ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Haucap, Justus; Knoke, Leon

Research Report

Fiskalische Auswirkungen einer Cannabislegalisierung in Deutschland: Ein Update

DICE Ordnungspolitische Perspektiven, No. 112

Provided in Cooperation with:
Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Heinrich Heine University Düsseldorf

Suggested Citation: Haucap, Justus; Knoke, Leon (2021) : Fiskalische Auswirkungen einer Cannabislegalisierung in Deutschland: Ein Update, DICE Ordnungspolitische Perspektiven, No. 112, ISBN 978-3-86304-712-2, Heinrich Heine University Düsseldorf, Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Düsseldorf

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/248281

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DICE

ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

NR 112

Fiskalische Auswirkungen einer Cannabislegalisierung in Deutschland: Ein Update

Justus Haucap
Leon Knoke

Dezember 2021

hhu
Heinrich Heine
Universität Düsseldorf

IMPRESSUM

DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Veröffentlicht durch:
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf,
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät,
Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE),
Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf, Deutschland
www.dice.hhu.de

Herausgeber:
Prof. Dr. Justus Haucap
Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE)
Tel +49 (0) 211-81-15125, E-Mail haucap@dice.hhu.de

Alle Rechte vorbehalten. Düsseldorf 2021.

ISSN 2190-992X (online) / ISBN 978-3-86304-712-2

FISKALISCHE AUSWIRKUNGEN EINER CANNABISLEGALISIERUNG IN DEUTSCHLAND: EIN UPDATE

16. November 2021

AUTOREN

Prof. Dr. Justus Haucap
Leon Knoke

KONTAKTPERSON

Prof. Dr. Justus Haucap
Tel: +49 211 – 811 5494
E-Mail: haucap@dice.hhu.de

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis 2

Abbildungsverzeichnis 4

Tabellenverzeichnis 5

Das Wichtigste in Kürze 7

1. Einleitung 10

2. Schätzung des Gesamtbedarfs an Cannabis in Deutschland 13

2.1 Daten und Fakten zum Cannabis Konsum in Deutschland 13

2.2 Schätzung des Cannabis-Bedarfs auf Basis von Prävalenzdaten 16

2.2.1 Gesamtzahl an Konsumierenden 16

2.2.2 Unterteilung der Konsumierenden in Konsummuster 17

2.2.3 Ableitung des Gesamtbedarfs in Deutschland für drei Szenarien 19

2.2.4 Anpassungen des Gesamtbedarfs 21

2.3 Schätzung des Cannabis-Bedarfs in Deutschland auf Basis des Pro-Kopf-Konsums in Colorado 25

2.3.1 Ermittlung des Pro-Kopf-Konsums in Colorado 26

2.3.2 Prävalenzen und Konsummuster in Colorado und Deutschland 28

2.4 Vergleich der Ergebnisse 33

3. Steueraufkommen durch eine Legalisierung 34

3.1 Diskussion eines angemessenen Preisniveaus 34

3.2 Steuerarten 36

3.2.1 Cannabis-Steuer 36

3.2.2 Umsatzsteuer 36

3.2.3 Gewerbe- und Körperschaftssteuer 37

3.2.4 Lohnsteuer von Beschäftigten und Unternehmen im Cannabis-Geschäft 41

3.2.5 Beitragsaufkommen in der Sozialversicherung 44

4. Kosten der Rechtsdurchsetzung 46

4.1 Polizeikosten 46

4.2 Schätzung der Staatsanwaltschafts-, Gerichts- und Justizvollzugskosten 48

4.2.1 Kosten der Staatsanwaltschaften und Gerichte 49

4.2.2 Justizvollzugskosten 51

4.3 Qualitative Erörterung weiterer Kosten 55

5. Fazit 57

6. Anhang 60

6.1 Ermittlung der Anzahl an Konsumierenden in Deutschland 2018 60

6.2 Konsumfrequenzen 61

6.3 Berechnungen zu den vorgenommenen Anpassungen für die Ermittlung des Gesamtbedarfs über Prävalen-Daten 63

6.4 Anpassung Konsumfrequenzen durch Berücksichtigung Minderjähriger 64

Literaturverzeichnis 66

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Lebenszeit- und 12-Monats-Prävalenz, 2018 13
Abbildung 2: Entwicklung der 12-Monats- und 30-Tages-Prävalenz von Cannabis in Deutschland von 1995 bis 2018 für die Altersgruppe von 18 bis 59 Jahren 14
Abbildung 3: Entwicklung der Lebenszeit-Prävalenz von Cannabis in Deutschland von 1995 bis 2018 für die Altersgruppe von 18 bis 59 Jahren 14
Abbildung 4: 12-Monats-Prävalenz (Gesamtstichprobe) von Cannabis in den einzelnen Altersgruppen, 2018 15
Abbildung 5: Entwicklung der 12-Monats-Prävalenz in Colordo seit der legalisierung für verschiedene Altersgruppen 23
Abbildung 6: Vergleich 12-Monats-Prävalenz USA, Colorado und Deutschland, 2009, 2015 und 2018 29
Abbildung 7: Vergleich 30-Tages-Prävalenz USA, Colorado und Deutschland, 2009,2015 und 2018 29

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Steueraufkommen und eingesparte Kosten durch eine Legalisierung von Cannabis 9
Tabelle 2: Gesamtzahl an Konsumierenden und Anteile an der Gesamtbevölkerung auf Basis der 30-Tages- und der 12-Monats-Prävalenz (18 bis 64 Jahre) für Deutschland 2018 17
Tabelle 3: Konsumierende und Anteil der Konsumgruppen an der Gesamtzahl an Konsumierenden in Deutschland 18
Tabelle 4: Konsumtage pro Jahr für unterschiedliche Konsumgruppen 19
Tabelle 5: Konsumierte Menge pro Konsumtag für unterschiedliche Konsumgruppen in Gramm 19
Tabelle 6: Jährliche Konsummengen je Konsumgruppe, Gesamtbedarf und Pro-Kopf-Konsum in Deutschland für drei Szenarien im Jahr 2018 in Gramm 20
Tabelle 7: Konsummengen je Konsumentengruppe basierend auf Nutzergruppen-individuellen pro-Kopf-Konsum pro Jahr in Frankreich, Gesamtbedarf in Deutschland für Zwei Szenarien im Jahr 2018 in Gramm 24
Tabelle 8: Angepasste Konsummengen je Konsumentengruppe und Gesamtbedarf in Deutschland für Vier Szenarien 25
Tabelle 9: Auf Basis des Pro-Kopf-Konsums in Colorado abgeleiteter Bedarf an Cannabis in Deutschland in Gramm und Konsumierendenzahl 28
Tabelle 10: Konsumgruppen und konsumierenden-Anteile in Colorado und Deutschland 30
Tabelle 11: Konsumierendenprävalenz und geschätzte Menge an nachgefragtem Cannabis in Colorado (324.967.500 Gramm ohne Touristische Nachfrage) 31
Tabelle 12: Konsumgruppenspezifischer Gesamt- und Pro-Kopf-Konsum in Colorado 32
Tabelle 13: An Konsumgruppen spezifischen Pro-Kopf-Konsum in Colorado angepasster Konsum in Deutschland (in Gramm) 32
Tabelle 14: Gewerbebetriebe gesamt und pro Tonne in Colorado 2019 38
Tabelle 15: Am Gesamtbedarf abgeleitete Approximation der Anzahl an Gewerbebetrieben in Deutschland 39
Tabelle 16: Durchschnittliches Gewerbesteueraufkommen, Gewinne verschiedener Wirtschaftssektoren und Durchschnittlicher Gewinn für Steuerpflichtige gewerbebetriebe in Euro, 2016 41
Tabelle 17: Approximiertes Gewerbe- und Körperschaftsaufkommen 41
Tabelle 18: Gesamtbedarf und vollzeit-äquivalente Arbeitsplätze in Colorado 2019 und Umrechnung auf Deutschland 42
Tabelle 19: Bruttojahresverdienste, Steuerbemessungsgrundlage und Lohnsteueraufkommen der Cannabis-Industrie in Deutschland 44
Tabelle 20: Approximiertres Steueraufkommen für einzelne Steuerarten und Gesamtsteueraufkommen in Euro 44
Tabelle 21: Beitragsaufkommen in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung in Euro 45
Tabelle 22: Anteil Polizeikosten für Cannabisdelikte an Polizeikosten gesamt in Euro, 2020 48
Tabelle 23: Anteil Gerichtskosten verursacht durch Cannabisdelikte in Baden-Württemberg und Deutschland in Euro 51
Tabelle 24: Anteil Haftkosten verursacht durch BtMG-Delikte in Baden-Württemberg und Deutschland 2018 auf Grundlage der Durchschnittsbelegung wegen BtMG-Straftaten in Baden-Württemberg in Euro, 2018 52
Tabelle 25: Anteil Haftkosten verursacht durch BtMG-Delikte in Deutschland auf Grundlage der Durchschnittsbelegung wegen BtMG in Deutschland und der durchschnittlichen Tageshaftkosten in Euro, 2019 53

Tabelle 26: Anteil U-Haftkosten verursacht durch BtMG-Delikte in Baden-Württemberg und Deutschland 2018.....54
Tabelle 27: Anteil Justizvollzugskosten verursacht durch Cannabis-Straftaten in Deutschland, 2019.....55
Tabelle 28: Rechtsdurchsetzungskosten in Deutschland verursacht durch Cannabis-Straftaten 55
Tabelle 29: Überblick über Steuereinnahmen pro Steuerart sowie sonstige Einsparungen in Euro.....58

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Cannabis ist die mit Abstand am weitesten verbreitete illegale Substanz in Deutschland (vgl. Epidemiologischer Suchtsurvey, 2018). In Deutschland ist der Handel zum privaten Gebrauch von Pflanzen und Pflanzenteilen der zur Cannabis-Gattung gehörenden Pflanze nach dem Betäubungsmittelgesetz („BtMG“) verboten. Geringfügige Verstöße gegen das BtMG werden jedoch in der Regel nicht strafrechtlich verfolgt (vgl. § 31a BtMG). Weltweit ist ein zunehmender Trend hin zur Legalisierung von Cannabis und einer streng regulierten Abgabe zu beobachten. Kanada hat als erste Industrienation zum 17.10.2018 den Anbau, Handel und Konsum für Genusszwecke landesweit legalisiert. In den USA wurde der Konsum von Cannabis zu Genusszwecken bis heute in 18 Bundesstaaten legalisiert. Uruguay und die Niederlande sind weitere Beispiele für zumindest teilweise legalisierte Cannabismärkte für den Freizeitgebrauch.

Die Legalisierung von Cannabis stellt sowohl in der Öffentlichkeit als auch innerhalb der Politik ein kontrovers diskutiertes Thema dar. Befürworter sehen ein Hauptargument für eine Legalisierung darin, dass die gegenwärtig in den meisten Ländern praktizierte Prohibition zwar kostenintensiv, aber doch wenig effektiv ist und die damit beabsichtigten Ziele der Eindämmung des Konsums, des Jugendschutzes und des Verbraucherschutzes nicht erreicht werden. So kam auch der wissenschaftliche Dienst des Bundestags zu der Erkenntnis, dass die Verfolgung einer strikten Drogenpolitik wenig bis keinen Einfluss auf das Konsumverhalten hat.[1] Faktisch ist Cannabis in den meisten, wenn nicht fast allen Ländern, die am häufigsten konsumierte illegale Substanz, mit steigender Tendenz.[2]

Hinzu kommt, dass durch eine Prohibition keinerlei Qualitätskontrollen möglich sind und somit auch kein Einfluss auf einen möglichst wenig gesundheitsschädlichen Konsum genommen werden kann. Weitere Vorzüge sind etwa die Entkopplung des Angebots von Cannabis und sog. „harten Drogen“ aus einer Hand und die Entlastung von Polizei und Justiz bei einer Legalisierung.

Gegner einer Legalisierung sehen die Gefahr, dass der Konsum von Cannabis infolge einer Legalisierung noch weiter zunehmen könnte und die Legalisierung zu einer Verharmlosung von Cannabis führen könnte, sodass die Hemmschwelle zum Konsum härterer Drogen wie Kokain und Heroin gesenkt werde.

Der weltweite Trend hin zur Legalisierung sowie die verstärkte politische Aufmerksamkeit für das Thema verdeutlichen, dass nach Alternativen zur Prohibitionspolitik gesucht wird. Zurückzuführen ist dies auch auf die Erkenntnis, dass die Prohibitionspolitik zwar wenig effektiv ist, aber auf staatlicher Seite erhebliche Kosten verursacht werden. Eine Legalisierung von Cannabis führt auf Seite des Staates nicht nur zu einer Einsparung dieser Kosten der Prohibition, sondern sie eröffnet dem Staat eine neue Einnahmequelle für Steuern und Abgaben. So führt ein regulierter legaler Verkauf von Cannabis etwa zu einem zusätzlichen Umsatzsteueraufkommen. Vor allem aber kann eine auf den Konsum zu entrichtende Cannabissteuer,

[1] Vgl. https://www.bundestag.de/resource/blob/675688/4ba9aed6de8e9633685a1cdc2d823525/WD-9-072-19-pdf-data.pdf, abgerufen am: 11.07.2021.

[2] Dies zeigt sich für Deutschland an dem in regelmäßigen Abständen veröffentlichten Epidemiologischen Suchtsurvey, in dem der Konsum und die Verbreitung illegaler Drogen in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen ausführlich untersucht wird (vgl. https://www.esa-survey.de/). Ähnliche Studien gibt es auch für andere Länder.

vergleichbar mit Alkohol- oder Tabaksteuer, weitere Mittel für die öffentlichen Haushalte einbringen. Außerdem ist davon auszugehen, dass durch die Legalisierung des Cannabismarktes neue, legale Arbeitsplätze entstehen, was wiederum zu zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen führt. Auch die im Zusammenhang mit der Drogenkriminalität verursachten Kosten können reduziert werden. Die zusätzlichen Einnahmen und eingesparten Kosten, die durch eine Legalisierung von Cannabis realisiert werden, könnten wiederum sinnvoll in eine verstärkte Aufklärung und Suchtprävention investiert werden.

Für Deutschland gab es bis zum Jahr 2018 keine Schätzungen über das Steueraufkommen (vgl. Haucap et al., 2018), wie die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage im Bundestag 2017 gezeigt hat. Laut Bundesregierung lagen weder Informationen über die Kosten für Bund und Länder vor, die in den Jahren 2015 bis 2017 durch die Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit Cannabisdelikten entstanden sind, noch über die Größenordnung von Steuereinnahmen und Gebühren im Falle einer Legalisierung von Cannabis.[3] Es liegen diesbezüglich für die Jahre von 2018 bis 2021 ebenfalls keine Informationen vor. Ziel der vorliegenden Studie ist aufgrund der aktuellen politischen und gesellschaftlichen Relevanz in Deutschland, die möglichen Staatseinnahmen erneut zu ermitteln, die durch eine Legalisierung realisiert werden könnten und diese zu quantifizieren sowie die Kosten der Prohibition aufzuzeigen und soweit wie möglich zu quantifizieren. Dies ist vor allem sinnvoll, da seit der Studie von 2018 zahlreiche neue Datenquellen vorliegen, die beispielsweise umfangreichere Daten von bereits legalisierten Ländern vorweisen. Zudem liegen neue Daten für eine Approximation der aufgrund von Cannabisverfahren anfallenden Kosten bei Staatsanwaltschaft und Gerichten vor. Diese können im Vergleich zur Studie von 2018 nun erstmals für Deutschland geschätzt werden können.

In der vorliegenden Studie wurde zunächst ein Gesamtbedarf an Cannabis in Deutschland von 400 Tonnen für das Jahr 2021 geschätzt. Auf Basis dieses Gesamtbedarfs wurden Steuereinnahmen für einzelne Steueraufkommensarten berechnet, welche sich im Hauptszenario insgesamt auf rund 2,8 Mrd. Euro belaufen (vgl. Tabelle 1). Das jährliche Steueraufkommen teilt sich auf eine Cannabis-Steuer (1,8 Mrd. Euro), ähnlich einer Alkohol- oder Tabaksteuer, eine Umsatzsteuer (650 Mio. Euro), Gewerbe- und Körperschaftsteuer (rund 85 Mio. Euro) sowie eine Lohnsteuer (rund 280 Mio. Euro) auf. Zusätzlich wurde das Sozialversicherungsaufkommen (526 Mio. Euro) geschätzt. Im Rahmen der Rechtsdurchsetzung belaufen sich die möglichen Kosteneinsparungen auf insgesamt rund 1,36 Mrd. Euro. Die Kosteneinsparungen der Rechtsdurchsetzungskosten teilen sich wie folgt auf: Bei der Polizei lassen sich durch eine Legalisierung eingesparten Kosten von 1,05 Mrd. Euro ermitteln. Die Kosten der Staatsanwaltschaft, der Gerichte und des Justizvollzugs werden auf rund 313 Mio. Euro geschätzt. Insgesamt ergibt sich im Hauptszenario ein fiskalischer Betrag von rund 4,7 Mrd. Euro, der durch eine Legalisierung von Cannabis realisiert werden kann, einerseits durch zusätzliche Einnahmen (Steuern und Sozialabgaben) und andererseits durch eingesparte Ausgaben.

[3] Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/310 vom 21. Dezember 2017, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/003/1900310.pdf, abgerufen am: 06.11.2021.

TABELLE 1: STEUERAUFKOMMEN UND EINGESPARTE KOSTEN DURCH EINE LEGALISIERUNG VON CANNABIS

Steuerart	Einnahmen/Einsparungen in Euro
Cannabis-Steuer	1.800.000.000
Umsatzsteuer	650.000.000
Gewerbesteuer	25.978.909
Körperschaftssteuer	58.867.248
Lohnsteuer	279.892.152
Sozialversicherungs-Aufkommen	525.949.740
Eingesparte Polizeikosten	1.051.185.370
Eingesparte Gerichtskosten	272.302.843
Eingesparte Justizvollzugskosten	41.111.200
Gesamt	4.705.287.462

In der Vorläuferstudie von Haucap et al. (2018) war noch ein geringeres Aufkommen geschätzt worden. Der Unterschied ergibt sich durch vier Faktoren: Erstens ist inzwischen von einem höheren Cannabis-Konsum auszugehen, sodass auch von einem höheren Aufkommen bei Cannabissteuer und Mehrwertsteuer auszugehen ist. Zweitens sind die Produktionskosten weltweit gesunken, sodass eine höhere Cannabissteuer veranschlagt werden kann, ohne dass der legale Cannabis-Preis über 10 Euro pro Gramm hinausgehen würde. Drittens führt eine höhere Konsummenge auch zu mehr Arbeitsplätzen und dementsprechenden Steuereinnahmen. Viertens ist es aufgrund einer besseren Datenlage erstmals möglich, auch Einsparungen im Bereich der Justiz bei einer Legalisierung zu quantifizieren.

1. EINLEITUNG

Cannabis ist die mit Abstand am weitesten verbreitete illegale Substanz in Deutschland (vgl. Epidemiologischer Suchtsurvey, 2018). In Deutschland ist der Handel zum privaten Freizeitkonsum von Pflanzen und Pflanzenteilen der zur Cannabis-Gattung gehörenden Pflanze nach dem Betäubungsmittelgesetz („BtMG“) verboten. Geringfügige Verstöße gegen das BtMG durch die Einfuhr, den Erwerb oder den Besitz von geringen Mengen an Cannabis zum Eigenverbrauch werden jedoch in der Regel nicht strafrechtlich verfolgt (vgl. § 31a BtMG), wobei diese Regelung in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt wird. Seit Anfang 2017 ist der Konsum von Cannabis in Deutschland zu medizinischen Zwecken erlaubt. Zugleich gehen weltweit immer mehr Länder und Staaten dazu über, Cannabis zu legalisieren. Kanada hat im Jahr 2018 als erste Industrienation zum 17.10.2018 den Anbau, Handel und Konsum für Genusszwecke legalisiert. In den USA wurde der Konsum von Cannabis zu Genusszwecken in bereits in 18 Bundesstaaten legalisiert. Uruguay und die Niederlande sind weitere Beispiele für zumindest teilweise legalisierte Cannabismärkte. Die Abgabe von Cannabis in diesen Ländern ist meist streng reguliert, und nur staatlich lizensierte Abgabestellen dürfen legal Cannabis an Konsumierende verkaufen.

Die Legalisierung von Cannabis wird sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Politik kontrovers diskutiert. Als ein Hauptargument für eine Legalisierung von Cannabis spricht, dass die gegenwärtig praktizierte Prohibition zwar kostenintensiv, aber wenig effektiv ist, um die damit beabsichtigten Ziele der Eindämmung des Konsums, des Jugendschutzes und des Gesundheitsschutzes zu erreichen. Cannabis ist in den meisten, wenn nicht fast allen Ländern, die am häufigsten konsumierte illegale Substanz, mit steigender Tendenz.[4] Gleichzeitig werden von staatlicher Seite erhebliche Ressourcen in die Prohibitionspolitik gesteckt. Problematisch an diesem illegalen Konsum ist, dass keinerlei Qualitätskontrollen möglich sind und somit auch kein Einfluss auf einen möglichst wenig gesundheitsschädlichen Konsum genommen werden kann. Qualität bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Reinheit des konsumierten Stoffes. Auf dem Schwarzmarkt gehandelte Cannabisprodukte sind nicht selten mit gesundheitsschädlichen, teilweise auch giftigen Zusätzen gestreckt. Durch eine staatlich kontrollierte und regulierte Abgabe von Cannabis kann die Reinheit und die Qualität des konsumierten Stoffes besser überprüft werden, was insgesamt zu einem weniger gesundheitsschädlichen Konsum führt. Dies kann als ein bedeutender Vorteil einer Legalisierung gewertet werden. Ebenso wird die prohibitive Gesetzgebung für Cannabis verglichen mit Alkohol und Tabak als zu strikt erachtet, bezogen auf die tatsächlich nachweisbaren gesundheitlichen Schäden, die die jeweiligen Substanzen verursachen können. So zeigt sich zwar bei einem Vergleich zwischen Cannabis, Tabak und Alkohol, dass auch Cannabis zur Abhängigkeit führen kann. Dennoch sind schwere gesundheitliche Folgen eines übermäßigen Konsums bei Cannabis weniger nachweisbar, als bei Alkohol oder Tabak.[5] Des Weiteren wird auf den fehlenden Jugendschutz auf dem Schwarzmarkt verwiesen. Schließlich wird darauf hingewiesen, dass auf dem Schwarzmarkt verdientes Geld unversteuert bliebt und das auf dem Schwarzmarkt verdiente Geld zumindest teilweise auch zur Finanzierung anderer illegaler Aktivitäten genutzt zu werden scheint.

[4] Dies zeigt sich für Deutschland an dem in regelmäßigen Abständen veröffentlichten Epidemiologischen Suchtsurvey, in dem der Konsum und die Verbreitung illegaler Drogen in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen ausführlich untersucht wird (vgl. https://www.esa-survey.de/). Ähnliche Studien gibt es auch für andere Länder.

[5] So erhöht das Rauchen erwiesenermaßen das Risiko für bestimmte Krebserkrankungen oder Erkrankungen der Atemwege und des Herzens und Alkohol das Risiko einer Leberzirrhose und psychischen Krankheiten (vgl. Room, 2007, S. 345).

Gegner einer Legalisierung fürchten hingegen eine Zunahme des Cannabiskonsums und den damit verbundenen gesundheitlichen Risiken. Die Evidenz dafür, inwieweit eine Legalisierung das Konsumverhalten verändert bzw. erhöht, ist bislang gemischt. So ist der Cannabiskonsum in Colorado zwar nach der Legalisierung im Jahr 2014 dem Colorado Department of Public Safety zufolge angestiegen.[6] Allerdings ist auch in solchen Bundesstaaten der Konsum gestiegen, in denen der Cannabiskonsum weiter illegal ist. Die Zunahme des Konsums kann also keinesfalls kausal auf die Legalisierung zurückgeführt werden. Vielmehr ist dazu ein Vergleich der Wachstumsraten in Staaten mit und ohne Legalisierung notwendig. Hier ergibt sich jedoch kein eindeutiges Bild. Bei Minderjährigen ist seit der Legalisierung in Colorado zudem kein wesentlicher Unterschied im Konsum zu verzeichnen. In Kanada ist der Konsum der Minderjährigen seit der Legalisierung ebenfalls nicht gestiegen.[7] Gerade dieser Konsum bei Minderjährigen wird häufig als besonders problematisch erachtet. Legalisierungsgegner befürchten auch, dass eine Legalisierung zur Verharmlosung von Cannabis führt bzw. als Einstiegsdroge die Hemmschwelle zum Konsum härterer Drogen wie Kokain und Heroin senkt.

Eine Legalisierung kann sicher nicht als Allheilmittel für alle Probleme angesehen werden, die im Zusammenhang mit dem Konsum und dem Handel von Cannabis auftreten. Dennoch zeigen der zunehmende Trend hin zur Legalisierung sowie die verstärkte politische Aufmerksamkeit für dieses Thema, dass nach Alternativen zur Prohibitionspolitik gesucht wird. Zurückzuführen ist dies sicherlich darauf, dass die Prohibitionspolitik völlig ineffektiv ist, sie aber erhebliche Kosten auf Seite des Staates verursacht. Eine Legalisierung von Cannabis führt auf Seite des Staates nicht nur zu einer Einsparung dieser Kosten, sondern eröffnet dem Staat auch eine neue Quelle für Steuereinnahmen. Eine regulierte legale Abgabe von Cannabis führt etwa zu einem zusätzlichen Umsatzsteueraufkommen. Vor allem aber kann eine auf den Konsum zu entrichtende Cannabissteuer, vergleichbar mit der Alkohol- oder Tabaksteuer, weitere Haushaltsmittel einbringen. Es ist außerdem davon auszugehen, dass durch die Legalisierung des Cannabismarktes legale Arbeitsplätze entstehen, was wiederum zu zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen führt. Insbesondere in Bezug auf die Eindämmung der sog. Drogenkriminalität birgt die Legalisierung von Cannabis außerdem Potenzial. Die dadurch verursachten Kosten können weitgehend vermieden werden. Die strafrechtliche Verfolgung von Cannabisdelikten führt auf staatlicher Ausgabenseite zu erheblichen Kosten bei Bund, Ländern und Gemeinden. Über 60 % der Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz in Deutschland sind auf Cannabis zurückzuführen (vgl. Bundesministerium des Inneren, 2021, S.23-24); diese binden erhebliche Ressourcen bei Polizei und Justiz, obwohl davon auszugehen ist, dass es sich in großen Teilen um sog. Kleinkriminalität handelt und es am Ende in den wenigsten Fällen zu einer Verurteilung kommt. Durch eine Legalisierung sind demnach Entlastungen bei der Polizei, den Staatsanwaltschaften und den Gerichten zu erwarten. Die zusätzlichen Einnahmen und eingesparten Kosten, die durch eine Legalisierung von Cannabis realisiert werden, könnten wiederum sinnvoll in eine verstärkte Aufklärung und Suchtprävention investiert werden.

Abgesehen von der Studie von Haucap et al. (2018) gibt es bisher für Deutschland keine Schätzungen über das Steueraufkommen einer Cannabis-Legalisierung. Nach Angaben der Bundesregierung liegen keine Informationen vor, welche Einnahmen in Form von Steuern und Gebühren durch eine Legalisierung realisiert werden könnten. Auch in Bezug auf die Kosten, die durch die Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit Cannabisdelikten in den Jahren 2015 bis 2017 entstanden sind, gibt es keine Informationen.[8]

[6] Vgl. https://cdpsdocs.state.co.us/ors/docs/reports/2021-SB13-283_Rpt.pdf, abgerufen am: 06.11.2021.
[7] Vgl. https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2020002/article/00002-eng.htm, abgerufen am: 06.11.2021.
[8] Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/310 vom 21.12.2017, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/003/1900310.pdf, abgerufen 06.11.2021.

Ziel der vorliegenden Studie ist es deshalb, erneut die möglichen Steuereinnahmen durch eine Legalisierung zu ermitteln und zu quantifizieren sowie die Kosten der Prohibition aufzuzeigen und zu quantifizieren. Die vorliegende Studie besitzt nicht den Anspruch, in qualitativ-wertender Weise die Vor- und Nachteile einer Legalisierung zu analysieren. Ziel ist es alleine, vor dem Hintergrund der Koalitionsgespräche in Berlin aufzuzeigen, welche Einnahmen und Kostenersparnisse mit einer alternativen Politikoption realisiert werden könnten. Inwieweit eine Cannabis-Legalisierung die von Verfechtern einer Legalisierung gewünschten Effekte herbeiführt bzw. inwieweit die Cannabis-Legalisierung die mit einer sinnvollen Drogenpolitik beabsichtigten Ziele besser erreichen vermag als die Prohibition, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Studie, auch wenn die Autoren von den Vorzügen einer Legalisierung auch jenseits der fiskalischen Effekte überzeugt sind.

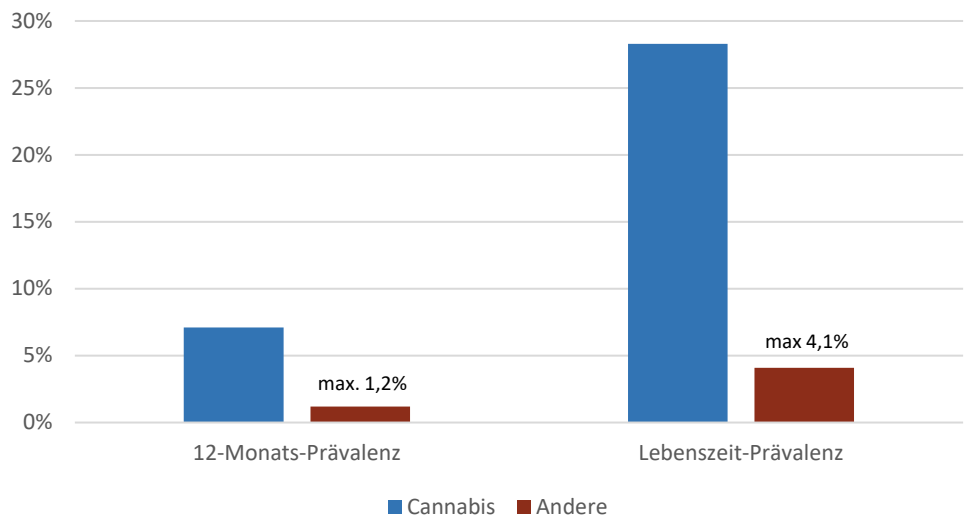
Die Studie gliedert sich wie folgt: Nach einer Einleitung wird in Kapitel 2 zunächst der Gesamtbedarf an Cannabis in Deutschland abgeschätzt. Hierzu werden zuerst Daten und Fakten zum Cannabiskonsum in Deutschland aufgezeigt. Um mögliche Steuereinnahmen quantifizieren zu können, ist es zunächst erforderlich, eine Größenordnung für einen in Deutschland anzunehmenden Gesamtbedarf pro Jahr zu ermitteln. Dies erfolgt zum einen auf Basis von Prävalenzdaten für Deutschland aus dem Epidemiologischen Suchtsurvey und Annahmen zum Konsummuster unterschiedlicher Konsumgruppen. In einem zweiten Ansatz wird der Gesamtbedarf aus einem an deutsche Prävalenzdaten angepassten Pro-Kopf-Konsum in Colorado und Frankreich bestimmt. Dieser zweistufige Ansatz dient dazu, die unterstellten Annahmen bezüglich der Konsummuster unterschiedlicher Konsumgruppen im ersten Ansatz durch tatsächliches Konsumverhalten zu überprüfen und damit ein möglichst aussagekräftiges Ergebnis im Hinblick auf einen tatsächlich anzunehmenden Gesamtbedarf in Deutschland zu ermitteln. Die Ableitung des Gesamtbedarfs in Deutschland über den Pro-Kopf-Konsum in Colorado und Frankreich dient somit als Robustheitscheck für den ermittelten Gesamtbedarf in Deutschland über deutsche Prävalenzdaten. Auf Basis des so abgeleiteten Gesamtbedarfs werden dann die Steuereinnahmen für einzelne Steuer-aufkommensarten berechnet, die durch eine Legalisierung erhoben werden können. Anschließend werden Kosteneinsparungen im Rahmen der Rechtsdurchsetzung analysiert und zudem weitere Kosteneinsparungen in qualitativer Weise erörtert, die mit einer Legalisierung einhergehen. Kapitel 5 schließt mit einem Fazit.

2. SCHÄTZUNG DES GESAMTBEDARFS AN CANNABIS IN DEUTSCHLAND

2.1 DATEN UND FAKTEN ZUM CANNABIS KONSUM IN DEUTSCHLAND

Cannabis ist die mit Abstand am meisten konsumierte illegale Substanz in Deutschland. Dies zeigt sich sehr anschaulich an sog. *„Prävalenzdaten"*. Mit Prävalenzdaten wird in Deutschland im Drei-Jahres-Rhythmus erhoben, wie viel Prozent der Bevölkerung innerhalb einer bestimmten Altersgruppe (Stichprobe) eine bestimmte Substanz mindestens einmal in den letzten 30 Tagen (30-Tages-Prävalenz), mindestens einmal in den letzten 12 Monaten (12-Monats-Prävalenz) oder mindestens einmal im ganzen Leben (Lebenszeit-Prävalenz) konsumiert haben. Mit einer bisherigen Lebenszeit-Prävalenz von 28,3 % und einer 12-Monats-Prävalenz von 7,1 % lag Cannabis im Jahr 2018 deutlich vor dem Konsum von Drogen wie bspw. Kokain, Amphetaminen oder MDMA, deren Lebenszeit-Prävalenzen allesamt unter 5 % liegen und deren 12-Monats-Prävalenzen bei maximal 1 % oder darunter liegen (vgl. Abbildung 1).

ABBILDUNG 1: LEBENSZEIT- UND 12-MONATS-PRÄVALENZ, 2018



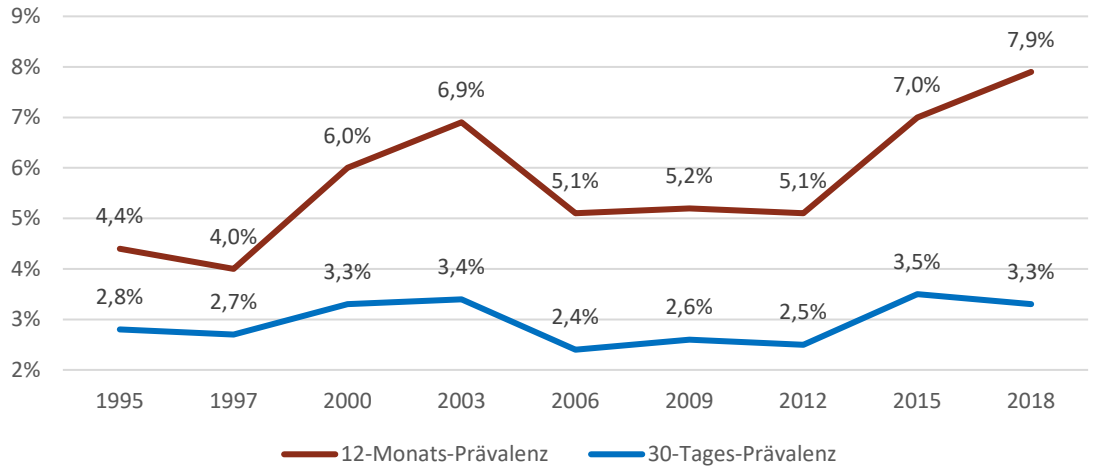
Quelle: Epidemiologischer Suchtsurvey (2018).

Annähernd ein Drittel der Bevölkerung in Deutschland hat somit im Laufe des Lebens mindestens einmal Cannabis konsumiert, während andere illegale Substanzen nicht einmal von jedem zwanzigsten konsumiert wurden. Etwa sieben Prozent der deutschen Bevölkerung haben sogar in den letzten 12 Monaten mindestens einmal Cannabis konsumiert, wohingegen sog. harte Drogen von maximal 1,2% der Bevölkerung mindestens einmal in den letzten 12 Monaten konsumiert wurden.

Aus der 12-Monats- und 30-Tages-Prävalenz lassen sich Rückschlüsse ziehen, wie regelmäßig Cannabis von den Befragten konsumiert wird. Abbildung 2 veranschaulicht die Entwicklung des Cannabis-Konsums

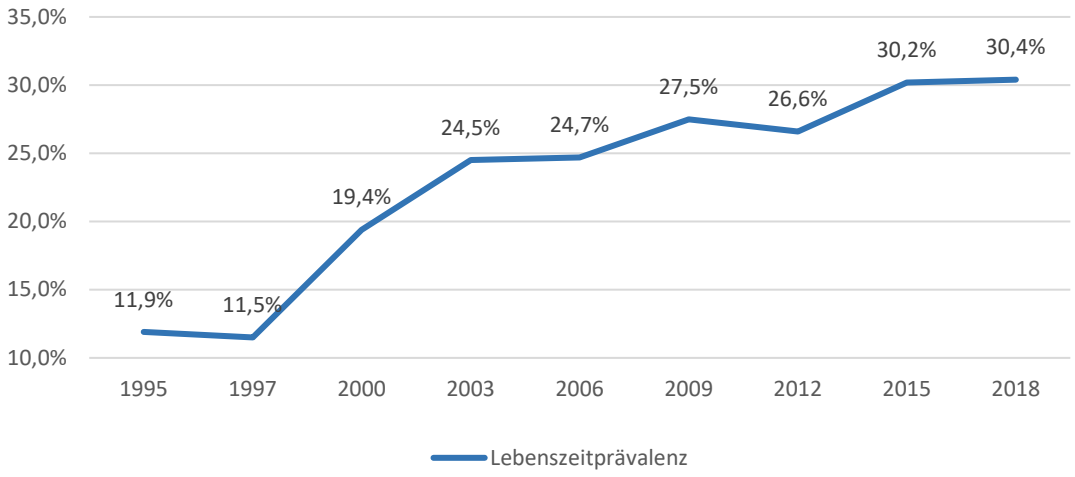
von 1995 bis 2018 anhand der 12-Monats- und der 30-Tages-Prävalenz Deutschland. Hierbei ist zu beachten, dass Daten von 1995 bis 2015 für die Altersgruppen von 18 bis 59 vorliegen, während 2018 die Altersgruppen von 18-64 Jahren erfasst wurde. Die Prävalenzraten der 2018 neu erfassten Altersgruppen von 60 bis 64 sind mit 0,2 % (30-Tages-Prävalenzen) und 0,4 % (12-Monats-Prävalenzen) sehr gering. Um die Daten vergleichbar zu halten, werden daher in Abbildungen 2 und 3 auch für 2018 die Prävalenzrate der Altersgruppe von 18 bis 59 Jahren gezeigt. Für die Analysen in der weiteren Studie werden jedoch auch die (neuen) Daten der Altersgruppe von 60 bis 64 berücksichtigt.

ABBILDUNG 2: ENTWICKLUNG DER 12-MONATS- UND 30-TAGES-PRÄVALENZ VON CANNABIS IN DEUTSCHLAND VON 1995 BIS 2018 FÜR DIE ALTERSGRUPPE VON 18 BIS 59 JAHREN



Quelle: Epidemiologischer Suchtsurvey (2015), Epidemiologischer Suchtsurvey (2018), eigene Berechnung für die Prävalenz im Jahr 2018.

ABBILDUNG 3: ENTWICKLUNG DER LEBENSZEIT-PRÄVALENZ VON CANNABIS IN DEUTSCHLAND VON 1995 BIS 2018 FÜR DIE ALTERSGRUPPE VON 18 BIS 59 JAHREN

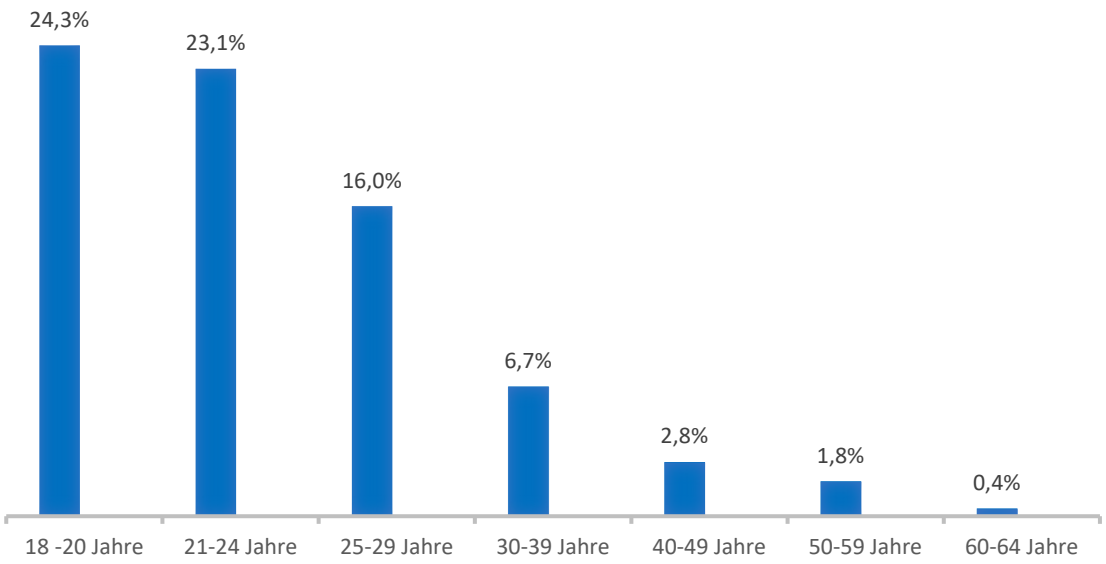


Quelle: Epidemiologischer Suchtsurvey (2015), Epidemiologischer Suchtsurvey (2018), eigene Berechnung für die Prävalenz im Jahr 2018.

Von 1995 bis 2015 gibt es einen klar zunehmenden Trend im Cannabiskonsum, was sich insbesondere an der Lebenszeit-Prävalenz zeigt. Die Lebenszeit-Prävalenz war im Jahr 1995 mit 11,9 % nicht einmal halb so hoch wie im Jahr 2015 mit 30,2 %. Im Jahr 2015 haben demnach mehr als doppelt so viele Bundesbürger zwischen 18 und 59 Jahren in ihrem Leben mindestens einmal Cannabis konsumiert wie noch 1995. Dies zeigt, dass sich der Cannabiskonsum in 20 Jahren deutlich ausgebreitet hat. Der Trend setzt sich auch bei der 12-Monats-Prävalenz fort. Im Jahr 1995 gaben nur 4,4 % der Befragten zwischen 18 und 59 Jahren an, in den letzten 12 Monaten Cannabis konsumiert zu haben und damit mehr als 40 % weniger als im Jahr 2018 mit 7,9 %. Dies lässt darauf schließen, dass nicht nur die Zahl der Konsumierenden insgesamt gewachsen ist, sondern auch mehr Menschen regelmäßig zu Cannabis greifen. Eine zwischenzeitliche Umkehr lässt sich nur im Zeitraum von 2003 bis 2006 beobachten. Zusammengefasst geben diese Daten Grund zur Annahme, dass nicht nur die Zahl derjenigen, die bereits Cannabis konsumiert haben, angestiegen ist, sondern auch mehr Menschen Cannabis *regelmäßig* konsumieren.

Cannabis ist dabei offenbar vor allem in jüngeren Altersgruppen attraktiv. Die Spitzengruppe bilden die 18 bis 20-jährigen. Etwas mehr als ein Drittel, nämlich 35,0%, hat bereits mindestens einmal im Leben Cannabis probiert. Etwa ein Fünftel (24,3 %) dieser Gruppe gab an, innerhalb der letzten zwölf Monate Cannabis konsumiert zu haben. In der Altersgruppe der 21- bis 24-jährigen sind es 23,1 % und von den 25 bis 29-jährigen 16,0 % (vgl. Abbildung 4).

ABBILDUNG 4: 12-MONATS-PRÄVALENZ (GESAMTSTICHPROBE) VON CANNABIS IN DEN EINZELNEN ALTERSGRUPPEN, 2018



Quelle: Epidemiologischer Suchtsurvey (2018).

Ein weiteres Indiz für die Größe und das Wachstum des Cannabismarktes geben die jährlichen Sicherstellungen durch die Behörden sowie das Ausmaß der protokollierten Straftaten im Zusammenhang mit dem Besitz, dem Konsum und dem Handel von Cannabis-Produkten. In Deutschland wurden 2017 fast

101.598 Cannabispflanzen sichergestellt. Die Sicherstellungsmenge von Cannabispflanzen stieg um 3,7 % im Vergleich zum Vorjahr an (vgl. Bundeskriminalamt, 2018). Ebenso stieg die Zahl der Cannabisdelikte überdurchschnittlich an. Insgesamt wurden 2020 1,7 % mehr Delikte im Bereich des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) als 2019 registriert, was insgesamt 365.753 Fällen entspricht. Cannabis verzeichnete einen Anstieg um 1,3 % auf 227.958 Fälle. Gemessen an den Delikten ist Cannabis damit die am häufigsten konsumierte illegale Substanz (vgl. Bundesministerium des Inneren, 2021).

Für die Beschreibung der Größe des Marktes ist auch der legale Handel mit Cannabis von Bedeutung. Im Mai 2011 hat der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, cannabishaltige Medikamente zuzulassen. Im Juli 2011 ist in Deutschland das erste Cannabinoid-haltige Medikament „*Sativex*" auf den Markt gekommen. Seit März 2017 können Cannabisblüten und Cannabisextrakt in pharmazeutischer Qualität auf einem Betäubungsmittelrezept verschrieben werden. Im ersten Jahr wurden über 70.000 Cannabishaltige Zubereitungen oder unverarbeitete Cannabisblüten auf ärztliche Verordnung in Apotheken abgegeben.[9]

2.2 SCHÄTZUNG DES CANNABIS-BEDARFS AUF BASIS VON PRÄVALENZDATEN

2.2.1 GESAMTZAHL AN KONSUMIERENDEN

Um den Gesamtbedarf an Cannabis in Deutschland zu ermitteln, wird zunächst die Anzahl an Konsumierenden identifiziert, die nach einer Legalisierung zum Erwerb von Cannabis berechtigt sein dürften. [10] Das sind in Deutschland Personen, die bereits die Volljährigkeit erreicht haben. Nur diese Personen werden im Falle einer Legalisierung auch berechtigt sein, Cannabisprodukte zu kaufen. Die Altersgruppe ab 64 Jahren wird dabei vernachlässigt. Die geringen 30-Tages- und 12-Monats-Prävalenzen der 60- bis 64-jährigen von jeweils 0,2 % (30- Tages-Prävalenz) und 0,4 % (12-Monats-Prävalenz) zeigen, dass der Konsum für die darüber liegende Altersgruppen in Deutschland vernachlässigbar ist (vgl. Epidemiologischer Suchtsurvey, 2018). Berücksichtigt werden muss jedoch, dass nicht volljährige Konsumierende über volljährige Konsumierende legal verkauftes Cannabis illegal erwerben können. Dies ist zwar bedauerlich und Abbild eines Vollzugsdefizits, aber realistischer Weise wird sich dieser Konsum nicht auf null reduzieren lassen. Für die Steuerschätzung ist es gleichwohl relevant, wenn sich Minderjährige illegal von Volljährigen Cannabisprodukte im legalen Handel besorgen lassen. Eine vollständige Vernachlässigung des Konsums von Minderjährigen würde daher die für die Steuerschätzung relevante Nachfrage unterschätzen. Außerdem ist davon auszugehen, dass eine Legalisierung einen gewissen Cannabis-Tourismus initiieren wird, d. h. es muss abgeschätzt werden, welche Menge an Cannabis nicht von Einwohnern Deutschlands konsumiert wird, aber dennoch in Deutschland versteuert wird. Eine Vernachlässigung dieses Aspekts würde den steuerlich relevanten Gesamtbedarf ebenso unterschätzen. Darüber hinaus muss das Bevölkerungswachstum berücksichtigt werden, da die zugrunde gelegten Daten aus dem Jahr 2018 stammen. Diese Anpassungen werden zunächst vernachlässigt und in einem zweiten Schritt vorgenommen.

[9] Vgl. https://www.abda.de/newsroom/meldung/artikel/cannabis-mehr-abgaben-auf-rezept/, abgerufen am: 10.10.2021.

[10] Nach einer Legalisierung ist davon auszugehen, dass sich ein legaler, regulierter Markt schrittweise entwickelt und in den ersten Jahren nach einer Legalisierung eine schrittweise Angebotsverlagerung vom Schwarzmarkt hin zum legalen Markt stattfindet. Wie sich nach einer Legalisierung legaler Markt und Schwarzmarkt entwickeln, wird zentral vom Preis für legales Cannabis abhängen. Ist der Preis zu hoch, dann wird der Schwarzmarkt erfolgreich neben dem legalen Markt bestehen bleiben. Wird der Preis hingegen zu niedrig angesetzt, besteht die Gefahr eines zunehmenden Konsums. Derartige Aspekte werden aus Vereinfachungsgründen zunächst vernachlässigt und an späterer Stelle im Rahmen der Besteuerungsmodalitäten diskutiert.

Der Gesamtbedarf an Cannabis in Deutschland für das Jahr 2021 wird im Folgenden auf Basis der im Epidemiologischen Suchtsurvey 2018 erhobenen Prävalenzdaten ermittelt. Es wird vereinfachend unterstellt, dass die Prävalenzdaten von 2018 für das Jahr 2021 weiterhin zutreffen. Mithilfe von Prävalenzdaten lässt sich zunächst die Gesamtzahl an Konsumierenden zwischen 18 und 64 Jahren bestimmen. Um möglichst alle gegenwärtigen Konsumierenden zu identifizieren, eignet sich die 12-Monats-Prävalenz deutlich besser als die 30-Tages-Prävalenz, da so auch Gelegenheitskonsumierende erfasst werden, die nicht notwendigerweise jeden Monat Cannabisprodukte konsumieren. Im Folgenden werden alle Konsumierende, die mindestens einmal im vergangenen Jahr konsumiert haben, in drei Nutzergruppen eingeteilt: (1) Gelegenheitskonsumierende, (2) regelmäßig Konsumierende und (3) Intensivnutzer. Gemäß Light et al. (2014) sind Gelegenheitskonsumierende Menschen, die weniger als einmal pro Monat konsumieren. Regelmäßig Konsumierende konsumieren Cannabis zwischen ein und zwanzig Mal pro Monat, und Intensivnutzer konsumieren an mehr als zwanzig Tagen pro Monat bis täglich.

Auf Basis der Prävalenzdaten des Epidemiologischen Suchtsurveys 2018 und Daten des Statistischen Bundesamtes zur Bevölkerung nach Alters- und Geburtsjahren zum Stichtag 31.12.2018 wurden für die 30-Tages-Prävalenz für das Jahr 2018 insgesamt 1.485.177 Konsumierende ermittelt, d. h. im Jahr 2018 gab es in Deutschland etwa 1,5 Mio. Personen zwischen 18 und 64 Jahren, die in den letzten 30 Tagen Cannabis konsumiert haben. Dies entspricht 1,79 % der Gesamtbevölkerung. Für die 12-Monats-Prävalenz wurden für das Jahr 2018 3.588.010 Konsumierende ermittelt, d. h. im Jahr 2018 gab es in Deutschland gut 3,6 Mio. Personen zwischen 18 und 64 Jahren, die in den 12 Monaten vor der Befragung Cannabis konsumiert haben. Dies entspricht 4,31 % der Gesamtbevölkerung (vgl. Tabelle 2 und Anhang 6.1 für die Berechnung).

TABELLE 2: GESAMTZAHL AN KONSUMIERENDEN UND ANTEILE AN DER GESAMTBEVÖLKERUNG AUF BASIS DER 30-TAGES- UND DER 12-MONATS-PRÄVALENZ (18 BIS 64 JAHRE) FÜR DEUTSCHLAND 2018

	Anzahl Konsumierende	Prozent an Gesamtbevölkerung
12-Monats-Prävalenz	3.588.010	4,31 %
30-Tages-Prävalenz	1.485.177	1,79 %

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Epidemiologischen Suchtsurveys und der Bevölkerungsstatistik des Statistischen Bundesamtes.

2.2.2 UNTERTEILUNG DER KONSUMIERENDEN IN KONSUMMUSTER

In Deutschland gab es 2018 insgesamt rund 3,6 Mio. Personen zwischen 18 und 64 Jahren, die in den 12 vor der Befragung liegenden Monaten mindestens einmal Cannabis konsumiert haben. Diese Zahl spiegelt die Gesamtzahl an Personen wider, die in Deutschland gelegentlich bis regelmäßig Cannabis konsumieren und zur Ermittlung des jährlichen Gesamtbedarfs an Cannabis zugrunde zu legen ist. Um den Gesamtbedarf bestimmen zu können, müssen diese 3.588.010 Konsumierenden auf die drei zuvor definierten Konsumgruppen (gelegentlich, regelmäßig, intensiv) aufgeteilt werden. Für alle drei Konsumgruppen werden dann in einem nächsten Schritt Annahmen über Konsumtage pro Jahr und Konsummengen pro Tag unterstellt, auf deren Basis der Gesamtbedarf an Cannabis ermittelt wird. Hierbei

werden drei Szenarien gebildet, um verschiedene Konsummuster der einzelnen Konsumgruppen abzubilden. In einem sehr konservativen Ansatz werden die Konsumtage pro Jahr und Konsummengen pro Tag sehr vorsichtig angesetzt, im nicht-konservativen Ansatz werden großzügigere Annahmen bezüglich der Konsumtage pro Jahr und Konsummenge pro Tag getroffen. Im konservativen Szenario wird entsprechend die Mitte beider Ansätze zugrunde gelegt.

Die Aufteilung der Konsumierenden in Gelegenheitskonsumierende, regelmäßig Konsumierende und Intensivnutzer wird auf Basis von Daten zu Konsumfrequenzen aus dem Epidemiologischen Suchtsurvey 2018 vorgenommen. Eine Umrechnung dieser Frequenzen ergibt eine Einteilung in die drei Konsumgruppen gemäß Tabelle 3 (vgl. Anhang 6.2 für die Berechnung).

TABELLE 3: KONSUMIERENDE UND ANTEIL DER KONSUMGRUPPEN AN DER GESAMTZAHL AN KONSUMIERENDEN IN DEUTSCHLAND

Konsumgruppe	Anzahl Konsumierende	Prozentualer Anteil an Gesamtkonsumierenden
Gelegenheitskonsumierende	2.260.446	63 %
Regelmäßig Konsumierende	897.003	25 %
Intensivnutzer	430.561	12 %
Gesamt	3.588.010	100 %

Quelle: Eigene Berechnungen.

Auf Basis der erhobenen Daten zu Konsumfrequenzen ergibt sich somit, dass rund 63 % aller Konsumierenden in Deutschland Gelegenheitskonsumierende sind, die weniger als einmal pro Monat konsumieren. Etwa 25 % aller Konsumierenden konsumieren regelmäßig und rund 12 % aller Konsumierenden sind als Intensivnutzer einzustufen. Bei diesen Zahlen ist zu beachten, dass sie die tatsächlichen Konsumgewohnheiten tendenziell unterschätzen und damit nur als Untergrenze angenommen werden können. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass es sich bei der Befragung um den Konsum einer illegalen Substanz handelt und Befragte aus diesem Grund dazu neigen, ihre wahren Konsumgewohnheiten nicht wahrheitsgemäß zu offenbaren bzw. tendenziell zu wenig anzugeben. Deshalb ist davon auszugehen, dass diese Zahlen die tatsächlichen Zahlen unterschätzen.

Die Gesamtnachfrage in Deutschland wird nun berechnet, indem Annahmen über Konsumtage pro Jahr und Konsummengen pro Tag für die drei Nutzergruppen unterstellt werden. Bezüglich der Konsumtage je Konsumgruppe werden zum einen die minimale und die maximal mögliche Anzahl an Konsumtagen gemäß der Definition der jeweiligen Konsumgruppe sowie die sich daraus ergebende Mitte an Konsumtagen zugrunde gelegt (vgl. Tabelle 4).

TABELLE 4: KONSUMTAGE PRO JAHR FÜR UNTERSCHIEDLICHE KONSUMGRUPPEN

	sehr-konservativ	konservativ	nicht-konservativ
Gelegenheitskonsumierende[11]	4	8	12
Regelmäßig Konsumierende	12	120	240
Intensivnutzer	240	300	365

Quelle: Eigene Berechnungen.

Für die Konsummengen pro Tag werden Schätzungen aus Light et al. (2014, S. 17) für die USA zugrunde gelegt, die bereits in Kilmer et al. (2013) ermittelt wurden (vgl. hierzu Tabelle 5). Auch wenn die Prävalenzen in verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich sein können, ist nicht davon auszugehen, dass die Konsumgewohnheiten innerhalb einer Nutzergruppe zwischen verschiedenen Ländern wesentlich voneinander abweichen. Anders ausgedrückt ist nicht davon auszugehen, dass die Menge, die ein amerikanischer Intensivnutzer konsumiert wesentlich von der Menge abweicht, die ein deutscher Intensivnutzer konsumiert. Auf diese Zahlen stützt sich im Übrigen auch der französische Sachverständigenrat für Wirtschaftsfragen (Conseil d'analyse économique) in seiner Schätzung des potenziellen Steueraufkommens für Frankreich (vgl. Conseil d'analyse économique, 2019).

TABELLE 5: KONSUMIERTE MENGE PRO KONSUMTAG FÜR UNTERSCHIEDLICHE KONSUMGRUPPEN IN GRAMM

	sehr-konservativ	konservativ	nicht-konservativ
Gelegenheitskonsumierende	0,2	0,3	0,6
Regelmäßig Konsumierende	0,4	0,7	1,0
Intensivnutzer	1,3	1,6	1,9

Quelle: Light et al. (2014, S.17).

2.2.3 ABLEITUNG DES GESAMTBEDARFS IN DEUTSCHLAND FÜR DREI SZENARIEN

Die in Light et al. (2014) unterstellten Konsummengen pro Tag weisen relativ hohe Variationen auf, weshalb sich die Zugrundelegung diesbezüglich unterschiedlicher Annahmen relativ stark auf das Endergebnis auswirkt. Welche Konsumenge hier realistisch angenommen werden kann, wird am Beispiel von Colorado im folgenden Abschnitt diskutiert. Bezüglich der Konsumtage pro Jahr bildet das konservative Szenario das wohl realistischste Szenario ab. So ist zum einen nicht anzunehmen, dass jede Konsumgruppe nur Konsumierende beinhaltet, die an der jeweils definierten Untergrenze konsumieren.

[11] Gelegenheitskonsumierende sind definitionsgemäß Konsumierende, die weniger als einmal im Monat konsumieren. Bei der Annahme über die maximal mögliche Anzahl an Konsumtagen wurde jedoch berücksichtigt, dass Gelegenheitskonsumierende maximal einmal pro Monat konsumieren.

Dies würde bspw. implizieren, dass es in Deutschland keine Konsumierenden gibt, die täglich bzw. nahezu täglich konsumieren. Gerade bei den Intensivnutzern ist jedoch vielmehr davon auszugehen, dass ein großer Anteil davon täglich bis nahezu täglich konsumiert (vgl. hierzu auch Light et al., 2014, S. 2, Tabelle 1). Gleichermaßen ist auch nicht anzunehmen, dass alle Konsumierenden einer Konsumgruppe an der definierten Obergrenze konsumieren. Die Mitte scheint daher die tatsächlichen Konsummuster in Bezug auf die konsumierten Tage pro Monat am plausibelsten abzubilden. Unter Zugrundelegung der unterstellten Konsumtage pro Jahr und Konsummengen pro Tag je Konsumgruppe ergeben sich ein Gesamt- und ein Pro-Kopf-Konsum für die drei Konsumgruppen für die drei Szenarien gemäß Tabelle 6.

TABELLE 6: JÄHRLICHE KONSUMMENGEN JE KONSUMGRUPPE, GESAMTBEDARF UND PRO-KOPF-KONSUM IN DEUTSCHLAND FÜR DREI SZENARIEN IM JAHR 2018 IN GRAMM

	sehr-konservativ	konservativ	nicht-konservativ
Gelegenheitskonsumierende	1.808.357	5.425.070	16.275.211
Regelmäßig Konsumierende	4.305.614	75.348.252	215.280.720
Intensivnutzer	134.335.032	206.669.280	298.594.054
Gesamtbedarf (in Gramm)	140.449.003	287.442.602	530.149.985
Pro-Kopf-Konsum (in Gramm)	39	80	148

Quelle: Eigene Berechnungen.

Unter sehr konservativen Konsumannahmen ergibt sich ein Gesamtbedarf von 140.449.063 Gramm pro Jahr, was einem jährlichen Konsum von 39 Gramm pro Konsument entspricht. Unter nicht-konservativen Annahmen ergibt sich ein Gesamtbedarf von 530.150.006 Gramm pro Jahr, was einem Pro-Kopf-Konsum von 148 Gramm entspricht. Für das konservative Szenario ergeben sich ein Gesamtbedarf von 287.442.657 Gramm pro Jahr und ein Pro-Kopf-Konsum von 80 Gramm.

Wie bereits dargelegt wurde, bildet das konservative Szenario zumindest bezogen auf die Konsumtage pro Monat aus unserer Sicht das plausibelste Szenario ab. Welche Konsummengen pro Tag tatsächlich anzunehmen sind, wird im folgenden Abschnitt am Beispiel tatsächlicher Konsummuster in Colorado gezeigt. Unter der Annahme, dass sich Konsummuster der drei Nutzergruppen in Bezug auf konsumierte Mengen pro Tag in Deutschland und Colorado nicht wesentlich voneinander unterscheiden, kann dann auch argumentiert werden, welches der drei hier zugrunde gelegten Szenarien die Realität am ehesten widerspiegelt. Der hier für die drei Szenarien ermittelte Gesamtbedarf muss zunächst aber im folgenden Abschnitt um verschiedene Effekte angepasst werden. Um einen Robustheitscheck durchzuführen, werden die angepassten Gesamtmengen mit den ermittelten Gesamtmengen verglichen, die der französische Sachverständigenrat für Wirtschaftsfragen 2019 für Frankreich ermittelt hat (Conseil d'analyse économique, 2019).

2.2.4 ANPASSUNGEN DES GESAMTBEDARFS

a. Anpassung um das Bevölkerungswachstum von 2018 bis 2021

Die in dieser Berechnung zugrunde gelegten Prävalenzdaten stammen aus dem Jahr 2018. Die daraus ermittelten Konsumierendenzahlen müssen um das Bevölkerungswachstum von 2018 bis 2021 angepasst werden, da mit einem Wachstum der Anzahl an in Deutschland lebenden Personen auch die Anzahl der Konsumierenden steigt (vgl. Light et al., 2014, S. 13 f.). Die Bevölkerung in Deutschland ist von 2018 auf 2021 um 0,13 % gewachsen.[12] Unter der Annahme gleichbleibender Prävalenzen ist die Zahl der Konsumierenden von 2018 bis 2021 damit auf 3.592.674 Konsumierende gestiegen. Der um dieses Bevölkerungswachstum angepasste Gesamtbedarf ist für die drei Szenarien in Tabelle 8 dargestellt.

b. Anpassungen aufgrund von Under-Reporting-Effekten

Der aus Prävalenzdaten ermittelte Gesamtkonsum wird zudem aufgrund von Under-Reporting-Effekten tendenziell unterschätzt. Die Angaben der Befragten dürften tendenziell zu gering sein, da der Konsum von Cannabisprodukten nach wie vor illegal ist, sodass zumindest einige Konsumierende ihre wahren Konsumgewohnheiten vermutlich nicht offenbaren. Zudem werden bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht befragt, innerhalb derer sich häufig viele Konsumierende befinden, wie etwa Wohnungslose oder Gefängnisinsassen. Studien aus den USA, deren Analysen auf ähnlich erhobenen Prävalenzdaten wie den hier zugrunde gelegten beruhen, nehmen Anpassungen in ganz unterschiedlicher Höhe vor, um Under-Reporting-Effekte anzupassen und die tatsächlichen Prävalenzen besser widerzuspiegeln. Diese Anpassungen reichen von lediglich 2 % bis hin zu 40 % (vgl. Light et al., 2014, S. 14 für eine Übersicht). Für die in dieser Studie angestellten Berechnungen werden die Anpassungen gemäß Light et al. (2014) zugrunde gelegt. Light et al. (2014) nehmen eine Anpassung von 22 % für Gelegenheitskonsumierende und regelmäßig Konsumierenden vor und eine Anpassung von 11 % für Intensivnutzer.[13] Unter Berücksichtigung von Under-Reporting-Effekten ergibt sich eine Gesamtzahl an Konsumierenden von 4.355.640. Der um das Under-Reporting angepasste Gesamtbedarf ist für die drei Szenarien in Tabelle 8 dargestellt.

c. Konsum Minderjähriger

Grundsätzlich muss bei einer Legalisierung davon ausgegangen werden, dass zumindest ein Teil der Minderjährigen letztlich legal verkauftes und damit auch versteuertes Cannabis konsumieren wird. Wird die Altersgruppe der 12 bis 17-jährigen vollständig vernachlässigt, so wird der Gesamtbedarf aus steuerpolitischer Sicht auch hierdurch unterschätzt. Wie groß der Anteil dieser Altersgruppe tatsächlich ist, der legal an Ältere verkauftes Cannabis konsumieren wird und wie groß der Anteil sein wird, der Cannabis weiterhin vom Schwarzmarkt bezieht, ist schwierig abzuschätzen und wird insbesondere auch vom Preisverhältnis zwischen legalem Markt und Schwarzmarkt abhängen. Der Gesamtbedarf für Deutschland wird im Folgenden unter der Annahme angepasst, dass die Hälfte der unter 18-Jährigen ursprünglich legal verkauftes Cannabis konsumiert und die andere Hälfte ihren Konsum weiterhin vom

[12] Vgl. Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/liste-zensus-geschlecht-staatsangehoerigkeit.html, abgerufen am: 08.10.2018.

[13] Die geringere Anpassung für Intensivnutzer beruht auf der Annahme, dass Intensivnutzer aufgrund ihres nahezu täglichen Konsums deutlich offener damit umgehen und sich wohler damit fühlen, da ein (nahezu) täglicher Konsum ohnehin schwieriger zu verbergen ist als ein gelegentlicher bis regelmäßiger Konsum.

Schwarzmarkt bezieht. Hierbei wird unterstellt, dass sich die Konsumierenden in der Altersgruppe von 12 bis 17 Jahren gleichermaßen in Gelegenheitskonsumierenden (63 %), regelmäßig Konsumierenden (25 %) und Intensivnutzer (12 %) aufteilen, wie die Konsumierenden über 18 Jahren. Die Anzahl der Konsumierenden in dieser Altersgruppe wird auf Basis der Bevölkerungsstatistik des Statistischen Bundesamtes und einer 12-Monats-Prävalenzrate von 8 % ermittelt.[14] Im Jahr 2018 lebten 4.520.918 Personen in Deutschland, die zwischen 12 und 17 Jahren alt waren. Damit ergibt sich eine Anzahl an Konsumierenden von 361.673. Unter Berücksichtigung der Hälfte dieser Konsumierenden (180.837) erhöht sich die Anzahl an Konsumierenden insgesamt auf 4.516.476 Konsumierende. Der um diese Konsumierenden angepasste Gesamtbedarf ist Tabelle 8 zu entnehmen.

d. Touristische Nachfrage

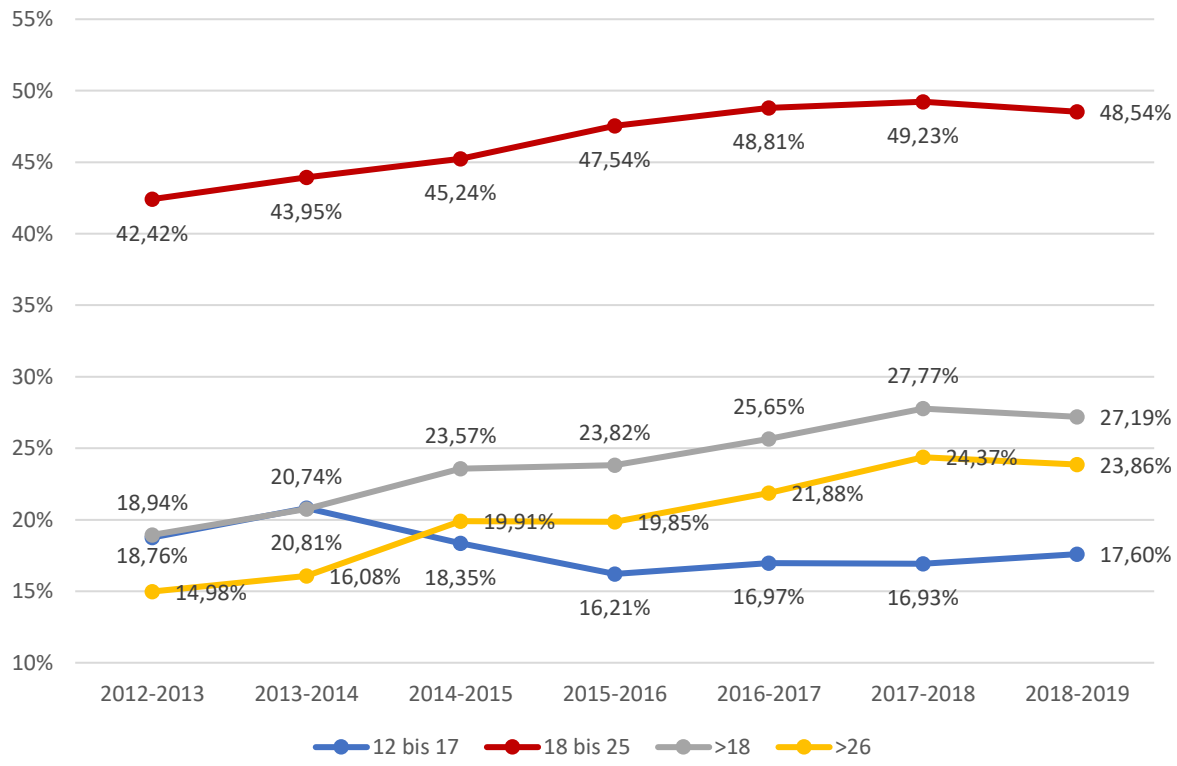
Eine Legalisierung von Cannabis in Deutschland wird eine „*touristische Nachfrage*" aus Nachbarländern induzieren. Die allein auf Basis von Prävalenzdaten für Deutschland ermittelte und angepasste Gesamtnachfrage berücksichtigt diesen Effekt nicht, weshalb der hier ermittelte Gesamtbedarf tendenziell zu gering sein dürfte. Zwar wird es auf die genaue Gesetzgebung ankommen, ob Touristen Cannabis im Falle einer Legalisierung in Deutschland kaufen dürfen oder nicht. Sollten Touristen zum Kauf prinzipiell berechtigt sein, dann ist die touristische Nachfrage und somit der Gesamtbedarf in Deutschland gleichwohl größer als wenn Touristen nicht zum Kauf berechtigt sind. Dennoch muss auch im Falle einer fehlenden Berechtigung für Touristen berücksichtigt werden, dass diese über Freunde und Bekannte letztlich legales Cannabis erwerben können und den Gesamtbedarf in Deutschland damit erhöhen. Um diesen Effekt zu berücksichtigen, wurde die Gesamtnachfrage pauschal um eine touristische Nachfrage von 10 % erhöht. Diese 10 % entsprechen in etwa der Größenordnung der touristischen Nachfrage in Colorado (vgl. Leeds School of Business und MPG Consulting, 2020). Unter Berücksichtigung touristischer Nachfrage ergibt sich eine Gesamtzahl von 4.968.124 Konsumierenden. Die Ergebnisse für den angepassten Gesamtbedarf sind Tabelle 8 zu entnehmen.

e. Legalisierungsinduzierte Effekte

Ob eine Legalisierung von Cannabis zu einer Zunahme im Konsum führt oder der Konsum hierdurch verringert wird und aufgrund der Regulierung zusätzlich sicherer ist, ist Mittelpunkt einer regen Diskussion. Für Colorado ergibt sich diesbezüglich ein gemischtes Bild (vgl. Abbildung 5). So ist der Konsum in der Altersgruppe von 18 bis 25 Jahren seit der Legalisierung 2013/2014 zwar von 43,95 % auf 48,54 % im Jahr 2018/2019 gestiegen. Jedoch ist für diese Altersgruppe auch schon vor der Legalisierung ein zunehmender Trend im Konsum erkennbar. Inwieweit der gestiegene Konsum tatsächlich durch die Legalisierung induziert wurde, ist demnach fraglich. Für die Altersgruppe von 12 bis 17 Jahren ist der Konsum nach der Legalisierung gesunken und zwar von 20,81 % im Erhebungsjahr 2013/2014 auf 17,60 % in 2018/2019, obwohl vor der Legalisierung auch in dieser Altersgruppe eine Zunahme im Konsum erkennbar ist. Für die Altersgruppen von über 18 Jahren und über 26 Jahren zeigt sich, dass der Konsum im Jahr nach der Legalisierung zugenommen hat und dann jedoch konstant geblieben ist. Jedoch gilt auch für diese beiden Betrachtungen, dass der Konsum schon vor der Legalisierung einen zunehmenden Trend aufweist und deshalb nicht klar ist, ob die Zunahme nach der Legalisierung durch diese induziert wurde oder ohnehin stattgefunden hätte.

[14] Vgl. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/223024/umfrage/entwicklung-wichtiger-indikatoren-des-cannabiskonsum-bei-deutschen-jugendlichen, abgerufen am: 09.10.2021. Im Epidemiologischen Suchtsurvey sind die Prävalenzraten nur ab den Altersgruppen ab 18 Jahren angegeben, weshalb für diese Berechnung die Prävalenzrate aus Statista zugrunde gelegt wurde.

ABBILDUNG 5: ENTWICKLUNG DER 12-MONATS-PRÄVALENZ IN COLORDO SEIT DER LEGALISIERUNG FÜR VERSCHIEDENE ALTERSGRUPPEN



Quelle: NSDUH Homepage.

Um einen Robustheitscheck durchzuführen, werden die angepassten Gesamtmengen mit den ermittelten Gesamtmengen basierend auf dem jährlichen Pro-Kopf-Konsum für französischen Nutzergruppen verglichen (Conseil d'analyse économique, 2019). Dem französischen Sachverständigenrat für Wirtschaftsfragen zufolge entspricht der jährliche Pro-Kopf-Konsum in Frankreich unter sehr konservativen Annahmen 5 Gramm pro Jahr für Gelegenheitskonsumierende, 73 Gramm pro Jahr für regemäßig Konsumierende und 393 Gramm pro Jahr für Intensivnutzer (vgl. Tabelle 7). Durch die Multiplikation der Anzahl an Konsumierenden der jeweiligen Konsumgruppen mit dem Nutzergruppen-individuellen Pro-Kopf-Konsum in Frankreich ergibt sich unter sehr-konservativen Annahmen ein Gesamtbedarf von 245.993.922 Gramm pro Jahr in Deutschland. Unter nicht-konservativen Annahmen liegt ein Gesamtbedarf von 393.425.255 Gramm pro Jahr in Deutschland vor. Die berechneten Gesamtmengen wären jedoch durch die Anpassungen wie Bevölkerungswachstum, Under-Reporting, Konsum Minderjähriger sowie Tourismus signifikant höher, sodass ein Gesamtbedarf von 393.425.255 Gramm pro Jahr in Deutschland als Untergrenze angenommen werden kann.

TABELLE 7: KONSUMMENGEN JE KONSUMENTENGRUPPE BASIEREND AUF NUTZERGRUPPEN-INDIVIDUELLEN PRO-KOPF-KONSUM PRO JAHR IN FRANKREICH, GESAMTBEDARF IN DEUTSCHLAND FÜR ZWEI SZENARIEN IM JAHR 2018 IN GRAMM

	Anzahl Konsumierende (Deutschland)	sehr-konservativer Pro-Kopf-Konsum pro Jahr (Frankreich)	sehr-konservative Konsummenge (Frankreich)	nicht-konservativer Pro-Kopf-Konsum pro Jahr (Frankreich)	nicht-konservative Konsummenge (Frankreich)
Gelegenheitskonsumierende	2.260.446	5	11.302.230	5	11.302.230
Regelmäßig Konsumierende	897.003	73	65.481.219	150	134.550.450
Intensivnutzer	430.561	393	169.210.473	575	247.572.575
Gesamtbedarf	3.588.010	-	245.993.922	-	393.425.255

Quelle: Conseil d'analyse économique (2019). Eigene Berechnungen.

Tabelle 8 stellt die um die beschriebenen Effekte angepassten Konsummengen je Konsumgruppe sowie den Gesamtbedarf und den Pro-Kopf-Konsum in Deutschland für die drei unterstellten Szenarien zusammen (vgl. Anhang 6.3 für die Berechnungen). Für eine robustere Approximation sind als Vergleich die ermittelten Gesamtmengen in Deutschland basierend auf dem französischen Nutzergruppen-individuellen Pro-Kopf-Konsum dargestellt.

TABELLE 8: ANGEPASSTE KONSUMMENGEN JE KONSUMENTENGRUPPE UND GESAMTBEDARF IN DEUTSCHLAND FÜR VIER SZENARIEN

	sehr konservativ	konservativ	nicht konservativ	Vergleich basierend auf dem französischen Nutzergruppen-individuellen Pro-Kopf-Konsum
Gesamtbedarf (in Gramm)	140.449.003	287.442.602	530.149.985	245.993.922
Angepasste Berechnungen				-
Gesamtbedarf angepasst um Bevölkerungs-wachstum	140.631.587	287.816.278	530.839.180	-
Gesamtbedarf angepasst um Under-Reporting-Effekte	156.774.473	328.372.684	614.735.754	-
Gesamtbedarf angepasst um Altersgruppe 12 bis 17	163.853.145	342.859.876	641.455.465	-
Gesamtbedarf angepasst um touristische Nachfrage	180.238.460	377.145.863	705.601.011	-
Angepasste Gesamtbedarf	180.238.460	377.145.863	705.601.011	393.425.255

Quelle: Eigene Berechnungen.

2.3 SCHÄTZUNG DES CANNABIS-BEDARFS IN DEUTSCHLAND AUF BASIS DES PRO-KOPF-KONSUMS IN COLORADO

Im Folgenden wird der Gesamtbedarf in Deutschland auf Basis eines angepassten Pro-Kopf-Konsums in Colorado abgeleitet. In Colorado wurde der Konsum von Cannabis für alle volljährigen Bürger (älter als 21 Jahre) im Jahre 2014 legalisiert („*recreational Marijuana*“). Seit der Legalisierung gibt es in Colorado offizielle Statistiken über jährliche Umsätze und Verkaufsmengen. Auf Basis der nachgefragten Menge wird der Pro-Kopf-Konsum in Colorado von 2019 berechnet. Dieser Pro-Kopf Konsum wird dann auf die Zahl der Konsumierenden in Deutschland umgerechnet, um einen Gesamtbedarf in Deutschland abzuleiten. Um auf Basis des gegenwärtigen Konsums in Colorado ein repräsentatives Ergebnis für den Konsum in Deutschland abzuleiten, müssten die Konsumgewohnheiten und Prävalenzraten unterschiedlicher Konsumgruppen in Deutschland und Colorado vergleichbar sein. Da hiervon nicht

ausgegangen werden kann, wird in einem nächsten Schritt eine entsprechende Anpassung vorgenommen.

2.3.1 ERMITTLUNG DES PRO-KOPF-KONSUMS IN COLORADO

Im Folgenden wird auf Basis von Daten des Colorado Department of Revenue (DOR) und der Marijuana Enforcement Division (MED) der Pro-Kopf-Konsum in Colorado für 2019 ermittelt. Im Auftrag von DOR und MED wurde diese Studie von Leeds School of Business und ihr Unterauftragnehmer MPG Consulting gemeinsam erstellt. Basierend auf den Daten der Bestandsverfolgung 2019 liegt der ermittelte Gesamtbedarf an Blütenäquivalenten bei 357,5 Tonnen (Leeds School of Business und MPG Consulting, 2020).[15] Zu beachten hierbei ist, dass der ermittelte Gesamtbedarf auch die touristische Nachfrage beinhaltet. Die touristische Nachfrage muss für die Ermittlung des Pro-Kopf-Konsums in Colorado herausgerechnet werden. Im Jahr 2019 betrug die touristische Nachfrage 9,1 %. Unter Abzug einer touristischen Nachfrage von 9,1 % reduziert sich der Gesamtbedarf auf 324.967.500 Gramm pro Jahr für die Einwohner von Colorado.

Im Jahr 2019 lebten 4.497.573 Personen in Colorado, die über 18 Jahre alt waren.[16] Die 12-Monats-Prävalenz für diese Altersgruppen im Jahr 2018-2019 entspricht 27,19 %.[17] Somit ergibt sich eine Gesamtzahl an Konsumierenden von 1.222.890. Jedoch ist hierbei zu beachten, dass zumindest ein Teil der unter 18-Jährigen legal verkauftes Cannabis konsumieren wird. Wird die Altersgruppe der 12 bis 17-Jährigen vollständig vernachlässigt, so wird der Gesamtbedarf auch hierdurch unterschätzt. Wie groß der Anteil dieser Altersgruppe tatsächlich ist, der ursprünglich legal verkauftes Cannabis konsumiert und wie groß der Anteil ist, der Cannabis weiterhin vom Schwarzmarkt bezieht, ist schwierig abzuschätzen.

Die Gesamtzahl an Konsumierenden wird im Folgenden unter der Annahme angepasst, dass die Hälfte der unter 18-jährigen legal verkauftes Cannabis konsumiert und die andere Hälfte ihren Konsum weiterhin vom Schwarzmarkt bezieht. Hierbei wird unterstellt, dass sich die Konsumierenden in der Altersgruppe von 12 bis 17 Jahren gleichermaßen in Gelegenheitskonsumierenden (28,43 %), regelmäßig Konsumierende (39,89 %) und Intensivnutzer (31,69 %) aufteilen, wie die Konsumierenden über 18 Jahren (vgl. Anhang 6.4). Die Anzahl der Konsumierenden in dieser Altersgruppe wird auf Basis der Bevölkerungsverteilung und einer 12-Monats-Prävalenzrate von 17,6 % ermittelt.[18] [19] Im Jahr 2019 lebten 438.816 Personen in Colorado, die zwischen 12 und 17 Jahren alt waren. Damit ergibt sich eine Anzahl an

---

[15] In Colorado macht der medizinische Konsum mit etwa 19 % der Gesamtumsätze einen geringen Bedarf aus. Grundsätzlich könnte argumentiert werden, dass es sinnvoller ist, den Pro-Kopf-Konsum lediglich aus den Daten zum Freizeitkonsum zu bestimmen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass ein sehr großer Anteil medizinischer Konsumenten und Konsumentinnen auch schon vor der Legalisierung zur medizinischen Verwendung konsumiert hat und durch die Legalisierung lediglich eine günstigere und einfachere Beschaffungsquelle gefunden hat. So zeigen Umsätze bei sinkenden Preisen vor und nach der Legalisierung von Cannabis zu medizinischen Zwecken keinen wesentlichen Anstieg im Konsum (vgl. https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/2019%20Regulated%20Marijuana%20Market%20Update%20Report%20Final.pdf, abgerufen am: 13.10.2021.). Ein Anstieg wäre jedoch zu erwarten gewesen, wenn „medizinische" Konsumierende tatsächlich erst aufgrund der Legalisierung zu medizinischen Zwecken zu konsumieren angefangen hätten. Die Berücksichtigung des Konsums zu Freizeit- und zu medizinischen Zwecken liefert damit ein repräsentativeres Bild über die Konsumierendenzahl. Des Weiteren rechnen MCP Consulting und die Leeds School of Business damit, dass ein Teil der Nachfrage vom medizinischen Markt zum Freizeitkonsum übergegangen ist, trotz der leicht höheren Preise für den Freizeitkonsum. Die Patienten und Patientinnen würden möglicherweise versuchen den Aufwand oder die Kosten der Registrierung zu vermeiden. Zusätzlich gibt es mehr lizensierte Abgabestellen für den Freizeitkonsum im ganzen Bundesstaat, so dass die Zugänglichkeit auch eine wichtige Rolle für das Wachstum spielt.

[16] Vgl. https://www.statista.com/statistics/1021889/colorado-population-share-age-group/, abgerufen am: 13.10.2021.

[17] Vgl. https://www.samhsa.gov/data/sites/default/files/reports/rpt32805/2019NSDUHsaeExcelPercents/2019NSDUHsaeExcelPercents/2019NSDUHsaePercents.pdf, abgerufen am: 13.10.2021.

[18] Vgl. https://www.samhsa.gov/data/sites/default/files/reports/rpt32805/2019NSDUHsaeExcelPercents/2019NSDUHsaeExcelPercents/2019NSDUHsaePercents.pdf, abgerufen am: 09.10.2021.

[19] Vgl. https://www.statista.com/statistics/1021889/colorado-population-share-age-group/, abgerufen am: 13.10.2021.

Konsumierenden von 77.232. Somit ergibt sich, dass 38.616 Konsumierende legal verkauftes Cannabis in Colorado konsumieren. Die Gesamtzahl an Konsumierenden liegt nun bei 1.261.506.

Dividiert man nun die Gesamtmenge von 324.967.500 Gramm durch die Anzahl an Konsumierenden von 1.261.506, ergibt sich ein Pro-Kopf-Konsum von 258 Gramm pro Jahr. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass lediglich die legal verkaufte Menge an Cannabis in die Berechnung eingeflossen ist. Es ist aber trotz legalisiertem Markt davon auszugehen, dass ein Teil der Konsumierenden seinen Konsum weiterhin über den Schwarzmarkt deckt oder selbst angebautes Cannabis konsumiert. Der ermittelte Pro-Kopf-Konsum von 258 Gramm ist ohne Berücksichtigung dieser Mengen somit etwas unterschätzt. Dies wird jedoch durch die folgenden Effekte zumindest teilweise ausgeglichen:

So ist erstens davon auszugehen, dass sich der Schwarzmarkt insbesondere in den ersten Jahren nach der Legalisierung verkleinert. Wie hoch der Anteil in Colorado im Jahr 2019 (als Grundlage der vorliegenden Berechnungen) war, ist schwer exakt zu sagen. Jedoch deutet vieles darauf hin, dass dieser Anteil gering ist. So konnte die Cannabis-Industrie in Colorado insbesondere in den Jahren nach der Legalisierung ein starkes Wachstum verzeichnen. Im Jahr 2014 lag das Wachstum bei über 40 % (das BNP ist in Colorado in 2014 um 3,5 % gewachsen). Dieses Wachstum wird weniger einer wachsenden Nachfrage zugeschreiben, sondern vielmehr der Angebots-Verlagerung vom Schwarzmarkt hin zum regulierten Markt, die insbesondere in den Jahren nach der Legalisierung stattgefunden hat. Bereits im Jahr 2019 wird eine vollständige Sättigung des Marktes vermutet, womit auch die Angebots-Verlagerung weitgehend abgeschlossen sein dürfte[20]. Die gestiegenen Umsätze im Jahr 2020 lassen jedoch darauf schließen, dass eine vollständige Sättigung noch nicht vollständig erreicht ist.[21]

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass auch in Deutschland trotz Legalisierung ein Schwarzmarkt bestehen bleiben würde bzw. Konsumierende selbst angebautes Cannabis konsumieren. Die Ableitung der Gesamtzahl an Konsumierenden in Deutschland über deutsche Prävalenzdaten beinhaltet auch Konsumierende, die ihren Bedarf über den Schwarzmarkt decken oder selbst anbauen. Richtigerweise müsste dieser Anteil der Konsumierenden von der steuerrelevanten Gesamtzahl abgezogen werden. Der Effekt, dass ein eigentlich zu geringer (da unterschätzter) Pro-Kopf-Konsum unterstellt wird, wird somit auch dadurch ausgeglichen, dass zu viele Konsumierende berücksichtigt werden. Es wird also ein etwas zu geringer Pro-Kopf-Konsum unterstellt, dafür werden aber auch etwas mehr Konsumierende berücksichtigt. Der ermittelte Pro-Kopf-Konsum von 258 Gramm pro Jahr wird damit als geeignete Approximation angesehen.

Der Gesamtbedarf in Deutschland ergibt sich nun durch die Multiplikation der im vorangegangenen Abschnitt ermittelten Anzahl an Cannabis Konsumierenden in Deutschland von 4.968.124 und dem Pro-Kopf-Konsum von 258 Gramm pro Jahr. Dies entspricht einem Gesamtbedarf von 1.279.802.964 Gramm für das Jahr 2021 (vgl. Tabelle 9).[22]

---

[20] Vgl. https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/2019%20Regulated%20Marijuana%20Market%20Update%20Report%20Final.pdf. abgerufen am: 17.10.2021.

[21] Vgl. https://cdor.colorado.gov/data-and-reports/marijuana-data/marijuana-sales-reports. abgerufen am: 17.10.2021.

[22] Für Deutschland werden nur die Altersgruppen bis 64 Jahren berücksichtigt, da Prävalenzdaten für die Altersgruppen über 64 Jahren nicht im Rahmen des Epidemiologischen Suchtsurveys erhoben werden. Eine Berücksichtigung der Anzahl der Konsumierenden über 64 Jahren sollte jedoch, wenn überhaupt, nur einen marginalen Effekt auf das Ergebnis haben, da die sehr geringe 12-Monats-Prävalenz für die 60 bis 64-jährigen von 0,4 % dafür spricht, dass der Konsum in diesen Altersgruppen und höher in Deutschland kaum mehr eine Rolle spielt.

TABELLE 9: AUF BASIS DES PRO-KOPF-KONSUMS IN COLORADO ABGELEITETER BEDARF AN CANNABIS IN DEUTSCHLAND IN GRAMM UND KONSUMIERENDENZAHL

Anzahl Konsumierende in Deutschland	Pro-Kopf-Bedarf	Gesamt-bedarf
4.968.124	258	1.279.802.964

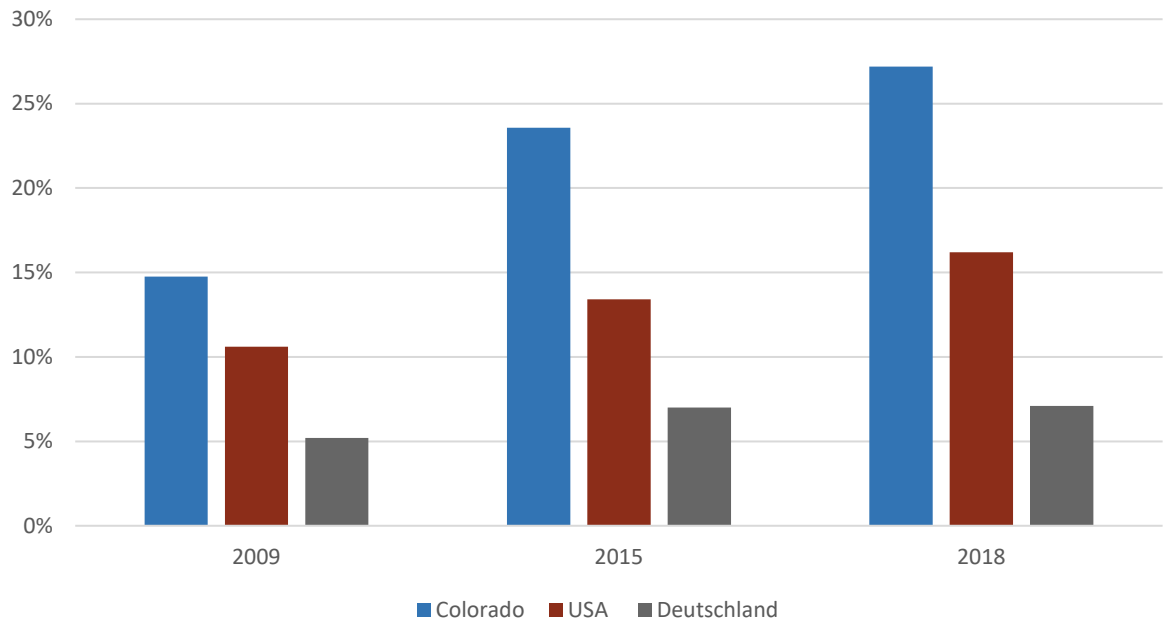
Quelle: Eigene Berechnungen.

Der so abgeleitete Gesamtbedarf für Deutschland muss nun in einem nächsten Schritt an deutsche Konsumprävalenzen und-frequenzen angepasst werden, um ein repräsentatives Ergebnis für Deutschland zu erhalten.

2.3.2 PRÄVALENZEN UND KONSUMMUSTER IN COLORADO UND DEUTSCHLAND

Typischerweise variieren Konsum-Prävalenzen von Land zu Land. In den USA wird deutlich mehr Cannabis konsumiert als in Deutschland und in Colorado wurden im Bundesdurchschnitt von jeher auch mehr konsumiert als im Rest des Landes (vgl. World Drug Report, 2021 und Light et al. 2014). Dies zeigt sich an einem Vergleich der 12-Monats- und 30-Tages-Prävalenzen von Deutschland, den USA und Colorado. Die höheren 12-Monats-Prävalenzen in Colorado weisen darauf hin, dass der Konsum von Cannabis in Colorado insgesamt stärker verbreitet ist, dies aber auch immer schon war (vgl. Abbildung 6).

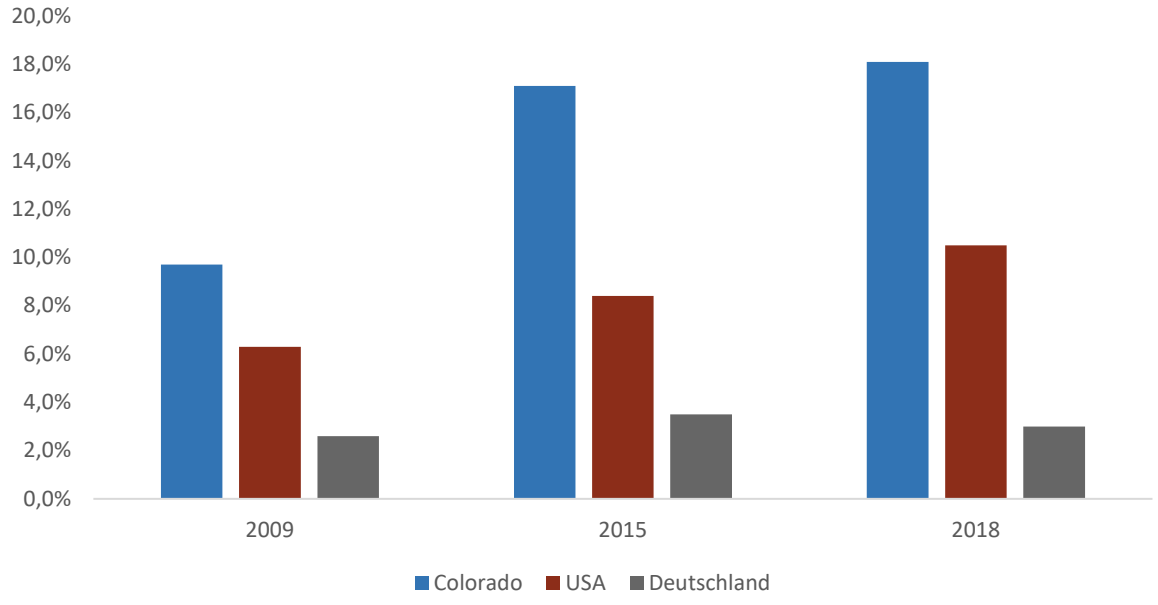
ABBILDUNG 6: VERGLEICH 12-MONATS-PRÄVALENZ USA, COLORADO UND DEUTSCHLAND, 2009, 2015 UND 2018



Quelle: Homepage NSDUH, Epidemiologischer Suchtsurvey.

Insbesondere die höhere 30-Tages-Prävalenz deutet jedoch darauf hin, dass es in Colorado auch mehr Intensivnutzer gibt als in Deutschland (vgl. Abbildung 7).

ABBILDUNG 7: VERGLEICH 30-TAGES-PRÄVALENZ USA, COLORADO UND DEUTSCHLAND, 2009,2015 UND 2018



Quelle: Homepage NSDUH, Epidemiologischer Suchtsurvey.

Die Konsumgewohnheiten weichen zwischen Nutzer-Gruppen in der Regel stark voneinander ab und Intensivnutzer konsumieren typischerweise höhere Mengen pro Konsumtag als regelmäßig Konsumierende und Gelegenheitskonsumierende. Dies bedeutet, dass Colorado allein aufgrund der Tatsache, dass es dort mehr Intensivnutzer gibt als in Deutschland, auch einen im Vergleich zu Deutschland höheren Pro-Kopf-Konsum aufweisen sollte. Eine einfache Berechnung des Gesamtbedarfs für Deutschland auf Basis des Pro-Kopf-Konsums in Colorado würde die Nachfrage nach Cannabis in Deutschland damit überschätzen. Der ermittelte Gesamtbedarf für Deutschland von 1.279.802.964 Gramm für das Jahr 2021 muss demnach um diesen Effekt bereinigt werden bzw. muss das unterschiedliche Verhältnis von Gelegenheitskonsumierenden, regelmäßig Konsumierenden und Intensivnutzern zwischen Colorado und Deutschland angemessen berücksichtigt werden. Hierfür wird im Folgenden ein Konsumgruppenspezifischer Pro-Kopf-Konsum für Colorado ermittelt, auf dessen Basis dann ein an deutsche Konsumgruppenmuster angepasster Gesamtbedarf für Deutschland abgeleitet wird.

Für die USA sowie die einzelnen Bundesstaaten sind umfassende Daten zum Cannabis-Konsum über den National Survey on Drug Use and Health (NSDUH) verfügbar. Auf Basis von NSDUH Daten haben Light et al. (2014) die Anzahl an Cannabis Konsumierenden und deren Konsumintensitäten (in *„konsumierende Tage pro Monat“*) für die in Colorado lebenden Bürger im Jahr 2010/2011 ermittelt, die bereits volljährig sind, d. h. älter als 21 Jahre alt sind (vgl. Light et al., 2014, S. 13 und Tabelle 10).

Gemäß der oben erfolgten Definition der drei Konsumgruppen in Gelegenheitskonsumierende, regelmäßig Konsumierende und Intensivnutzer ergibt sich für Colorado eine Aufteilung der Gesamtzahl an Konsumierenden gemäß Tabelle 10. Diese von Light et al. (2014) vorgenommene Einteilung in Konsumgruppen für die über 21-jährigen wird auch für die Bevölkerung ab 12 bzw. 18 Jahren zugrunde gelegt.[23] Es wird vereinfachend unterstellt, dass diese aus dem Jahre 2010/2011 stammende Einteilung auch für das Jahr 2019 zutrifft. Für Deutschland wurde bereits im vorherigen Abschnitt eine Aufteilung in die jeweiligen Konsumgruppen vorgenommen (vgl. Tabelle 3).

TABELLE 10: KONSUMGRUPPEN UND KONSUMIERENDEN-ANTEILE IN COLORADO UND DEUTSCHLAND

	Colorado[24] (>21=>18=>12)	Deutschland[25] (>18)
Gelegenheitskonsumierende	28,42 %	63 %
Regelmäßig Konsumierende	39,89 %	25 %
Intensivnutzer	31,69 %	12 %

[23] In Anhang 6.4 wird gezeigt, dass eine Berücksichtigung der Altersgruppen unter 21 Jahren an dieser Einteilung nichts ändern würde, auch trotz des Umstands, dass es insbesondere in der Altersgruppe von 12 bis 17 Jahren deutlich weniger Intensivnutzer gibt.
[24] Zahlen stammen aus dem Jahr 2011/2012.
[25] Zahlen stammen aus dem Jahr 2018.

Quelle: Light et al. (2014, S. 13), Epidemiologischer Suchtsurvey (2018).

Ein Vergleich zwischen Colorado und Deutschland zeigt, dass Colorado mit knapp 32 % deutlich mehr Intensivnutzer hat als Deutschland mit rund 12 %. Regelmäßig Konsumierende machen in Colorado mit knapp 40 % mehr als 15 % mehr aus als in Deutschland mit rund 25 %. Hingegen sind in Deutschland mit 63 % weit mehr als die Hälfte aller Konsumierenden Gelegenheitskonsumierende, die weniger als einmal pro Monat konsumieren. In Colorado beläuft sich der Anteil an Gelegenheitskonsumierenden lediglich auf gut 28 %. Schätzungen für Colorado zeigen, dass die Gruppe der Intensivnutzer die an 20 Tagen oder mehr pro Monat Cannabis konsumieren, etwa 83 % der gesamten Nachfrage auf sich vereinen (vgl. Tabelle 11).

TABELLE 11: KONSUMIERENDENPRÄVALENZ UND GESCHÄTZTE MENGE AN NACHGEFRAGTEM CANNABIS IN COLORADO (324.967.500 GRAMM OHNE TOURISTISCHE NACHFRAGE)

Häufigkeit des Konsums	Konsummengen (Gramm)	Anteil der Nachfrage incl. Touristischer Nachfrage	Anteil der Nachfrage ohne touristische Nachfrage
Touristische Nachfrage in Gramm	32.532.500	9,1%	-
Monatlich			
<1	1.072.250	0,3%	0,3%
1-5	12.512.500	3,5%	3,9%
6-10	11.797.500	3,3%	3,6%
11-15	9.652.500	2,7%	3,0%
16-20	18.590.000	5,2%	5,7%
21-25	38.610.000	10,8%	11,9%
26-31	232.017.500	64,9%	71,4%
Gesamt incl. touristischer Nachfrage	357.500.000	100%	-
Gesamt ohne touristische Nachfrage	324.967.500	-	100%

Quelle: Leeds School of Business und MPG Consulting, 2020. Eigene Berechnungen.

Ein hoher Anteil an Intensivnutzern wirkt sich damit zentral auf den Pro-Kopf-Konsum in einem Land aus. Um diesen Effekt bei der Ableitung des Gesamtbedarfs für Deutschland auf Basis des Pro-Kopf-Konsums in Colorado zu berücksichtigen, muss ein Konsumgruppenspezifischer Pro-Kopf-Konsum für Colorado ermittelt werden. Hierzu wird zunächst der Gesamtbedarf ohne touristische Nachfrage in Colorado (X_C) von 324.967.500 Gramm gemäß der in Light et al. (2014) angegebenen Anteile der Konsumgruppen am Gesamtbedarf (vgl. Tabelle 11) auf die drei Nutzergruppen Intensivnutzer (X_C^{IN}), regelmäßig

Konsumierende (X_C^{RK}) und Gelegenheitskonsumierende (X_C^{GK}) gemäß des Verhältnisses aufgeteilt: $X_C=X_C^{IN}:X_C^{RK}:X_C^{GK}=0{,}833:0{,}165:0{,}003$.

Vom Gesamtbedarf in Colorado fallen 83,3 % auf die Intensivnutzer (Konsum an mehr als 20 Tagen im Monat), 16,5 % der Gesamtnachfrage werden von den regelmäßig Konsumierenden konsumiert (Konsum an einem bis 20 Tagen pro Monat) und 0,3 % von den Gelegenheitskonsumierenden (weniger als ein Konsumtag pro Monat). Durch die Ermittlung der Gesamtzahl an Konsumierenden je Konsumgruppe anhand des in Tabelle 10 angegebenen Verhältnisses lässt sich so ein Konsumgruppenspezifischer Pro-Kopf-Konsum ermitteln, indem die konsumierte Gesamtmenge je Konsumgruppe durch die Anzahl an Konsumierenden in dieser Gruppe dividiert wird (vgl. Tabelle 12).

TABELLE 12: KONSUMGRUPPENSPEZIFISCHER GESAMT- UND PRO-KOPF-KONSUM IN COLORADO

	Intensivnutzer	Regelmäßig Konsumierende	Gelegenheits-konsumierende	Gesamtmenge
Konsumierte Menge	270.627.500	53.625.000	1.072.500	324.967.500
Konsumierende	399.771	503.215	358.520	1.261.506
Pro-Kopf-Konsum	677,0	106,6	3,0	-

Quelle: Eigene Berechnungen.

Auf Basis dieses Nutzergruppen-individuellen Pro-Kopf-Konsums in Colorado wird dann der angepasste Gesamtbedarf in Deutschland ermittelt, indem der Nutzergruppen-individuelle Pro-Kopf-Konsum in Colorado mit der Anzahl an Konsumierende in der jeweiligen Konsumgruppe in Deutschland multipliziert wird. Für Deutschland wurde nach den vorgenommenen Anpassungen eine Gesamtzahl von 4.968.124 Konsumierenden abgeleitet (vgl. Kapitel 2.2). Diese können gemäß des für Deutschland bestehenden Verhältnisses aus Tabelle 10 in 596.175 Intensivnutzer, 1.242.031 regelmäßig Konsumierende und 3.129.918 Gelegenheitskonsumierende aufgeteilt werden. Durch Multiplikationen der Anzahl an Konsumierenden mit dem Konsumgruppenspezifischen Pro-Kopf-Konsum in Colorado erhält man schließlich einen an deutsche Konsummuster angepassten Gesamtbedarf für Deutschland von 545.400.734 Gramm pro Jahr (vgl. Tabelle 13).

TABELLE 13: AN KONSUMGRUPPEN-SPEZIFISCHEN PRO-KOPF-KONSUM IN COLORADO ANGEPASSTER KONSUM IN DEUTSCHLAND (IN GRAMM)

	Intensivnutzer	Regelmäßig Konsumierende	Gelegenheits-konsumierende	Gesamtmenge
Konsumierende	596.175	1.242.031	3.129.918	4.968.124
Konsumierte Menge	403.610.475	132.400.505	9.389.754	545.400.734

Quelle: Eigene Berechnungen.

2.4 VERGLEICH DER ERGEBNISSE

Die Ermittlung des Gesamtbedarfs über den an deutsches Konsumverhalten angepassten Pro-Kopf-Bedarf in Colorado bietet eine geeignete Größe, den über deutsche Prävalenzdaten abgeleiteten Gesamtbedarf im ersten Schritt genauer zu bestimmen. Der auf Basis deutscher Prävalenzdaten abgeleitete Gesamtbedarf wurde für drei Szenarien unter Zugrundelegung relativ stark abweichender Annahmen über die Konsummengen pro Tag für die drei Konsumgruppen abgeleitet. Die relativ großen Unterschiede in den Konsummengen pro Tag in den jeweils unterstellten Szenarien haben zu relativ großen Unterschieden in den Ergebnissen für die drei Szenarien geführt. So wird unter sehr konservativen Annahmen ein Gesamtbedarf von 180.238.460 Gramm ermittelt, unter nicht-konservativen Annahmen ein Gesamtbedarf von 705.601.011 Gramm und für das konservative Szenario ein Gesamtbedarf von 377.145.863 Gramm.

Die Ermittlung des Gesamtbedarfs in Deutschland über einen angepassten Pro-Kopf-Konsum in Colorado liefert einen Gesamtbedarf von 545.400.734 Gramm pro Jahr. Dieser Gesamtbedarf entspricht einem Konsumgruppen-spezifischen Pro-Kopf-Konsum von 3,0 Gramm pro Jahr für Gelegenheitskonsumierende, 106,6 Gramm pro Jahr für regelmäßig Konsumierende und 677,0 Gramm pro Jahr für Intensivnutzer. Der ermittelte Gesamtbedarf von 545.400.734 Gramm weicht damit signifikant von dem auf Basis von Prävalenzdaten für das konservative Szenario abgeleiteten Gesamtbedarf von 377.145.863 Gramm pro Jahr ab.

Dem französischen Sachverständigenrat für Wirtschaftsfragen zufolge entspricht der jährliche Pro-Kopf-Konsum in Frankreich unter sehr konservativen Annahmen 5 Gramm pro Jahr für Gelegenheitskonsumierende, 73 Gramm pro Jahr für regemäßig Konsumierende und 393 Gramm pro Jahr für Intensivnutzer (vgl. Tabelle 7). Durch die Multiplikation der Anzahl an Konsumierenden der jeweiligen Konsumgruppen mit dem Nutzergruppen-individuellen Pro-Kopf-Konsum in Frankreich ergibt sich unter sehr-konservativen Annahmen ein Gesamtbedarf von 245.993.922 Gramm pro Jahr in Deutschland. Unter nicht-konservativen Annahmen liegt ein Gesamtbedarf von 393.425.255 Gramm pro Jahr in Deutschland vor. Die berechneten Gesamtmengen wären jedoch durch die Anpassungen wie Bevölkerungswachstum, Under-Reporting und Konsum Minderjähriger signifikant höher, sodass ein Gesamtbedarf von 393.425.255 Gramm pro Jahr in Deutschland als Untergrenze angenommen werden kann.

Insgesamt ist damit ein Gesamtbedarf für Deutschland in der Größenordnung von 380 bis 420 Tonnen anzunehmen. Für die folgenden Steuerberechnungen wird daher ein Gesamtbedarf von 400 Tonnen unterstellt.

3. STEUERAUFKOMMEN DURCH EINE LEGALISIERUNG

Die Legalisierung von Cannabis birgt ein klares Potenzial für Steuereinnahmen. Im Folgenden werden die einzelnen Steuerarten aufgezeigt, und das jeweilige Steueraufkommen wird für den im vorangegangenen Abschnitt ermittelten Gesamtbedarf an Cannabis berechnet. Hierbei wird Bezug auf Länder genommen, in denen der Verkauf, der Besitz sowie der Konsum von Cannabis bereits legalisiert wurden bzw. in absehbarer Zeit legalisiert werden. Einige dieser Steuereinnahmen hängen von der Höhe des veranschlagten Vorsteuer-Preises ab bzw. gibt die Differenz zwischen Vorsteuer- und Einzelhandelspreis (Verkaufspreis inklusive Steuern) den Spielraum für Steuererhebungen vor. Aus diesem Grund ist es sinnvoll zunächst ein angemessenes Preisniveau festzulegen.

3.1 DISKUSSION EINES ANGEMESSENEN PREISNIVEAUS

Bei der Festlegung des Preisniveaus muss der gültige Schwarzmarktpreis für Cannabis berücksichtigt werden. Ein wichtiges Ziel einer Legalisierung von Cannabis ist, auch die Aktivitäten auf dem Schwarzmarkt einzudämmen. Dies gilt zum einen für den Handel von Cannabis und damit einhergehend für alle damit verbundenen illegalen Aktivitäten. Zum anderen soll jedoch auch der Konsum über den Schwarzmarkt eingedämmt werden mit dem Ziel, einen Konsum von gesicherterer Qualität sicherzustellen und positive Effekte auf gesundheitliche Folgen des Konsums zu erzielen. Eine Legalisierung wird aber nur zu einer Eindämmung des Schwarzmarktes führen, wenn der Preis auf dem regulierten Markt nicht wesentlich über dem Preis auf dem Schwarzmarkt liegt. Auf der anderen Seite sollte der Preis auf dem regulierten Markt aber auch nicht zu niedrig angesetzt werden, da hierdurch die Nachfrage tendenziell steigt. Grundsätzlich gilt es bei der Preisfindung beide Effekte angemessen zu berücksichtigen.[26]

Informationen über Schwarzmarkt-Graspreise in Deutschland liefert die Deutsche Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (DBDD). Es zeigt sich, dass das der durchschnittliche Preis für das Jahr 2019 bei etwa 10 Euro je Gramm liegt.[27] Es wird unterstellt, dass dieser durchschnittliche Preis für das Jahr 2021 weiterhin gilt. Der Schwarzmarktpreis liefert einen Anhaltspunkt für den Preis, der letztlich im Einzelhandel (Preis inklusive Steuern) erhoben werden sollte. Die Differenz zwischen dem Einzelhandelspreis und dem Nettopreis ohne Cannabis- und Mehrwertsteuer („Vorsteuerpreis“) gibt wiederum den Besteuerungsspielraum an. Der Vorsteuerpreis spiegelt die gesamten Produktionskosten vom Anbau bis zum Einzelhandel zuzüglich Gewinnaufschlägen wider. Liegt der Verkaufspreis im Einzelhandel bspw. bei 10 Euro pro Gramm und beträgt der Vorsteuer-Preis 5 Euro pro Gramm, dann können auf ein Gramm Cannabis 5 Euro Steuern erhoben werden. Verbrauchssteuern bemessen sich typischerweise als Mengensteuer an Mengengrößen (etwa Euro pro Liter oder pro Stück) oder am Gewicht (etwa Euro pro Gramm). Prinzipiell könnte eine Cannabissteuer sich zumindest teilweise auch am THC-Gehalt orientieren. Für unsere Berechnungen ist dies jedoch sekundär, da wir auf den durchschnittlichen Abstand zwischen dem Zielpreis von durchschnittlich 10 Euro im Einzelhandel und dem

[26] Die folgende Analyse beruht auf der Annahme, dass sich der zugrunde gelegte Preis nicht ändert. Aus diesem Grund muss die Preiselastizität nicht berücksichtigt werden.

[27] Die Angaben beziehen sich auf ein Gramm Grasblüten. (Vgl. https://www.dbdd.de/fileadmin/user_upload_dbdd/05_Publikationen/PDFs/REITOX_BERICHT_2020_DE_EN/WB_08_Drogenmaerkte_und_Kriminalitaet_2020.pdf, abgerufen am: 13.10.2021.).

Vorsteuerpreis blicken, unabhängig davon wie differenziert diverse Cannabisprodukte letztlich besteuert werden.

Für die Festlegung eines für einen etablierten Markt anzunehmenden Vorsteuerpreises werden somit Informationen über die Produktionskosten benötigt.[28] Mit Produktionskosten sind dabei nicht allein die Kosten des Anbaus gemeint, sondern auch die Kosten der Verarbeitung, der Logistik und des Groß- und Einzelhandels. Informationen über Produktionskosten können Länder liefern, in denen bereits legalisiert wurde und in denen die Produktionsbedingungen vergleichbar sind. Cannabis wird typischerweise in Plantagen angebaut. Neben den Gebäuden und notwendigen Klima- und Belichtungstechniken stellt der Strom für die Belichtung einen zentralen Kostenfaktor dar.[29] Strom ist in Deutschland vergleichsweise teuer. Stromintensive Unternehmen, d. h. Unternehmen, deren Stromkosten über 16 % bis mehr als 20 % der Gesamtkosten ausmachen (dies hängt wiederum von der Branche ab), werden jedoch bei Steuern und Umlagen im Energiebereich gesondert berücksichtigt bzw. davon befreit, was beim Anbau von Cannabis der Fall sein dürfte. Dann wiederum dürfte sich Deutschland in Bezug auf die Stromkosten nicht mehr besonders stark von anderen Ländern unterscheiden.

Colorado weist weitgehend ähnliche Produktionsbedingungen auf wie Deutschland, weshalb der durchschnittliche Vorsteuerpreis für ein Gramm getrocknete Blüten in Colorado als Referenz für eine anzunehmende Vergütung der Produktionskosten inklusive eines angemessenen Gewinnaufschlags unterstellt wird. BDS Analytics erhebt für Colorado in regelmäßigen Abständen Preisdaten in Colorado auf Basis mehrerer hundert Verkaufsstellen und beobachtet Preistrends.[30] Insgesamt können seit der Legalisierung 2014 fallende Preise in Colorado beobachtet werden. Aus den Angaben von BDS Analytics ergeben sich für das Jahr 2018 ein durchschnittlicher Vorsteuerpreis je Gramm von ca. 6 Dollar je Gramm für den Konsum von Cannabis zu Genusszwecken. BDS Analytics prognostizierten bis 2020 eine vollständigen Marktsättigung, sodass sich der Preis noch etwas nach unten bewegen würde. Bereits im Jahr 2019 wird von MPG Consulting und der Leeds School of Business eine vollständige Sättigung des Marktes vermutet, womit auch die Angebots-Verlagerung weitgehend abgeschlossen sein dürfte[31]. Die gestiegenen Umsätze im Jahr 2020 lassen jedoch darauf schließen, dass eine vollständige Sättigung noch nicht vollständig erreicht ist.[32] MPG Consulting und die Leeds School of Business ermittelten für das Jahr 2019 einen durchschnittlichen Vorsteuerpreis für ein Gramm Grasblüte von 4,53 Dollar für Genusszwecke. Die Anpassung des Preises an veränderte Angebots- und Nachfragebedingungen ist jedoch insbesondere in den ersten Jahren nach der Legalisierung zu erwarten, weshalb sich eine weitere Absenkung des Preisniveaus in Grenzen halten sollte. Außerdem wird durch die Zugrundelegung eines etwas zu hohen Preisniveaus der Tatsache Rechnung getragen, dass Strom- und Wasserkosten in Deutschland tendenziell trotz der gewährten Entlastung für energieintensive Unternehmen höher sind als in den USA. Es wird daher vereinfachend unterstellt, dass in einem vollständig gesättigten Markt der durchschnittliche Vorsteuerpreis für ein Gramm Grasblüte von 4,53 Dollar für Genusszwecke liegt. Beim derzeitigen Wechselkurs entsprechen 4,53 Dollar in etwa 3,90 Euro. In den nachfolgenden Berechnungen des Steueraufkommens wird konservativ ein Vorsteuerpreis von 4,00 Euro zugrunde gelegt. Bei der

[28] Die nachfolgenden Steuerberechnungen beruhen auf der Annahme, dass der regulierte Markt vollständig gesättigt ist und ein moderates Wachstum aufweist, d. h. die in den Anfangsjahren der Legalisierung zu erwartende Angebotsverlagerung vom Schwarzmarkt hin zum regulierten Markt ist bereits vollständig abgeschlossen.

[29] Vgl. https://interaktiv.rp-online.de/cannabis-anbau-in-deutschland, abgerufen am: 13.10.2021.

[30] Vgl. https://potguide.com/blog/article/marijuana-prices-in-denver-and-colorado-winter-20172018-and-spring-2018-update/, abgerufen am: 13.10.2021.

[31] Vgl. https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/2019%20Regulated%20Marijuana%20Market%20Update%20Report%20Final.pdf. abgerufen am: 17.10.2021.

[32] Vgl. https://cdor.colorado.gov/data-and-reports/marijuana-data/marijuana-sales-reports, abgerufen am: 17.10.2021.

Unterstellung eines Einzelhandelspreises von durchschnittlich 10 Euro[33], ergäbe sich ein Spielraum von 6,00 Euro zur Erhebung von Steuern.

3.2 STEUERARTEN

3.2.1 CANNABIS-STEUER

Auf Cannabisprodukte kann zunächst eine Cannabis-Steuer, ähnlich der Tabaksteuer oder verschiedener Alkoholsteuern (Branntweinsteuer, Schaumweinsteuer oder Biersteuer), erhoben werden. Ziel derartiger Steuern ist es, den Konsum und damit einhergehende gesundheitsschädliche Folgen durch eine Verteuerung des Konsums zu begrenzen. Die Erhebung derartiger Steuern erfolgt somit aus gesundheitspolitischen Aspekten. Eine Cannabis-Steuer könnte prinzipiell sowohl als Mengen- (pro verkaufter Einheit) oder als Wertsteuer (auf den Preis des Gutes) oder auch als Mischform erhoben werden. Tendenziell ist es auch möglich, den THC-Gehalt zu berücksichtigen, etwa indem Cannabisprodukte je nach ihrem THC-Gehalt in zwei oder drei Gruppen eingeteilt werden, die dann unterschiedlich besteuert werden, wie etwa in Illinois. In Colorado und Kalifornien ist die Cannabis-Steuer als Wertsteuer ausgestaltet und beträgt 15 % des Vorsteuerpreises („*Excise Tax*“). In Kanada, wo durch den Controlled Drug and Substance Act eine Legalisierung zum 17.10.2018 erfolgte, soll diese Verbrauchssteuer maximal 1 Dollar pro Gramm bzw. 10 % des vom Hersteller erhobenen Verkaufspreises betragen und auf sämtliche Cannabis-Produkte erhoben werden.[34]

Über die Festsetzung der Cannabis-Verbrauchssteuer lässt sich die Nachfrage teilweise steuern. Zu beachten bleibt jedoch, dass eine zu hoch angesetzte Steuer und damit ein entsprechend hoher Preis nicht zur effektiven Eindämmung des Schwarzmarktes führen wird. Der Festsetzung dieser Steuer sind damit auch Grenzen gesetzt. Bei einem unterstellten durchschnittlichen Einzelhandelspreis von 10 Euro pro Gramm und einem Vorsteuerpreis von 4,00 Euro ergibt sich ein Spielraum von 6,00 Euro für das Steueraufkommen je Gramm. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass in Deutschland auf alle Konsumausgaben eine Umsatzsteuer von in der Regel 19 % erhoben wird. Für die Cannabis-Steuer bliebe unter Berücksichtigung der Umsatzsteuer von 19 % und einem Verkaufspreis von 10 Euro ein Betrag von 4,50 Euro. Damit würde sich ein Preis ohne Umsatzsteuer von 8,50 Euro ergeben und ein Preis von etwa 10 Euro inklusive einer Umsatzsteuer von 19 %. Die Legalisierung von Cannabis würde damit bei einem Gesamtbedarf von etwa 400 Tonnen zu einem Steueraufkommen durch die Erhebung einer Cannabis-Steuer in Höhe von 1.800.000.000 Euro führen.

3.2.2 UMSATZSTEUER

Eine der wichtigsten Steuern in Deutschland ist die Umsatzsteuer (USt), auch als Mehrwertsteuer (MwSt) bekannt. Etwa 169 Mrd. Euro sind Bund, Ländern und Gemeinden damit im vergangenen Jahr

[33] Ein durchschnittlicher Preis von 10,- Euro pro Gramm entspricht eher dem unteren Preissegment auf dem Schwarzmarkt, trägt aber der unterstellten Annahme Rechnung, dass der Markt bereits gesättigt ist und sich der Preis durch die der Legalisierung folgenden Angebots- und Nachfrageeffekte nach unten angepasst hat.

[34] Vgl. https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2017/12/canada_s_financeministersreachagreementoncannabistaxation.html, abgerufen am: 13.10.2021.

zugeflossen.[35] Damit trägt die Umsatzsteuer etwa ein Viertel zum Gesamthaushalt bei.[36] Die Umsatzsteuer wird auf den Verkauf von Waren und Dienstleistungen erhoben.

Unternehmen sind – sofern ihr Umsatz pro Jahr mehr als 22.000 Euro beträgt – verpflichtet, auf ihre Umsätze Umsatzsteuer zu erheben und die resultierenden Einnahmen an das Finanzamt abzuführen. Dabei ist zu beachten, dass Unternehmen vorsteuerabzugsberechtigt sind. Das bedeutet, dass vom Unternehmen beim Einkauf von Produktionsmittel oder sonstigen Gütern und Dienstleistungen selbst gezahlte Umsatzsteuer als Vorsteuerabzug geltend gemacht werden kann und mit den aus eigenen Umsätzen generierten Umsatzsteuereinnahmen verrechnet werden. Somit werden nur die Endverbraucher durch die Umsatzsteuer belastet. Deshalb spricht man bei Umsatzsteuer auch von einem „durchlaufenden Posten". Der Regelsteuersatz der Umsatzsteuer beträgt in Deutschland 19 %, wobei für viele Lebensmittel und bestimmte andere ausgewählte Waren des Grundbedarfs ein ermäßigter Steuersatz von 7 % gilt. Die Umsatzsteuer wird immer auf das vom Konsumierenden zu zahlende Entgelt erhoben.[37]

Bei einem unterstellten Gesamtbedarf von etwa 400 Tonnen und einen Nettopreis von 8,50 Euro ergibt sich ein Umsatzsteueraufkommen in Höhe von 646.000.000 Euro.

3.2.3 GEWERBE- UND KÖRPERSCHAFTSSTEUER

Zusätzlich zum Cannabis- und Umsatzsteueraufkommen könnten durch eine Cannabis-Legalisierung weitere Steueraufkommen realisiert werden. So gibt es in Deutschland verschiedene Unternehmenssteuern. Alle Unternehmen, die nach einer Legalisierung in der Produktion, der Verarbeitung oder dem Verkauf von Cannabis tätig sind, müssen prinzipiell Gewerbesteuern bezahlen. Die Gewerbeertragssteuer beträgt in Deutschland mindestens 7 % auf den Gewerbeertrag eines Gewerbebetriebs. Neben der Gewerbesteuer müssen alle juristischen Personen (bspw. Kapitalgesellschaften, Genossenschaften oder Vereine) eine Körperschaftssteuer in Höhe von 15 % auf das zu versteuernde Einkommen entrichten. Das Aufkommen, welches durch eine Legalisierung von Cannabis an Gewerbe- und Körperschaftssteuern generiert werden kann, hängt zum einen von der Anzahl an Gewerbebetrieben ab, die sich infolge einer Legalisierung auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen ansiedeln werden und zum anderen von den Einnahmen, die dort erzielt werden können. Wie viele Gewerbe sich auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen ansiedelt, wird wiederum von der genauen Ausgestaltung der Legalisierung abhängen. Im Bereich der Kultivierung ist bspw. entscheidend, ob in Deutschland verkauftes Cannabis auch in Deutschland angebaut werden muss oder ob ein Bezug aus anderen Ländern möglich ist. Im ersten Fall wird es deutlich mehr Gewerbe im Bereich der Kultivierung geben als im zweiten Fall. Die genaue Ausgestaltung der Legalisierung wird sich auch auf die Gewerbeansiedlung im Einzelhandelsbereich auswirken. Eine Legalisierung nach dem Vorbild in Colorado, wo der Konsum an sich zwar legalisiert wurde, es jedoch untersagt ist an öffentlichen Plätzen, Bars oder Cafés zu konsumieren, wird ein geringeres Gewerbe- und Körperschaftsaufkommen generieren als eine Legalisierung, bei der der Konsum in extra dafür vorgesehenen Shops oder Cafés erlaubt ist, wie bspw. in

[35] Vgl. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/235794/umfrage/einnahmen-aus-der-umsatzsteuer/, abgerufen am: 13.10.2021.
[36] Die gesamten Steuereinnahmen der Bundesrepublik Deutschland beliefen sich im Jahr 2020 auf 682,3 Mrd. Euro, vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/01/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-steuereinnahmen-2020.html, abgerufen am: 13.10.2021.
[37] Um die Kumulation der Umsatzsteuer über mehrere Produktionsstufen zu verhindern, machen am Produktionsprozess beteiligte Unternehmen vom sog. Vorsteuerabzug Gebrauch. D. h. die Umsatzsteuer, die in den Preisen der von ihnen eingekauften Leistungen enthalten ist, wird dem Unternehmen erstattet. Damit spielt es für die Höhe der Belastung letztlich keine Rolle, wie viele Unternehmen an der Leistungserstellung beteiligt sind.

den Niederlanden. So ist im zweiten Fall stark anzunehmen, dass sich auf der Einzelhandelsebene deutlich mehr Gewerbe etabliert, das neben dem Verkauf von Cannabis gleichzeitig ein Ort zum Konsum anbietet.

Im Folgenden wird unterstellt, dass eine Legalisierung nach amerikanischem Vorbild wie in Colorado, Kalifornien oder Oregon angestrebt wird. Es wird demnach unterstellt, dass es öffentliche Verkaufsstellen gibt, der Konsum an öffentlichen Orten und Plätzen jedoch weiterhin untersagt bleibt. Außerdem wird angenommen, dass in Deutschland verkauftes Cannabis auch in Deutschland produziert wird. Um eine Approximation für ein mögliches Aufkommen an Gewerbe- und Körperschaftssteueraufkommen zu erhalten, muss zunächst eine Größenordnung bezüglich der zu erwartenden Gewerbeansiedlung ermittelt werden. Hierzu wird unterstellt, dass sich Gewerbebetriebe in Abhängigkeit zur Nachfrage etablieren und die Anzahl an Gewerbebetrieben in Colorado wird als Ausgangspunkt zugrunde gelegt. Die Enforcement Division des Colorado Department of Revenue beobachtet die Marktentwicklung in Colorado stetig und veröffentlicht regelmäßig neuste Daten. Die letzten Angaben zur Anzahl an Shops, Anbaustätten etc. liegen für das Jahr 2020 vor.[38] Die Angaben sind getrennt für den medizinischen Bedarf und den Bedarf zu Genusszwecken angegeben. Diese Zahlen werden in Relation zum Gesamtbedarf in Colorado gesetzt, um daraus eine anzunehmende Größenordnung in Bezug auf Gewerbeansiedlungen in Deutschland abzuleiten. Da die Gewerbeansiedlungen auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen ähnliche Zahlen für medizinische sowie Genusszwecke aufweisen, werden die für Colorado ermittelten Zahlen für den Gesamtbedarf bei der Berechnung für Deutschland zugrunde gelegt. Tabelle 14 stellt einen Überblick über die Gesamtzahl an Gewerbebetrieben auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen in Colorado bereit sowie Angaben über die durchschnittliche Anzahl an Gewerbebetrieben je produzierter Tonne. Diese Zahl ergibt sich durch Division der Anzahl an Betriebsstätten durch den Gesamtbedarf von 357,5 Tonnen.

TABELLE 14: GEWERBEBETRIEBE GESAMT UND PRO TONNE IN COLORADO 2019

	Einzelhandel	Kultivierung	Verarbeitendes Gewerbe	Versuchsanlagen	Transporteure	Gesamt	Gesamtbedarf
Medizinischer Bedarf	442	469	219	12	5	1.147	-
Bedarf zu Freizeitzwecken	572	684	288	13	5	1.562	-
Gesamt	1.014	1.153	507	25	10	2.709	357.500.000
Pro Tonne (Gesamt)	2,84	3,23	1,42	0,07	0,03	7,58	-

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Angaben des Colorado Department of Revenue.[39]

Die hier angegebenen Zahlen der Betriebsstätten beziehen sich auf das Jahr 2019, da der Gesamtbedarf für Colorado für das Jahr 2019 zuletzt ermittelt wurde. Die Daten über Gewerbebetriebe aus dem Jahr 2019 sind bei dieser Berechnung zugrunde gelegt. Diese Zahlen spiegeln die Marktentwicklung bzw. die Marktsituation im Gleichgewicht besser als die Zahlen aus dem Jahr 2020 wider, da bisher noch kein

[38] Vgl. https://sbg.colorado.gov/sites/sbg/files/210916%202020%20MED%20Annual%20Final.pdf, abgerufen am: 14.10.2021.
[39] Vgl. https://drive.google.com/file/d/1rCWw9AquV9Pr1STMbv8dySrU6L2wJHfl/view, abgerufen am: 31.10.2021.

Gesamtbedarf für das Jahr 2020 ermittelt wurde.[40] Durch die Ableitung der Gewerbebetriebe je Tonne in Colorado für die einzelnen Branchen lässt sich auf Basis des Gesamtbedarfs für Deutschland, die Anzahl der Gewerbebetriebe in Deutschland ermitteln. Hierbei werden die ermittelten Gewerbebetriebe je Tonne für Colorado für das Jahr 2019 (letzte Zeile aus Tabelle 14) mit dem Gesamtbedarf in Deutschland von 400 Tonnen je Branche multipliziert (vgl. Tabelle 15).[41]

TABELLE 15: AM GESAMTBEDARF ABGELEITETE APPROXIMATION DER ANZAHL AN GEWERBEBETRIEBEN IN DEUTSCHLAND

	Einzel-handel	Kultivierung	Verarbeitendes Gewerbe	Versuchs-anlagen	Transporteure	Gesamt Gewerbe-betriebe	Gesamt-bedarf
Gesamt	1.135	1.290	567	28	11	3.031	400.000.000

Quelle: Eigene Berechnungen.

Es zeigt sich, dass insbesondere im Bereich der Kultivierung und im Einzelhandel sowie in kleineren Teilen in der verarbeitenden Industrie mit Gewerbeansiedlung zu rechnen ist. Der Bereich der Versuchsanlagen und der Transporteure wird aufgrund der eher geringen Bedeutung in der nachfolgenden Berechnung vernachlässigt. Eine Schätzung des Gewerbe- und Körperschaftsaufkommens setzt neben der Anzahl an Betrieben genaue Informationen über die zu erwartenden Gewinne derselben voraus. Dies wiederum erfordert detaillierte Angaben über sämtlich zu erwartende Kosten in den jeweiligen Bereichen bzw. genaue Gewinn- und Verlustrechnungen, die nicht verfügbar sind. Um eine Approximation für ein mögliches Steueraufkommen zu erhalten, orientiert sich die folgende Berechnung deshalb am typischen Steueraufkommen bzw. an den Gewinnen von als vergleichbar anzunehmenden Gewerbebetrieben, für die es detaillierte Steuerstatistiken gibt. Die nachfolgende Berechnung beruht auf der aktuellsten Gewerbesteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2016 (Fachserie 14, Reihe 10.2, Tabelle 1.5.2).[42] Diese Gewerbesteuerstatistik beinhaltet eine genaue Auflistung der Steuermessbeträge einzelner Wirtschaftszweige und Angaben zu den steuerpflichtigen Gewerbebetrieben im Jahr 2016. Durch Multiplikation des Steuermessbetrags mit dem gewogenen Bundesdurchschnittshebesatz für die Gewerbesteuer, der sich im Jahr 2016 auf 400 % belief (vgl. Fachserie 14 Reihe 10.1 – 2016, Tabelle 6.1)[43], ergibt sich das Gewerbesteueraufkommen für die einzelnen Wirtschaftszweige. Durch Division der Gewerbesteueraufkommen der einzelnen Wirtschaftszweige durch die Anzahl an steuerpflichtigen Betrieben erhält man das durchschnittliche Gewerbesteueraufkommen je Betrieb. Die Tabelle enthält auch genaue Angaben über den im Jahr 2016 generierten Gewinn der Unternehmen der einzelnen

[40] Die Gesamtanzahl an Gewerbebetrieben im Jahre 2018 ist von 2.973 auf 2.709 Gewerbebetriebe Ende 2019 gesunken. Zum Jahresende 2020 ist die Gesamtanzahl sehr gering auf 2.727 Gewerbebetriebe gestiegen. Da die Gesamtanzahl der Gewerbebetriebe in Colorado für 2019 und 2020 fast identisch ist, könnte eine vollständige Marktsättigung für Gewerbebetriebe fast erreicht zu sein. Vgl. https://sbg.colorado.gov/sites/sbg/files/190805%202018%20Annual%20Report%20-Final%20.pdf, abgerufen am: 31.10.2021 und https://drive.google.com/file/d/1rCWw9AquV9Pr1STMbv8dySrU6L2wJHfI/view, abgerufen am: 31.10.2021.

[41] Dieser Berechnung unterliegt die Annahme, dass sich die Anzahl der Betriebe je Branche im Verhältnis zur Gesamtnachfrage entwickelt.

[42] Vgl. https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00062816/2141020167004_korr22092021.pdf, abgerufen am: 31.10.2021.

[43] Vgl. https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00033199/2141010167004_Korr08092017.pdf, abgerufen am: 31.10.2021

Wirtschaftszweige. Dieser Gewinn wird als Näherung für die Bemessungsgrundlage des Körperschaftssteueraufkommens zugrunde gelegt.

Die Hanfpflanze ist eine einjährige, krautige Pflanze. Das Krautprodukt der weiblichen Hanfpflanze wird als Cannabis bezeichnet. Für den Konsum angebautes Cannabis wird typischerweise in Plantagen oder in Gewächshäusern gezüchtet. Der Anbau von Cannabis ist damit vergleichbar mit dem Anbau von anderen einjährigen Pflanzen, wie bspw. Gemüse oder Getreide. Für die Approximation des möglichen Gewerbe- und Körperschaftssteueraufkommen im Bereich der Kultivierung werden deshalb Steuer- und Gewinndaten für den Anbau einjähriger Pflanzen zugrunde gelegt (Reihe A 01.1). Das Gewerbesteueraufkommen für einen Betrieb im Bereich des Anbaus einjähriger Pflanzen lag im Durchschnitt bei 8.002 Euro im Jahr 2016.[44] Der Gewinn lag insgesamt bei 132.891.000 Euro und der durchschnittliche Gewinn je steuerpflichtiges Gewerbe bei 86.405 Euro. Der Einzelhandel im Cannabis-Sektor ist vergleichbar mit dem Einzelhandel für Tabak, Getränke oder anderen Genussmitteln, weshalb verfügbare Steuer- und Gewinndaten von Einzelhandelsbetrieben in diesen Bereichen als Näherung für ein mögliches Gewerbe- und Körperschaftsaufkommen herangezogen werden. Das durchschnittliche Gewerbesteueraufkommen im Einzelhandel mit Getränken lag im Jahr 2016 bei 3.452 Euro (Reihe G 47.25) und mit Nahrungs- und Genussmitteln bei 3.813 Euro (Reihe G 47.29). Für den Bereich des Einzelhandels im Cannabis-Sektor wird das etwas geringere Aufkommen für Getränke von 3.452 Euro zugrunde gelegt. Der Gewinn lag in diesem Bereich bei 382.173.000 Euro und der durchschnittliche Gewinn je steuerpflichtiges Gewerbe bei 48.224 Euro. Im Bereich der verarbeitenden Industrie lässt die relative große Zahl von 507 Betrieben in Colorado darauf schließen, dass es sich hierbei um kleine Betriebe handelt. Näherungswerte aus dem Bereich der verarbeitenden Industrie aus Deutschland würden hier die Größenordnung vermutlich relativ stark verzerren, da hier typischerweise auch große Konzerne tätig sind, wie bspw. Philipp Morris in der Tabakindustrie oder andere große Firmen im Bereich der Lebensmittelindustrie. Für die Approximation des möglichen Gewerbe- und Körperschafts-steueraufkommen im Bereich der verarbeitenden Industrie werden Steuer- und Gewinndaten der Gruppe „Herstellung von pflanzlichen und tierischen Ölen und Fetten“ (Reihe C 10.4) zugrunde gelegt, da die Herstellung von Ölen ein Hauptbestandteil des verarbeitenden Gewerbes in der Cannabis-Industrie ausmacht.[45] Das Gewerbesteueraufkommen für einen Betrieb in diesem Bereich lag im Durchschnitt bei 20.693 Euro im Jahr 2016. Der Gewinn lag bei 69.802.000 Euro und der durchschnittliche Gewinn je steuerpflichtiges Gewerbe bei 398.869 Euro. Tabelle 16 stellt einen Überblick über das durchschnittliche Gewerbesteueraufkommen, den Gewinn und den durchschnittlichen Gewinn der steuerpflichtigen Gewerbe der jeweiligen Branchen dar.

[44] Das durchschnittliche Gewerbesteueraufkommen für einen Betrieb im Bereich des Anbaus einjähriger Pflanzen von 8.002 Euro ergibt sich indem der Steuermessbetrag von 3.817.000 Euro für diesen Bereich mit dem gewogenen Bundesdurchschnittshebesatz von 400 % multipliziert wird und durch die Anzahl der steuerpflichtigen Betriebe von 1.908 dividiert wird.

[45] In den USA stellten Konzentrate 2018 die zweithäufigste Verwendungsmöglichkeit nach den unverarbeiteten Knollen mit einem Marktanteil von dar, vgl. https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/us-cannabis-market, abgerufen am: 31.10.2021

TABELLE 16: DURCHSCHNITTLICHES GEWERBESTEUERAUFKOMMEN, GEWINNE VERSCHIEDENER WIRTSCHAFTSSEKTOREN UND DURCHSCHNITTLICHER GEWINN FÜR STEUERPFLICHTIGE GEWERBEBETRIEBE IN EURO, 2016

	Einzelhandel für Genussmittel (Getränke)	Anbau einjähriger Pflanzen	Verarbeitendes Gewerbe (Herstellung von pflanzlichen Ölen und Fetten)
Durchschnittliches Gewerbesteueraufkommen	3.452	8.002	20.693
Gewinn	382.173.000	132.891.000	69.802.000
Durchschnittlicher Gewinn der steuerpflichtigen Gewerbe	48.224	86.405	398.869

Quelle: Gewerbesteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes (2016).

Auf Basis der durchschnittlichen Gewerbesteueraufkommen sowie den entsprechenden durchschnittlichen Gewinnen der steuerpflichtigen Gewerbebetriebe für diese einzelnen Wirtschaftszeige in Deutschland, die als hinreichend vergleichbar zum Einzelhandel, der Kultivierung und dem verarbeitenden Gewerbe im Cannabis-Sektor angesehen werden, lässt sich ein anzunehmendes Gewerbe- und Körperschaftsaufkommen approximieren (vgl. Tabelle 17).[46]

TABELLE 17: APPROXIMIERTES GEWERBE- UND KÖRPERSCHAFTSAUFKOMMEN

	Einzelhandel	Kultivierung	Verarbeitendes Gewerbe	Gesamt
Anzahl Gewerbe	1.135	1.290	567	2.992
Gewerbesteuer-aufkommen	3.916.991 €	10.323.264 €	11.738.654 €	25.978.909 €
Körperschaftssteuer-aufkommen	8.206.848 €	16.720.274 €	33.940.126 €	58.867.248 €

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes.

3.2.4 LOHNSTEUER VON BESCHÄFTIGTEN UND UNTERNEHMEN IM CANNABIS-GESCHÄFT

Alle Arbeitnehmer müssen in Deutschland auf ihre Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit eine Lohnsteuer entrichten, die vom Arbeitgeber vom Bruttolohn einbehalten und an das Finanzamt abgeführt

[46] Hierbei ist zu beachten, dass für den Staat neue Kosten entstehen, die z.B. durch Kontrolle der Gewerbelizenzen verursacht werden können. Jedoch werden die Einnahmen aus Lizenzen (Lizenzgebühren) ebenfalls nicht berücksichtigt. Wir schlagen hier ein sich selbst finanzierendes System vor, sodass die Kontrollkosten aus den Einnahmen aus Lizenzgebühren gedeckt werden.

wird. Zur Schätzung des Aufkommens an Lohnsteuer muss zum einen abgeschätzt werden, wie viele Personen nach einer Legalisierung in der Cannabis-Industrie beschäftigt sind und zum anderen, welche durchschnittlichen Löhne für Arbeitsplätze in der Cannabiswirtschaft gezahlt werden. Auch in Bezug auf die Beschäftigungszahlen kann argumentiert werden, dass eine anzunehmende Größenordnung hierfür in Relation zur Gesamtnachfrage bzw. zur ermittelten Anzahl an Gewerbebetrieben in Colorado approximiert werden kann, unter der Annahme, dass eine Legalisierung nach U.S.-amerikanischem Vorbild vollzogen wird. Von der Enforcement Division werden zwar keine genauen Beschäftigtenzahlen im Cannabis-Sektor angegeben, da dies aufgrund der unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnisse und der Tatsache, dass eine Person auch gleichzeitig mehrere Tätigkeiten ausüben kann (bspw. ein Shop-Betreiber, der gleichzeitig den Verkauf, das Management und die Verwaltung des Shops ausübt), schwierig ist. Die Enforcement Division veröffentlicht jedoch regelmäßig die neuesten Zahlen zum Stand der sog. aktiven „*occupational licences*". Eine derartige Lizenz wird von allen Personen benötigt, die in irgendeinem Bereich des Cannabis-Sektors arbeiten wollen. Die Anzahl aktiver Lizenzen gibt zumindest einen Anhaltspunkt über die Anzahl an Beschäftigten, auch wenn die Anzahl an aktiven Lizenzen nicht mit der Anzahl an bestehenden Vollzeitbeschäftigten gleichgesetzt werden kann. Dies liegt u. a. daran, dass Lizenzinhaber auch Teilzeit arbeiten können, sich gerade in einem Jobwechsel befinden oder nur auf irregulärer Basis arbeiten. MPG Consulting hat für die Anzahl der Ende 2016 existierenden aktiven Lizenzen geschätzt, wie vielen direkten Vollzeitarbeitsplätzen diese Lizenzen in 2016 entsprachen.[47] Dementsprechend wurden für jede Lizenz unmittelbar 0,624 vollzeit-äquivalente Arbeitsplätze im Cannabis-Sektor geschaffen. Zum Jahresende 2019 waren 39.672 Lizenzen aktiv.[48] Diese Zahl wird für die folgende Berechnung des Lohnsteueraufkommens zugrunde gelegt, da diese Zahl adäquater die Marktentwicklung bzw. die Marktsituation im Gleichgewicht mit dem ermittelten Gesamtbedarf für 2019 approximiert. Legt man das von der MPG Consulting ermittelte Verhältnis von aktiven Lizenzen und vollzeit-äquivalenten Arbeitsplätzen von 0,624 zugrunde, dann ergeben sich 24.755 vollzeit-äquivalente Arbeitsplätze in Colorado für das Jahresende 2019. Setzt man diese Zahl nun wieder in Relation zu dem im ermittelten Gesamtbedarf für 2019 Gesamtbedarf in Colorado von 357,5 Tonnen, dann kommen etwa 69 vollzeit-äquivalente Arbeitsplätze auf jede produzierte Tonne an Cannabis. Für Deutschland mit einem geschätzten Gesamtbedarf von 400 Tonnen würden sich entsprechend rund 27.600 vollzeit-äquivalente Arbeitsplätze ergeben (vgl. Tabelle 18).

TABELLE 18: GESAMTBEDARF UND VOLLZEIT-ÄQUIVALENTE ARBEITSPLÄTZE IN COLORADO 2019 UND UMRECHNUNG AUF DEUTSCHLAND

	Gesamt-bedarf (in Tonnen)	Vollzeit-äquivalente Arbeitsplätze	Vollzeit-äquivalente Arbeitsplätze pro Tonne
Colorado	357,5	24.755	69
Deutschland	400	27.600	69

Quelle: Eigene Berechnungen.

[47] Vgl. https://www.mpp.org/issues/legalization/regulationworks/, abgerufen am: 01.11.2021.
[48] Vgl. https://drive.google.com/file/d/1rCWw9AquV9Pr1STMbv8dySrU6L2wJHfl/view, abgerufen am: 01.11.2021.

Die ermittelten vollzeit-äquivalenten Arbeitsplätze beziehen sich auf die gesamte Cannabis - Produktionsindustrie von der Kultivierung bis zum Verkauf. MPG Consulting zufolge nehmen Unternehmen aus der Cannabis-Industrie Dienstleistungen aus einer Vielzahl von Nebensektoren in Anspruch, z. B. aus den Bereichen Bau, Technik, Sicherheit, Recht, Versicherung, Immobilien und Einzelhandel.[49] Des Weiteren ist zu beachten, das durch eine Legalisierung weniger Personen in Haft sowie in Untersuchungshaft sind und somit am Arbeitsmarkt wieder tätig sein können. Die potenziellen Lohnsteueraufkommen werden jedoch konservativ nicht miteinberechnet.

Einer Studie von glassdoor zufolge ist das Medianeinkommen für Cannabis bezogene Arbeitsplätze für das Jahr 2018 10,7 % höher als das Medianeinkommen in den USA. Es wird im Folgenden für Deutschland jedoch mit dem durchschnittlichen Bruttomonatsverdienst für vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gerechnet, um eine konservative Approximation zu erhalten. Dieser liegt laut dem Statistischen Bundesamt bei 3.975 Euro für das Jahr 2020.[50] Demzufolge liegt der jährliche Bruttojahresverdienst für vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bei 47.700 Euro.

Zu beachten ist, dass es sich hierbei um Bruttobeschäftigungseffekte handelt. Es ist durchaus wahrscheinlich, dass es in der kurzen Frist es zu einer Beschäftigungsverlagerung aus anderen Bereichen in die Cannabis-Industrie kommt, sodass der Nettobeschäftigungseffekt kleiner ausfällt und man zunächst nicht davon ausgehen kann, dass jeder errechnete vollzeitäquivalente Arbeitsplatz einem zusätzlichen Lohnsteuerzahler zugeordnet werden kann. Es wird aber davon ausgegangen, dass in der langen Frist die neu entstandenen Arbeitsplätze durch bisher Arbeitssuchende oder andere zusätzliche Erwerbspersonen besetzt werden können und somit die errechnete Zunahme der Bruttobeschäftigung der Zahl der zusätzlichen Steuerzahler entspricht. Die Berechnung eines möglichen Lohnsteueraufkommens erfordert neben Angaben zu Beschäftigungszahlen genaue Angaben über anzunehmende Einkommen und Lohnsteuerklassen der Beschäftigten, die nicht existieren. Eine Approximation eines möglichen Lohnsteueraufkommens kann deshalb nur auf Basis von Durchschnittswerten erfolgen. Hierbei wird der durchschnittlich über alle Bundesländer in 2017 bezahlte Einkommenssteuersatz auf das zu versteuernde Einkommen je Steuerpflichtigen[51], gewichtet nach Erwerbstätigkeit[52], von 21,26 % zugrunde gelegt.

Das Lohnsteueraufkommen sowie die Bruttomonatsverdienste und die Bemessungsgrundlage für ein mögliches Lohnsteueraufkommen in Deutschland sind Tabelle 19 zu entnehmen.

[49] Vgl. https://www.mpp.org/issues/legalization/regulationworks/, abgerufen am: 01.11.2021

[50] Vgl. https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Tabellen/liste-bruttomonatsverdienste.html, abgerufen am: 01.11.2021.

[51] Vgl. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Lohnsteuer-Einkommensteuer/Publikationen/Downloads-Lohn-und-Einkommenssteuern/lohn-einkommensteuer-2140710177004.pdf;jsessionid=C6DCE96181E205B4E3F9DE726F87D3AB.live722?__blob=publicationFile, abgerufen am: 01.11.2021.

[52] Vgl. https://www.statistikportal.de/de/veroeffentlichungen/bruttoinlandsprodukt-bruttowertschoepfung, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Reiter 11.1, abgerufen am: 01.11.2021.

TABELLE 19: BRUTTOJAHRESVERDIENSTE, STEUERBEMESSUNGSGRUNDLAGE UND LOHNSTEUERAUFKOMMEN DER CANNABIS-INDUSTRIE IN DEUTSCHLAND

	Gesamt
Arbeitsplätze[53]	27.600
Durchschnittlicher Bruttojahresverdienst[54]	47.700 €
Bemessungsgrundlage[55]	1.316.520.000 €
Lohnsteuer-aufkommen[56]	279.892.152 €

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 20 stellt das für Deutschland approximierte Steueraufkommen für die einzelnen Steuerarten sowie das Gesamtsteueraufkommen noch einmal zusammenfassend dar.

TABELLE 20: APPROXIMIERTRES STEUERAUFKOMMEN FÜR EINZELNE STEUERARTEN UND GESAMTSTEUERAUFKOMMEN IN EURO

Cannabis-Steuer	Umsatzsteuer	Gewerbesteuer	Körperschafts-steuer	Lohnsteuer	Gesamtsteuer-aufkommen
1.800.000.000	646.000.000	25.978.909	58.867.248	279.892.152	2.810.738.309

Quelle: Eigene Berechnungen.

3.2.5 BEITRAGSAUFKOMMEN IN DER SOZIALVERSICHERUNG

Für Beschäftigungsverhältnisse bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze müssen Arbeitnehmer und Arbeitgeber je zur Hälfte Beiträge in die Renten-, Kranken- und gesetzliche Pflegeversicherung abführen. Dies gilt auch für Beschäftigungsverhältnisse, die in Folge der Legalisierung von Cannabis in Deutschland neu entstehen würden. Die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge ergibt sich aus dem jeweilig gesetzlich vorgeschriebenen Beitragssatz und dem Bruttolohn. Derzeit betragen die Beitragssätze 18,6 % für die Rente, 14,6 % für die gesetzliche Krankenversicherung und 3,05 % (3,30 % für Kinderlose) für die

[53] Zusätzlich zu diesen direkt geschaffenen Arbeitsplätzen müssten richtigerweise noch weitere Arbeitsplätze durch indirekte Effekte gerechnet werden, die zum einen durch die Cannabis-Industrie im Rahmen des Kaufs von Zwischenprodukten und sonstigen Dienstleistungen entstehen, als auch durch die Ausgaben von Beschäftigten im Cannabis-Sektor.
[54] Der Bruttojahresverdienst ergibt sich, indem der Bruttomonatsverdienst mit zwölf multipliziert wird.
[55] Die Bemessungsgrundlage ergibt sich durch Multiplikation des Bruttojahresverdienstes mit der Anzahl an geschaffenen Arbeitsplätzen in Deutschland.
[56] Das Lohnsteueraufkommen ergibt sich durch Multiplikation der Bemessungsgrundlage mit dem durchschnittlich über alle Bundeländer in 2017 bezahlten Einkommenssteuersatz, gewichtet nach Erwerbstätigkeit, von 21,26 %.

gesetzliche Pflegeversicherung.[57] Zusätzlich muss in die Krankenversicherung ein Zusatzbeitrag entrichtet werden, der je nach Krankenkasse variieren kann. Laut Angaben des Bundesgesundheitsministeriums beträgt der Zusatzbeitrag im Jahr 2018 im Durchschnitt 1,3 %.[58] Das bedeutet, dass ein pflichtversicherter Arbeitnehmer zusätzlich zum regulären Versicherungsbeitrag 1,3 % an die Krankenversicherung abführen muss. Im Unterschied zum regulären Beitrag, wird der Zusatzbeitrag nicht paritätisch vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer bezahlt, sondern nur vom Versicherten selbst. Darüber hinaus wird ein Beitrag in Höhe von 2,4 % in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung abgeführt[59]. Verrechnet man die Beitragssätze und die errechneten neuen Arbeitsplätze multipliziert mit dem ermittelten durchschnittlichen Jahreseinkommen, erhält man das zusätzliche Beitragsaufkommen. Um eine konservative Schätzung zu erhalten, wurde bei der Berechnung der Pflegebeiträge der ermäßigte Beitragssatz für Versicherte mit Kindern unterstellt. Auf dieser Berechnungsgrundlage fließen durch die legale Regulierung von Cannabis insgesamt 525.949.740 Euro in die Sozialversicherungen. Wie die Versicherungszweige im Einzelnen profitieren, kann der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

TABELLE 21: BEITRAGSAUFKOMMEN IN DEN EINZELNEN ZWEIGEN DER SOZIALVERSICHERUNG IN EURO

	Gesamt
Rente	244.872.720
Krankenversicherung inkl. Zusatzbeitrag	209.326.680
Pflegeversicherung	40.153.860
Arbeitslosenversicherung	31.596.480
Gesamt	525.949.740

Quelle: Eigene Berechnungen.

[57] Vgl. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Werte-der-Rentenversicherung/werte-der-rentenversicherung.html?nn=e9e5012e-544e-4b9e-b41d-00cf653511c1, abgerufen am: 14.10.2021.
[58] Vgl. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/beitraege-und-tarife.html, abgerufen am: 14.10.2021.
[59] Vgl. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Werte-der-Rentenversicherung/werte-der-rentenversicherung.html?nn=e9e5012e-544e-4b9e-b41d-00cf653511c1, abgerufen am: 14.10.2021.

4. KOSTEN DER RECHTSDURCHSETZUNG

Für die Verhütung, Verfolgung und Sanktionierung von Cannabisstraftaten entstehen jedes Jahr Kosten bei der Polizei, den Staatsanwaltschaften und den Gerichten. Zudem verursachen zu Freiheitsentzug verurteilte Straftäter Kosten im Justizvollzug. Zwar ist nicht davon auszugehen, dass nach dem Ende der Cannabisprohibition der Schwarzmarkt völlig verschwinden würde und somit überhaupt keine Kosten bei den Organen mehr anfallen würden, dennoch dürfte, sofern der Preis des legalen Cannabis richtig gesetzt wurde, der illegale Cannabismarkt nahezu verschwinden und die Kosten für die Rechtsdurchsetzung kaum noch ins Gewicht fallen. So waren es beispielsweise in Kanada vor der Legalisierung im Jahr 2017 10.968 Handels-, Produktions- oder Distributionsdelikte verbunden mit Cannabis. Nach der Legalisierung waren es 2020 nur noch 117 Handels-, Produktions- oder Distributionsdelikte verbunden mit Cannabis.[60] Um eine möglichst vollständige Kostenschätzung der Cannabisprohibition zu erhalten, müssen daher die Kosten der Rechtsdurchsetzung ebenfalls berücksichtigt werden.

Der Bundesregierung liegen laut einer Antwort auf eine kleine Anfrage der FDP Bundestagsfraktion keine Erkenntnisse zu den Kosten der Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit Cannabis vor.[61] Eine Studie aus dem Jahr 2010 schätzt die gesamten staatlichen Kosten durch illegale Drogen im Basisjahr 2006 auf 5,2 Mrd. Euro bis 6,1 Mrd. Euro, wovon 65-70 % oder rund 3,4 Mrd. bis 4,4 Mrd. auf Polizei, Gerichte und Strafvollzug fallen (vgl. Mostard et al. 2010). Eine Aktualisierung dieser Schätzung wurde abgesehen von Haucap et al. (2018) seitdem nicht vorgenommen.

Für Deutschland existiert keine Statistik, die cannabisspezifische Daten für die Kosten der Rechtspflege bereitstellt und die es ermöglichen würde, eine vollständige und belastbare Berechnung der Rechtsdurchsetzungskosten durchzuführen. Aus der Polizeistatistik geht zwar hervor, wie viele Straftaten im Zusammenhang mit Cannabis in Deutschland registriert und verfolgt wurden, nicht aber in wie vielen Fällen es zu einer Verurteilung vor Gericht, einem Strafbefehl der Staatsanwaltschaft oder wie oft die Ermittlungen wegen Geringfügigkeit nach §31a BtMG eingestellt wurden. Zudem existieren keinerlei Daten, wie lange die Polizei durchschnittlich mit einem Cannabisdelikt beschäftigt ist oder was die polizeiliche Aufklärungsarbeit eines Cannabisdeliktes kostet. Für die Staatsanwaltschaft, den Gerichten und dem Justizvollzug liegen bundesweit keine ausreichenden Daten vor, sodass eine Approximation der cannabisspezifischen Kosten nur auf Grundlage der Daten aus Baden-Württemberg sowie der bundesweiten Gesamtausgaben der Gerichte möglich ist. Somit lassen sich anhand des vorhandenen Datenmaterials die Kosten der Rechtsdurchsetzung näherungsweise bestimmen.

4.1 POLIZEIKOSTEN

Der polizeiliche Ermittlungsaufwand und die damit verbundene Bürokratie binden erhebliche Ressourcen, zumal es Grund zur Annahme gibt, dass es sich bei einem Großteil der Cannabisdelikte um Kleinkriminalität handelt, die im Laufe des Verfahrens von der Staatsanwaltschaft eingestellt werden. Im Jahr 2020 registrierte die Polizei laut der polizeilichen Kriminalstatistik 5.310.621 Straftaten, wovon 365.753 Rauschgiftdelikte waren (vgl. Bundesministerium des Inneren 2021, S. 12 und S. 23). Mehr als die Hälfte aller Rauschgiftdelikte, nämlich 227.958 oder 62,3 %, standen im Zusammenhang mit Cannabis oder der Cannabis-Zubereitung (vgl. Bundesministerium des Inneren 2021, S. 24). Hierbei ist zu beachten, dass die Anzahl der registrierten

[60] Vgl. https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3510017701&pickMembers%5B0%5D=1.1&pickMembers%5B1%5D=2.183&cubeTimeFrame.startYear=2016&cubeTimeFrame.endYear=2020&referencePeriods=20160101,20200101, abgerufen am: 08.11.2021.
[61] Vgl. https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/003/1900310.pdf, abgerufen am: 22.10.2021.s

Straftaten seit 2017 rückläufig ist.[62] Laut der polizeilichen Kriminalstatistik waren es 2016 noch insgesamt 6.372.526 Straftaten. Im Jahr 2020 wurden hingegen 5.310.621 Straftaten registriert. Dementgegen ist die Anzahl der registrierten Cannabisdelikte in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen.[63] Da BtMG-Delikte größtenteils Kontrolldelikte sind, hängt die Zahl der registrierten Fälle hauptsächlich von der Fahndungsintensität ab. Der taz zufolge könnten so die frei gewordenen Kapazitäten vor allem zur Verfolgung von BtMG-Delikten genutzt werden. Hierbei würde es sich um Personen handeln, die größtenteils keinen anderen Personen Schaden zufügen. Somit dürfte der Personaleinsatz bei Drogendelikten verhältnismäßig hoch sein.

Aus den vorliegenden Daten ergeben sich zwei verschiedene Berechnungsmethoden für die cannabisbezogenen Ausgaben der Polizei.

Zum einen lassen sich die Polizeikosten berechnen, in dem wir als Kostenschlüssel den Anteil der registrierten Cannabisdelikte an der Anzahl aller registrierten Straftaten wählen. Laut polizeilicher Kriminalstatistik wurden 2020 5.310.621 Straftaten registriert (vgl. Bundesministerium des Inneren, 2021, S. 12). Verkehrs- und Staatsschutzdelikte sind nicht in der polizeilichen Kriminalstatistik enthalten und müssen ergänzt werden. Die Gesamtzahl der Straftaten im Straßenverkehr im Jahr 2020 beträgt laut Kraftfahrtbundesamt 267.816 und der Verfassungsschutz zählte 44.692 Staatsschutzdelikte.[64] [65] Zusammengenommen ergeben sich für das Jahr 2020 somit 5.623.129 registrierte Straftaten.

Durch Division der 227.958 registrierten Cannabisfälle durch die 5.623.129 registrierte Straftaten ergibt sich, dass 4,1 % aller registrierten Straftaten Cannabisdelikte waren. Legt man diesen Anteil nun als Kostenschlüssel an die gesamten Polizeikosten von 25,930 Milliarden Euro (Destatis, 2021, S. 300), ergibt sich, dass der Polizei jährlich Kosten von 1.051.185.370 Euro durch Cannabisdelikte entstehen (vgl. Tabelle 22).

Zum anderen gelangt man zu den Polizeikosten, in dem wir als Kostenschlüssel den Anteil der aufgeklärten Cannabisdelikte an der Anzahl aller aufgeklärten Straftaten wählen. Laut polizeilicher Kriminalstatistik wurden 2020 3.100.401 Straftaten aufgeklärt (vgl. Bundesministerium des Inneren, 2021, S. 12). Verkehrs- und Staatsschutzdelikte sind nicht in der polizeilichen Kriminalstatistik enthalten und müssen ergänzt werden. Für die Berechnung der Summe aller aufgeklärten Straftaten wird angenommen, dass Verkehrsdelikte eine sehr hohe Aufklärungsquote aufweisen (90 %) und die Aufklärungsdelikte im Bereich des Staatsschutzes beziffern wir auf 37,4 % und folgen damit den Angaben des Polizeipräsidiums Bielefeld. Die Gesamtzahl der Straftaten im Straßenverkehr im Jahr 2020 beträgt laut Kraftfahrtbundesamt 267.816 und der Verfassungsschutz zählte 44.692 Staatsschutzdelikte.[66],[67] Daraus folgt, dass 2020 241.034 Verkehrsdelikte und 16.715 Staatsschutzdelikte aufgeklärt wurden. Zusammengenommen ergeben sich für das Jahr 2020 somit 3.358.150 aufgeklärte Fälle.

Die Aufklärungsquote bei allen Rauschgiftdelikten liegt laut der Kriminalstatistik bei 92,1 % und damit fast genauso hoch, wie die Aufklärungsquote bei Cannabisdelikten mit 92,5 % (vgl. Bundesministerium des Inneren, 2021, S.23-24). Somit ergibt sich, dass 210.844 von den 227.958 registrierten Cannabisfällen aufgeklärt werden konnten. Daraus folgt, dass 6,3 % aller aufgeklärten Fälle Cannabisdelikte waren. Legt man diesen Anteil nun als Kostenschlüssel an die gesamten Polizeikosten von 25,930 Milliarden Euro (Destatis,

[62] Vgl. https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2020/PKSTabellen/Zeitreihen/zeitreihen_node.html, T01 Grundtabelle – Fälle ab 1987, abgerufen am: 03.11.2021.
[63] Vgl. https://blogs.taz.de/drogerie/2020/03/31/kifferjagd-auf-rekordniveau-2/, abgerufen am: 03.11.2021.
[64] Vgl. https://www.kba.de/DE/Statistik/Kraftfahrer/Verkehrsauffaelligkeiten/verkehrsauffaelligkeiten_node.html, abgerufen am: 22.10.2021.
[65] Vgl. https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/2021/verfassungsschutzbericht-2020-startseitenmodul.pdf?__blob=publicationFile&v=13, abgerufen am: 22.10.2021.
[66] Vgl. https://www.kba.de/DE/Statistik/Kraftfahrer/Verkehrsauffaelligkeiten/verkehrsauffaelligkeiten_node.html, abgerufen am: 22.10.2021.
[67] Vgl. https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/2021/verfassungsschutzbericht-2020-startseitenmodul.pdf?__blob=publicationFile&v=13, abgerufen am: 22.10.2021.

2021, S. 300), ergibt sich, dass der Polizei jährlich Kosten von 1.628.034.656 Euro für die Aufklärung von Cannabisvergehen entstehen (vgl. Tabelle 22). Zu beachten ist, dass diese Herangehensweise zu einer geringfügigen Unterschätzung führen dürfte, da nur aufgeklärte Fälle ins Kostenbudget der Polizei einbezogen wurden. Es ist aber davon auszugehen, dass auch erfolglose Ermittlungsarbeit zu Kosten führt. Andererseits kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass die Aufklärung eines Cannabisfalles ebenso kostenintensiv ist wie etwa die Aufklärung eines Mordfalls. Insgesamt dürften die berechneten Kosten der Polizeiarbeit somit eher am oberen Ende angesiedelt sein.

Hieraus folgt, dass die Kosteneinsparungen der Polizei zwischen 1.051.185.370 Euro und 1.628.034.656 Euro für das Jahr 2020 geschätzt werden. Jedoch wird es nach einer Cannabis-Legalisierung weiterhin Cannabis-Delikte wie z.B. Überschreitung der Eigenbedarfsgrenze oder Konsum in der Öffentlichkeit existieren. Um eine konservative Schätzung zu erhalten, wird für die Gesamtrechnung der erste Ansatz mit Kosteneinsparungen der Polizei von 1.051.185.370 Euro verwendet.

TABELLE 22: ANTEIL POLIZEIKOSTEN FÜR CANNABISDELIKTE AN POLIZEIKOSTEN GESAMT IN EURO, 2020

	Ansatz 1 (registrierte Delikte)	Ansatz 2 (aufgeklärte Delikte)
Cannabisdelikte gesamt	227.958	210.844
Straftaten Gesamt (incl. Staatsschutzdelikte und Straßenverkehrsdelikte)	5.623.129	3.358.150
Anteil Cannabisdelikte an Straftaten	4,1 %	6,3 %
Polizeikosten gesamt	25.930.000.000	25.930.000.000
Anteil Polizeikosten für Cannabisdelikte an Polizeikosten gesamt	1.051.185.370	1.628.034.656
Polizeikosten pro Cannabisdelikt	4986	7722

Quelle: Eigene Berechnungen.

4.2 SCHÄTZUNG DER STAATSANWALTSCHAFTS-, GERICHTS- UND JUSTIZVOLLZUGSKOSTEN

Um die gesamten Rechtsdurchsetzungskosten zu ermitteln, müssen nun die Kosten für Staatsanwaltschaft, Gerichte und Justizvollzug hinzugerechnet werden. Doch wie bereits oben beschrieben, weist die Statistik bundesweit in Deutschland keinerlei belastbare Daten aus. Es ist unklar, wie viele von der Polizei geahndete Cannabisvergehen von der Staatsanwaltschaft direkt fallen gelassen werden, oder in wie vielen Cannabisfällen Strafbefehl erlassen wird. Darüber hinaus ist nicht nachvollziehbar, wie viele Cannabisfälle gerichtlich verhandelt werden. Zudem ist unbekannt, wie lange die Staatsanwaltschaft und die Gerichte sich durchschnittlich mit der Bearbeitung von Cannabisdelikten beschäftigen. Hinzu kommt, dass es in den Bundesländern deutliche Unterschiede bei der justiziellen Strafverfolgung von Betäubungsmitteldelikten gibt. Dies zeigen die stark variierenden Anteile bei Verurteilungen wegen Drogen im Verhältnis an allen Verurteilungen. Während in Bremen der Anteil 11,5 % beträgt, ist der in Brandenburg mit 2,4 % deutlich geringer. (vgl. Destatis, 2015, S. 21). Da in Baden-Württemberg der Anteil bei 7,1 % und der bundesweite Durchschnitt bei 6,9 % liegt, kann vereinfachend für die folgende Berechnung angenommen werden, dass

der durchschnittliche Anteil der Verurteilten in Deutschland dem Anteil in Baden-Württemberg entspricht. Des Weiteren sind die Daten für Baden-Württemberg für eine belastbare Hochrechnung der Kosten für Gerichte, Staatsanwaltschaft und Justizvollzug geeignet, da der sog. Cannabis-Repressionskoeffizient mit 434 in Baden-Württemberg und der durchschnittliche Repressionskoeffizient aller Bundesländer von 424 sehr nah aneinander liegen.[68] Der Cannabis-Repressionskoeffizient gibt die Anzahl der erfassten Cannabisdelikte pro 100.000 Einwohner in einem bestimmten Gebiet an. Durch Division der bundesweiten Bevölkerungszahl für das Jahr 2020 von 83.155.031 durch die Bevölkerungszahl aus Baden-Württemberg von 11.103.043 ergibt sich ein Faktor von etwa 7,5, der für die folgenden Hochrechnungen der Kosten aus Baden-Württemberg auf die Gesamtkosten in Deutschland verwendet wird.[69] Zusätzlich wird in einem zweiten Ansatz als Robustheitscheck der Kostenanteil der Cannabisdelikte an den Gesamtausgaben der Gerichte für die Jahre 2018 und 2020 berechnet.

4.2.1 KOSTEN DER STAATSANWALTSCHAFTEN UND GERICHTE

Die aufgrund von Cannabisdelikten anfallenden Gerichtskosten werden zuerst durch eine Hochrechnung auf Grundlage der Daten aus Baden-Württemberg ermittelt. Auf Anfrage bezüglich der Kosten der Strafverfolgung von Cannabisgebrauch in Baden-Württemberg hat das Ministerium der Justiz und für Europa für die Jahre 2016 bis 2018 Stellung genommen.[70] [71] Im Folgenden beziehen wir uns ausschließlich auf die Angaben für das Jahr 2018.

Laut dem Ministerium der Justiz und für Europa lag die Anzahl der Straftaten in Baden-Württemberg bei 572.173. Darunter wurden 47.820 Rauschgiftdelikte nach BtMG im Jahr 2018 registriert. Daraus folgt, dass 8,4 % aller Straftaten Rauschgiftdelikte waren. Die Kosten für die Staatsanwaltschaften (Ermittlungsverfahren) und die vor den Amts-, Land- und Oberlandesgerichten verhandelte Strafsachen betreffend Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz lagen 2018 insgesamt bei 52.466.829 Euro. Hierbei wurden jedoch nicht die entsprechenden Kosten berücksichtigt, die für die Strafvollstreckungsverfahren angefallen sind. Des Weiteren wurden die Kosten der Amtsgerichte für dortige Aufwände im Zusammenhang mit Strafbefehlsanträgen, einem Tätigwerden der Haft- und Ermittlungsrichter sowie Kosten der Bewährungsüberwachung nicht berücksichtigt. Somit spiegeln die angefallenen Gerichtskosten durch Rauschgiftdelikte für Baden-Württemberg nur eine konservative Untergrenze wider.

Es wird vereinfachend unterstellt, dass sich die Kosten der BtMG-Delikte auf die Anzahl aller BtMG-Delikte gleichverteilen. Da 69,2 % aller Rauschgiftdelikte Cannabisdelikte waren, entspricht dies einem Gerichtskostenanteil der Cannabisdelikte von 36.307.046 Euro. Multipliziert man die angefallenen Gerichtskosten für Cannabisdelikte in Baden-Württemberg mit dem zuvor ermittelten Faktor 7,5, ergeben sich im Jahr 2018 bundesweite Gerichtskosten von 272.302.843 Euro, die durch Cannabis-Straftaten verursacht wurden. Demzufolge verursachen Cannabisdelikte 3,3 % der Gesamtausgaben der Gerichte (vgl. Tabelle 23).

Im Folgenden wird als Robustheitscheck im zweiten Ansatz der Kostenanteil der Cannabisdelikte auf Grundlage der Gesamtausgaben der Gerichte im Jahr 2018 berechnet. Die Gesamtausgaben der Gerichte

[68] Vgl. https://blogs.taz.de/drogerie/2019/07/11/mortlers-wirken-im-lichte-der-kriminalstatistik/, abgerufen am: 07.11.2021.
[69] Vgl. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/bevoelkerung-nichtdeutsch-laender.html, abgerufen am: 07.11.2021.
[70] Im Jahr 2021 wurde es zu „Ministerium der Justiz und für Migration Baden-Württemberg (MJ BW) umbenannt.

[71] Vgl. https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/6000/16_6094_D.pdf, abgerufen am: 07.11.2021.

befinden sich 2018 bei 8.091.000.000 Euro..[72] Dem Statistischen Bundesamt zufolge wurden 2018 4.939.174 staatsanwaltschaftliche Ermittlungen in Deutschland abgeschlossen..[73] Davon waren 407.483 erledigte Verfahren Rauschgiftdelikte. Daraus folgt, dass 8,3 % aller Straftaten Rauschgiftdelikte waren. Somit ergibt sich, dass die Kosten der erledigten BtMG-Verfahren für das Jahr 2018 bei 667.509.376 Euro lagen.

Es wird vereinfachend unterstellt, dass die sich Kosten der BtMG-Delikte auf die Anzahl aller BtMG-Delikte gleichverteilen. Da bezüglich Cannabisverfahren keine offiziellen Daten existieren, wird auf Grundlage der polizeilichen Kriminalstatistik angenommen, dass der Anteil der registrierten Cannabisdelikten an den registrierten Rauschgiftdelikten ebenfalls den Anteil der staatsanwaltschaftlich erledigten Cannabisverfahren an den erledigten BtMG-Verfahren entspricht. Der polizeilichen Kriminalstatistik zufolge waren es 2018 350.662 Rauschgiftdelikte und 218.660 Cannabisdelikte..[74] Somit ergibt sich, dass 62,4 % aller Rauschgiftdelikte Cannabisdelikte waren.

Es ist zu beachten, dass ein Großteil der Differenz zwischen den 350.662 polizeilich registrierten Rauschgiftdelikten und den 407.483 erledigten BtMG-Verfahren auf die anhängigen Verfahren zu Jahresbeginn zurückzuführen ist. So waren es 2018 723.568 anhängige Ermittlungsverfahren zu Jahresbeginn..[75] Multipliziert man die Anzahl der insgesamt anhängigen Verfahren zu Jahresbeginn mit dem Anteil der Rauschgiftdelikte aller Straftaten von 8,3 %, ergibt sich, dass 60.056 anhängige Verfahren BtMG-Delikte waren. Dies entspricht in etwa der Differenz zwischen den polizeilich registrierten Rauschgiftdelikten und den erledigten BtMG-Verfahren der Staatsanwaltschaften. Hierbei wird die Überlastung der Staatsanwaltschaften und Gerichte deutlich, die unter anderem durch Cannabisdelikte verursacht werden, die mehr als die Hälfte der Rauschgiftdelikte ausmachen.

Multipliziert man den Anteil der erledigten BtMG-Verfahren an allen staatsanwaltschaftlich erledigten Verfahren von 8,3 % mit den Gesamtausgaben der Gerichte in Deutschland von 8.091.000.000 Euro, ergeben sich Gerichtskosten von 667.509.376 Euro, die durch erledigte BtMG-Verfahren verursacht wurden. Dies entspricht einem Gerichtskostenanteil der Cannabisdelikte von 416.525.850 Euro. Folglich fallen 5,2 % der Gesamtausgaben der Gerichte im Jahr 2018 durch Cannabisverfahren an (vgl. Tabelle 23).

[72] Vgl. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/inlandsprodukt-endgueltig-pdf-2180140.pdf;jsessionid=FFA477EAE5AFAF34F7E01F08D43C5B73.live712?__blob=publicationFile, S.300, abgerufen am: 07.11.2021.

[73] Vgl. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/staatsanwaltschaften-2100260187004.pdf?__blob=publicationFile, S.22, abgerufen am: 07.11.2021.

[74] Vgl. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/pks-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=3, S.21-22, abgerufen am: 07.11.2021.

[75] Vgl. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/staatsanwaltschaften-2100260207004.pdf?__blob=publicationFile, S.13, abgerufen am: 07.11.2021.

TABELLE 23: ANTEIL GERICHTSKOSTEN VERURSACHT DURCH CANNABISDELIKTE IN BADEN-WÜRTTEMBERG UND DEUTSCHLAND IN EURO

	Ansatz 1 BaWü 2018	Ansatz 1 Hochrechnung Deutschland über BaWü 2018 (Faktor 7,5)	Ansatz 2 Deutschland 2018	Ansatz 2 Deutschland 2020 [76]
Gesamtausgaben Gerichte [77]	-	-	8.091.000.000	8.297.000.000
Straftaten gesamt bzw. erledigte Verfahren	572.173	4.291.298	4.939.174	4.996.494
Rauschgiftdelikte gesamt	47.820	358.650	407.483	430.215
Prozentualer Anteil (erledigte) BtMG Straftaten an (erledigte) Straftaten gesamt	8,4 %	8,4 %	8,3 %	8,6 %
Gerichtskosten durch BtMG Straftaten an Gerichtskosten gesamt	52.466.829	393.501.218	667.509.376	713.542.000
Prozentualer Anteil Cannabisdelikte an Verstößen gegen das BtMG	69,2 %	69,2 %	62,4 %	62,3 %
Anzahl der Verstöße gegen das BtMG mit Cannabis	33.092	248.190	254.269	268.024
Anteil Gerichtskosten durch Cannabisdelikte an BtMG Gerichtskosten	36.307.046	272.302.843	416.525.850	444.719.817
Faktor (Einwohnerzahl Deutschland / Einwohnerzahl BaWü)	7,5	7,5	-	
Anteil Gerichtskosten durch Cannabisdelikte an BtMG Gerichtskosten Deutschland	272.302.843	272.302.843	416.525.850	444.719.817
Prozentualer Anteil Cannabisdelikte an Gerichtskosten gesamt	3,3 %	3,3 %	5,2 %	5,4 %
Gerichtskosten pro Cannabisdelikt	1.097	1.097	1.638	1.659

Quelle: Eigene Berechnungen.

4.2.2 JUSTIZVOLLZUGSKOSTEN

Die bundesweite Zahl der Gefängnisinsassen, die aufgrund eines Cannabisdeliktes zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden, ist statistisch nicht ausgewiesen. Zudem liegt nahe, dass ein Cannabisvergehen nur in Ausnahmefällen zu einer Freiheitsstrafe führt. Viel wahrscheinlicher ist, dass es sich bei den Verurteilten

[76] Die Approximation der bundesweit anfallenden Gerichtskosten durch Cannabisverfahren im Jahr 2020 basiert auf der Datengrundlage des Statistischen Bundesamtes. (Vgl. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/_publikationen-innen-gerichte-straf-anwaltschaft.html, Staatsanwaltschaften- Fachserie 10 Reihe 2.6 – 2020, abgerufen am: 07.11.2021.)

[77] Vgl. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/inlandsprodukt-endgueltig-pdf-2180140.pdf;jsessionid=FFA477EAE5AFAF34F7E01F08D43C5B73.live712?__blob=publicationFile, S.300, abgerufen am: 07.11.2021.

Cannabisstraftätern um Kriminelle handelt, bei denen es bereits im Vorfeld zu anderen Straftaten gekommen ist, die am Ende für das Gerichtsurteil maßgeblich waren. Laut des Bundeslagebilds 2020 zur Rauschgiftkriminalität des Bundeskriminalamtes liegen 188.453 konsumnahe Cannabisdelikte vor (Bundeskriminalamt, 2021, S. 21). Daraus folgt, dass 85,5 % der registrierten Cannabisdelikte konsumnahe Delikte sind, die zu keiner Haftstrafe führen. Daher müssen ausschließlich die 31.961 Cannabis-Handelsdelikte berücksichtigt werden. Es ist jedoch zu beachten, dass nicht alle Cannabis-Handelsdelikte nach BtMG 29 zu Haftstrafen führen. So muss häufig nur eine Geldstrafe bezahlt werden.

Die durch BtMG-Straftaten anfallenden Justizvollzugskosten lassen sich auf Grundlage drei verschiedener Datenquellen berechnen. Für die erste Berechnungsmethode liegen erneut Daten aus der Stellungnahme des Ministeriums der Justiz und für Europa aus Baden-Württemberg vor. Multipliziert man die angefallenen Haftkosten für BtMG-Delikte in Baden-Württemberg mit dem Faktor 7,5, ergeben sich für das Jahr 2018 durch BtMG-Delikte verursachte Haftkosten von 354.095.610 Euro (vgl. Tabelle 24).

TABELLE 24: ANTEIL HAFTKOSTEN VERURSACHT DURCH BTMG-DELIKTE IN BADEN-WÜRTTEMBERG UND DEUTSCHLAND 2018 AUF GRUNDLAGE DER DURCHSCHNITTSBELEGUNG WEGEN BTMG-STRAFTATEN IN BADEN-WÜRTTEMBERG IN EURO, 2018

	BaWü 2018
Durchschnittsbelegung gesamt	7.320
Durchschnittsbelegung wg. BtMG	1.041
Anteil Personen wg. BtMG in Einrichtungen des Freiheitsentzugs 2020	14 %
Justizvollzugskosten gesamt 2018 BaWü	331.994.554
Justizvollzugskosten wg. BtMG 2018 BaWü	47.212.748
Justizvollzugskosten wg. BtMG 2018 Deutschland (Faktor 7,5)	354.095.610

Quelle: Eigene Berechnungen.

Des Weiteren können die wegen BtMG-Straftaten verursachten Justizvollzugskosten auf Grundlage der Daten von der deutschen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht ermittelt werden. Laut der DBDD befanden sich zum Stichtag 31.03.2019 insgesamt 6.796 Personen aufgrund von Verstößen gegen das BtMG in Einrichtungen des Freiheitsentzugs.[78] Dies entspricht einem Anteil von 13,4 % aller Inhaftierten. Es ist davon auszugehen, dass Freiheitsstrafen wegen Cannabisverstößen hohe Kosten verursachen dürften, wenn man bedenkt, dass ein Hafttag in Nordrhein-Westfalen Kosten von 135,65 Euro verursacht.[79] Das Bundesland Schleswig-Holstein geht von einer ähnlichen Größenordnung aus. Dort fielen im Jahr 2016 131,52 Euro am Tag für jeden Häftling an.[80] Es wird im Folgenden unterstellt, dass die durchschnittlichen Tageshaftkosten bei

[78] Vgl. https://www.dbdd.de/fileadmin/user_upload_dbdd/05_Publikationen/PDFs/REITOX_BERICHT_2020_DE_EN/WB_09_Gefaengnis_2020.pdf, abgerufen am: 07.11.2021.
[79] Vgl. https://www.justiz.nrw.de/Gerichte_Behoerden/zahlen_fakten/statistiken/justizvollzug/kosten.pdf, abgerufen am: 05.11.2021.
[80] Vgl. https://www.shz.de/regionales/schleswig-holstein/ersatzhaft-in-sh-kostet-den-steuerzahler-millionen-id14115461.html, abgerufen am: 05.11.2021.

etwa 130 Euro liegen.[81] Multipliziert man die Anzahl der Personen, die aufgrund von Verstößen gegen das BtMG in Einrichtungen des Freiheitsentzugs waren, mit dem durchschnittlichen Tageshaftkosten von 130 Euro, ermitteln sich insgesamt Haftkosten von 883.480 Euro pro Tag in Deutschland. Es folgt daraus, dass jährlich 322.479.200 Euro Haftkosten wegen Verstößen gegen das BtMG verursacht werden (vgl. Tabelle 25).

TABELLE 25: ANTEIL HAFTKOSTEN VERURSACHT DURCH BTMG-DELIKTE IN DEUTSCHLAND AUF GRUNDLAGE DER DURCHSCHNITTSBELEGUNG WEGEN BTMG IN DEUTSCHLAND UND DER DURCHSCHNITTLICHEN TAGESHAFTKOSTEN IN EURO, 2019

	Deutschland 2019
Personen in Haft BtMG 2019	6796
Tageshaftkosten	130
Haftkosten pro Tag wg. BtMG 2019	883.480
Haftkosten pro Jahr wg. BtMG 2019	322.470.200

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die in den beiden Ansätzen geschätzten jährlichen Haftkosten, die durch BtMG-Inhaftierte anfallen, liegen mit 354.095.610 Euro und 322.470.200 Euro sehr nah aneinander. Um eine konservative Schätzung zu erhalten, wird für die folgenden Berechnungen das letztere Szenario unterstellt. Da die bundesweiten Justizvollzugskosten 2018 bei 3.067 Milliarden Euro und 2019 3.068 Milliarden Euro lagen, wird vereinfachend angenommen, dass die geschätzten Justizvollzugskosten im ersten Szenario für Baden-Württemberg ebenfalls das Jahr 2019 gelten.[82]

Zusätzlich müssen noch die Untersuchungshaftkosten approximiert werden. Auf Grundlage der Daten aus Baden-Württemberg wird geschätzt, dass 137.958.841 Euro U-Haftkosten durch BtMG-Straftaten 2019 in Deutschland angefallen sind (vgl. Tabelle 26).

[81] Vgl. https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-02/justizvollzug-geldstrafe-gefaengnis-kosten-ersatz, abgerufen am: 05.11.2021
[82] Vgl. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/inlandsprodukt-vorlaeufig-pdf-2180140.pdf, abgerufen am: 06.11.2021

TABELLE 26: ANTEIL U-HAFTKOSTEN VERURSACHT DURCH BTMG-DELIKTE IN BADEN-WÜRTTEMBERG UND DEUTSCHLAND 2018

	BaWü 2018
Durchschnittsbelegung U-Haft gesamt	1.812
Durchschnittsbelegung U-Haft wg. BtMG	535
Anteil U-Haft wg. BtMG	30 %
Kosten U-Haft wg. BtMG	18.395.620 €
Faktor (Einwohnerzahl Deutschland / Einwohnerzahl BaWü)	7,5
U-Haftkosten wg. BtMG 2019 in Deutschland	137.958.841 €

Quelle: Eigene Berechnungen.

Addiert man die bundesweiten U-Haftkosten von 137.958.841 Euro mit den bundesweiten Haftkosten von 322.470.200 Euro (vgl. Tabelle 25), ergeben sich in Deutschland Justizvollzugskosten von 460.429.041 Euro, die durch BtMG-Inhaftierte verursacht wurden..[83]

Da laut der der DBDD 13,4 % aller Inhaftierten BtMG-Straftäter sind, kann als Robustheitscheck dieser Anteil mit den gesamten Justizvollzugskosten für das Jahr 2019 von 3.068 Milliarden Euro multipliziert werden..[84] Daraus resultiert, dass 2019 Justizvollzugskosten von 411.112.000 Euro durch BtMG-Inhaftierte angefallen sind.

Es zeigt sich, dass sich die Justizvollzugskosten wegen BtMG-Straftaten im Jahr 2019 zwischen 411.112.000 Euro und 460.429.041 Euro befinden. Da es jedoch keine genauen Angaben bezüglich der aufgrund von Cannabisdelikten verursachten Justizvollzugskosten gibt, kann nur eine ungenaue Approximation vorgenommen werden. Es wird im konservativen Szenario vereinfachend unterstellt, dass 10 % der Justizvollzugskosten aufgrund von BtMG-Straftaten (411.112.000 Euro) durch Cannabisverfahren anfallen. Somit lassen sich Justizvollzugskosten in Höhe von 41.111.200 Euro schätzen, die durch Cannabis-Straftaten verursacht werden. In einem nicht-konservativen-Szenario wird vereinfachend unterstellt, dass 15 % der Justizvollzugskosten aufgrund von BtMG-Straftaten (460.429.041 Euro) durch Cannabisverfahren verursacht werden. Daraus folgt, dass die Justizvollzugskosten bei 69.064.356 Euro liegen, die durch Cannabis-Straftaten anfallen (vgl. Tabelle 27). Um eine konservative Schätzung für die Gesamtrechnung der durch Cannabis-Straftaten anfallenden Rechtsdurchsetzungskosten zu erhalten, werden im Folgenden die Justizvollzugs-kosten im konservativen Szenario von 41.111.200 Euro verwendet.

[83] Die Kosten aufgrund von Ersatzfreiheitstrafen wurden konservativ nicht miteinberechnet, da in Baden-Württemberg nur 984.981 Euro aufgrund von Ersatzfreiheitsstrafen angefallen sind.

[84] Der Anteil inhaftiert BtMG-Straftäter aller Inhaftierten lag in Baden-Württemberg bei etwa 14 %. Um eine konservative Schätzung zu erhalten, wird der geringe Anteil von 13,4 % BtMG-Inhaftierter verwendet.

TABELLE 27: ANTEIL JUSTIZVOLLZUGSKOSTEN VERURSACHT DURCH CANNABIS-STRAFTATEN IN DEUTSCHLAND, 2019

	konservativ	nicht-konservativ
Justizvollzugskosten wg. BtMG-Straftaten	411.112.000	460.429.041
Anteil Inhaftierte wg. Cannabis-Straftaten	10 %	15 %
Justizvollzugskosten wg. Cannabis-Straftaten	41.111.200	69.064.356

Quelle: Eigene Berechnungen.

Insgesamt ergeben sich Kosten für Staatsanwaltschaft, Gerichte und Justizvollzug im konservativen Szenario von 313.414.043 Euro, die durch Cannabis-Straftaten anfallen. Addiert man die Polizeikosten noch hinzu, ergeben sich insgesamt Rechtsdurchsetzungskosten von 1.364.599.413 Euro, die durch Cannabis-Straftaten verursacht werden (vgl. Tabelle 28). Für das nicht-konservative Szenario ermitteln sich zusammengenommen Rechtsdurchsetzungskosten in Deutschland von 2.113.624.862 Euro, die durch Cannabis-Straftaten anfallen. Es wird vereinfachend unterstellt, dass die jeweiligen Kosten für das Jahr 2021 weiterhin gelten. Im Folgenden wird für die Gesamtrechnung mit den ermittelten Rechtsdurchsetzungskosten aus dem konservativen Szenario gerechnet.

TABELLE 28: RECHTSDURCHSETZUNGSKOSTEN IN DEUTSCHLAND VERURSACHT DURCH CANNABIS-STRAFTATEN

	konservativ	nicht-konservativ
Gerichtskosten wg. Cannabis-Straftaten	272.302.843	416.525.850
Justizvollzugskosten wg. Cannabis-Straftaten	41.111.200	69.064.356
Polizeikosten wg. Cannabis-Straftaten	1.051.185.370	1.628.034.656
Rechtsdurchsetzungskosten gesamt wg. Cannabis-Straftaten	1.364.599.413	2.113.624.862

Quelle: Eigene Berechnungen.

4.3 QUALITATIVE ERÖRTERUNG WEITERER KOSTEN

Zu den bereits in den oberen Kapiteln berechneten Kosten, verursacht die Cannabisprohibition auch Kosten, denen sich nicht ohne weiteres ein Preis zuordnen lässt. So führt das Cannabisverbot zu einem unkontrollierbaren Schwarzmarkt, auf dem naturgemäß keine Regeln gelten und somit ein gesetzlicher Verbraucherschutz nicht implementierbar ist. Für Cannabiskonsumierende ist es kaum möglich, die Qualität und die Reinheit des erworbenen Stoffes zu überprüfen und zu beurteilen. Illegale Cannabishändler haben wenig Anreiz am Jugendschutz oder an einer Qualitätskontrolle. Staatliche Qualitäts- und Konsumkontrollen finden naturgemäß nicht statt. So kommt es immer wieder vor, dass verunreinigtes Cannabis von Händlern in Umlauf gebracht wird, was für die Konsumierenden neben dem finanziellen Schaden auch schwerwiegende gesundheitliche Konsequenzen haben kann. So wurden neben relativ harmlosen Streckmitteln wie Zucker

oder Gewürzen auch Blei- oder Plastikbeimischungen gefunden. Für die Händler ist dies äußerst lohnenswert, denn so können ihre Gewinnmargen deutlich erhöht werden und für die Konsumierenden ist der Reinheitsgrad des erworbenen Cannabis auf den ersten Blick nur schwer oder überhaupt nicht zu erkennen. Dies bleibt zwar meistens von den Konsumierenden unentdeckt, die Streckmittel können aber langfristig zu Spätfolgen führen, die sich dann nicht mehr dem Konsum von verunreinigtem Cannabis zuordnen lassen, aber zu Kosten im Gesundheitssystem führen.

Ein weiteres Problem ergibt sich dadurch, dass illegale Händler tendenziell ein Interesse daran haben, ihren Kunden auch härterer Drogen mit hohem Suchtpotenzial zu verkaufen, da diese in der Regel eine höhere Profitmarge und eine weniger elastische (d.h. weniger preissensible) Nachfrage aufweisen. Darüber hinaus finanzieren Profite aus dem Drogengeschäft wiederum die Tätigkeiten von Terrororganisationen oder der Mafia. Durch eine Legalisierung und kontrollierte Freigabe könnte diese Gefahr weitestgehend unterbunden werden. Eine legalisierte und kontrollierte Cannabisabgabe könnte zudem präventiv gegen Cannabismissbrauch eingesetzt werden, wenn bspw. mit dem Verkauf verpflichtende Hinweise auf die Gefahren und das Suchtpotenzial verbunden wären. Zudem würde nur noch Cannabis in kontrollierter Qualität abgegeben werden. Die Zugabe unerlaubter und gesundheitsgefährdender Streckmittel könnte dadurch weitestgehend unterbunden werden, womit Einsparungen im Gesundheitssystem zu erwarten sind. Es ist nahezu unumstritten, dass regelmäßiger und übermäßiger Konsum von Cannabis gesundheitsschädliche Folgen nach sich ziehen kann. Eine Studie mit knapp 2000 Jugendlichen und jungen Erwachsenen hat gezeigt, dass sich durch den Konsum von Cannabis die Wahrscheinlichkeit binnen zehn Jahre Psychosen zu entwickeln, verdoppelt (vgl. Kueppers. et. al., 2011). Laut dem Drogen- und Suchtbericht 2017 sind 41,2 % aller ambulanter Behandlungen aufgrund von schädlichem Drogengebrauch oder Drogenabhängigkeit Folgen von Cannabis. Cannabis ist auch nach wie vor der häufigste Grund dafür, dass Personen erstmalig eine suchtspezifische Behandlung aufnehmen (vgl. Drogen- und Suchtbericht 2017). Todesfälle, die direkt auf eine Überdosis oder den Missbrauch von Cannabis zurückzuführen sind, sind allerdings nicht bekannt. Eine Studie aus dem Jahr 2016 kommt zu dem Ergebnis, dass schädlich konsumiertes Cannabis, jährlich Kosten in Höhe von 975 Mio. Euro verursacht. (vgl. Effertz et al., 2016). Dem könnte vorgebeugt werden, indem man Händlern die Verkaufslizenz entzieht, die gegen Abgabevorschriften oder Verbraucher- und Jungendschutzbestimmungen verstoßen. Dies dürfte auf die Händler eine abschreckende Wirkung entfalten, Cannabis an Jugendliche und Suchtgefährdete zu verkaufen und damit schädlichem Cannabiskonsum vorbeugen.

Weitere Kosteneinsparungen, die sich durch eine Legalisierung ergeben, betreffen etwa die eingesparten Kosten für Rechtsberatung, anwaltliche Vertretung u.Ä. bei betroffenen Privatpersonen. Zudem bringt die Prohibition aktuell negative Arbeitsmarkteffekte mit sich, weil Cannabis-Konsumenten in Teilen dem Arbeitsmarkt entzogen werden. Hier geht aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht nur produktive Arbeitskraft verloren, sondern vor allem sind die negativen Folgen für die Betroffenen oft erheblich. Diese Kosten können von uns jedoch nicht verlässlich quantifiziert werden.

5. FAZIT

Cannabis ist die mit Abstand am weitesten verbreitete illegale Substanz in Deutschland. Der Handel zum privaten Gebrauch von Pflanzen und Pflanzenteilen der zur Cannabis-Gattung gehörenden Pflanze ist in Deutschland nach dem Betäubungsmittelgesetz („BtMG“) verboten, wobei geringfügige Verstöße gegen das BtMG jedoch in der Regel nicht strafrechtlich verfolgt werden (vgl. § 31a BtMG). Weltweit ist zu beobachten, dass immer mehr Länder und Staaten dazu übergehen, Cannabis zu legalisieren. So hat Kanada als erste Industrienation seit Oktober 2018 den Anbau, den Handel und den Konsum für Genusszwecke landesweit legalisiert. In den USA erhalten Amerikaner in 18 Bundesstaaten legalen Zugang zu Cannabis als Genussmittel. Uruguay und die Niederlande sind weitere Beispiele für zumindest teilweise legalisierte Cannabismärkte.

Der weltweite Trend hin zur Legalisierung von Cannabis und auch die verstärkte politische Aufmerksamkeit für dieses Thema in jüngsten Jahren in Deutschland und anderen Ländern zeigen, dass nach Alternativen zur Prohibitionspolitik gesucht wird. Als ein Hauptargument für eine Legalisierung von Cannabis spricht, dass die Prohibition zwar kostenintensiv, aber wenig effektiv ist, um das damit beabsichtigte Ziel der Eindämmung des Konsums zu erreichen. Cannabis ist in den meisten, wenn nicht fast allen Ländern, die am häufigsten konsumierte illegale Substanz, mit steigender Tendenz..[85] Das mit der Prohibition vorrangig verfolgte Ziel der Eindämmung des Konsums wird somit kaum erreicht, verursacht aber zugleich erhebliche Kosten auf staatlicher Seite.

Eine Legalisierung von Cannabis führt nicht nur zu einer Einsparung dieser Kosten, sondern eröffnet dem Staat auch eine neue Quelle für Steuereinnahmen durch ein Umsatzsteueraufkommen, einer Cannabissteuer (ähnlich der Alkohol- oder Tabaksteuer), Lohnsteuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen. Außerdem führt die Eindämmung der Drogenkriminalität zu Kosteneinsparungen. Für Deutschland gibt es abgesehen von Haucap et al. (2018) bisher keine Schätzungen über das Steueraufkommen und sonstige Einsparungen, die durch eine Legalisierung von Cannabis realisiert werden könnten (vgl. Haucap et al., 2018). Ziel der vorliegenden Studie war aufgrund der aktuellen politischen und gesellschaftlichen Relevanz in Deutschland, die möglichen Steuereinnahmen erneut zu ermitteln, die durch eine Legalisierung realisiert werden könnten und diese zu quantifizieren sowie die Kosten der Prohibition aufzuzeigen und zu quantifizieren. Hierzu wurde zunächst der zu erwartende Gesamtbedarf an Cannabis auf einem legalisierten Markt geschätzt, zum einen auf Basis von Prävalenzdaten für Deutschland aus dem Epidemiologischen Suchtsurvey und Annahmen zum Konsummuster unterschiedlicher Konsumgruppen. In einem zweiten Ansatz wurde der Gesamtbedarf aus einem an deutsche Prävalenzdaten angepassten Pro-Kopf-Konsum in Colorado und Frankreich bestimmt. Dieser zweistufige Ansatz diente dazu, die unterstellten Annahmen bezüglich der Konsummuster unterschiedlicher Konsumgruppen im ersten Ansatz durch tatsächliches Konsumverhalten in Colorado und Frankreich zu überprüfen und damit ein möglichst aussagekräftiges Ergebnis im Hinblick auf einen tatsächlich anzunehmenden Gesamtbedarf in Deutschland zu ermitteln. Die Ableitung des Gesamtbedarfs in Deutschland über den Pro-Kopf-Konsum in Colorado und Frankreich ist somit als Robustheitscheck für den ermittelten Gesamtbedarf in Deutschland über deutsche Prävalenzdaten anzusehen. Insgesamt wurde ein Gesamtbedarf für Deutschland von rund 400 Tonnen für das Jahr 2021 ermittelt. Auf Basis dieses Gesamtbedarfs wurden insgesamt Steuereinnahmen für einzelne Steueraufkommensarten in Höhe von 2,8 Mrd. Euro ermittelt. Das Steueraufkommen teilt sich auf eine Cannabis-Steuer (1,8 Mrd. Euro), ähnlich einer Alkohol- oder Tabaksteuer, eine Umsatzsteuer (650 Mio. Euro), Gewerbe- und Körperschaftsteuer (85 Mio. Euro) sowie eine Lohnsteuer (280 Mio. Euro) auf. Zusätzlich wurde das Sozialversicherungsaufkommen (526 Mio. Euro) geschätzt. Im Rahmen der Rechtsdurchsetzung

[85] Dies zeigt sich für Deutschland an dem in regelmäßigen Abständen veröffentlichten Epidemiologischen Suchtsurvey, in dem der Konsum und die Verbreitung illegaler Drogen in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen ausführlich untersucht wird (vgl. https://www.esa-survey.de/). Ähnliche Studien gibt es auch für andere Länder.

belaufen sich die möglichen Kosteneinsparungen auf insgesamt rund 1,36 Mrd. Euro. Die Kosteneinsparungen der Rechtsdurchsetzungskosten teilen sich wie folgt auf: Bei der Polizei lassen sich durch eine Legalisierung eingesparten Kosten von 1,1 Mrd. Euro ermitteln. Die Kosten der Staatsanwaltschaft, der Gerichte und des Justizvollzugs werden auf rund 313 Mio. Euro geschätzt. Insgesamt ergibt sich ein Betrag von rund 4,7 Mrd. Euro, der durch eine Legalisierung von Cannabis eingenommen werden kann, einerseits durch zusätzliche Einnahmen (Steuern und Sozialabgaben) und andererseits durch eingesparte Ausgaben (vgl. Tabelle 29).

TABELLE 29: ÜBERBLICK ÜBER STEUEREINNAHMEN PRO STEUERART SOWIE SONSTIGE EINSPARUNGEN IN EURO

Steuerart	Einnahmen/Einsparungen in Euro
Cannabis-Steuer	1.800.000.000
Umsatzsteuer	650.000.000
Gewerbesteuer	25.978.909
Körperschaftssteuer	58.867.248
Lohnsteuer	279.892.152
Sozialversicherungs-aufkommen	525.949.740,
Eingesparte Polizeikosten	1.051.185.370
Eingesparte Gerichtskosten	272.302.843
Eingesparte Justizvollzugskosten	41.111.200
Gesamt	4.705.287.462

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei der Vorläuferstudie von 2018 war noch ein geringeres Aufkommen geschätzt worden (vgl. Haucap et al. 2018). Der Unterschied ergibt sich durch vier Faktoren: Erstens ist inzwischen von einem höheren Cannabis-Konsum auszugehen, sodass auch von einem höheren Aufkommen bei Cannabissteuer und Mehrwertsteuer auszugehen ist. Zweitens sind die Produktionskosten weltweit gesunken, sodass eine höhere Cannabissteuer veranschlagt werden kann, ohne dass der legale Cannabis-Preis über 10 Euro pro Gramm hinausgehen würde. Drittens führt eine höhere Konsummenge auch zu mehr Arbeitsplätzen und dementsprechenden Steuereinnahmen. Viertens ist es aufgrund einer besseren Datenlage erstmals möglich, auch Einsparungen im Bereich der Justiz bei einer Legalisierung zu quantifizieren.

In der vorliegenden Studie wurde davon abgesehen, die Vor- und Nachteile einer Legalisierung zu analysieren. Ziel der Studie war es alleine, vor dem Hintergrund der weltweit zu beobachtenden Legalisierungstendenzen und der aktuellen politischen und gesellschaftlichen Relevanz in Deutschland aufzuzeigen, welche Einnahmen und Kostenersparnisse mit einer alternativen Politikoption realisiert werden könnten. Inwieweit eine Cannabis-Legalisierung die von Verfechtern einer Legalisierung gewünschten Effekte herbeiführt bzw. inwieweit die Cannabis-Legalisierung die mit einer sinnvollen Drogenpolitik beabsichtigten Ziele besser

erreichen vermag als die Prohibition, war nicht Gegenstand der vorliegenden Studie. Gleichwohl sind die Autoren davon überzeugt, dass die Vorteile einer Legalisierung auch jenseits der fiskalischen Effekte erheblich wären.

6. ANHANG

6.1 ERMITTLUNG DER ANZAHL AN KONSUMIERENDEN IN DEUTSCHLAND 2018

Auf Basis der Prävalenzdaten des Epidemiologischen Suchtsurveys und Daten des Statistischen Bundesamtes zur Bevölkerung nach Alters- und Geburtsjahren wurden für die 30-Tages-Prävalenz für das Jahr 2018 insgesamt 1.485.177 Konsumierende ermittelt, d. h. im Jahr 2018 gab es in Deutschland etwa 1,5 Mio. Personen zwischen 18 und 64 Jahren, die in den letzten 30 Tagen Cannabis konsumiert haben. Für die 12-Monats-Prävalenz wurden für das Jahr 2018 insgesamt 3.588.010 Konsumierende ermittelt, d. h. im Jahr 2018 gab es in Deutschland gut 3,6 Mio. Personen zwischen 18 und 64 Jahren, die in den 12 Monaten vor der Befragung Cannabis konsumiert haben. Die Anzahl an Konsumierenden für die 30-Tages-Prävalenz sowie für die 12-Monats-Prävalenz ergibt sich durch Multiplikation der Anzahl an Personen in der jeweiligen Altersgruppe („*Bevölkerung*“) mit der Prävalenzrate.

TABELLE A 1: PRÄVALENZRATEN UND ANZAHL KONSUMIERENDE NACH ALTERSGRUPPEN (2018)

	18-20	21-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60-64	Gesamt
12-Monats-Prävalenz	24,3 %	23,1 %	16,0 %	6,7 %	2,8 %	1,8 %	0,4 %	-
30-Tages-Prävalenz	10,0 %	10,7 %	6,3 %	2,8 %	1,2 %	0,5 %	0,2 %	-
Bevölkerung	2.588.523	3.715.613	5.193.335	10.646.445	10.426.257	13.474.166	5.493.914	51.538.253
Anzahl Konsumierende 12-Monats-Prävalenz	629.011	858.307	830.934	713.312	291.935	242.535	21.976	3.588.010
Anzahl Konsumierende 30-Tages-Prävalenz	258.852	397.571	327.180	298.100	125.115	67.371	10.988	1.485.177

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Epidemiologischen Suchtsurveys und der Bevölkerungsstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle A 2 stellt die Gesamtzahl an Konsumierenden für die 30-Tages- und die 12-Monats-Prävalenz sowie deren Anteil an der Gesamtbevölkerung nochmals zusammenfassend dar.

TABELLE A 2: GESAMTZAHL AN KONSUMIERENDEN UND ANTEILE AN DER GESAMTBEVÖLKERUNG AUF BASIS DER 30-TAGES- UND DER 12-MONATS-PRÄVALENZ (18 BIS 64 JAHRE) FÜR DEUTSCHLAND 2018

	Anzahl Konsumierende	Prozent an Gesamtbevölkerung
12-Monats-Prävalenz	3.588.010	4,31 %
30-Tages-Prävalenz	1.485.177	1,79 %

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Epidemiologischen Suchtsurveys und der Bevölkerungsstatistik des Statistischen Bundesamtes.

6.2 KONSUMFREQUENZEN

Im Epidemiologischen Suchtsurvey (2018) wurden Daten zur Konsumfrequenz von Konsumierenden in den letzten 12 Monaten erhoben (vgl. Tabelle A 3).

TABELLE A 3: KONSUMFREQUENZEN IN DEN LETZTEN 12 MONATEN

Cannabis	Prozent	Kumuliert
< 1 Mal im Monat	63,1	63,1
Mind. 1 Mal im Monat	14,4	77,5
Mind. 1 Mal pro Woche	10,7	88,2
(Fast) täglich	11,8	100
Total	100,00	-

Quelle: Epidemiologischer Suchtsurvey (2018).

Gemäß Light et al. (2014) sind Gelegenheitskonsumierende Konsumierende, die weniger als einmal pro Monat konsumieren. Regelmäßig Konsumierende konsumieren Cannabis zwischen mindestens einem Mal und zwanzig Malen pro Monat und Intensivnutzer konsumieren an mehr als zwanzig Tagen bis täglich pro Monat. Teilt man die Konsumfrequenzen in drei Nutzergruppen (1) Gelegenheitskonsumierende, (2) Regelmäßig Konsumierende und (3) Intensivnutzer ein, dann ergibt sich ein Verhältnis zwischen diesen Nutzergruppen gemäß Tabelle A 4.

TABELLE A 4: ANTEIL DER KONSUMGRUPPEN AN DER GESAMTZAHL AN KONSUMIERENDEN

Konsumgruppe	Prozentualer Anteil an Gesamtkonsumierenden
Gelegenheitskonsumierende	63,1 %
Regelmäßig Konsumierende	25,1 %
Intensivnutzer	11,8 %

Quelle: Eigene Berechnungen.

6.3 BERECHNUNGEN ZU DEN VORGENOMMENEN ANPASSUNGEN FÜR DIE ERMITTLUNG DES GESAMTBEDARFS ÜBER PRÄVALEN-DATEN

TABELLE A 5: ANGEPASSTE WERTE FÜR DIE KONSUMIERENDENZAHL UND DEN GESAMTBEDARF JE KONSUMGRUPPE

	Konsumierendenzahl	sehr konservativ	konservativ	nicht-konservativ
Ausgangssituation				
Gelegenheitskonsumierende	2.260.446	1.808.357	5.425.070	16.275.211
Regelmäßig Konsumierende	897.003	4.305.614	75.348.252	215.280.720
Intensivnutzer	430.561	134.335.032	206.669.280	298.594.054
Gesamt	3.588.010	140.449.003	287.442.602	530.149.985
Bevölkerungswachstum 0,13 %				
Gelegenheitskonsumierende	2.263.385	1.810.708	5.432.123	16.296.369
Regelmäßig Konsumierende	898.169	4.311.212	75.446.205	215.560.585
Intensivnutzer	431.121	134.509.668	206.937.950	298.982.226
Gesamt	3.592.674	140.631.587	287.816.278	530.839.180
Underreporting				
Gelegenheitskonsumierende (+ 22 %)	2.761.329	2.209.063	6.627.190	19.881.570
Regelmäßig Konsumierende (+22 %)	1.095.766	5.259.678	92.044.370	262.983.914
Intensivnutzer (+ 11 %)	478.544	149.305.731	229.701.125	331.870.271
Gesamt	4.335.640	156.774.473	328.372.684	614.735.754
+ 0,5*(12 bis 17-Jährige)				
Gelegenheitskonsumierende	113.927	91.142	273.425	820.275
Regelmäßig Konsumierende	45.209	217.004	3.797.571	10.850.203
Intensivnutzer	21.700	6.770.527	10.416.195	15.049.232
Gesamt	4.516.476	163.853.145	342.859.876	641.455.465
Touristen				
Gelegenheitskonsumierende	3.162.782	2.530.226	7.590.677	22.772.030
Regelmäßig Konsumierende	1.255.073	6.024.351	105.426.135	301.217.529
Intensivnutzer	550.269	171.683.884	264.129.052	381.611.453
Gesamt	4.968.124	180.238.460	377.145.863	705.601.011

Quelle: Eigene Berechnungen.

6.4 ANPASSUNG KONSUMFREQUENZEN DURCH BERÜCKSICHTIGUNG MINDERJÄHRIGER

In Light et al. (2014) erfolgt eine Einteilung von Konsumierenden in Colorado in die drei Gruppen – gelegentlich, regelmäßig und intensiv – für Personen, die bereits die Volljährigkeit erreicht haben für das Jahr 2010/2011, die also älter als 21 Jahre alt sind (vgl. Tabelle A 6).

TABELLE A 6: EINTEILUNG DER KONSUMIERENDEN IN COLORADO NACH KOSNUMFREQUENZEN

	Colorado[86] (>21=>18=>12)
Gelegenheitskonsumierende	28,42 %
Regelmäßig Konsumierende	39,89 %
Intensivnutzer	31,69 %

Quelle: Light et al. (2014).

Durch eine Berücksichtigung der minderjährigen Konsumierenden (< 21 Jahre), könnte es zu einer Verschiebung der Anteile in den jeweiligen Gruppen kommen, da insbesondere die 12 bis 17-jährigen deutlich geringere Monats- und Jahres-Prävalenzen aufweisen als die 18 bis 25-jährigen (vgl. Tabelle A 7).

TABELLE A 7: MONATS- UND JAHRESPRÄVALENZEN COLORADO

	Colorado (12-Monate)	Colorado (30-Tage)
12 bis 17 – jährige	18,35 %	11,13 %
18 bis 25 – jährige	45,24 %	31,75 %

Quelle: NSDUH und Epidemiologischer Suchtsurvey.

Im Folgenden wird unterstellt, dass die 18 bis 21-jährigen ähnliche Prävalenzen aufweisen wie die über 21-jährigen (wie aus dem Epidemiologischen Suchtsurvey hervorgeht, trifft diese Annahme für deutsche Konsumierende zu). Eine Berücksichtigung dieser Altersgruppe würde die von Light et al. (2014) vorgenommene Einteilung damit nicht beeinflussen. Die Prävalenzdaten für die 12 bis 17- jährigen liegen jedoch deutlich unter denen der 18 bis 25-jährigen. Insbesondere die geringere 30-Tages-Prävalenz lässt darauf schließen, dass sich unter den 12 bis 17-jährigen deutlich weniger Intensivnutzer befinden als in älteren Altersgruppen. Die 30-Tages-Prävalenz von 11,13 % für die 12 bis 17- jährigen in Colorado gibt an, dass 11,13 % der 12 bis 17-jährigen im Jahre 2010/2011 entweder regelmäßig Konsumierende oder Intensivnutzer waren (mindestens einmal im vergangenen Monat konsumiert haben). Wie sich die Einteilung in die drei Konsumgruppen unter Berücksichtigung der 12 bis 17-jährigen ändert, wird für verschiedene Verhältnisse zwischen regelmäßig Konsumierenden und Intensivnutzern in der Altersgruppe der 12 bis 17-jährigen geprüft (1:1, 2:1, 3:1, 4:1, 5:1). Insgesamt können für alle fünf Verhältnisse von regelmäßig Konsumierenden und Intensivnutzern in der Altersgruppe 12 bis 17 Jahren nur geringfügige Abweichungen

[86] Zahlen stammen aus dem Jahre 2011/2012.

(<1%) zur Verteilung der Konsumgruppen für die Altersgruppen 18 und älter ermittelt werden (vgl. Tabelle A 8).

TABELLE A 8: KONSUMGRUPPEN IN COLORADO

	Colorado (>21 = >18)	Colorado (>12, 1:1)	Colorado (>12, 1:2)	Colorado (>12, 1:3)	Colorado (>12, 1:4)	Colorado (>12, 1:5)
Gelegenheits-konsumierende	28,42 %	28,62 %	28,62 %	28,62 %	28,62 %	28,62 %
Regelmäßig Konsumierende	39,89 %	39,71 %	39,90 %	39,99 %	40,05 %	40,09 %
Intensivnutzer	31,69 %	31,66 %	31,48 %	31,38 %	31,33 %	31,29 %

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die in Tabelle A 6 vorgenommene Einteilung in die drei Konsumgruppen von Light et al. (2014) kann damit auch unterstellt werden, wenn Konsumierende berücksichtig werden, die noch nicht volljährig sind.

LITERATURVERZEICHNIS

Bundeskriminalamt (BKA) (2018). Rauschgiftkriminalität Bundeslagebild 2017, BKA, Wiesbaden.

Bundesministerium des Inneren (2021), Bericht zur Polizeilichen Kriminalstatistik 2020, Berlin.

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2015), Die Drogenaffinität Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland 2015, Forschungsbericht April 2016.

Colorado Department of Public Health and Environment (2016), Monitoring Health Concerns Related to Marijuana in Colorado: 2016, Changes in Marijuana Use Patterns, Systematic Literature Review, and Possible Marijuana-Related Health Effects.

Conseil d'analyse economique (2019), Une filière du cannabis en France, Focus N° 034-2019, Paris.

Drogenbeauftragte der deutschen Bundesregierung (2017), Drogen- und Suchtbericht 2017, Berlin.

Effertz, T., F. Verheyen und R. Lindner (2016), Ökonomische und intangible Kosten des Cannabiskonsums in Deutschland, Sucht 62, 31-41, Hogrefe Verlag, Göttingen.

Haucap, J., C. Kehder, M. Feist und J. Slowik (2018), Die Kosten der Cannabis-Prohibition in Deutschland, Düsseldorf: DICE Consult

Kilmer, B., J.P. Caulkins, G. Midgette, L. Dahlkemper, R.J. MacCoun und R.L. Pacula (2013), Before the Grand Opening: Measuring Washington State´s Marijuana Market in the Last Year Before Legalized Commercial Sale, RAND Drug Policy Research Center.

Kueppers,R., J. van Os, R. Lieb, H.-U. Wittchen, M. Höfler und C. Henquet (2011), Continued Cannabis Use and Risk of Incidence and Persistence of Psychotic Symptoms: 10 Year follow-up Cohort Study, British Medical Journal 2011, 342.

Leeds School of Business und MPG Consulting (2020), 2019 Regulated Marijuana Market Update, Colorado Department of Revenue, Marijuana Enforcement Division.

Light, M.K., A. Orens, B. Lewandowski und T. Pickton (2014), Market Size and Demand for Marijuana in Colorado, Paper Prepared for the Colorado Department of Revenue.

Mostard, S., S. Flöter, A. Neumann und T. Pfeiffer-Gerschel (2010), Schätzungen der Ausgaben der öffentlichen Hand durch den Konsum von Drogen, Das Gesundheitswesen 72, 886-894.

Piontek, D., E.G. de Matos, J. Atzendorf und L. Kraus (2015), Substanzkonsum und Hinweise auf klinisch relevanten Konsum in Bayern, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen. Ergebnisse des Epidemiologischen Suchtsurvey 2015.

Room, R. (2007), Social Policy and Psychoactive Substances, in: D. Nutt, T.W. Robbins, G.V. Stimson, M. Ince und A. Jackson, Drugs and the Future, Brain Science, Addiction and Society, 337-358.

Seitz, N.-N., John, L., Atzendorf, J., Rauschert, C. und L. Kraus (2019). Kurzbericht Epidemiologischer Suchtsurvey 2018. Tabellenband: Konsum illegaler Drogen, multiple Drogenerfahrung und Hinweise auf Konsumabhängigkeit und-missbrauch nach Geschlecht und Alter im Jahr 2018. München: IFT Institut für Therapieforschung.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2015), Justiz auf einen Blick, Ausgabe 2015, Wiesbaden.

United Nations (2021), World Drug Report 2021, United Nations publication, Sales No. E.21.XI.8, New York.

BISHER ERSCHIENEN

112 Haucap, Justus und Knoke, Leon, Fiskalische Auswirkungen einer Cannabislegalisierung in Deutschland: Ein Update, Dezember 2021.

111 Haucap, Justus, Fritz, Daniel und Thorwarth, Susanne, Wettbewerb und Wettbewerbsverzerrungen am Messestandort Deutschland, Oktober 2021.
Erscheint in: List Forum für Finanz- und Wirtschaftspolitik.

110 Haucap, Justus, Glücksspielregulierung aus ordnungsökonomischer Perspektive, März 2021.
Erschienen in: O. Budzinski, J. Haucap, A. Stöhr und D. Wentzel (Hrsg.), Zur Ökonomik von Sport, Entertainment und Medien – Schnittstellen und Hintergründe, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft 107, De Gruyter: Berlin 2021, S. 201-236.

109 Haucap, Justus, Mögliche Wohlfahrtswirkungen eines Einsatzes von Algorithmen, März 2021.
Preprint erscheint in: D. Zimmer (Hrsg.), Regulierung für Algorithmen und Künstliche Intelligenz, Nomos Verlag: Baden-Baden 2021.

108 Hüther, Michael und Südekum, Jens, How to Re-design German Fiscal Policy Rules after the COVID19 Pandemic, November 2020.

107 Haucap, Justus, Coppik, Jürgen und Heimeshoff, Ulrich, Eckpunkte der privatvertraglichen Ausgestaltung von National Roaming Vereinbarungen entsprechend den 5G-Frequenznutzungsbestimmungen, September 2020.

106 Haucap, Justus, Wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung in Deutschland: Stärken, Schwächen, Optimierungspotenziale, August 2020.
Erschienen in: D. Loerwald (Hrsg.), Ökonomische Erkenntnisse verständlich vermitteln: Herausforderungen für Wirtschaftswissenschaften und ökonomische Bildung, Springer Verlag: Wiesbaden 2021, S. 45-78.

105 Frondel, Manuel und Thomas, Tobias, Dekarbonisierung bis zum Jahr 2050? Klimapolitische Maßnahmen und Energieprognosen für Deutschland, Österreich und die Schweiz, Mai 2020.
Erschienen in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, 44 (2020), S. 195-221.

104 Thomas, Tobias, Zur Rolle der Medien in der Demokratie, April 2020.
Erschienen in: M. Leschke, N. Otter (Hrsg.), Wachstum, Entwicklung, Stabilität - Governanceprobleme und Lösungen, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, De Gruyter: Berlin, Boston 2020, S. 179-205.

103 Hüther, Michael und Südekum, Jens, Die Schuldenbremse – eine falsche Fiskalregel am falschen Platz, Oktober 2019.
Erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 20 (2020), S. 284-291 unter dem Titel "Contra Schuldenbremse - eine falsche Fiskalregel am falschen Platz".

102 Budzinski, Oliver und Haucap, Justus, Kartellrecht und Ökonomik: Institutions matter!, September 2019.
Erschienen in: J. Haucap und O. Budzinski (Hrsg.), Recht und Ökonomie, Nomos-Verlag: Baden-Baden 2020, S. 331-361.

101 Steinbach, Armin und Valta, Matthias, CO_2-orientierte Bepreisung der Energieträger – Handlungsoptionen, Kompensationsmöglichkeiten und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen, August 2019.

100 Schwarzbauer, Wolfgang, Thomas, Tobias und Wagner, Gert.G., Eine Netzwerkanalyse von Ökonomen und Wissenschaftlern anderer Disziplinen auf Basis eines Surveys unter Abgeordneten und Ministerialbeamten, April 2019.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 99 (2019), S. 278-285.

99 Haucap, Justus und Coenen, Michael, Wettbewerbsökonomische Überlegungen zu den Regelungen zu medizinischen Versorgungszentren im TSVG, Dezember 2018.

98 Strohner, Ludwig, Berger, Johannes und Thomas, Tobias, Sekt oder Selters? Ökonomische Folgen der Reformzurückhaltung bei der Beendigung des Solidaritätszuschlags, August 2018.
Erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 19 (2019), S. 313-330.

97 Neyer, Ulrike, Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, Juni 2018.
Erschienen in: Credit and Capital Markets (ehemals Kredit und Kapital), 52 (2019), S. 35-68 unter dem Titel „The Independence of the European Central Bank".

96 Haucap, Justus, Big Data aus wettbewerbs- und ordnungspolitischer Perspektive, März 2018.
Erschienen in: K. Morik, und W. Krämer (Hrsg.), Daten – wem gehören sie, wer speichert sie, wer darf auf sie zugreifen?, Verlag Ferdinand Schöningh: Paderborn 2018, S. 95-142.

95 Haucap, Justus, Liberalisierung und Regulierung des Postmarktes: Gestern, heute und morgen, März 2018.
Erschienen in: B. Holznagel (Hrsg.), 20 Jahre Verantwortung für Netze: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Festschrift Bundesnetzagentur, Verlag C.H. Beck: München 2018, S. 319-345.

94 Haucap, Justus und Kehder, Christiane, Welchen Ordnungsrahmen braucht die Sharing Economy?, Februar 2018.
Erschienen in: J. Dörr, N. Goldschmidt & F. Schorkopf (Hrsg.), Share Economy: Institutionelle Grundlagen und gesellschaftspolitische Rahmenbedingen, Mohr Siebeck: Tübingen 2018, S. 39-75.

93 Haucap, Justus und Loebert, Ina, Wettbewerbssituation auf dem Markt für Wetterdienstleistungen, Januar 2018.

92 Coppik, Jürgen, Auswirkungen einer allgemeinen Diensteanbieterverpflichtung im Mobilfunk, Dezember 2017.

91 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Kehder, Christiane, Odenkirchen, Johannes und Thorwarth, Susanne, Auswirkungen der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K): Änderungen im Anbieter- und Nachfragerverhalten, August 2017.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 97 (2017), S. 721-726.

90 Haucap, Justus und Heimeshoff, Ulrich, Ordnungspolitik in der digitalen Welt, Juni 2017.
Erschienen in: J. Thieme & J. Haucap (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Wandel: Ordnungsdefizite und Lösungsansätze, De Gruyter Oldenbourg: Berlin 2018, S. 79-132.

89 Südekum, Jens, Dauth, Wolfgang und Findeisen, Sebastian, Verlierer-(regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun?, Dezember 2016.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 97 (2017), S. 24-31.

88 Wey, Christian, Verhandlungsmacht und Gewerkschaftswettbewerb, August 2016.
Erschienen in: Sozialer Fortschritt, 65 (2016), S. 247-253.

87 Haucap, Justus, Warum erlahmt die Innovationsdynamik in Deutschland? Was ist zu tun?, Juli 2016.
Erschienen in: Walter-Raymond-Stiftung (Hrsg.), Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft: Die technologische Zukunftsfähigkeit Deutschlands auf dem Prüfstand, GDA Verlag: Berlin 2016, S. 7-18.

86 Haucap, Justus, Loebert Ina, Spindler, Gerald und Thorwarth, Susanne, Ökonomische Auswirkungen einer Bildungs- und Wissenschaftsschranke im Urheberrecht, Juli 2016.

85 Böckers, Veit, Hardorp, Lilian, Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Gösser, Niklas und Thorwarth, Susanne, Wettbewerb in der Restmüllerfassung: Eine empirische Analyse der Anbieterstruktur, Juli 2016.
Erschienen in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 42 (2016), S. 423-440.

84 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich und Lange, Mirjam, Gutachten zum Serious Doubts Letter der Europäischen Kommission zur Vectoring-Entscheidung der Bundesnetzagentur, Juni 2016.

83 Hottenrott, Moritz, Thorwarth, Susanne und Wey, Christian, Gegenstandsbereiche der Normung, März 2016.

82 Coenen, Michael und Watanabe, Kou, Institutionelle Ergänzungen für die wirtschaftspolitische Beratung, Februar 2016.
Erschienen in: ZPB Zeitschrift für Politikberatung, 7 (2015), S. 91-99.

81 Coenen, Michael, Haucap, Justus und Hottenrott, Moritz, Wettbewerb in der ambulanten onkologischen Versorgung – Analyse und Reformansätze, Januar 2016.

Ältere Ordnungspolitische Perspektiven finden Sie hier:
https://ideas.repec.org/s/zbw/diceop.html

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE)

Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf

ISSN 2190-992X (online)
ISBN 978-3-86304-712--2