



Cannabisbericht

Zusammenfassung für das Medienseminar vom 23. April 1999

Bern, April 1999

Zusammenfassung

Die Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF) ist eine durch den Bundesrat gewählte ausserparlamentarische Kommission. Ihre Mitglieder sind Fachpersonen aus den verschiedenen Bereichen, die beruflich mit Teilaspekten des Drogenproblems konfrontiert sind. Die Kommission berät den Bundesrat in grundsätzlichen Fragen der Drogenpolitik.

Mit der Verfassung eines Cannabisberichtes hat sich die Kommission zum Ziel gesetzt, die Cannabis-situation in der Schweiz darzustellen und aus der Situationsanalyse Empfehlungen für eine zukünftige Politik, insbesondere im Hinblick auf die Revision des Betäubungsmittelgesetzes, abzuleiten.

Verschiedene Umstände lassen die Kommission zum Schluss kommen, dass eine Neubewertung der Stellung von Cannabis erforderlich ist - sowohl im Hinblick auf seine Rolle als Freizeitdroge wie auch hinsichtlich einer möglichen medizinischen Verwendung.

Mit der medizinischen Anwendung befasst sich der Bericht nur am Rande; aufgrund der internationalen medizinischen Fachliteratur wird die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für kontrollierte Forschungsprojekte im Bereich der therapeutischen Anwendung von Cannabis in der Schweiz empfohlen.

Was den Bereich des Konsums von Cannabis als Genussmittel anbelangt, hat sich die Situation in der Schweiz in den letzten Jahren zunehmend verändert. Dabei stehen nicht in erster Linie neue Erkenntnisse über die Wirkungen von Cannabis im Vordergrund. Bereits Bekanntes wurde durch neuere Forschung höchstens bestätigt. Vielmehr ist es die Bedeutung und Wahrnehmung von Cannabis in der Gesellschaft, die einen erheblichen Wandel durchgemacht hat. So haben veränderte Konsumgewohnheiten Cannabis zu einem Genussmittel werden lassen, das von einem wesentlichen Teil der Bevölkerung ohne Unrechtsbewusstsein und weit entfernt vom Bereich der sogenannten harten Drogen konsumiert wird. Dadurch haben sich zunehmende Ungereimtheiten zwischen der Rechtslage betreffend Konsum, Beschaffung und Erhältlichkeit auf der einen und den Problemen bei Umsetzung des geltenden Rechts auf der anderen Seite ergeben.

Die Vergangenheit hat mit aller Klarheit gezeigt, dass diese Entwicklung mit einer Prohibitions politik nicht aufzuhalten ist. Vielmehr führt sie, mit bedingt durch eine je nach Kanton unterschiedlich gehandhabten Verfolgung des Konsums und des Kleinhandels mit Cannabis, zu einem zunehmenden Verlust an Glaubwürdigkeit der staatlichen Drogenpolitik.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission eingehend geprüft, inwieweit eine Anpassung der Rechtslage für den Umgang mit Cannabisprodukten vertretbar wäre. Sie ist zum Schluss gelangt, dass der Konsum von Cannabis - wie der Gebrauch jeder auf das zentrale Nervensystem wirkenden Substanz - mit gewissen Risiken verbunden sein kann, dass aber keine gesicherten Erkenntnisse vorhanden sind, die auf eine alarmierende Toxizität schliessen lassen. Zudem stellt sie fest, dass Cannabis von Konsumwilligen heute überall und problemlos und in der weit überwiegenden Zahl der Fälle ohne ein Sanktionsrisiko erhältlich ist - eine Tatsache, die bei der Prüfung von Modellen legaler Erhältlichkeit immer wieder zu beachten ist.

Der Cannabisbericht zeigt nach dieser Situationsanalyse für die Schweiz die Optionen auf, die bei einer Revision des Betäubungsmittelgesetzes in Betracht gezogen werden können. Da für eine politische Entscheidung der Stellenwert internationaler Konventionen (insbesondere der durch die Schweiz ratifizierte "Single Convention on Narcotic Drugs" von 1961) von grosser Bedeutung ist, wird unterschieden zwischen Optionen, die im Rahmen dieser Konvention verwirklicht werden können und solchen, die diesen Rahmen sprengen. Für alle Optionen werden die mutmasslichen Auswirkungen hinsichtlich Konsumbereitschaft, Konsumgewohnheiten, Auswirkungen auf den illegalen Cannabismarkt und auf den notwendigen Regelungsbedarf aufgezeigt. Ein weiteres Kapitel befasst sich mit der Beurteilung, inwieweit die verschiedenen Optionen einer Reihe von Zielen der Cannabispolitik gerecht werden können. *Als übergeordnetes Ziel einer zukünftigen Cannabispolitik wird dabei die Schaffung von Rahmenbedingungen postuliert, die gewährleisten, dass unerwünschte Auswirkungen des Cannabisgebrauchs sowohl für den Konsumenten wie auch für die Gesellschaft soweit wie möglich verhindert werden.*

Als Lösung, die innerhalb des internationalen Einheitsübereinkommens von 1961 verwirklicht werden kann, empfiehlt die Kommission eine Anpassung des Betäubungsmittelgesetzes, welche die Straflosigkeit des Cannabiskonsums wie auch der Beschaffungshandlungen zum eigenen Gebrauch beinhaltet. Zudem müsste im Betäubungsmittelgesetz die Grundlage für eine Opportunitätsregelung geschaffen werden, die es Polizei und Justiz gestattet, unter klar definierten Rahmenbedingungen von der Verfolgung des Kleinhandels, einschliesslich des gewerblich betriebenen, abzusehen.

Als weiterer Lösungsansatz, der jedoch mit den internationalen Abkommen nicht mehr vereinbar wäre, wird die Ausarbeitung eines Modells mit lizenziertem Handel und definierten Kriterien für die Bezugsbewilligung vorgeschlagen. Ein solches Modell würde einen legalen Zugang zu Cannabis ermöglichen, aber nicht im Sinne eines freien Handels, sondern mit klaren Regulierungen. Deren Dichte muss dabei hoch genug sein, um den gesundheitspolitischen Zielen der Cannabispolitik gerecht zu werden. Sie hat dort ihre Grenzen, wo sie infolge Überregulierung das Weiterbestehen eines Schwarzmarktes fördern würde. Konkret müssten auf der Seite des Handels fachliche Anforderungen, Abgabe- und Produktvorschriften, ein Werbeverbot, die Besteuerung sowie allenfalls eine Preisbindung sichergestellt sein. Auf der Konsumentenseite müsste eine Altersbeschränkung vorgesehen werden. Gleichzeitig wäre, um einem Drogentourismus vorzubeugen, ein Wohnortsnachweis unumgänglich.

Die Kommission gibt aus fachlicher Sicht dem Lizenzierungsmodell den Vorzug, da es saubere und durchsetzbare Rahmenbedingungen für den Umgang mit Cannabis schafft. Sie ist der Meinung, dass damit mehr Glaubwürdigkeit geschaffen wird als mit einem Modell, das letztlich das Spannungsfeld zwischen einem grundsätzlich verbotenen Handel und dessen beschränkte praktische Tolerierung nicht aufzulösen vermag. Welchen Weg der Gesetzgeber bezüglich einer zukünftigen Cannabispolitik einschlägt, muss unter den gegebenen Umständen letztlich politisch und nicht fachlich entschieden werden.

Der ausführliche Cannabisbericht der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen wird voraussichtlich Mitte Mai veröffentlicht.

Bern, 23. April 1999

Adresse des Präsidenten

Dr. med. François van der Linde
Leiter Amt für Gesundheitsvorsorge
des Kantons St. Gallen
Moosbruggstrasse 11
9001 St. Gallen
Tel. 071 229 35 73
Fax 071 229 35 52

Adresse des Sekretariates

Bundesamt für Gesundheit
Ueli Minder, Stella Boleki
Sekretariat Koordinations- und
Dienstleistungsplattform Drogen
3003 Bern
Tel. 031 323 02 38
Fax 031 323 00 60

Vergleichende Analyse der europäischen Gesetzgebungen betreffend den Konsum illegaler Drogen und seiner Vorbereitungshandlungen

Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit

Dr. Maria Luisa Cesoni

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht gibt die Meinung der Autorin wieder.
Die Ansicht der Autorin muss sich nicht mit der Ansicht des Bundesamtes für Gesundheit decken.

Genf, April 1999

Zusammenfassung

Dieser Bericht wurde im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit erstellt. Er zeigt - gestützt auf die entsprechenden Gesetzestexte und die Fachliteratur - die von den Ländern der Europäischen Union angewendeten Strafmassnahmen bezüglich Betäubungsmittelkonsum und seiner Vorbereitungshandlungen auf. Sieben Länder (D, E, F, UK, I, NL, S) wurden ausgewählt, welche die gesetzgeberischen Verschiedenheiten innerhalb der EU im Bereich Betäubungsmittelkonsum repräsentativ vertreten.

Ziel der Studie ist es, die Möglichkeiten darzulegen, die sich der Schweiz - im Rahmen der von der internationalen Umgebung erlaubten Bandbreite und der Schlüsse, die ein Vergleich der angewendeten Gesetzgebungen in anderen europäischen Ländern zu ziehen gestattet - bei einer Revision des Betäubungsmittelgesetzes bieten.

1. Die gültige Gesetzgebung

Im Bereich Betäubungsmittelkonsum und seiner Vorbereitungshandlungen (Kauf, Besitz, Anbau, usw.) haben die Länder der EU unterschiedliche gesetzgeberische Vorgehen gewählt, die von der Strafbarkeit des einfachen Konsums (Frankreich und Schweden) bis zur Strafflosigkeit sowohl des Gebrauchs als auch des Besitzes zum persönlichen Gebrauch (Spanien und Italien) reichen.

Gesetzliche Bestimmungen betr. Gebrauch und Besitz zum eigenen Gebrauch

Land	Deutschland	Spanien	Frankreich	Grossbritannien	Italien	Niederlande	Schweden
Strafbarkeit des Konsums	nein	administrative Sanktion für Konsum in der Öffentlichkeit	ja	Ja, nur für Opium	nein	Nein	Ja
Strafbarkeit des Besitzes*	ja	administrative Sanktion	ja	Ja	administrative Sanktion	ja, aber nicht umgesetzt	Ja
Therapeutische Alternative	ja	ja	ja	Ja	ja	Ja	Ja
Unterscheidung der Substanzen**	nein	ja	nein	Ja	ja	Ja	Nein

* Strafbarkeit spezifisch des Besitzes zum persönlichen Gebrauch oder Strafbarkeit des Besitzes an sich.
 ** Hinsichtlich Definition der Straftaten.

Diese gesetzgeberischen Unterschiede bestehen trotz der Ratifizierung der internationalen Einheitsübereinkommen betr. Betäubungsmittel (1961 und 1988) und psychotrope Stoffe (1971) durch alle untersuchten Länder. Die Verpflichtung, den Konsum direkt unter Strafe zu setzen, wird von keiner internationalen Rechtsnorm vorgesehen. Jedes Land ist somit frei, gänzlich autonom seine Wahl zu treffen.

Hingegen sieht Art. 3, Kap. 2 des 1988 in Wien verabschiedeten Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und mit psychotropen Stoffen vor, dass - „unter Wahrung ihrer jeweiligen Verfassungsgrundsätze und der grundsätzlichen Konzepte ihres jeweiligen Rechtssystems“ jede Partei den Besitz und Erwerb von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen sowie den Anbau von Betäubungsmitteln zum persönlichen Konsum zu Straftaten erklärt.

Italien und Spanien, welche den Besitz zum persönlichen Gebrauch nicht unter Strafe stellen, haben keine weiteren Vorbehalte zu diesem Artikel angemeldet. Diese Länder vertreten die Ansicht, das explizite Vorsehen des Vorbehalts dieser Prinzipien in der UNO-Konvention von 1988 beinhaltet, dass die Strafbarkeit der Vorbereitungshandlungen zwar erlaubt, aber nicht zwingend ist. Für sie steht nämlich die Strafbarkeit der Vorbereitungshandlungen zum Konsum sowohl mit den Grundprinzipien ihres Rechts- und Verfassungssystems, als auch mit dem Entscheid, den Konsum nicht unter Strafe zu stellen, im Widerspruch.

Die Möglichkeit, für Konsum und Vorbereitungshandlungen unterschiedliche rechtliche Behandlungen zu wählen, die der jeweiligen Situation, Kultur und nationalen Prioritäten angepasst sind, bleibt demnach für diejenigen Länder bestehen, welche den internationalen Konventionen im Bereich Betäubungsmittel beigetreten sind. Der

Vorbehalt, den der Bundesrat anlässlich der Ratifizierung der Konvention von 1988¹ anzumelden gedenkt, scheint also nicht unerlässlich zu sein; er böte aber eine zusätzliche Unabhängigkeitsgarantie.

In den EU-Ländern fand in der ersten Hälfte der 90er Jahre eine Diskussion über die Notwendigkeit einer Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen für den Bereich Betäubungsmittel statt. Gemäss einer allgemeinen Haltungstendenz gegenüber der schweren Kriminalität scheint sich dieser Wille zur Annäherung nunmehr im wesentlichen auf die Massnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels zu konzentrieren. Die EU-Länder haben die Notwendigkeit betont, dass dieser Kampf mit einer aktiven Präventions-, sowie Betreuungs- und Rehabilitationspolitik zugunsten der abhängigen Konsumierenden einherzugehen hat.

Offenbar besteht kein europäischer Trend mehr zu einer Angleichung der gesetzgeberischen Bestimmungen betreffend den Konsum und seine Vorbereitungshandlungen, und zwar weder in Richtung vermehrter Repression noch in Richtung erhöhter Toleranz².

Wenngleich die grundsätzlichen Optionen in Sachen Strafbarkeit in keiner Weise in Frage gestellt sind, lassen sich immerhin auseinandergelungene Tendenzen feststellen, nämlich zur Übernahme einer strengeren (Niederlande) oder toleranteren (Deutschland) Haltung gegenüber Konsumierenden.

2. Die Umsetzung des Gesetzes

Wenn der Konsum strafrechtlich geahndet wird, sei es direkt oder aber indirekt über die Strafbarkeit des Besitzes, konzentriert sich die Aktivität der Polizei im Bereich Betäubungsmittel mehrheitlich (D, S), ja sogar hauptsächlich (F, UK) auf die Verfolgung der Konsumierenden. Diese Aktivität entspricht auch, sogar vor allem, Motiven der Ordnungserhaltung (dies ist in Frankreich und in Grossbritannien, aber offenbar auch in Schweden der Fall). Selbst wenn die Anhaltung von Konsument/inn/en als Instrument zur Bekämpfung des Drogenhandels - sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene - manchmal gerechtfertigt ist, führt dieses Vorgehen lediglich zu einer sehr beschränkten Anzahl Verhaftungen von Dealern. Solche Verhaftungen erfolgen in Italien und v.a. in Spanien, wo der Konsum nicht strafbar ist, viel häufiger als beispielsweise in Frankreich.

Die Zahl der Verurteilungen ist im Allgemeinen geringer als die Zahl der Anhaltungen; hier müssten allerdings Untersuchungen die technischen Gründe dieser Differenzen erhellen.

Wo die Möglichkeit einer Verfahrenseinstellung vorgesehen ist, sei es aufgrund eines generellen Opportunitätsprinzips bezüglich der Verfolgung, sei es spezifisch für den Bereich der Betäubungsmittel, ist - in Ermangelung von genauen und zwingenden Richtlinien - die Anwendung dieser Möglichkeit erheblichen Variationen ausgesetzt.

Wenn Daten vorliegen, lässt sich feststellen, dass Alternativmassnahmen zur Ahndung oder zum Freiheitsentzug nur am Rande angewendet werden. Trotzdem gelten die Drogengebrauchenden in allen untersuchten Ländern - auch in den tolerantesten - als grosser Anteil der inhaftierten Population (30 bis 50% je nach Land und Jahr). Hingegen scheint in Spanien und Italien die medizinisch-psycho-soziale Behandlung oftmals den Vorrang gegenüber der Anwendung administrativer Massnahmen zu erhalten.

Es kommt schliesslich vor, dass die Häftlinge verbotene Substanzen auch im Gefängnis weiter konsumieren: dies war in der Literatur betr. Spanien, Frankreich, Grossbritannien, Niederlande, Deutschland und Schweden zu entnehmen.

3. Elemente der Evaluation

In den analysierten Dokumenten zeichnet sich eine Aufspaltung zwischen politischen Akteuren und akademischen Kreisen ab: letztere zeigen überall, selbst in den Ländern mit toleranter Politik, eine Neigung zur (zusätzlichen) Verminderung der Repression gegenüber Drogenkonsumierenden. Es ist besonders darauf hinzuweisen, dass in Frankreich der Konsens bezüglich Strafbarkeit des Konsums und seiner Vorbereitungshandlungen von Experten ebenso wie von Fachpersonen der medizinisch-sozialen Dienste ernsthaft in Frage gestellt wird. Letztere, welche über lange Zeit die Regierungshaltung unterstützten, rufen jetzt nach Straflosigkeit, sogar nach Zulässigkeit des Konsums.

Jedoch basieren die in politischen wie in akademischen Kreisen vorgebrachten Ansichten, welche die Notwendigkeit der Ahndung von Drogengebrauch und/oder seinen Vorbereitungshandlungen unterstützen, meist auf prinzipiellen Beweggründen. Dies ist durchaus logisch, da bislang der Nachweis, dass der rechtliche Status des Konsums einen Einfluss auf den Verlauf des Phänomens hat, fehlt und wohl auch unmöglich zu

¹ Vgl. Botschaft vom 29. November 1995.

² Vgl. die gemeinsame Massnahme "betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften und der Verfahren der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Drogenhandels" vom 17. Dezember 1996.

erbringen ist. Es ist die unterschiedliche Bewertung dieser Hypothese, die unter Politiker/inne/n und Wissenschaftler/inne/n dazu beiträgt, die verschiedenen geäußerten Meinungen zu begründen.

Die Forscher/innen unterstreichen denn auch die Unmöglichkeit, verlässlich über den Verlauf der Konsumphänomene zu berichten, dies nicht zuletzt wegen des Ausmasses ihrer versteckten Anteile. Die vorgestellten Informationen scheinen immerhin in den untersuchten Ländern gewisse Konstanten aufzuzeigen:

- Auftauchen der Konsumphänomene Ende 60er-70er Jahre, dann starker Zuwachs in den Jahren 1970-1980.
- Konsumschwankungen; periodisch werden starke Tendenzen zur Zunahme festgestellt.
- Wechsel der konsumierten Produkte; die einen verschwinden - um u.U. Jahre danach wieder aufzutauchen -, andere kommen neu auf.

Diese Befunde sind Hinweise für das Fehlen eines Kausalitätszusammenhangs zwischen dem rechtlichen Status des Konsums und seiner Entwicklung. Der Konsum scheint insgesamt zugenommen zu haben - für bestimmte Produkte manchmal abgenommen -, und zwar sowohl in Ländern mit repressiver Ausrichtung, wie Schweden oder Frankreich, als auch in toleranten Ländern wie den Niederlanden oder Spanien.

Im Gegensatz dazu löste die Entwicklung des Konsums (nebst anderen Faktoren) gesetzgeberische Änderungen aus, wie anlässlich des Auftauchens des Phänomens in Italien oder in Frankreich.

Eine frühere vergleichende Studie (Cesoni, 1993) hat vertreten, dass es möglich wäre, die indirekten Auswirkungen der strafrechtlichen Bestimmungen auf Konsumarten und -bedingungen sowie auf deren Begleitphänomene zu evaluieren. Zwei Forschungsarbeiten, die erste zur HIV-Prävalenz bei Betäubungsmittelkonsumierenden und die zweite zur mit dem Konsum zusammenhängenden Kriminalität, haben danach diese Möglichkeit nachgeprüft. Die eine stellte Verzögerungen im Einsatz von Aids-Präventionsmassnahmen in den gegenüber Konsum repressivsten Ländern fest (Serfaty, 1993), die andere wies einen Rückgang der assoziierten Kriminalität nach, wenn die Strafbarkeit des Konsums nicht angewendet wird (Killias, 1997).

Die politische und juristische Opportunität der - direkten oder indirekten - Strafbarkeit des Konsums wird in Frage gestellt.

Nicht nur wurde ihre Wirksamkeit hinsichtlich Verminderung der Nachfrage illegaler Drogen nirgends erwiesen, sondern sie stellt auch Probleme in Bezug auf die Achtung grundsätzlicher juristischer Prinzipien.

Gemäss Ansichten, die in verschiedenen Ländern im Verlauf der letzten Jahrzehnte vertreten wurden, verletzt die Strafbarkeit des Konsums und seiner Vorbereitungshandlungen das Recht auf individuelle Freiheit, welches durch die internationalen Abkommen und zahlreiche Verfassungen geschützt wird, und das Einschränkungen nur dann zulässt, wenn die Rechte Dritter verletzt werden.

Bei der Umsetzung des Gesetzes stellt das starke Übergewicht der Verfolgung von Konsumierenden gegenüber jener von Drogenhändlern Probleme der Verhältnismässigkeit der sozialen Reaktion. Wenn ausserdem den Gerichten eine Möglichkeit zur Einstellung des Verfahrens gegeben wird und wenn keine zwingenden Richtlinien verabschiedet werden können, bewirkt die Anwendung des Gesetzes offensichtliche Behandlungsungleichheiten für ein gleiches Verhalten, die von der Einstellung des Verfahrens bis zur Verhängung einer unbedingten Gefängnisstrafe gehen.

Schliesslich zeigt das Prinzip « Therapie statt Strafe », das - politisch oder juristisch - die den Drogenkonsum und/oder dessen Vorbereitungshandlungen bestrafenden Gesetzgebungen regiert, keine praktischen Auswirkungen. Die Widerstände der Magistraten, Gesundheitsmassnahmen anzuwenden, die ihrer Kompetenz entgehen, sind offensichtlich.

Schlussfolgerungen

* Alle von den europäischen Staaten gewählten Optionen sind für die Schweiz möglich:

- Beibehaltung der Strafbarkeit des Konsums,
- Strafbarkeit einzig des öffentlichen Konsums,
- Strafflosigkeit des Konsums und Strafbarkeit der Vorbereitungshandlungen,
- Strafflosigkeit für beide Tatbestände,
- Vorsehen administrativer Sanktionen für den einen und/oder den anderen Tatbestand.

* Die Wahl, den Konsum nicht unter Strafe zu stellen, entspricht internationalem Recht.

* Die Ratifizierung des Wiener Abkommens von 1998 auferlegt die Strafbarkeit der Vorbereitungshandlungen zum Konsum nicht, wenn eine solche Option den Grundprinzipien des Schweizer Rechts zuwiderläuft. Das Vorsehen eines diesbezüglichen Vorbehalts würde es erlauben, jegliches Risiko eines Auslegungskonfliktes zu vermeiden. Ein weitergefasster Vorbehalt, wie in den Niederlanden, würde sich ausserdem als opportun erweisen, um den Prozess der Ausdehnung der Betäubungsmittel-Verschreibungsprogramme zu legitimieren und sich in

Zukunft einen Handlungsspielraum hinsichtlich einer neuen und autonomen Reglementierung für Cannabis zu erhalten.

* Es gibt keinen Nachweis für die Wirksamkeit von Repression auf diese Verhaltensweisen - weder bezüglich Reduzierung des Konsums noch bezüglich Erfolg bei der Verfolgung der Drogenhändler -, der die Beibehaltung von deren Strafbarkeit rechtfertigen würde.

* Hingegen sind in einigen Forschungsarbeiten Hinweise für negative Nebenwirkungen dieser Kriminalisierung gefunden worden.

* Die zu treffende Wahl ist somit eine eminent politische Option, die bestimmte rechtliche und faktische Elemente zu berücksichtigen hat:

- Der Respekt der Grundrechte der Konsumierenden muss gewährleistet sein, sind sie doch durch internationale Abkommen geschützt, welchen die Schweiz beigetreten ist, ebenso wie durch die neue Bundesverfassung.
- Der Respekt der Behandlungsgleichheit muss gesichert sein, da im Fall von Doping festgehalten wird, dass "wer sich selbst gefährdet, nicht staatlich dafür bestraft werden soll"³;
- Die Strafbefreiung nur des Konsums allein verhindert nicht, dass die Konsumierenden wegen ihres Konsums verfolgt werden, da diese Verfolgungen meist auf einem offenkundigen (« in flagranti ») Drogenbesitz-Delikt basiert.
- Das Vorsehen eines erweiterten Opportunitätsprinzips der Ahndung führt - wenn zwingende Richtlinien nicht erlassen werden können - nicht zu einer substantiellen Straflosigkeit des Konsums, da die Magistraten wenig Wille zeigen, sie anzuwenden. Durch diese Option entstehen zudem erhebliche Ungleichbehandlungen der Konsument/innen.

³ Den eidgenössischen Räten am 1. März 1999 unterbreitete Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG), das neue Bestimmungen betreffend Doping im Bundesgesetz zur Förderung von Turnen und Sport vorsieht.

Bedeutung und Auswirkung der Bestrafung des Konsums von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen und seiner Vorbereitungshandlungen auf die Bekämpfung des Betäubungsmittelmissbrauchs in der Schweiz

Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit

Dr. iur. Gustav Hug-Beeli

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht gibt die Meinung des Autors wieder.
Die Ansicht des Autors muss sich nicht mit der Ansicht des Bundesamtes für Gesundheit decken.

Zürich, April 1999

Zusammenfassung

Aufgrund der internationalen Abkommen ist die Schweiz nicht verpflichtet, den Drogenkonsum strafrechtlich zu ahnden. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1988 verlangt jedoch, dass der vorsätzliche Besitz, Kauf und Anbau von Betäubungsmitteln für den persönlichen Verbrauch innerstaatlich als Straftat umschrieben wird, wodurch indirekt auch dessen Konsum zu einer strafbaren Handlung wird. Diese Bestimmung beruht auf der internationalen Forderung insbesondere der Produzenten- und Transitländer, dass im Kampf gegen das internationale Drogenproblem nicht nur Massnahmen auf Seite des Angebotes, sondern auch Schritte zur Reduktion der Nachfrage unternommen werden müssten.

Dieses Postulat verwirklichte das Bundesgericht bereits im Jahre 1969, als es die drogenkonsumvorbereitende Handlung des Drogenbesitzes zum Eigenkonsum als verbrecherische Handlung für strafbar erklärte, obwohl das damals gültige Betäubungsmittelgesetz von 1951 den Drogenkonsum nicht unter Strafe stellte.

Als bei der Gesetzesrevision von 1975 die Bestrafung des Drogenkonsums und seiner Vorbereitungshandlungen ausdrücklich als strafbare Übertretungshandlungen ins Betäubungsmittelgesetz aufgenommen wurden, bedeutete dies eine teilweise Entkriminalisierung der betreffenden Handlungen. Der Gesetzgeber wollte dadurch eine differenziertere Unterscheidung von Konsumierenden und Händlern verwirklichen.

Dieses Ziel konnte in den letzten dreissig Jahren aber nicht erreicht werden, vielmehr zeigte sich, dass sowohl die Verzeigungen als auch die Verurteilungen von reinen Drogenkonsumenten viel häufiger waren als diejenigen der reinen Drogenhändler. Zudem kam es bei polizeilichen Massnahmen gegenüber Drogenkonsumenten zu Konfliktsituationen im Rahmen der Prävention sowie der Schadensminderung und Überlebenshilfe.

Dies sind denn auch die Hauptargumente, die bei der Diskussion über die zukünftige Drogenpolitik bezüglich einer Drogenkonsumfreigabe angeführt werden. Dabei wird zu wenig berücksichtigt, dass Drogenkonsum zwar sozialverträglich sein kann, dass er sich aber ebenso sozialschädlich auswirken kann. Neben der Selbstschädigung des Konsumenten führt er auch zu Drittschädigung. Dabei geht es nicht nur um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen, die durch missbräuchlichen und nicht medizinisch indizierten Drogenkonsum verursacht werden, sondern vor allem auch um die Förderung des Drittkonsums.

Da jeder Drogenkonsument sein Konsumverhalten von dem Verhalten eines anderen Konsumenten ableitet, ist der Drogenkonsument Förderer des Drogeneinstiegs Dritter und dadurch wird ein neuer Konsument selber wiederum Mitverursacher der Ausbreitung des Drogenkonsums und damit des Drogenmissbrauchs. Zudem muss sich jeder süchtige Dauerkonsument zumindest zeitweilig mehr oder minder intensiv auch als Drogendealer betätigen, namentlich dann, wenn er ohne Vermögen und Einkommen ist. Dadurch gerät er in die neben den reinen Konsumenten und den reinen Händlern bestehende dritte Kategorie der am Drogenmarkt beteiligten Personen, nämlich zu den sogenannten Dealerfixer oder den Konsumentenhändlern.

Da sich die Drogenszene als Kleinverteilermarkt versteht, in dem Käufer und Verkäufer zusammentreffen, ist der Drogenkonsument auch ein Förderer des Drogenmarktes, weil er als Kunde, Käufer und Endabnehmer schliesslich die Drogengeschäfte bestimmt. Wenn es keine Kunden gibt, kann es auch keinen Drogenmarkt geben.

Treffen sich Drogenkonsumenten und Drogenhändler in der Öffentlichkeit, dann kommt es zur Bildung offener Drogenszenen mit all ihren negativen Begleiterscheinungen, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit erheblich stören. Auch dafür trägt der Drogenkonsument eine wesentliche Mitverantwortung, weil er durch seine Anwesenheit in der Szene die Händler als seine Stofflieferanten anlockt.

Aufgabe der Polizei ist es, diese für die Allgemeinheit nicht ertragbare Störung der öffentlichen Ordnung zu beseitigen und die öffentliche Sicherheit wieder herzustellen. Dies kann ihr aber nur gelingen, wenn sie sowohl gegen die Händler als auch gegen die Drogenkonsumenten in aller Härte vorgehen und sie aus der Szene vertreiben und sie von ihr fernhalten kann. Dazu ist das Drogenkonsumverbot ein taugliches Mittel, weil es der Polizei erlaubt, gegen die Konsumenten repressiv vorgehen zu können, denn ohne Trennung der Konsumenten von den Händlern ist die Auflösung einer Drogenszene äusserst schwierig. Die weiteren Massnahmen, wie Fürsorgerischer Freiheitsentzug und Rückführung sowie Platz- und Ortsverweis aufgrund von kantonalen Polizeigesetzen sind dabei zwar nicht vollkommen bedeutungslos, aber auch nicht genügend, weil sie entweder nur auf einen bestimmten Personenkreis anwendbar oder dann nur für eine relativ kurze Zeitdauer wirksam sind.

Auch für die polizeilichen Ermittlungstätigkeiten ist die Konsumbestrafung von ausserordentlicher Wichtigkeit, weil sie so durch die Befragung von Konsumenten als taugliches Fahndungsmittel auf die Händler vorstossen

kann, wogegen eine allfällige Zeugenbefragung als Beweismittel erst eingesetzt werden könnte, wenn ein verdächtiger Händler von der Polizei bereits gefasst ist.

Würde der Drogenkonsum für straffrei erklärt, dann müssten auch für seine Vorbereitungshandlungen entsprechende Regelungen getroffen werden, zumindest müssten Erwerb und Besitz von Drogen in einem gewissen Umfange ebenfalls als rechtmässige Handlung erklärt werden. Dadurch würde aber die polizeiliche Tätigkeit nicht erleichtert, vielmehr würde dies ihre Ermittlungstätigkeiten erheblich erschweren, weil sie die Drogenbesitzer nicht mehr als Angeschuldigte befragen könnte und sie zudem jedem Drogenbesitzer den Willen der Drogenweitergabe nachweisen müssten, wenn sie gegen ihn als Drogenhändler vorgehen wollte. Dadurch würde der Strassenkleinhandel erheblich erleichtert und dem Betäubungsmittelmissbrauch Vorschub geleistet.

Eine Drogenkonsumfreigabe würde aber auch der gesamten Drogenpräventionsarbeit zuwiderlaufen. Dies zeigt sich heute bereits bei der Bekämpfung des Missbrauchs von legalen Drogen, wie Alkohol, Nikotin und Medikamente. Gerade im Bereiche des Jugendschutzes betreibt die Polizei nicht primär Repressionsmassnahmen, vielmehr wirkt sie präventiv, wenn sie suchtgefährdete Jugendliche möglichst frühzeitig aufgreifen und sie den zuständigen Amts- und Hilfsstellen zuführen kann, was bei einer Drogenkonsumfreigabe nicht mehr möglich wäre.

Bei der Prüfung der Frage, ob der Drogenkonsum weiterhin bestraft oder straffrei erklärt werden soll, stehen sich zwei vordergründig widersprüchliche Positionen gegenüber: Die übermässigen Verzeigungen und Verurteilungen der reinen Drogenkonsumenten sprechen für eine Konsumfreigabe, wogegen die Drogenprävention und die polizeiliche Tätigkeit bei der Bekämpfung offener Drogenszenen und bei den Ermittlungen gegen Drogenhändler für eine Konsumbestrafung sprechen. Diese Konfliktsituation lässt sich aber mit einer extensiven Anwendung des Opportunitätsprinzips bei einer grundsätzlichen Konsumbestrafung beheben.

Die Kosten der Bestrafung des Konsums von Betäubungsmitteln und seiner Vorbereitungshandlungen

Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit

Willy Oggier, Dr.oec.HSG

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht gibt die Meinung des Autors wieder.
Die Ansicht des Autors muss sich nicht mit der Ansicht des Bundesamtes für Gesundheit decken.

St. Gallen, April 1999

Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit der geplanten Revision des Betäubungsmittelgesetzes stellt sich u.a. die Frage, ob der Konsum von Betäubungsmitteln und seiner Vorbereitungshandlungen weiterhin unter Strafe zu stellen ist. In diesem Zusammenhang von Interesse ist, welche Kosten die Bestrafung des Konsums und seiner Vorbereitungshandlungen verursacht.

Die hier vorliegende Studie beschränkt sich auf die anfallenden Kosten in den Bereichen Polizei, Justiz und Strafvollzug. Zu diesem Zweck wurden für die schweizerischen Verhältnisse erstmals so weit möglich Behandlungspfade für die verschiedenen Bereiche entwickelt. Diese basieren auf Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Polizei, der Justiz, des Massnahmenvollzugs und anderer Amtsstellen aus den Kantonen Bern, St. Gallen, Waadt und Zürich. Ausgehend von den jeweils tiefsten ermittelten Werten wird eine Hochrechnung für die schweizerischen Verhältnisse vorgenommen. Im Anschluss daran werden im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse verschiedene Annahmeveränderungen auf ihre Auswirkungen bezüglich des Gesamtergebnisses analysiert.

Die hier vorgenommene Arbeit beziffert die jährlich anfallenden Kosten der Strafbarkeit des Konsums und seiner Vorbereitungshandlungen für das Jahr 1997 auf rund 46.2 Millionen Franken. Im Rahmen der Sensitivitätsanalyse lassen sich Minimal- und Maximalwerte von rund 45.5 bzw. 55.3 Millionen Franken ermitteln. Von 1994 bis 1997 sind die Kosten um über 6 Prozent angestiegen.

Ausgehend von diversen Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner wird das potentielle Einsparungspotential bei einer Liberalisierung des Konsums und seiner Vorbereitungshandlungen geschätzt. Es dürfte rund 30 Millionen Franken betragen und damit mehr als die Hälfte der ermittelten Gesamtkosten ausmachen.

Werden die Ergebnisse der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Kostenberechnungen mit anderen Arbeiten verglichen, erscheinen die ermittelten Daten als relativ niedrig. Dies darf allerdings nicht weiter erstaunen, bezieht sich doch die hier vorliegende Arbeit ausschliesslich auf die Kosten des Konsums und seiner Vorbereitungshandlungen. Der Begriff der Vorbereitungshandlungen ist dabei eng gefasst, Diebstähle, welche zur Mittelbeschaffung für den Eigenkonsum dienen, fallen nicht darunter. Dies ist nur konsequent, weil Diebstähle auch bei einer allfälligen Liberalisierung des Konsums und seiner Vorbereitungshandlungen weiterhin bestraft würden. Inwieweit als Folge der Liberalisierung die Diebstahl-Häufigkeit zurückgeht, war nicht Gegenstand dieser Arbeit. Anhand der zur Zeit vorherrschenden relativ tiefen Marktpreise muss aus gesundheitsökonomischer Sicht allerdings vor übertriebenen Erwartungen in diesem Bereich gewarnt werden - es sei denn, die entsprechenden Betäubungsmittel würden kostenlos oder zu einem signifikant niedrigeren als dem heutigen Marktpreis abgegeben.

Die im Vergleich zu früheren Studien relativ geringen Gesamt-Werte dürften zudem klar machen, dass der grössere Anteil der Repressionskosten insbesondere auf den organisierten (Gross-) Handel zurückzuführen sind. Diese Kostenkomponenten waren nicht Gegenstand dieser Arbeit und dürften bei einer Liberalisierung des Konsums und seiner Vorbereitungshandlungen weiterhin anfallen.

Der einzig sachlich mögliche, teilweise Vergleich mit der Studie Estermann zeigt, dass die Justizkosten in früheren Studien unterschätzt worden sein dürften, fallen doch die im Rahmen dieser Arbeit bezifferten Justizkosten aus der Strafbarkeit des Konsums und seiner Vorbereitungshandlungen in absoluten Beträgen fast so hoch aus wie die für die gesamte Drogenrepression veranschlagten Justizkosten von Estermann.

Die angeführten detaillierten Kostenberechnungen machen deutlich, dass die anfallenden Kosten der Strafbarkeit Konsums und seiner Vorbereitungshandlungen in erster Linie bei Kantonen und Gemeinden anfallen. Es ist daher davon auszugehen, dass bei einer allfälligen Senkung der anfallenden Kosten durch eine Liberalisierung in erster Linie Kantone und Gemeinden entlastet würden.