

Zusammenfassung

Mit dem Inkrafttreten der Revision des Betäubungsmittelgesetzes am 1. Oktober 2013 ist das Ordnungsbussenverfahren (OBV) für den Cannabiskonsum (bis zu 10 Gramm) eingeführt worden. Das Verfahren sieht vor, dass erwachsene Konsumierende anstelle einer Verzeigung mit einer Ordnungsbusse von Fr. 100.- (zahlbar innert 30 Tagen) bestraft werden können, ohne dass das Vorleben des Täters berücksichtigt wird und ohne Eintrag in das Strafregister.

Ziele der Einführung des OBV für Cannabiskonsumierende sind die Reduktion des Verwaltungsaufwandes für die Justiz und der damit anfallenden Kosten und die Schaffung einer Grundlage für die Gleichbehandlung aller Cannabiskonsumierenden in der Schweiz. Wie in anderen Bereichen auch beruhen diese Zielsetzungen auf Feststellungen und Hypothesen, die nach dem Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung empirisch überprüft werden müssen. Das Ziel der vorliegenden Studie besteht in einer ersten Analyse der Umsetzung und der damit verbundenen Veränderungen.

Die Studie wurde in drei aufeinanderfolgenden Etappen realisiert. Zunächst wurde der neue Gesetzestext unter Berücksichtigung der Absicht des Gesetzgebers sowie verschiedener juristischer Kommentare zu diesem neuen Verfahren analysiert. In einem zweiten Schritt wurde anhand eines Fragebogens eine Befragung der Polizei- und Justizdepartemente der 26 Schweizer Kantone durchgeführt. Und drittens wurden Daten zu den Ordnungsbussen sowie den ordentlichen Verfahren (Verzeigungen) für den Konsum von Cannabis auf nationaler und kantonaler Ebene analysiert.

Die Analyse des Gesetzestexts fördert verschiedene Unklarheiten zu Tage und zeigt das Vorhandensein von Handlungsspielräumen in verschiedenen Bereichen auf: in der Definition der durch das Gesetz erfassten Übertretungen (Konsum, Konsum und Besitz, nur Besitz), der Ausnahmen (andere Widerhandlungen) und betreffend der Zuständigkeit (zur Ausstellung von Bussen befugter Polizeikörper). Diese Situation führt zu einer uneinheitlichen Anwendung des Gesetzes. Die Befragung der Kantone zeigt, dass eine Reihe von ihnen den alleinigen Besitz von kleinen Mengen Cannabis nicht mehr ahnden, dass gewisse Kantone auch bei zusätzlichen Widerhandlungen das OBV anwenden, sofern diese ebenfalls durch eine Ordnungsbusse geahndet werden können und dass Unterschiede der Polizeikörper bestehen, welche befugt sind, das OBV für den Konsum von Cannabis anzuwenden. In einigen Kantonen kommen auch sonderbare Kriterien für die Anwendung des OBV zur Anwendung wie beispielsweise die Pflicht zur sofortigen Bezahlung oder die Bedingung, in letzter Zeit ansonsten kein Cannabis konsumiert zu haben.

Die Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS) ermöglichen eine vertiefte Untersuchung. Sie zeigen, dass mehr als 70% der Verzeigungen für den Konsum und/oder den Besitz von kleinen Mengen Cannabis durch Erwachsene ohne zusätzliche Widerhandlung neu im OBV geahndet werden. Allerdings werden ein Viertel der Ordnungsbussen nicht bezahlt und führen, wie vom Gesetz vorgesehen, dennoch zu einer Verzeigung. Tatsächlich werden neu also rund die Hälfte der Fälle mit Ordnungsbussen geahndet.

Die Einführung des OBV hat ebenfalls zu einer Zunahme der geahndeten Vergehen für den Konsum und/oder den Besitz kleiner Mengen Cannabis geführt. Zwischen 2012 und 2015 liegt die Zunahme bei etwa 15% für die Fälle, bei denen keine zusätzliche Widerhandlung vorliegt.

Die nationalen Indikatoren widerspiegeln die Realität jedoch nur teilweise. Erst ein Blick auf die kantonalen Daten zeigt, dass gewisse unter ihnen das OBV kaum anwenden, während in anderen die Ordnungsbussen scheinbar zusätzlich anstatt an Stelle der ordentlichen Verfahren ausgesprochen werden und wieder andere wenden das Verfahren offensichtlich sehr konsequent an. Die Rate

geahndeter Widerhandlungen (Anzahl der Widerhandlungen geteilt durch die Grösse der Bevölkerung) ist in Genf und im Wallis neun Mal höher als im Kanton Baselland und dieser Unterschied wurde durch die Einführung des OBV verstärkt. Zwar kann dieser Unterschied teilweise durch den höheren Cannabiskonsum in Genf begründet werden, er tritt aber umso deutlicher zu Tage, wenn man bedenkt, dass der Konsum im Kanton Baselland deutlich höher liegt als im Wallis.

Alle in diesem Bericht vorgestellten Untersuchungen verweisen auf die uneinheitliche Praxis der Kantone im Umgang mit Cannabiskonsumierenden. Um das Ausmass dieser Unterschiede zu erfassen, kann auch der Vergleich zwischen benachbarten Kantonen und/oder solchen mit vergleichbaren Merkmalen herangezogen werden. Dies führt zu der Feststellung, dass ein freiburgischer Cannabiskonsumierender oft nicht gleich behandelt wird wie im Kanton Bern, vor allem wenn er nur im Besitz von Cannabis ist. Ein Einwohner des Kantons Baselland läuft deutlich weniger Gefahr für den Konsum von Cannabis bestraft zu werden, als sein Nachbar im Kanton Aargau und im Wallis hat sich die Anzahl geahndeter Widerhandlungen seit der Einführung des OBV verdoppelt, wogegen die Zunahme im Tessin viel gemässiger ausfällt.

Mit Bezug auf die oben genannten Ziele des Gesetzes erscheint die Reduktion des Verwaltungsaufwandes für die Justiz insofern plausibel, als 70% der Fälle nun mit einer Ordnungsbusse geahndet werden. Diesem Befund widerspricht jedoch die Tatsache, dass ein Viertel der Ordnungsbussen nicht bezahlt werden und daher doch zu Verzeigungen führen. Zudem nimmt die Zahl der geahndeten Vergehen in absoluten Zahlen zu. Es wäre interessant zu sehen, ob die Ressourcen generell reduziert wurden, oder ob davon ausschliesslich die Justiz betroffen ist, denn die Verwaltung der Ordnungsbussen und damit auch die nicht bezahlten Bussen, die der Justiz gemeldet werden müssen, obliegt nun der Polizei.

Auch wenn es noch einige unvollständig beantwortete Fragen gibt, so zeichnet sich doch klar ab, dass das Ziel der Gleichbehandlung der Cannabiskonsumierenden nicht erreicht wurde, zu stark weicht die Praxis von einem Kanton zum andern ab, sowohl hinsichtlich der Anzahl geahndeter Fälle, der Prozeduren oder dem Fehlen von Sanktionen je nach Vergehen. Es ist bisweilen schwer vorstellbar, dass alle Kantone dieselben rechtlichen Vorgaben anwenden.

Schliesslich lässt sich festhalten, dass die Einführung des OBV für den Konsum und/oder den Besitz von kleinen Mengen Cannabis das Ziel, den Verwaltungsaufwand und die Kosten zu reduzieren wenigstens teilweise – vor allem für die Justiz – erreicht, jedoch die Ungleichbehandlung vor dem Gesetz verstärkt. Da es sich beim Cannabiskonsum um ein Verhalten handelt, dessen Bestrafung sich nur unter Rückgriff auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit rechtfertigen lässt und diejenigen, die konsumieren vor allem sich selber schaden, kann man die Frage stellen, ob sich eine solche Ungleichbehandlung rechtfertigen lässt und überhaupt Sinn macht. Die Unsicherheit bezüglich des Gesetzes, die daraus entsteht, hat ebenfalls schädliche Folgen, welche dem Nutzen der Sanktionen gegenübergestellt werden müssen.

Im Rahmen dieser Studie wurden verschiedene Variablen einer genauen Betrachtung unterzogen, um die Unterschiede innerhalb und zwischen den Kantonen zu verstehen: Politik im Umgang mit Betäubungsmitteln, Polizei- und Justizpolitik, Organisation der Polizeikräfte etc. Es wäre nun angezeigt, anhand der hier gewonnenen Erkenntnisse in die Kantone zu gehen, um zu verstehen, welche individuellen Faktoren zu einer solch heterogenen Anwendung desselben Gesetzes führen.