

Effizienz und Kosten der Cannabisrepression in der Schweiz

Autor(en): **Baumann, Sheron**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SuchtMagazin**

Band (Jahr): **34 (2008)**

Heft 5

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-800684>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Effizienz und Kosten der Cannabisrepression in der Schweiz

Die Cannabisrepression in der Schweiz kostet jedes Jahr über 500 Millionen Franken. Die öffentlichen Mittel werden jedoch ineffizient eingesetzt und die Repression, welche das Angebot eigentlich bekämpfen soll, hat keinen entsprechenden Einfluss auf den Cannabiskonsum.¹

SHERON BAUMANN*

Enorme Kosten für die Cannabisrepression

Die Schweizer Bevölkerung lässt sich die normative Botschaft, welche durch die Prohibition und Repression von Cannabisdrogen vermittelt wird, sehr viel Geld kosten. In Anlehnung an die outputorientierte Berechnung der Kosten für die Drogenrepression von Josef Estermann,² hat eine Aufstellung für das Jahr 2003³ gezeigt, dass gesamtschweizerisch 560 Millionen bis 1 Milliarde Franken für die Cannabisrepression eingesetzt wurden. Die im Juli dieses Jahres veröffentlichten definitiven Zahlen zu den öffentlichen Ausgaben im Jahr 2006⁴ zeigen, dass sich die Zahlen kaum verändert haben⁵ und dass sich

die Kosten für die Repression von Cannabis immer noch im gleichen Rahmen bewegen müssen (vgl. Abb. 2 und siehe Endnoten).

Die Kosten, die durch die Cannabisrepression entstanden sind, stellten sich im Jahr 2003 wie folgt zusammen:⁶

- Polizeikorps zwischen SFr. 328,33 Mio. und SFr. 820,83 Mio.
- übrige Polizeiaufgaben (u. a. Grenzpolizei, Seepolizei, private Sicherheitsdienste, etc.) SFr. 46,64 Mio.
- Justizkosten SFr. 96,95 Mio.
- Strafvollzug SFr. 74,64 Mio.

Der grösste Kostenanteil entfällt mit 60-79% auf die Polizeikorps und wird deshalb im nächsten Abschnitt kurz näher betrachtet.

Proaktive Repression erhöht Kosten

Auf kantonaler und kommunaler Ebene fielen für die Polizei Kosten in Höhe von SFr. 2,53 Mrd. bzw. 850,61 Mio. an.⁷ Gemäss der polizeilichen Kriminalstatistik⁸ wurden 2003 332 452 Straftaten nach Strafgesetzbuch und 46 886 Straftaten nach Betäubungsmittelgesetz registriert. Bei 36 812 Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz handelte es sich um Fälle von Cannabiskonsum und -handel,⁹ was einem Anteil von 9.7% an allen Verzeigungen in der Schweiz entspricht und bedeutet, dass die Repression von Cannabis als Droge mindestens rund 10% der Kosten der Polizeikorps verursacht.¹⁰ Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz werden von der Polizei in der Regel proaktiv behandelt, also aufgrund eigener polizeilicher Initiative und Ermittlungstätigkeit, während bei anderen Straftaten meistens aufgrund von Anzeigen aus der Bevölkerung reaktiv vorgegangen wird. Der Aufwand kann für proaktive polizeiliche Tätigkeiten auf das Zweieinhalbfache der normalen Tätigkeiten geschätzt werden.¹¹ Es sind

somit maximal 24.25% des monetären Aufwandes für die kantonalen und kommunalen Polizeikorps der Cannabisrepression zuzuordnen.¹² Das ergibt für das Jahr 2003 einen Wert von SFr. 820,83 Mio.¹³ Wird der Faktor 2.5 für proaktive polizeiliche Tätigkeiten auf eins gesetzt, ergeben sich immer noch Kosten von SFr. 328,33 Mio.¹⁴ für die Polizeikorps und Gesamtkosten von SFr. 546,56 Mio. für die Cannabisrepression.

Schwer bestimmbare Schädlichkeit des Cannabiskonsums

Weil Cannabiskonsum oft zusammen mit dem Konsum legaler Drogen erfolgt, sind die Auswirkungen kaum separierbar. International anerkannte Gutachten für Cannabis attestieren eine relativ geringe Toxizität, doch wirkt sich der tägliche Gebrauch vor allem bei Jugendlichen negativ auf ihre psychosoziale Entwicklung aus.¹⁵ Rudolf Stohler beschreibt in dieser Ausgabe die negativen Auswirkungen des Cannabiskonsums. Als gesichert gilt, dass Cannabisrauchen das Krebsrisiko erhöht und der Lunge mindestens soviel schadet wie Tabakrauchen.¹⁶ Auf dieser Tatsache basiert die Schätzung der sozialen Kosten des Cannabiskonsums im folgenden Abschnitt.

Soziale Kosten weit geringer als Repressionskosten

Im Jahr 2000 betrug der durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Konsum von Zigaretten in der Schweiz je Einwohner über 15 Jahren 2477 Stück und im Jahr 2003 2366 Stück.¹⁷ Die sozialen Kosten, die durch den Tabakkonsum verursacht wurden, betrugen im Jahr 2000 SFr. 10,7 Mrd.¹⁸ Soziale Kosten entstehen durch die drogenbedingten medizinischen Behandlungen (direkt), Produktionsausfälle (indirekt) und den

* Sheron Baumann, lic. rer. oec., Schwalbenweg 6, 3012 Bern, E-Mail: sheron@gmx.net

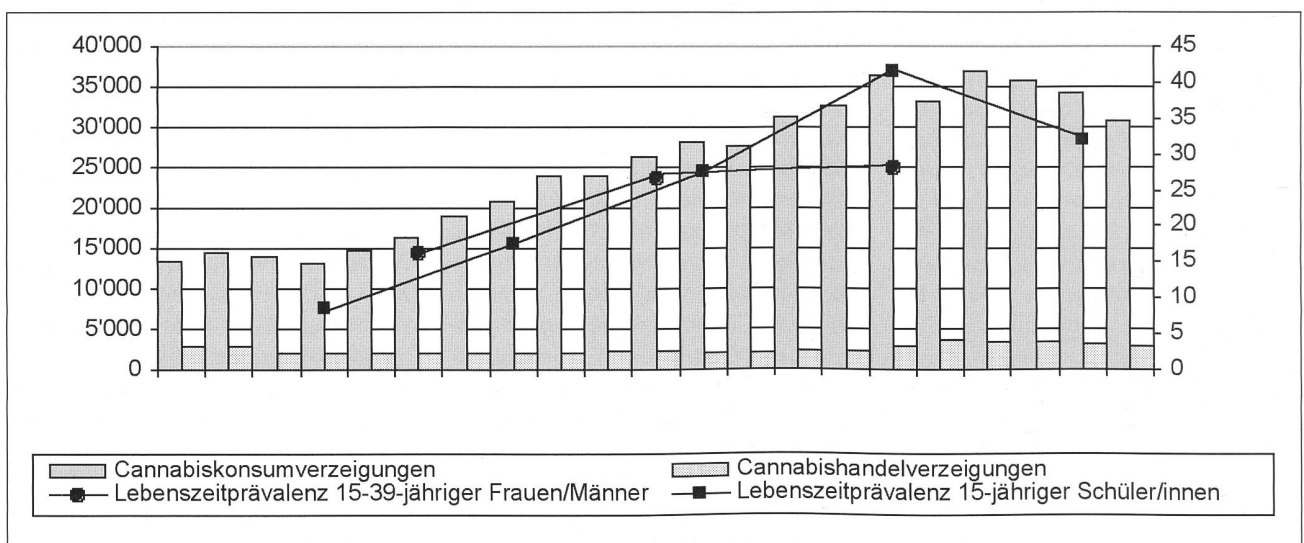


Verlust von Lebensqualität (immateriell). Die entsprechenden direkten, indirekten und immateriellen Kosten belaufen sich für das Jahr 2003 teuerungsbereinigt auf SFr. 10,46 Mrd. Auf der Grundlage einer hier nicht dargestellten und auf den offiziellen Importmengen von Zigarettenpapier basierenden Nachfrageschätzung für die Schweiz von ungefähr 260 Mio. Joints pro Jahr¹⁹ und der Anzahl der Einwohner über 15 Jahren im Jahr 2003 von 6060828²⁰ ergibt sich ein jährlicher Pro-Kopf-Verbrauch von 42.9 Marihuana- und Haschischzigaretten. Dies entspricht 1.8% des Zigarettenkonsums und unter der Annahme, dass ein Joint mindestens so hohe soziale Kosten verursacht wie eine Zigarette, betragen die sozialen Kosten des Cannabiskonsums für das Jahr 2003 im Minimum 188,3

Mio. Franken. Da in dieser Schätzung nicht der gesamte Konsum enthalten ist und ein relativ kleiner Teil des Cannabis nicht in Joints konsumiert wird, sondern gegessen, in Pfeifen und Bongs geraucht oder in Vaporisiergeräten verdampft wird, dürften die Kosten um die Fr. 200 Mio. betragen haben. Da der Trend seit 2003 sowohl beim Cannabiskonsum als auch beim Zigarettenkonsum rückläufig ist,²¹ kann nicht angenommen werden, dass die sozialen Kosten aktuell höher sind. Für das Jahr 2003 zeigt der Vergleich der sozialen Kosten des Cannabiskonsums und der Kosten für die Cannabisrepression ein klares Missverhältnis. So gab der Staat mindestens SFr. 546,56 Mio. für den Versuch aus, einen Schaden in der Höhe von geschätzt SFr. 200 Mio. zu verhindern.

Irrationaler Gesetzesvollzug bei der Cannabisrepression

Wird das Ausmass des Gesetzesvollzugs richtig gewählt, gibt die Gesellschaft für schadensmindernde Massnahmen höchstens soviel aus, wie dadurch gespart werden kann.²² In der Schweiz sind die Ausgaben für die Cannabisrepression aber sehr viel höher als die Schäden, welche sie eigentlich verhindern sollten. Es muss also gefragt werden, wie viel Schaden durch über 30 000 Verzeigungen wegen Cannabiskonsums verhindert werden kann und ob dafür überhaupt ein öffentliches Interesse besteht. Da weder die sozialen Kosten des Cannabiskonsums noch die Kosten der Repression genau bekannt sind, kann die Antwort darauf nicht definitiv gegeben werden. Die hohen



Zahlenquellen: BFP entspr. Jahre; Müller et al. 2004; WHO 2008

Abb. 1: Cannabis-Verzeigungen und Lebenszeitprävalenzen

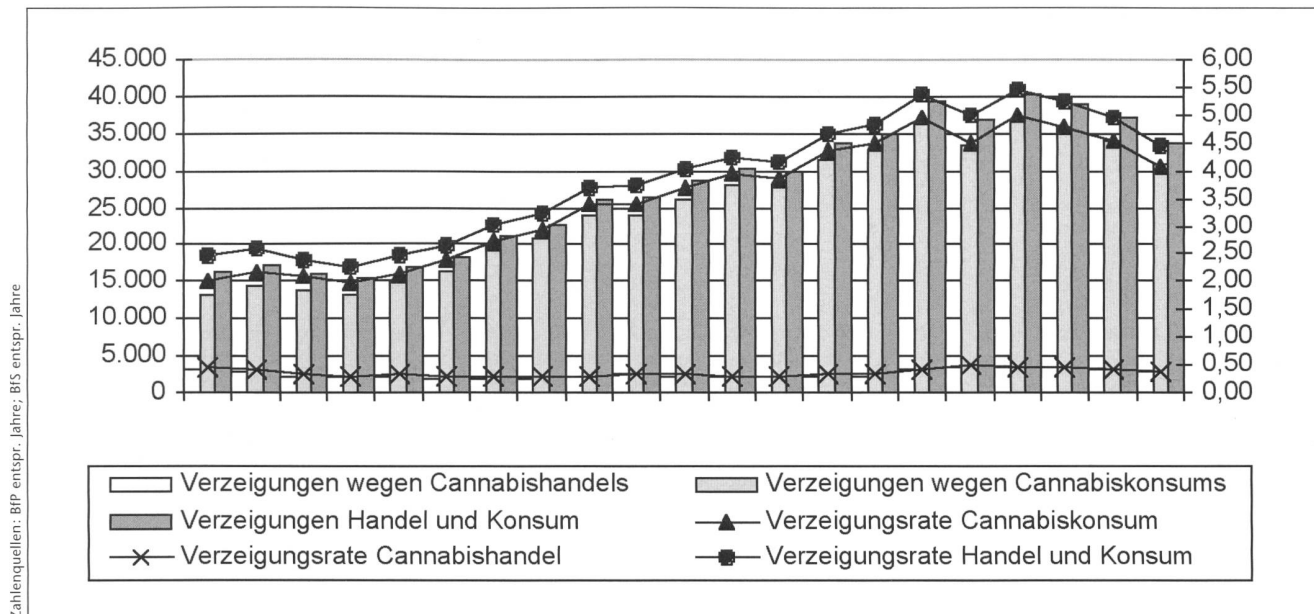


Abb. 2: Verzeigerungsraten und Verzeigungen 1987-2007

Prävalenzwerte deuten aber auf eine ungenügend abschreckende Wirkung und eine zu geringe Beeinflussung des Cannabispreises durch den Gesetzesvollzug hin und lassen somit Zweifel am bestehenden Ressourceneinsatz aufkommen.

Ungerechtfertigt hohe Ausgaben für die Repression

Abbildung 1 zeigt, dass trotz hoher Ausgaben für die Repression und ihrer hohen Intensität (siehe auch Abbildung 2 für Verzeigungsquoten) eine hohe Konsumprävalenz bei Cannabis herrscht. Zwar hat die Untersuchung Health Behaviour in School-aged Children HBSC in den Jahren 2005/06 einen Rückgang der Lebenszeit-Prävalenz bei 15-jährigen Jungen und Mädchen in der Schweiz festgestellt, sie liegt jedoch immer noch über dem europaweiten HBSC Durchschnitt von 18%.²³ Der weniger häufig vorkommende Konsum kann kaum als Resultat der Repression interpretiert werden, da die Verzeigungszahlen seit 2004 stetig zurückgegangen sind.²⁴

Drogenpolitik soll eigentlich das Angebot bekämpfen

Die Repression ist eine Säule des «Vier-Säulen-Modells» der Schweizer Drogenpolitik. Sie wird angewendet, «um im Bereich des Handels und der Wirtschaftskriminalität das Drogenangebot zu verknappen, diejenigen zu bestrafen, die durch die Sucht anderer Gewinne

erzielen, und die Gesellschaft vor den Auswirkungen des Drogenproblems zu schützen.»²⁵ Die Repression soll also ausdrücklich auf der Angebotsseite ansetzen und den Schwarzmarktpreis von Drogen soweit erhöhen, dass die Preiselastizität der Nachfrage (der durch die Preiserhöhung bedingte Nachfragerückgang) es nicht mehr zulässt, dass KonsumentInnen die verteuerten Drogen kaufen. Da es an Langzeitstudien zum Preis von Cannabis fehlt, muss wie in Abbildung 1 indirekt über die bekannten Prävalenzwerte des Cannabiskonsums und den Verzeigungszahlen für Cannabiskonsum und -handel, welche ein Mass für die Repression darstellen, auf die erhoffte Wirkung der Repression geschlossen werden. Eine weitere Möglichkeit das Ausmass der Repression und deren Auswirkungen auf das Angebot und die Nachfrage darzustellen, ist die Verzeigerungsrate für Cannabiskonsum und -handel zu vergleichen. Dies wird in Abbildung 2 gemacht und sie veranschaulicht, warum die gewünschten Effekte der Repression ausbleiben.

Offizielle Ziele der Repression werden nicht verfolgt

In der Darstellung des Bundes soll die Repression über eine Angebotsverknappung zu weniger DrogenkonsumentInnen führen; d. h. zumindest langfristig müssten die Verzeigungen für Handel stärker zunehmen als jene für Konsum. Die in Abbildung 2 dargestellten Wer-

te zeigen jedoch, dass die Repression mehrheitlich auf der Seite der Konsumierenden stattfindet, während der Handel seit Jahren etwa gleich stark unterdrückt wird. Den 2992 Verzeigungen wegen Cannabishandels im Jahr 1987 stehen 20 Jahre später 2772 gegenüber. Die entsprechenden Verzeigerungsrate betragen 0,46 bzw. 0,37 pro tausend Personen ständiger Wohnbevölkerung. Die Wahrscheinlichkeit für Cannabishandel verzeigt zu werden war im Jahr 2007 also geringer als vor über 20 Jahren, obwohl absolut gesehen mehr Leute kiffen und dementsprechend mehr gehandelt werden muss. Da sich im gleichen Zeitraum die Verzeigerungsrate für Konsum von 2,03 auf 4,08 Verzeigungen verdoppelt hat, muss angenommen werden, dass sich die polizeiliche Verfolgung vor allem auf die Konsumierenden konzentriert. Sie bilden wegen des oft fehlenden Unrechtsbewusstseins das am leichtesten zu verzeigende Element des Cannabis-Schwarzmarktes. Besonders jüngere KonsumentInnen sind durch ihre Kleidung und den häufig öffentlichen Konsum leicht identifizierbar. Nur im Jahr 2003 nahm die Verzeigerungsrate für Konsum bei gleichzeitiger Steigerung der Verzeigerungsrate für Handel im beobachteten Zeitraum ab. Diesem Muster sollte aber eine im Sinne des Bundes erfolgreiche Repression zumindest für einige Zeit folgen. Stattdessen folgt die Repression dem Maximumprinzip, bei dem bei gegebenen Ressourcen ein Output (hier

Verzweigungen) maximiert wird. Diese Beobachtung unterstreicht, dass die Anwendung unangemessener Methoden, die das Vollzugsausmass festlegen, einen Mangel in der Ausgestaltung des Gesetzesvollzugs darstellt.²⁶ Eine ernstzunehmende Drogenpolitik im Cannabisbereich müsste mehr auf Prävention statt Repression setzen, um den Konsum wirksam zu reduzieren. Finanzielle Mittel, die bei einer Annahme der Initiative «Für eine vernünftige Hanfpolitik mit einem wirksamen Jugendschutz» am 30. November hauptsächlich durch die Legalisierung des Cannabiskonsums freigesetzt und in der Prävention eingesetzt würden, könnten vermutlich eher die von der Drogenpolitik gewünschten Wirkungen haben, als das jährliche Verzeihen von Zehntausenden von CannabiskonsumtInnen. ■

Literaturverzeichnis

- **Baumann, Sheron (2008):** Ökonomische Analyse des Schweizer Cannabismarktes. Abhängigkeiten 1/08, Hrsg.: Schweizerische Fachstelle für Alkohol und andere Suchtfragen SFA, S. 24-45.
- **Bundesamt für Gesundheit BfG (2000) (o. A.):** Die Schweizer Drogenpolitik. Bundesamt für Gesundheit. Bern.
- **Bundesamt für Polizei BfP (1988-2008):** Schweizerische Betäubungsmittelstatistik. Ausgaben 1987-89 Schweizerische Bundesanwaltschaft, Zentralpolizeibüro; Ausgaben 1990-95 Bundesamt für Polizeiwesen, Zentralpolizeibüro; Ausgaben 1996-2000 Bundesamt

für Polizei, Zentralstelle Rauschgift; Ausgaben 2000-05 Bundesamt für Polizei, Dienst für Analyse und Prävention. Ausgabe 2006 URL: http://www.fedpol.admin.ch/etc/media/lib/data/kriminalitaet/statistik/kriminalitaet.Par.0008.File.tmp/PKS_BMS_06_DEF_dt.pdf, Zugriff 18.09.2008; Ausgabe 2007 URL: http://www.fedpol.admin.ch/etc/media/lib/data/kriminalitaet/statistik/kriminalitaet.Par.0011.File.tmp/ALLES_PKS_BMS_DT_07.pdf, Zugriff 18.09.2008. alle Bern.

- **Bundesamt für Polizei BfP (2004):** Polizeiliche Kriminalstatistik PKS 2003, Mit Kriminalitätsentwicklung der letzten 10 Jahre. Bern.
- **Bundesamt für Polizei BfP (2004b):** Schweizerische Betäubungsmittelstatistik 2004. Bundesamt für Polizei. Dienst für Analyse und Prävention. Bern.
- **Bundesamt für Statistik Bfs (2005):** Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) 2004. Definitive Ergebnisse. BFS Aktuell. Neuchâtel.
- **Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2004):** Rechnung 2003 (PDF), B-Tabellen, Ausgaben nach Aufgabengebieten 2003. URL: http://www.efv.admin.ch/d/finanzen/bundfina/pdf_rg_03/Rg03_StatB.pdf, Zugriff 10.02.2006.
- **Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2008):** Öffentliche Finanzen der Schweiz 2006, Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden 2006. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=3313>, Zugriff 26.08.2008
- **Estermann, Josef (1995):** Die Kosten der Drogenrepression: Schätzungen für die Schweiz 1991. Hrsg.: Bundesamt für Statistik Bfs 1995.
- **Müller, Richard et al. (2004):** Cannabis. Stand der Dinge in der Schweiz. Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme SFA. Lausanne.

- **Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme SFA (2004):** Zahlen und Fakten. Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme SFA. Lausanne.
- **Stigler, George J. (1970):** The Optimum Enforcement of Laws. Journal of Political Economy, Vol. 78, S. 526-536.
- **World Health Organisation (2008):** Inequalities in Young People's Health. HBSC International Report from the 2005/2006 Survey. URL: <http://www.euro.who.int/Document/E91416.pdf>, Zugriff 26.08.2008.

Endnoten

- ¹ Der Artikel stützt sich auf die Lizentiatsarbeit des Autors in der Abteilung Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik am volkswirtschaftlichen Institut der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern aus dem Jahr 2006. Vergleiche auch Baumann 2008.
- ² Estermann 1995.
- ³ vgl. Baumann 2008: S. 39ff.
- ⁴ Die Veröffentlichung der Zahlen für 2007 wird für nächstes Jahr erwartet.
- ⁵ So nahmen die Ausgaben der Kantone und Gemeinden für die Polizei zwischen 2003 und 2006 um 1.7% (vgl. EFV 2008) ab und die Anzahl cannabisbedingter Verzweigungen erhöhten sich im gleichen Zeitraum um 1%. Die Anzahl der cannabisbedingten Verzweigungen im Jahr 2007 nahm im Verhältnis zu 2003 um 8.7% ab, leider sind noch keine definitiven Zahlen zu den öffentlichen Ausgaben im Jahr 2007 erhältlich.
- ⁶ Eine Schwäche von Estermanns Ansatz ist, dass er die Kosten der Polizeikörpers nur auf die Anzahl der Verzweigungen bezieht. Es muss jedoch angenommen werden, dass die Bruttokosten der Polizeikörpers nicht nur durch Anzeigen entstehen und dadurch die folgenden Berechnungen die wirklichen Kostenverhältnisse möglicherweise etwas überschätzen.
- ⁷ vgl. EFV 2004.
- ⁸ vgl. BfP 2004.
- ⁹ vgl. BfP 2004b.
- ¹⁰ Für die Jahre 2006 und 2007 betragen die Werte 11.1% und 10.3%.
- ¹¹ vgl. Estermann 1995: 7.
- ¹² Für die Jahre 2006 und 2007 betragen die Werte 27.75% und 25.75%.
- ¹³ Der Wert beträgt für das Jahr 2006 SFr. 856.78 Mio.
- ¹⁴ Der Wert beträgt für das Jahr 2006 SFr. 342.71 Mio.
- ¹⁵ vgl. Müller et al. 2004: 28ff.
- ¹⁶ vgl. Müller et al. 2004: 30f.
- ¹⁷ vgl. SFA 2004: 44.
- ¹⁸ vgl. SFA 2004: 58.
- ¹⁹ vgl. Baumann 2008: S. 29.
- ²⁰ vgl. Bfs 2004.
- ²¹ vgl. SFA: <http://www.sfa-isp.ch/DocUpload/44D.pdf>.
- ²² vgl. Stigler 1970: 533.
- ²³ vgl. WHO 2008: 136.
- ²⁴ Die Ergebnisse der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007 waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Artikels leider noch nicht verfügbar.
- ²⁵ BfG 2000: 5.
- ²⁶ vgl. Stigler 1970: 532.

Inserat

SEMINARPROGRAMM 2009

Beratung • Soziale Arbeit Therapie • Pflege • Prävention

Seminare • Programme • Materialien



Maaßstr. 28, 69123 Heidelberg
Tel. 0 62 21 · 7 39 20 30
info@gk-quest.de · www.gk-quest.de