 34-Jährigen lag die Jahresprävalenz in Deutschland allerdings bei 17,2 %, während diese bei den 15- bis 34-Jährigen in Tschechien bei 22,9 % (2020) und bei den 16- bis 34-Jährigen in Schweden bei lediglich 6,5 % lag (EMCDDA, 2023). Interessant sind auch die Konsummuster derjenigen, die Cannabis konsumieren: 32,8 % der Cannabiskonsumenten haben auch mindestens eine andere Droge konsumiert; bei anderen Drogen lag dieser Wert zwischen 70 % (Inhalanzien) und 100 % (LSD) (EMCDDA, 2023, 5). Die hohe Prävalenz des Cannabiskonsums spiegelt sich auch in den Statistiken der Strafverfolgungsbehörden wider: 2021 betrug der Anteil der Cannabis-Delikte an allen Rauschgiftdelikten (insgesamt rund 360.000 Delikte) knapp 64 % (vgl. Abbildung 1). Entsprechend liegt Cannabis auch bei den konsumnahen Delikten (insgesamt 280.204) weit vorne (vgl. Abbildung 2). Insgesamt macht Cannabis sowohl bei den Drogendelikten als auch bei den Konsumdelikten mehr als 50 % der Delikte aus. Ein Befund, der auch für den europäischen Markt gilt (EMCDDA, 2022).

Was die Konsumgewohnheiten in Deutschland betrifft, so haben die Erfahrungen mit dem Konsum von Cannabis trotz Verbotsgesetzgebung in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen: Gaben 1995 noch knapp 12 % an, im Laufe ihres Lebens mindestens einmal Cannabis konsumiert zu haben, waren es 2021 fast 40 % (vgl. Abbildung 3). Die Zwölf-Monats-Prävalenz stieg von 7,7 % (1990) auf 23,9 % (2021) (Rauschert et al., 2023b).

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass Cannabis die in Deutschland am weitesten verbreitete illegale Droge ist, die zudem die Strafverfolgungsbehörden am meisten beschäftigt. Darüber hinaus hat der Cannabiskonsum trotz Strafverfolgung in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Eine Schlussfolgerung lautet daher, dass die repressive Drogenpolitik, insbesondere hinsichtlich Cannabis, als gescheitert angesehen werden muss.

Cannabisgesetz: Ziele

Das Cannabisgesetz stellt eine Neuorientierung der Drogenpolitik in Deutschland dar. Bisher wurde die Linie der UNO befolgt, die global eine repressive Drogenpolitik vorschreibt. Neuerdings scheinen die Vorstellungen der Staaten über die Fortführung der Drogenpolitik weit auseinanderzugehen (Drogenbeauftragte, 2023). Die Legalisierung des Konsums von Cannabis stellt eine Neuerung der Drogenpolitik dar, die international umstritten ist. Die Bundesregierung hat sich Ländern wie Kanada und den USA angeschlossen und einen entsprechenden Gesetzentwurf (Cannabisgesetz, CanG) vorgelegt. Das Cannabisgesetz bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrats und sollte ursprünglich Anfang 2024 in Kraft treten, voraussichtlich wird sich dies aber verzögern (vgl. im folgenden Gesetzentwurf der Bundesregierung, 2023; BMG, 2023c).

Zur Begründung für die Legalisierung nennt die Regierung mehrere Ziele.¹ Da Cannabis trotz des Verbots längst breite Gesellschaftsschichten erreicht hat, kann die Legalisierung auch als Kapitulation vor der Realität bezeichnet werden. Damit folgt man gesetzgeberisch sozialen Gegebenheiten, die anderweitig nicht mehr kontrollierbar sind. Als weiteres Motiv wird der Gesundheitsschutz angeführt, da der Konsum von illegal erworbenem Cannabis wegen Verunreinigung mit teils giftigen Stoffen erhöhte Gesundheitsrisiken birgt. Zudem sei der THC-Gehalt in der Regel unbekannt und könne vom Konsumenten nicht abgeschätzt werden. Mit dem Gesetz solle die Qualität von Cannabis kontrolliert und die Weitergabe verunreinigter Substanzen verhindert werden. Anreize zu einem Mehrkonsum von Cannabis sollen nicht geschaffen werden. Die Aufklärungs- und Präventionsarbeit im Zusammenhang mit Cannabis soll daher verstärkt werden. Als weiteres Ziel wird die Eindämmung der organisierten Drogenkriminalität durch den legalen Anbau von Cannabis genannt. Insgesamt lassen sich drei Ziele identifizieren:

1. *Gesundheitspolitik:* Hier geht es um Qualitätskontrollen, um einen gesundheitsschädlichen Konsum von unreinem Cannabis zu vermeiden. Zudem soll das Angebot von Cannabis vom Angebot harter Drogen entkoppelt werden.
2. *Jugendschutz:* Hier geht es darum, den Cannabiskonsum von Jugendlichen zu reduzieren.
3. *Fiskalpolitik:* Hier geht es um Kosteneinsparungen durch Entlastung von Polizei und Justiz sowie mögliche Steuereinnahmen, die man im Falle legalen Handels mit Cannabis erzielen könnte.

1 Für eine ökonomische Analyse der Argumente für eine Legalisierung von Cannabis und eine Regulierung des Marktes vgl. Haucap und Knoke (2022).

Zwei-Säulen-Modell der Legalisierung

Zur Erreichung dieser Ziele strebt die Koalition ein Zwei-Säulen-Modell an. Die erste Säule – das CanG – dient der Zulassung des privaten Konsums mit privatem Eigenanbau und in Form von Anbauvereinigungen. Die zweite Säule soll einen Rahmen für die staatlich kontrollierte Produktion, den Vertrieb und die Abgabe von Marihuana in Fachgeschäften bilden. Ein Gesetzentwurf dazu soll bis Jahresende folgen und der EU-Kommission zur Prüfung vorgelegt werden. Die Maßnahmen des CanG lassen sich in drei Bereiche einteilen:

- *Regelungen zum privaten Konsum:* Personen, die älter als 18 Jahre sind, ist der Besitz von bis zu 25 g Marihuana zum Eigenkonsum und der Besitz von bis zu drei lebenden Cannabispflanzen zum Eigenanbau erlaubt (§§ 3 und 9).
- *Zulassung von Anbauvereinigungen:* Das Gesetz sieht die Zulassung von Anbauvereinigungen vor, in denen sich – ähnlich wie in Genossenschaften – Konsumenten zum gemeinschaftlichen Eigenanbau und zur Weitergabe des dort angebauten Cannabis zum Eigenkonsum zusammenschließen können (Kapitel 4, §§ 11-30). Das angebaute Cannabis darf nur an aktive Mitglieder der Vereinigung abgegeben werden. Des Weiteren regelt das Gesetz die Zulassung, den Anbau, die Qualität, Weitergabe, Suchtprävention, den Jugendschutz und die Überwachung solcher Vereinigungen.
- *Regelungen zum Gesundheitsschutz und zur Prävention:* Der öffentliche Konsum von Cannabis ist an bestimmten Orten (z.B. in der Nähe von Schulen oder Kinder- und Jugendeinrichtungen) ebenso untersagt (§ 5) wie Werbung und Sponsoring von Marihuana. Weiterhin enthalten § 7 und § 8 Regelungen zur Frühintervention der Polizei bei jugendlichem Konsum sowie zur Suchtprävention. Weiterhin ist eine behördliche Kontrolle von Mengen-, Qualitäts- sowie Kinder- und Jugendschutzvorgaben vorgesehen.

Nach § 43 des Gesetzes sollen die Maßnahmen vier Jahre nach Inkrafttreten evaluiert werden. Die Regelungen bezüglich der Nutzung von Cannabis zu medizinischen und medizinisch-wissenschaftlichen Zwecken werden in ein eigenes Gesetz (Medizinal-Cannabisgesetz, MedCanG) überführt.

Die Haushaltskosten bis 2027 gibt das Gesetz mit jährlich 1 Mio. Euro für den Evaluierungsaufwand sowie 2 Mio. Euro jährlich (plus einmalig 61 Mio. Euro 2024) für die Aufgaben der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung an. Bei den Bürger:innen erwartet das Gesetz neben dem einmaligen Erfüllungsaufwand (ein Zeitaufwand

von 542.000 Stunden sowie einmalige Sachkosten von 36 Mio. Euro) einen jährlichen Zeitaufwand von 1,55 Mio. Stunden und Sachkosten von 5,3 Mio. Euro. Beim Anbau von Medizinalcannabis und Hanf zu wissenschaftlichen Zwecken erwartet das Gesetz eine Einsparung von 3,3 Mio. Euro bis 7,9 Mio. Euro pro Jahr; die Einsparungen bei den Gerichten werden auf rund 225 Mio. pro Jahr geschätzt. Haucap und Knoke (2021) schätzen das Steueraufkommen und die eingesparten Kosten durch eine Legalisierung von Cannabis auf rund 4,7 Mrd. Euro.

Vielfältige Kritik

Aus Politik und Wirtschaft wird der Gesetzentwurf vielfältig kritisiert (Bundesrat, 2023; Deutscher Richterbund, 2023). Der Deutsche Richterbund vermutet, dass Personen aus dem kriminellen Milieu über Strohmann Anbaugesellschaften gründen könnten. Zudem sei nicht auszuschließen, dass Personen Mitglied in mehreren Anbaugesellschaften werden und sich so ein Vielfaches der im Gesetz vorgesehenen Maximalmengen von täglich 25 g verschaffen.² Grundsätzlich ist die Gefahr einer solchen Strategie gegeben, wengleich man bei einer zugelassenen Menge von 25 g vermuten kann, dass dies nur bei sehr problematischen Nutzern der Fall sein wird, die ansonsten auch auf den Schwarzmarkt ausweichen würden. Zudem könnte man dieses Problem entweder durch eine erforderliche Geldeinlage bei der Genossenschaft reduzieren oder durch ein zentrales Register der Mitgliedschaften in Genossenschaften, wengleich vermutlich Überlegungen des Datenschutzes dem entgegenstehen. Ob es sich bei einer Kontrolle der Genossenschaften für kriminelle Organisationen lohnen würde, Genossenschaften zu gründen, darf bezweifelt werden. Tritt zudem die zweite Säule des Gesetzes – die staatlich kontrollierte Produktion, der Vertrieb und die Abgabe von Marihuana in Fachgeschäften – in Kraft, dürfte eine solche Strategie weiter erheblich an Attraktivität verlieren. Diese Überlegungen machen aber deutlich, dass die Kontrolle und Überwachung der Anbaugesellschaften erforderlich, aber auch aufwendig sein wird.

Da der THC-Gehalt von legal verbreiteten Cannabis-Produkten im Gesetz nicht beschränkt ist, wird als weiterer Kritikpunkt angeführt, dass dieser höher als bei illegal erworbenem Cannabis und damit gefährlicher sein werde. Dagegen spricht, dass man beim illegal erworbenen Marihuana keine Kontrolle über den THC-Gehalt und andere Wirkstoffe hat, während eine Genossenschaft oder ein staatlich lizenziertes Geschäft für kontrollierten Anbau

2 Zwar darf man laut Gesetz nicht Mitglied in mehreren Anbaugesellschaften sein, aber eine Falschangabe ist weder straf- noch bußgeldbewehrt, die Vereinigungen selbst können lediglich eine Selbstauskunft verlangen.

und Abgabe steht – mit entsprechender Transparenz, was Inhaltsstoffe und THC-Gehalt angeht.

Das letzte Argument führt zu einem weiteren Kritikpunkt: Das Gesetz werde der Justiz keine Entlastung bringen, da viele Handlungen, wie der Handel mit Cannabis oder dessen unerlaubte Einfuhr, weiterhin unter Strafe stünden und das Gesetz zudem neue Straftatbestände schaffe, die mit erheblichem Ermittlungsaufwand verbunden seien. Zudem liege der Ermittlungs- und Verfolgungsschwerpunkt der Justiz nicht im Bereich des Eigenbesitzes von Kleinstmengen Cannabis, sondern bei grenzüberschreitenden Ermittlungen im Bereich der Schwerekriminalität. Fälle mit Kleinstmengen hingegen, die mit Inkrafttreten des Gesetzes entfallen, würden die Gerichte kaum belasten.³ Mit Blick auf Abbildung 1 und 2 allerdings darf man gespannt sein, ob dieses Argument der Realität standhält.

Auch die Eindämmung des Schwarzmarktes werde man mit diesem Gesetz nicht erreichen, sagen Kritiker. Sie befürchten sogar eine Ausweitung des Schwarzmarktes, da man sich nun ohne Furcht vor Strafe bis zu 25 g Marihuana auch auf dem Schwarzmarkt beschaffen könne, was angesichts der Verpflichtungen, die man bei der Mitgliedschaft in einer Anbaugesellschaft eingehen, immer noch attraktiv sein könne. Der illegale Erwerb von Cannabis bliebe damit trotz legaler Bezugsmöglichkeiten weiterhin ein Problem. Dies würde sich allerdings ändern, sobald die zweite Säule der Gesetzgebung, die einen Verkauf über Fachgeschäfte vorsieht, in Kraft treten würde. Da aber Händler – vorausgesetzt, sie führen nur die erlaubten Mengen mit sich – dann eine weniger scharfe Strafverfolgung zu befürchten hätten, stiege auch deren Anreiz, ihre illegalen Tätigkeiten nach Deutschland zu verlegen, lautet eine weitere Befürchtung. Wenn sich allerdings bisher illegale Händler im Rahmen der gesetzlichen Regelungen bewegen, sind sie legale Händler, insofern wäre dies kein Problem.

Zudem rechnen Kritiker mit einer Zunahme des Marihuana-Konsums, da die Freimenge von 25 g den Bedarf für gelegentlichen Konsum deutlich überschreite. Da auch die Konsumverbote unzureichend geregelt seien – der Konsum von Marihuana ist laut Gesetz nur in Nähe von Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen, Sportstätten, Kinderspielplätzen und in Fußgängerzonen zu den üblichen Geschäftszeiten verboten – sei der Jugendschutz und der Schutz anderer vulnerabler Gruppen nicht gewährleistet. Auch werde die (gewerbsmäßige) Abgabe von Betäubungsmitteln an Minderjährige damit geringer

3 Ein weiterer Diskussionspunkt ist, ob die geplante Tilgung von Eintragungen rechtskräftiger inländischer Verurteilungen aus dem Bundeszentral- und Erziehungsregister zu einer Entlastung oder einer Mehrbelastung der Behörden führen wird. Hier geht es um Delikte, die künftig straffrei werden sollen.

bestraft und der Konsum durch Jugendliche sei zwar verboten, werde aber nicht sanktioniert. Das CanG sieht zwar in § 7 eine Frühintervention durch Jugendhilfe und Jugendamt vor, dies wird jedoch von Kritikern als nicht ausreichend erachtet. Zudem ist für Kinder und Jugendliche, die gegen das Umgangsverbot mit Cannabis verstoßen, die Teilnahme an Frühinterventionsprogrammen nicht verpflichtend.

Insgesamt lassen sich die Befürchtungen der Kritiker in drei Punkten zusammenfassen: *Erstens* befürchtet man mehr statt weniger Schwarzhandel, *zweitens* sieht man eher einen Mehraufwand der Strafverfolgungsorgane und *drittens* befürchtet man einen Anstieg des Konsums, auch unter Jugendlichen, mit negativen gesundheitlichen Folgen.

Cannabisökonomik

Die Nachfrage nach Drogen allgemein und Cannabis im Besonderen hängt – neben individuellen Präferenzen und Einkommen – ab vom Preis pro Mengeneinheit (z. B. 1 g), der Qualität (Reinheit und Potenz) und den Substitutionsgütern sowie deren Preise. Darüber hinaus beeinflusst auch die Marktform Preis und Qualität einer Droge. Insbesondere bei illegalen Drogen herrscht am Markt vermutlich weniger Wettbewerb als bei legalen Drogen (Prinz, 1994; 1997). Import und Vertrieb illegaler Drogen sind oft in Händen von Banden (Prinz und Ehrmann, 2012). Mittels geringerer Qualität (Streckung der Droge und Kontamination mit anderen, oft gesundheitsschädlichen Stoffen) und einer der Illegalität geschuldeten Risikoprämie ist zu erwarten, dass die Preise illegaler Drogen höher als die Preise auf legalen Wettbewerbsmärkten sind und die Drogequalität niedriger. Die Legalisierung einer bisher illegalen Droge wie Cannabis ist daher dazu geeignet, die Marktverhältnisse mehr oder weniger stark zu verändern. Hypothetisch sind folgende Änderungen zu erwarten:

- Der Preis für eine Einheit Cannabis wird qualitätsadjustiert sinken.
- Die nachgefragte und umgesetzte qualitätsadjustierte Menge an Cannabis wird steigen. Hierbei spielt die Eigenpreiselastizität der Cannabishandelsnachfrage die empirisch entscheidende Rolle.
- Die Nachfrage nach anderen legalen Drogen, insbesondere Alkohol und Nikotinprodukte, wird sinken, sofern diese Produkte legale Substitute für Cannabis waren. (Es ist allerdings auch nicht vollkommen auszuschließen, dass Cannabis, Alkohol und Tabak Komplemente sind.) Dies wird empirisch anhand der Kreuzpreiselastizitäten zwischen Cannabis und Alkohol bzw. Tabak gemessen.

Da eine vollständige Freigabe des Cannabisangebots- und -konsums aller Voraussicht nach einherginge mit einem

unkontrollierbaren Anstieg des Cannabiskonsums, vermutlich auch bei vulnerablen Gruppen und insbesondere bei Jugendlichen, ist sie im CanG auch nicht vorgesehen. Die Marktdynamik einer vollständigen Freigabe würde voraussichtlich zu Produktdifferenzierung und Marketingaktivitäten zur Ausdehnung des Konsums führen. Alkohol- und Tabakprodukte sind abschreckende Beispiele dafür.

In der jüngeren Vergangenheit haben sich am Markt für Cannabisprodukte bereits Veränderungen gezeigt (vgl. im folgenden EMCDDA, 2023, Tabelle 10). Von 2011 bis 2021 ist der Preis für Cannabisharz nur um 3 % gestiegen, während er für pflanzliches Cannabis um 6 % gesunken ist. Die Potenz von Cannabisharz hat sich fast verdreifacht, für pflanzliches Cannabis ist sie auf das rund eineinhalbfache gestiegen. Der Einzelhandelspreis für Cannabisharz lag etwa bei 6 bis 10 Euro/g und für pflanzliches Cannabis bei 8 bis 12 Euro/g (EMCDDA, 2023, Tabelle 9).⁴

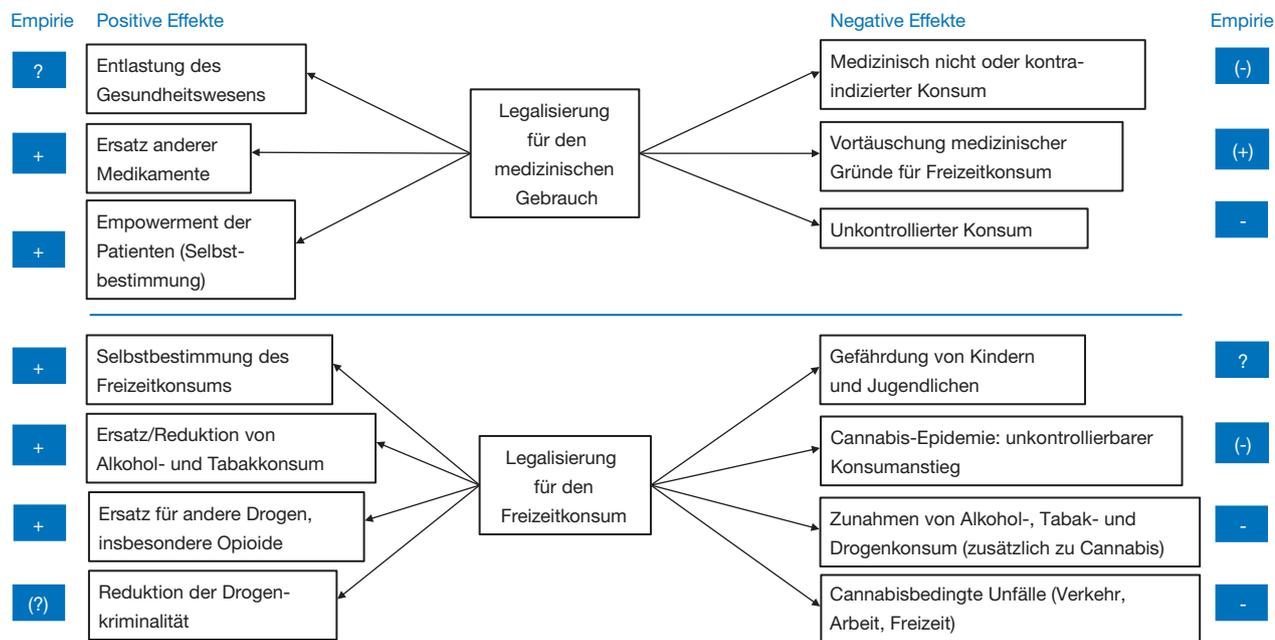
Es ist kaum möglich, die in den obigen Hypothesen dargelegten Zusammenhänge im Vorhinein quantitativ für Deutschland zu bestimmen. Daher werden dazu empirische Studien aus anderen Ländern, die bereits Erfahrungen mit der Cannabislegalisierung gemacht haben, verwendet. Solche Studien liegen insbesondere für Kanada (McLellan und Ware, 2016; Transform Drug Policy Foundation, 2019; Gibbs et al., 2021; Fischer, Jutras-Aswad und Hall, 2023) und die USA vor.⁵

Die empirischen Ergebnisse können danach unterteilt werden, ob Cannabis für medizinische Verwendung legalisiert wurde oder für den Freizeitkonsum. Das liegt daran, dass in einzelnen US-Staaten zunächst nur der medizinische Gebrauch legalisiert wurde. Schon dabei gab es im Vorfeld Befürchtungen, dass der medizinische Bedarf und die entsprechenden Verwendungen nur vorgetäuscht wurden, um in den Genuss von Cannabis zu gelangen (Anderson und Rees, 2023, 100). Der obere Teil von Abbildung 4 fasst die empirischen Ergebnisse hierzu zusammen. Auf der linken Seite werden die hypothetisch vermuteten positiven Effekte aufgeführt, auf der rechten die negativen. Am Rand der beiden Seiten werden die von Anderson und Rees (2023), Fastenmeier und Söllner (2023) sowie Zvonarev et al. (2019) destillierten empirischen Ergebnisse kompiliert. Der untere Teil von Abbildung 4 fasst die empirischen Ergebnisse zu den Hypothesen der Effekte der Cannabislegalisierung für den Freizeitkonsum auf dieselbe Weise zusammen.

⁴ Die angegebenen Preise sind die Einzelhandelswerte für 25 % und 75 % der Preisspannen.

⁵ Für eine aktuelle und umfassende Literaturübersicht und -analyse, deren Ergebnisse im Folgenden verwendet werden, siehe Anderson und Rees, 2023; Hoch et al., 2018; Zvonarev et al., 2019; Fastenmeier und Söllner, 2023.

Abbildung 4
Tendenzen der empirischen Ergebnisse zu positiven und negativen Effekten einer Cannabislegalisierung



Ein Pluszeichen „+“ bedeutet, dass der entsprechende Effekt gefunden wurde, ein Minuszeichen „-“, dass kein Effekt vorgefunden wurde. Ein Fragezeichen „?“ sagt, dass es kein empirisch konklusives Ergebnis für den entsprechenden Effekt gab. Eine Klammer (...) um das entsprechende Zeichen bedeutet, dass die entsprechende Empirie den Effekt nur schwach bestätigt oder der Effekt verworfen wird. Ein eingeklammertes Fragezeichen deutet an, dass das empirische Ergebnis nur schwach inkonklusiv war, also eine schwache Tendenz zu Plus oder Minus hatte, ohne dass diese aber für eine Konklusion ausreicht.

Quelle: eigene Kompilierung und Zusammenfassung der Ergebnisse in Anderson und Rees (2023), Fastenmeier und Söllner (2023) sowie Zvonarev et al. (2019).

Bei medizinischer Cannabislegalisierung konnten zwei der drei hypothetischen positiven Effekte bestätigt werden. So wurde damit die Selbstbestimmung der Patienten gestärkt und der Einsatz anderer Medikamente (darunter auch Opioide) gesenkt. Für eine Entlastung des Gesundheitswesens gab es keine konklusiven empirischen Ergebnisse. Auf der negativen Seite konnten zwar weder ein unkontrollierter Cannabiskonsum noch (allerdings mit geringerer Evidenz) medizinisch kontraindizierter Konsum festgestellt werden, aber dennoch wurde (mit geringerer Evidenz) Freizeitkonsum mit vorgetäuschten medizinischen Gründen gefunden.

Auch bei der Cannabislegalisierung für den Freizeitkonsum (der allerdings reguliert erfolgte und keineswegs völlig frei war) wurden drei von vier positiven Effekten bestätigt. Die Selbstbestimmtheit des Freizeitkonsums nahm zu und neben dem Rückgang des Konsums anderer Drogen kam es auch zu geringerem Alkohol- und Tabakkonsum. Lediglich hinsichtlich der Reduktion von Drogenkriminalität gab es keine hinreichende Evidenz. Dafür spricht die kanadische Erfahrung, dass neben dem legalisierten Markt auch weiterhin ein illegaler Markt weiterbestehen kann (Gibbs et al., 2021, 10). Tendenziell aber scheint es, dass die Zahl der Verhaftungen im Zusammenhang mit Marihuana nach der Legalisierung rückläufig ist (Zvonarev et al., 2019, 10 ff.).

Auf der negativen Seite fanden drei von vier hypothetisch möglichen negativen Effekten keine empirische Bestätigung. In Übereinstimmung mit den Ergebnissen hinsichtlich der positiven Seite kam es weder zu einem Anstieg des Konsums anderer illegaler Drogen noch zu einer Zunahme des Alkohol- und Tabakkonsums. Des Weiteren gab es keine empirische Evidenz für eine Zunahme cannabisinduzierter Verkehrs-, Arbeits- und Freizeitunfälle. Obwohl der Cannabiskonsum infolge der Legalisierung des Freizeitkonsums angestiegen ist, kann nicht von einer unkontrollierbaren Cannabis-Epidemie gesprochen werden. Lediglich hinsichtlich der Gefährdung von Kindern und Jugendlichen liegt keine (wenn überhaupt) konklusive Evidenz vor; es gibt allerdings Hinweise darauf, dass der Konsum bei Jugendlichen stabil bleibt, bei den jüngeren sogar sinkt, vermutlich, weil es nach der Legalisierung schwieriger wird, an illegales Marihuana zu kommen (Zvonarev et al., 2019, 8 ff.). Bei einem gewichtigen negativen Effekt einer Legalisierung des Cannabiskonsums ist die empirische Lage damit leider unklar. Einschränkend muss man zu den Ergebnissen der Studien anmerken, dass in den meisten Fällen die Legalisierung des Cannabiskonsums erst wenige Jahre zurückliegt. Entsprechende Langzeitwirkungen einer Legalisierung gilt es, in begleitenden Studien zu untersuchen.

Offene Fragen

Die erste und wichtigste Frage lautet, ob die empirischen Ergebnisse, vor allem aus Kanada und den USA, auf Deutschland übertragbar sind. Die Antwort darauf lautet vermutlich, dass sie es tatsächlich sind. Der Grund dafür ist in erster Linie, dass die dort vorgenommene Legalisierung des Freizeitkonsums von Cannabis regulatorisch nahe bei den deutschen Regelungen liegt. Auch die Methodik der Studien, die insbesondere von Anderson und Rees (2023) für das renommierte *Journal of Economic Literature* ausgewählt, detailliert dargestellt und analysiert wurden, sind sorgfältig nach den angewandten Designs und den Auswertungsmethoden selektiert worden.

Damit stellt sich die für die Implementation der regulierten Freigabe von Cannabis entscheidende Frage: Welche Detailregelungen sind wichtig dafür, dass es insbesondere nicht zu den befürchteten negativen Effekten kommt? Dafür können folgende Punkte genannt werden:

- Cannabis sollte nicht, wie Alkohol und Tabak, kommerzialisiert werden; es sollten also keine Werbung und andere verkaufsfördernden Tätigkeiten zugelassen werden.
- Genossenschaftliche Regelungen bieten eine gute Möglichkeit, einen kontrollierten Konsum mit staatlicher Konzessionierung und transparenter Produktqualität zu ermöglichen, allerdings unter der Voraussetzung einer aktiven Kontrolle, dass die Regulierungen auch eingehalten werden.
- Illegale Drogenmärkte, auch bei Cannabis, müssen weiter bekämpft werden.
- Angesichts der nach wie vor unklaren empirischen Ergebnisse vieler Studien sind begleitende wissenschaftliche Evaluierungen nötig, auch um frühzeitig Regelungslücken und -defizite sowie Langzeitfolgen zu erkennen.

Über den Umgang mit Drogen wurde schon immer gestritten – und es wird wohl weiter darüber gestritten werden, auch nach Einführung des Gesetzes. Wie praxistauglich es tatsächlich ist und ob die Befürchtungen der Kritiker oder die Erwartungen der Befürworter sich bewahrheiten, wird sich erst in einigen Jahren zeigen. Angesichts der Bilanz der bisherigen Politik ist es diesen Versuch wert.

Literatur

- Anderson, D. M. und D. I. Rees (2023), The public health effects of legalizing marijuana, *Journal of Economic Literature*, 61(1), 86-143.
- BKA – Bundeskriminalamt (2022), Rauschgiftkriminalität. Bundeslagebild 2021, <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Rauschgiftkriminalitaet/2021RauschgiftBundeslagebild.pdf> (25. Oktober 2023).

- BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2023a), Alkohol, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/a/alkohol> (31. Oktober 2023).
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2023b), Rauchen, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/r/rauchen> (31. Oktober 2023).
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2023c), So sollen Jugendliche vor Cannabis-Konsum geschützt werden. Fragen und Antworten zum Cannabis-Gesetz (Entwurf), <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/cannabis/faq-cannabisgesetz-entwurf> (23. Oktober 2023).
- Bundesrat (2023), Stellungnahme des Bundesrates Entwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG), Drucksache 367/23 (Beschluss) 29.09.23, [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0301-0400/367-23\(B\).pdf](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0301-0400/367-23(B).pdf) (24. Oktober 2023).
- Deutscher Richterbund (2023), Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG), https://www.drj.de/fileadmin/DRB/pdf/Stellungnahmen/2023/DRB_230724_Stn_Nr_18_Cannabisgesetz_01.pdf (23. Oktober 2023).
- Drogenbeauftragte (2023), Internationale Drogenpolitik, <https://www.bundesdrogenbeauftragter.de/themen/internationales/drogenpolitik-der-vereinten-nationen/> (1. November 2023).
- Erlei, M. (1995), *Mit dem Markt gegen Drogen? Lösungsansätze für das Drogenproblem aus ökonomischer Sicht*, Schäffer-Poeschel.
- EMCDDA – Europäische Beratungsstelle für Drogen und Drogensucht (2022), Europäische Drogenbericht. Trends und Entwicklungen, https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/14644/2022.2419_DE_02_wm.pdf (30. Oktober 2023).
- EMCDDA – Europäische Beratungsstelle für Drogen und Drogensucht (2023), European Drug Report 2023, Chapter Cannabis, <https://www.emcdda.europa.eu/publications/european-drug-report/2023/> (31. Oktober 2023).
- Fastenmeier, W. und M. Söllner (2023), Die Legalisierung von Cannabis in verschiedenen Ländern – empirisches Lagebild zu den Auswirkungen auf Risikokennwerte der Verkehrssicherheit, des Gesundheitswesens und der Marktdynamik, Institut mensch-verkehr-umwelt.
- Fischer, B., D. Jutras-Aswad und W. Hall (2023), Outcomes associated with nonmedical cannabis legalization in Canada: Taking stock at the 5-year mark, *CMAJ (Canadian Medical Association Journal)*, 10. Oktober, 195(39), E1351-1353, DOI: 10.1503/cmaj.230808.
- Frey, B. S. (1997), Drugs, economics and policy, *Economic Policy*, 12(25), 388-398.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung (2023), Entwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG), https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/C/Cannabis/Gesetzentwurf_Cannabis_Kabinett.pdf (23. Oktober 2023).
- Gibbs, B., T. Reed und S. Wride (2021), Cannabis Legalisation – Canada's Experience, A research report by Public First.
- Haucap, J. und L. Knoke (2022), Warum und wie die Liberalisierung des Cannabismarktes in Deutschland erfolgen sollte, *Wirtschaftsdienst*, 102(1), 32-39, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/1/beitrag/warum-und-wie-die-liberalisierung-des-cannabismarktes-in-deutschland-erfolgen-sollte.html> (22. Dezember 2023).
- Haucap, J. und L. Knoke (2021), Fiskalische Auswirkungen einer Cannabislegalisierung in Deutschland: ein update, Düsseldorf Institute for Competition Economics, https://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Bilder/Nachrichten_und_Meldungen/Fiskalische_Effekte_Cannabislegalisierung_final.pdf (27. November 2023).
- Hartwig, K. H. und I. Pies (1995), *Rationale Drogenpolitik in der Demokratie*, Mohr (Siebeck).
- Hoch, E., C. Friemel und M. Schneider (2018), *Cannabis: Potential und Risiko. Eine wissenschaftliche Untersuchung*, Springer.
- ifo Institut (2023), Eine Halbzeitbilanz – So bewerten Ökonomen und Ökonomen die Wirtschaftspolitik der Ampel-Koalition, Ökonomenpanel von ifo und FAZ vom 5. Oktober, <https://www.ifo.de/fakten/2023-10-05/halbzeitbilanz-wirtschaftspolitik-ampel-koalition> (23. Januar 2024).
- Knauß, I. und E. Ehrhardt (1993), Freigabe von Drogen: Pro und Contra. Literaturanalyse, Bundeskriminalamt Wiesbaden.

- McLellan, A. und M. A. Ware (2016), A Framework for Legalization and Regulation of Cannabis in Canada, Health Canada: Ottawa.
- Prinz, A. (1994), Rauschgift aus dem Supermarkt? Eine ökonomische Analyse der Drogenpolitik, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 114, 547-571.
- Prinz, A. (1997), Do European drug policies matter?, *Economic Policy*, 12(25), 371-385.
- Prinz, A. und T. Ehrmann (2019), Gang wars, gang employment and drug prices, *Journal of Bioeconomics*, 21, 37-46.
- Rauschert, C. et al. (2023a), Kurzbericht Epidemiologischer Suchtsurvey 2021. Tabellenband: (problematischer) Konsum illegaler Drogen und multiple Drogenerfahrung nach Geschlecht und Alter im Jahr 2021, IFT Institut für Therapieforschung, https://www.esa-survey.de/fileadmin/user_upload/Literatur/Berichte/ESA_2021_Tabellen_illegale_Drogen.pdf (05. Februar 2024).
- Rauschert, C. et al. (2023b), Kurzbericht Epidemiologischer Suchtsurvey 2021. Tabellenband: Trends der Prävalenz des (problematischen) Konsums illegaler Drogen nach Geschlecht und Alter 1990-2021, IFT Institut für Therapieforschung, https://www.esa-survey.de/fileadmin/user_upload/Literatur/Berichte/ESA_2021_Trends_Drogen.pdf (05. Februar 2024).
- Statista (2023a), Anzahl der Drogentoten nach ausgewählten Todesursachen in Deutschland in den Jahren 2020 bis 2022.
- Statista (2023b), Tabakkonsum unter 12- bis 17-Jährigen Jugendlichen in Deutschland nach Geschlecht im Jahr 2021.
- Statista (2023c), Tabakkonsum unter 18- bis 25-Jährigen in Deutschland nach Geschlecht im Jahr 2021.
- Statista (2023d), Entwicklung des Alkoholkonsums von Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 2021.
- Transform Drug Policy Foundation (2019), Cannabis legalization in Canada – one year on, <https://transformdrugs.org/assets/files/PDFs/canada-one-year-on-briefing-2019.pdf> (3. November 2023).
- Zvonarev, V., T. A. Fatuki und P. Tregubenko (2019), The public health concerns of marijuana legalizations: An overview of current trends, *Cureus*, 11(9), e5806, DOI: 10.7759/cureus.5806.

Title: *The Legalisation of Cannabis in Germany: The Right Path or a Step Towards Drug Disaster?*

Abstract: *The federal government has presented a draft law to legalise the controlled use of cannabis, known as the Cannabis Act (CanG). What does this law regulate and how is it expected to affect cannabis use? Is there empirical evidence to support the expectations? What will determine whether the objectives of the law can be achieved or not? This article describes the main provisions of the Cannabis Act and the criticism of it and also examines the possible consequences of this law with a view to the empirical literature.*