

Ökonomische Analyse des Schweizer Cannabismarktes

Sheron BAUMANN*

Zusammenfassung

Die Schweizer Konsumprävalenzen von Cannabis nehmen trotz einer landesweiten Prohibition von Cannabisdrogen und der damit einhergehenden Repression einen Spitzenplatz im internationalen Vergleich ein. Diese Tatsache kann ökonomisch unterschiedlich erklärt werden: Entweder ziehen die Cannabiskonsumanten hierzulande einen besonders grossen Nutzen aus dem Konsum ihrer Droge oder das Repressionssystem in der Schweiz funktioniert zu wenig gut, um die Ziele der aktuellen Drogenpolitik zu unterstützen. Nach dem Scheitern der Revision des Betäubungsmittelgesetzes im Jahr 2004 möchte eine Volksinitiative die Gesetzgebung bezüglich Cannabisdrogen ändern, um einen Konsum in Eigenverantwortung zu ermöglichen und die Kriminalisierung von Kiffenden zu stoppen. Gemäss verschiedenen Studien muss angenommen werden, dass es in der Schweiz über eine halbe Million aktueller Cannabiskonsumanten gibt. Dies obwohl eine Analyse der offiziellen Repressionszahlen zeigt, dass vor allem Konsumenten im Visier der Repression stehen, was von einem unverhältnismässig hohen Ressourceneinsatz zur Verhinderung bzw. Verminderung der sozialen Kosten des Cannabiskonsums begleitet wird. Den Repressionskosten von schätzungsweise 560 Mio. bis einer Milliarde Schweizer Franken stehen soziale Kosten von knapp 200 Mio. Schweizer Franken gegenüber, was Fragen bezüglich der Effektivität und Effizienz der heutigen Gesetzgebung aus dem Jahre 1951 aufwirft. Im vorliegenden Artikel werden die wichtigsten Ergebnisse einer Lizentiatsarbeit über die Verhältnisse im Schweizer Cannabismarkt zusammengefasst dargestellt.

Der Cannabiskonsum stellt in der Schweiz ein weit verbreitetes Phänomen dar und seine gesundheitsschädigende Wirkung stellt wohl den Hauptgrund dar, weshalb viele die Prohibition von Cannabisdrogen aufrechterhalten möchten. Nach dem Scheitern der Betäubungsmittelrevision, welche im Jahr 2004 unter anderem den Hanfkonsument legalisieren sollte, wurde vor zwei Jahren von einem überparteilichen Abstimmungskomitee die Volksinitiative «Für eine vernünftige Hanfpolitik mit wirksamem Jugendschutz» eingereicht. Durch die Initiative sollen Konsum, Besitz und Erwerb von Cannabis für Erwachsene und der Anbau für den Eigenbedarf legalisiert werden. Bei einer Annahme der Initiative bliebe es im Weiteren dem Bund überlassen, Regelungen bezüglich Anbau und Handel zu erlassen (siehe dazu die Internetseite des Initiativkomitee).

* lic. rer. oec., Universität Bern

tees www.projugenschutz.ch/homed.php). Mittlerweile haben der Bundesrat Ende 2006, der Nationalrat im Dezember 2007 und der Ständerat im März dieses Jahres die Initiative ohne Gegenvorschlag abgelehnt. Die ständerätliche Gesundheitskommission wollte den Initianten mit einem Gegenvorschlag, der nur Konsum und Eigenanbau erlauben wollte, entgegenkommen, was jedoch mit einem Unterschied von zwei Stimmen in der kleinen Kammer abgelehnt wurde. Die Initiative wird in absehbarer Zeit vor das Volk gebracht und bis dahin noch einige Debatten auslösen.

Wertvolle wertfreie Betrachtung

Drogen und ihr Konsum werden oft nur normativ betrachtet, woraus ebenfalls wertbestimmte Empfehlungen für die Politik und das durch sie beeinflusste tägliche Leben der Individuen resultieren. Bei einer ökonomischen Betrachtung mit Blick auf eine gesellschaftliche Gesamtwohlfahrt muss auf eine normative Bewertung des Cannabiskonsums weitgehend verzichtet werden, da ein individuell nutzbringendes Verhalten als rational und nicht unerwünscht bewertet wird, solange der Gesellschaft keine externen Kosten aufgebürdet werden. Im vorliegenden Artikel wird nach einem kurzen Blick auf die Entwicklung der rechtlichen Marktbedingungen der Cannabismarkt in der Schweiz dargestellt und das bestehende System unter Berücksichtigung theoretischer Überlegungen zum Gesetzesvollzug auf seine Effizienz hin überprüft.

Aus ökonomischer und wirtschaftspolitischer Sicht begünstigt das heutige Betäubungsmittelgesetz (BetMG) aus dem Jahr 1951 einen Schwarzmarkt und bringt starke Einschränkungen von Grundrechten wie Wirtschaftsfreiheit, Rechtsgleichheit, Recht auf medizinische Pflege und anderen mit sich. Eine solche Beschneidung von Grundrechten ist laut Artikel 36 der Bundesverfassung nur durch ein begründetes öffentliches Interesse oder zum Schutz von Grundrechten Dritter möglich. Die dem Artikel zugrunde liegende Lizentiatsarbeit sollte zeigen, ob ein öffentliches Interesse im ökonomischen Sinn besteht, den Cannabismarkt weiterhin einer Prohibition zu unterwerfen, bzw. ob die heutige, stärkste Form der Regulierung und die damit verbundenen Einschränkungen von Grundrechten und Kosten des Gesetzesvollzugs unter ökonomischen Gesichtspunkten gerechtfertigt sind. Die Arbeit wird vom Autor gerne zur Verfügung gestellt.

Zu wenig Forschung

Ökonomische Studien zur realen Marktsituation der Cannabisdrogen, welche durch die rechtliche Lage und das Verhalten von Angebot und Nachfrage entsteht, gibt es nur wenige. Erwähnenswert sind eine niederländische Studie von Jansen (2002), die Berichte des National Bureau of Economic Research in den U.S.A. oder der Bericht von Miron (2001) zu den budgetären Konsequenzen der Marihuana-Prohibition in den U.S.A., welcher von renommierten Ökonomen wie Milton Friedman und Vernon Smith in einem offenen Brief an den Präsidenten der Vereinigten Staaten unterstützt wird. Zwei aktuelle Berichte für die Schweiz zeigen das derzeitige Ausmass des Cannabiskonsums (Müller et al. 2004, Dubios Arber et al. 2005) und zwei Studien beleuchten die Geschäftstätigkeit von so genannten «Hanfläden», also offenen Anbietern von Cannabis, im Jahr 2004 (Isenring, Killias 2004a/b).

Wie eine frühere Studie von Müller et al. (2001) zeigt und in Tabelle 1 dargestellt wird, stiftet der Drogen- bzw. Cannabisgebrauch einen Nutzen beim Konsumenten.

Tabelle 1

Der wahrgenommene Gebrauchswert von Cannabis bei den 15- bis 24-Jährigen nach Erfahrungen mit Haschisch und Marihuana. (Prozentanteile der zustimmenden Antworten) (Müller et al. 2001: 16)

Gebrauchswert Cannabis ist ein...	Konsumerfahrungen		
	keine	nicht aktuell	Aktuell
n	263	125	134
Rauschmittel	78.8	88.0	78.4
Mittel für neue Gefühle	71.6	68.0	69.7
Mittel gegen Alltagsstress	54.4	60.8	73.1
Mittel zum Protest	43.2	40.8	25.4
Heilmittel	33.1	47.6	65.4
Mittel zum Freizeitvergnügen	21.2	35.7	64.2

Trotz des wahrgenommenen Nutzens bedeutet dies nicht, dass Drogenkonsumenten durchwegs glücklich sind. Es ist sogar anzunehmen, dass viele Personen eine Sucht entwickeln, weil sie unglücklich sind, jedoch wären sie möglicherweise noch unglücklicher, wenn sie vom Konsum dieser Güter abgehalten würden (vgl. Becker, Murphy 1988: 691). Dem Nutzen stehen Kosten gegenüber (z. B. gesundheitliche Probleme), welche vom Individuum mehr oder weniger stark wahrgenommen werden und in seine individuelle Beurteilung einfließen. Daraus ergibt sich ein Verhalten, in dessen Gestaltung das Individuum möglichst frei sein sollte.

Rechtliche Marktbedingungen

Keine Prohibition bis 1951

Um den Zweck gesetzlicher Regelungen zu verstehen, ist es nützlich, ihre Entstehungsgeschichte zu analysieren. Konkret interessiert im Fall der Cannabisregulierung, welche gesellschaftlich unerwünschten Probleme zu einem Verbot der Cannabisdrogen geführt haben.

Um 1800 waren Opium und Alkohol so gut wie die einzigen Drogen, mit denen der Westen vertraut war. 100 Jahre später hatte die Gruppe von Substanzen, welche die moderne Kategorie von illegalen Drogen bildet (Opiate, Cannabis, Kokain, Aufputschmittel und Psychedelika), Zugang zur Konsumkultur gefunden, die von wissenschaftlichen Entdeckungen und zunehmendem globalen Handel angetrieben wurde (vgl. Jay 2002: 1). Für die heute diskutierten Politiken, wie gesetzliche Kontrolle und Regulierung, medizinische

Überwachung und gesetzliche Verbote wurde zwar schon damals ein Weg gebahnt, Drogen waren aber lange Zeit nicht verboten und so war z. B. Cannabis im 19. Jahrhundert durchwegs frei erhältlich, sein Gebrauch blieb jedoch aus verschiedenen Gründen ziemlich klein (vgl. Jay 2002: 1).

Zu einer Verschärfung der Haltung gegenüber Drogen führten zwei Strömungen gegen Beginn des 20. Jahrhunderts. Einerseits wuchs der pharmazeutisch/medizinische Wirtschaftssektor, andererseits entstanden mit den sich abzeichnenden multikulturellen Gesellschaften Sorgen um das Wohlergehen der weissen Rasse. Allen voran begannen sendungsbewusste Puritaner in den U.S.A., Drogenkonsum mit bestimmten sozialen, religiösen und rassischen Klassen in Verbindung zu bringen, beispielsweise den Marihuanakonsum mit den mexikanischen Einwanderern. Andere psychoaktive und supertoxische Drogen, wie z. B. Barbiturate, wurden nicht mit marginalisierten oder einwandernden sozialen Gruppen in Verbindung gebracht und wurden von den moralischen Reformern übersehen (vgl. Escohotado 1999: 75).

Einführung der internationalen und nationalen Cannabisprohibition

In der Schweiz entstand das erste Betäubungsmittelgesetz 1924 und enthielt damals noch keine Bestimmungen zu Cannabis. Der Beginn der Schweizer Drogenpolitik fand bereits 1912 mit der Ratifizierung des Haager Übereinkommens statt (vgl. BfG 2000: 8). Dieses (Abkommen) sollte Drogen ohne medizinische Anwendung (v. a. Opium, Morphinum und Kokain) regulieren, enthielt jedoch keine Bestimmungen zu Cannabis. 1925 erweiterten die Unterzeichner des Abkommens von Den Haag auf italienischen Druck hin die Kontrollmechanismen auch auf Hanf (vgl. Escohotado 1999: 89f). Somit waren indirekt Cannabisdrogen auch in der Schweiz nur noch für medizinische und wissenschaftliche Zwecke erlaubt. Das direkte Verbot (auch für medizinische Zwecke) folgte 1951 mit dem bis heute gültigen Betäubungsmittelgesetz. Es bekräftigte die internationalen Abkommen (vgl. BfG 2000: 8), welche unter der Führung der Vereinten Nationen 1961 in einem (kündbaren) Einheitsübereinkommen zusammengefasst wurden. Für die Schweiz lässt sich sagen, dass die Cannabisprohibition nicht eine Reaktion auf ein weit verbreitetes oder dringendes Problem war, sondern eher durch das Völkerrecht den Weg in ein Bundesgesetz gefunden hat.

Die aktuelle Cannabisnachfrage in der Schweiz

Cannabis – die am weitesten verbreitete illegale Droge

Die bestehende Marktsituation ist wegen der rechtlichen Stellung von Cannabis relativ schwer zu überblicken. Insbesondere ist es schwierig, verlässliche Angaben über Preise, Verkaufskonditionen und Qualitäten zu finden. Obwohl sich der Schwarzmarkt innerhalb weniger Jahre in einen Graumarkt verwandelte und die Produktion und der Markt sich bis Mitte 2003 stark entwickelten (vgl. Müller et al. 2004: 40), ist er heute wieder völlig im Untergrund und es gibt keine offenen Anbieter mehr, die die nach wie vor grosse Nachfrage

nach Cannabisprodukten decken. Die Anzahl der Cannabiskonsumierenden und das Ausmass ihres Konsums ist in der Schweiz relativ gut erforscht, im Gegensatz dazu bleiben andere nachfragerrelevante Bereiche, wie Nachfrageelastizitäten oder individuelle durchschnittliche Ausgaben, im Dunkeln. Tabelle 2 gibt Auskunft über die verschiedenen erhobenen Prävalenzwerte. Trotz verschiedenen Stichproben kann festgestellt werden, dass parallel zum aktuellen Konsum auch die Lebenszeitprävalenz in den 1990er Jahren stark zugenommen hat, was die Vermutung zulässt, dass es nicht nur der Probierkonsum ist, der die Nachfrage nach Cannabis steuert (vgl. Dubois Arber et al. 2005: 3). Die absolute Anzahl von Cannabiskonsumenten kann nur annäherungsweise berechnet werden. Im Jahr 2002 lebten ca. 4,58 Millionen Personen im Alter von 15 bis 59 Jahren in der Schweiz (vgl. BfS 2005: 5).

Tabelle 2

Aktueller Cannabiskonsum (in % der Befragten).

Studie	Bevölkerungsgruppe	Konsum	Befragungsjahr							Veränderung	Quelle
			1992	1997	1998	2000	2002	2003	2004		
ESPAD	13-jährige Schüler/innen	in den vergangenen 30 Tagen	-	-	-	-	-	10.2	-	-	Gmel et al. 2004 (SFA)
	16-jährige Schüler/innen		-	-	-	-	-	25.1	-	-	
HBSC	15-jährige Schüler	in den letzten 12 Monaten	-	-	30.7	-	37.7	-	-	+7.0%	Schmid et al. 2003
	15-jährige Schülerinnen		-	-	22.7	-	33.3	-	-	+10.6%	
SMASH	16- bis 20-jährige Männer	in den vergangenen 30 Tagen	-	-	-	-	41.6	-	-	-	Narring et al. 2003
	16- bis 20-jährige Frauen		-	-	-	-	27.9	-	-	-	
Cannabis-monitor	13- bis 29-jährige Männer und Frauen	innerhalb der letzten 6 Monate	-	-	-	-	-	-	13.3	-	Dubois Arber et al. 2005
SGB	15- bis 39-jährige Männer und Frauen	in der letzten 12 Monaten	5.1	7.0	-	-	7.3	-	-	92-97: +1.9% 97-02: +0.3%	SFA 2004
SFA 2000	15- bis 59-jährige Männer und Frauen	«immer noch»	-	-	-	14.1	-	-	-	-	Müller, Fahrenkrug et al. 2001

Bei einer aktuellen Prävalenz von 14 % (vgl. Müller, Fahrenkrug et al. 2001: 5) in dieser Altersgruppe muss mit ca. 641'000 Konsumenten gerechnet wer-

den. Dazu kommen aus der 174'000 Personen starken Bevölkerungsgruppe 13- bis 14-Jähriger (vgl. BfS 2005: 5) mit ca. 15 % Prävalenz noch einmal 26'100 Konsumenten dazu. Über den aktuellen Konsum in der Alterklasse 59+ ist nichts bekannt, er dürfte jedoch eher gering sein und wird hier nicht miteinbezogen. Die Annahme von ungefähr 670'000 aktuell Konsumierenden über alle Altersklassen verteilt, scheint plausibel und nicht unterschätzt.

Erschwinglichkeit trotz Prohibition

Über die Ausgaben für Cannabisdrogen ist wenig bekannt. Das Ausgabenmuster kann angesichts der Heterogenität der Konsumenten kaum einheitlich sein. Aus einer nicht repräsentativen Umfrage des Vereins Legalize it! unter 70 selbst gemeldeten Angaben zu Ausgaben für Cannabis resultierten durchschnittliche monatliche Ausgaben von Fr. 181.90. Die Ausgabenhöhe dürfte jedoch für den durchschnittlichen Cannabisbenutzer überschätzt sein, da diese Angaben aus dem «harten Kern» von Konsumierenden stammen. Geht man nämlich von Durchschnittspreisen für ein Gramm Marihuana oder Haschisch von Fr. 10.50 bzw. Fr 13.25 (vgl. Isenring, Killias 2004: 7) und einer typischen Konsumeinheit von maximal 0,5 g bei Marihuana oder 0,25 g bei Haschisch aus, ergeben sich Ausgaben von Fr. 181.90 pro Monat mehr als 34 bzw. knapp 54 Konsumeinheiten, was einen täglichen Konsum impliziert. Nur ein bis zwei Prozent der über 15-Jährigen kiffen jedoch täglich (vgl. Müller et al. 2004: 30).

Die Oberzolldirektion dokumentiert den Cannabiskonsum

Ein Ansatz zur Schätzung des Konsums geht vom Verbrauch von Zigarettenpapier aus. Die typische Konsumeinheit von Cannabis, der «Joint», benötigt mindestens ein Zigarettenpapier, für welches es keine einheimische Produktion gibt. In der Schweiz wurden 2005 offiziell 9'297'000 verkaufsfertige Packungen in drei verschiedenen Kategorien importiert (vgl. OZD 2006). Von den rund sechs Millionen importierten Packungen, welche je mit Fr. 0.75 besteuert (vgl. OZD 2006) und üblicherweise als «King Size» bezeichnet werden, dürften etwa 85% als Jointbestandteil enden. Diese Schätzung wird von Zigarettenpapier-Importeuren bestätigt. Unabhängig vom Produzenten beinhaltet eine King-Size-Packung typischerweise 32 oder 33 einzelne Zigarettenpapiere. Aus den sechs Millionen King-Size-Packungen lassen sich also ca. 192'000'000 Joints herstellen. Hinzu kommen aus den 2,9 Mio. mit Fr. 1.50 besteuerten Packungen (vgl. OZD 2006) schätzungsweise weitere 58 Mio. Joints hinzu, welche wie folgt berechnet wurden: 50% aller Packungen werden zum Cannabiskonsum benutzt. Hierbei handelt es sich um Rollen, welche je mindestens 40 Joints ergeben. Schliesslich benutzen vor allem ältere Cannabiskonsumenten oft kurze Zigarettenpapiere, von denen 2005 360'000 verkaufsfertige Packungen à 200 Blättchen importiert wurden (vgl. OZD 2006). Schätzungsweise 15 % dieser letzten Kategorie werden für den Cannabiskonsum verwendet, was zu weiteren 10,8 Millionen Joints führt. Zusammen ergeben sich so cirka 260,8 Millionen Joints.

Cannabisdrogen – ein Milliardengeschäft für Kriminelle

Diese Schätzung liegt sehr nahe bei derjenigen des Vereins Legalize it! in Zürich und ist auf Basis von Marktbeobachtungen und der oben erwähnten Online-Umfrage zustande gekommen. Demnach geben 500'000 Kiffende jährlich pro Person Fr. 2000 für Cannabisprodukte aus, was etwa 500 Joints im Jahr entspricht und sich zu 250 Millionen Marihuana- und Haschischzigaretten pro Jahr multipliziert (vgl. Legalize it! 2005). Insgesamt wird in der Schweiz somit Cannabis im Wert von über einer Milliarde Franken nachgefragt. Dazu kommen die Ausgaben für die legalen Komplementärgüter, wie Zigarettenpapier, Tabak, Filter, Pfeifen usw.

Das Cannabisangebot in der Schweiz

Boom bis 2004

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die Anzahl der Cannabisanbieter während des Hanf-Booms um die Jahrtausendwende, die Preise, welche für Drogenhanf bezahlt wurden bzw. werden und die geschätzten Umsätze, welche von den offenen Anbietern erzielt wurden. Die genannten Zahlen sind grundsätzlich auch gute Schätzungen für eine Situation, wie sie nach einer Legalisierung des Handels herrschen könnte. Der Cannabismarkt kann im Zeitraum zwischen 1995 und 2004 als relativ freier Markt angesehen werden, auch wenn Produzenten und Händler immer wieder rechtlich belangt wurden und ökonomisch interessante Angaben wie Produktionsfunktion, Produktionskosten, Preise für das fertige Produkt, Qualitäten etc. schwer zu finden sind. Ausserdem hält sich die Aussagebereitschaft ehemaliger (oft verurteilter) Cannabisanbieter in Grenzen, da die Schliessung ihrer Betriebe, die grösstenteils korrekt geführt wurden und lange Zeit Toleranz von den Behörden erfahren haben, sie frustriert hat. Zusätzlich nervenaufreibend für die Verurteilten ist die Tatsache, dass bereits kurz nach Beseitigung der Hanfladen-Szene neue Anbieter, welche komplett illegal funktionieren, in die Bresche gesprungen sind und den Markt vollständig übernommen haben.

Rückkehr in den Untergrund

Seit der Schliessung aller offenen Hanfläden bis Ende 2004 gibt es heute vermehrt Anbieter von Cannabis, welche getarnt als Musik- oder Kleiderläden Cannabisprodukte unter der Theke verkaufen (vgl. Müller et al. 2004: 40). Daneben gibt es den Dealer auf der Gasse, der oft neben anderen Drogen auch Cannabis (häufig Haschisch, da es besser handelbar ist, als Marihuana) anbietet und «Hauslieferdienste», die ihre Kunden mit Hilfe moderner elektronischer Kommunikationsmittel beliefern. Kriminelle Anbieter werden hauptsächlich durch drei Faktoren zu einem Markteintritt bewogen: ein guter Preis pro Kilogramm Cannabis, die Erhältlichkeit von Ausrüstung, Anlagen und Know-how zur Produktion und dem Gesetz (vgl. Bruining 2003: 3). Da der Preis für Cannabisprodukte relativ hoch, die Anbau-Anlagen legal und

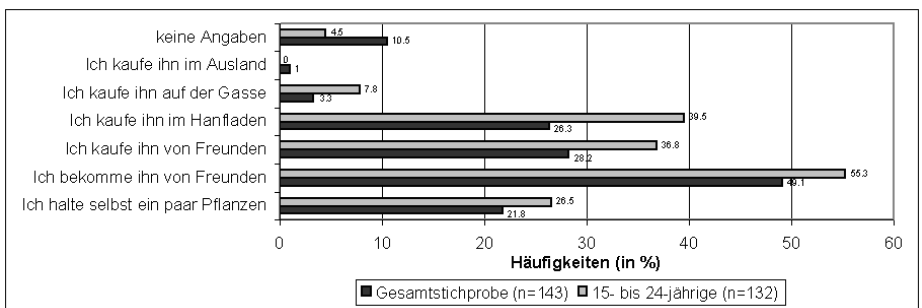
leicht erhältlich sind und das Gesetz prohibitiv ist, wodurch Leute angezogen werden, die fähig und gewillt sind es zu brechen, sind die Bedingungen für den kriminellen Handel, den Schmuggel und die illegale Produktion beinahe optimal.

Verschiedene Bezugsquellen

Zur Anzahl der heutigen Anbieter lässt sich nichts sagen, für die Zeit, während der Hanfläden toleriert wurden, wird die Anzahl auf ungefähr 350 bis 500 gleichzeitige Anbieter geschätzt. Die Schätzung basiert auf einer Studie (Isenring, Killias 2004) der Universität Lausanne, die rund 420 Adressen von Hanfläden fand. Gemäss der Schweizer Hanf Koordination, welche sich unter anderem als Vertreterin der Anbieterseite versteht, kann eine Schätzung von 450 Hanfläden auf dem Höhepunkt des Booms durchaus als realistisch betrachtet werden. In weiten Teilen der Schweiz gab es jedoch keine Hanfläden und die Nachfrage wurde durch andere Anbieter abgedeckt (vgl. Dubois Arber et al. 2005: 7), was in der Abbildung 1 klar zum Vorschein tritt. Bemerkenswert ist der Anteil an Eigenanbau, welcher im Zusammenhang mit Legalisierungsszenarien interessant ist. Nach Angaben der Schweizerischen Hanfkoordination, der ungefähr die Hälfte aller Hanfläden im Jahr 2002 angehörten, lag der Ankaufspreis für Indoor-Marihuana bei rund Fr. 6 bis Fr. 7 pro Gramm, also um die Fr. 6500 pro Kilogramm Cannabis, welches unter Kunstlicht und oft im Kunstmedium produziert wurde. Insider der Hanfszene rechnen mit rund Fr. 2500 Produktionskosten für ein Kilogramm Indoor-Marihuana.

Abbildung 1

Beschaffung von Cannabisprodukten: «Wie besorgen Sie sich Cannabis in der Regel?» (Vergleich Gesamtstichprobe gegen jüngste Altersgruppe; Mehrfachantworten möglich) (Müller et al. 2001: 7)



Cannabis, welches draussen unter natürlichen Bedingungen produziert wird, erzielt einen tieferen Preis, wobei die Produktionskosten sehr tief gehalten werden können. Die Haschischpreise für den Endkonsumenten bewegen sich seit Jahren um Fr. 10, woraus sich schliessen lässt, dass der Ankaufspreis für Haschischhändler bei rund Fr. 5 bis 7 pro Gramm liegt. Da der Preis-Konkurrenzkampf von Hanfladenbesitzern als häufigste Konkurrenzart beinahe doppelt so oft genannt wird im Vergleich zur Qualität (vgl. Isenring,

Killias 2004: 21), ist in einem freien oder auch nur freieren Markt anzunehmen, dass der Preis z. B. durch Prozessoptimierung und Lernkurveneffekte sinken würde.

Cannabisproduktion – Effizienz dank Illegalität

Die Marihuana-Produktion in der Schweiz hat bis heute beträchtliche Ausmasse angenommen und das einheimische Angebot deckt die Nachfrage grösstenteils. Zwei Faktoren sorgen dafür, dass die Repression gegen die Produktion stark erschwert wird. Erstens ist es sehr einfach, Cannabis unter natürlichen Bedingungen, hierzu gehören auch Balkone und Dachterrassen, selbst zu produzieren. Zweitens haben die hohen Preise für importiertes Cannabis in der westlichen Welt dafür gesorgt, dass es ökonomisch interessant wurde, Cannabis unter künstlichem Licht zu produzieren: Zahlreiche Innovationen haben seit den 1980er Jahren dazu geführt, dass es heute möglich ist, mit vier Ernten pro Jahr auf einem Quadratmeter Anbaufläche mehr als ein Kilogramm Cannabisblüten zu produzieren (vgl. Jansen 2002: 2).

Von geschätzten 200 ha Freilandanbaufläche im Jahr 1996 (Bassetti et al. 1998: 2) dehnte sich die Produktion bis 2004 aus, um sich anschliessend, bedingt durch die verschärfte Repression vor allem nach drinnen, zu verlagern. Hier herrscht weniger Entdeckungsgefahr, es muss jedoch unter beträchtlichem Einsatz von Dünger und elektrischer Energie produziert werden. Aufgrund der klandestinen Produktionsweise ist es schwierig, verlässliche Aussagen zur Gesamtmenge der Schweizer Cannabisproduktion zu machen. Es wird geschätzt, dass 25 % des Cannabiskonsums in Europa durch die heimische Produktion ermöglicht wird, einzelne Länder wie die Niederlande und die Schweiz decken 75 % ihres Bedarfs selbst (vgl. Jansen 2002: 1). Der grösste Teil des in der Schweiz verkauften Haschischs dürfte hingegen ausländischen Ursprungs sein, da die Produktion in der Schweiz im Vergleich zur Marihuana-Produktion kaum rentabel scheint. Benötigt doch die Herstellung von einem Kilo Haschisch zwischen zehn bis 30 kg Hanfblüten (vgl. Clarke 1998: 310ff), welche bei guter Qualität einen grösseren Gewinn versprechen als die Weiterverarbeitung zu Haschisch. Bei der Produktion von Marihuana kann aber Haschisch als Kuppelprodukt anfallen. Wie der Drogenbericht der Vereinten Nationen (UNODC (2005)) zeigt, ist seit längerer Zeit in Europa vor allem Haschisch aus Marokko illegal erhältlich.

Die einheimische Produktion im Boom

Der inzwischen zerschlagene offene einheimische Handel mit Cannabis entwickelte sich sehr schnell und erreichte beträchtliche Branchenumsätze. Tabelle 6 präsentiert eine minimale und eine maximale Schätzung dieses Umsatzes, der im Jahr 2004 zwischen 124,6 und 261,9 Millionen Franken betragen haben muss. Bei einem Steuersatz von 7,6 % betragen die Bundeseinnahmen durch die Mehrwertsteuer zwischen 9,5 und 20 Millionen Franken.

Tabelle 3

Schätzung der Wochenumsätze von Hanfläden im Jahr 2004 (eigene Berechnungen bas. auf Zahlen in Isenring, Killias 2004:19f).

durchschn. Anz. Kunden/Woche pro Laden	%-Anteil an allen Anbietern ^a	geschätzte Anzahl Läden ^b	durchschn. Wochenumsatz ^c pro Laden	durchschn. Wochenumsatz der gesamten Branche in Franken
Maximalschätzung				
36	17.6	71	2 495	177 145
90	20.6	82	6 237	511 434
210	41.2	165	14 553	2 401 245
360	20.6	82	24 948	2 045 736
Total: 696	100.0	400	48 233	5 135 560
Minimalschätzung				
-	53.2	213	2 500	532 500
-	19.8	79	6 250	493 750
-	14.4	58	8 750	507 500
-	4.5	18	15 000	270 000
-	8.1	32	20 000	640 000
Total:	100.0	400	52 500	2 443 750

a Maximalschätzung: Verteilung bei Läden mit Hanf/Cannabisverkauf; Minimalschätzung: Verteilung aufgrund selbst gemeldeter Wochenumsätze (vgl. Isenring, Killias 2004: 20)

b beide Schätzungen gehen von total 400 Läden aus

c Maximalschätzung: Fr. 69.3 (= durchschn. Umsatz/Verkauf) x durchschn. Anzahl Kunden/Woche; Minimalschätzung: Selbstgemeldete Angaben (vgl. Isenring, Killias 2004: 20), beide Umsätze nur für Cannabisverkäufe

Die Kaufkriterien, welche gemäss den Händlern/Verkäufern für ihre Kunden wichtig sind, werden in der Reihenfolge – Produktqualität, persönliche Beziehung und Vertrauen, Auswahl, Preis und Ladenstandort – genannt (vgl. Isenring, Killias 2004: 22). Eigentlich sprechen diese Kriterien gegen einen Strassendeal, bei dem vor allem die Qualität und die Auswahl ungenügend sind und es ist davon auszugehen, dass bei einer Legalisierung des Cannabis-handels viele Konsumenten in Hanfläden einkaufen würden.

Die Cannabisrepression in der Schweiz

Offizielle Ziele der Repression

Die Schweizer Drogenpolitik funktioniert seit anfangs der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts nach dem so genannten «Vier-Säulen-Modell». Neben

Prävention, Therapie und Schadensverminderung ist eine Säule die Repression. Sie wird angewendet «um im Bereich des Handels und der Wirtschaftskriminalität das Drogenangebot zu verknappen, diejenigen zu bestrafen, die durch die Sucht anderer Gewinne erzielen, und die Gesellschaft vor den Auswirkungen des Drogenproblems zu schützen.» (BfG 2000: 5). Die Repression soll also ausdrücklich auf der Angebotsseite ansetzen. Durch die Repression, welche Kosten für die Anbieter verursacht, soll der Schwarzmarktpreis von Drogen erhöht werden, bis die Preiselastizität der Nachfrage (d. h. um wie viel geht die Nachfrage bei Preiserhöhungen zurück) es nicht mehr zulässt, dass Konsumenten die verteuerten Drogen kaufen. Obwohl es für Repressionszwecke sehr nützlich wäre, ist nichts zu der Preiselastizität von Cannabiskonsumenten in der Schweiz bekannt und es müssen Untersuchungen dazu aus anderen Ländern herangezogen werden. Sucht führe zu einer eher tiefen Preiselastizität, ist eine triviale Annahme, die wahrscheinlich nur auf kurzfristige Betrachtungen zutrifft (vgl. Becker et al. 2004: 25f).

Empirische Wirkung der Repression

Eine umfangreiche Studie zum Verhalten von jugendlichen Cannabiskonsumenten des National Bureau of Economic Research in den U.S.A. (Pacula et al. 2000) kommt zum Ergebnis, dass die Preiselastizität der Nachfrage bei 12- bis 17-Jährigen $-0,3$ beträgt, d. h. eine Verdoppelung des Preises führt zu einer Reduktion der Lebenszeitprävalenz von 30 %. Da die Lebenszeitprävalenz der untersuchten Altersgruppe (49,1 %) etwa mit derjenigen der Schweizer Altersgenossen (48,4 % vgl. Gmel et al. 2004: 24) übereinstimmt, könnten die Studienergebnisse aus den USA. auch für die Schweiz lehrreich sein. Entscheidend für die Effizienz eines regulativen Systems aus ökonomischer Sicht ist die Art und Weise, wie eine Preissteigerung zustande kommt. Dabei spielen die externen Kosten, die die Drogenkonsumenten der Gesellschaft aufbürden, und die damit verbundene soziale Bewertung des Drogenkonsums ganz entscheidende Rollen.

Ein Argument der Repressionsbefürworter ist, dass die Kriminalisierung des Drogenkonsums abschreckend auf potenzielle Konsumenten wirkt. Diese Wirkung wird jedoch nicht nur mit dem Erlass eines Gesetzes erreicht, sondern durch dessen Durchsetzung. Entsprechend der «Deterrance Theory» (Abschreckungstheorie) müssten Staaten mit entkriminalisiertem Cannabiskonsum höhere Prävalenzwerte aufweisen als Staaten mit einer repressiveren Cannabispolitik. Empirisch kann diese Schlussfolgerung jedoch nicht bestätigt werden. In Europa gibt es einige Staaten, welche den Cannabiskonsum entkriminalisiert haben, namentlich Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Spanien und bis vor kurzem Italien (vgl. Ansoms et al. 2002: 131f). Die Prävalenzwerte von Amsterdam, wo seit Jahrzehnten Cannabiskonsumenten nicht mehr kriminalisiert werden und Cannabis in besonderen Geschäften legal erhältlich ist, betragen für Bewohner ab 12 Jahren beim aktuellen Konsum 7,8 % (vgl. Abraham et al. 2002: 44) und bei der Lebenszeitprävalenz 38,1 % (vgl. Abraham et al. 2002: 42). Die Cannabiskonsum-Lebenszeitprävalenzen 15-Jähriger liegen in Italien, Portugal und Spanien zwischen 15,1 % und 34,9 % (vgl. Schmid et al. 2004: 53) und somit unter den entsprechenden Werten in der Schweiz.

Erfahrungen aus den USA

Weitere Hinweise dafür, dass die Kriminalisierung nicht abschreckend auf Konsumenten wirkt, kommen aus den USA, wo während einigen Jahren die Situation bestand, dass in verschiedenen Bundesstaaten der Cannabiskonsum entkriminalisiert war und dadurch weniger Abschreckung bestand, während in anderen weiterhin kriminalisierende Gesetze herrschten. Bei amerikanischen Schülern und Schülerinnen zeigt sich zwar ein positiver und statistisch signifikanter Effekt der Entkriminalisierung auf den Konsum in den letzten zwölf Monaten, jedoch ist der Indikator der Entkriminalisierung negativ und/oder statistisch insignifikant für den Marihuanakonsum im vergangenen Monat bzw. für die Häufigkeit des Konsums im vergangenen Jahr (vgl. Chaloupka et al. 1998: 19). Das könnte bedeuten, dass mehr probiert wird, wenn der Cannabiskonsum entkriminalisiert ist, jedoch scheinen sich regelmässig Konsumierende nicht vom juristischen Status ihrer Droge beeinflussen zu lassen und auch Nicht-Konsumierende lassen sich nach möglichem Probierkonsum dadurch nicht beeinflussen, d. h. sie geben sich nicht dem Drogenkonsum hin, sobald man dafür nicht mehr mit Gefängnis bedroht wird oder hohe Bussen als Strafe zahlen muss. Weitere Studien, wie Farrelly et al. (1999), Saffer, Chaloupka (1998) und DeSimone, Farrelly (2003) deuten in diese Richtung. Die jeweiligen Resultate stehen mit der unter Cannabiskonsumern weit verbreiteten Haltung bezüglich des Status ihrer Droge – «legal, illegal, mir egal...» – im Einklang.

Trade-off zwischen normativer Botschaft und Ressourceneinsatz

Trotz der empirischen Evidenz könnte man an der kriminalisierenden Repression festhalten und argumentieren, dass die Strafen für Konsumenten, Produzenten und Händler einfach zu harmlos sind, um eine wirklich abschreckende Wirkung zu erzielen. Unbestreitbar reduzieren härtere Strafen den Nettonutzen, den potenzielle Gesetzesübertreter aus dem Begehen eines Deliktes erhalten können; werden aber marginale Entscheidungen gemacht, könnten schwere Bestrafungen nur eine sehr kleine oder sogar negative marginale Abschreckung erreichen (vgl. Stigler 1970: 527). Würden z. B. für Cannabishandel immer unbedingte Strafen ausgesprochen, verminderte dies die marginale Abschreckung schwerere Verbrechen zu begehen oder ertrappte Täter könnten grösseren Widerstand bei der Verhaftung leisten und damit sich und Polizeibeamte gefährden, was wiederum zu höheren Kosten für Polizeieinsätze führen könnte. Wie im Weiteren dargestellt wird, sind die Kosten der Cannabisrepression schon sehr hoch und eine Steigerung der Repressionsbemühungen wäre wohl kaum ohne negative Auswirkungen auf die restlichen polizeilichen Aufgaben durchführbar.

Die Cannabisrepression in der Schweiz: Effizienzanalyse

Die Repression erhöht die Kosten der Anbieter, da sie Wege finden müssen, sie zu umgehen. Durch die Angebotsverknappung eines normalen Gutes, so die gängige ökonomische Theorie, wird der Preis steigen und somit die Nachfrage reduziert. Ebenfalls müsste die Repression direkt abschreckend auf

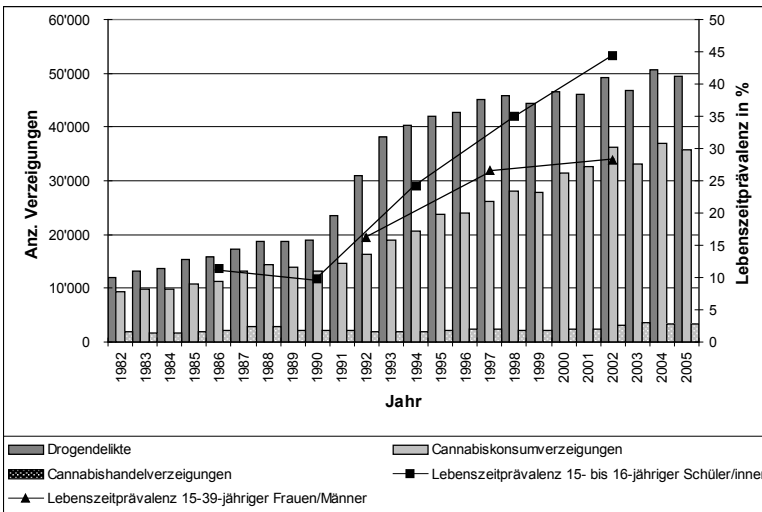
Konsumenten wirken: Einerseits ist die Beschaffung der Droge erschwert und andererseits wird der Konsum direkt unter Strafe gestellt.

Zunehmender Konsum trotz mehr Repression

Da es an Langzeitstudien zum Preis von Cannabis fehlt, kann für die Schweiz nicht direkt untersucht werden, ob durch die Repression eine Preissteigerung mit einem damit verbundenen Nachfragerückgang stattfindet. Indirekt kann jedoch aus den bekannten Prävalenzwerten des Cannabiskonsums, die eine Zu- oder Abnahme im Konsumvorkommen messen, und den Verzeigungszahlen für Cannabiskonsum und Cannabishandel, welche ein Mass für die Repression darstellen, auf die erhoffte Wirkung der Repression geschlossen werden. In Abbildung 2 werden diese Werte grafisch dargestellt. Es kann beobachtet werden, dass trotz hoher, bzw. zunehmender Repression (siehe dazu auch die Verzeigungsraten in Abbildung 3) kein Rückgang im Konsum stattfand, ausser bei Schülern zwischen 1986 und 1990, da aus unbekanntem Gründen in dieser Zeit eine starke Abnahme bei weiblichen Konsumenten zu verzeichnen ist.

Abbildung 2

Cannabis-Verzeigungen und Lebenszeitprävalenzen. (Zahlenquellen: BFP entspr. Jahre; Müller et al. 2004)

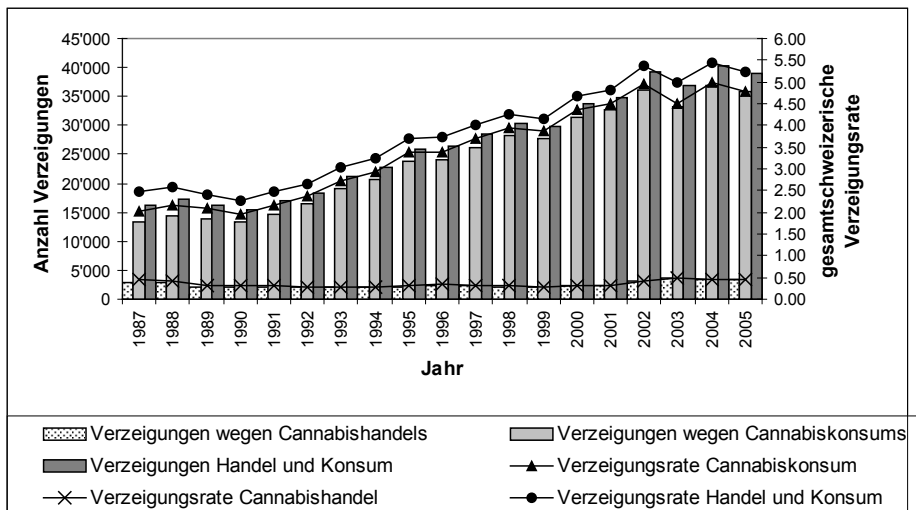


Eine weitere Möglichkeit das Ausmass der Repression und deren Auswirkungen auf das Angebot und die Nachfrage darzustellen, ist die Verzeigungsraten für Cannabiskonsum und -handel zu vergleichen. In der Darstellung des Bundes soll die Repression über eine Angebotsverknappung zu weniger Drogenkonsumenten führen; d. h. zumindest langfristig müssten die Verzeigungen für Handel stärker zunehmen als jene für Konsum. Ausserdem sollten

bei funktionierender Repression früher oder später die Verzeigerungsraten für Handel und Konsum beide abnehmen, da es immer weniger Anbieter und dadurch auch weniger Nachfrager geben sollte. Die in Abbildung 3 dargestellten Werte zeigen jedoch, dass die Repression vor allem auf der Konsumentenseite stattfindet, während der Handel seit Jahren etwa gleich stark unterdrückt wird. Den 2992 Verzeigerungen wegen Cannabishandels im Jahr 1987 stehen 17 Jahre später 3423 gegenüber. Dies entspricht in beiden Jahren Verzeigerungs-raten von 0,46 Verzeigerungen pro tausend Personen ständiger Wohnbevölke-rung. Obwohl bei der Anzahl der Verzeigerungen eine Steigerung von 14,4 % stattfand, blieb die Rate der Verzeigerungen gleich hoch und es kann nicht von einer verstärkten Repression des Handels gesprochen werden. Da im gleichen Zeitraum die Verzeigerungs-raten für Konsum von 2,03 Verzeigerungen pro tausend Personen ständiger Wohnbevölke-rung auf 4,98 Verzeigerungen zugenom-men haben, muss angenommen werden, dass sich die polizeiliche Verfolgung vor allem auf die Konsumenten konzentriert. Sie bilden wegen des fehlenden Unrechtsbewusstseins auch das am leichtesten zu verzeigende Element des Cannabis-Schwarzmarktes. Besonders jüngere Konsumenten stellen durch ihre Kleidung und oft durch öffentlichen Konsum eine leicht identifizierbare Masse dar. Beispielsweise liegt der Anteil von minderjährigen Gesetzesüber-tretern in den Jahren 2003 und 2004 bei 16,21 % und 13,95 % aller Verzei-gungen wegen Cannabiskonsums.

Abbildung 3

Verzeigerungs-raten und Verzeigerungen 1987-2005 (Zahlenquellen: BFP entspr. Jahre; BFS entspr. Jahre)



Maximumsprinzip der Repression

Nur gerade im Jahr 2003 nahm die Verzeigerungsrate für Konsum bei gleichzeitiger Steigerung der Verzeigerungsrate für Handel im beobachteten Zeitraum

ab. Diesem Muster sollte aber eine im Sinne des Bundes erfolgreiche Repression zumindest für einige Zeit folgen. Stattdessen folgt die Repression aber einer anderen ökonomischen Logik, nämlich dem Maximumsprinzip, bei dem bei gegebenen Ressourcen ein Output (hier Verzeigungen) maximiert wird. Diese Beobachtung unterstreicht, dass die Anwendung unangemessener Methoden zur Festlegung des Ausmasses des Vollzugs ein Mangel ist beim Gesetzesvollzugs (vgl. Stigler 1970: 532).

Fehlende Anreize zum effizienten Gesetzesvollzug

Da die Gesetze nicht von der Gesellschaft selber durchgesetzt werden, sondern von einer beauftragten Behörde, braucht diese Behörde mehr als ein Mandat, damit Gesetze mit Kraft und Weisheit durchgesetzt werden; sie braucht Anreize zur effizienten Durchsetzung (vgl. Stigler 1970: 531). Hier stellt sich die Frage nach den Opportunitätskosten der Repression, da die Ressourcen der Polizei nicht unbegrenzt sind. Um die Verzeigungen für Cannabiskonsum zu erhöhen, müssen *ceteris paribus* polizeiliche Mittel von einem Bereich zu einem anderen verschoben werden, wodurch möglicherweise schwerere Delikte nicht verfolgt werden können. Zudem verstösst das Verzeigungsmuster in den Abbildungen 6 und 7 gegen die Prinzipien einer rationalen Durchsetzung der Gesetze, welche bei einem Zuwachs der Ausgaben, die der zunehmenden Anzahl Verzeigungen unterstellt werden, eine Reduktion der Delikte als Ertrag bringen sollte, der gleich hoch ist, wie der Ertrag, den der Einsatz dieser Ressourcen in einem anderen Bereich gebracht hätte (vgl. Stigler 1970: 531).

Wird das Ausmass des Gesetzesvollzugs richtig gewählt, gibt die Gesellschaft nicht zwei Franken aus, um sich damit einen Franken Schaden zu ersparen, bzw. wird sie es nicht verpassen einen Franken auszugeben, wenn damit mindestens so viel Schaden verhindert werden kann (vgl. Stigler 1970: 533). Es muss also gefragt werden, wie viel Schaden durch ca. 35'000 Verzeigungen wegen Cannabiskonsums verhindert werden kann und ob dazu überhaupt ein öffentliches Interesse besteht. Da weder die sozialen Kosten des Cannabiskonsums noch die Kosten der Repression genau bekannt sind, kann die Antwort darauf nicht definitiv gegeben werden. Die zunehmenden Prävalenzwerte deuten aber auf eine ungenügend abschreckende Wirkung hin und eine zu geringe Beeinflussung des Preises durch den Gesetzesvollzug und lassen Zweifel am bestehenden Ressourceneinsatz aufkommen.

Beispielhaftes Umdenken beim Gesetzesvollzug im Kanton St. Gallen

Das Ressourcenproblem der Polizei macht sich z. B. im Kanton St. Gallen bemerkbar, wo zur Entlastung der Frontpolizeibeamten im Juli 2002 eine geänderte Strafprozessverordnung eingeführt wurde. Sie sieht für leichte Fälle von illegalem Drogenkonsum eine Ordnungsbusse von Fr. 50 vor. Gemäss dem Chef Betäubungsmitteldelikte der St. Galler Kantonspolizei werden mit diesem System jährlich 800 bis 1000 Fälle erledigt. Rund ein Drittel dieser Fälle muss jedoch in ordentliche Verfahren umgewandelt werden, da die Ordnungsbussen nicht bezahlt werden. Des Weiteren werden bei Jugendlichen Gefahrenmeldungen an die Suchtfachstellen oder die Jugendanwaltschaft gemacht, um Suchtgefährdete früh zu erfassen. Diese Umstände sorgen laut dem Chef

Betäubungsmitteldelikte des Kantons St. Gallen dafür, dass die erhoffte Entlastung der Polizei nicht eingetreten ist. Trotzdem werden die Untersuchungsämter von 530 bis 660 Fällen von illegalem Drogenkonsum (mehrheitlich Cannabiskonsum) entlastet, was zu einer unbekanntem Kosteneinsparung führt.

Die Cannabisrepression in der Schweiz: Schätzung der Cannabisrepressionskosten

Leider existieren keine Berechnungen zu repressionsbedingten Kosten, die der Öffentlichkeit entstehen und es gibt auch keine aktuellen Zahlen zu den Ausgaben, welche die öffentliche Hand tätigt und die Drogenrepression als Ganzes betreffen. Um trotzdem eine Orientierungsgrösse für die Kosten der Cannabisrepression zu erhalten, wird analog zu einer älteren Schätzung der Kosten der Drogenrepression (Estermann 1995) vorgegangen und die entsprechenden Kostenpositionen für die Cannabisrepression im Jahre 2003 gewichtet. Da die Gesamtkosten von Strafvollzug, Polizeiwesen und Justiz zwar öffentlich bekannt und einsehbar sind, die Aufteilung in verwaltungstechnische, zivilrechtliche und strafrechtliche Teilbereiche jedoch problematisch ist, wählt Estermann (1995) einen output-orientierten Ansatz für die Aufteilung des Aufwandes nach Indikatoren für Geschäftsfall und Erledigung, die durch statistisches Material abzustützen sind. Obwohl die Polizeibehörden eher dazu tendieren, ihren monetären Aufwand im Drogenbereich zu unterschätzen (vgl. Estermann 1995: 4), ist eine Schwäche dieser Schätzung, dass sie die Kosten der Polizeikörpers nur durch Verzeigungen verursacht, darstellt. Es muss jedoch angenommen werden, dass die Bruttokosten der Polizeikörpers nicht nur durch Verzeigungen entstehen und die folgende Berechnung dadurch die wirklichen Kostenverhältnisse eher über- als unterschätzt.

Für die Drogenrepression sind in der Schweiz folgende Kosten relevant

- Kosten der Polizeikörpers
- Kosten der übrigen Polizeiaufgaben (u. a. Grenzpolizei, Seepolizei, private Sicherheitsdienste etc.)
- Justizkosten
- Kosten der Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzugs
- übrige Kosten des Strafvollzugs (u. a. Untersuchungshaft, Arretierungskosten, Kosten des Strafregisters etc.)
- Schutzaufsicht (vgl. Estermann 1995: 7ff)

Da die Kosten der Schutzaufsicht nur in sehr geringem Masse durch Cannabiskonsumanten beeinflusst werden, können sie hier vernachlässigt werden. Als Basis der Schätzung der Cannabisrepressionskosten dienen bereinigte Zahlen der Ausgaben der öffentlichen Haushalte im Jahr 2003 (zu Preisen von 2003), die polizeiliche Kriminalstatistik und die Betäubungsmittelstatistik des entsprechenden Jahres. Alle Kosten sind Bruttokosten; Einnahmen, welche durch Bussengelder gemacht werden, sind nicht berücksichtigt.

Berechnung der Kosten der Polizeikorps:

Auf kantonaler und kommunaler Ebene fallen Kosten in Höhe von Fr. 2'534'250'000 bzw. 850'608'000 für die Polizei an (EFV 2004). Die Kosten der Verkehrspolizei sind nicht in diesen Aggregaten enthalten (vgl. Estermann 1995: 7). Gemäss der polizeilichen Kriminalstatistik (BFP 2004) wurden 2003 332'452 Straftaten nach Strafgesetzbuch und 46'886 Straftaten nach Betäubungsmittelgesetz registriert. Bei 36'812 Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz handelte es sich um Fälle von Cannabiskonsum und -handel, was einem Anteil von 9,7 % an allen Straftaten entspricht.

Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz werden von der Polizei proaktiv behandelt, d. h. in der Regel aufgrund eigener polizeilicher Initiative und Ermittlungstätigkeit, während andere Straftaten meistens aufgrund von Anzeigen aus der Bevölkerung reaktiv behandelt werden. Deshalb muss der Aufwand für proaktive polizeiliche Tätigkeiten auf das Zweieinhalbfache der normalen Tätigkeiten geschätzt werden (vgl. Estermann 1995: 7). Es sind also 24,25 % des monetären Aufwandes für die kantonalen und kommunalen Polizeikorps der Cannabisrepression zuzuordnen. Das ergibt für das Jahr 2003 einen Wert von Fr. 820'828'065.

Berechnung der Kosten der übrigen Polizeiaufgaben:

Auf Bundesebene fallen Fr. 297'078'000 (EFV 2004) für weitere Polizeiaufgaben an. 20 % dieser Ausgaben sind der Drogenrepression zuzuschreiben, da die Zentralstellendienste dafür zuständig sind. Im Jahr 2003 machen Handels- und Konsumverzeigungen für Cannabis 78,5 % aller Delikte nach BtMG aus. Die Kosten werden entsprechend gewichtet und betragen Fr. 46'641'246.

Berechnung der Justizkosten

Das öffentliche Rechnungswesen unterscheidet nicht nach Ausgaben für Straf-, Zivil- oder Verwaltungsgerichte, es ist jedoch plausibel, 30 % der Gesamtausgaben für die Justiz als Ausgaben für die Strafjustiz zu berücksichtigen (vgl. Estermann 1995: 8). In den Jahren 2000 bis 2003 erfolgten im Schnitt 10,65 % der Strafregister-Eintragungen aufgrund von Verstössen gegen das BetMG. Die Summe der beiden Anteile ist jedoch keine gute Annäherung an die realen Kosten, da seit 1992 für reine Fälle von illegalem Drogenkonsum (mit Busse geahndet) keine Strafregistereintragungen mehr gemacht werden und die grosse Anzahl von Konsumverzeigungen (reiner Cannabiskonsum im Jahr 2003 rund 29'500 Verzeigungen) somit vernachlässigt würde, obwohl sie Kosten für die Strafjustiz verursacht. Von den 9252 Strafregistereintragungen, welche wegen BetMG-Verstössen vorgenommen wurden, betreffen 39 % Cannabishandel. Der Anteil der durch Cannabis bedingten Kosten für die Strafjustiz muss angesichts der 33'204 Cannabisverzeigungen gegenüber den 88'152 Strafregistereintragungen substantiell sein. Ein Anteil von mindestens 25 % der Strafjustizkosten muss somit der Cannabisprohibition zugerechnet werden, wobei der relative Aufwand für Cannabisverfahren niedrig angesetzt wird. Das Produkt des Strafjustizanteils an den gesamten Justizkosten und des geschätzten Cannabis-

anteils beträgt 7,5 % und stellt den Anteil der durch die Cannabisrepression verursachten Kosten im Justizbereich dar. Von den Fr. 1'292'752'000 welche Bund, Kantone und Gemeinden für die Rechtsprechung im Jahre 2003 ausgegeben haben (vgl. EFV 2004), dürften also Fr. 96'956'400 durch Cannabisverzeigungen verursacht worden sein.

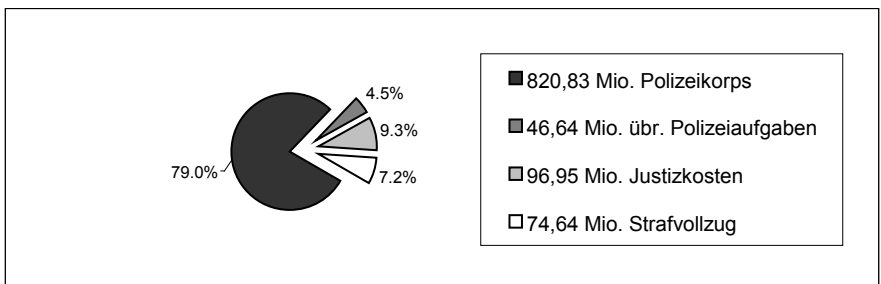
Berechnung der Kosten der Anstalten des Straf- und Massnahmevollzugs und des übrigen Strafvollzugs

Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für die Strafanstalten betragen Fr. 771'025'000. Obwohl der Anteil der cannabisbedingten Verzeigungen an der Gesamtmenge aller registrierten Drogendelikte auch im Jahr 2003 sehr hoch ist (78,5 %), kann nicht angenommen werden, dass bei den unbedingten (nur ein Eintrag im Internet) Urteilen für Drogendelikte dieses Verhältnis gleich gross ist, da unbedingte Strafurteile im Zusammenhang mit Cannabis relativ selten sind. Annäherungsweise wird angenommen, dass ein Viertel der Handel- und Schmuggelverzeigungen, welche Cannabis betreffen, als unbedingte Strafurteile enden, d. h. ca. 900 Urteile. Ihr Anteil an allen unbedingten BetmG-Urteilen liegt bei 30 %. Die Belegung der Gefängnisplätze mit BetmG-Verurteilten wird für die Periode 1988-91 mit 34 % (vgl. Estermann 1995: 9) geschätzt und ebenso für das Jahr 2003 übernommen. Darin enthalten sind auch die Kosten für Untersuchungshaft, Arretierungskosten, Transportkosten von Gefangenen, etc., welche oft auch bei bedingten Urteilen anfallen. Das Produkt von 10,2 % bestimmt den Anteil der durch Cannabis bedingten Strafvollzugskosten und liegt bei Fr. 74'641'560.

Die Verteilung der Kosten der Cannabisrepression von insgesamt 1,04 Milliarden Schweizer Franken ist in Abbildung 9 dargestellt. Auffällig ist der grosse Anteil der Kosten der Polizeikorps, was durch die hohe Zahl von Verzeigungen und ihrer proaktiven Entstehung zu erklären ist. Wenn der Faktor 2,5 für proaktive polizeiliche Tätigkeiten auf eins gesetzt wird, ergeben sich immer noch Kosten von Fr. 328,33 Mio. für die Polizeikorps und Gesamtkosten von Fr. 546,56 Mio. für die Cannabisrepression.

Abbildung 4

Verteilung der geschätzten maximalen Kosten für die Cannabisrepression im Jahr 2003



Schätzung der sozialen Kosten des Cannabiskonsums

Wie bereits erwähnt, gibt es für die Schweiz keine Schätzung oder Berechnung der sozialen Kosten des Cannabiskonsums. Die sozialen Kosten legaler Drogen beliefen sich im Jahr 2000 auf 17,4 Mrd. Franken, wovon 10,7 Mrd. auf den Tabakkonsum und 6,7 Mrd. auf den Alkoholkonsum zurückzuführen sind (vgl. Jeanrenaud et al. 2006: 80).

In den sozialen Kosten enthalten sind direkte, indirekte und immaterielle Kosten. Direkte Kosten werden durch die medizinische Behandlung, die den Folgen des Drogenkonsums zugeschrieben werden, verursacht, während die indirekten Kosten Produktionsausfälle durch drogenbedingte Krankheiten, Todesfälle und Invalidität erfassen und die immateriellen Kosten sich auf den Verlust von Lebensqualität beziehen, die vor allem die Folge physischer und psychischer Leiden sind (vgl. SFA 2004: 58).

Die durch Cannabisgebrauch verursachten sozialen Kosten sind sehr schwierig zu quantifizieren. So erfolgt Cannabiskonsum oft zusammen mit dem Konsum legaler Drogen und die Auswirkungen sind kaum separierbar. International anerkannte Gutachten für Cannabis attestieren eine relativ geringe Toxizität, doch wirkt sich der tägliche Gebrauch vor allem bei Jugendlichen negativ auf ihre psychosoziale Entwicklung aus (vgl. Müller et al. 2004: 28ff). Als gesichert gilt, dass Cannabisrauchen das Krebsrisiko erhöht und der Lunge nicht weniger schadet als Tabakrauchen (vgl. Müller et al. 2004: 30f).

Auf dieser Erkenntnis basiert die folgende Schätzung der sozialen Kosten des Cannabiskonsums. So betrug im Jahr 2000 der durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Konsum von Zigaretten in der Schweiz je Einwohner über 15 Jahren 2477 Stück und im Jahr 2003 2366 Stück (vgl. SFA 2004: 44). Die entsprechenden sozialen Kosten von 10,7 Mrd. Franken im Jahr 2000 berechnen sich für das Jahr 2003 mit 10,22 Mrd. Franken zu Preisen des Jahres 2000. Bei einer Inflation in dieser Zeit von 2,3 % (vgl. BfS 2006b) bedeutet das soziale Kosten von 10,46 Mrd. Franken im Jahr 2003. Auf Basis der dargestellten Nachfrageschätzung für die Schweiz von ungefähr 260 Mio. Joints pro Jahr und der Anzahl Einwohner über 15 Jahren im Jahr 2003 von 6'060'828 (vgl. BfS 2004) ergibt sich ein jährlicher Pro-Kopf-Verbrauch von 42,9 Marihuana- und Haschischzigaretten. Dies entspricht 1,8 % des Zigarettenkonsums und unter der Annahme, dass ein Joint mindestens so hohe soziale Kosten verursacht wie eine Zigarette, betragen die sozialen Kosten des Cannabiskonsums für das Jahr 2003 188,3 Mio. Franken.

Ein Schwachpunkt dieser Schätzung ist, dass nicht der gesamte Cannabiskonsum berücksichtigt wird. Ein relativ kleiner Teil des Cannabis wird nicht in Joints konsumiert, sondern gegessen, in Pfeifen und Bongs geraucht oder in Vaporisiergeräten verdampft. Da die physischen Schäden bei diesen Konsumarten geringer ausfallen als beim Rauchen, beeinflussen sie die Schätzung aber nur in sehr geringem Masse und können vernachlässigt werden.

Schlussfolgerungen

In der Schweiz herrscht seit dem frühen 20. Jahrhundert eine direkte oder indirekte Prohibition von Cannabisdrogen, welche über die Ratifizierung von internationalen Übereinkommen den Weg in ein Bundesgesetz gefunden hat. Durch die gesellschaftlichen Veränderungen und ein anderes Konsumverhal-

ten entstand in der Schweiz ein Cannabismarkt, der ohne Komplementärgüter rund eine Milliarde Franken Umsatz erzielen muss. Obwohl Cannabisanbieter und insbesondere -Konsumenten einer ziemlich starken Repression ausgesetzt sind, scheint sich das Verhalten der beiden Gruppen kaum zu verändern. Bei der Gegenüberstellung der Repressionskosten für Cannabis und der sozialen Kosten, die eigentlich durch die Repression verhindert werden sollten, kann festgestellt werden, dass zwischen mindestens Fr. 560 Mio. und einer Milliarde ausgegeben werden, um ca. Fr. 200 Mio. soziale Kosten zu verhindern. Anders ausgedrückt: Es werden 560 Mio. bis eine Milliarde Franken ausgegeben und trotzdem entstehen noch soziale Kosten von knapp Fr. 200 Mio. Es ist nicht anzunehmen, dass ohne Repression die sozialen Kosten höher ausfallen würden, da die Prävalenzen des Cannabiskonsums bereits relativ hoch sind und kaum von der Repression beeinflusst werden. Die Gesellschaft müsste hier eigentlich entscheiden, ob ihr das normative Signal der bestehenden Cannabisrepression so viel wert ist, wie sie im Moment dafür bezahlt. Die «Hanfinitiative» könnte dazu eine Gelegenheit bieten.

Summary

Economic analysis of the Swiss cannabis market

The prevalence of Swiss consumption of cannabis occupies top ranking in an international comparison despite the nationwide prohibition of cannabis drugs and the associated repression. There are differing economic explanations for this fact: either the cannabis consumers in this country profit particularly from the consumption of their drugs, or the repression system in Switzerland is too ineffective to support the aims of current drug policies. After the failure of the amendment of the Swiss Controlled Substances Act in 2004, a popular initiative would like to change the legislation regarding cannabis drugs to make consumption possible on the user's own responsibility and put a stop to the criminalisation of cannabis smokers. According to a number of different studies, it must be assumed that there are currently about half a million cannabis consumers in Switzerland. An analysis of the official repression figures shows that mainly consumers are in the sights of repression, this is accompanied by a disproportionately high use of resources for the prevention or reduction of the social costs of cannabis consumption. The repression costs of approximately 560m to one billion Swiss francs stand in contrast to social costs of almost 200m Swiss francs, which raises questions regarding the effectiveness and efficiency of today's legislation which was passed in 1951. The present paper summarises the most important results of a master thesis on conditions in the Swiss cannabis market.

Résumé

Analyse économique du marché suisse du cannabis

Malgré la politique nationale de prohibition du cannabis et de ses dérivés, et de la répression qui l'accompagne, la prévalence de la consommation suisse de cannabis est une des plus importantes en comparaison internationale. Du point de vue économique, cette situation peut s'expliquer de différentes manières: soit les consommateurs de cannabis de notre pays tirent un avantage particulièrement grand de la consommation de leur drogue, soit le système de répression en Suisse ne fonctionne pas assez bien pour soutenir les buts de l'actuelle politique contre les drogues. Après l'échec de la révision de la loi sur les stupéfiants en 2004, une initiative populaire souhaiterait modifier la législation sur le cannabis et ses dérivés, afin de permettre une consommation sous sa propre responsabilité et de stopper la criminalisation de ces fumeurs d'herbe. Selon différentes études, il existe actuellement en Suisse plus d'un demi-million de consommateurs de cannabis. Cela montre, bien qu'il s'agisse d'une analyse des chiffres officiels de la répression, que celle-ci vise avant tout les consommateurs, ce qui s'accompagne d'un engagement disproportionné des ressources pour supprimer ou diminuer les coûts sociaux de la consommation du cannabis. D'un côté, l'estimation des coûts de la répression est comprise entre 560 mio. et un milliard de francs suisses, de l'autre côté, les coûts sociaux atteignent à peine 200 mio. de francs suisses, ce qui soulève des questions quant à l'efficacité et l'efficacité de la législation actuelle datant de 1951.

Le présent article résume les principaux résultats d'un travail de licence sur la situation du marché du cannabis en Suisse.

Literaturverzeichnis

Abraham, M. D. et al. (2002): Licit and illicit drug use in Amsterdam, 1987 to 2001. Development of drug use in Amsterdam, as measured in five population surveys between 1987 and 2001. Centrum voor Drugsonderzoek CEDRO, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam (o. J.).

Ansoms, S. et al. (2002): Cannabis 2002 Report: A joint international effort at the initiative of the Ministers of Public Health of Belgium, France, Germany, the Netherlands, Switzerland. Ministry of Public Health of Belgium, Brüssel 2002. Online im Internet: URL: http://www.fuoriluogo.it/documenti/pdf/cannabis_report.pdf [17.10.2005].

Bassetti, P. et al. (1998): FAT-Bericht Nr. 516, Hanfanbau in der Schweiz, Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik FAT (Hrsg.), Tänikon 1998.

Becker, G. S./K. M. Murphy (1988): A Theory of Rational Addiction. In: *Journal of Political Economy*, Vol. 96, No. 4, 1988, S. 657-700.

Becker, G. S./M. Grossman/K. M. Murphy (1991): Economics of Drugs. Rational Addiction and the Effect of Price on Consumption. In: *American Economic Review*, Vol. 81, No. 2, May 1991, S. 237-241.

Becker, G. S./M. Grossman/K. M. Murphy (2004): The Economic Theory of illegal Goods: The Case of Drugs. National Bureau of Economic Research (NBER), NBER Working Paper Series, Working Paper 10976, Cambridge, MA 2004.

Bruining, W. (2003): How to avoid criminalisation of Euro Cannabis, learning from the Dutch Experience. A plea for depenalizing, yet controlling production of Cannabis for private use in Europe. Paper presented at the CEDRO Drug Policy Seminar, September 12, 2003, Amsterdam, Revised October 10, 2003. Online im Internet: URL: www.cedro.org/lib/bruining.how.html [10.02.2006].

Bundesamt für Gesundheit BFG (2000) (o. A.): Die Schweizer Drogenpolitik, Bundesamt für Gesundheit, Bern 2000.

Bundesamt für Polizei BFP (1982-2005) (o. A.): Schweizerische Betäubungsmittelstatistik, Ausgaben 1982-89 Schweizerische Bundesanwaltschaft, Zentralpolizeibüro; Ausgaben 1990-95 Bundesamt für Polizeiwesen, Zentralpolizeibüro; Ausgaben 1996-2000 Bundesamt für Polizei, Zentralstelle Rauschgift, Ausgaben 2000-05 Bundesamt für Polizei, Dienst für Analyse und Prävention; alle Bern 1983-2006.

Bundesamt für Polizei BFP (2004) (o. A.): Polizeiliche Kriminalstatistik PKS 2003, Mit Kriminalitätsentwicklung der letzten 10 Jahre, Bern, April 2004.

Bundesamt für Statistik BFS (2005) (o. A.): Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) 2004, Definitive Ergebnisse. BFS Aktuell, Neuchâtel, August 2005.

Bundesamt für Statistik BFS (2006a) (o. A.): Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes und der natürlichen Bevölkerungsbewegung (ESPOP) 2005, Provisorische Ergebnisse. BFS Aktuell, Neuchâtel, Februar 2006. Online im Internet: URL: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/bevoelkerung/stand_u_struktur/blank/publikationen.Document.68 [24.03.2006].

Bundesamt für Statistik BFS (2006b) (o. A.): Online Teuerungsrechner. Online im Internet: URL: http://www.portal-start.admin.ch/lik_rechnen/d/lik_rechner.htm [12.02.2006].

Chaloupka, F.J./M. Grossman/J. A. Tauras (1998): The Demand for Cocaine and Marijuana by Youth. National Bureau of Economic Research (NBER), NBER Working Paper Series, Working Paper 6411, Cambridge, MA 1998.

Saffer, H., Chaloupka, F. (1998): «Demographic Differentials in the Demand for Alcohol and Illicit Drugs.» National Bureau of Economic Research (NBER), NBER Working Papers 6432, Cambridge, MA 1998

Clarke, R. C. (1998): Hashish!, First Printing, July 1998, Los Angeles.

DeSimone, J./M. C. Farrelly (2003): Price and Enforcement Effects on Cocaine and Marijuana Demand. In: *Economic Inquiry*, Vol. 41, No. 1, Jan. 2003, S. 98-115.

Dubois Arber, F. et al. (2005): Cannabiskonsum in der Schweiz und die Konsequenzen – Ein ak-

- tueller Überblick 2004. Arbeitsgruppe Cannabismonitoring, Bundesamt für Gesundheit (Hrsg.), Bern 2005.
- Escohotado, A. (1999): A Brief History of Drugs; From Stone Age to the Stoned Age. Rochester 1999.
- Estermann, J. (1995): Die Kosten der Drogenrepression: Schätzungen für die Schweiz 1991; Hrsg.: Bundesamt für Statistik BFS 1995.
- Gmel, G. et al. (2004): Das European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs (ESPAD) in der Schweiz. Wichtigste Ergebnisse 2003 und aktuelle Empfehlungen. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit. Lausanne/Zürich Juli 2004.
- Isenring, G. L./M. Killias (2004a): Rapport sur les commerces spécialisés dans les produits a base de chanvre. Module 2: Etude du marché du Cannabis. Ecole des sciences criminelles, Université de Lausanne, September 2004.
- Isenring, G. L./M. Killias (2004b): Rapport sur l'étude des achats fictifs auprès des magasins spécialisés dans les produits a base de chanvre. Module 2: Etude du marché du Cannabis. Ecole des sciences criminelles, Université de Lausanne, November 2004.
- Jansen, A.C.M. (2002): The economics of cannabis-cultivation in Europe. Paper presented at the 2nd European conference on Drug Trafficking and Law Enforcement. Paris, 26 and 27 September 2002. Online im Internet: URL: <http://www.cedro-uva.org/lib/jansen.economics.html> [20.03.2006].
- Jay, M. (2002): Legalisation: The First Hundred Years; What happened when drugs were legal and why they were prohibited. Lecture presented at a conference organized by the Institute for Public Policy Research (IPPR) in London, July 17th 2002.
- Jeanrenaud, C./G. Widmer/S. Pellegrini (2006): Le coût social de la consommation de drogues illégales en Suisse, rapport final. Université de Neuchâtel, Institut de recherches économiques et régionales, Neuchâtel 2006.
- Legalize it! (2005) (o. A.): Übersicht Schweizer Cannabis-Markt. Mitgliederversand II/2005 – Die Zukunft? Verein Legalize it!, Zürich.
- Legalize it! (2006) (o. A.): Verein. Online im Internet: URL: <http://www.hanflegal.ch> [23.03.2006].
- Miron, J. A. (2001): The Economics of Drug Prohibition and Drug Legalization. In: *Social Research*, Vol. 68, No. 3, Fall 2001, S. 835-855.
- Müller, R., H. Fahrenkrug, et al., Eds. (2001): Cannabis auf der Schwelle zum legalen Rauschmittel. Eine Repräsentativstudie zum Phänomen «Cannabis»: Konsum, Einstellungen, Politik (Forschungsbericht). Lausanne, Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA).
- Müller, R. et al. (2004): Cannabis, Stand der Dinge in der Schweiz, Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme SFA, Lausanne 2004.
- Narring, F. et al. (2004): Gesundheit und Lebensstil 16- bis 20-Jähriger in der Schweiz (2002). SMASH 2002: Swiss multicenter adolescent survey on health 2002. Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne 2004 (Raisons de santé 95b).
- Oberzolldirektion OZD (2006): Verkaufte Steuerbanderolen für Zigarettenpapier 1995-2005. Auf Anfrage erhältlich bei der Sektion Tabak- und Bierbesteuerung.
- Pacula R. L. et al. (2000): Marijuana and Youth. National Bureau of Economic Research (NBER), NBER Working Paper Series, Working Paper 7703, Cambridge, MA 2000.
- Schmid, H. et al. (2004): Gesundheit und Gesundheitsverhalten von Schülerinnen und Schülern. Entwicklungen, Trends und internationale Vergleiche. Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme. Lausanne 2004.
- Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme SFA (2004) (o. A.): Zahlen und Fakten. Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme SFA, Lausanne 2004.
- Stigler, G. J. (1970): The Optimum Enforcement of Laws. In: *Journal of Political Economy*, Vol. 78, S. 526-536.
- UNODC (2005) (o. A.): World Drug Report 2005, Volume 1 Analysis. United Nations Office on Drugs and Crime, Wien 2005. Online im Internet: URL: http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report_2005.html [23.03.2006].

Korrespondenzadresse

Sheron Baumann, Steffisburgstrasse 25, 3600 Thun, E-Mail: sheron@gmx.net