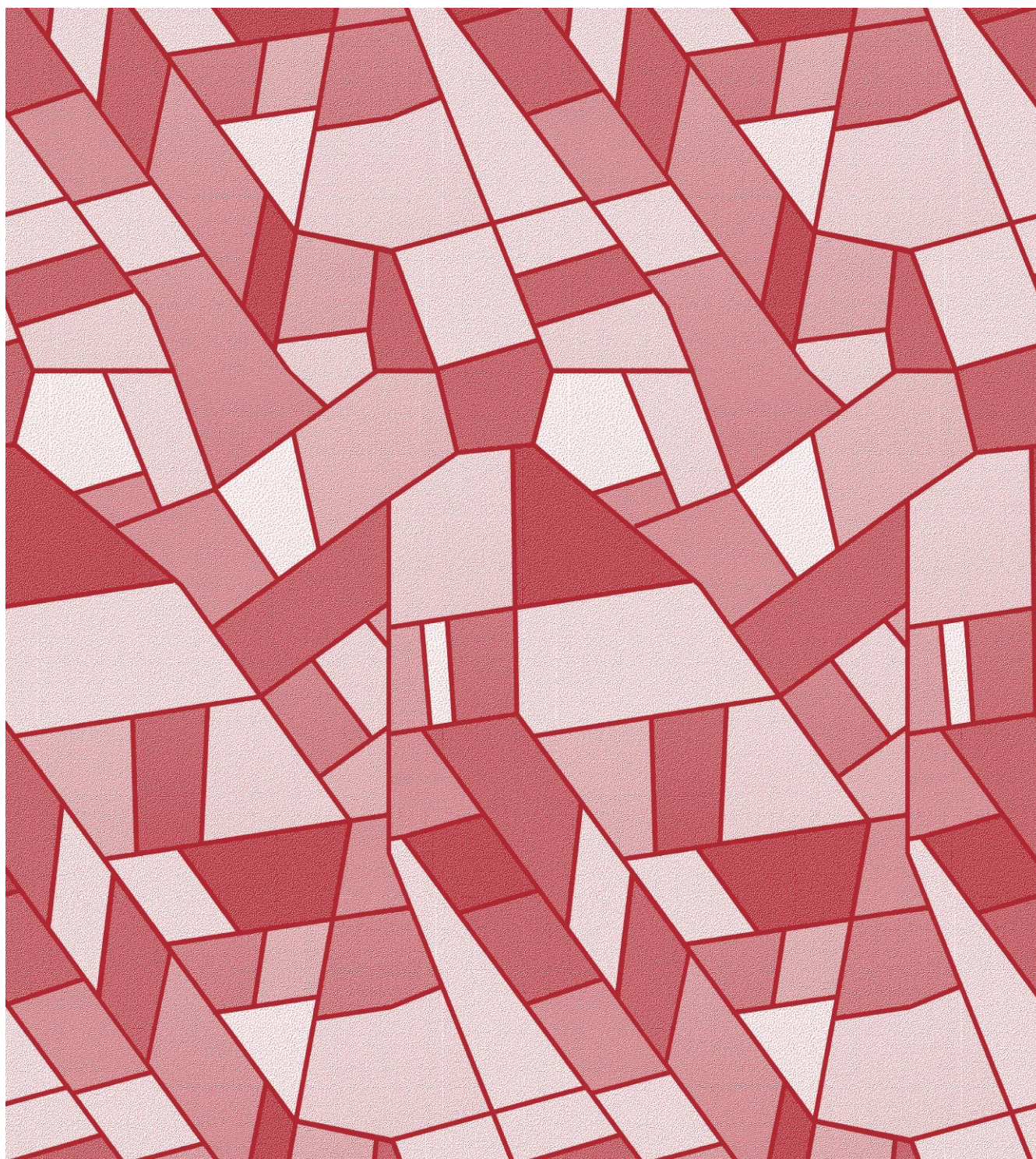


Besteuerungsvarianten für Cannabis in der Schweiz



Projektteam

Dr. Oliver Hoff
Tonio Schwehr
Simone Juon
Carmen Steg
Luzia Dasen
Fiorella Linder

EBP Schweiz AG
Mühlebachstrasse 11
8032 Zürich
Schweiz
Telefon +41 44 395 16 16
info@ebp.ch
www.ebp.ch

Zusammenfassung

Die vorliegende Analyse zeigt, wie die Ziele, die mit einer Neuregulierung von Cannabis in der Schweiz verfolgt werden, durch Besteuerungsinstrumente unterstützt werden können. Zu diesem Zweck werden zwei Besteuerungsvarianten simuliert, um Wirkungsmechanismen, Steuererträge und Lenkungswirkungen aufzuzeigen.

Das Szenario Public Health verfolgt einen eher auf gesundheitspolitische Ziele ausgerichteten Besteuerungsansatz. Dieser basiert auf einer mengenbasierten Abgabe, die sich auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko bezieht (Rauchprodukte, Verdampfprodukte, andere¹). Hinzu kommt eine potenzbasierten Steuer auf den Gesamt-THC-Gehalt eines Produkts. In diesem Szenario wird eine niedrige und eine hohe Kostenvariante unterschieden. Bei niedrigen Produktionskosten ist mit Steuererträgen von etwa 344 Mio. CHF und bei hohen Produktionskosten von etwa 199 Mio. CHF zu rechnen. Der preisbedingte Lenkungseffekt dürfte im Vergleich zum Status quo² zu Konsumanpassungen von etwa -7.7% (niedrige Kosten) und -10.6% (hohe Kosten) führen, was die derzeit als Grenze definierten Lenkungsziele des Erlassentwurfs (maximal 10% Anstieg im pro Kopf Konsum) einhält. Die Autoren wählen bewusst einen eher vorsichtigen Ansatz, um zu berücksichtigen, dass die effektive Konsumanpassung in einem legalen Markt von mehr Faktoren als nur den Marktpreisen abhängt. Die Gesamtauswirkungen auf den Konsum können deshalb in dieser Analyse nicht abgeschätzt werden. Zu nennen sind hier z.B. die Effektivität der polizeilichen Massnahmen, Normalisierungsprozesse in der Wahrnehmung von Cannabis als Konsumgut, die Resilienz und Anpassungsfähigkeit des illegalen Markts, veränderte Konsumpräferenzen aber auch die Wirksamkeit von Präventions- und Informationskampagnen. Letztlich bleibt die Festlegung der Abgabensätze ein sachpolitischer Entscheid, der unter Berücksichtigung und Abwägung aller politischen Ziele durch die zuständigen Stellen erfolgen muss. Mögliche alternative Abgabensätze und deren abweichende Auswirkungen wurden im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse ebenfalls untersucht.

Das Szenario Tabaksteuer orientiert sich an der derzeitigen Ausgestaltung dieser Steuer, eine Gütersteuer mit einem primär fiskalischen Zweck (z.B. die Alimentierung der AHV). In diesem Szenario würde mit einem v.a. auf einer Ad-Valorem Besteuerung fokussierten Ansatz ein Gesamtsteuerertrag von etwa 93 Mio. CHF erzielt, unter der Annahme eher tiefer Produktionskosten und etwa 161 Mio. CHF, unter der Annahme hoher Produktionskosten. Die Lenkungswirkung dieses Instruments unterscheidet sich je nach Preisniveau. Bei einem tiefen Preisniveau wäre von einer preisbasierten Konsumanpassung von etwa +10.7% bei tiefen Kosten und -7.5% bei hohen Kosten auszugehen. Der Vergleich bezieht sich auf die derzeitigen Konsummengen mit der Annahme einer Konsumdiversifizierung auf

¹ Gemeint sind hier alle Produkte zur nicht-inhalativen Einnahme, also z.B. Esswaren oder Getränke. Diese Kategorie umfasst damit Produkte, denen aufgrund der Anwendungsform ein geringeres Gesundheitsrisiko zugeschrieben wird.

² Das Referenzszenario ist die derzeitige Gesamtnachfrage, angepasst um eine zukünftig zu erwartende Produktdiversifikation. Vgl. Kapitel 3.1.2

verschiedene Produktgruppen, wie sie auch in anderen Ländern zu beobachten ist, die Cannabis legalisiert haben.

Die Analyse zeigt auch, welchen zentralen Stellenwert das Besteuerungssystem für die Erreichung der Regulierungsziele hat. Dabei ist klar festzuhalten, dass die fiskalischen Zwecke einer Lenkungssteuer oder -abgabe nicht im Vordergrund stehen, sondern ihre preisliche Lenkungswirkung. Aus diesem Grund – und vor dem Hintergrund der erheblichen Unsicherheiten, die mit den Anpassungsprozessen im Rahmen der Legalisierung zu erwarten sind – empfiehlt es sich, das Steuersystem von Anfang an flexibel aufzusetzen, und so dem Regulator ein Instrument an die Hand zu geben, um auf zukünftige Entwicklungen rasch, angemessen und zielgerichtet reagieren zu können.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	6
2.	Cannabisregulierung und -besteuerung	8
3.	Steuerszenarien	27
4.	Fazit	59

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Am 28. April 2021 beschloss die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (nachfolgend SGK-N), der parlamentarischen Initiative 20.473 Siegenthaler («Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz») Folge zu leisten. Ihre Schwesterkommission des Ständerats (nachfolgend SGK-S) schloss sich dem Beschluss am 19. Oktober 2021 an. Folglich wurde ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet und die SGK-N mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfes beauftragt. Die SGK-N setzte daraufhin eine Subkommission «Cannabisregulierung» ein.

Die parlamentarische Initiative (pa. Iv.) hat zum Ziel, einen legalen Zugang zu Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken und eine umfassende Regulierung des Anbaus, der Produktion, des Handels und des Konsums von THC-haltigem Cannabis zu schaffen.

Zur Erreichung des Lenkungsziels, den Konsum zu dämpfen, stehen zwei unterschiedliche Instrumente zur Verfügung: Lenkungssteuern und Lenkungsabgaben. Beide sollen das Verhalten der Bevölkerung und der Wirtschaft in eine politisch gewünschte Richtung lenken. Sie unterscheiden sich grundsätzlich *nicht* in ihrer Lenkungswirkung, jedoch im Verwendungszweck für die erhobenen Mittel und in ihren rechtlichen Voraussetzungen. Für die Konzeption eines Regulierungsvorschlags bzw. einer Lenkungsabgabe möchte das BAG die Wirkungen dieser verschiedenen Instrumente abklären. Daneben soll zum Vergleich auch eine Gütersteuer analog dem Tabaksteuergesetz (TStG) untersucht werden, die keine primäre Lenkungsfunktion hat, sondern fiskalische Zwecke verfolgt.

Die Einnahmen aus einer Lenkungssteuer können für einen bestimmten Zweck verwendet werden, z.B. zur Alimentierung der AHV/IV. Eine im Bundesrecht festgelegte Lenkungssteuer bedarf, wie alle Steuern, jedoch einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Da es diese derzeit nicht gibt, wäre die Einführung einer Steuer mit einer Verfassungsänderung verbunden (Uhlmann & Fleischmann, 2023). Abgaben sind mit geringeren rechtlichen Hürden verbunden und lassen sich in unterschiedlicher Form ausgestalten (ebd.)

Aus volkswirtschaftlicher und verhaltensökonomischer Perspektive ist der Verwendungszweck der Steuer oder Abgabe von nachrangiger Bedeutung, da es sich zunächst einmal bei beiden Varianten um Preisaufschläge handelt, deren Verwendungsfreiheit unterschiedlich ausgeprägt ist. Die Wirkung, die eine Steuer oder Abgabe jedoch auf den Markt für Cannabis hat, hängt vor allem von ihrer Höhe und dem Besteuerungsgegenstand ab, also der Frage, was genau in welcher Höhe besteuert wird und weniger davon, wofür die Einnahmen verwendet werden. Aus diesem Grund wird bei den Steuerszenarien im Weiteren nicht zwischen Steuern und Abgaben unterschieden und sprachlich vereinfacht immer von einer «Steuer» gesprochen.

Für die weitere politische Diskussion ist eine Analyse zu den Wirkmechanismen, Steuerungsmöglichkeiten und den fiskalischen Auswirkungen einer solchen Steuer notwendig, damit politisch entschieden werden kann, ob eine Verfassungsänderung in Kauf genommen werden soll.

1.2 Ziele / Aufgaben

Die vorliegende Studie will die folgenden Forschungsfragen klären:

- Welcher Lenkungssteuertarif oder welche Lenkungsabgabe müsste auf den Verkaufspreis von Cannabisprodukten erhoben werden, um die Lenkungsziele gemäss Entwurf CanPG (Rückgang Verkauf Rauchprodukte im Verhältnis zu anderen Produkten, Zielvorgabe bzgl. Verkauf von Cannabisprodukten mit tieferem THC-Gehalt, Begrenzung der Zunahme des verkauften THC-Menge pro Kopf) zu erreichen? Der Steuersatz soll auf den THC-Gehalt der Produkte und auf anwendungsbezogene Gesundheitsrisiken des Cannabisprodukts erhoben werden (Mengensteuer mit Schwellenwerten).
- Welche differenzierten Steuer- oder Abgabesätze wären je nach anwendungsbezogenem Gesundheitsrisiko und THC-Gehalt des Produkts sinnvoll? Dabei werden unterschiedliche Risikoklassen unterschieden (z.B. hohes Gesundheitsrisiko: Produkte zum Rauchen, mittleres Gesundheitsrisiko: Produkte mit THC-Liquids zum Verdampfen, niedriges Gesundheitsrisiko: Produkte zum Schlucken, zur Aufnahme über die Mundschleimhäute oder zum Schnupfen)(

Die Prämisse ist, die Besteuerung der Produkte immer an der risikoreichsten Anwendungsform auszurichten. Entsprechend würden Cannabisblüten und Haschisch als «dual use-Produkte» immer als Rauchprodukte veranlagt und nicht als Produkte zum Vaporisieren. Das gleiche Vorgehen käme auch bei konsumfertigen Produkten zum Tragen, die zum Rauchen bestimmt sind (sog. «pre-rolls»). THC-Liquids würden dann in die Kategorie zum Verdampfen gehören.

- Welche Steuereinnahmen könnten erwartet werden, wenn eine derartige Steuer erhoben würde mit dem Lenkungsziel, dass der Konsum in der Bevölkerung nicht oder nur geringfügig zunimmt (höherer Ansatz als beim Modell Tabaksteuer, das mit der Alimentierung der AHV/IV ebenso fiskalische Zwecke (z.B. Alimentierung der AHV/IV) wie Lenkungsziele verfolgt)?
- Wenn man davon ausgeht, dass eine Konsumsteuer auf Cannabisprodukte ähnlich wie die Tabaksteuer erhoben wird, welche jährlichen Einnahmen könnten generiert und zur Finanzierung der AHV/IV verwendet werden (Steuer mit primär fiskalischem Zweck)?

2. Cannabisregulierung und -besteuerung

Die Regulierung von Cannabis verfolgt wie auch bei anderen Drogen das Ziel, die negativen Auswirkungen des Konsums zu reduzieren. Dazu gehören sowohl Auswirkungen auf die Nutzenden selbst (wie gesundheitsschädigende Wirkungen oder eine reduzierte Produktivität) als auch auf die Gesellschaft (z.B. erhöhte Gesundheitskosten, höhere Kriminalitätsraten) (Miron, 2010). Um dieses Ziel zu erreichen, wurde Cannabis bisher in vielen Ländern gänzlich verboten, so auch in der Schweiz seit 1951.

Trotz des Verbots ist Cannabis bis heute die am häufigsten konsumierte illegale Droge weltweit (UNODC, 2023). Neben der geringen Wirkung auf den Konsum hat sich gezeigt, dass das strikte Verbot von Cannabis diverse problematische Folgen hat (Seddon & Floodgate, 2020). Da die Nachfrage nach Cannabis trotz des Verbots bestehen geblieben ist, konnte sich ein Schwarzmarkt etablieren, mitsamt der damit zusammenhängenden Kriminalität. Hinzu kommen hohe Kosten für die Strafverfolgung sowie eine tiefe Qualität der Produkte, unter anderem da es keine Kontrollen gibt und da die Lieferanten nicht wie in einem legalen Markt von Konsumenten angezeigt werden können (Miron, 2010).

Seit einigen Jahren findet daher ein Umdenken statt und verschiedene Länder haben Cannabis in unterschiedlichen Formen legalisiert oder prüfen derzeit eine solche Legalisierung (Transform, 2022). Die Ziele solcher Regulierungen im Vergleich zu einem vollständigen Verbot sind insbesondere ein risikoärmerer (höhere Produkttransparenz und -qualität) und entstigmatisierter Konsum sowie die Eindämmung des Schwarzmarkts³. Ein Mechanismus, der für qualitativ gute und sichere Produkte für Konsumenten sorgen könnte, ist ein regulierter, funktionierender Wettbewerb verschiedener Anbieter im Gegensatz zu regionaler Abhängigkeit von im illegalen operierenden Monopoldealern.

In der Schweiz läuft zu diesem Zweck derzeit ein Gesetzgebungsverfahren, dass im Wesentlichen die schädlichen Auswirkungen des Konsums von Cannabis reduzieren, vulnerable Gruppen wie Minderjährige schützen, passiv von Konsum betroffene Personen schützen sowie den problematischen Konsum von Cannabis verringern soll.

Zwischen dem Verbot und einer kompletten Legalisierung gibt es ein grosses Spektrum möglicher Regulierungsformen. Dazu gehören beispielsweise die Legalisierung für die medizinische Verwendung (in der Schweiz bereits erfolgt), die Entkriminalisierung des Besitzes von kleinen Mengen, Cannabis Social Clubs (CSC), ein Staatsmonopol für Produktion und Verkauf oder ein reguliertes Marktmodell. Auch weitere Modelle und Varianten dieser Ansätze sind grundsätzlich möglich. Für eine ausführlichere Diskussion dieser Regulierungsformen und für weitere Verweise siehe Hoff (2022).

3 Die Initiative Siegenthaler verfolgt primär das Ziel eines risikoärmeren Konsums und der Frühprävention.

2.1 Wirkung von Regulierungen auf den Cannabiskonsum

Während die eigentliche Ausgestaltung der Regulierung diverse Formen annehmen kann, verfügen die meisten Ansätze über eine Besteuerungskomponente (siehe dazu Kapitel 2.2). Eine Regulierung und insbesondere eine Besteuerung wirken sich dabei über unterschiedliche Kanäle auf das Konsumverhalten aus. Dies kann anhand eines vereinfachten Modells von Kilmer & Drug Policy Research Center (2010) beschrieben werden (siehe Abbildung 1).

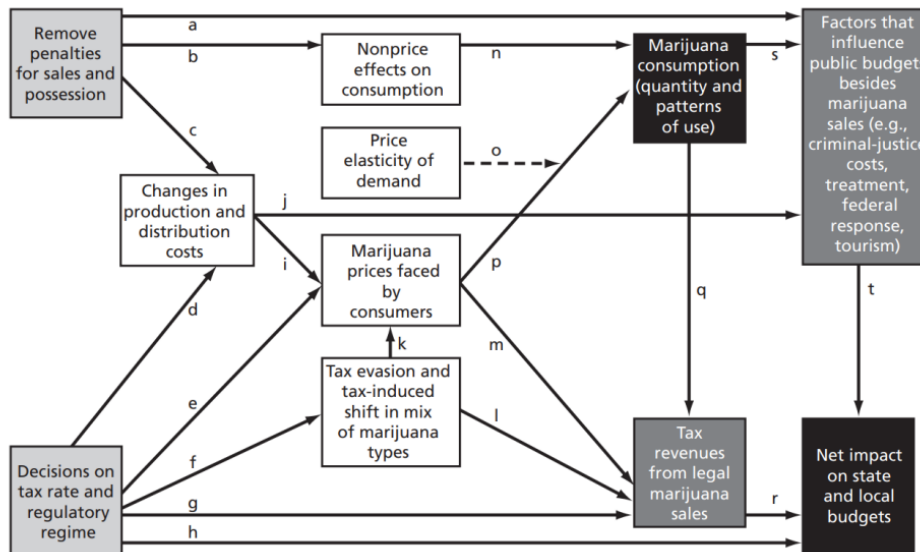


Abbildung 1 Wirkungskanäle von Cannabisregulierungen (Quelle: Kilmer & Drug Policy Research Center, 2010)

Dabei wirken sich zum einen – ausgelöst durch den Wegfall der Strafen (b) – sogenannte nicht-preisliche Effekte direkt auf den Cannabiskonsum aus (n). Zum anderen beeinflusst der Preis, den Konsumenten bezahlen müssen, deren Konsum. Der Konsumentenpreis ändert sich unter anderem dadurch, dass sich die Produktions- und Vertriebskosten durch den Wegfall der Strafen (c) und durch die Regulierungsausgestaltung (d) verändern (i). Die Einführung einer Besteuerung kann die Preise auch indirekt beeinflussen (f, k), indem Anreize geschaffen werden die Steuer zu umgehen (und stattdessen auf den Schwarzmarkt auszuweichen) oder indem durch die Ausgestaltung der Steuer gewisse Cannabisprodukte attraktiver werden als andere. Wie genau sich anschliessend der Konsum in Abhängigkeit der Cannabispreise verändert (p), hängt von der Preiselastizität der Nachfrage (o) ab.

Die nicht-preislichen Effekte und die Preiselastizität werden in Kapitel 2.4, der Konsumentenpreis in Kapitel 3.1.2 ausführlicher diskutiert.

2.2 Cannabisbesteuerung

Wie im vorherigen Kapitel ausgeführt, können mit einer Cannabissteuer unterschiedliche Ziele verfolgt werden (Carnevale et al., 2017; C. Davis et al., 2019). Dazu gehört beispielsweise die Reduktion von negativen Auswirkungen von Cannabis, wie der Abhängigkeit und gesundheitliche Schäden (Stichwort «Lenkungssteuer»). Eine Cannabissteuer kann auch erhoben werden, um Staatseinnahmen zu generieren, die entweder generell für die Finanzierung von Staatsausgaben verwendet werden oder spezifisch zum Ausgleich von sozialen Kosten im Zusammenhang mit der Legalisierung oder der bisherigen Cannabispolitik. Alternativ können die Einnahmen einer Cannabissteuer auch zur Finanzierung eines spezifischen, nicht mit Cannabis zusammenhängenden Zwecks eingesetzt werden (wie z.B. bei der Tabaksteuer zur Finanzierung der AHV). Zudem kann mit einer Regulierung auch der Schwarzmarkt eingedämmt werden, wenngleich die Besteuerung jedoch wiederum einen Anreiz darstellt, diese auf illegalem Wege zu umgehen. Welche Art von Steuer und welcher Steuersatz gewählt wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab, welche nachfolgend diskutiert werden.

Cannabisbesteuerung aus volkswirtschaftlicher Perspektive

Aus volkswirtschaftlicher Sicht betrachtet haben alle Steuern eines gemeinsam: Sie erhöhen den Preis des besteuerten Gutes, worauf Konsumierende mit einer Reduktion ihrer Nachfrage reagieren (Mankiw, 2016). Die Nachfrage nach dem Gut sinkt unter das optimale Niveau (bei welchem die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt am höchsten ist), wodurch in der Regel ein Wohlfahrtsverlust resultiert.

Gewöhnliche Steuern nehmen diesen Wohlfahrtsverlust in Kauf mit dem Ziel Einnahmen für den Staat zu generieren, versuchen ihn aber zu minimieren. Dem gegenüber steht die sogenannte *Pigou-Steuer*, welche explizit darauf abzielt, den Konsum des Gutes zu reduzieren. Daraus muss nicht zwingend ein Wohlfahrtsverlust resultieren, da die Steuer auf ein Gut mit sogenannten *negativen Externalitäten* erhoben wird. Externalitäten sind Auswirkungen auf unbeteiligte Akteure, die durch das Gut ausgelöst und die nicht im Preis abgebildet werden. Eine klassische negative Externalität sind beispielsweise Schäden, die durch den Ausstoss von CO₂-Emissionen verursacht werden. Erhebt man eine Pigou-Steuer in der Höhe der Externalitäten, sinken diese Schäden und die Wohlfahrt kann – anders als bei gewöhnlichen Steuern – sogar steigen, während gleichzeitig Einnahmen für den Staat generiert werden können.

Bei der Besteuerung von Drogen wird oft aus dem Blickwinkel einer Pigou-Steuer argumentiert. Dabei werden von gewissen Autoren neben den Externalitäten auch *Internalitäten* angeführt (DeCicca et al., 2022). Damit sind negative Auswirkungen (insbesondere gesundheitliche Schäden) auf den Konsumenten selbst gemeint, die dieser jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht ausreichend berücksichtigt (irrationaler Konsum). Mit einer Pigou-Steuer auf eine Droge wird somit in erster Linie das Ziel verfolgt, die schädlichen Auswirkungen, die mit dem Konsum der Droge zusammenhängen zu limitieren, indem der Konsum gedämpft wird (Miron, 2010). Dies wird auch bei Cannabis oft als Argument für eine Steuer angeführt (siehe z.B. Auxier

& Airi, (2022), Boesen, (2020), (Oglesby, 2017)), gleichzeitig aber auch kontrovers diskutiert. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass die konsumdämpfende Wirkung nicht nur durch eine Steuer, sondern auch durch eine Lenkungsabgabe erreicht werden kann.

Die Einführung einer Steuer auf Cannabis kann somit aus volkswirtschaftlicher Perspektive gerechtfertigt sein. Natürlich gibt es weitere Gründe, die für eine Regulierung bzw. für eine Steuer auf Cannabis sprechen. So verfolgt auch die Initiative Siegenthaler in erster Linie das Ziel, den Konsum sowie Neueinstiege (insbesondere durch Jugendliche) zu reduzieren. Dabei stehen primär soziale Gründe im Fokus.

Steuerhöhe

Wie Oglesby (2017) aufzeigt, gibt es «keine eindeutig richtige Besteuerung» von Cannabis, da dies immer davon abhängt, wie wichtig man unterschiedliche Ziele (z.B. Eindämmung Schwarzmarkt vs. Steuereinnahmen) einstuft. Verfolgt man im Sinne einer Pigou-Steuer das primäre Ziel, die negativen Externalitäten zu reduzieren, gibt es verschiedene Herausforderungen bei der Festlegung des Steuersatzes. So sind die tatsächlichen Kosten der Externalitäten von Cannabis nur schwer abzuschätzen (Leff, 2021). Dies hat beispielsweise damit zu tun, dass Cannabis anders als z.B. Tabak auch positive gesundheitliche Wirkungen haben kann (Auxier & Airi, 2022)⁴ und dass sich die Kosten der Externalitäten je nach Nutzergruppe stark unterscheiden (Boesen, 2020). Erschwerend kommt hinzu, dass sich bei Cannabis, nicht wie es bei Tabak lange der Fall gewesen ist⁵, nicht eine einzige Konsumform durchgesetzt hat und dass die Externalitäten je nach Konsumform unterschiedlich hoch ausfallen können (Hoffer, 2023). Ein weiterer relevanter Aspekt – insbesondere in einem Markt, in dem Cannabis neu legalisiert worden ist – ist ausserdem der Wettbewerb zum Schwarzmarkt. So darf die Steuer nicht so hoch sein, dass Konsumenten von einem Wechsel weg vom Schwarzmarkt hin zum legalen Markt abgehalten werden (Boesen, 2020).

Grob zusammengefasst muss die Steuer also so hoch sein, dass möglichst viele der Externalitäten berücksichtigt werden aber so tief, dass der Schwarzmarkt die unattraktivere Option für Konsumenten ist. Wichtig ist dabei zu berücksichtigen, dass die Attraktivität des Schwarzmarkts neben den preislichen auch noch von anderen Faktoren beeinflusst wird (z.B. Strafisiko, Qualität, Verfügbarkeit, Convenience). Preisliche Effekte spielen tendenziell eine grössere Rolle, je geringer das verfügbare Einkommen ist (z.B. Jugendliche) oder je höher der Konsum ist (abhängige/problematisch Konsumierende).

Neben der Schwierigkeit, die Externalitäten zu bestimmen, ist auch die unvorhersehbare Entwicklung des Cannabismarktes nach der Legalisierung

4 Anzumerken ist hier, dass die Verwendung von Cannabis zu medizinischen Zwecken in der Schweiz bereits legal ist und vermutlich auch weiterhin keiner Steuer unterliegen wird. Die zusätzlichen positiven gesundheitlichen Effekte von nicht-medizinischem Cannabis sind daher in diesem Zusammenhang vernachlässigbar.

5 Mittlerweile werden vermehrt unterschiedliche Tabakprodukte konsumiert (wie z.B. elektronische Zigaretten, Produkte zum Erhitzen, Produkte zum Schnupfen und Produkte zur oralen Anwendung). Der Umgang mit den unterschiedlichen Produkten wird im Tabakproduktegesetz differenziert geregelt.

eine Herausforderung. So können beispielsweise völlig neue Produkte auf den Markt kommen, welche die Wirkung der implementierten Steuer verändern (Oglesby, 2017). Hat man sich auf eine Steuer festgelegt, muss diese also nach deren Einführung überprüft und allenfalls angepasst werden, um die angestrebten Ziele langfristig zu erreichen.

Neben dem gewählten Steuersatz ist auch die Art der Besteuerung ausschlaggebend für die Wirkung. Die verschiedenen Besteuerungsarten werden in den nachfolgenden Absätzen diskutiert.

Besteuerungsarten

Es gibt unterschiedliche Arten von Cannabissteuern – gewichtsbasierte Verbrauchssteuern (ad quantum), preisbasierte Verbrauchssteuern (ad valorem) und potenzbasierte Steuern⁶. Die gewichtsbasierte Verbrauchssteuer besteuert die *Menge* eines Produkts entsprechend einem festgelegten Steuersatz. Dieser kann sich für verschiedene Produkttypen (z.B. Pflanzen, Blätter, Konzentrate) unterscheiden.

Bei der preisbasierten Verbrauchssteuer wird der *Preis* eines Produktes besteuert, wodurch prozentual immer der gleiche Anteil des Preises als Steuer gezahlt wird, auch wenn der Preis sich verändert.

Die potenzbasierte Steuer zielt auf die (psychotropen) Wirkstoffe des Produkts ab. Bei Cannabis wird in der Regel der Gesamt-THC-Gehalt besteuert, da THC die wichtigste psychoaktive Verbindung in Cannabis ist. Produkte mit höherem THC-Gehalt werden somit stärker besteuert, da sie wirksamer und potenziell schädlicher sind als Produkte mit einem tieferen THC-Gehalt. Die potenzbasierte Steuer kann als eine Spezialform der gewichtsbasierten Steuer betrachtet werden, wenn der Gehalt in mg THC erhoben wird.

Zusätzlich zu den Cannabis-spezifischen Steuern wird manchmal auch eine Mehrwertsteuer auf das Produkt erhoben, die als Anteil des Kaufpreises berechnet wird. Dies kann entweder die allgemeine Mehrwertsteuer sein (wie sie auch in der Schweiz vorgesehen ist) oder eine spezifisch für Cannabis festgelegte Mehrwertsteuer (Auxier & Airi, 2022; C. Davis et al., 2019).

Jede Besteuerungsform hat Vor- und Nachteile, die gegeneinander abgewogen werden müssen. Die nachfolgenden Abschnitte diskutieren die wichtigsten Vor- und Nachteile.

2.2.2 Gewichtsbasierte Besteuerung

Die gewichtsbasierte Steuer wird in der Regel bereits am Anfang der Produktionskette, basierend auf dem Gewicht der Cannabispflanze selbst erhoben und nicht auf weiterverarbeiteten Produkten. Dadurch ist die Bestimmung der zu zahlenden Steuer im Vergleich zur potenzbasierten Steuer einfach, da die Steuer direkt durch das Gewicht des Cannabis berechnet werden kann. Die gewichtsbasierte Besteuerung von Cannabis führt zu relativ stabilen Steuereinnahmen, da Preisentwicklungen des Cannabismarktes

6 Daneben sind auch andere Besteuerungsformen wie z.B. eine produktspezifische Besteuerung möglich.

keinen direkten Einfluss auf den Steuerertrag haben⁷ und der aggregierte Konsum, der die Steuereinnahmen massgeblich beeinflusst, weniger fluktuiert als die Marktpreise.

Ein weiterer Vorteil gewichtsbasierter Besteuerung im Vergleich zur preisbasierten ist, dass diese meist zu einem früheren Zeitpunkt in der Produktionskette (in der Regel bereits beim Anbau) erhoben werden. Das hilft einerseits bei der korrekten Besteuerung verarbeiteter Produkte wie Esswaren, die nur teilweise aus Cannabis bestehen (also z.B. Cannabis-Schokolade). Andererseits sind durch eine frühere Erhebung der Steuern auch weniger Unternehmen in die Steuererhebung involviert, was die Prüfung für die staatlichen Steuerbehörden vereinfacht (C. Davis et al., 2019). Da die Produkte schon früh durch die Steuerbehörden erfasst werden, ist es auch schwieriger die Steuer zu umgehen, da bekannt ist, was produziert und verkauft worden ist und die Anzahl der involvierten Akteure überschaubar ist (Auxier & Airi, 2022). Die Transparenz im Steuersystem kann jedoch auch anders erhöht bzw. die Komplexität begrenzt werden, zum Beispiel durch sogenannte Track+Trace-Systeme, die eine Nachverfolgung jedes Produkts bis zur und mit der Rohstoffproduktion (seed to sale) ermöglichen.

Neben der Besteuerung auf Ebene der Produktion ist auch eine «end of pipe» Besteuerung möglich (z.B. beim Verkauf). In der Schweiz kommt hinzu, dass mit der Tabaksteuer, die sich sowohl aus einer mengen- als auch einer preisbasierten Steuer zusammensetzt, schon ein Konzept besteht, auf dem aufgebaut werden könnte.

Die gewichtsbasierte Besteuerung (im Bezug auf das Produkt) von Cannabis bringt aber auch Nachteile mit sich. So hängt die Menge gesundheitsschädlicher Wirkstoffe nicht zwingend vom Gewicht des Produkts ab. Dadurch besteht ein Anreiz, Produkte mit höherem THC-Gehalt (race to the top) und weniger Gewicht zu produzieren, um die Steuer zu umgehen oder zu reduzieren (Hoffer, 2023). Diesem Problem kann zu einem gewissen Grad entgegengewirkt werden, indem verschiedene Pflanzenteile unterschiedlich besteuert werden. So werden beispielsweise in Alaska und Maine die Blüten höher besteuert als die Blätter der Pflanze, da sie einen deutlich höheren THC-Gehalt pro Gewicht haben (Oglesby, 2017). Es gilt jedoch zu beachten, dass eine gewichtsbasierte Besteuerung auch mit einer solchen Differenzierung die Schädlichkeit der Produkte weniger gut reflektiert als eine potenzbasierte Steuer.

Ein weiterer Nachteil dieser Besteuerungsform ist der mögliche grosse administrative Aufwand zur Erfassung des Gewichts (Auxier & Airi, 2022). Kalifornien ist zum Beispiel wegen des administrativen Aufwands der Steuererhebung bei Grossverteilern auf preisbasierte Steuern umgestiegen, die auf Stufe des Detailhandels erhoben werden (Hoffer, 2023). Die gewichtsbasierte Besteuerung ist ausserdem anfällig für Inflation, da der reale Wert der Steuer über die Zeit sinkt. Daher ist es wichtig, dass der Steuersatz

7 Indirekt wirken sich die Preise über ihren Effekt auf die Nachfrage auch auf den Steuerertrag aus. Steigen z.B. die Preise, so sinkt der Konsum und somit auch der Steuerertrag.

automatisch jedes Jahr an die Inflation angepasst oder eine anderweitige dynamische Steueranpassung vorgesehen wird (C. Davis et al., 2019).

Schliesslich kann die Steuer, je nachdem wie hoch sie angesetzt wird, auch zu einer Preisuntergrenze führen, wenn die Preise sehr stark sinken. In diesem Fall wäre sie ein Hindernis für legale Unternehmen, um mit dem Schwarzmarkt konkurrenzieren zu können (Auxier & Airi, 2022)⁸. Gleichzeitig ist es auch möglich, dass gerade eine derartige Untergrenze gewünscht ist, um gesundheitspolitische Ziele wie eine Ausweitung des Konsums zu beschränken.

2.2.3 Preisbasierte Besteuerung

Die preisbasierte Besteuerung ist verhältnismässig einfach umzusetzen, da die Infrastruktur für diese Art der Besteuerung meistens schon besteht und die Produkte nicht gemessen oder gewogen werden müssen (falls dies nicht aus anderen Gründen, wie z.B. Deklarationspflichten, notwendig ist). Die neue Steuer kann entweder zur allgemeinen Mehrwertsteuer hinzugefügt werden oder es wird eine separate Verbrauchssteuer konzipiert. Im Gegensatz zur gewichtsbasierten wird bei der preisbasierten Besteuerung ein konstanter Prozentsatz der Gesamtausgaben auf dem Markt erfasst und muss daher bei Inflation und bei Änderungen im Konsumverhalten nicht angepasst werden. Unter der Annahme, dass potentere Produkte auch teurer sind, kann ausserdem argumentiert werden, dass es sinnvoll ist, dass auf diese Produkte, die eher von wohlhabenden Konsumenten gekauft werden, höhere Steuern anfallen (Auxier & Airi, 2022; C. Davis et al., 2019; Hoffer, 2023). Dieses Argument kann in Frage gestellt werden, wenn Preis und Stärke/Qualität des Produktes nicht oder nur schwach korrelieren (C. Davis et al., 2019). Ein weiterer Einwand ist die gesundheitsökonomische Überlegung, dass risikoärmere, hochverarbeitete Produkte aus gesundheitlicher Sicht trotz höheren Produktionskosten aus gesundheitlicher Sicht die «besseren» Alternativen darstellen und steuerlich deshalb ggf. bevorteilt werden sollten.

Auch wenn die preisbasierte Besteuerung zunächst einfacher umzusetzen ist, bringt auch sie Nachteile mit sich. So ist ein grosses Problem preisbasierter Steuermodelle, dass die Lenkungswirkung eines derartigen Instruments sehr unspezifisch ist. Ein höherer Preis bedeutet aus gesundheitspolitischer Sicht nicht zwingend, dass es sich auch um ein schädlicheres Produkt handelt.

Ein weiterer grosser Nachteil ist, dass die Steuereinnahmen – und damit auch die Lenkungswirkung – stark schwanken können, da sie vom Preis abhängen, der sich schnell verändern kann. Die Legalisierung von Cannabis kann zu einem Preiszerfall führen, weil der Markt durch neue und effizientere

⁸ Es gilt hierbei zu beachten, dass sich mit der in der Initiative vorgeschlagenen Legalisierung auch der Schwarzmarkt verändert. So werden einerseits Teile des derzeit bestehenden Schwarzmarkts legal, nämlich Eigenanbau und Weitergabe im Bekanntenkreis, andererseits erhöhen sich die Strafen für den illegalen Handel. Dies vermindert negative Effekte von Steuern auf die Konkurrenzfähigkeit mit dem Schwarzmarkt zumindest teilweise.

Anbieter kompetitiver wird und die Risiken und Kosten für illegales Anbieten wegfallen (Oglesby, 2017; Hoffer, 2023).

Das war zum Beispiel in Colorado ersichtlich, wo der Preis nach der Legalisierung deutlich gesunken ist und durch die preisbasierte Besteuerung die Steuereinnahmen ebenfalls einbrachen⁹. Bei einer nationalen Legalisierung von Cannabis in den USA würde mit einem weiteren Preiserfall gerechnet (Hoffer, 2023).

Ein derartiger Preiserfall kann auch ein Problem für den Jugendschutz darstellen und zu negativen Gesundheitsfolgen führen, da sich eine Person für den gleichen Preis einen höheren Konsum leisten kann (Oglesby, 2017). Ein weiterer Nachteil ist, dass die negativen Externalitäten nicht durch den Preis verursacht werden, sondern durch den Wirkstoffgehalt und die Menge. Dadurch ist die Besteuerung nicht mehr effizient, sobald sich die Marktdynamiken ändern und die Steuer nicht mit entsprechenden Anpassungsmechanismen ausgestattet ist (Hoffer, 2023). Die richtige Steuerrate zu bestimmen ist daher kompliziert.

Um den Aufbau eines legalen Marktes zu fördern, müssen die Preise zu Beginn in einer Höhe liegen, in der sich ein legaler Markt etablieren kann, ohne vom existierenden Schwarzmarkt preislich verdrängt zu werden. Hier ist zu berücksichtigen, dass sich ein regulierter und legaler Cannabismarkt in vielerlei Hinsicht (Produktangebot, -qualität, -verfügbarkeit, -sicherheit) vom existierenden Schwarzmarkt unterscheidet und eine direkte Konkurrenzierung nur bedingt anzunehmen ist. Durch die geplante, nicht-gewinnorientierte Organisationsform des Detailhandels wird dies in der Schweiz bereits präventiv gelöst, da die Handelsunternehmen kostenbasierte Preissetzungen vornehmen können.

Ist die Besteuerung zu hoch angesetzt, können die legalen Marktpreise so ansteigen, dass die legalen Anbieter preislich nicht mit dem Schwarzmarkt konkurrieren können (Oglesby, 2017).

2.2.4 Potenzbasierte Besteuerung

Die potenzbasierte Besteuerung, wie man sie beispielsweise beim Alkohol kennt¹⁰, ist theoretisch das effektivste Steuersystem, wenn das Risiko des Wirkstoffs im Vordergrund steht, da die Externalitäten direkt besteuert werden (Hoffer, 2023). Durch die Besteuerung werden Produkte mit hohem THC-Gehalt teurer und der Konsument hat einen Anreiz, das günstigere Produkt mit tieferem THC-Gehalt zu kaufen und zu konsumieren. Unter der Annahme, dass THC der entscheidende gesundheitsschädliche Wirkstoff ist, werden dadurch die negativen Auswirkungen von Cannabis reduziert (Crow, 2020; Prieger et al., 2019). Ausserdem sind die Steuereinnahmen unabhängig von den Preisen und sinken nicht, wenn es durch die Legalisierung zu einem Preiserfall kommt. Die nicht-fiskalischen Lenkungseffekte, die direkt mit der Besteuerungshöhe zusammenhängen, bleiben stabil und es können

9 Der Konsum hingegen scheint in den ersten Jahren trotz des Rückgangs der Preise nicht merklich zugenommen zu haben (Subritzky et al., 2020).

10 Konkret werden beim Alkohol Produktkategorien unterschiedlich besteuert, die sich jedoch anhand des Alkoholgehalts und der Produktionsart unterscheiden (z.B. Bier und Brandweine).

sogar zusätzliche Steuereinnahmen generiert werden, wenn neue THC-haltigere Produkte auf den Markt kommen (Crow, 2020).

Die gewichtsbasierte Steuer hat, wie oben ausgeführt, den Nachteil, dass Produzenten möglicherweise einen Anreiz haben, Produkte mit möglichst hohem THC-Gehalt zu produzieren, unter der Annahme, dass potentere Produkte attraktiver für Kunden sind und sie dadurch mehr Profit erzielen können¹¹. Dieser Anreiz fällt bei der potenzbasierten Besteuerung weg, da THC direkt besteuert wird (Prieger et al., 2019).

Auch wenn potenzbasierte Steuern theoretisch am effektivsten sind, bringen auch sie Nachteile und Schwierigkeiten mit sich. Ein grosser Nachteil sind die hohen Testkosten, die sich je nach Regulationsvariante auf private (Selbstkontrolle und Produkttransparenz) und staatliche Stellen (Kontrolle der Kontrolleure) verteilen. Sie haben sich in Kalifornien im Jahr 2020 Schätzungen zufolge auf umgerechnet ca. 116 CHF pro 3.6 kg getrocknete Cannabisblüten belaufen, was ca. 10% des durchschnittlichen Grosshandelspreises von legalem Cannabis in Kalifornien in jenem Jahr entsprochen hat. Zusätzlich zu den Testkosten haben sich die anfänglichen Fixkosten für ein neues Labor auf ca. 1.5 Mio. USD belaufen und die jährlichen Kosten auf mehr als 1 Mio. USD. Während des Testprozesses wird ausserdem ein beträchtlicher Teil des Produktes zerstört (Valdes-Donoso et al., 2020). Gleichzeitig bleibt festzuhalten, dass die Kosten für die Testverfahren letztlich notwendig sind, wenn Produkttransparenz und -deklarationspflichten politisch gewollt sind, um Konsumenten einen informierten Kauf und Konsum zu ermöglichen.

Neben den hohen Testkosten sind die Tests teilweise inkonsistent, da standardisierte Methoden (noch) fehlen und die Cannabispflanze biologisch durch ihre Komplexität eine grosse Varianz des THC-Gehalts innerhalb der Pflanze aufweist (Hoffer, 2023; Crow, 2020; Prieger et al., 2019). Dieser natürlichen Variabilität ist bei Testverfahren und Produkttransparenz Rechnung zu tragen. Erste Erfahrungen werden hier z.B. in den Vorgaben für die laufenden und geplanten Pilotversuche mit Cannabis nach Artikel 8a Betäubungsmittelgesetz (BetmG) gemacht. Bei verarbeiteten Produkten wie Extrakten ist die Varianz der Testverfahren jedoch wesentlich geringer.

Zusätzlich stellen die Produzenten die Proben häufig selber zusammen, was ebenfalls Gefahr für Ungenauigkeiten und Steuerumgehung birgt (Prieger et al., 2019). Dieser Fehlanreiz kann mit entsprechenden Kontrollen und rechtlichen Konsequenzen adressiert werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine potenzbasierte Besteuerung nur sinnvoll funktionieren kann, wenn der Test- und Berechnungsprozess ausreichend aussagekräftig und glaubwürdig ist. Dass dies nicht trivial ist, zeigen die Beispiele in Kalifornien, New York und Connecticut.

Potenzial für Steuervermeidung gibt es auch, wenn eine klassierte potenzbasierte Steuer Grenzwerte für verschiedene Steuersätze festlegt (z.B. ein Anstieg pro 50mg THC). Unternehmen haben dann einen Anreiz, dass ihre

11 Ein Umstand dem in der aktuellen Regulierungsdiskussion in der Schweiz mit einer Lizenzierung von «for-benefit»-Unternehmen Rechnung getragen wird (im Gegensatz zu «for-profit»).

Produkte genau unterhalb der THC-Grenze für die nächsthöhere Steuerklasse eingestuft werden, bzw. sie haben allgemein einen Anreiz, möglichst tiefe THC-Testwerte zu erzielen (Crow, 2020; Prieger et al., 2019). Neben dem Verhalten der Unternehmen spielt auch das Verhalten der Konsumenten für die Effizienz der Steuer eine Rolle. Wie die Reaktion der Konsumenten auf die Einführung einer potenzbasierten Steuer ausfällt, ist jedoch unklar und in erheblichem Masse von den Details der Besteuerung abhängig.

Es wäre einerseits möglich, dass Konsumenten auf andere Produkte mit einem tieferen THC-Gehalt, aber z.B. einem höheren CBD-Gehalt ausweichen oder sie sich andererseits vermehrt dem Schwarzmarkt zuwenden, um die Steuer zu umgehen. Zudem fehlen breit abgestützte wissenschaftliche Erkenntnisse, welche THC-Levels wie schädlich sind und welche anderen Wirkstoffe, die in Cannabis enthalten sind, ebenfalls negative Auswirkungen auf die Gesundheit haben (Prieger et al., 2019). Klar ist tendenziell jedoch, dass je höher die Potenz, desto höher auch das damit verbundene Risiko. Vor dem Hintergrund des politischen Auftrags einer Regulierungsänderung ist ebenfalls klar, dass ein pragmatischer Ansatz, auf Basis der bestmöglichen Informationen notwendig ist.

2.2.5 Besteuerung nach anwendungsbezogenem Risiko

Die anwendungsformabhängige Besteuerung zielt darauf ab, verschiedene Anwendungsformen von Cannabis unterschiedlich zu besteuern, z.B. Rauchen oder Verdampfen. Die Anwendungsform steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Produktkategorie von Cannabis, z.B. Produkte zum Rauchen wie verwendungsfertige Cannabiszigaretten, Produkte zum Verdampfen wie THC-haltige Flüssigkeiten zur Anwendung in elektronischen Zigaretten, Produkte zum Schlucken wie THC-haltige Kapseln oder Getränke oder Produkte zum Schnupfen wie THC-haltige Nasensprays. Auf diese Produktformen werden unter anderem in New York unterschiedliche Steuersätze angewendet (Auxier & Airi, 2022).

Ein Grund für die unterschiedliche Besteuerung dort ist die Bioverfügbarkeit¹², die sich zwischen den Anwendungsformen unterscheidet und damit unterschiedliche gesundheitsschädliche Auswirkungen hat. Eine Studie von 2005 zeigt beispielsweise, dass die Bioverfügbarkeit beim Rauchen von Cannabis mit 30% deutlich tiefer ist als die Bioverfügbarkeit beim Verdampfen oder bei Esswaren, wo sie ca. 50-80% beträgt (McGilveray, 2005). Neben der unterschiedlichen Bioverfügbarkeit unterscheiden sich verschiedene Produkttypen auch in ihrem THC-Gehalt. Getrocknete Cannabisblüten weisen beispielsweise durchschnittlich einen viel tieferen THC-Gehalt auf als Konzentrate. Relevante Unterschiede zwischen Anwendungsformen bestehen auch in Bezug auf das Ausmass an aufgenommenen toxischen Stoffen, welches beim Rauchen deutlich höher ist als beim Verdampfen oder bei der oralen Einnahme. Verschiedene Produkte und Anwendungsformen haben somit aufgrund ihrer unterschiedlichen Potenz, der Bioverfügbarkeit und der mit der Einnahme verbundenen toxischen Stoffe unterschiedliche

12 Die Bioverfügbarkeit ist der Grad, in dem eine Substanz nach der Einnahme für das Zielgewebe verfügbar ist, d.h. wie stark die Wirkung einer Substanz ist (Crow, 2020).

Auswirkungen auf die Gesundheit. Da die Bioverfügbarkeit kein sinnvolles Kriterium für die Ausgestaltung einer Lenkungsabgabe ist, macht eine Fokussierung auf das Gesundheitsrisiko mehr Sinn, welches mit unterschiedlichen Anwendungsformen verbunden ist.

Eine Herausforderung für die Einführung einer anwendungsformabhängigen Besteuerung ist, dass sich die verschiedenen Folgen für die Gesundheit nur schwer miteinander vergleichen lassen, weswegen eine Fokussierung auf den THC-Gehalt als bestmögliche Annäherung an das Schadenspotenzial naheliegend ist.

In der vorgesehenen Regulierung steht die Begrenzung der Schäden durch die Schadstoffexposition im Fokus. Durch die geplante Besteuerung von THC-Gehalt und anwendungsbezogenen Gesundheitsrisiken der Produkte werden neben den Risiken von Atemwegserkrankungen (Konsumform) auch die Abhängigkeit und weitere psychische Risiken (Potenz) direkt adressiert.

Im Gegensatz dazu stehen Cannabis Esswaren, bei denen die Einnahme an sich weniger direkte Gesundheitsfolgen hat, jedoch die Potenz und Bioverfügbarkeit einen grösseren Schaden anrichten können und in den USA zu überdurchschnittlich vielen Notfall- und Krankenhausaufenthalten geführt haben. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass sie häufig irrtümlich bzw. unwissentlich konsumiert werden (z.B. versehentlich durch Kinder). In der Schweiz sind zur Adressierung dieses Themas verschiedene Massnahmen vorgesehen. So werden Produkte zur oralen Einnahme mit Warnhinweisen versehen. Zudem sind Portionierungsvorschriften (wegen Überdosierungsrisiko) und kindersichere Verpackungen geplant. Da die geplanten Produkte nicht attraktiv für Kleinkinder sind (keine Süsstoffe, keine Aromazusätze, etc.), ist der Konsumanreiz gering. In der Schweiz dürften primär Produkte zur oralen Anwendung vorgesehen werden, die arzneimittel- oder nahrungsergänzungsmittelähnlich sind und deshalb kaum mit Lebensmitteln verwechselt werden dürften.

Eine weitere Herausforderung für eine konsumformabhängige Besteuerung ist, dass die gleichen Produkte auf verschiedene Arten konsumiert werden können (dual-use) (Prieger et al., 2019). Aus diesem Grund werden im geplanten Regulierungsvorschlag dual-use Produkte immer der risikoreicheren Kategorie zugeordnet.

Welche Anwendungsform stärker besteuert werden sollten, ist in Abhängigkeit von toxikologischen, gefahrenbasierten Einschätzungen zu treffen. Eine Regulierung in der Schweiz könnte die unterschiedlichen Effekte der Anwendungsformen zusätzlich mit anderen begleitenden Massnahmen adressieren (z.B. Warnhinweise).

2.3 Steuersysteme anderer Länder

Cannabis wurde bereits in verschiedenen Ländern legalisiert. Während es in einigen Ländern keine spezifische Steuer auf Cannabis gibt¹³, haben

13 In Thailand werden keine Steuern auf Cannabis erhoben („Highland - Nur Thailänder dürfen Weed-Shops eröffnen“, 2023). In Malta findet der Erwerb von Cannabis in Social Clubs statt.

Kanada, Uruguay und verschiedene Staaten in den USA spezifische Steuern eingeführt. In Kanada hängt die Art der Besteuerung zum einen von der Produktform ab. So wird frisches und getrocknetes Cannabis (sowie die Pflanze und Samen selbst) – vereinfacht dargestellt – entweder mit 1.00 CAD pro Gramm (gewichtsbasierte Besteuerung) oder 10% des Verkaufspreises (preisbasierte Besteuerung) des Herstellers besteuert. Es wird grundsätzlich die höhere der beiden Steuervarianten verwendet. Esswaren, Extrakte und Topicals (z.B. Salben, Kosmetika) unterliegen hingegen einer potenzbasierten Besteuerung von 0.01 CAD (0.0025 CAD Bund und 0.0075 Provinz) pro ausgewiesenem Milligramm THC¹⁴. Zusätzlich wird die allgemeine Mehrwertsteuer angewendet.

In den USA findet die Legalisierung von Cannabis auf der Ebene der Einzelstaaten statt, da es weiterhin ein faktisches Verbot auf Bundesebene gibt. Die meisten Staaten verwenden eine preisbasierte Cannabissteuer, zusammen mit der Mehrwertsteuer. Die Produktsteuer hat eine Spannweite von 6% des Verkaufspreises in Missouri bis zu 37% in Washington, wobei je nach Staat noch die Sales Tax oder lokale Steuern hinzukommen. Gewichtsbasierte Steuern sind eher selten, sie werden in vier Staaten verwendet. Die Spannweite geht hier von 0.18 CHF¹⁵ pro Gramm Cannabisblüten in Maine bis zu 1.83 CHF pro Gramm in New Jersey, wenn der durchschnittliche Einzelhandelspreis für ein Gramm rauchbares Cannabis weniger als 6.10 CHF beträgt.

Besonders sind auch die Staaten Connecticut, Illinois und New York, die berechnen eine potenzbasierte Steuer in Kombination mit einer preisbasierten Steuer (Auxier & Airi, 2022). In Illinois beispielsweise werden Cannabis Produkte, die nicht geraucht werden, mit 20% des Verkaufspreises besteuert, was einer preisbasierten Steuer entspricht. Hingegen werden Cannabis Produkte, die geraucht werden, mit 10% besteuert, wenn sie einen THC-Gehalt unter 35% aufweisen. Ist der THC-Gehalt höher als 35%, wird das Produkt mit 25% besteuert, was einer potenzbasierten Steuer entspricht. Zusätzlich wird die allgemeine Sales Tax erhoben (Crow, 2020). Auch in Connecticut wird zwischen verschiedenen Produkten unterschieden (Cannabisblüten, Cannabisesswaren und eine Restkategorie für alle anderen Produkte) (Auxier & Airi, 2022).

In Deutschland befindet sich die Legalisierung von Cannabis in einer ersten Phase. Im November 2023 wurde beschlossen, dass ab April 2024 der Besitz und Konsum von Cannabis für Erwachsene, mit gewissen Einschränkungen, legal wird. Zusätzlich zum privaten Anbau wird ab Juli 2024 der gemeinsame Anbau in Form von nicht-kommerziellen Anbauvereinigungen möglich sein. In einer zweiten Phase sollen in Kommunen von verschiedenen Bundesländern kommerzielle Lieferketten getestet werden, die von der Produktion bis zum Verkauf in Fachgeschäften gehen. Diese Pilotprojekte sollen

Da dort die Produkte nicht direkt verkauft werden, wird auch keine Steuer erhoben. Noch kein legaler Verkauf trotz Legalisierung ist in Luxembourg möglich, da dort auf Eigenanbau fokussiert wird (Molitor, 2023).

14 Siehe dazu: [How to calculate the cannabis duty and additional cannabis duty on your sales - Canada.ca](https://www.cannabis.ca/how-to-calculate-the-cannabis-duty-and-additional-cannabis-duty-on-your-sales/)

15 Umgerechnet von USD

wissenschaftlich über fünf Jahre begleitet werden. Für den Verkauf ist die Unterstellung unter die Mehrwertsteuer, die in Deutschland Umsatzsteuer heisst, zusammen mit einer spezifischen Cannabissteuer geplant. Wie diese konkret aussehen wird, ist nicht bekannt. Um die zweite Phase umzusetzen, wird noch ein gesondertes Gesetz benötigt. Ausserdem muss die zweite Phase voraussichtlich im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens mit der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedstaaten abgestimmt werden, da sie potenziell EU-Recht widerspricht (Bundesministerium für Gesundheit, 2023; NDR, 2023).

Weitere Erkenntnisse

Drei US-Staaten haben bereits eine potenzbasierte Besteuerung umgesetzt. In diesem Abschnitt werden ihre Erfahrungen diskutiert.

Ein Beispiel für eine zumindest teilweise konsumformabhängige Besteuerung zusammen mit einer potenzbasierten Besteuerung ist der Staat Illinois. In Illinois werden rauchbare Produkte mit einem THC-Gehalt von 35% oder weniger mit 10% besteuert, während rauchbare Produkte mit mehr als 35% THC-Gehalt mit 25% besteuert werden. Nicht-rauchbare Produkte werden unabhängig von ihrem THC-Gehalt mit 20% besteuert (Pacula et al., 2022). Die Besteuerung des THC-Gehalts ist in diesem Fall möglicherweise mehr eine Unterscheidung zwischen Cannabisblüten und rauchbaren Konzentraten oder anderen cannabishaltigen Produkten, da Cannabisblüten auf Grund ihrer biologischen Gegebenheiten in der Regel einen THC-Gehalt von unter 35% und nur Konzentrate und ähnliche Produkte einen höheren THC-Gehalt aufweisen (Crow, 2020).

Die Cannabisbesteuerung in Illinois wird kritisch diskutiert, da die THC-Besteuerung aufwendig ist und sie in diesem Fall suboptimal umgesetzt worden ist. Da der Grenzwert von 35% in der Regel sowieso nur von Cannabis Konzentraten und ähnlichen Produkten überschritten wird, könnte man anstelle einer potenzbasierten Besteuerung eine Steuer auf verschiedene Produktarten einführen, die keine aufwendigen Testverfahren benötigen würde und deutlich einfacher umzusetzen wäre. Alternativ könnte auch der THC-Grenzwert angepasst oder eine kontinuierliche THC-Besteuerung eingeführt werden, so dass auch innerhalb von Produkten differenziert würde. Diese Besteuerung könnte auf nicht rauchbare Produkte übertragen werden, um auch dort zwischen potenteren und weniger potenten Produkten zu unterscheiden (Crow, 2020).

In New York wird Cannabis seit Dezember 2022 legal verkauft und mit einer potenz- und produktbasierten Steuer besteuert. Der Steuersatz pro mg THC unterscheidet sich für Blüten (0.005 USD pro mg THC), Konzentrate (0.008 USD pro mg THC) und Cannabis Esswaren (0.03 USD pro mg THC). Zusätzlich fällt eine spezifische Einzelhandelssteuer an, anstelle der normalen Sales Tax (Klimek & Mann, 2022). Auch wenn die Besteuerung noch verhältnismässig neu ist, gibt es bereits erste Erkenntnisse und auch Kritik. Da der THC-Gehalt der Produkte von unabhängigen Laboratorien überprüft werden muss und die Dokumentation für die Steuererhebung komplex ist (sowohl für die Unternehmen als auch für den Staat), wird die Steuer, insbesondere von der Anbieterseite (und speziell für KMU), als zu aufwändig

wahrgenommen. Der hohe Aufwand spiegelt sich auch in den Produktionspreisen wider, die letztendlich vom Konsumenten getragen werden.

Ausserdem ist der Schwarzmarkt auch nach der Legalisierung dominant und bringt legale Anbieter in Bedrängnis, da dort die Produkte zu deutlich tieferen Preisen angeboten werden. Vielfach scheint es auch Versuche zu geben, die Steuer zu umgehen, z.B. mittels Geschenken (Buy X and get Cannabis for free)¹⁶ oder Produkten mit anderen Wirkstoffen. Dem wird versucht durch höhere Strafen und mehr Kontrollen entgegenzuwirken, dennoch wird vermehrt argumentiert, dass eine preisbasierte Steuer die Probleme mindern könnte und zudem zu mehr Steuereinnahmen führen würde, die wegen der derzeitigen Dominanz des Schwarzmarktes tiefer als möglich sind (Finley, 2023; Klimek & Mann, 2022; Reisman, 2023).

Connecticut startete den legalen Verkauf im Januar 2023 und unterscheidet bei der Besteuerung zwischen verschiedenen Produktarten: Blüten (0.00625 USD pro mg THC), Cannabis Esswaren (0.0275 USD pro mg THC) und sonstige Produkte (0.009 USD pro mg THC). Dazu kommt die allgemeine Sales Tax (6.35%) (Auxier & Airi, 2022). Da der Markt noch sehr neu ist, liegen noch kaum Erkenntnisse vor.

Übertragbarkeit auf die Schweiz

Die Erfahrungen der USA und von Kanada sind wertvoll für die Implementierung einer Cannabissteuer in der Schweiz. Es ist jedoch wichtig zu beachten, dass die Erkenntnisse nicht direkt auf die Schweiz übertragen werden können, unter anderem da sich die Steuersysteme unterscheiden. Beispielsweise erfolgen die Regulierung und Besteuerung in den USA auf Ebene der Staaten. Dadurch kommt es zu einem Steuerwettbewerb zwischen den Staaten, was sich auf die Preise und den Konsum auswirkt. Da in der Schweiz eine gesamtschweizerische Regulierung angestrebt wird, wäre dieser Effekt hierzulande nicht zu erwarten. Hinzu kommt, dass die Zielsetzung der Schweizer Regulierung vermutlich anders ausgerichtet sein wird und eher die Konsumausweitung reduzieren möchte sowie den Umstieg auf risikoärmere Anwendungsformen fördern wird, statt fiskalische Ziele zu verfolgen.

2.4 Effekte von Steuern auf den Cannabiskonsum

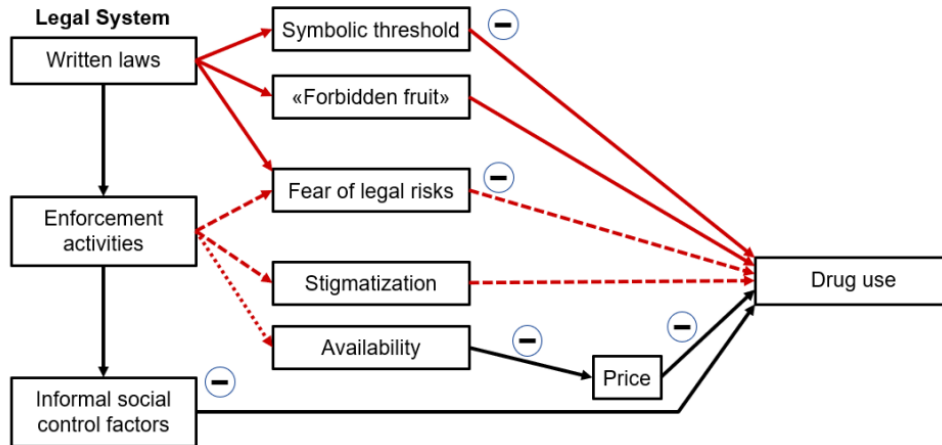
Steuern regulieren die Nachfrage nach einem Gut in erster Linie durch ihre Wirkung auf den Preis, den Konsumierende bezahlen. Wie stark Konsumierende auf sich verändernde Preise eines Gutes reagieren, hängt von dessen *Preiselastizität* ab. Zusätzlich beeinflussen diverse Effekte, die nicht direkt mit dem Preis zusammenhängen (*nicht-preisliche Effekte*), die Nachfrage. Auch können unterschiedliche Personengruppen unterschiedliche Preiselastizitäten haben (z.B. im Hinblick auf verfügbares Einkommen oder Konsummengen bzw. damit zusammenhängenden Kosten).

Nicht-preisliche Effekte

Wie von Hoff (2022) dargelegt, können nicht-preisliche Effekte einen relevanten Einfluss haben, der sich jedoch oft erst nach längerer Zeit einstellt.

¹⁶ In der vorgeschlagenen Regulierung wird dieses Problem in der Schweiz so adressiert, dass Geschenke nur unter Privatpersonen erlaubt werden.

Abbildung 2 bietet einen Überblick über solche Effekte. Beispielsweise baut die Legalisierung eine «symbolische Schwelle» ab und kann so den Konsum erhöhen. Über andere Kanäle kann eine Legalisierung jedoch den Konsum auch senken, da beispielsweise der Reiz des Verbotenen wegfällt («Forbidden Fruit»-Effekt). Eine umfassendere Diskussion dieser und weiterer nicht-preislicher Effekte findet sich in Hoff (2022).



The legal system's influence on cannabis use. Red lines indicate links removed or weakened (dotted line) by legalization; broken lines indicate links weakened by decriminalization.

Links are assumed to be positive unless indicated otherwise.

Abbildung 2 Überblick über nicht-preisliche Effekte auf den Drogenkonsum

Preiselastizität

Die Preiselastizität der Nachfrage gibt an, wie sich die Nachfrage aufgrund einer Preisänderung verändert. Dabei gilt die Nachfrage als unelastisch (Wert: -1 bis 0), wenn die prozentuale Änderung der Nachfrage geringer ist als die prozentuale Änderung des Preises und als elastisch (Wert: < -1), wenn die Änderung der Nachfrage grösser ist.

Bezüglich Cannabis gilt es zu beachten, dass sich die *Gesamtpreiselastizität* – also wie sich der Gesamtkonsum der Bevölkerung ändert – aus zwei Komponenten zusammensetzt. Die *Partizipationselastizität* misst, wie sich die Anzahl Konsumenten bei einer Preiserhöhung verändert, während die *bedingte Preiselastizität* angibt, wie sich die von Nutzenden konsumierte Menge verändert (Ouellet et al., 2017).

Da Daten zur konsumierten Menge oft nicht verfügbar sind, schätzt ein Grossteil von Studien ausschliesslich die Partizipationselastizität, beispielsweise anhand von Preisinformationen und Daten zur Nutzung in der Vergangenheit (z.B. Pacula et al., 2009; Williams, 2004). Es hat sich jedoch gezeigt, dass verschiedene Nutzergruppen sehr unterschiedlich auf Preisänderungen reagieren, weshalb diese Schätzungen nur bedingt informativ sind (Pacula & Lundberg, 2013). Für die Auswirkungen auf den Gesamtkonsum ist es dabei relevant, wie sehr stark konsumierende Personen ihre Nachfrage anpassen, da ein Grossteil der gesamthaft konsumierten Menge auf sie entfällt (Hoff, 2022). Aus gesundheitsökonomischer Sicht ist es bei der Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Regulationsvariante besonders wichtig zu berücksichtigen, dass sich der problematische Konsum von Cannabis (z.B. von besonders vulnerablen Gruppen wie Minderjährigen oder

besonders stark Konsumierenden) sowie der Neueinstieg nicht wesentlich erhöht.

Um die Gesamtpreiselastizität zu schätzen, werden der Preis und die konsumierte Menge beispielsweise anhand von Interviews mit Konsumenten erfasst (siehe z.B. Ben Lakhdar et al., 2016) oder anhand freiwillig erfasster Transaktionen auf einer Internetplattform (siehe z.B. A. J. Davis et al., 2016). Andere Studien hingegen führen Verhaltensexperimente durch, um die Reaktion von Konsumenten auf Preisänderungen zu simulieren (sogenannte Marijuana Purchasing Tasks, für eine Übersicht siehe González-Roz et al., (2023).

Ein aktueller Übersichtsartikel zu diversen Studien zur totalen Preiselastizität von illegalen Drogen (elf Studien zu Cannabis) zeigt auf, dass die Schätzungen eine grosse Spannweite aufweisen (Payne et al., 2020). So reichen die geschätzten Elastizitäten bei Cannabis von -0.05 bis -1.9. Der Mittelwert liegt bei -0.79 und ist somit im unelastischen Bereich (sprich die Konsumenten reduzieren ihren Konsum unterproportional zum Preisanstieg). Der Artikel diskutiert, dass die folgenden Faktoren einen Einfluss auf das Resultat haben:

- Wahrgenommene Qualität/THC-Gehalt (je höher die Qualität, desto unelastischer)
- Nutzergruppe (z.B. Selten-Konsumierende im Vergleich zu Stark-Konsumierenden)
 - Preise von Substitutionsgütern wie Alkohol, Tabak oder anderen Drogen
 - Art der verwendeten Daten (Experimente führen tendenziell zu höheren Elastizitäten als historische Daten oder Daten aus Crowdsourcing)
 - Kurz-/Langfristige Elastizität (langfristige Elastizität elastischer als kurzfristige)
 - Lokaler / Regionaler Kontext

Die grosse Spannweite sowie die Erkenntnis, dass die Elastizität stark vom lokalen oder regionalen Kontext abhängt, erschweren eine Generalisierung und eine Übertragung der Preiselastizitäten auf die Schweiz.

Wie von Hoff (2022) dargelegt, hat auch das Einkommensniveau eines Landes, respektive die Erschwinglichkeit von Cannabis, einen Einfluss auf die Preiselastizität. Da die Erschwinglichkeit in der Schweiz – international gesehen – sehr hoch ist, kann es sinnvoll sein, eine tendenziell tiefere Preiselastizität anzunehmen. Politisch wäre es darauf aufbauend denkbar, die preislichen Massnahmen stärker auszuprägen, als dies in anderen Ländern der Fall ist. Welcher Wert angebracht ist, kann jedoch nicht mit Sicherheit bestimmt werden. Zur Vereinfachung und Reduktion der zu betrachtenden Besteuerungsvarianten wird eine Preiselastizität von -0.351 angenommen, was etwa dem Mittelwert der empirischen Literatur entspricht. Hieraus ergibt sich eine leicht unelastische Nachfrage. Um der Unsicherheit, die mit dieser Annahme verbunden ist, Rechnung zu tragen wird in Kapitel 3.4 aufgezeigt,

welche Folgen ein hoher Wert von -1.9 und somit eine elastische Nachfrage hat.

Es gibt Anzeichen, dass Konsumenten generell eine höhere Zahlungsbereitschaft für legales Cannabis haben als für illegales (Hansen et al., 2021). Das heisst beispielsweise, dass nicht zwingend eine Reduktion der Nachfrage stattfinden muss, selbst wenn die Cannabispreise im legalen Markt etwas höher sind als im Schwarzmarkt. Dieser Effekt wurde jedoch bisher nicht empirisch bestätigt.

2.5 Regulierungseffekte auf verkaufte Produktkategorien und -verhalten

Verschiedene Studien haben die Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis auf Konsumformen und -verhalten untersucht. Dabei wurden Veränderungen bezüglich Menge und Konsumformen für verschiedene Altersgruppen betrachtet. Bisher gibt es noch viele Unsicherheiten, ob die Veränderungen im Konsumverhalten auf die Legalisierung oder auf bereits zuvor bestehende säkulare Trends zurückzuführen sind. In einer Studie von Goodman et al. (2020) werden Konsumformen in Kanada und den USA untersucht und verglichen, wobei in den USA zwischen Staaten, in denen Cannabis legal ist und Staaten in denen Cannabis nicht legal ist, unterschieden wird. In allen Jurisdiktionen werden grösstenteils getrocknete Cannabisblüten konsumiert (77.7-80.8%), auch wenn dieser Anteil tendenziell abnehmend ist.

Der Konsum von Cannabiskonzentraten, Ölen und Esswaren ist in Kanada und in US-Staaten, die Cannabis legalisiert haben, signifikant grösser als in US-Staaten, die Cannabis nicht legalisiert haben. Ob dieser Unterschied auf die Legalisierung zurückzuführen ist, ist zwar noch nicht abschliessend belegt, aber sehr wahrscheinlich. Einen allgemeinen Anstieg bei Cannabis Esswaren und Ölen finden auch Hammond et al. (2022) in den USA und Kanada. Der Konsum von verarbeiteten Produkten ist dabei etwas grösser in Kanada und in US-Staaten, die Cannabis legalisiert haben im Vergleich mit Staaten ohne Legalisierung. Verschiedene Studien finden einen Anstieg im Cannabiskonsum von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, welcher bei nicht-rauchenden Konsumformen stärker ausgeprägt ist als beim Rauchen. Auch hier ist aber meistens unklar, ob es sich dabei um einen kausalen Effekt der Legalisierung handelt oder um einen allgemeinen Trend, der schon vorher bestanden hat (Hammond et al., 2021; Miller et al., 2017; Zuckermann et al., 2021).

2.6 Effekte von Legalisierung auf den Schwarzmarkt

Die Legalisierung eines Produkts, für das seit langem ein etablierter Schwarzmarkt besteht, hat auf diesen diverse Auswirkungen. Illegales Cannabis wird heute sowohl über die Strasse, über den Online-Handel wie auch privat unter Freunden und Bekannten (Homegrowing) abgesetzt. In verschiedenen Ländern, in denen eine Legalisierung von Cannabis bereits stattgefunden hat, ist die Reaktion des Schwarzmarkts untersucht worden. Mit der

Neuentstehung eines legalen Markts werden auf dem Schwarzmarkt Veränderungen in den folgenden Bereichen beobachtet:

- Marktanteil
- Preis von Cannabis und Margen
- Absatzkanäle
- Wettbewerbsintensität
- Abgesetzte Qualität
- THC-Gehalt der abgesetzten Produkte

Preis und THC-Gehalt

Perrault (2023) zeigt in ihrer Untersuchung zu Preisen und Mengen im legalen und illegalen Markt der USA über die letzten 20 Jahre, dass die Legalisierung für einen Preissturz von durchschnittlich 20% auf dem Schwarzmarkt der verschiedenen Staaten, sowie für einen Anstieg des durchschnittlichen THC-Gehalts von 1.4% verantwortlich gewesen ist. Dabei ist zu beachten, dass die Resultate sehr heterogen sind und je nach Staat unterschiedlich ausfallen. Zum Beispiel ist der Schwarzmarktpreis in einigen Staaten nach der Legalisierung auf dem gleichen Level wie vor der Legalisierung geblieben. Gemäss Perrault ist dies unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Preise von Produkten mit niedriger, mittlerer und hoher Potenz sinken und die Preise von Produkten mit sehr hoher Potenz steigen. Es kommt also auf die Marktstruktur des jeweiligen Staates und die ergriffenen regulatorischen Massnahmen an. Einige Staaten erfahren einen Anstieg im THC-Gehalt, andere sehen keine Veränderung, in weiteren Staaten sinkt der THC-Gehalt. Weiterführende Untersuchungen von Perrault zeigen, dass die Richtung und das Ausmass der Preisveränderungen abhängig sind vom THC-Gehalt. Der Preis von Produkten mit mittlerem bis hohem THC-Gehalt sinkt tendenziell, während der Preis von Produkten mit sehr hohem THC-Gehalt sich nach der Legalisierung nicht signifikant verändert.

Andere Studien zeigen, dass die Entwicklung der Preise auf dem Schwarzmarkt in der ersten Zeit nach der Legalisierung nach oben zeigt und die Preise erst später sinken (Meinhofer & Rubli, 2021).

Hansen et al. (2021) beobachten den kanadischen Markt und stellen fest, dass seit der Legalisierung im Jahr 2018 die Preise auf dem Schwarzmarkt um 10% gefallen sind. Auch Hammond et al. (2023) zeigen einen eindeutigen Preisverfall für getrocknete Blüten von 10,7 CAD (2019) auf 6.12 CAD (2022) auf dem legalen Markt und von 7,22 CAD (2019) auf 4.62 CAD (2022) auf dem illegalen Markt.

Marktanteil

Auriol et al. (2023) beobachten in ihrer Studie zum US-Markt, dass in einigen Staaten der Marktanteil des legalen Cannabis sehr gering ist und im Jahr 2019 zwischen 0.63% und 15.1% betragen hat. Dabei ist zu beachten, dass die Preise auf dem legalen Markt in drei der sechs betrachteten Staaten über denen des Schwarzmarkts lagen. In den zwei Staaten Colorado und Oregon ist der Preis für legales Cannabis sehr tief; der Marktanteil des legalen Cannabis liegt dort bei über 85% (Auriol et al., 2023). Im Staat Kalifornien ist der

Preis für legales Cannabis sehr hoch; der Schwarzmarkt hat einen Anteil von ca. 80% am gesamten Markt. Diese Beobachtungen (z.B. zu Colorado) werden von den Untersuchungen von Meadows (2019) bestätigt.

Anders gestaltet sich die Situation in Kanada, wo der legale Marktanteil auf etwa 63%-82% geschätzt wird (Legislative Review Secretariat Health Canada, 2023).

Neben den kompetitiven Preisen kann auch die hohe Zahl der Verkaufsstellen zum hohen Marktanteil des legalen Markts in einigen US-Staaten beitragen (Meadows, 2019). Gegenteilige Effekte, die den Marktanteil des legalen Marktes verkleinern, sind zum Beispiel eine Übersättigung des Markts mit legalem Cannabis, weil der Staat zu viele Lizenzen (z.B. an Heimproduzenten) verteilt hat. Diese Überproduktion hat zu einem illegalen Abverkauf des Cannabis auf dem Schwarzmarkt (auch in andere Staaten) geführt. Ein weiteres Element, das zu einem Wachstum des Schwarzmarktanteils führt, sind zu hohe regulatorische Hürden für den Markteintritt von legalen Produzenten.

Weitere Gründe, warum Konsumenten Cannabisprodukte weiterhin auf dem Schwarzmarkt erwerben, können dem Umstand geschuldet sein, dass es dort keine Beschränkungen des THC-Gehalts und der Mengen gibt (Meadows, 2019) und dass eine bessere geografische Verfügbarkeit der Produkte vorherrscht als im legalen Markt. Weiter können die Loyalität zum bisherigen Verkäufer, die Anonymität der Schwarzmarkt-Teilnehmenden und eine Angst vor öffentlicher Verurteilung als Gründe identifiziert werden, dass Konsumenten trotz Legalisierung weiterhin den Schwarzmarkt nutzen (Robertson & Thyne, 2021).

Die folgenden Charakteristiken von legalem Cannabis und seinen Absatzkanälen können den Marktanteil von legalem Cannabis erhöhen (Fataar et al., 2021): höhere Qualität und Unbedenklichkeit des legalen im Vergleich zum illegalen Cannabis, sowie einfach zugängliche und sichere Absatzkanäle des legalen Cannabis. Auch eine Verbesserung des Angebots durch Wettbewerb der Anbieter, ausgerichtet an gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen und Konsumpräferenzen dürfte den Marktanteil an legalem Cannabis mittelfristig erhöhen.

3. Steuerszenarien

In Kapitel 2 wurden die unterschiedlichen Varianten, mit denen Cannabis besteuert werden kann, mit ihren Vor- und Nachteilen vorgestellt und diskutiert. Für eine politische Entscheidungsgrundlage ist es zentral, Informationen über die fiskalischen und gesundheitsökonomischen Auswirkungen unterschiedlicher Besteuerungsszenarien zusammenzustellen.

In diesem Kapitel werden deshalb – aufbauend auf die Vorarbeiten von Hoff (2022) – zwei unterschiedliche Besteuerungsszenarien simuliert, um die Auswirkungen auf Konsum und Steuererträge zu untersuchen. Die verwendeten Steuerszenarien sind vereinfachte Modelle, die genutzt werden, um eine plausible Bandbreite der zu erwartenden Effekte zu schätzen.

- Tabaksteuer Szenario (Ad Valorem)
- Public Health Szenario (anwendungsbezogenes- und potenzbasiertes Szenario)

3.1 Modellierung

3.1.1 Anpassung der Nachfrage

Um abzuschätzen, wie sich der Cannabismarkt in Reaktion auf ein mögliches Steuerszenario anpasst, müssen die bereits besprochenen nicht-preislichen Effekte und die Preiselastizität (vgl. Kapitel 2.4) modelliert werden. In der Realität sind im Fall einer Regulierungsänderung auch Wechselwirkungen zwischen diesen verschiedenen Effekten zu erwarten, sowie ein dynamischer Anpassungsprozess über die Jahre. In dieser Abschätzung wird eine mittelfristige Perspektive (10-15 Jahre nach Regulierungsänderung) eingenommen, die von einem etablierten legalen Markt und einer stabilisierten Nachfrage ausgeht und kurzfristige und temporäre Veränderungen unmittelbar nach Regulierungsänderung nicht adressiert.

Da die Datenlage zu dieser Thematik sowohl in der Schweiz als auch international nicht ausreichend ist, um diese Effekte angemessen zu simulieren, wird für die Schätzung ein vereinfachter sequenzieller Ansatz gewählt.

Im ersten Schritt werden dabei – ausgehend von der konsumierten Menge vor der Legalisierung – die nicht nicht-preislichen Effekte auf die Nachfrage berücksichtigt. Hierzu zählen Konsumveränderungen aufgrund von Präferenzen bezüglich THC-Gehalt oder der Produktkategorie, sowie aufgrund der Substitution zwischen Harz, Blüten, Verdampfprodukten und anderen Produkten oder auch den Wechsel vom Eigenanbau zum legalen Markt. Zudem zählen hierzu Effekte, die mit der Verfügbarkeit von legalem Cannabis zusammenhängen, insbesondere in Bezug auf den teilweise verbleibenden Schwarzmarkt. Im zweiten Schritt werden basierend auf der zuvor angepassten Menge die preislichen Effekte geschätzt.

Aus diesem Schritt ergibt sich die gesamthaft konsumierte Menge. Bei einer weiterhin vorhandenen Schwarzmarktnachfrage gibt es – wie auch vor der Legalisierung – sowohl auf der Besitz- als auch auf der

Produktions-/Grosshandelsebene sichergestellte Mengen.¹⁷ Da diese dem Markt an unterschiedlichen Stellen entzogen werden, ergeben sie, zusammen mit der Konsummenge, die insgesamt zu produzierende Menge für die Marktnachfrage.

3.1.2 Strategische Besteuerung

Der fiskalische Effekt eines Steuerszenarios hängt grundsätzlich von drei Faktoren ab:

1. Wie reagieren die Nachfrage und das Angebot auf einen neu entstehenden legalen Markt in Relation zum bereits existierenden Schwarzmarkt? Hier ist zudem zwischen der nachgefragten Gesamtmenge und der Art der Produkte zu differenzieren (Produkt- und Konsumformdiversifikation).
2. Welche Besteuerungsart wird verwendet und in welcher Höhe wird eine Steuer (oder mehrere) angesetzt?
3. Wie effektiv kann das Besteuerungsmodell durchgesetzt werden (Vollzugseffektivität)?

Eine wahrscheinliche Produkt- und Konsumformdiversifikation lässt sich auf Basis des derzeitigen Konkretisierungsgrads des Regulierungsvorschlags und den dafür notwendigen Daten nur schwer einschätzen.¹⁸ Aufgrund der derzeitigen Situation im Schweizer Markt (in dem fast ausschliesslich Blüten und Harz konsumiert und angeboten werden) wird hierzu als Anhaltspunkt auf Anpassungsprozess aus den USA und Kanada zurückgegriffen.¹⁹ Ebenfalls berücksichtigt wurden Angaben aus den Pilotversuchen mit Cannabis nach Artikel 8a BetmG, die derzeit in verschiedenen Schweizer Städten bzw. Kantonen durchgeführt werden.

Für die derzeitige Gesamtnachfrage wird also zunächst eine Anwendungsdiversifikation auf die Anwendungsgruppen Rauchen (Harz und Blüten), Verdampfen und andere Produkte anhand vorhandener Konsumdaten für die Schweiz (Granville et al., 2022), Daten aus den Pilotprojekten und Daten andere Märkte (Hammond et al., 2022) angewandt. Diese angepasste Gesamtnachfrage bildet das Referenzszenario, mit dem die preisbasierten Konsumanpassungen in den Steuermodellen verglichen werden.

17 Dies basiert auf der Annahme, dass die Verfolgungsintensität schwarzmarktlicher Aktivität weiterhin aufrechterhalten wird.

18 In einem Pilotprojekt werden derzeit für den Staat Kalifornien erstmals über 600 Millionen legale Cannabistransaktionen untersucht, um eine Indikation für Kreuzpreiselastizitäten zwischen unterschiedlichen Produkten abzuschätzen. Darauf aufbauend wären derartige Überlegungen in Zukunft zumindest indikativ abschätzbar.

19 Auch wenn es erhebliche Unterschiede in der Regulierungsart und -intention zwischen Nordamerika und der Schweiz gibt, sind gewisse Parallelen (z.B. im Bezug auf Konsumpräferenzen) zu erwarten.

Referenzmengen pro Anwendungskategorie Status quo	
	Menge in Tonnen
Rauchprodukte (Kategorie 1)	21.5
Verdampfprodukte (Kategorie 2)	7.8
Andere Produkte (Kategorie 3)	11.0
Homegrower*	2.5
Gesamt legal	42.8
Schwarzmarkt*	13.2
Gesamt	56.0

* ohne Sicherstellungen

Tabelle 1 Konsumierte Menge für die Szenarien, vor Preiseffekten

Wie in Kapitel 2.4 ausgeführt verfolgt die Besteuerung das primäre Ziel, den Konsum von Cannabis – und damit verbunden die sozialen und gesundheitlichen Folgekosten – über die Einflussnahme auf den Preis und in der Verlängerung auf das Konsumverhalten zu lenken. Zu diesem Zweck ist es für die Bestimmung der Art und Höhe der Steuer notwendig, von einem gewünschten Konsumentenpreis (Zielpreis) auszugehen. Die Ermittlung der dafür geeigneten Steuerhöhe erfolgt dann abhängig von den angenommenen Produktions-, Handels- und Vertriebskosten (Nettokosten) und dem Zielpreis, wobei der Zielpreis der Ausgangspunkt der Berechnung ist.

Das Gesamtsteuerpotenzial, also der Teil der Wertschöpfungskette, der durch Steuern erschlossen werden kann, berechnet sich aus der Differenz der Nettokosten und dem gewünschten Zielpreis (vgl. Abbildung 3). Der Zielpreis kann dabei, in Bezug auf die mit der Regulierung intendierten Lenkungsziele, gesteuert werden und im Hinblick auf eine Lenkungswirkung auch über oder unter dem derzeit im Schwarzmarkt vorherrschenden Preis liegen.

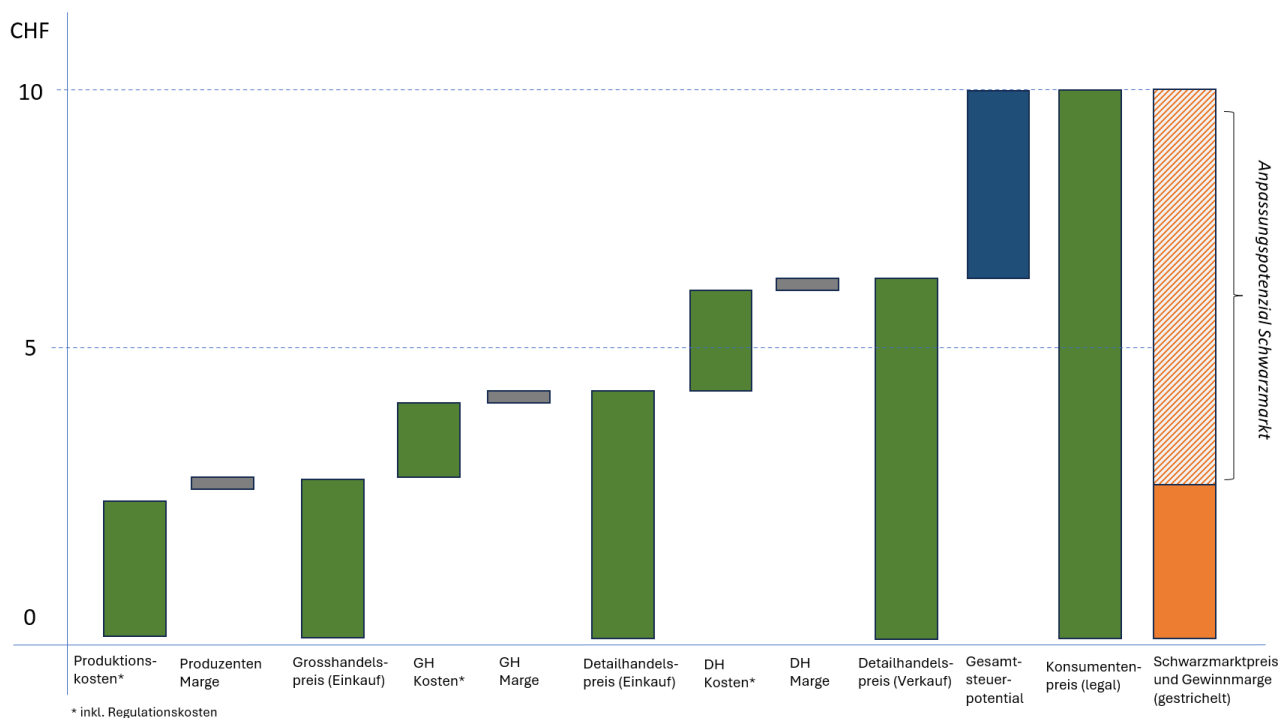


Abbildung 3 Schematische Darstellung Konsumentenpreiszusammensetzung Cannabisblüten

Das Gesamtsteuerpotenzial kann dabei mit einer einzelnen Produktsteuer erhoben werden (z.B. in Form einer gewichtsbasierten Abgabe) oder auch durch mehrere Steuerkomponenten (z.B. Präventions- und/oder Aufsichtsabgabe, Produktsteuer/n) zusammengesetzt werden. Neben der Produktbesteuerung ist bei der Interpretation auch die MwSt. zu berücksichtigen, die ebenfalls Teil der Gesamtsteuerbelastung ist.

Kostenstruktur Cannabismarkt Schweiz

Wie gross das Gesamtsteuerpotenzial von Cannabis ist, hängt in erheblichem Masse davon ab, wie teuer die Bereitstellung der Produkte im geplanten Regulierungsvorschlag für die Konzessionsnehmer im Handel ist. Um eine plausible Schätzung für die Kostenstruktur des Schweizer Cannabismarkts zu erhalten, wurden zum einen Schweizer Branchenvertreter zum Thema befragt, Daten der Pilotversuche mit Cannabis nach Artikel 8a BetmG erhoben und weitere Literatur und Referenzdaten aus anderen Ländern konsultiert. Der Vergleich mit anderen Ländern war jedoch aufgrund von teilweise grundsätzlich anderen Regulierungsansätzen und anderen wirtschaftlichen Voraussetzungen nur sehr eingeschränkt möglich. Auf Basis dieser Angaben wurde ein vereinfachtes Kostenmodell erstellt, welches die wichtigsten im Markt verfügbaren Produkte beinhaltet. Aufgrund der teilweise erheblichen Heterogenität in den Produktarten und -kosten wurde bei diesem Schritt auf die wichtigsten Produktgruppen fokussiert.

Kanada, wo Cannabis seit Oktober 2018 legalisiert ist, hat im Rahmen der Regulierung umfassende Datenbestände zu Transaktionen und anderen Aspekten der Cannabisindustrie etabliert. Aus diesem Grund ist die Datenlage über die Kostenstruktur der Cannabis-Wertschöpfungskette verhältnismässig gut, wenngleich zu berücksichtigen ist, dass jede Provinz einen

separaten Regulierungs- und Besteuerungsansatz verfolgt. Für Ontario²⁰ ist 2022 eine umfassende Analyse der Cannabis-Wertschöpfungskette durchgeführt worden. Dabei hat sich gezeigt, dass der Grosshandelseinkaufspreis (inkl. Regulierungskosten und -gebühren) rund 28% des legalen Konsumentenpreises ausmacht, etwa 19% macht der Grosshandel aus und rund 26% der Einzelhandel²¹; die verbleibenden 27% setzen sich aus verschiedenen Steuern und Abgaben zusammen.

Die Berechnungen des Public Health Szenarios erfolgen jeweils in CHF pro Gramm (oder Milliliter bei Verdampfprodukten) bzw. in CHF pro mg THC. So können in Verbindung mit den bereits bestimmten Mengen die jeweils nötigen weiteren Werte der einzelnen Komponenten des Zielpreises hochgerechnet werden. Konkret sind dies Umsätze, direkte Wertschöpfung, Abgaben auf Cannabis, Mehrwertsteuer auf Cannabis und Vorleistungen für weitere Berechnungen.

3.1.3 Weitere nicht-produktbezogene Steuern

Durch die Produktion und den Vertrieb von legalem Cannabis, werden direkte und indirekte wirtschaftliche Wirkungen ausgelöst. Diese entstehen dadurch, dass Prozesse in die Schweiz verlagert werden, die zuvor illegal und/oder im Ausland stattgefunden haben. Lokale Produktion und Vertrieb ersetzen zum grossen Teil den existierenden Schwarzmarkt und somit die Schattenwirtschaft. Die Struktur der wirtschaftlichen Aktivitäten ändert sich und kann im legalen Markt auf allen Stufen besteuert werden. Die Berechnungen hierzu werden nach der gleichen Methode wie bei Hoff (2022) durchgeführt. Wirkungen werden für die beiden Besteuerungs- und Kostenszenarien berechnet. Es handelt sich dabei um Steuereffekte, die nicht aus der direkten Produktbesteuerung resultieren, sondern aus der Umstrukturierung der Cannabisbranche.

Da die Steuer- und Abgabeneinnahmen, egal in welcher Form, zu keinen weiteren indirekten volkswirtschaftlichen Wirkungen führen, sind jeweils die konsumierte Menge und die Kosten ausschlaggebend für die weiteren Wirkungen. Je höher die Kosten, desto mehr Wirkungen werden generiert, da es auch zu mehr bzw. produktiveren wirtschaftlichen Aktivitäten kommt.

Neben der MwSt. und den bereits beschriebenen Produktsteuern entstehen durch die Regulierung und Besteuerung von Cannabis weitere nicht produktbezogene Steuererträge:

- **Gütersteuern:** Solange weiterhin ein Schwarzmarkt besteht, müssen Händler und Produzenten auf diesem Markt separat betrachtet werden. Die MwSt. auf bezogene Vorleistungen kann nicht wie bei legalen Unternehmen steuerlich abgesetzt werden, sondern fällt, wie bei Privatkunden, nicht-absetzbar an. Entlang der Wertschöpfungskette fallen zudem

20 Es ist wichtig zu berücksichtigen, dass Ontario ein sehr liberales Regulierungsmodell mit einem weitgehend freien Markt verfolgt.

21 Hier sind auch gewinnorientierte Detailhandelsmargen enthalten, die im Schweizer Regulierungsvorschlag zu Präventionszwecken eingesetzt werden müssen.

weitere Nettogütersteuern an, sofern sich die Vorleistungsbeziehungen im legalen Wirtschaftskreislauf befinden.

- Darüber hinaus erzeugen die legale Produktion sowie die Bereiche Justizvollzug, Rechtsprechung, Polizei und Behandlung weitere Nettogütersteuern entlang der Wertschöpfungskette.²²
- **Einkommenssteuern:** Auf alle legalen Einkommen der Angestellten von Produzenten, Händlern, Justizvollzug, Rechtsprechung, Polizei, Behandlung sowie aller weiteren Beteiligten entlang der Wertschöpfungskette fallen Einkommenssteuern an. Diese werden im Modell berechnet.

Solange weiterhin ein Schwarzmarkt besteht, bildet dieser eine Ausnahme. Da die dort erwirtschafteten Umsätze illegal erworben wurden, werden diese in der Regel auch nicht versteuert, was zur Konsequenz hat, dass sie in erhöhtem Masse für private Sparleistungen und Konsumausgaben zur Verfügung stehen.

Die nicht produktbezogenen Steuern werden in jedem Besteuerungsszenario jeweils separat ausgewiesen.

3.2 Public Health Szenario

3.2.1 Einführung

Die derzeit hauptsächlich politisch diskutierte Besteuerungsvariante richtet sich vor allem an gesundheitspolitisch orientierten Zielen aus und soll die Volksgesundheit (Public Health) verbessern. Die zugrunde liegende Idee ist, die Anwendungsformen von Cannabis, die mit verschiedenen Gesundheitsrisiken verknüpft sind, steuerlich unterschiedlich zu behandeln. Auf diesem Weg sollen Konsumierende zu weniger risikobehafteten Produktkategorien gelenkt werden. Die Potenz der Produkte soll als Proxyvariable für ihr Schadenspotenzial berücksichtigt werden.

Es ist wichtig festzuhalten, dass die hier durchgeführten Berechnungen vor allem dem Zweck dienen, die Parameter und Höhe der Lenkungsabgabe zu Gesundheitszwecken festzulegen. Zusätzlich werden auch fiskalische Aspekte, wie das Steueraufkommen untersucht. Für die Berechnung der Steuerhöhe auf dem legalen Markt muss zuerst ein gewünschter Marktpreis angenommen werden. Es handelt sich dabei nicht um eine formelle Festlegung dieses Werts oder um eine Preissetzung, sondern um eine gesundheitspolitische Überlegung dazu, wie hoch der Gesamtverkaufspreis für Cannabisprodukte (inkl. der steuerlichen Belastung) etwa sein soll, um die gewünschten Lenkungsziele zu erreichen.

Setzt man die Besteuerung bzw. den Zielpreis eher hoch an (mit einer entsprechend hohen Besteuerung), verringert sich aufgrund des Preiseffekts zwar der Konsum im legalen Markt, es bestehen jedoch Anreize für einen weiterhin existierenden Schwarzmarkt, diese Preise zu unterbieten und dadurch Marktanteile zu gewinnen (vgl. z.B. Kanada, Kalifornien). Setzt man die Besteuerung bzw. den Zielpreis hingegen sehr tief an, erhöht sich aufgrund der höheren Erschwinglichkeit der Konsum und der Steuerertrag ist

²² Siehe dazu Hoff (2022)

verhältnismässig tiefer. Die gesundheitspolitische Abwägung über die effektive Steuerhöhe ist damit immer auch ein trade-off zwischen diesen beiden Effekten.

In dieser Analyse haben wir Zielpreise gewählt, die über den derzeitigen Schwarzmarktpreisen liegen und gleichzeitig eine steuerliche Differenzierung der unterschiedlichen Produktkategorien und Potenzen ermöglichen. Dies reflektiert den politischen Wunsch, den Konsum nicht aufgrund preislicher Effekte auszuweiten, sowie die indizienbasierte Annahme, dass Konsumenten grundsätzlich gewillt sind für transparente, qualitativ hochwertige und legale Produkte einen höheren Preis zu zahlen. Gleichzeitig sind die Zielpreise so gewählt, dass eine möglichst geringe Diskrepanz zum Schwarzmarkt besteht, um den preislichen Anreiz möglichst zu minimieren. Es handelt sich dabei um ein Modellszenario, das eine Entscheidungshilfe für die politische Diskussion liefern soll. Die effektive Festlegung des Steuersystems und -tarifs ist eine politische Aufgabe, die im Gesetzgebungsprozess auf Basis der vielfältigen Abwägungen vorgenommen werden muss.

Potenzdaten

Eine potenzbasierte Besteuerung setzt Kenntnisse über die Potenz (vereinfacht gesprochen den THC-Gehalt) der aktuell auf dem Schweizer Markt konsumierten Produkte voraus. Die verwendeten Daten zu dieser Thematik stammen aus der Analyse der von den Strafverfolgungsbehörden beschlagnahmten Cannabisproben. Gemäss dem jährlichen Cannabis-Report des BAG, basierend auf der Analysestatistik der Schweizerischen Gesellschaft für Rechtsmedizin (SGRM), wird das Pflanzenmaterial in fünf Kategorien unterteilt. Für die vorliegende Studie sind dabei vor allem zwei Kategorien interessant, da diese den mit Abstand grössten Anteil des gesamten Marktes ausmachen: Zum einen die Kategorie «Blüten und Hanfblüten», zum anderen die Kategorie «Haschisch».

Für die vorliegende Studie wurden die THC-Gehalte in den von der SGRM in den Jahren 2017 bis 2019 durchgeführten Analysen genutzt, da sich der Markt ab 2020 durch die Covid-19 Pandemie und die damit zeitweise einhergehenden Lieferengpässe zumindest temporär verändert hatte.

Die Repräsentativität der verfügbaren Daten für den Schweizer Markt ist eingeschränkt, weil sie ausschliesslich aus Beschlagnahmen der Polizei stammen. Aufgrund der Illegalität des Marktes sind Marktumfragen oder repräsentative Produktanalysen schwierig und es stehen für die vorliegende Studie keine besseren Daten zur Verfügung als die Daten der SGRM. Regionale Drogenberatungsstellen bieten zwar ebenfalls anonyme und freiwillige Drug-Checks an (z.B. saferparty.ch), die jedoch auch mit verschiedenen methodischen Einschränkungen behaftet sind.

Die SGRM weist die Fallzahlen des THC-Gehalts in 24 «Potenz-Klassen» aus. Länder, die potenzbasierte Steuern verwenden, nutzen für die Besteuerung von Cannabis jedoch eine wesentlich gröbere Aufschlüsselung, zum Beispiel zwei Klassen wie im Staat Illinois, USA. Ein anderer Ansatz ist die

Besteuerung nicht auf der Grundlage von Klassen, sondern in Form einer festgelegten Steuer pro Milligramm THC (z.B. Kanada).

Die Verteilung der Häufigkeit nach THC-Gehalt aus den jährlichen Analysestatistiken der SGRM der Jahre 2017 bis 2019 wurde genutzt, um fünf Klassen zu bilden: Diese Klassen werden nach dem THC-Gehalt in Stufen von jeweils 5 Prozentpunkten bzw. 50 mg definiert. Klasse 1 reicht somit von 0% bis 5.00% bzw. 50 mg THC-Gehalt, Klasse 2 von 5,1% bis 10.0% bzw. 51 mg bis 100 mg THC-Gehalt und so weiter (jeweils bezogen auf 1g/1ml). Es wird dieselbe Klasseneinteilung für Hanfblüten und Haschisch genutzt. Die Einteilung orientiert sich an Expertengesprächen mit Branchenkennern und verfolgt das Ziel, Kategorien unterschiedlich potenter Produkte zu modellieren.

Der European Drug Report weist für das Jahr 2021 im europäischen Markt THG-Gehalte von mehrheitlich 12 % bis 29 % THC-Gehalt aus (Haschisch, Interquartilsabstand)²³. Für Blüten und Hanfblüten sind es mehrheitlich zwischen 7 und 13% THC-Gehalt²⁴.

Wie die Potenz eines Cannabisprodukts durch den Konsumenten erlebt wird, hängt jedoch nicht nur vom THC-Gehalt, sondern auch von der Anwendungsform ab. Je nach Anwendungsform variiert die Bioverfügbarkeit der Wirkstoffe stark, was jedoch über andere Regulierungsaspekte adressiert wird (z.B. Produkttransparenz, Warnhinweise, Portionierungsvorschriften, vgl. Kapitel 2.2.5).

Produktkategoriedaten

In Kapitel 2.2.5 wird die Möglichkeit von Steuern basierend auf anwendungsbezogenen Gesundheitsrisiken der Produkte aufgezeigt. Um produktkategoriebasierte Steuereffekte zu modellieren, sind Daten zu den aktuellen Anwendungsformen von Cannabis in der Schweiz nötig. Wir nutzen die Daten aus dem Schweizer Zusatz des “European Web Survey on Drugs”, der Einblicke in die Anwendungsformen von Cannabis in der Schweiz im Jahr 2021 gibt (Granville et al., 2022). Daraus geht hervor, dass in der Schweiz sowohl Haschisch als auch Blüten überwiegend als Joint geraucht werden (über 90% der Konsumierenden). Weiterhin findet der Konsum über die Pfeife, Wasserpfeife, Verdampfer und oral statt. Diese Formen liegen jedoch alle im tiefen einstelligen Prozentbereich. In über 90% der Fälle wird Cannabis im Joint mit Tabak gemischt.

In einer US-Studie geben 33.7% der befragten Cannabiskonsumenten an, dass sie Cannabis in mehr als einer Form konsumieren (Schauer et al., 2020). Schweizer Daten für diesen Mischkonsum und damit verbunden zu Kreuzpreiselastizitäten liegen noch nicht vor, Mischkonsum wird daher im Modell nicht berücksichtigt.

Durch eine Legalisierung können Veränderungen in der Anwendungsform ausgelöst werden. Einflussfaktoren können z.B. unterschiedliche

23 https://www.emcdda.europa.eu/publications/european-drug-report/2023/cannabis_en#section3

24 Ebd.

Besteuerungen, Entwicklungen in der Produktlandschaft, gezielte Informationskampagnen oder auch veränderte Konsumpräferenzen sein. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass in legalisierten Märkten viele Produkte existieren, die es auf illegalen Märkten gar nicht gibt. In einer weiteren US-Studie, welche die Auswirkungen einer Legalisierung von medizinisch genutztem Cannabis auf die Anwendungsform untersucht hat, wurde zum Beispiel festgestellt, dass in Staaten mit Legalisierung von medizinischem Cannabis der Konsum via Vaping und oral signifikant höher ist als in Staaten ohne derartige Regelungen (Borodovsky et al., 2016).

3.2.2 Modellannahmen und Methode

Die Gesamtnachfrage wird analog zum Tabaksteuer Szenario auf die Produktkategorien Rauchprodukte, Verdampfprodukte und andere Produkte auf Basis der Daten von Granville et al. (2022) aufgeteilt. Es ist anzunehmen, dass mit einer Legalisierung, Produktdifferenzierung und steuerlichen Bevorzugung der Anteil an Verdampfprodukten und anderen Anwendungsformen steigt. Dies hängt nicht nur mit veränderten Konsumpräferenzen zusammen (wie z.B. im Tabakmarkt), sondern auch mit der Produktverfügbarkeit. So sind z.B. derzeit auf dem Schweizer Schwarzmarkt quasi keine hochqualitativen Verdampfprodukte verfügbar, was in einem legalen Setting anders wäre. In Ermangelung an Schweizer Daten wird für die Aufteilung auf Produktkategorien auf Daten aus den USA und Kanada zurückgegriffen (Hammond et al., 2022).

Zusätzlich wird bei den Produktkategorien die Nachfrage auf Basis von Daten zu Sicherstellungen der Polizei auf dem Schweizer Markt²⁵ auf fünf Potenzstufen in 5% bzw. 50mg Schritten aufgeteilt: Es ergeben sich die Stufen bis 50mg, 51 bis 100mg, 101 bis 150mg, 151 bis 200mg und 201mg oder mehr. Diese Modellierung basiert auf der derzeitigen Verteilung der Produkte im Schweizer Markt. Für die tatsächliche Besteuerung ist es sinnvoll, diese Klassen bis zur gesetzlich vorgesehenen Maximalmenge bzw. Konzentration auszuweiten, um alle möglichen Produktpotenzen abzudecken. Da sehr hochpotente Produkte jedoch derzeit einen verschwindend geringen Anteil der Gesamtnachfrage ausmachen, wurden sie hier vereinfacht abgegrenzt.

Die Aufteilung in fünf Stufen erfolgt zum einfacheren Verständnis und die Besteuerung aller Produkte in dieser Stufe erfolgt jeweils mit dem oberen Limit der Stufe. Beispielweise werden sowohl Produkte mit 25mg, als auch Produkte mit genau 50mg so besteuert, als würden sie 50mg enthalten. Selbstverständlich handelt es sich dabei lediglich um Modellierungsannahmen, die im politischen Prozess noch angepasst werden können.

Die in Produktkategorie und Potenz unterteilte Nachfrage wird dann auf den Legal- und Schwarzmarkt aufgeteilt und analog zu Kapitel 3.3.2 behandelt.

Für die Berechnung der Steuerhöhe auf dem legalen Markt wird zunächst ein gesundheitspolitisch orientiertes Preisniveau angesteuert. Es wird dabei

25 https://sgrm.ch/inhalte/Forensische-Chemie-und-Toxikologie/Fachgruppe_Chemie/Statistiken/THC/Report_Cannabis_BAG_2022.pdf

nur ein Zielpreis für die meistkonsumierte Produktkategorie festgelegt. Die Preise für andere Produkte und Potenzen orientieren sich an diesem Referenzwert, um ein in sich schlüssiges Gesamtpreisgefüge zu erreichen. Der Zielpreis für Blüten zum Rauchen mit mittlerer Potenz (101mg bis 150mg THC-Gehalt, als zentrale Produktkategorie) beträgt 15 CHF. Diese Annahme orientiert sich an den Vergleichspreisen für diese Produkte auf dem Schwarzmarkt, die etwas tiefer liegen. Der Preisaufschlag ergibt sich zum einen aus der gewünschten Lenkungswirkung (kein substanzieller Mehrkonsum) aber auch aus sachlogischen Gründen (z.B. für die Finanzierung der Vollzugskosten).

Gleichzeitig sind bei dieser Überlegung die Kosten von Verdampfprodukten mitberücksichtigt, damit Rauchprodukte sich in einer ähnlichen Preishöhe einordnen. Dies verhindert einen preislichen Anreiz für die Nutzung von Rauchprodukten im Vergleich zu Verdampfprodukten.

Von diesem Zielpreis werden die Mehrwertsteuer von 8.1% sowie die Produktions- und Vertriebskosten abgezogen. Die Produktions- und Vertriebskosten werden in die zwei Szenarien niedrige und hohe Kosten unterschieden, wie bereits in Kapitel 3.3.2 beschrieben. Der verbleibende Betrag ergibt das Besteuerungspotenzial, das durch die Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko und die potenzbasierte Steuer erschlossen werden kann.

Zuerst wird die Steuer auf anwendungsbezogenes Gesundheitsrisiko getrennt nach den Kategorien Rauchprodukte, Verdampfprodukte und anderer Konsum festgelegt. Diese Gruppen werden unterschieden, da sie substantiell unterschiedliche anwendungsbezogene Schadstoffexpositionen aufweisen. Dieser Teil der Steuer wirkt wie ein Sockelbetrag und erhöht das Preisniveau dieser Produktkategorie. Die unterschiedlichen Steuersätze pro Produktkategorie stellen so ein regulatorisches Instrument zur Verfügung, um unterschiedliche Endpreise pro Produktkategorie zu erreichen.

Für Rauchprodukte mit mittlerer Potenz lassen sich die Nettokosten, die anwendungsformbasierte Steuer und die Mehrwertsteuer (basierend auf dem Zielpreis) ableiten. Die verbleibende Differenz der Summe dieser Komponenten zum Zielpreis ist nun die Differenz, die über eine potenzbasierte Steuer erhoben werden muss.

Teilt man diesen Wert durch den maximalen THC-Gehalt dieser Klasse, erhält man die potenzbasierte Steuer pro mg THC. Dieser Wert wird anschliessend ebenfalls auf die anderen Produkt- und Potenzklassen angewandt. Diese Anpassung basiert auf der juristischen Prämisse, dass es keine unterschiedliche Besteuerung derselben Substanz bei unterschiedlichen Produkten geben darf. Andernfalls wäre es durchaus denkbar, unterschiedlich ausgeprägte THC-Besteuerungen pro Produktkategorie anzuwenden, falls es dafür gute Gründe gäbe. Für Verdampfprodukte wird analog dem Vorgehen für Rauchprodukte ebenfalls eine Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko vorgesehen, die die Lenkung des Preisniveaus ermöglicht. Für «andere Produkte» fällt diese weg, da diese Kategorie das geringste anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko hat (im Sinne einer

toxikologischen Schadstoffexposition bei der Anwendung des Produkts) und damit in Relation zum Rauchen und Verdampfen vernachlässigbar ist.

Auf diese Art ergeben sich in der Folge die Endpreise für alle drei Kategorien der anwendungsbezogenen Gesundheitsrisiken²⁶. Nach der Festsetzung aller Preiskomponenten und dem daraus resultierenden Gesamtpreis, kann die Differenz zum Ausgangspreis berechnet werden und anhand dieser und der Preiselastizität der Nachfrage die Veränderung der konsumierten Menge bestimmt werden. Im letzten Schritt wird aus dieser Nachfrage der Input für die Berechnung der ökonomischen Wirkungen via IO-Modell vorbereitet und anschliessend berechnet.

3.2.3 Ergebnisse

Die Steuerfaktoren für die Produktkategorien sind in den Abbildung 4 und Abbildung 5 schematisch dargestellt. Im Folgenden wird eine Lesehilfe anhand des Szenarios mit niedrigen Preisen beschrieben.

Der Bezug auf eine Mengeneinheit wie 1g oder 1ml ist bei anderen Produkten – im Gegensatz zu Rauch- oder Verdampfprodukten – nicht sinnvoll möglich, da diese theoretisch von einem 2g schweren Kaugummi bis zu einem 2L Getränk und darüber hinaus reichen könnten. Zur Vereinfachung und Vergleichbarkeit wird für die Produktkategorie der «anderen» die äquivalente Cannabismenge als Rohstoff ohne entsprechende Weiterverarbeitungsschritte einbezogen.

In der effektiven Produktdifferenzierung im Markt kann es bei der Gruppe der «anderen» Produkten jedoch zu sehr unterschiedlichen Produktarten kommen und damit verbundenen stark variierenden Produktionskosten und Preisen, die sich bei der in diesem Modell vereinfachten Darstellung nicht sinnvoll abbilden lassen. Da die Gesamtkosten der Produkte aufgrund der ausschliesslich auf THC basierten Besteuerung keinen Einfluss auf die Steuererträge haben (vgl. Kapitel 3.2) und auf eine Lenkung des absoluten Preislevels für diese Kategorie verzichtet wird, spielt dieser Umstand für die Schätzung keine Rolle.

Zu den Nettopreisen von 4.00 CHF bei Rauchprodukten und anderen Produkten²⁷ und 9.00 CHF bei Verdampfprodukten wird je nach Produktkategorie eine Abgabe auf das anwendungsbezogene Risiko angewandt, die sich anhand des Produktgewichts oder Flüssigkeitsvolumens des Produkts bemisst und in unterschiedliche Abgabesätze nach den drei Risikokategorien unterteilt wird. Diese liegen für Rauchprodukte bei 3.00 CHF pro g und für Verdampfen bei 0.50 CHF pro ml. Für die tiefste Risikoklasse der anderen Produkten wird keine anwendungsbezogene Abgabe erhoben. Die Beträge

26 Dies basiert auf der Annahme einer einheitlichen Potenzbesteuerung über unterschiedliche Produkte.

27 Da sich die Produktionskosten dieser heterogenen Kategorie nicht sinnvoll abschätzen lassen, wird hier vereinfacht der Kostenfaktor des Ausgangsmaterials (Pflanzen) angenommen. Ob daraus letztlich Pralinen für 100 CHF oder ein Kaugummi für 5 Rappen hergestellt wird, spielt lediglich für die MwSt. eine Rolle. Bei der Produktbesteuerung spielt es keine Rolle, da die Besteuerung ausschliesslich auf dem THC-Gehalt basiert.

dienen als Sockel, um den Bruttopreis auf ein bestimmtes Level zu heben, welches dann anhand der Potenz weiter differenziert wird. Die Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko für Rauch- und Verdampfprodukte berechnet sich jeweils pro g/ml, um einer steuerlichen Bevorteilung von Grosspackungen²⁸ und hochpotenten Produkten entgegenzuwirken. Auch wenn der Steuersatz pro mg THC identisch ist, hätte ein 5 ml Verdampfprodukt mit 60% in dieser Variante beispielsweise immer noch eine geringere Steuerbelastung pro mg THC als beispielsweise ein 1ml Verdampfprodukt zu 10%, da sich die Abgabe auf eine grössere Menge Wirkstoff verteilt. Dieser Effekt ist jedoch stark abgeschwächt (vgl. z.B. auch die Alkoholbesteuerung von Bier, Spirituosen, Alcopops²⁹).

Der zweite Teil der Besteuerung erfolgt über eine Steuer von 0.046 CHF pro mg THC-Gehalt. Diese Art der Besteuerung differenziert die Preise weiter, um hochpotente und damit schädlichere Produkte zu verteuern bzw. die Anreize zu deren Konsum zu reduzieren. Hieraus ergibt sich eine treppenförmiger Preisverlauf für jede Anwendungsform, in der Produkte bei steigender Potenz auch steigende Preise aufweisen (vgl. Abbildung 4 und Abbildung 5). Verrechnet man die Steuer auf den THC-Gehalt mit den Nettopreisen, der Steuer auf das anwendungsbezogene Risiko und schlägt die Mehrwertsteuer auf, erhält man den Bruttopreis. Dieser liegt für Rauchprodukte mit bis zu 50mg THC bei 10.00 CHF und steigt Schritt für Schritt mit steigender Potenz auf 20.00 CHF an. Verdampfprodukte starten in der niedrigen Potenz bei 12.70 CHF und steigen bis auf 22.70 CHF pro Milliliter.

Es ist bei der Interpretation zu berücksichtigen, dass es sich bei diesen Preisbandbreiten um Modellannahmen auf Basis angenommener Lenkungsziele handelt. Die *effektiven* Steuersätze müssen unter der Gesamtberücksichtigung aller mit der Regulierung verbundenen Facetten abgewogen und entschieden werden. Vermutlich wird es – je nachdem wie sich der Markt und der Konsum in der Bevölkerung entwickelt – auch zukünftige Anpassungen geben müssen. Eine wie hier vorgestellte kombinierte Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko/Potenzsteuer stellt dem Regulator dafür ein Instrumentarium zur Verfügung, mit dem sowohl das Preisniveau als auch die potenzbasierte Preisbandbreite pro Risikoklasse/Produktkategorie initial und zukünftig gesteuert werden kann. Regulierungsänderungen in anderen Ländern haben eindrücklich gezeigt, dass sich das Konsumverhalten und Marktgefüge der legalen Cannabismärkte fundamental ändern kann. In Antizipation solcher Veränderung ist es für den Regulator unerlässlich, ein differenziertes Steuerungsinstrument zur Verfügung zu haben, um gemäss den gewünschten Regulierungszielen auch in Zukunft nachjustieren zu können.

Mit einer for-benefit Regulierung von Cannabis als «no ordinary commodity» betritt man mit diesem Ansatz Neuland und muss die diesem Prozess inhärente Unsicherheit bestmöglich abfedern. Da sowohl Zukunftsszenarien

28 Um dieses Problem zu adressieren sind zudem auch andere Regulierungsaspekte vorgesehen (z.B. Potenzlimiten und Konsumeinheiten/Packungsvorschriften).

29 Diese basiert zwar nicht auf unterschiedlichen Steuersätzen auf die Gesamtproduktmenge, sondern auf unterschiedlichen Sockelbeiträgen nach Produktkategorie bzw. Alkoholgehalt, erzeugt jedoch einen vergleichbaren Effekt.

eintreten könnten, die eine substanzielle Erhöhung der Steuersätze erfordern (z.B. weitestgehend verdrängter Schwarzmarkt und erhebliche Konsumausweitung), als auch Szenarien, die eine Reduktion erfordern (grundsätzlich stabiler Konsum, florierender Schwarzmarkt mit entsprechender Konsumverschiebung) macht es aus regulatorischer Sicht wenig Sinn die zukünftige Bandbreite von Abgabensätzen (wie z.B. beim Tabak) zu begrenzen. Letztendlich wäre ein solcher Entscheid eine Abwägung zwischen der gewollten Einschränkung fiskalpolitischer Spielräume und der zwingend notwendigen gesundheitspolitischen Handlungsoptionen.

Der Preis für Rauchprodukte liegt durch eine derartige Besteuerung auf einem Mindestniveau, damit eine preisbedingte Konsumzunahme verhindert wird. Eine weitere Erhöhung der Abgaben auf Rauchprodukte über den Preis von Verdampfprodukten hinaus wurde nicht angenommen. Dies wäre aus einer Public-Health Perspektive zwar möglich, um einen Wechsel zu weniger schädlichen Verdampfprodukten zu incentivieren, birgt aber die Gefahr, dass eine Abwanderung in den Schwarzmarkt erfolgt, der voraussichtlich auch in Zukunft günstigere Preise anbieten wird. Je nach Entwicklung der Produktionskosten und des Marktumfelds ist solch eine Steuerung jedoch zukünftig möglich.

Es zeigt sich, dass die Preisgestaltung generell auf zwei Weisen beeinflusst werden kann.

- 1) Preisniveau: Durch die Steuern auf die Risikoklasse des Produkts für das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko kann trotz unterschiedlicher Produktionskosten der Preis zwischen Produktkategorien angeglichen oder differenziert werden.
- 2) Preisbandbreite: Je höher die Steuer pro mg THC-Gehalt ist, desto stärker unterscheiden sich die Marktpreise für die Produkte nach Potenz.

Die Grenzen der Steuerungsmöglichkeiten zeigen sich in der Betrachtung des Szenarios mit hohen Kosten. Aufgrund der angenommenen hohen Nettopreise gibt es bei der Besteuerung von Verdampfprodukten wenig Spielraum für die Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko, wenn das Preislevel nicht substanziell über den Zielwerten liegen soll. Auch eine höhere THC-Besteuerung würde aufgrund desselben Mechanismus dazu führen, dass das obere Ende der Preisbandbreite wesentlich über den Zielwerten liegen würde, was in der Konsequenz auch eine Limitation der Besteuerung der anderen Produktkategorien bedeuten würde.

Der Zielpreis von 15.00 CHF für Rauchprodukte mit einer mittleren Potenz kann sowohl durch eine Besteuerung der Risikoklasse des Produkts für das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko und/oder durch eine Steuer auf THC erreicht werden. Bei der Wahl sind jedoch die Auswirkungen auf Verdampfprodukte zu beachten. Eine hohe Steuer auf den THC-Gehalt und eine geringe auf die Produktkategorie führen zwar zu dem gewünschten Preis bei Rauchprodukten und einer ähnlichen Differenzierung zwischen den Potenzen wie bei den niedrigen Kosten. Dies hat aber eine ungewollte Auswirkung auf Verdampfprodukte. Aufgrund der hohen Produktionskosten würden

bereits Verdampfprodukte mit mittlerer Potenz bei Preisen über 25.00 CHF pro Milliliter liegen, weswegen im Szenario mit hohen Produktionskosten ein THC-Steuersatz von 0.013 CHF pro mg THC angenommen wird, was eine wesentlich weniger differenzierte Potenzbesteuerung zur Folge hat (flache Kurve, Abbildung 5). Die Konsumenten hätten andernfalls nur geringe Anreize, Verdampfprodukte zu nutzen und würden vermutlich bei Rauchprodukten verharren. Ist ein insgesamt höheres Preisgefüge aus Sicht des Regulators sinnvoll, kann selbstverständlich sowohl die Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko als auch der THC-Steuersatz (Potenzdifferenzierung) angepasst werden. Eine tabellarische Übersicht über die Abgabensätze findet sich im Anhang.

Bei dieser Diskussion ist auch zu berücksichtigen, dass die Konsumeinheit, die ein Konsument mit einem hochpotenten Verdampfprodukt zu sich nimmt, nicht notwendigerweise der gleichen Menge an Rauchprodukten als Substitut entspricht. Es ist zum Beispiel denkbar, dass ein Konsument ein 1 ml hochkonzentriertes Verdampfprodukt à 30% konsumiert, welches ihm mehrere Konsumeinheiten über einen längeren Zeitraum ermöglicht, statt 3 Gramm Rauchprodukt à 10%, so dass die preisliche Abwägung der Konsumenten auch über Potenzklassen hinweg und über unterschiedliche Mengen stattfindet.

Um zu verhindern, dass Verdampfprodukte preislich unattraktiv werden, wird im Szenario hohe Kosten wie erwähnt eine geringe Steuer von 0.013 CHF pro mg THC gewählt und gleichzeitig die Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko für die Produktkategorie Rauchprodukte auf 3.00 CHF gesetzt. Um die Auswirkungen dieser Vorschläge nachvollziehbar zu machen sind in Abbildung 8 und Abbildung 9 (Anhang) zwei exemplarische Preiszusammensetzungen für 1g/1ml Standardprodukte mit ihren einzelnen Komponenten dargestellt.

Es zeigt sich, welche Chancen und Risiken die Besteuerung mit sich bringt bzw. wie sich die Besteuerung auch an die Marktrealitäten anpassen muss. Je tiefer die Produktionskosten liegen, desto mehr Gestaltungsfreiraum ist vorhanden. Aus diesem Grund ist die Abwägung der Neuregulierung auch in Hinsicht auf die Gesamtkosten für die Produkte zu treffen. Gesundheitspolitische Aspekte wie Produkttransparenz und -qualität sind dabei essenzielle Faktoren. Darüber hinaus muss bei jeder Entscheidung auch abgewogen werden, welche Kostenfolgen verschiedene Regulierungsaspekte auf Produkte haben und was dies für die Lenkungsmöglichkeiten über das Steuersystem bedeutet. Zusammengefasst: je effizienter (günstiger) der Markt die gewünschten Produkte in der gewünschten Qualität und Transparenz bereitstellen kann, desto einfacher ist es für den Regulator, auch mit bestehenden Lenkungsabgaben den Schwarzmarkt effektiv zu verdrängen. Mit steigenden Produktkosten muss mehr und mehr zwischen verschiedenen Zielen abgewogen werden oder ein insgesamt höheres Preisgefüge in Kauf genommen werden, mit den daraus entstehenden Risiken für die Verdrängung des Schwarzmarkts.

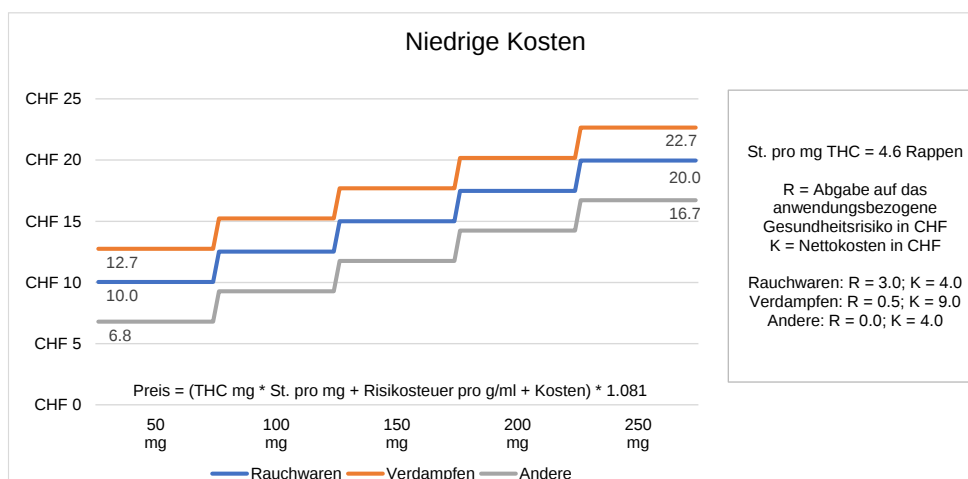


Abbildung 4 Steuerkomponenten und -verlauf pro Gramm im Public Health Szenario, niedrige Kosten

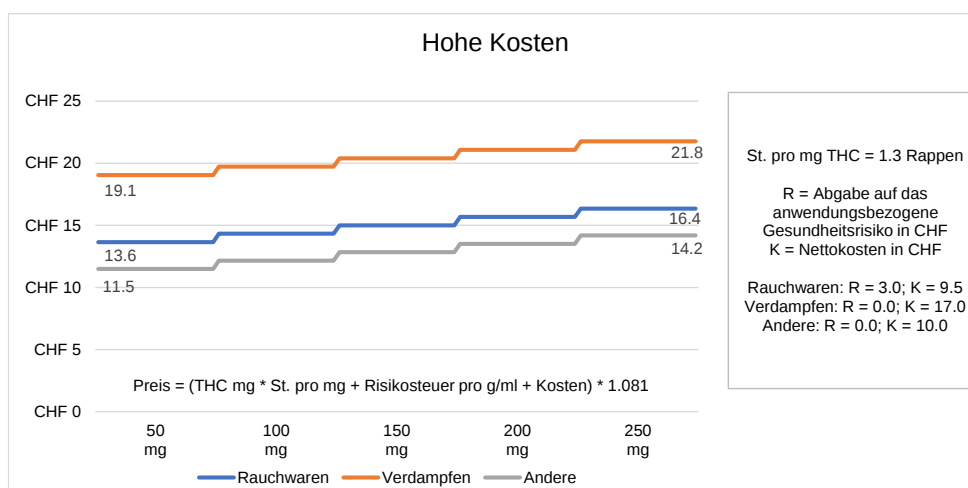


Abbildung 5 Steuerkomponenten und -verlauf pro Gramm im Public Health Szenario, hohe Kosten

Ergebnisse

Aufgrund der differenzierten Preise und der Preiselastizität sinkt die Nachfrage bei Produkten, die teurer als im Status quo sind, und steigt bei Produkten, die günstiger als im Status quo sind. Diese Effekte wirken entgegengesetzt. Da die Preiselastizität mit -0.351 (Hoff, 2022) verhältnismässig gering ist, ist der Effekt auf den Konsum ebenfalls gering. Andere Verhaltensänderungen, wie beispielsweise eine Änderung des Konsumverhaltens hin zu geringeren Potenzen oder anderen Produktkategorien können wegen der mangelhaften Datenlage im Rahmen der Modellierung nur grob abgebildet werden.

Der Konsum von Rauchprodukten sinkt preisbedingt von 21.5 t im Referenzszenario auf 18.5 t bei niedrigen Kosten und auf 18.1 t bei hohen Kosten. Dies entspricht einem Rückgang von 14%, bzw. 16%. Auch bei Verdampfprodukten sinkt der Konsum preisbedingt um 12% auf 6.9 t bei niedrigen Kosten und um 19% auf 6.3 t bei hohen Kosten. Abgeschwächt setzt sich dies auch bei den Produktkategorien der anderen Produkte fort. Der Konsum sinkt in dieser Kategorie zwischen 5% und 9%. Durch die Anwendung der zwei Steuerinstrumente kann ein Preisverfall verhindert werden und es wird kein zusätzlicher Konsum aufgrund tiefer Preiser motiviert. Innerhalb einzelner Produktkategorien unterscheiden sich die Preise je nach Potenz. Hier kann es preismotivierte Konsumzunahmen bei geringen Potenzen geben, dem stehen preismotivierte Konsumreduktionen bei höheren Potenzen gegenüber.

Gleiches gilt für den Umsatz, der je nach Szenario bei 499.3 Mio. CHF bis 532.7 Mio. CHF liegt.

Die Steuereinnahmen belaufen sich bei niedrigen Kosten auf 320.9 Mio. CHF und bei hohen Kosten auf 154.9 Mio. CHF. Die Mehrwertsteuern sind hierbei nahezu konstant und liegen in beiden Szenarien zwischen 37.4 Mio. CHF und 39.9 Mio. CHF.

Die Steuern auf die Produktkategorie liegen bei hohen Kosten mit 54.3 Mio. CHF und bei niedrigen Kosten mit 58.9 Mio. CHF in ähnlichen Grössenordnungen. Dies liegt daran, dass ähnliche Mengen konsumiert werden und der gleiche Betrag auf Rauchprodukte pro Gramm angewandt wird. Grosse Unterschiede gibt es hingegen bei der Besteuerung auf den THC-Gehalt. Bei niedrigen Kosten fallen diese mit 0.046 CHF pro mg verhältnismässig hoch aus und erzeugen ein Steuervolumen von 224.6 Mio. CHF. Aufgrund der beschriebenen Einschränkungen liegen diese im Szenario mit hohen Kosten Steuern nur bei 0.013 CHF pro mg und führen zu Steuereinnahmen von 60.7 Mio. CHF.

Public Health: Szenario niedrige Kosten Umsatz und Steuern bei Cannabisprodukten					
	Rauchprodukte	Verdampf- produkte	Andere	Homegrow	Gesamt
Produzierte Menge legal in Tonnen	18.5	6.9	10.5	2.5	38.4
Umsatz in Mio. CHF	269.2	116.4	113.7		499.3
Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko in Mio. CHF	55.4	3.5	0.0		58.9
Steuer auf THC Gehalt in Mio. CHF	119.8	41.8	63.0		224.6
Mehrwertsteuer in Mio. CHF	20.2	8.7	8.5		37.4
Gesamt in Mio. CHF	195.4	54.0	71.5		320.9

Tabelle 2: Umsatz und Besteuerung im legalen Markt, Public Health Szenario, niedrige Kosten

Public Health: Szenario hohe Kosten Umsatz und Steuern bei Cannabisprodukten					
	Rauchprodukte	Verdampf- produkte	Andere	Homegrow	Gesamt
Produzierte Menge legal in Tonnen	18.1	6.3	10.0	2.5	36.9
Umsatz in Mio. CHF	280.3	126.6	125.8		532.7
Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko in Mio. CHF	54.3	0.0	0.0		54.3
Steuer auf THC Gehalt in Mio. CHF	33.3	10.6	16.8		60.7
Mehrwertsteuer in Mio. CHF	21.0	9.5	9.4		39.9
Gesamt in Mio. CHF	108.6	20.1	26.2		154.9

Tabelle 3: Umsatz und Besteuerung im legalen Markt, Public Health Szenario, hohe Kosten

Nicht-produktbezogene Steuern

Betrachtet man das Public Health Szenario, werden bei niedrigen Kosten 23 Mio. CHF weitere Steuern generiert und bei hohen Kosten 44 Mio. CHF. Auch hier skalieren die weiteren Steuern mit den Nettopreisen. Die produkt-spezifischen Steuern und Abgaben verhalten sich jedoch genau umgekehrt und sind bei niedrigen Kosten am höchsten, um die gewünschten Lenkungseffekte zu erzielen.

In der Summe produktbezogener und nicht-produktbezogener Steuern ergibt sich unter den gegebenen Annahmen somit ein Gesamtsteuerertrag in der Bandbreite von rund 344 Mio. CHF (niedrige Kosten) bis 199 Mio. CHF.

In diesen Steuern sind auch 4 Mio. CHF Steuern enthalten, die durch die Aktivitäten des verbleibenden Schwarzmarkts generiert werden. Diese entstehen, da trotz der illegalen Aktivitäten Güter für diese Aktivitäten aus der legalen Wirtschaft bezogen werden und das Einkommen für normalen Konsum verwendet wird. Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass dies keine «neuen» Steuererträge sind. Bereits im Status quo generieren Schwarzmarkt-tätigkeiten auch legale Steuererträge in der Höhe von rund 13 Mio. CHF (vgl. Hoff 2022).

3.3 Tabaksteuer Szenario

3.3.1 Einführung

Im Gegensatz zum Public Health Szenario wird in diesem Szenario eine Besteuerung angenommen, die weitestgehend der Tabakbesteuerung entspricht. Eine derartige preisbasierte Besteuerung hat verschiedene Vor- und Nachteile, die in Kapitel 2.2.3 detailliert erläutert werden. Ein Grund, warum diese Form der Besteuerung in vielen Ländern angewandt wird, ist die verhältnismässig einfache Umsetzung. Hoff (2022) analysierte verschiedene Datenquellen, um die in der Schweiz konsumierten Cannabismengen abzuschätzen. Die Daten stammen aus Umfragen zum Konsum und wurden trianguliert mit weiteren Daten aus der polizeilichen Kriminalstatistik zu beschlagnahmtem Cannabis und aus Abwasseranalysen (vgl. auch Zobel & Udrisard (2020).

Für das vorliegende Modell werden als Ausgangslage die Mengenangaben aus Hoff (2022) verwendet.

3.3.2 Modellannahmen und Methode

Die Gesamtnachfrage in einem legalisierten Markt wird zunächst auf die Produktkategorien Rauchen (Harz und Blüten), Verdampfen und andere Produkte anhand vorhandener Konsumdaten für die Schweiz (Granville et al., 2022) und andere Märkte (Hammond et al., 2022) aufgeteilt. Die Annahme hinter dieser Verteilung basiert auf einer mittelfristigen Perspektive (10-15 Jahre nach Regulierung) und einem etablierten und eingespielten legalen Markt.

Anschliessend wird die geschätzte Nachfrage auf den legalen und illegalen Markt aufgeteilt. Der illegale Markt besteht wie in Kapitel 2.6 beschrieben zumindest teilweise weiterhin. Die effektive Verteilung zwischen einem legalen und illegalen Markt hängt letztlich von einer Vielzahl von verschiedenen Faktoren ab. Dazu gehören unter anderem das Steuersystem und die daraus resultierende Preisdifferenz zwischen legalem und illegalem Markt, die Verdrängungs- und Abschreckungseffektivität der Massnahmen gegen den illegalen Markt, die Zahlungswilligkeit der Konsumenten für ein legales Produkt, Substitutionseffekte zwischen unterschiedlichen Cannabisprodukten, die Adaptionfähigkeit, -willigkeit und Persistenz der Schwarzmarktakeure, die effektive Regulierung und Convenience des legalen Marktes und viele andere. Da für viele dieser Einflussgrössen keine oder nur sehr eingeschränkte Daten zur Verfügung stehen, wird vereinfacht auf Erfahrungswerte aus anderen Jurisdiktionen zurückgegriffen. Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass die Ausgangslage und Regulierungsansätze sich in diesen Jurisdiktionen teilweise substanziell von der Schweiz unterscheiden, sie jedoch gemeinsam haben, dass sich ein über lange Zeit etablierter Schwarzmarkt zwar stark zurückdrängen, aber kurzfristig nicht komplett verdrängen lässt.

Der Anteil von legal bezogenem Cannabis wird in einem etablierten legalen Markt auf 75% und der Anteil der im Schwarzmarkt bezogene Menge auf 25% geschätzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es im Schwarzmarkt

derzeit bestimmte Produktkategorien so gut wie nicht zu kaufen gibt, wobei unklar ist, ob sich Schwarzmarktakteure in Zukunft an eine veränderte Konsumentennachfrage anpassen werden. Es handelt es sich bei dieser Verteilung um Annahmen, die je nach zukünftiger Entwicklung auch nach oben oder unten abweichen könnten, mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Steuererträge. Die über den Schwarzmarkt bezogenen Mengen können weiterhin nicht besteuert werden und werden mit den gleichen Produktions-, Import- und Distributionskosten verrechnet wie in Hoff (2022), um Inputs für die Berechnung der ökonomischen Wirkungen via Input-Output-Modell vorzubereiten. Sollte der Anteil des legalen Marktes mittelfristig grösser sein als angenommen, würden sich die Steuererträge in den Szenarien entsprechend erhöhen, sollte der Anteil tiefer liegen, wären sie entsprechend tiefer. Der angenommene Schwarzmarktpreis auf Basis der Arbeiten von Hoff (2022) für Blüten beträgt 10 CHF und der für Harz 13 CHF pro Gramm.

Steuerfaktoren

Für die Besteuerung stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung. Es wird eine mengenmässige Basissteuer (z.B. je Kg, je Stk., wie bei Tabakfabrikaten) festgelegt. Bei Cannabisprodukten wird im Modell aufgrund der nicht homogenen Konsum-/Produktseinheit stattdessen Gramm, bei Verdampfprodukten Milliliter und für andere Anwendungsformen wird ein Beispielprodukt angenommen (vgl. Kapitel 3.2.3.). Anschliessend wird ein Ad-Valorem Anteil (in %) aufgeschlagen, der einem Anteil am Bruttopreis entsprechen muss.

Aufgrund des prozentualen Zusammenhangs beeinflussen die Produktions- und Vertriebskosten die absolute Steuerhöhe und den Endpreis direkt. Eine Differenzierung nach Produktkategorie ist hierbei grundsätzlich indirekt durch unterschiedliche Basissteuern und Ad-Valorem Sätze pro Produktkategorie möglich, wird aber hier zur Vereinfachung nicht vorgenommen.

Für Rauchwaren wird eine Basisbesteuerung von 0.038 CHF (+ Abgabe SOTA und Abgabe Tabakpräventionsfond) pro Gramm Produkt festgelegt (entspricht dem spezifischen Steuersatz für Feinschnitttabak) und für Verdampfprodukte eine von 0.2 CHF pro ml³⁰ (entspricht der Besteuerung von nikotinhaltigen Erzeugnissen zur Verwendung in E-Zigaretten³¹). Zusätzlich wird ein Ad-Valorem Anteil so gesetzt, dass dieser 25% des Bruttopreises (inklusive Mehrwertsteuern) bei Rauchwaren entspricht und 6% für «Andere» (entspricht Kau- und Schnupftabak). Verdampfprodukte werden nicht durch ein Ad-Valorem besteuert. Alle Werte orientieren sich hierbei an der Tabaksteuer. Der Detailhandel Verkaufspreis ergibt sich somit hauptsächlich durch die Bereitstellungskosten der Händler für die Produkte. (vgl. dazu auch Kapitel 2.2).

Die Produktions- und Vertriebskosten werden in zwei Szenarien unterschieden. Das Szenario «niedrige Kosten» basiert auf Hoff (2022) mit einer

³⁰ Diese Annahme basiert auf der Tabakbesteuerung in der Schweiz.

³¹ Die zusätzliche Steuer von 2 CHF auf *Einweg* E-Zigaretten wurde hier bewusst nicht berücksichtigt, da die Autoren davon ausgehen, dass diese aufgrund der Zusatzbesteuerung oder eines ggf. in Zukunft erwirkten Verbotes mittelfristig weitestgehend vom Markt verschwinden.

leichten Erhöhung der Produktionskosten sowie höheren Marge des Handels, basierend auf Erfahrungen der Pilotversuche mit Cannabis nach Artikel 8a BetmG. Es unterliegt der Annahme einer relativ effizienten Produktionskette, die sich an vergleichbaren Märkten in anderen Ländern orientiert, angepasst auf das Schweizer Preisniveau. Das Szenario «hohe Kosten» basiert auf Branchenschätzungen, Daten aus den Pilotversuchen und Einschätzungen der IG Hanf, die Cannabisproduzenten und -händler vertritt und an Pilotversuchen beteiligt ist. Diese Schätzung basiert auf der Annahme eines KMU-orientierten Produzenten- und Händlernetzwerks mit eher geringfügigen Skaleneffekten.

Zum aktuellen Zeitpunkt lässt sich nur bedingt abschätzen, wie sich die effektive Kostenstruktur der Marktakteure ausgestalten wird. Dies hängt von vielen Faktoren ab, wie den Produktionstechniken, Qualitätsstandards, Import- und Exportbestimmungen, Marktdynamiken, Skalenerträgen und auch der Regulierung bzgl. "for-benefit" Verkaufsstellen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die tatsächlichen Kosten zwischen den beiden Szenarien bewegen werden.

Tabaksteuer: Szenario niedrige Kosten Preiszusammensetzung			
	Rauchprodukte	Verdampf- produkte	Andere
Produktion und Vertrieb in CHF	4.00	9.00	4.00
Basissteuer in CHF	0.04	0.20	0.00
Ad Valorem in CHF	1.50	0.00	0.28
Mehrwertsteuer in CHF	0.45	0.75	0.35
Preis Gesamt in CHF	5.99	9.95	4.62

Tabaksteuer: Szenario hohe Kosten Preiszusammensetzung			
	Rauchprodukte	Verdampf- produkte	Andere
Produktion und Vertrieb in CHF	9 - 11	17.00	10.00
Basissteuer	0.04	0.20	0.00
Ad Valorem in CHF	3.35 - 4.09	0.00	0.69
Mehrwertsteuer in CHF	1.00 - 1.23	1.39	0.87
Preis Gesamt in CHF	13.39 - 16.36	18.59	11.56

Tabelle 4: Kostenkomponenten pro Gramm Szenario Tabaksteuer³²

Anhand der Preise und der Preiselastizität der Nachfrage wird anschliessend die Veränderung der Gesamtkonsummenge bestimmt. Im letzten Schritt wird aus dieser Nachfrage der Input für die Berechnung der ökonomischen Wirkungen und der nicht-produktbezogenen Steuern via Input-Output-Modell vorbereitet.

32 Im Szenario hohe Kosten werden unterschiedliche Kosten für Blüten und Haschisch angenommen.

Umgang mit Importen und Exporten

Unabhängig von der Produktion innerhalb der Schweiz ist – bei einer derzeit geplanten Importlegalisierung für End- und Zwischenprodukte – davon auszugehen, dass importierte Produkte substanziell günstiger sein werden als in der Schweiz produzierte. Dies gilt insbesondere für Vorläuferstoffe für die Weiterverarbeitung (z.B. für Konzentrate/Liquids). Selbst bei Anlegung hoher Qualitätsstandards und der Einhaltung entsprechender Zertifizierungen besteht bei einem legal regulierten Aussenhandel die Chance, dass Teile der in der Schweiz gehandelten Cannabisprodukte aus dem Ausland importiert werden. Da angenommen wird, dass eine for-benefit Regulation lediglich für die Verkaufsstellen angestrebt wird, hingegen bei Produktion und Verarbeitung ein kompetitiver Markt, entsteht damit das Risiko, dass Importeure, Produzenten und Zwischenhändler eine Art Oligopolrente einstreichen, falls ihnen durch die Regulierung «exklusiv» die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, Preisdifferenzen von Produktions- und Verarbeitungskosten zwischen In- und Ausland als Preisaufschläge an den Handel weiterzugeben. Derartigen Effekten kann entgegengewirkt werden, wenn Marktzugangshürden für inländische Hersteller/Produzenten reduziert werden. Dies könnte zur Ausbildung von Handelsgesellschaften ohne grössere Eigenproduktion führen, was wiederum die Monopolrenten und Endkundenpreise reduzieren würde.

Können Verkaufsstellen Produkte auch direkt importieren, entstünde dieses Problem nicht.

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass bei einer handelsbezogenen Abschottung des Schweizer Markts (z.B. durch ein denkbares Im- und Exportverbot von End- und Zwischenprodukten und Ausgangsstoffen, wie dies in anderen Ländern, die Cannabis legalisiert haben, der Fall ist) vermutlich Konsequenzen für die Produktvielfalt und Innovationsfähigkeit des begrenzten Schweizer Marktes zu erwarten sind, was den Regulationszielen abträglich sein könnte. Ein isolierter Schweizer Binnenmarkt würde sich sicherlich anders entwickeln, als ein Markt, der Im- und Export in irgendeiner Form zulässt.

3.3.3 Ergebnisse

Die sich aus den oben getroffenen Annahmen ergebenden Steuern pro Gramm lassen sich für alle Szenarien aus Tabelle 4 ablesen. Im Szenario mit niedrigen Kosten ergibt sich eine Ad-Valorem Besteuerung von 1.50 CHF für Rauchprodukte und eine Basissteuer von 0.04 CHF. Verdampfprodukte werden hingegen, seit der letzten Änderung des TStG, mit 0.2 CHF Basissteuer besteuert. Hieraus ergibt sich für Rauchprodukte ein Marktpreis von 5.99 CHF und für Verdampfprodukte von 9.95 CHF pro mg/ml.

Im Szenario mit hohen Kosten steigen die erhobenen Steuern substanziell. Dies gilt sowohl für die Ad-Valorem als auch für die Mehrwertsteuer. Die Ad-Valorem liegt zwischen 3.35 CHF und 4.09 CHF. Die Mehrwertsteuer liegt zwischen 1.00 CHF und 1.23 CHF.

Da die Ad-Valorem (wo sie zum Tragen kommt) und Mehrwertsteuer immer nur ein prozentualer Aufschlag auf die Kosten und die Basisbesteuerung ist, ist eine Lenkungswirkung mit diesem Instrument schwer zu erreichen, wenn

der Basistarif nicht wesentlich und allenfalls sogar produktkategorie-spezifisch erhöht würde. Des Weiteren können sehr hohe oder sehr tiefe Preise auftreten, wenn sich die Produktionskosten entsprechend in die eine oder die andere Richtung entwickeln. Eine ausführlichere Diskussion der Vor- und Nachteile dieser Art der Besteuerung findet sich in Kapitel 2.2.

Neben der Steuerhöhe ist die Konsummenge entscheidend für die effektiven Steuereinnahmen. Die aus den Steuerannahmen resultierenden Konsummengen im legalen Markt sind in Tabelle 5 und Tabelle 6 abgebildet. Betrachtet man exemplarisch das Szenario mit niedrigen Kosten, zeigt sich, dass 24.8 t des Konsums auf Rauchprodukte entfallen. Im Vergleich zum Referenzszenario (vgl. Tabelle 1, S. 29) mit 21.5 t ist das eine Zunahme von 15%. Verdampfprodukte werden 8.4 t konsumiert, was einer Zunahme von 0.6 t bzw. 8% zum Referenzszenario mit 7.8 t entspricht. Der Konsum anderer Produkte steigt von 11 t auf 13 t, was einer Zunahme um 18% entspricht. Diese Veränderungen sind jeweils durch geringere Preise bedingt.

Der Umsatz für Rauchprodukte liegt bei 148.3 Mio. CHF, für Verdampfprodukte bei 83.8 Mio. CHF und für andere Produkte bei 60.3 Mio. CHF. Abgegrenzt sind hierbei die im Schwarzmarkt konsumierten Mengen bzw. Umsätze, da diese für die direkte Besteuerung keine Rolle spielen und nur über volkswirtschaftliche Effekte Steuereffekte auslösen.

Im Vergleich zu diesen Ergebnissen liegen die Mengen im Szenario mit hohen Kosten bei 19.1 t für Rauchprodukte, 6.6 t für Verdampfprodukte und 10.4 t für andere Produkte. Vergleicht man dies wiederum mit dem Referenzszenario, nimmt der Konsum aufgrund der höheren Preise in allen Produktkategorien ab: Rauchprodukte -11%, Verdampfprodukte -15% und andere Produkte -5%.

Bei somit geringeren Konsummengen sind die Umsätze trotzdem deutlich höher als im Referenzszenario: 269.5 Mio. CHF für Rauchprodukte, 122.9 Mio. CHF für Verdampfprodukte und 119.9 Mio. CHF für andere Produkte. Es zeigt sich, dass tiefe Kosten in Kombination mit einer geringen Besteuerung zu einem ungewollt stärkeren Konsum führen. Höhere Kosten mit der einhergehenden höheren Besteuerung hingegen wirken sich konsumhemmend aus. Unabhängig vom Szenario liegen jedoch die Kosten und somit der Preis von Rauchprodukten unter den Kosten und Preisen für Verdampfprodukte, so dass diese zumindest preislich attraktiver für die Konsumenten sind.

Analog zu den Umsätzen verhalten sich mehrheitlich die Steuern. Geringere Kosten führen zu geringeren Steuern, da Rauchprodukte und Andere Produkte prozentual besteuert werden, was wiederum zu tieferen Preisen führt. Für das Szenario mit niedrigen Kosten ergeben sich somit 2.7 Mio. CHF Basissteuer, 40.7 Mio. CHF Ad-Valorem und 21.9 Mio. CHF MwSt. Im Szenario mit hohen Kosten sinkt die Basissteuer auf 2.1 Mio. CHF, da weniger konsumiert wird. Andere Steuern, die mit dem Umsatz skalieren, steigen. Die Ad-Valorem beträgt 74.6 Mio. CHF und die Mehrwertsteuererträge steigen auf 38.4 Mio. CHF.

Tabaksteuer: Szenario niedrige Kosten Umsatz und Steuern bei Cannabisprodukten					
	Rauchprodukte	Verdampf- produkte	Andere	Homegrow	Gesamt
Produzierte Menge legal in Tonnen	24.8	8.4	13.0	2.5	48.7
Umsatz in Mio. CHF	148.3	83.8	60.3		292.4
Basissteuer in Mio. CHF	1.0	1.7	0.0		2.7
Ad Valorem in Mio. CHF	37.1	0.0	3.6		40.7
Mehrwertsteuer in Mio. CHF	11.1	6.3	4.5		21.9
Gesamt in Mio. CHF	49.2	8.0	8.1		65.3

Tabelle 5: Umsatz und Besteuerung im legalen Markt, Ad-Valorem Besteuerung, niedrige Kosten

Tabaksteuer: Szenario hohe Kosten Umsatz und Steuern bei Cannabisprodukten					
	Rauchprodukte	Verdampf- produkte	Andere	Homegrow	Gesamt
Produzierte Menge legal in Tonnen	19.1	6.6	10.4	2.5	38.6
Umsatz in Mio. CHF	269.5	122.9	119.9		512.3
Basissteuer in Mio. CHF	0.8	1.3	0.0		2.1
Ad Valorem in Mio. CHF	67.4	0.0	7.2		74.6
Mehrwertsteuer in Mio. CHF	20.2	9.2	9.0		38.4
Gesamt in Mio. CHF	88.4	10.5	16.2		115.1

Tabelle 6: Umsatz und Besteuerung im legalen Markt, Ad-Valorem Besteuerung, hohe Kosten

Nicht-produktbezogene Steuern

Über alle Wertschöpfungsstufen kommen im Tabaksteuerszenario bei niedrigen Kosten weitere 28 Mio. CHF Steuern hinzu (Einkommens- und Nettogütersteuern) und im Szenario mit hohen Kosten weitere 46 Mio. CHF. Diese entstehen durch indirekte Effekte über Vorleistungs- und Einkommenseffekte in der Volkswirtschaft. Analog zu den bereits in Kapitel 2 und 3 aufgezeigten produktspezifischen Steuern und Abgaben (inklusive der Mehrwertsteuern direkt auf das Produkt) skalieren die weiteren Steuern entlang der Wertschöpfungskette mit den Nettopreisen.

In der Summe produktbezogener und nicht-produktbezogener Steuern ergibt sich unter den gegebenen Annahmen somit ein Gesamtsteuerertrag in der Bandbreite von rund 93 Mio. CHF (niedrige Kosten) bis 161 Mio. CHF (hohe Kosten).

In diesen Steuern sind auch 4 Mio. CHF Steuern enthalten, die durch die Aktivitäten des verbleibenden Schwarzmarkts generiert werden. Diese entstehen, da trotz der illegalen Aktivitäten Güter für diese Aktivitäten aus der legalen Wirtschaft bezogen werden und das Einkommen für normalen Konsum verwendet wird. Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass dies keine «neuen» Steuererträge sind. Bereits im Status quo generieren Schwarzmarktaktivitäten auch legale Steuererträge in der Höhe von rund 13 Mio. CHF (vgl. Hoff 2022).

3.4 Sensitivität der Preiselastizität

Die Preiselastizität der Nachfrage beschreibt die Veränderung des Konsums in Abhängigkeit von einer Veränderung des Preises. Sie ist dabei jedoch nur einer von vielen Faktoren. Es gibt weitere preisliche Faktoren wie die Kreuzpreiselastizität zu anderen Gütern (z.B. anderen Cannabisprodukten oder auch Alkohol). In einem Nachfragesystem gibt die Kreuzpreiselastizität an, wie sich der Konsum aller konsumierten Güter bei einer Preisänderung eines oder mehrerer Güter oder einer Einkommensänderung verändert. Leider gibt es bisher kaum quantitativ belastbare Forschungsprojekte, die die Kreuzpreiselastizitäten von Cannabis Produkten schätzen konnten.

Eine Preisänderung bei Cannabis kann somit beispielsweise auch durch eine Verminderung des Konsums anderer Güter kompensiert werden. Neben den preislichen Faktoren können auch andere Faktoren wie Legalität, Verfügbarkeit etc. zu Konsumänderungen führen. Schliesslich gibt es im Cannabismarkt eine Vielzahl an Substituten. So kann z.B. eine Preiserhöhung von Blüten zum Rauchen durch die Substitution mit Verdampfprodukten kompensiert werden (was gesundheitspolitisch erwünscht wäre).

Trotz all dieser Einschränkungen lohnt es sich, die Auswirkungen verschiedener Preiselastizitäten zu betrachten, um zu verstehen, welche Auswirkungen unterschiedlich reaktive Märkte im Hinblick auf das Steuersystem haben. Beispielsweise führt eine Preissteigerung von 10% bei einer Elastizität von -0.35^{33} zu einem Nachfragerückgang von 3.5% und den damit verbundenen Umsatz- und Steuerrückgängen. Trotz dieser eher geringen Elastizität können grosse Preissteigerungen bedeutende Effekte im Markt auslösen. Eine Preissteigerung von 10 CHF auf z.B. 15 CHF entspricht einer 50% Preissteigerung und würde zu einem Rückgang der Nachfrage um 17.5% führen.

In der Forschungsliteratur entspricht ein Wert von -1.9 dem oberen Ende der beschriebenen Elastizitäten. Bei solch einem hohen Wert würde jede Preissteigerung um x Prozent einen fast doppelt so hohen Rückgang der Nachfrage zur Folge haben. Betrachtet man wieder das Beispiel einer 10% Preissteigerung, hätte dies einen Nachfragerückgang von 19% zur Folge und eine Preissteigerung von 50% einen Nachfragerückgang von 95%. Eine solch hohe Elastizität ist im Schweizer Markt jedoch nicht zu erwarten.

In Anlehnung an die Ergebnisse der beiden Steuerszenarien wird hier eine Sensitivitätsanalyse für das wahrscheinlichste Szenario (Public Health, niedrige Kosten durchgeführt). Zu diesem Zweck wird exemplarisch eine doppelt so hohe Preiselastizität angenommen wie bei der Analyse in Kapitel 3 (-0.7 anstatt -0.35). Dieser Wert liegt innerhalb der Bandbreite, die in der Forschungsliteratur zum Thema Preiselastizität von Cannabis geschätzt wird. Die Reaktion fällt wesentlich elastischer aus als im Vergleichsszenario, liegt jedoch noch immer im unelastischen Bereich, da die Preisänderung eine unterproportionale Mengenänderung bedingt. Andere nicht-Preis Effekte werden bei dieser Betrachtung nicht berücksichtigt.

33 Für die Herleitung der verwendeten Preiselastizität siehe Hoff (2022).

Bei der Berechnung des Szenarios mit einer Elastizität von -0.35 ändert sich der Konsum der verschiedenen Produkte unterschiedlich stark. Es werden 14% (3.0 t) weniger Rauchprodukte konsumiert als im Referenzszenario, während der Konsumrückgang bei Verdampfprodukten 11% (0.9 t) beträgt³⁴. Andere Anwendungsformen weisen den geringsten Rückgang (4%) auf. Gewichtet über alle Anwendungsformen ergibt dies einen Rückgang von 10%. Betrachtet man die gleiche Berechnung mit der höheren Elastizität von -0.70 reagiert der Konsum deutlich stärker. Rauchprodukte verzeichnen einen Konsumrückgang von 28%, was einem Rückgang von 6.1 t entspricht, welcher doppelt so hoch ist wie bei der tieferen Elastizität von -0.35. Hier ist der lineare Zusammenhang ersichtlich. Eine Verdoppelung der Elastizität führt zu einer doppelt so starken Reaktion des Konsums auf Preisänderungen. Gesamthaft bedeutet dies, dass bei einer angenommenen Elastizität von -0.70 der Rückgang 20 % beträgt, statt 10 % bei einer Elastizität von -0.35.

Mengenveränderung unter verschiedenen Elastizitäten					
	Referenz-szenario	Public Health - niedrige Kosten			
		Elastizität = -0.35		Elastizität = -0.70	
	in Tonnen	in Tonnen	Veränderung in %	in Tonnen	Veränderung in %
Rauchprodukte	21.5	18.5	-14%	15.4	-28%
Verdampfprodukte	7.8	6.9	-11%	6.1	-22%
Andere Produkte	11.0	10.5	-4%	10.1	-8%
Homegrower*	2.5	2.5	0%	2.5	0%
Gesamt legal	42.8	38.4	-10%	34.1	-20%

* ohne Sicherstellungen

Tabelle 7 Mengenveränderungen unter verschiedenen Elastizitäten

Die Ergebnisse zeigen, dass bei einer mittelstark ausgeprägten, aber immer noch unelastischen Preiselastizität eine wesentlich deutlichere Reaktion der Konsumnachfrage auf Preisänderungen zu erwarten ist. Bei der Interpretation dieser Werte ist zu berücksichtigen, dass dies nicht bedeutet, dass effektiv X% weniger Personen Cannabis konsumieren oder das Y% weniger konsumiert werden. Grundsätzlich teilt sich die Reaktion in drei verschiedene Elemente: ein Teil der Konsumenten wird als Reaktion auf Preisänderungen mehr oder weniger konsumieren bzw. mit dem Konsum anfangen, oder diesen aufgeben. Dieser Effekt wird durch die Gesamtpreiselastizität abgedeckt.

Ein weiterer Teil der Konsumierenden wird, bei ausreichend grossen Preisunterschieden, von einem (möglicherweise zu teurem, legalem Markt) in den Schwarzmarkt wechseln. Um diesen Effekt präzise abzuschätzen, wären jedoch wesentlich mehr Informationen notwendig, als derzeit verfügbar sind.

34 Die Berechnung erfolgt über verschiedene Potenzen und der hier gezeigte Rückgang ist die Summe über alle Potenzen innerhalb einer Anwendungsform. Je nach Potenz und damit unterschiedlichen Preisdifferenzen zum Referenzszenario sinkt der Konsum je nach Potenzklasse unterschiedlich stark.

Dazu gehören z.B. Konsumpräferenzen, die Wert- und Normvorstellung der Konsumenten (z.B. der beigemessene Wert für legales Verhalten, die Erreichbarkeit und Convenience des legalen Marktes, die Anpassungsfähigkeit des Schwarzmarkts etc.) aber auch Einschätzungen darüber, inwieweit die Produkte zwischen legalem und illegalem Markt als vergleichbar wahrgenommen werden (z.B. in Bezug auf Qualität, Transparenz, Vertrauen, Wirkung etc.): der sogenannte Substitutionsgrad.

Ein letzter Teil der Konsumenten wird bei Preisveränderungen auf den Konsum anderer Substanzen ausweichen. Dies können andere Cannabisprodukte sein, aber auch andere Drogen. Auch bei dieser Entscheidung sind letztlich Substitutionsgrade zwischen Substanzen relevant, die mit Kreuzpreiselastizitäten gemessen werden können. Da die Forschungsliteratur zu diesem Thema jedoch noch in den Anfängen steckt, sind keine ausreichenden Daten verfügbar, um derartige Aussagen machen zu können. Eine Präzisierung dieser Schätzungen (auch bzgl. unterschiedlicher Preiselastizitäten unterschiedlicher Konsumentengruppen), sobald weitere Erkenntnisse dazu vorliegen, wäre im Rahmen der Regulierungsevaluation angezeigt.

3.5 Sensitivität hinsichtlich der Schwarzmarktanpassung

Die Besteuerungssätze im Public Health-Szenario wurden endogen hergeleitet, unter Berücksichtigung der intendierten Lenkungsziele in Bezug auf Konsumsteuerung (Mengen und Produktarten), unterschiedliche Produktionskosten, aber auch unter Berücksichtigung zu erwartender Produktdiversifikation und einem angenommenen Anpassungsverhalten des Schwarzmarkts. In Anbetracht weiterer Unsicherheitsfaktoren, wie zu erwartende nicht-preisliche Effekte (vgl. dazu Hoff (2022)), wurde zudem berücksichtigt, dass die Lenkungsabgabe sich initial eher nicht an den *Grenzwerten* politisch akzeptierter Konsummengen und -arten ausrichten, sondern angemessene Puffer berücksichtigen sollte, um nicht zu riskieren, die Grenzwerte zu überschreiten.

Dennoch ist es in Anbetracht der politischen Diskussion wichtig darzustellen, wie sich die Überlegungen zur Abgabenhöhe und zu deren Lenkungswirkung ändern würden, wenn sich angenommene Parameter ändern. Der Effekt der Lenkungsabgabe hängt wesentlich davon ab, wie stark sich die Nachfrage vom illegalen in den legalen Markt verschiebt und wie sich das Preisniveau des illegalen Marktes entwickelt. Um darzustellen, wie sich die Effekte der Lenkungsabgabe in Abhängigkeit von diesen Variablen entwickeln, werden in diesem Kapitel verschiedene Szenarien simuliert.

Ausgangslage

In den bisherigen Berechnungen wurde angenommen, dass jeweils 25% der Gesamtnachfrage weiterhin im Schwarzmarkt verbleibt. Des Weiteren ändern sich die Preise auf dem Schwarzmarkt nicht, sie bleiben konstant bei 10 CHF für Blüten und 13 CHF für Harz.

In den folgenden Szenarien wird aufgezeigt, welche Auswirkungen zu erwarten sind, wenn der legale Markt von den Konsumenten nicht angenommen wird und mehr Konsumenten im Schwarzmarkt verbleiben. Ausserdem wird

aufgezeigt, welche Auswirkungen Preisanpassungen des Schwarzmarktes haben.

Als Reaktion auf eine mögliche Legalisierung können Schwarzmarktakteure die Preise senken, um Wettbewerbsvorteile zu erlangen, nicht wesentlich reagieren oder die Preise erhöhen, um weitere Zahlungsbereitschaft abzuschöpfen und trotzdem möglicherweise höhere Preise auf dem legalen Markt zu unterbieten. Die Reaktion der Schwarzmarktakteure hängt dabei nicht nur von ökonomischen Faktoren ab, sondern umfasst auch Aspekte wie Verfolgungsintensität bzw. Entdeckungswahrscheinlichkeit, Strafen und auch strukturelle Faktoren (Versorgungsnetzwerke, organisierte Kriminalität, «Grey Markets»).

In den Ländern bzw. Staaten, in denen eine Legalisierung stattgefunden hat, sind die Preise auf dem Schwarzmarkt in der Regel gefallen (vgl. (Meinhofer & Rubli, 2021)). Das Szenario, in welchem der Schwarzmarkt die Preise erhöht, ist daher eher als Gedankenspiel zu verstehen und nicht zu erwarten.

Es werden sowohl mögliche Auswirkungen auf die Konsummenge untersucht, als auch die Auswirkungen auf den Lenkungssteuerertrag.

Szenarien

Folgende Parameter werden in allen Szenarien gleichbehandelt und bleiben identisch zum Public Health-Szenario:

- Produktionskosten für die Szenarien «niedrig» und «hoch»
- Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko pro mg/ml THC, jeweiliger Wert für die Szenarien niedrige und hohe Kosten
- Konsumpräferenzen zwischen Produkten und Potenzen
- Preiselastizität
- Konsum «Homegrower» und Konsum «Homegrower», die in den legalen Markt wechseln
- Preisanpassungen im legalen Markt geschehen über die Anpassung der Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko

Bezüglich der Anteile der Nachfrage, die über den Schwarzmarkt abgedeckt werden, unterscheiden die Szenarien zwischen 25%, 50% und 75%. Dies entspricht ungefähr dem Spektrum, das auch empirisch in Ländern festgestellt worden ist, in denen Legalisierungen stattgefunden haben.

In Kombination mit der Preisreaktion des Schwarzmarkts ergeben sich daraus die folgenden Varianten. Für jede Kombination gilt es zudem weiterhin zwischen hohen und tiefen Produktionskosten zu unterscheiden (vgl. Kapitel 3).

	Schwarzmarkt- preis -20%	Schwarzmarkt- preis konstant	Schwarzmarkt- preis +20%
Marktanteil illegal 25%	Hohe/Niedrige Prod.kosten	Hohe/Niedrige Prod.kosten	Hohe/Niedrige Prod.kosten

Marktanteil illegal 50%	Hohe/Niedrige Prod.kosten	Hohe/Niedrige Prod.kosten	Hohe/Niedrige Prod.kosten
Marktanteil illegal 75%	Hohe/Niedrige Prod.kosten	Hohe/Niedrige Prod.kosten	Hohe/Niedrige Prod.kosten

Tabelle 8: Sensitivitätsanalyse Szenarienübersicht

Weiterhin wird in den Szenarien angenommen, dass sich die Abgabenhöhe im legalen Markt an einem konstanten Markup orientiert, der die zusätzliche Zahlungsbereitschaft für transparente, hochqualitative und legale Produkte abdeckt («premium of legality»). Die legalen Preise bewegen sich damit parallel zur Preisentwicklung im Schwarzmarkt.

	Szenario Preisrückgang -20%	Szenario Preiserhöhung +20%
Schwarz- marktpreise	Die Schwarzmarktpreise sinken um 20% — für Blüten von 10 CHF auf 8 CHF — für Harz von 13 CHF auf 10.4 CHF	Die Schwarzmarktpreise steigen um 20% — für Blüten von 10 CHF auf 12 CHF — für Harz von 13 CHF auf 15.6 CHF
Referenzpreis legaler Markt	Der Preis für Blüten mit mittlerer Potenz soll um 20% von 15 CHF auf 12 CHF sinken.	Der Preis für Blüten mit mittlerer Potenz soll um 20% von 15 CHF auf 18 CHF steigen.
Anpassungen Abgabesätze	Die Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko für Rauchwaren muss hierzu von 3 CHF um 2.77 CHF auf 0.22 CHF sinken (unter Berücksichtigung der MwSt. Anpassung). Bei Verdampfprodukten liegt diese Abgabe je nach Kostenszenario bei 0 CHF bzw. 0.5 CHF. Da sie nicht um den gleichen Wert wie bei Rauchwaren sinken kann, wird sie in beiden Kostenszenarien auf 0 CHF gesenkt. Verdampfprodukte sinken hierdurch etwas im Preis und das Preisverhältnis zu Rauchwaren ändert sich.	Die Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko für Rauchwaren muss hierzu von 3 CHF um 2.78 CHF auf 5.78 CHF steigen (unter Berücksichtigung der MwSt.-Anpassung). Die Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko für Verdampfprodukte steigt um 2.78 CHF. Die Preise anderer Anwendungsformen bleiben konstant, da es keine Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko gibt. Die Preise für die verschiedenen Anwendungsformen ergeben sich aus den bereits dargelegten Mechanismen (vgl. Kapitel 3.2.2).

	Die Preise anderer Anwendungsformen bleiben konstant, da es keine Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko gibt. Die Preise für die verschiedenen Anwendungsformen ergeben sich aus den bereits dargelegten Mechanismen(vgl. Kapitel 3.2.2).	
--	---	--

Ergebnisse

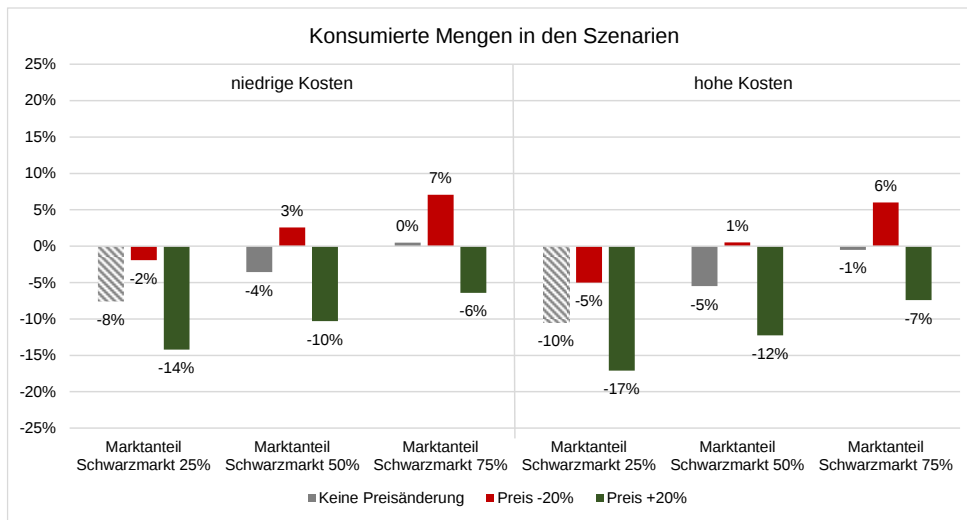


Abbildung 6: Übersicht relative Konsumanpassungen im Szenariovergleich

Abbildung 6 zeigt die relativen Konsumanpassungen, die sich unter den eingangs erwähnten Szenarien ergeben. Der gestrichelte Balken entspricht dabei dem Szenario Public Health (25% Marktanteil Schwarzmarkt, keine Preisanpassung Schwarzmarkt). Aufgrund des Preisdifferenzials zwischen legalem und Schwarzmarkt zeigt sich, dass der preisbezogene Konsumrückgang geringer ausfällt, je grösser der mittelfristige Marktanteil im Schwarzmarkt verbleibt. Die Extremvariante dieses Effektes zeigt sich im Szenario 75% Marktanteil Schwarzmarkt, hohe Kosten und Preiserückgang um 20%. Bei dieser Konstellation ergibt sich sogar ein rein preisbasierter Konsumanstieg von 6%.

Ein weiterer Effekt, der sich in der Abbildung zeigt, sind die Auswirkungen des Preisniveaus. Kurz gesagt: je höher der gewichtete Marktpreis (legal und Schwarzmarkt), desto stärker die preisbezogene Konsumanpassung. Im eher unrealistischen Fall (+20% Preisanstieg im Schwarzmarkt) sind somit auch die grössten preisbasierten Rückgänge zu erwarten, wohingegen bei einem eher zu erwartenden Preiserückgang (-20%) genau das Gegenteil der Fall und je nach Konstellation sogar ein Konsumanstieg zu erwarten ist.

Abbildung 7 zeigt die mit den Szenarien einhergehende Entwicklung der zu erwartenden Steuereinnahmen. Zum einen zeigt sich dort die in Kapitel 3 beschriebene Beziehung zwischen den Produktionskosten und dem Steuerertrag (niedrige Produktionskosten, hoher Steuerertrag und vice versa), zum anderen zeigt sich, dass auch die Verdrängung oder nicht-Verdrängung des Schwarzmarkts erhebliche Auswirkungen hat. So liegt im wahrscheinlicheren «-20%»-Szenario die Bandbreite der Steuererträge zwischen 37 Mio. CHF (75% Marktanteil Schwarzmarkt, hohe Kosten) und 279 Mio. CHF (25% Marktanteil Schwarzmarkt, niedrige Kosten). Je besser es gelingt, den Schwarzmarkt zu verdrängen, desto höher liegen die zu erwartenden Steuererträge, welche an die Bevölkerung rückverteilt werden sollen.

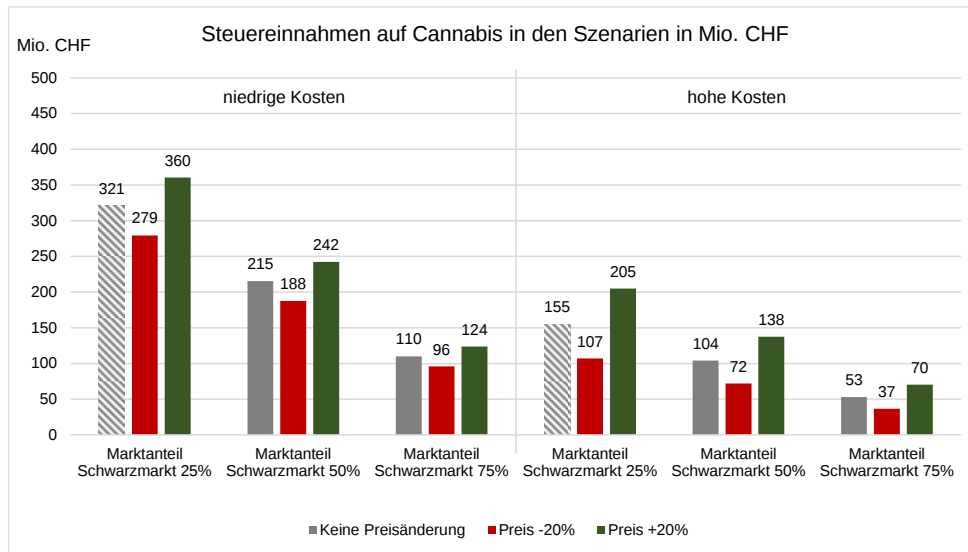


Abbildung 7: Sensitivitätsanalyse: Steuereinnahmen nach Szenario

Wenn sich die Konsumdiversifizierung weniger stark ausprägen sollte als angenommen und das Konsumverhalten auch mittelfristig näher an der derzeitigen Produktverteilung im Markt bleibt, könnten die Steuererträge aufgrund der höheren Abgabensätze für Rauch- und Verdampfprodukte auch höher ausfallen. Falls der Anteil der «Anderen» Produkte z.B. mittelfristig lediglich 5% statt 27% betragen sollte (nicht abgebildet), lägen die produktbezogenen Steuererträge im Public Health-Szenario bei hohen Kosten bei rund 339 Mio. CHF statt 321 Mio. CHF, bei niedrigen Kosten bei 173 Mio. CHF statt 155 Mio. CHF.

Weiterführende Überlegungen

Ein anderer Ansatz sich mit der Variabilität des Modells zu beschäftigen, ist die Frage, bei welchen Lenkungsabgaben mit einem preisbasierten Konsumanstieg von maximal 10% gerechnet werden kann.

Unter der Annahme, dass die Verdrängung des Schwarzmarkts und das dortige Preisniveau den Annahmen im Public Health-Szenario entsprechen, müssen bei diesem Gedankenspiel die Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko und die Steuer auf den THC-Gehalt gesenkt werden, da sonst der Preis im legalen Markt nicht genug sinken kann, um das oben genannte «Ziel» zu erreichen.

Homegrower und der Schwarzmarkt sind hiervon nicht betroffen, ausser dass die relative preisliche Attraktivität eines günstigeren Schwarzmarktes reduziert wäre.

Im Szenario mit hohen Kosten würden die Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko und die Steuer auf den THC-Gehalt jeweils auf 0 gesenkt. Der daraus resultierende Preis von 9.73 CHF für Blüten würde den Produktions- und Handelskosten ohne jegliche Abgaben entsprechen.

Die Preise für andere Produkte entsprechen somit auch den jeweiligen Produktions- und Handelskosten. Selbst bei einer derart *extremen*

Ausgestaltung wäre mit einem Konsumrückgang von rund 2% zu rechnen, da die Produktions- und Handelskosten bereits für ein hohes Preisniveau sorgen, bei dem preisbedingte Konsumanpassungen nur sehr geringfügig eine Rolle spielen.

Im Szenario mit niedrigen Kosten hingegen würde die Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko ebenfalls auf 0 fallen, die Steuer auf den THC-Gehalt jedoch auf etwa 0.008 CHF pro mg THC gesenkt. Bei einem daraus resultierenden Preisgefüge, das auf rund 5.65 CHF für Blüten basiert (und den daraus resultierenden Kosten für andere Produkte) wäre mit einem ausschliesslich preisbasierten Konsumanstieg von 10% zu rechnen. Dies weil die niedrigen Produktions- und Handelskosten genug Spielraum ermöglichen, um den Preis im legalen Markt soweit zu senken, dass ein derartig hoher Konsumanstieg zu erwarten ist.

Diese Überlegung steht und fällt mit der Entwicklung des Marktanteils und des Preisniveaus auf dem Schwarzmarkt. Im schlimmsten Fall, angenommen der Marktanteil des Schwarzmarkts bleibt bei hohen 75% und der dortige Preis fällt um 20%, wäre – bei einer derartig niedrigen Besteuerung – sogar mit einem preisbedingten Konsumanstieg von über 10% zu rechnen.

Letztendlich sind derartige Überlegungen zwar hilfreich, sollten jedoch nicht die alleinige Leitlinie für den Entscheid über die Abgabenhöhe darstellen. Es ist sehr wichtig zu berücksichtigen, dass der Preis nur ein Faktor der Konsumententwicklung ist und andere Aspekte wie z.B. die Attraktivität und Convenience des Angebots, aber auch nicht-produktbezogene Faktoren wie persönliche und bevölkerungsbezogene Facetten ebenfalls eine Rolle spielen. Hinzu kommen noch Aspekte wie Produktinnovationen, veränderte Konsumpräferenzen, soziale Normen, Normalisierungsprozesse (forbidden fruit-Effekt), Entwicklungen im Medizinalcannabismarkt, polizeistrategische Überlegungen in Bezug zur Repression des Schwarzmarkts, Effektivität der Repressionsmassnahmen, Effekte der Präventions- und Informationskampagnen, Resilienz- und Anpassungsfähigkeit des Schwarzmarkts, Dynamiken und Anpassungen in den europäischen Cannabisnetzwerken und damit zusammenhängende Auswirkungen auf die Versorgungsnetzwerke in der Schweiz bis hin zu Substitutionseffekten zwischen unterschiedlichen Drogen- und Produktarten.

4. Fazit

Die Ergebnisse dieser Analyse zeigen, dass die Ausgestaltung des Steuersystems für Cannabis zu Lenkungs Zwecken einen erheblichen Einfluss auf die zukünftige Marktstruktur und das Konsumverhalten hat und ein zentrales Regulierungsinstrument ist.

Die Simulation von zwei Steuerszenarien, einem an gesundheitspolitisch ausgerichteten Zielen und einem an die Tabaksteuer angelehnten Ad-Valorem-Szenario zeigen, dass die Steuererträge – je nach Markt- und Konsumentwicklung – in der Bandbreite von 93 Mio. CHF (Tabaksteuer, niedrige Kosten) und 344 Mio. CHF (Public Health, niedrige Kosten) liegen. Es ist

wichtig zu berücksichtigen, dass die fiskalischen Effekte beim angenommenen Regulierungsansatz nicht im Vordergrund stehen, da die Erträge, abzüglich eines Anteils für die Vollzugskosten, an die Bevölkerung rückverteilt werden sollen. Die Lenkungswirkung der Besteuerung hinsichtlich Umfang und Art des Cannabiskonsums ist ein zentrales, im Erlassentwurf formuliertes Regulierungsziel.

Die Lenkungswirkung dieser Steuerszenarien zeigt, dass bei einer ausschliesslich preisbasierten Betrachtung der Effekte nicht mit einem substantiellen Anstieg des Konsums zu rechnen ist. Im Public Health-Szenario (-7.7% niedrige Kosten, -10.6% hohe Kosten) sorgt die Lenkungswirkung für einen preisbasierten Konsumrückgang. Im Tabaksteuerszenario wird bei hohen Preisen ebenfalls ein Rückgang erwartet (-7.5%). Lediglich im Tiefpreisszenario des Tabaksteuerszenarios zeigt die Modellierung einen Mehrkonsum von +10.7%, was vor allem auf die sehr tiefen Steuersätze in Relation zum Preisniveau des existierenden Schwarzmarkts zurückzuführen ist. Die von den Autoren hergeleiteten Abgabeverarianten im Public Health-Szenario sind somit gut geeignet und erreichen die im Erlassentwurf festgelegten Lenkungsziele. Um die Lenkungswirkung zu erreichen, sind jedoch auch andere Abgabensätze möglich, wie im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse aufgezeigt. Letztlich bleibt die Festlegung der Abgabensätze ein sachpolitischer Entscheid, der unter Berücksichtigung und Abwägung aller politischen Ziele durch die zuständigen Stellen erfolgen muss.

Es ist wichtig zu beachten, dass es auch viele nicht-preisliche Effekte gibt, die mit einer Regulierungsänderung einhergehen und deren Auswirkungen sich in der Schweiz zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht abschätzen lassen. Eine ausschliesslich preisbasierte Betrachtung wie in dieser Studie vorgenommen bildet damit nur *eine* Facette der zu erwartenden Regulierungsauswirkungen. Ein weiterer gewichtiger Faktor ist die Geschwindigkeit und die Effektivität der Schwarzmarktverdrängung. Anders als beispielsweise bei der Alkohol- und Tabakregulierung, wo es seit langer Zeit keinen nennenswerten Schwarzmarkt in der Schweiz gibt, startet die Regulierungsanpassung von Cannabis mit einem Markt, der derzeit zu 100% aus illegalen Quellen versorgt wird.

Wie effektiv sich dieser verdrängen lässt, hängt zum einen von den Akteuren im Schwarzmarkt ab, zum anderen aber auch von Regulierungsentscheiden bzgl. Repression und Verfolgungsintensität auf der Angebotsseite sowie Marktstruktur, Angebotsumfang, -qualität, -preis und -zugang ab. Je attraktiver das regulierte legale Angebot mit all seinen Facetten im Vergleich zum Schwarzmarkt von den Konsumierenden wahrgenommen wird, desto schneller und effektiver lassen sich Schwarzmarktstrukturen verdrängen. Wie unterschiedlich dieser Prozess ablaufen kann, je nachdem, wie das legale Angebot ausgestaltet ist, zeigen die verschiedenen Beispiele in den USA und Kanada. Das Preisdifferenzial ist dabei ein Faktor, Produktqualität, -vielfalt und vor allem auch die Zugänglichkeit und Erreichbarkeit der Verkaufsstellen ein anderer. Auch wenn dies scheinbar paradox klingt, um eine möglichst rasche Verdrängung (und die damit verbundene Regulierungsreichweite) zu erreichen, empfiehlt es sich daher – unter Wahrung der Regulierungsziele – eine möglichst hohe Orientierung an Konsumpräferenzen

und Einkaufsverhalten anzustreben, was auch einen konzessionierten Online-/Versandhandel umfassen sollte. Mit dieser Strategie lässt sich möglichst schnell eine strukturelle Veränderung des Marktgefüges von illegal zu legal erreichen und in der Folge auch die gesundheitspolitischen Ziele.

Vor dem Hintergrund der genannten vielfältigen Einflussfaktoren vermag die vorliegende Arbeit jedoch nicht abschliessend zu beantworten, ob der Gesamtkonsum bzw. der problematische Konsum in der Schweiz mittelfristig steigt oder sinkt. Dies sollte Gegenstand einer engen Begleitforschung der Regulierungsänderung sein.

Eine Analyse wie die vorliegende kann mit den heute verfügbaren Daten nur auf Annahmen aufbauen und Handlungsoptionen aufzeigen. Die Arbeit zeigt, welche Stellschrauben dem Regulator zur Verfügung stehen, um die politischen Abwägungen und Entscheide, die ein derartig komplexes System mit sich bringen, zu treffen. Es gibt für den Entscheid, wie Cannabis in Zukunft besteuert werden soll, keine per-se «richtige» Entscheidung. Das Austarieren, Priorisieren und zeitliche aufeinander Abstimmen der verschiedenen, teilweise – in Bezug auf die Besteuerung – auch konträren Regulierungsziele wird eine zentrale Herausforderung der Regulierungsdebatte sein.

Insgesamt zeigt die Analyse auch, dass viele Detailfragen, die man gerne zum aktuellen Zeitpunkt beantworten würde, aufgrund der derzeitigen Datenlage in der Schweiz, aber auch international kaum abzuschätzen sind. Entscheidungen unter Unsicherheit lassen sich am besten treffen, wenn die Möglichkeit besteht, je nach zukünftiger Entwicklung entsprechende Kurskorrekturen vorzunehmen. Vor diesem Hintergrund zeigt die Arbeit auf, wie ein flexibles Steuersystem aussehen könnte, das dem Regulator auch in Zukunft die Möglichkeit gibt, das Instrument einer Lenkungssteuer an die Markt- und Konsumrealitäten der Schweiz anzupassen.

A1 Anhang

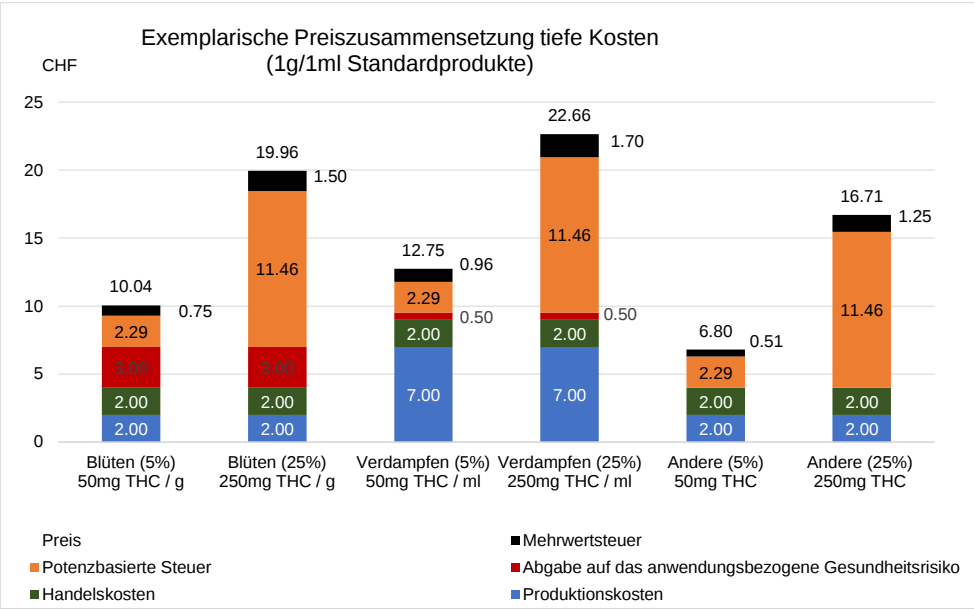


Abbildung 8 Exemplarische Preiszusammensetzung Standardprodukte (tiefe Kosten)

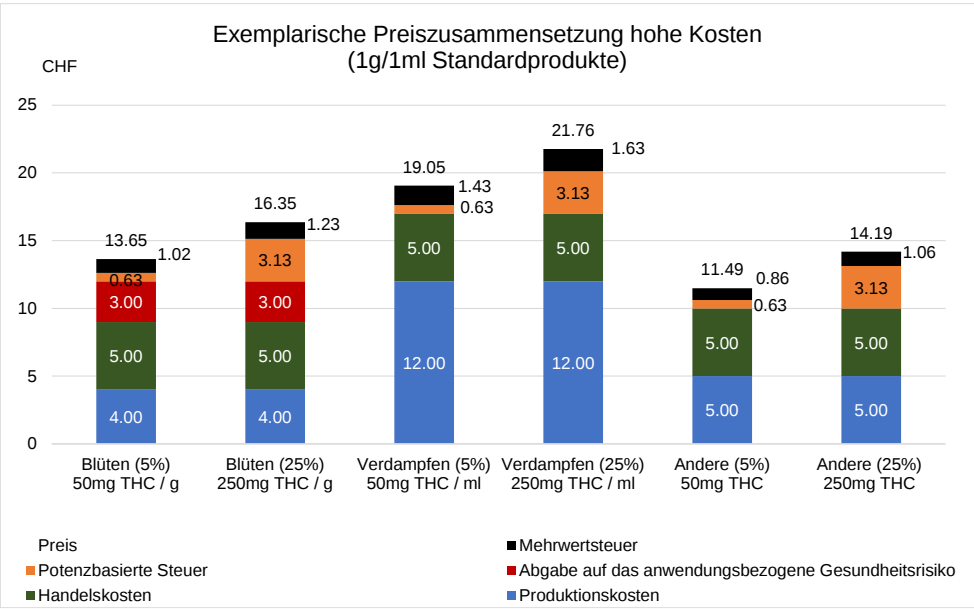


Abbildung 9 Exemplarische Preiszusammensetzung Standardprodukte (hohe Kosten)

Public Health: Szenario niedrige Kosten Preiszusammensetzung					
	Rauchprodukte (Klassen in mg THC)				
	50 mg	100 mg	150 mg	200 mg	250 mg
Produktion und Vertrieb in CHF			4.0		
Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko in CHF			3.0		
Steuer auf THC Gehalt in CHF	2.3	4.6	6.9	9.2	11.5
Mehrwertsteuer in CHF	0.8	0.9	1.1	1.3	1.5
Preis Gesamt in CHF	10.0	12.5	15.0	17.5	20.0
	Verdampfprodukte (Klassen in mg THC)				
	50 mg	100 mg	150 mg	200 mg	250 mg
Produktion und Vertrieb in CHF			9.0		
Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko in CHF			0.5		
Steuer auf THC Gehalt in CHF	2.3	4.6	6.9	9.2	11.5
Mehrwertsteuer in CHF	1.0	1.1	1.3	1.5	1.7
Preis Gesamt in CHF	12.7	15.2	17.7	20.2	22.7
	Andere (Klassen in mg THC)				
	50 mg	100 mg	150 mg	200 mg	250 mg
Produktion und Vertrieb in CHF			4.0		
Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko in CHF			0.0		
Steuer auf THC Gehalt in CHF	2.3	4.6	6.9	9.2	11.5
Mehrwertsteuer in CHF	0.5	0.7	0.9	1.1	1.3
Preis Gesamt in CHF	6.8	9.3	11.8	14.2	16.7

Tabelle 9: Abgabesätze und Preiszusammensetzung Public Health-Szenario niedrige Kosten

Public Health: Szenario hohe Kosten Preiszusammensetzung					
	Rauchprodukte (Klassen in mg THC)				
	50 mg	100 mg	150 mg	200 mg	250 mg
Produktion und Vertrieb in CHF			9 - 11		
Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko in CHF			3.0		
Steuer auf THC Gehalt in CHF	0.6	1.3	1.9	2.5	3.1
Mehrwertsteuer in CHF	1.0 - 1.2	1.1 - 1.2	1.1 - 1.3	1.2 - 1.3	1.2 - 1.4
Preis Gesamt in CHF	13.6 - 15.8	14.3 - 16.5	15.0 - 17.2	15.7 - 17.8	16.4 - 18.5
	Verdampfprodukte (Klassen in mg THC)				
	50 mg	100 mg	150 mg	200 mg	250 mg
Produktion und Vertrieb in CHF			17.0		
Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko in CHF			0.0		
Steuer auf THC Gehalt in CHF	0.6	1.3	1.9	2.5	3.1
Mehrwertsteuer in CHF	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6
Preis Gesamt in CHF	19.1	19.7	20.4	21.1	21.8
	Andere (Klassen in mg THC)				
	50 mg	100 mg	150 mg	200 mg	250 mg
Produktion und Vertrieb in CHF			10.0		
Abgabe auf das anwendungsbezogene Gesundheitsrisiko in CHF			0.0		
Steuer auf THC Gehalt in CHF	0.6	1.3	1.9	2.5	3.1
Mehrwertsteuer in CHF	0.9	0.9	1.0	1.0	1.1
Preis Gesamt in CHF	11.5	12.2	12.8	13.5	14.2

Tabelle 10: Abgabesätze und Preiszusammensetzung Public Health-Szenario hohe Kosten

A2 Literaturverzeichnis

- Auriol, E., Mesnard, A., & Perrault, T. (2023). Weeding out the dealers? The economics of cannabis legalization. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 216, 62–101.
<https://doi.org/10.1016/j.jebo.2023.09.027>
- Auxier, R., & Airi, N. (2022). *The Pros and Cons of Cannabis Taxes*.
https://www.urban.org/sites/default/files/2022-09/Pros%20and%20Cons%20of%20Cannabis%20Taxes_0.pdf
- Ben Lakhdar, C., G. Vaillant, N., & Wolff, F.-C. (2016). Price elasticity of demand for cannabis: Does potency matter? *Addiction Research & Theory*, 24(4), 300–312.
<https://doi.org/10.3109/16066359.2016.1139699>
- Boesen, U. (2020). *A Road Map to Recreational Marijuana Taxation*.
- Borodovsky, J. T., Crosier, B. S., Lee, D. C., Sargent, J. D., & Budney, A. J. (2016). Smoking, vaping, eating: Is legalization impacting the way people use cannabis? *International Journal of Drug Policy*, 36, 141–147. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.02.022>
- Bucher, B., Gerlach, K., Frei, P., Knöpfli, K., & Scheurer, E. (2020). *Bericht THC-Grenzwerte im Strassenverkehr. Eine Literaturanalyse* (S. 45). Institut für Rechtsmedizin der Universität Basel.
https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/npp/forschungsberichte/forschungsberichte-cannabis/bericht_thc-grenzwerte_strassenverkehr.pdf.download.pdf/Bericht_THC-Grenzwerte_Strassenverkehr.pdf
- Bundesministerium für Gesundheit. (2023, Oktober 18). *So sollen Jugendliche vor Cannabis-Konsum geschützt werden*.

<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/cannabis/faq-cannabisgesetz-entwurf.html>

Bundesrat. (2010). *Totalrevision des Alkoholgesetzes. Erläuternder Bericht zum Entwurf des Alkoholgesetzes (AlkG)* (S. 45). https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6009/122/cons_1/doc_4/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6009-122-cons_1-doc_4-de-pdf-a.pdf

Bundesrat, S. (2018). *Botschaft zum Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz, TabPG)* (15.075; In BBI 2019, S. 80 (919-998)). Schweizerischer Bundesrat. [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/npp/tabak/tabpg/tabpg-2020/botschaft_tabpg.pdf.download.pdf/Botschaft%20Tabakproduktegesetz%20\(TabPG\).pdf](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/npp/tabak/tabpg/tabpg-2020/botschaft_tabpg.pdf.download.pdf/Botschaft%20Tabakproduktegesetz%20(TabPG).pdf)

Bundesrat, S. (2019). *Botschaft zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (Pilotversuche mit Cannabis)* (Botschaft 19.021; S. 34 (2529-2562)). in: BBI 2019. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/npp/cannabis/exper-art-botschaft/botschaft.pdf.download.pdf/Message%20LStup%20essais%20pilotes.pdf>

Carnevale, J. T., Kagan, R., Murphy, P. J., & Esrick, J. (2017). A practical framework for regulating for-profit recreational marijuana in US States: Lessons from Colorado and Washington. *International Journal of Drug Policy*, 42, 71–85. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2017.03.001>

Crow, C. (2020). Building a Better Marijuana Tax. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3683799>

Davis, A. J., Geisler, K. R., & Nichols, M. W. (2016). The price elasticity of marijuana demand: Evidence from crowd-sourced transaction data. *Empirical Economics*, 50(4), 1171–1192. <https://doi.org/10.1007/s00181-015-0992-1>

- Davis, C., Hill, M. E., & Phillips, R. (2019). *Taxing cannabis*. Institute on Taxation and Economic Policy Washington, DC. http://itep.sfo2.digitaloceanspaces.com/ITEP_-taxingcannabis_May2019.pdf
- DeCicca, P., Kenkel, D., & Lovenheim, M. F. (2022). The Economics of Tobacco Regulation: A Comprehensive Review. *Journal of economic literature*, 60(3), 883–970. <https://doi.org/10.1257/jel.20201482>
- Fataar, F., Goodman, S., Wadsworth, E., & Hammond, D. (2021). Consumer perceptions of 'legal' and 'illegal' cannabis in US states with legal cannabis sales. *Addictive Behaviors*, 112, 106563. <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2020.106563>
- Finley, L. (2023, Juni 22). *NY to lose millions in cannabis tax revenue due to illegal market*. https://ny1.com/nyc/all-boroughs/news/2023/06/22/ny-to-lose-millions-in-cannabis-tax-revenue-due-to-illegal-market?cid=share_clip
- Gehrig, M., Simion, M., Abrassart, A., & Künzi, K. (o. J.). Regulierungsfolgenabschätzung zum Tabakproduktegesetz. *im Auftrag des BAG*.
- González-Roz, A., Martínez-Loredo, V., Aston, E. R., Metrik, J., Murphy, J., Balodis, I., Secades-Villa, R., Belisario, K., & MacKillop, J. (2023). Concurrent validity of the marijuana purchase task: A meta-analysis of trait-level cannabis demand and cannabis involvement. *Addiction*, 118(4), 620–633. <https://doi.org/10.1111/add.16075>
- Goodman, S., Wadsworth, E., Leos-Toro, C., & Hammond, D. (2020). Prevalence and forms of cannabis use in legal vs. Illegal recreational cannabis markets. *International Journal of Drug Policy*, 76, 102658. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2019.102658>
- Granville, A., Udrisard, R., & Zobel, F. (2022). *Enquête Européenne en Ligne sur les Drogues* (Rapport de recherche). Addiction Suisse/Ecole des sciences criminelles/Unisanté.

- Hammond, D., Corsetti, D., Fataar, F., Iraniparast, M., Danh Hong, D., & Burkhalter, R. (2023). *INTERNATIONAL CANNABIS POLICY STUDY - CANADA 2022 SUMMARY*. University of Waterloo. <https://cannabisproject.ca/wp-content/uploads/2023/06/2022-Canada-Report-June-26.pdf>
- Hammond, D., Goodman, S., Wadsworth, E., Freeman, T. P., Kilmer, B., Schauer, G., Pacula, R. L., & Hall, W. (2022). Trends in the use of cannabis products in Canada and the USA, 2018 – 2020: Findings from the International Cannabis Policy Study. *International Journal of Drug Policy*, 105, 103716. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2022.103716>
- Hammond, D., Wadsworth, E., Reid, J. L., & Burkhalter, R. (2021). Prevalence and modes of cannabis use among youth in Canada, England, and the US, 2017 to 2019. *Drug and Alcohol Dependence*, 219, 108505. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2020.108505>
- Hansen, B., Miller, K., & Weber, C. (2021). Up in Smoke? The Market for Cannabis. In K. F. Zimmermann (Hrsg.), *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics* (S. 1–29). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-57365-6_138-1
- Highland—Nur Thailänder dürfen Weed-Shops eröffnen. (2023, März). *ZEIT ONLINE*. <https://www.zeit.de/2023/13/thailand-cannabis-legalisierung-tourismus/seite-2>
- Hoff, O. (2022). Cannabis in the Swiss economy: Economic effects of current and alternate regulation in Switzerland. *Thèse no 186*.
- Hoffer, A. (2023). *Cannabis Taxation: Lessons Learned from U.S. States and a Blueprint for Nationwide Cannabis Tax Policy*.

- Kilmer, B., & Drug Policy Research Center (Hrsg.). (2010). *Altered state? Assessing how marijuana legalization in California could influence marijuana consumption and public budgets*. RAND.
- Klimek, J., & Mann, J. (2022, Dezember 12). *New York's THC-Potency Excise Tax Analysis and Recommendations*.
- Leff, B. (2021). *Marijuana Taxation: Theory and Practice* (Bd. 101). Bosten University Law Review.
- Legislative Review Secretariat Health Canada. (2023). *Legislative Review of the Cannabis Act: What We Heard Report*. <https://www.canada.ca/content/dam/hc-sc/documents/services/drugs-medication/cannabis/laws-regulations/cannabis-act-legislative-review/expert-panel/legislative-review-cannabis-act-report/legislative-review-cannabis-act-report.pdf>
- Mankiw, G. N. (2016). *Principles of Microeconomics (8th Edition)*. <http://archive.org/details/principles-of-microeconomics>
- McGilveray, I. J. (2005). Pharmacokinetics of Cannabinoids. *Pain Research and Management*, 10(suppl a), 15A-22A.
<https://doi.org/10.1155/2005/242516>
- Meadows, W. J. (2019). *Cannabis Legalization: Dealing with the Black Market* (SSRN Scholarly Paper 3454635).
<https://doi.org/10.2139/ssrn.3454635>
- Meinhofer, A., & Rubli, A. (2021). Illegal drug market responses to state recreational cannabis laws. *Addiction (Abingdon, England)*, 116(12), 3433–3443. <https://doi.org/10.1111/add.15517>
- Miller, A. M., Rosenman, R., & Cowan, B. W. (2017). Recreational marijuana legalization and college student use: Early evidence. *SSM - Population Health*, 3, 649–657.
<https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2017.08.001>

- Miron, J. A. (2010). *The Economics of Drug Prohibition and Drug Legalization*. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315257341-26/economics-drug-prohibition-drug-legalization-jeffrey-miron>
- Molitor, S. (2023, April 28). *Cannabis ganz legal an 14 Verkaufspunkten im Land—Irgendwann*. <https://www.wort.lu/politik/cannabis-ganz-legal-an-14-verkaufspunkten-im-land-irgendwann/1412558.html>
- NDR. (2023, November 28). *Cannabis: Wann kommt die Legalisierung in Deutschland?* <https://www.ndr.de/ratgeber/verbraucher/Cannabis-Wann-kommt-die-Legalisierung-in-Deutschland,cannabis-faq100.html>
- Oglesby, P. (2017). *Marijuana Taxes—Present and Future Traps* (SSRN Scholarly Paper 2920432). <https://papers.ssrn.com/abstract=2920432>
- Ouellet, M., Macdonald, M., Bouchard, M., Morselli, C., & Frank, R. (2017). *The Price of Cannabis in Canada*.
- Pacula, R. L., Grossman, M., Chaloupka, F. J., O'Malley, P. M., Johnston, L. D., & Farrelly, M. C. (2009). 6. Marijuana and Youth. In *Risky Behavior among Youths* (S. 271–326). University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/9780226309972-008>
- Pacula, R. L., & Lundberg, R. (2013). Why Changes in Price Matter When Thinking About Marijuana Policy: A Review of the Literature on the Elasticity of Demand. *Public Health Reviews*, 35(2), 2. <https://doi.org/10.1007/BF03391701>
- Pacula, R. L., Pessar, S. C., Zhu, J., Kritikos, A., & Smart, R. (2022). *Federal Regulation of Cannabis for Public Health in the United States*.
- Payne, J., Manning, M., Fleming, C., & Pham, H.-T. (2020). The price elasticity of demand for illicit drugs: A systematic review. *Trends and*

- Issues in Crime and Criminal Justice*. <https://search.informit.org/doi/abs/10.3316/informit.448197509271195>
- Perrault, T. (2023). *Flying High? Legalization and the Black Market for Cannabis*.
- Prieger, J. E., Hampsher, S., Oglesby, P., Davenport, S., Manning, C., & Hahn, R. (2019). Cannabis Potency Tax Feasibility Study: A Report for the Washington State Liquor and Cannabis Board. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3481584>
- Reisman, N. (2023, März 6). *New York lawmakers seek changes to cannabis taxes*. https://spectrumlocalnews.com/nys/central-ny/ny-state-of-politics/2023/03/06/new-york-lawmakers-seek-changes-to-cannabis-taxes?cid=share_clip
- Robertson, K., & Thyne, M. (2021). Legalization of recreational cannabis: Facilitators and barriers to switching from an illegal to a legal source. *Preventive Medicine Reports*, 24, 101639. <https://doi.org/10.1016/j.pmedr.2021.101639>
- Schauer, G., Njai, R., & Grant-Lenzy, A. (2020, April 1). *Modes of marijuana use – smoking, vaping, eating, and dabbing: Results from the 2016 BRFSS in 12 States*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S037687162030065X>
- Seddon, T., & Floodgate, W. (2020). *Regulating Cannabis: A Global Review and Future Directions*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-52927-7>
- Subkommission Cannabis-Legalisierung der SGK-N. (2023). *Cannabisregulierung Grundsatzentscheide vom 23.1.2023; Arbeitspapier: Übersicht Ziele und Eckwerte, gemäss Beschlüssen vom 18.1./28.3./14.8.2023 (Eckwertepapier Teil 1)*. BAG. https://www.google.com/search?sca_esv=0e9d35a69ed69d23&sca_upv=1&rlz=1C1GCEA_en

CH1094CH1094&q=Subkommission+Cannabis-Legalisierung+der+SGK-N+/+BAG:+Eckwertepapier:+Teil+1+%E2%80%93+Grundsatzentscheidung+vom+23.1.2023;+Arbeitspapier:+%C3%9Cber-sicht+Ziele+und+Eckwerte,+gem%C3%A4ss+Be-schl%C3%BCssen+vom+18.1./28.3./14.8.2023&spell=1&sa=X&ved=2ahUKEwjPkNv98eCFAXUU-QIHHQVKC74QBS-gAegQIBxAC&biw=1280&bih=603&dpr=1.5

Subritzky, T., Lenton, S., & Pettigrew, S. (2020). Practical lessons learned from the first years of the regulated recreational cannabis market in Colorado. In *Legalizing Cannabis; Experiences, Lessons and Scenarios*. Routledge.

Transform. (2022). *How to Regulate Cannabis (3rd Ed.)*. https://transformdrugs.org/assets/files/PDFs/How-to-Regulate-Cannabis_3rd_ed.pdf

Uhlmann, Prof. Dr. F., & Fleischmann, Dr. F. (2023). *Gutachten zuhanden Bundesamt für Gesundheit (BAG) betreffend Regulierung des Cannabismarktes*.

UNODC. (2023). *World Drug Report 2023*. United Nations : Office on Drugs and Crime. [//www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023.html](https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023.html)

Valdes-Donoso, P., Sumner, D. A., & Goldstein, R. (2020). Costs of cannabis testing compliance: Assessing mandatory testing in the California cannabis market. *PLOS ONE*, 15(4), e0232041. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0232041>

Williams, J. (2004). The effects of price and policy on marijuana use: What can be learned from the Australian experience? *Health Economics*, 13(2), 123–137. <https://doi.org/10.1002/hec.796>

Zobel, F., & Udrisard, R. (2020). *MARSTUP: Structure et produits du marché des stupéfiants vaudois*. Addiction Suisse/Ecole des sciences criminelles/Unisanté. <https://www.addictionsuisse.ch/le-secteur-recherche/recherche-observer-et-comprendre/marstup-structure-et-produits-du-marche-des-stupefiants-vaudois/>

Zuckermann, A. M. E., Gohari, M. R., Romano, I., & Leatherdale, S. T. (2021). Changes in cannabis use modes among Canadian youth across recreational cannabis legalization: Data from the COMPASS prospective cohort study. *Addictive Behaviors*, 122, 107025. <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2021.107025>

