

04.439

**Parlamentarische Initiative
Betäubungsmittelgesetz. Revision
(Ordnungsbussenverfahren)**

**Vorentwurf und erläuternder Bericht der Kommission für soziale
Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates**

vom 20. Januar 2011

Übersicht

Nach geltendem Recht ist der Konsum von Cannabis in der Schweiz strafbar. Die Bekämpfung des Cannabiskonsums mit strafrechtlichen Mitteln ist für Polizei und Justiz mit erheblichem Aufwand verbunden. Dieser wird im Verhältnis zur Schwere des Delikts insbesondere bei Erwachsenen mit moderatem und sozial unauffälligem Konsum als nicht angemessen empfunden. Zudem handhaben die Kantone die Bestrafung des Cannabiskonsums sehr unterschiedlich. Sowohl das Strafmass als auch die Zahl der jährlichen Verzeigungen variieren stark.

Die Polizei soll den Cannabiskonsum von Erwachsenen und Jugendlichen ab 16 Jahren deshalb künftig mit einer Ordnungsbusse in der Höhe von 100 Franken ahnden können, vorausgesetzt, der Täter oder die Täterin trägt nicht mehr als 10 Gramm Cannabis bei sich. Analog zum Ordnungsbussenverfahren im Strassenverkehr stellt die Polizei einen Bussenzettel aus. Akzeptiert und bezahlt der Cannabiskonsument oder die Cannabiskonsumentin die Ordnungsbusse, erübrigen sich eine Verzeigung und ein allfälliges Strafverfahren.

Die Polizeiorgane hätten damit ein einfaches Mittel zur Hand, um das vom Gesetzgeber vorgesehene Konsumverbot konsequent und mit adäquatem Aufwand zu ahnden. Polizei und Justiz würden entlastet und Kosten eingespart. Die Erhebung einer schweizweit einheitlichen Busse führt auch zu einer Vereinheitlichung der bis anhin sehr heterogenen Sanktionspraxis. Die vom Gesetz vorgesehenen Massnahmen in den Bereichen Prävention und Jugendschutz bleiben auch nach der Einführung eines Ordnungsbussenverfahrens wirksam.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Das Sanktionsregime für Cannabiskonsum steht seit längerem zur Diskussion. Mit seiner Botschaft vom 9. März 2001¹ legte der Bundesrat eine umfassende Revision des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG)² vor. Hauptziel der Vorlage war es, die in der Praxis bereits etablierten vier Säulen der schweizerischen Drogenpolitik (Prävention, Therapie, Schadensverminderung und Repression) und die staatliche Abgabe von Heroin definitiv im Gesetz zu verankern. Bezüglich Cannabis schlug der Bundesrat eine Entkriminalisierung des Konsums und Regelungen für Anbau, Fabrikation und Handel vor. Er argumentierte, angesichts der schätzungsweise 500'000 Menschen in der Schweiz, die gelegentlich oder regelmässig Cannabis konsumierten, sei die Bestrafung des Konsums mit vernünftigem Aufwand nicht mehr zu gewährleisten. Da die gesundheitlichen Risiken bei moderatem Konsum nicht grösser seien als bei anderen, legal erhältlichen Substanzen, sei die Strafbarkeit auch von gesundheitspolitischer Warte aus betrachtet nicht länger zu rechtfertigen. Um einer allfälligen Banalisierung des Cannabiskonsums entgegenzuwirken, schlug der Bundesrat Massnahmen in den Bereichen Prävention und Jugendschutz vor.

In der Sommersession 2004 beschloss der Nationalrat, definitiv nicht auf die Vorlage einzutreten. Die Mehrheit vertrat die Auffassung, die vorgeschlagene Straffreiheit führe zu einer Banalisierung des Cannabiskonsums. Das geltende Konsumverbot sei nach wie vor die beste Präventionsmassnahme, um insbesondere Jugendliche davon abzuhalten, Cannabis zu konsumieren und dabei ihre körperliche und psychische Gesundheit ernsthaft zu gefährden. Ausserdem befürchtete die Ratsmehrheit eine Zunahme des Konsumtourismus, sollte die Schweiz den Konsum straffrei erklären.

Im Februar und Mai 2005 beschlossen die beiden Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit des National- und des Ständerates (SGK-NR und SGK-SR), die mehrheitsfähigen Elemente der Bundesratsvorlage mit einer Kommissionsinitiative (05.470) umzusetzen. Ausgeklammert wurde dabei die Frage der Sanktionierung des Cannabiskonsums, die erst später neu geregelt werden sollte. Die vom Parlament ausgearbeitete Revision des Betäubungsmittelgesetzes wurde am 30. November 2008 in der Volksabstimmung gutgeheissen.³ Gleichzeitig lehnten Volk und Stände die Volksinitiative «für eine vernünftige Hanfpolitik mit wirksamem Jugendschutz» mit 63,3 Prozent Neinstimmen ab. Die Initiative verlangte die Legalisierung des Cannabiskonsums sowie Straffreiheit für den Besitz, den Erwerb oder den Anbau von Cannabis zum Eigenbedarf.⁴ Hauptargumente der

1 BBl 2001 3715

2 SR 812.121

3 BBl 2006 8573, BBl 2009 605 und AS 2009 2623.

4 BBl 2008 2263 und BBl 2009 606

Initiativgegner waren gemäss Vox-Analyse die grundsätzliche Ablehnung einer Liberalisierung weicher Drogen und der Jugendschutz.⁵

Am 25. März 2009 griff die SGK-NR die noch hängige Frage der Sanktionen für Cannabiskonsum erneut auf. Sie entschied, den von der CVP-Fraktion am 16. Juni 2004 in Form einer parlamentarischen Initiative (04.439) eingebrachten Vorschlag weiterzuverfolgen und den Konsum von Cannabis einem Ordnungsbussenverfahren zu unterstellen. Am 18. Januar 2010 stimmte die SGK-SR diesem Beschluss zu. Die CVP-Fraktion begründete ihren Vorstoss wie folgt: «Es ist nicht angebracht, die Gerichtsmaschinerie bei Cannabiskonsumenten anzuwerfen; deshalb soll der Cannabiskonsum nach Auffassung der CVP neu mittels Ordnungsbussen geahndet werden. Diese Lösung ist einfach, verständlich und schafft Klarheit für alle Betroffenen.»

Die SGK-NR beauftragte ihre Subkommission «Drogenpolitik»⁶ mit der Erarbeitung einer Vorlage. Die Subkommission zog Sachverständige des Bundesamtes für Gesundheit und des Bundesamtes für Justiz bei. An ihrer Sitzung vom 3. Mai 2010 hörte sie Vertreterinnen und Vertreter der Suchtfachleute, der Lehrerinnen und Lehrer, der Jugendstrafrechtspflege, der Polizeibeamten sowie des Kantons St.Gallen an. An zwei weiteren Sitzungen vom 29. Juni 2010 und 30. August 2010 erarbeitete sie einen Vorentwurf samt erläuterndem Bericht zuhanden der SGK-NR.

Am 21. Januar 2011 stimmte die SGK-NR dem Vorentwurf und dem erläuternden Bericht mit 15 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu und beschloss, ihn bei den Kantonen, den politischen Parteien und den interessierten Kreisen in eine Vernehmlassung zu geben. Eine *Kommissionsminderheit*⁷ lehnt die Vorlage grundsätzlich ab und beantragt Nichteintreten.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Ausgangslage

Wer in der Schweiz unbefugt Cannabis vorsätzlich konsumiert oder zum eigenen Konsum besitzt oder anbaut, wird gemäss Betäubungsmittelgesetz mit einer Busse bestraft (Art. 19a Ziff. 1). In leichten Fällen kann das Strafverfahren eingestellt oder von einer Strafe abgesehen werden (Art. 19a Ziff. 2). Die Zahl der Verzeigungen wegen Konsums von Hanfprodukten ist bis zum Jahr 2002 stark gestiegen: 1990 lag sie bei 12'422, im Jahr 2002 erreichte sie 32'261. Seither ist es nicht mehr zu nennenswerten Veränderungen gekommen.⁸ Im selben Zeitraum blieb der Cannabiskonsum in der Schweiz relativ stabil. Im Rahmen von vier zwischen 1992 und 2007 vom Bundesamt für Statistik durchgeführten Gesundheitsbefragungen gaben jeweils 4,4 bis 4,6 Prozent der Befragten zwischen 15 und 50 Jahren an,

⁵ Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 30. November 2008, gfs.bern, Université de Genève, Universität Zürich und Universität Bern, S. 29–37.

⁶ *Fehr Jacqueline, Meyer Thérèse, Baettig, Cassis, Dunant, Prelicz-Huber, Schenker Silvia*

⁷ Baettig, Borer, Bortoluzzi, Glur, Parmelin, Scherer, Stahl

⁸ Bundesamt für Statistik (BFS), Schweizerische Betäubungsmittelstatistik, Stand 2009.

innerhalb der letzten sechs Monate Hanfprodukte konsumiert zu haben.⁹ Gemessen an der Gesamtbevölkerung entspricht dies aktuell rund 350'000 Personen.

Die Bekämpfung des Cannabiskonsums mit strafrechtlichen Mitteln ist für Polizei und Justiz mit erheblichem Aufwand verbunden. Dieser wird im Verhältnis zur Schwere des Delikts insbesondere bei Erwachsenen mit moderatem und sozial unauffälligem Konsum als nicht angemessen empfunden. Damit ein Strafverfahren eingeleitet werden kann, muss ein Polizeiorgan einen Konsumenten oder eine Konsumentin schriftlich anzeigen. Anschliessend beurteilt eine Strafverfolgungs- oder Justizbehörde den Fall. Bei erwachsenen Konsumierenden wird häufig im Strafbefehlsverfahren eine Busse verhängt, die nicht ins Strafregister eingetragen wird. Zusätzlich werden den Verurteilten Verfahrenskosten auferlegt. Ein Verzicht auf Bestrafung oder eine blosser Verwarnung kommen vor allem bei Jugendlichen zur Anwendung.¹⁰ Schweizweit verbreitet ist die Praxis der Jugendstrafbehörden, jugendliche Cannabiskonsumentinnen und -konsumenten zu einem Kurs zu verpflichten, in dem der Konsum und die damit verbundenen Risiken thematisiert werden.¹¹

Die geltende Sanktionspraxis bei Cannabiskonsum wirft nicht nur das Problem des Aufwands, sondern auch jenes der Rechtsgleichheit auf, da die Umsetzung des Konsumverbots regional sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Die Zahl der Verzeigungen variiert je nach Kanton erheblich, wie eine Auswertung von Sucht Info Schweiz, der ehemaligen Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA), für das Jahr 2008 zeigt:¹² Die tiefsten Werte ergaben sich für Basel-Landschaft (1,3 Verzeigungen pro 1000 Einwohner), Zug (1,5) und Genf (1,8); die höchsten Werte für Schaffhausen und Wallis (5,3), Zürich (5,0) und Waadt (4,9). Beeinflusst wird die Verzeigungsrate durch verschiedene Rahmenbedingungen (z.B. Grenznähe, internationaler Flughafen, überregionale Drogenszene). Sie widerspiegelt aber auch die unterschiedliche Aktivität der Polizei.

Zudem sind kantonale Unterschiede beim Strafmass festzustellen, wie ein Vergleich von Richtlinien und Empfehlungen aus sieben Kantonen (AG, FR, LU, NE, SH, TI und ZH) zeigt: Die Mehrheit der befragten Kantone sieht einen leichten Fall gemäss Art. 19a Ziff. 2 BetmG vor und verzichtet in solchen Fällen auf eine Busse. Die Kriterien für das Vorliegen eines leichten Falles variieren jedoch stark. In einigen Kantonen ist die Menge Cannabis ausschlaggebend, die ein Konsument oder eine Konsumentin auf sich trägt, in anderen das Alter oder die Konsumhäufigkeit. Auch die empfohlene Höhe für Bussen in schwereren Fällen weist grosse Unterschiede auf. Ausschlaggebend sind je nach befragtem Kanton die Menge des mitgeführten Cannabis oder die Frage, ob es sich bei den Beschuldigten um Erst- oder

⁹ Bundesamt für Statistik (BFS), Schweizerische Gesundheitsbefragungen, 1992–2007.

¹⁰ Eidgenössische Kommission für Drogenfragen, «Cannabis 2008. Update zum Cannabisbericht 1999», Oktober 2008, S. 23.

¹¹ Ausführungen des Präsidenten der Schweizerischen Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege vor der Subkommission «Drogenpolitik» der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, Mai 2010.

¹² Kantonale Verzeigungen 2008 wegen Cannabiskonsums pro 1000 Einwohner, Berechnungen von Sucht Info Schweiz auf der Basis von: Bundesamt für Polizei (fedpol), Schweizerische Betäubungsmittelstatistik 2008, sowie Bundesamt für Statistik (BFS), Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) 2008. (www.sucht-info.ch)

Wiederholungstäter handelt. Die empfohlene Bussenhöhe reicht von 50 Franken bei einer Menge zwischen 10 und 100 Gramm im Kanton Freiburg bis zu 3000 Franken bei einer Menge von über 100 Gramm im Kanton Tessin.¹³ Sanktionen für alleinigen Cannabiskonsum sind selten.¹⁴

In der Praxis erweist sich die Sanktionierung des Cannabiskonsums mit strafrechtlichen Mitteln somit seit längerem als unbefriedigend, und zwar sowohl unter dem Gesichtspunkt der Effizienz staatlichen Handelns wie auch unter jenem der Rechtsgleichheit. Ausgehend von der Tatsache, dass eine Entkriminalisierung des Cannabiskonsums politisch nicht mehrheitsfähig ist, schlägt die Kommission vor, die bestehenden Vollzugsprobleme mit der Einführung eines Ordnungsbussensystems zu entschärfen.

2.2 Die beantragte Neuregelung

2.2.1 Grundzüge

Cannabiskonsum bei Erwachsenen und Jugendlichen ab 16 Jahren soll künftig im Ordnungsbussenverfahren sanktioniert werden. Beobachtet die Polizei einen Fall von Cannabiskonsum, kann sie diesen in einem vereinfachten Verfahren vor Ort mit einer Ordnungsbusse von 100 Franken ahnden, vorausgesetzt, der Cannabiskonsumt oder die Cannabiskonsumtintin trägt nicht mehr als eine geringfügige Menge Cannabis bei sich, die bei 10 Gramm festgesetzt werden soll. Analog zum Ordnungsbussenverfahren im Strassenverkehr stellt die Polizei einen Bussenzettel aus. Akzeptiert und bezahlt der Cannabiskonsumt oder die Cannabiskonsumtintin die Ordnungsbusse, erübrigen sich eine Verzeigung und ein allfälliges Strafverfahren. Trägt der Täter oder die Täterin mehr als 10 Gramm Cannabis auf sich, muss in jedem Fall Anzeige erstattet werden.

Die Polizeiorgane hätten damit ein einfaches Mittel zur Hand, um das vom Gesetzgeber vorgesehene Konsumverbot konsequent zu ahnden. Polizei und Justiz würden entlastet und Kosten eingespart. Zudem führt die Erhebung einer schweizweit einheitlichen Busse zu einer Vereinheitlichung der bis anhin sehr heterogenen Sanktionspraxis.

Die Kommission widmete sich ausführlich der Frage, ob die Einführung eines Ordnungsbussensystems zu negativen Begleiterscheinungen in den Bereichen Gesundheitsschutz, Jugendschutz und Verkehrssicherheit führen würde.

2.2.2 Gesundheitsschutz

Die Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF) schätzt das gesundheitliche Gefährdungspotential von Cannabis wie folgt ein: Eine Gefahr für die körperliche Gesundheit besteht hauptsächlich hinsichtlich eines erhöhten

¹³ Abklärungen des Bundesamtes für Justiz zuhanden der Subkommission «Drogenpolitik» vom 9. August 2010.

¹⁴ Eidgenössische Kommission für Drogenfragen, «Cannabis 2008. Update zum Cannabisbericht 1999», Oktober 2008, S. 23.

Krebsrisikos. Zu den psychischen Folgen des Cannabiskonsums gehören Stimmungsverschiebungen und Beeinträchtigungen der Wahrnehmungs- und Reaktionsfähigkeit. Das Risiko für psychische Störungen ist zwar erhöht, ob dieses ursächlich auf den Cannabiskonsum oder auf eine erhöhte Prädisposition unter Cannabiskonsumierenden zurückzuführen ist, steht indes nicht fest. Zu einer Abhängigkeit kommt es bei etwa 3 bis 6 Prozent der regelmässig Cannabiskonsumierenden.¹⁵

Mit der Änderung des Betäubungsmittelgesetzes vom 20. März 2008¹⁶ hat der Gesetzgeber die Massnahmen zum Schutz von Drogenkonsumierenden, die sich oder andere erheblich gefährden, verstärkt. Demnach können Amtsstellen und Fachleute im Erziehungs-, Sozial-, Gesundheits-, Justiz- und Polizeiwesen, Fälle von drohenden oder vorliegenden suchtbedingten Störungen den zuständigen Behandlungs- und Sozialhilfestellen melden (Art. 3c nBetmG)¹⁷. Diese Meldebefugnis wird von der Einführung eines Ordnungsbussensystems nicht tangiert. Sie bleibt bestehen, unabhängig davon, ob der Konsum von Cannabis allenfalls mit einer Ordnungsbusse oder mit strafrechtlichen Mitteln geahndet wird.

2.2.3 Jugendschutz

Dem Jugendschutz kommt im Umgang mit Cannabiskonsum eine zentrale Bedeutung zu. Wichtigstes Element des Jugendschutzes ist die Meldebefugnis nach Art. 3c nBetmG. Sie stellt sicher, dass Jugendliche mit Suchtproblemen erkannt und angemessen betreut werden können. Jugendliche, die in der Schule, am Arbeitsplatz oder im Jugendverein durch problematischen Cannabiskonsum auffallen, können jederzeit den zuständigen Stellen gemeldet werden. Gelangt die Polizei zur Einschätzung, ein jugendlicher Cannabiskonsument oder eine jugendliche Cannabiskonsumentin sei gesundheitlich oder sozial gefährdet, kann sie ebenfalls von der Meldebefugnis Gebrauch machen.

Ferner bietet die beantragte Neuregelung der Polizei die Möglichkeit, zwischen zwei verschiedenen Sanktionsformen zu wählen. Einerseits kann sie Cannabiskonsum bei Jugendlichen ab 16 Jahren im Ordnungsbussenverfahren ahnden. Wird dieses vereinfachte und vereinheitlichte Sanktionsregime konsequent angewendet, erhöht dies die Glaubwürdigkeit des Konsumverbots. Die präventive Wirkung der geltenden Bestimmungen würde dadurch gestärkt und zwar insbesondere bei Jugendlichen, die im Zusammenhang mit Übertretungen des Betäubungsmittelgesetzes häufig zum ersten Mal mit dem Strafrecht in Kontakt kommen.

Alternativ steht der Polizei wie bisher die Option offen, bei der Jugendstaatsanwaltschaft Anzeige zu erstatten. Diese kann im Bedarfsfall erzieherische oder therapeutische Massnahmen im Sinne von Artikel 10 des Jugendstrafgesetzes (JStG)¹⁸ zum Schutze der jugendlichen Personen anordnen. Wird

¹⁵ Eidgenössische Kommission für Drogenfragen, «Cannabis 2008. Update zum Cannabisbericht 1999», Oktober 2008, S. 14–16.

¹⁶ AS 2009 2623

¹⁷ Die Änderungen des Betäubungsmittelgesetzes vom 20. März 2008 (nBetmG) sind noch nicht in Kraft getreten.

¹⁸ SR 311.1

aufgrund einer Anzeige ein Strafverfahren eröffnet, wird auch die gesetzliche Vertretung der Jugendlichen davon in Kenntnis gesetzt.¹⁹

Bei Jugendlichen unter 16 Jahren kommt das Ordnungsbussenverfahren nicht zur Anwendung. Damit wird zum einen dem Umstand Rechnung getragen, dass Jugendliche ab 16 Jahren auch in anderen Bereichen mehr Eigenverantwortung übertragen wird, so etwa im Strassenverkehr, beim Alkoholkonsum oder im Bereich der Sexualität. Zudem stellt die vorgeschlagene Altersgrenze sicher, dass Jugendliche bis zum vollendeten 16. Altersjahr zusätzlich geschützt werden. Beobachtet die Polizei einen entsprechenden Fall von Cannabiskonsum, muss sie auch künftig bei der Jugendstaatsanwaltschaft Anzeige erstatten. Die Strafbehörden haben dann die Möglichkeit, erzieherische oder therapeutische Massnahmen anzuordnen. Führt eine Anzeige zur Eröffnung eines ordentlichen Verfahrens, ist gewährleistet, dass auch die gesetzliche Vertretung der Jugendlichen über den Fall in Kenntnis gesetzt wird.

2.2.4 Verkehrssicherheit

Problematisch ist der Cannabiskonsum im Strassenverkehr. Eine Auswertung von knapp 4800 im Jahre 2005 durchgeführten Blut- und Urinproben bei Fahrzeuglenkern, die verdächtigt wurden, unter Drogen- oder Medikamenteneinfluss zu stehen, ergab folgende Resultate: In 89 Prozent der Fälle wurden eine oder mehrere psychoaktive Substanzen nachgewiesen. An erster Stelle lag Cannabis (48 Prozent) vor Alkohol (35 Prozent), Kokain (25 Prozent), Opiaten (10 Prozent) und Amphetaminen (7 Prozent). Die Tatsache, dass Cannabis meist in beachtlichen Konzentrationen auch im Blut nachgewiesen wurde, lässt den Schluss zu, dass die Fahrzeuglenker die Droge kurz oder sogar während der Fahrt konsumiert hatten. 35 Prozent der Tests veranlasste die Polizei nach Verkehrsunfällen.²⁰

Die Einführung einer Ordnungsbusse für Cannabiskonsum ändert nichts an der vom Bundesrat verordneten Nulltoleranz für Betäubungsmittel im Strassenverkehr.²¹ Unverändert gültig bleibt zudem die im Betäubungsmittelgesetz vorgeschriebene Meldepflicht bei Anzeichen auf einen verkehrsgefährdenden Betäubungsmittelkonsum (Art. 15a Abs. 6 BetmG, resp. Art. 3h nBetmG). Wenn eine Amtsstelle befürchtet, dass eine betäubungsmittelabhängige Person den Verkehr gefährdet, wird sie auch künftig dazu verpflichtet sein, die zuständige Verkehrsbehörde zu benachrichtigen. Diese hat dann die Möglichkeit, den Betroffenen den Führerausweis zu entziehen. Die beantragte Neuregelung hätte somit keine nachteiligen Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit.

¹⁹ Vgl. die schweizerische Jugendstrafprozessordnung (JStPO), die auf den 1. Januar 2011 in Kraft tritt (AS 2010 1573).

²⁰ Maria-Cristina Senna et al., «First nationwide study on driving under the influence of drugs in Switzerland», *Forensic Science International* Vol. 198, Nr. 1 (2010), S. 11–16.

²¹ Siehe dazu die Erläuterungen im Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative 05.470, BBl 2006 8573, Kapitel 3.1.9.3.2.

2.2.5 Vergleichbare Verfahren in den Kantonen

2.2.5.1 St. Gallen

Ein der beantragten Neuregelung vergleichbares Sanktionsregime für Betäubungsmittelkonsum wurde 2003 im Kanton St. Gallen eingeführt. Die kantonale Strafprozessverordnung regelt die sogenannte Bussenerhebung auf der Stelle. Diese beschränkt sich allerdings nicht auf den Cannabiskonsum. Die kantonale Strafprozessverordnung sieht für über 80 Delikte eine Bussenerhebung auf der Stelle vor. Konsum und Besitz von Betäubungsmitteln zum Eigenkonsum in einfachen Fällen (bis zu 5 Gramm Cannabis) werden mit 50 Franken gebüsst.

Gemäss Auskunft des Ersten Staatsanwalts des Kantons St. Gallen, Thomas Hansjakob,²² hat der Kanton mit Ordnungsbussen bei Cannabiskonsum gute Erfahrungen gemacht. Grundsätzlich war man bei der Einführung der neuen Regelung davon ausgegangen, dass die Bekämpfung des Cannabishandels hohe Priorität geniessen sollte, da beim Handel die höchsten Prohibitions Gewinne erzielt würden. Die Verfolgung des Cannabiskonsums mit strafrechtlichen Mittel mache dagegen nur zum Teil Sinn und in vielen Fällen stünden Aufwand und Ertrag in einem Missverhältnis.

Jugendliche, die das 15. Altersjahr noch nicht vollendet haben, können gemäss Art. 24 Abs. 1 JStG²³ nicht mit einer Busse bestraft werden. Sie werden deshalb auch im Kanton St. Gallen weiterhin bei der Jugendstaatsanwaltschaft angezeigt. Gegebenenfalls ergriffene Sanktionsmassnahmen dienen laut dem Ersten Staatsanwalt aber nicht in erster Linie der Bestrafung der Jugendlichen sondern deren Aufklärung über die gesundheitlichen Risiken des Cannabiskonsums. Bei Erwachsenen erweise sich der Gesundheitsschutz demgegenüber als weniger dringend, weil problematischer Konsum hier eher selten sei. Geschützt werden müsse allenfalls die öffentliche Ordnung, indem verhindert werde, dass es zu Szenenbildungen komme. In diesem Bereich sei es zielführend, wenn mit geringem Aufwand unerwünschtes Verhalten rasch bestraft werden könne. Dies sei mit einem Ordnungsbussenverfahren gewährleistet.

Keinen direkten Einfluss hatte die Einführung von Ordnungsbussen laut dem Ersten Staatsanwalt auf den Konsumtourismus. Der Hanftourismus aus dem benachbarten Ausland sei in erster Linie darauf zurückzuführen, dass Cannabis in der Schweiz besser verfügbar sei als etwa in Österreich. Um den Konsumtourismus zu unterbinden, müsse deshalb in erster Linie der Handel konsequent bekämpft werden.

2.2.5.2 Neuenburg

Neben dem Kanton St. Gallen kennt auch der Kanton Neuenburg ein vereinfachtes Bussenverfahren. Im Falle von Drogenkonsum kann die Polizei die Busse gestützt auf Artikel 16 der Neuenburger Strafprozessordnung²⁴ direkt erheben, sofern sie den Beschuldigten auf frischer Tat ertappt und dieser mit der Bezahlung der Busse

²² Eine Anhörung fand im Rahmen der Subkommissionssitzung vom 3. Mai 2010 statt.

²³ SR 311.1

²⁴ Recueil systématique de la législation neuchâteloise (RSN) 322.0

einverstanden ist. Die Polizei stellt eine Quittung aus und informiert die Staatsanwaltschaft über den Fall. Diese kann im Einzelfall das vereinfachte Bussenverfahren innerhalb von drei Tagen aufheben und ein ordentliches Verfahren einleiten. Auch der Gebüsste kann mit einer schriftlichen Mitteilung an die Staatsanwaltschaft innerhalb von drei Tagen noch ein ordentliches Verfahren erwirken.

Die vom Generalstaatsanwalt festgelegte Bussenliste²⁵ sieht für den Konsum oder den Besitz von weichen Drogen eine Busse von 150 Franken vor. Für harte Drogen beträgt die Busse 300 Franken. Das vereinfachte Verfahren kommt nur bei erwachsenen Drogenkonsumenten und -konsumentinnen zur Anwendung.

Der Kanton Neuenburg führte das vereinfachte Bussenverfahren bei Drogenkonsum nach Auskunft des Neuenburger Generalstaatsanwalts erst ein, nachdem die Möglichkeit kurzer Freiheitsstrafen mit der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches²⁶ am 1. Januar 2007 grundsätzlich dahinfiel. Da Drogenkonsum seither nur noch mit Bussen sanktioniert werden könne, sei es einfacher, deren Höhe von vornherein festzulegen. Dies vereinfache die Verfahren für die Beschuldigten, die Polizei und die Staatsanwaltschaft.

Ein Konsumtourismus in den Kanton Neuenburg sei nicht zu beobachten. Einerseits sei Cannabis an anderen Orten leichter erhältlich. Andererseits werde der Drogenkonsum im Kanton Neuenburg weiterhin nicht toleriert.

2.2.6 Minderheitsanträge

Im Rahmen der Beratungen in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates wurden verschiedene Minderheitsanträge eingereicht:

1. Nichteintreten

Eine *Kommissionsminderheit* (Baettig, Borer, Bortoluzzi, Glur, Parmelin, Scherer, Stahl) lehnt die Vorlage grundsätzlich ab und beantragt Nichteintreten. Die Gefahren des Cannabiskonsums für die Gesundheit und im Strassenverkehr dürften nicht unterschätzt werden. Eine konsequente Strafverfolgung sei deshalb wichtig. Durch die Einführung eines Ordnungsbussenverfahrens verliere das gesetzliche Konsumverbot seine abschreckende Wirkung, was insbesondere bei Jugendlichen verheerende Folgen haben könne. Zudem sende die Politik ein widersprüchliches Signal aus, wenn einerseits der Tabakkonsum vermehrt eingeschränkt, andererseits aber mit der Einführung von Ordnungsbussen für Cannabiskonsum eine ungleich gefährlichere Substanz zunehmend banalisiert werde.

2. Definition der geringfügigen Menge Cannabis (Art. 19b Abs. 2) (neu)

Eine *Kommissionsminderheit* (Baettig, Borer, Bortoluzzi, Estermann, Frehner, Meyer, Parmelin, Stahl) möchte die geringfügige Menge Cannabis, deren Besitz gemäss geltendem Recht straffrei ist (Art. 19b nBetmG), nicht im

²⁵ Recueil systématique de la législation neuchâteloise (RSN) **322.00**

²⁶ SR **311.0**. Im Rahmen der Revision des Strafgesetzbuches wurde Art. 19a Ziff. 1 des Betäubungsmittelgesetzes entsprechend angepasst (SR **812.121**).

Betäubungsmittelgesetz definieren. Es sei für die Polizei aus praktischen Gründen nahezu unmöglich, vor Ort festzustellen, wie viel Cannabis eine Person auf sich trage. Zudem könne nur unter Berücksichtigung der persönlichen Situation des Täters beurteilt werden, ob eine bestimmte Menge Cannabis als geringfügig einzustufen sei. Ob es sich im Einzelfall um eine strafbare Menge handle oder nicht, müsse daher im ordentlichen Verfahren geklärt werden.

3. Ermessensspielraum in leichten Fällen (Art.28a Abs. 1^{bis}) (neu)

Gemäss geltendem Recht kann in einem ordentlichen Verfahren von einer Bestrafung des Betäubungsmittelkonsums abgesehen werden, wenn nur ein leichter Fall vorliegt (Art. 19a Ziff. 2 BetmG). Viele Kantone machen von diesem Recht Gebrauch und verzichten in solchen Fällen auf eine Busse (siehe Ziffer 2.1). Damit die Einführung eines Ordnungsbussenverfahrens für die Bestrafung des Cannabiskonsums nicht zu einer Verschärfung der heutigen Sanktionspraxis oder zu einer Ungleichbehandlung des Cannabiskonsums gegenüber dem Konsum anderer Betäubungsmittel führt, möchte eine *Kommissionsminderheit* (Cassis, Fehr Jacqueline, Gilli, Goll, Prelicz-Huber, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet) der Polizei ein Ermessen einräumen, wie es dem Sachrichter im ordentlichen Verfahren eingeräumt wurde. Gemäss Art. 19a Ziffer 2 kann schon heute in leichten Fällen von Betäubungsmittelkonsum das Verfahren eingestellt oder von einer Strafe abgesehen werden. Analog dazu soll die Polizei in leichten Fällen von Cannabiskonsum auf eine Ordnungsbusse verzichten können.

4. Bussenhöhe (Art.28a Abs. 2) (neu)

Eine *Kommissionsminderheit* (Baettig, Borer, Bortoluzzi, Estermann, Parmelin, Stahl) möchte die Ordnungsbusse bei 200 Franken festsetzen. Ein Verstoss gegen das Verbot des Cannabiskonsums müsse spürbare finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen. Andernfalls verfehle die angedrohte Strafe ihre abschreckende Wirkung. Zudem würde mit einer zu tief angesetzten Busse ein falsches Signal ausgesandt und der Cannabiskonsum verharmlost.

5. Berücksichtigung von Vorleben und persönlichen Verhältnissen (Art.28a Abs. 3) (neu)

Eine *Kommissionsminderheit* (Baettig, Borer, Bortoluzzi, Estermann, Parmelin, Stahl) beantragt, dass das Vorleben und die persönlichen Verhältnisse des Täters oder der Täterin im Ordnungsbussenverfahren, wie im ordentlichen Verfahren auch, berücksichtigt werden. Andernfalls könnten Fälle von problematischem Konsumverhalten nicht identifiziert und mit geeigneten Massnahmen darauf reagiert werden.

6. Altersgrenze

Eine *Kommissionsminderheit* (Schenker Silvia, Fehr Jacqueline, Gilli, Goll, Prelicz-Huber, Rechsteiner Paul, Rielle, Robbiani, Rossini, Weber-Gobet, Weibel) beantragt, das Ordnungsbussenverfahren bei Jugendlichen bereits ab 15 Jahren anzuwenden. Diese seien durchaus in der Lage, die Verantwortung für ihr Handeln zu tragen, zumal auch im Jugendstrafgesetz festgehalten werde, dass Jugendliche, die zur Zeit der Tat das 15. Altersjahr vollendet haben, mit Busse bestraft werden können. Da die Polizei in jedem Fall die Möglichkeit habe, Anzeige zu erstatten

oder einen Fall von problematischem Cannabiskonsum den zuständigen Stellen zu melden, bleibe der Jugendschutz gewährleistet.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Gliederung

Die vorgeschlagene Ordnungsbusse ist eine Busse für Übertretungen nach Artikel 19a Ziffer 1 BetmG, die in einem besonderen Verfahren erhoben wird (dem Ordnungsbussenverfahren). Die Bestimmungen, die das Ordnungsbussenverfahren regeln, werden in das 4. Kapitel: Strafbestimmungen eingeordnet. Da die Strafverfolgung Sache der Kantone ist (Art. 28 Absatz 1 nBetmG) wird das Ordnungsbussenverfahren im Anschluss an Artikel 28 nBetmG in den Artikeln 28a bis 28j nBetmG geregelt.

3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.2.1 Geringfügige Menge (Art. 19b Abs. 2) (neu)

Artikel 19b nBetmG regelt, dass wer eine geringfügige Menge eines Betäubungsmittels für den eigenen Konsum vorbereitet oder zur Ermöglichung des gleichzeitigen Konsums einer Person von mehr als 18 Jahren unentgeltlich abgibt, nicht strafbar ist.

Das Ordnungsbussenverfahren bei Cannabiskonsum kann nur zur Anwendung kommen, wenn keine anderen Widerhandlungen gegen das BetmG oder andere Gesetze vorliegen (vgl. Art. 28b nBetmG-E). Aus den Artikeln 49 und 344 StGB geht nämlich hervor, dass im Strafrecht der Urheber mehrerer Straftaten in einem einheitlichen Verfahren beurteilt werden soll, damit die Frage der Strafzumessung und der Anordnung einer Massnahme einheitlich entschieden und ein einheitlicher, folgerichtiger Vollzug möglich wird. Der Umstand, dass ein Straftäter auch Betäubungsmittel konsumiert, kann sich auf die Strafzumessung auswirken und für die Anordnung einer therapeutischen Massnahme ausschlaggebend sein. Eine isolierte Bestrafung des Cannabiskonsums mit einer Ordnungsbusse ist daher in solchen Fällen nicht sinnvoll.

Soll das Ordnungsbussenverfahren bei Cannabiskonsum angewendet werden, müsste die straflose geringfügige Menge des Betäubungsmittels des Wirkungstyps Cannabis (Cannabis) festgelegt werden. Auf diese Weise kann die Polizei vor Ort entscheiden, ob der beobachtete Cannabiskonsum mit einer Ordnungsbusse belegt werden darf oder ob ein ordentliches Verfahren eingeleitet werden muss. Mit der Festlegung der geringfügigen Menge von Cannabis in Artikel 19 Absatz 2 nBetmG-E wird eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung getroffen.

Sollte die Täterschaft mehr als eine geringfügige Menge auf sich tragen, ist dieser Besitz im Sinne von Artikel 19 BetmG (Verdacht auf Betäubungsmittelhandel) strafbar und die Verhängung einer Ordnungsbusse nach Artikel 28b Buchstabe a nBetmG-E ausgeschlossen.

Bei den vorgeschlagenen straflosen 10 Gramm Cannabis handelt es sich um einen Durchschnitt der Mengen, die in bestimmten Kantonen²⁷ und international²⁸ als «geringfügige Menge» gelten.

Bei der Festlegung der geringfügigen Menge wird nicht zwischen den verschiedenen cannabishaltigen Produkten unterschieden, welche auf dem Markt («Gasse») erhältlich und für den Konsum bestimmt sind. Erfahrungsmesswerte der Rechtsmedizin der letzten zehn Jahre von solchen Konfiskaten zeigen, dass der mittlere THC-Gehalt von Marihuana, Haschisch, Hanftaler, etc. heute in etwa gleich gross ist und sich zwischen 9% THC und 11% THC bewegt, Spitzenwerte von über 30% THC sind zwar möglich, kommen aber nur noch sehr selten vor. Das Gleiche gilt auch für Haschisch-Öl, das sehr selten auf der «Gasse» erhältlich ist.

3.2.2 Grundsatz (Art. 28a) (neu)

Mit Artikel 28a nBetmG wird der Cannabiskonsum dem Ordnungsbussenverfahren unterstellt und damit als Spezialfall des Betäubungsmittelkonsums behandelt. Beim Ordnungsbussenverfahren handelt es sich um ein einfaches Verfahren, in dem im Gegensatz zum ordentlichen Verfahren die Strafe durch ein Polizeiorgan ohne Berücksichtigung des Vorlebens und der persönlichen Verhältnisse des Täters (vgl. Art. 47 und 106 Abs. 3 StGB) verhängt wird. Dies ist möglich, weil nach Artikel 333 Absatz 1 StGB die allgemeinen Bestimmungen des StGB nur insoweit gelten, als das Spezialgesetz nicht selbst Bestimmungen aufstellt.²⁹ Zudem werden in Artikel 1 Absatz 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO), die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, Verfahrensvorschriften anderer Bundesgesetze ausdrücklich vorbehalten. Darunter fallen unter anderem auch Ordnungsbussenverfahren (vgl. Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005, BBl 2006 1085, Ziff. 2.1.1) Mit Artikel 28a ff. nBetmG werden entsprechende spezialrechtliche Bestimmungen erlassen und damit die Möglichkeit geschaffen, den Cannabiskonsum mit einer Ordnungsbusse zu belegen.

Absatz 1 verweist auf Artikel 19a Ziffer 1 BetmG, worin der Konsum von Betäubungsmitteln allgemein geregelt wird. Die Busse in Artikel 19a Ziffer 1 BetmG wird im Gegensatz zur Busse in Artikel 28a ff. nBetmG im Rahmen eines ordentlichen Verfahrens unter Berücksichtigung des Vorlebens und der persönlichen Verhältnisse der Täterin oder des Täters verhängt. Während nach Artikel 19a Ziffer 2 BetmG der Betäubungsmittelkonsum in leichten Fällen straflos sein kann, wird der Cannabiskonsum nach Einführen des Ordnungsbussenverfahren von der Möglichkeit der Straflosigkeit ausgenommen, falls der Cannabiskonsum nicht in einem ordentlichen Verfahren beurteilt wird (Art. 28d Absatz 5, 28i Abs. 2 nBetmG).

²⁷ Als geringe Menge gelten z.B.: 5g (Zürich Stadt); 10g (Kanton FR); 30g (Basel-Stadt). Vgl. dazu BGE 124 IV 184.

²⁸ 2,5g täglich (Portugal); 5g (Italien und Niederlanden); 5-15g (Deutschland); 1g THC, d.h. ca. 50g 10% THC-haltiges Cannabis (Tschechien); 20g THC (Österreich).

²⁹ Vgl. auch Art. 26 BetmG

Absatz 2: Die Ordnungsbusse ist ein fester Betrag und lässt keine Abstufung der Deliktschwere des Cannabiskonsums zu. Der festgesetzte Betrag von 100 Franken ahndet alleine den Cannabiskonsum (inklusive Verwaltungskosten) ungeachtet der konsumierten Menge oder des THC-Gehalts im Erzeugnis. Die festgelegte Höhe der Ordnungsbusse orientiert sich an den heute für den Cannabiskonsum verhängten Strafen, deren Höhen jedoch je nach Kanton beträchtliche Unterschiede aufweisen.

Absatz 3: Da wie erwähnt das Ordnungsbussenverfahren weder das Vorleben noch die persönlichen Verhältnisse der Täterinnen oder der Täter berücksichtigt, fällt insbesondere auch die Möglichkeit dahin, dass mildernde Umstände geltend gemacht werden können, die das Strafmass positiv beeinflussen.

Absatz 4: In einem ersten Schritt beschlagnahmt die Polizei das cannabishaltige Produkt mit der Erhebung der Busse. Wird die Busse mit der Bezahlung rechtskräftig, gilt das cannabishaltige Produkt formell als eingezogen (vgl. Art. 28d Abs. 4).

3.2.3 Ausnahmen (28b) (neu)

Diese Bestimmung regelt die Ausnahmen vom Ordnungsbussenverfahren abschliessend.

Buchstabe a: Das Ordnungsbussenverfahren kann nur angewendet werden, wenn Cannabiskonsum das einzige zu ahndende Delikt ist. Sollte die Täterin oder der Täter neben dem Cannabiskonsum weitere strafbare Handlungen gegen das BetmG oder ein anderes Gesetz begangen haben, müssen alle Straftaten (inklusive der Cannabiskonsum), nicht zuletzt aus Gründen der Verfahrensökonomie, in einem ordentlichen Verfahren beurteilt werden. Sollte die Täterin oder der Täter beispielsweise neben dem Cannabiskonsum auch unbefugt eine Menge Cannabis besitzen, die nicht als geringfügige Menge im Sinne von Artikel 19b nBetmG gilt, kann keine Ordnungsbusse verhängt werden. In diesem Fall muss ein ordentliches Verfahren eingeleitet werden, in dem sowohl der Cannabiskonsum nach Artikel 19a Absatz 1 als auch der unbefugte Besitz von Betäubungsmitteln nach Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe d nBetmG zu beurteilen sein werden.

Buchstabe b: Voraussetzung für das Ordnungsbussenverfahren ist, dass die Widerhandlung von einer Polizistin oder einem Polizisten eines zuständigen Polizeiorgans selber beobachtet wird. Es kann z.B. kein Ordnungsbussenverfahren auf Anzeige eines Dritten hin eingeleitet werden. Eine gleichlautende Bestimmung findet sich auch in Artikel 2 Buchstabe b Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970³⁰ (OBG).

Buchstabe c: Jugendliche, die beim Cannabiskonsum erwischt werden und das 16. Altersjahr vollendet haben, werden e contrario wie Erwachsene mit einer Ordnungsbusse bestraft. Artikel 24 Jugendstrafgesetz (JStG)³¹ würde es zwar grundsätzlich ermöglichen, Jugendliche, die das 15. Altersjahr vollendet haben, mit Bussen zu bestrafen und damit dem Ordnungsbussenverfahren zu unterstellen. Die

³⁰ SR 741.03

³¹ SR 311.1

Grenze für die Verhängung einer Ordnungsbusse soll jedoch im BetmG bei 16 Jahren gezogen werden, weil diese Altersgrenze bereits in andern Zusammenhängen für den Jugendlichen von Bedeutung ist, so namentlich im Jugendschutz bei psychoaktiven Substanzen³² oder bei der sexuellen Mündigkeit³³. Mit dem hier vorgesehenen Ordnungsbussenverfahren entfällt die Prüfung des Vorlebens und der persönlichen Verhältnisse des Cannabis konsumierenden Jugendlichen durch die Staatsanwaltschaft. Nach Artikel 3c nBetmG können jedoch Amtsstellen und Fachleuten im Erziehungs-, Sozial-, Gesundheits-, Justiz- und Polizeiwesen bei festgestellten vorliegenden oder drohenden suchtbedingten Störungen unabhängig eines ordentlichen Strafverfahrens den zuständigen Behandlungs- und Sozialhilfestellen Meldung machen, damit diese geeignete Präventions- und Jugendschutzmassnahmen ergreifen. Auf diese Weise wird der Jugendschutz auch bei Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens bei Jugendlichen gewährleistet.

3.2.4 Zuständige Polizeiorgane (Art. 28c) (neu)

Absatz 1: Das Polizeiwesen liegt in der Kompetenz der Kantone, weshalb ihnen auch die Bezeichnung des zuständigen Polizeiorgans obliegt.

Absatz 2 bezweckt Zweifel und Diskussionen über die Beamteneigenschaft der handelnden Polizistin bzw. des handelnden Polizisten zum Vornherein auszuschliessen. Deshalb können nur Beamte in Dienstuniform eine Ordnungsbusse auferlegen.

3.2.5 Bezahlung (Art. 28d) (neu)

Absatz 1: Für die Ordnungsbusse wird eine Bedenkfrist von 30 Tagen eingeräumt, wenn sie nicht sofort beglichen werden kann. Damit wird die Tatsache berücksichtigt, dass viele Personen ihre Rechnungen nur einmal im Monat begleichen.

Absatz 2: Das administrative Verfahren einer Ordnungsbusse ermöglicht, dass die Täterin oder der Täter «anonym» bleiben kann. Entsprechend nennt die Quittung den Namen der Täterin oder des Täters nicht.

Das Ordnungsbussenverfahren hat keinen Einfluss auf die im nBetmG geregelte Meldepflicht (Art. 15a Abs. 6 BetmG, resp. Art. 3h nBetmG) und -befugnis (Art. 3c nBetmG). Das Polizeiorgan, das eine Ordnungsbusse verhängt, muss oder kann die Identität der Täterin oder des Täters jederzeit feststellen. Nur so kann es seine Meldepflicht resp. Meldebefugnis wahrnehmen.

Absatz 3: Bezahlte die Täterin oder der Täter die Busse nicht sofort, so erhält sie oder er ein Bedenkfristformular. Die Polizistin oder der Polizist behält eine Kopie des

³² Vgl. Art. 136 StGB (SR 311.0); Art. 11 Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (SR 817.02);

³³ Art. 187 StGB (SR 311.0).

Formulars zurück. Beahlt die Täterin oder der Täter die Busse innert Frist, so wird die Kopie vernichtet

Absatz 4: In der Regel kann die Polizei nur eine Beschlagnahmung vornehmen. Nach Artikel 70 StGB muss eine Einziehung durch ein Gericht erfolgen. Demgegenüber soll das cannabishaltige Erzeugnis ("Joint", das cannabishaltige Gebäck, Cannabisgetränk etc.) im vorgeschlagenen Ordnungsbussenverfahren zusammen mit der Verhängung der Busse eingezogen werden können. Dies steht deshalb im Einklang mit dem Erfordernis gemäss Artikel 70 StGB, weil die betroffene Person eine gerichtliche Beurteilung erwirken kann, indem sie entweder das Ordnungsbussenverfahren überhaupt ablehnt (Art. 28i), oder die Busse innerhalb der Bedenkfrist nicht bezahlt (Art. 28d Abs. 5). Die Einziehung erfolgt erst, wenn die Busse rechtskräftig ist (vgl. Art. 28d Abs. 4). Eingezogen werden kann nur das Cannabisprodukt, das im Moment der Feststellung des Cannabiskonsums tatsächlich konsumiert wird. Das Cannabis im unbefugten Besitz nach Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe d nBetmG kann nicht im Rahmen des Ordnungsbussenverfahrens eingezogen werden, sondern muss von der Polizei beschlagnahmt und in einem ordentlichen Strafverfahren vom Gericht eingezogen werden. Nicht eingezogen werden kann eine geringfügige Menge von Cannabis, die die Täterin oder der Täter nur bei sich trägt, da der Besitz von geringfügigen Mengen eines Betäubungsmittels nach Artikel 19b nBetmG straflos ist. Solange nicht klar ist, ob die Täterin oder der Täter die Ordnungsbusse bezahlt, wird das cannabishaltige Produkt beschlagnahmt. Damit bei der Bezahlung der Busse nicht die Einziehung des beschlagnahmten Produkts durch ein Gericht verfügt werden muss, wurde in Artikel 28d Absatz 4 die Regelung eingefügt: «Das beschlagnahmte cannabishaltige Produkt gilt mit der Bezahlung der Busse als eingezogen».

Absatz 5: Sollte die Ordnungsbusse nicht spätestens nach 30 Tagen nach der Verhängung (Abs. 1) bezahlt werden, muss die Polizei ein ordentliches Verfahren einleiten. Damit sind alle «ordentlichen Verfahren» der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)³⁴, einschliesslich der im 8. Titel geregelten besonderen Verfahren, gemeint. Die Einziehung des beschlagnahmten cannabishaltigen Produkts würde in diesem Falle durch das Gericht verfügt.

3.2.6 Formulare (Art. 28e) (neu)

Die Bezeichnung der Formularinhalte trägt zum einheitlichen Vollzug der Ordnungsbusse in allen Kantonen bei. Eine entsprechende Regelung findet sich im Ordnungsbussenrecht (Art. 12 OBG, Art. 3 Ordnungsbussenverordnung³⁵) und in Artikel 353 der neuen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, AS 2010 1881), die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist.

³⁴ BBl 2006 1085

³⁵ SR 741.031

3.2.7 Kosten (Art. 28f) (neu)

Der Aufwand für die Kontrollorgane ist im Bussenbetrag enthalten, weshalb keine zusätzlichen Kosten erhoben werden dürfen.

3.2.8 Rechtskraft (Art. 28g) (neu)

Mit der Bezahlung der Busse wird diese rechtskräftig. Somit steht gegen die Ordnungsbusse kein ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung, es sei denn die Täterin oder der Täter beruft sich nach Artikel 28j Absatz 2 auf Artikel 28b.

3.2.9 Täterin oder Täter ohne Wohnsitz in der Schweiz (Art. 28h) (neu)

Hat der Täter (oder die Täterin) ohne Wohnsitz in der Schweiz die Busse sofort bezahlt, ist das Verfahren abgeschlossen. Falls er die Ordnungsbusse nicht sofort bezahlt, muss er den entsprechenden Betrag hinterlegen oder, wenn er nicht über genügend Barschaft verfügt, eine andere angemessene Sicherheit leisten.

Wird die Sicherheit nicht geleistet oder der Betrag nicht hinterlegt, so kann die Person gestützt auf Artikel 217 Absatz 3 Buchstabe b StPO vorläufig festgenommen werden. Die Festnahme dauert längstens 24 Stunden. Die Polizei kann auch – mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft – von den betroffenen Personen Gegenstände (Mobil-Telefone, Uhren, Schmuck etc.) beschlagnahmen, um die mutmassliche Busse sicherzustellen. Dahinter steht weniger die Absicht, diese Gegenstände zu verwerten, als vielmehr jene, die betroffene Person dazu zu bewegen, die Busse direkt zu bezahlen. Artikel 268 Absatz 1 Buchstabe b StPO lässt ein solches Vorgehen ebenfalls zu, indem vom Vermögen der beschuldigten Person so viel beschlagnahmt werden kann, als voraussichtlich zur Deckung der Busse nötig ist. Diese Beschlagnahmung kann auch von der Polizei durchgeführt werden, wenn Gefahr im Verzug besteht (Art. 262 Abs. 3 StPO).

3.2.10 Ablehnung (Art. 28i) (neu)

Absatz 1: Nach Artikel 6 der Europäischen Konvention vom 4. November 1950³⁶ zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten hat jede Person das Recht, dass die erhobene strafrechtliche Anklage von einem Gericht beurteilt wird. Da das Ordnungsbussenverfahren die Strafe ohne richterliche Beurteilung verhängt, braucht es dazu das Einverständnis der oder des Beschuldigten.

Absatz 2: Sollte der oder die Beschuldigte das Ordnungsbussenverfahren für die Bestrafung des Cannabiskonsums ablehnen, wird der Cannabiskonsum in einem ordentlichen Verfahren vor Gericht nach Artikel 19a BetmG und StPO beurteilt.

³⁶ SR 0.101

3.2.11 Ordnungsbussen und ordentliches Verfahren (Art. 28j) (neu)

Absatz 2: In den Fällen, bei denen eine Ordnungsbusse erhoben wurde, obwohl diese nach Artikel 28b nicht zulässig war, kann die Täterin oder der Täter, die oder der im Rahmen einer anderen Widerhandlung gegen das BetmG oder gegen andere Gesetze vor Gericht steht, das Gericht darauf hinweisen, dass die Ordnungsbusse gegebenenfalls aufzuheben ist. Weil das Ordnungsbussenverfahren keine Registrierung vorsieht, ist das Gericht auf einen entsprechenden Hinweis der Täterin oder des Täters angewiesen.

4 Auswirkungen auf Bund und Kantone

4.1 Finanzielle Auswirkungen

Auf den Bund haben die vorgeschlagenen Änderungen des nBetmG keine finanziellen Auswirkungen.

Für die Kantone dürften sich durch die Möglichkeit, den Cannabiskonsum mit einer Ordnungsbusse zu belegen, zusätzliche Busseneinnahmen und Einsparungen bei den ordentlichen Verfahren ergeben. In welchem Umfang sich die Busseneinnahmen und die Ersparnisse bewegen werden, kann nicht vorausgesagt werden.

4.2 Personelle Auswirkungen

Auf Bundesebene hat die Einführung des Ordnungsbussenverfahrens keine personellen Auswirkungen. Der personelle Mehraufwand auf Kantonsebene scheint gering.

5 Verhältnis zum Internationalen Recht

5.1 Vereinbarkeit mit den UNO-Übereinkommen

Zwar schreibt weder das Einheitsübereinkommen von 1961³⁷ noch das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen (Übereinkommen von 1988)³⁸ die Strafbarkeit des Betäubungsmittelkonsums vor. Da aber umstritten ist, ob die Straffreiheit von Vorbereitungshandlungen (Besitz, Anbau, Erwerb) für den Eigenkonsum mit den einschlägigen internationalen Übereinkommen im Drogenbereich kompatibel ist, hat die Schweiz im Jahre 2005 bei der Ratifikation des Übereinkommens von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen einen entsprechenden Vorbehalt angebracht.³⁹ Infolgedessen liegt es im Ermessen des Gesetzgebers darüber zu entscheiden, in welcher Form die Strafbarkeit des Konsums verwirklicht und

³⁷ SR 0.812.121

³⁸ SR 0.812.121.03

³⁹ Art. 1 Abs. 1 des BB vom 16. März 2005 (AS 2006 529)

geahndet wird. Auch mit der Einführung eines Ordnungsbussenverfahrens bleibt der Konsum von Cannabis eine Straftat.

5.2 Vereinbarkeit mit europäischem Recht

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung steht mit dem Schengen-Assoziierungsabkommen⁴⁰ und den damit übernommenen Verpflichtungen im Einklang.

Des Weiteren besteht Kompatibilität mit den Anforderungen der EMRK, insbesondere mit Artikel 6 (Recht auf ein faires Verfahren). Insbesondere steht es jeder Person frei, das ordentliche Verfahren einzuleiten.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage des vorliegenden Entwurfs findet sich in Artikel 118 Absatz 2 und Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999⁴¹.

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf enthält keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

6.3 Erlassform

Beim vorliegenden Entwurf handelt es sich um die Revision eines Bundesgesetzes.

⁴⁰ BBl 2004 5965, 6101 ff., 6167 ff.

⁴¹ SR 101