

Petitionskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt

Basel, den 5.Mai 2004

P 190 „Für eine liberale und zeitgemässe Hanfpolitik des Kantons Basel-Stadt“

Der Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 19.März 2003 die Petition betreffend für eine liberale und zeitgemässe Hanfpolitik des Kantons Basel-Stadt an die Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

1. Wortlaut der Petition

Seit dem 15. Oktober haben die Hanfkonsumenten und Hanfläden in Basel-Stadt unter verstärkter und undifferenzierter Repression zu leiden. Unzählige Beamte werden täglich für die Verfolgung von Hanfprodukten eingesetzt.

Hausdurchsuchungen, Beschlagnahmungen, Bussen und sogar Verhaftungen gehören zur Tagesordnung. Dies, obwohl eine Legalisierung von Cannabis in der Schweiz vor der Türe steht. Der Bundesrat hat im März 2001 eine entsprechende Botschaft verabschiedet und der Ständerat hat dem neuen revidierten Betäubungsmittelgesetz bereits Ende 2001 zugestimmt.

Dennoch sind auch wir der Meinung, dass eine Situation, wie sie in den letzten Jahren in Basel entstand, untragbar ist.

Es ist uns aber wichtig, dass erwachsene Hanfkonsumenten einkaufen können, ohne mit dem Schwarzmarkt auf der Strasse in Kontakt zu kommen.

Deshalb fordern wir anstatt eines planlosen Rundumschlagens gegen alle Hanfbetriebe die Gründung einer unabhängigen Kontrollstelle – unter Mitarbeit von Behörden, Elternverbänden und Präventionsfachleuten.

Zur Kontrolle folgender Auflagen:

1. *Verkauf nur an Erwachsene ab 18 Jahren.*
2. *Keine Werbung für Drogenhanf.*
3. *Die Betriebe müssen so geführt werden, dass die öffentliche Ordnung nicht gestört wird.*
4. *Die Betriebe müssen nach kaufmännischen Grundsätzen (Obligationenrecht) geführt werden und korrekt über Steuern (Mehrwertsteuer, Gewinnsteuer...) und Sozialabgaben (AHV/BVG) abrechnen.*

Bei Einhaltung dieser Regeln ist die Repression gegen Hanfläden sofort einzustellen und bereits eröffnete Strafverfahren sind bis auf weiteres zu sistieren. Dies auf Basis einer vernünftigen Prioritätensetzung zur Verfolgung echter Kriminalität sowie aus Opportunitätsgründen – bis das neue Betäubungsmittelgesetz in Kraft tritt.

2. Abklärungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission wollte aus verschiedenen Blickwinkeln zur aktuellen Beurteilung der Situation bezüglich Cannabis informiert werden. Sie lud deshalb drei Experten zu einem Gespräch ein und bat sie um ihre Stellungnahme zur vorliegenden Petition.

2.1 Gespräch vom 4. Juni 2003 mit Dr. Thomas Hug, Erster Staatsanwalt

Dr. Thomas Hug führte folgendes aus:

Cannabispolitik aus Sicht der Basler Staatsanwaltschaft

Die in der vorliegenden Petition zur Diskussion stehende Hanfpolitik könne und dürfe nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und dem Legalitätsprinzip keine Vorgabe für die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft als Justizbehörde sein. Aufgabe der Justiz sei es, die geltenden Gesetze anzuwenden. Wolle die Politik in einzelnen Bereichen der Gesetzesanwendung etwas ändern, so sei es ihre Aufgabe als Legislative, die bestehenden Gesetze zu ändern.

Diesen Prozess erlebe man zur Zeit mit dem Betäubungsmittelgesetz (BtmG), dessen Bestimmungen zur Beschaffung und zum Konsum von weichen Drogen wie Cannabis von breiten Kreisen als nicht mehr zeitgemäß und damit zu ändern erachtet würden. Mit einem Inkrafttreten des zur Zeit in Revision befindlichen Bundesgesetzes sei wohl nicht vor 2005 zu rechnen. Ein vom Bundesamt für Gesundheit erarbeiteter Entwurf für eine Verordnung für Anbau und Abgabe von Kleinmengen von Cannabis liege zwar bereits vor. Angesichts einer nicht zu unterschätzenden Ablehnung einer Liberalisierung, insbesondere auch in der Westschweiz, dürfte aber mit einem Referendum zu rechnen sein, womit das Schicksal oder zumindest der Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten Betäubungsmittelgesetzes noch höchst ungewiss sei.

Zur Frage des Spielraums

Zu den Fragen der Cannabispolitik in Basel und zum allfälligen Spielraum in der Anwendung des Betäubungsmittelgesetzes im Zusammenhang mit Cannabis habe der Regierungsrat in der schriftlichen Beantwortung der Interpellation Nr. 99, Prof. Dr. Peter Aebersold, betreffend Hanfläden, vom 10. Dezember 2002 bereits Stellung genommen. Anbau von Hanf zur Gewinnung von Cannabis und Verkauf von Cannabisprodukten sei gemäss Art. 19 Ziff. 1 BtmG ein mit Gefängnis oder Busse bedrohtes Vergehen. Wer mit gewerbsmäßigem Handel einen grossen Umsatz oder einen erheblichen Gewinn erzielt, werde gemäss Art. 19 Ziff. 2 BtmG mit Zuchthaus oder Gefängnis nicht unter einem Jahr bestraft. Diese schweren Fälle würden also als Verbrechen eingestuft. Bei Vergehen und Verbrechen sei aber kein Raum für die Anwendung des Opportunitätsprinzips. Dieses bestehe nämlich darin, dass den Justizbehörden in Art. 19a und 19b BtmG sowie in § 21 StPO BS (Strafprozessordnung des Kantons Basel-Stadt) die Möglichkeit gegeben werde, in gewissen, genau umschriebenen Fällen (z.B. Drogendelikte, die mit dem eigenen Konsum in Zusam-

menhang stehen und nur geringfügige Mengen betreffen), das Strafverfahren einzustellen. Es gebe aber keine Bestimmung, die den Betäubungsmittelhandel und damit auch den Handel mit Cannabis in irgendeiner Form zulassen würde. Das Opportunitätsprinzip stehe für diese Fälle also nicht zur Verfügung. Die Staatsanwaltschaft sei damit also grundsätzlich verpflichtet, die mit Cannabishandel begangenen Vergehen oder gar Verbrechen zu verfolgen. Würde sie das gewollt unterlassen und bestimmte Personen willentlich von einer Strafverfolgung verschonen, würde sie sich allenfalls sogar der Begünstigung strafbar machen. Damit komme man zur Kernfrage. Es sei unter keinem Titel möglich, bei einer beschränkten, namentlich bestimmten Anzahl von Hanfläden, auch wenn sich diese gewissen Rahmenbedingungen unterwerfen würden, den in jeder Form verbotenen Cannabisverkauf zu tolerieren und damit das geltende Gesetz bei diesen Läden bewusst nicht anzuwenden, während die Betreiber von anderen Hanfläden mit Strafverfolgung und gerichtlicher Bestrafung zu rechnen hätten. Würde die Staatsanwaltschaft zu einem solchen Vorgehen Hand bieten, so würde sie sich in Teufels Küche begeben, reine Willkür betreiben und gegen grundlegende Prinzipien der Rechtsanwendung verstossen. Diese Frage sei somit für die Staatsanwaltschaft schlicht nicht verhandelbar.

Unzutreffend sei im Übrigen die gelegentlich gehörte Behauptung, dass die Staatsanwaltschaft gegen Hanfläden jahrelang überhaupt nicht eingegriffen habe. In Anbetracht des knappen Personalbestandes und damit zwangsläufig nach einer entsprechenden Prioritätensetzung habe das Betäubungsmitteldezernat bis zum letzten Jahr vorrangig den Handel mit harten Drogen, daneben aber immer wieder auch den Cannabishandel verfolgt. Nachdem die Probleme um die immer grössere Zahl von Hanfläden aber im Jahr 2002 augenfällig geworden seien, habe sie die Priorität zumindest temporär auf den Cannabishandel legen müssen, was dann auch zu einer merklichen Beruhigung der Situation geführt habe. Grund für diese Aktion sei unter anderem gewesen, dass die regierungsrätliche Delegation Sucht zu erkennen geben habe, dass eine massive Reduktion der Hanfläden gewünscht werde.

Regionale, grenzüberschreitende Problematik und Reaktionen

Basel habe noch Mitte 2002 den zweifelhaften Ruf als eigentliches Hanfmekka gehabt. Ursache dafür sei der Umstand, dass aufgrund der Grenzlage Basels eine grosse Zahl von Cannabiskäufern aus Deutschland und Frankreich, wo Cannabis weit weniger Toleranz entgegen gebracht werde als in der Schweiz, nach Basel gepilgert seien, um sich hier einzudecken. Immer häufiger und lauter seien denn auch Unverständnis und besorgte Anfragen von Politik und Behörden aus dem benachbarten Frankreich und Deutschland geäussert worden, ob Basel nicht vermehrt gegen den Cannabishandel vorgehen könne. Die verstärkten Aktionen und die massive Reduktion der Anzahl Hanfläden seien in der Folge mit grosser Befriedigung ausdrücklich zur Kenntnis genommen worden. Zur Zeit sei der Kanton Basel-Landschaft daran, eine ähnliche Aktion gegen den Hanfhandel zu führen, wie dies in Basel-Stadt getan worden sei. Auch andere Grenzkantone hätten ähnliche Probleme gehabt, bzw. hätten sie noch immer, so beispielsweise der Kanton Tessin. Auch dort würden seit einiger Zeit rigorose Massnahmen gegen Anbau und Handel mit Cannabis durchgeführt.

Zusammenfassung

Die Haltung der Staatsanwaltschaft könne wie folgt zusammengefasst werden: Das Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden beruhe auf der Bundesgesetzgebung. Unter dem heute geltenden Recht gebe es keine kantonale Auslegungsmöglichkeit bzw.

eine kantonale Variante. Wie dies im neuen Betäubungsmittelgesetz gehandhabt werden wird, dazu werde sich der Bundesgesetzgeber äussern. Die Kantone hätten sich im Vernehmlassungsverfahren zum neuen Gesetz äussern können. Einen kantonalen Spielraum im Sinne eines Sonderzuges, wie es die Petition verlange, gebe es aber nicht und werde es auch nach Inkrafttreten des revidierten Gesetzes nicht geben.

Es könnte im Kanton also kein Gesetz formuliert werden, das den Cannabis-Handel legalisiere. Selbst wenn die Politik beschliessen würde, dass gewisse Hanfläden Hanf verkaufen dürfen, könnte die Staatsanwaltschaft dem nicht Folge leisten. Es würde beispielsweise auch nicht angehen, dass man in Basel mit Rücksicht auf den Ruf der Stadt als Zentrum für Messen und Handel mit antiker Kunst den Handel mit Raubgut nur zurückhaltend oder gar nicht verfolgen würde.

Unter der Herrschaft des geltenden Betäubungsmittelgesetzes sei es für die Staatsanwaltschaft deshalb undenkbar, dass eine bestimmte Zahl von staatlich ausdrücklich tolerierten Hanfläden mit behördlicher Billigung gewissermassen "lizenziert" Vergehen und Verbrechen begehen dürfen, während andere Ladenbetreiber wegen derselben Taten strafrechtlich verfolgt würden. Zur Zeit existiere in Basel noch eine allerdings stark reduzierte Anzahl von Hanfläden. Auch diese machten sich mit ihrem Cannabisverkauf strafbar und könnten nicht davon ausgehen, dass gegen sie nie eine Strafuntersuchung eingeleitet wird. Aufgrund der knappen personellen Ressourcen des Betäubungsmitteldezernates und der Prioritätenordnung, wonach vorrangig schwerere Straftaten verfolgt werden müssen, werde es aber zweifellos so bleiben, dass nie alle Hanfläden tangiert werden können. Dies sei auch nicht die Zielsetzung der Staatsanwaltschaft. Faktisch bedeute dies, dass die heutige Situation einer stark reduzierten Anzahl von Hanfläden bis auf weiteres weiter bestehen dürfte. Auch diese Hanfläden müssten zwar grundsätzlich mit Strafverfolgung rechnen, wobei Staatsanwaltschaft und Polizei erst wieder Schwerpunktmaßnahmen ergreifen würden, wenn ein Wiederanstiegen der Anzahl Hanfläden und der damit verbundenen Probleme dies erforderlich machen würde. Im Übrigen werde man aber wohl oder übel das Inkrafttreten des revidierten Betäubungsmittelgesetzes abwarten müssen, dessen Bestimmungen dannzumal auch massgebend sein werden.

2.2 Gespräch vom 4. Juni 2003 mit Markus Jann, Leiter Sektion Drogen, Bundesamt für Gesundheit (BAG)

M. Jann äusserte sich zum geplanten Betäubungsmittelgesetz und zur dazugehörigen Verordnung und erklärte, dass alles erst im Entstehen sei und noch viele Unklarheiten bestünden. Vieles sei auch noch für das BAG unklar. Ungewöhnlich sei, dass die Verordnung zum Betäubungsmittelgesetz vor dessen Annahme ausgearbeitet werde. Dies geschehe, um nicht die Katze im Sack zu kaufen. Das Ganze löse intensive Diskussionen aus, schliesslich gehe es darum, ein wichtiges gesellschaftliches Thema anzugehen.

Inhalt der Verordnung

Der Bundesrat werde letztlich definitiv über die Verordnung entscheiden. In der Verordnung gehe es um die Entkriminalisierung des Cannabis-Konsums. Cannabis bleibe ein illegales Produkt, dies auch auf Grund internationaler Konventionen. Es soll klar sein, dass Cannabis ein Genussmittel mit besonderem Stellenwert ist. Gemäss Betäubungsmittelgesetz soll der Konsum erlaubt sein. Kauf, Besitz und Anbau seien, ausser als Vorbereitungshandlung für den Eigenkonsum, verboten. Damit der Eigen-

konsum nicht in der Grauzone belassen werde, müsse er gewissen Bedingungen unterliegen und geregelt werden.

Ziel der Verordnung sei es, erstens den Jugendschutz zu gewährleisten. Zweitens den Handel zu steuern, auch Ausfuhr und den grenzüberschreitenden Handel zu verhindern. Das Ausland verfolge die Entwicklung in der Schweiz einerseits argwöhnisch, in bezug auf Basel-Stadt sei dies vor allem Süddeutschland, andererseits sei es aber auch neugierig auf das, was bei einer Neuregelung heraus kommen könnte. Denn eine solche könnte dannzumal vielleicht auch für das eigene Land interessant sein. Das dritte Ziel sei der Schutz der öffentlichen Ordnung. Handlungen mit Cannabis sollen in geordnetem Rahmen ablaufen. Es soll kein Schwarzmarkt entstehen, der sich mit den sogenannten harten Drogen mischt.

Um das Ziel der Verordnung zu erreichen müsse eine lückenlose Kontrolle vom Moment der Aussaat bis zum Verkauf im Detailhandel bestehen. Ob dies gelingen werde, werde die Zukunft zeigen. Zu 100 Prozent werde dies kaum möglich sein, als gelungen könne man es schon bezeichnen, wenn eine etwa 80- bis 90-prozentige Kontrolle möglich würde.

Im Zusammenhang mit der Verordnung werde im weiteren diskutiert und geregelt werden müssen:

- Drogen- und Industriekauf: In punkto Industrie sei ein Markt am Wachsen der eine grössere Bedeutung erhalten werde. Eine Regelung sei im Zusammenhang mit zu erteilenden Bewilligungen v.a. in bezug auf den THC-Gehalt wichtig,
- Grenzwert: Der untere Grenzwert soll bei 0,3 Prozent festgelegt werden. Die Diskussion sei noch offen, ob es Sinn mache, einen oberen Grenzwert ebenfalls festzusetzen. Vermutlich werde er bei 12 Prozent, dem Erfahrungswert der letzten Jahre, zu liegen kommen. Diesen Wert strebe auch der Handel an. Ein höherer Wert werde von den Konsumenten als nicht mehr angenehm empfunden. Fachleute würden bezüglich des Grenzwertes im übrigen kein grenzenloses Ansteigen befürchten.
- Eigenanbau: Es sollen 10 Pflanzen pro Person und Ort zum Eigengebrauch angepflanzt werden dürfen. Damit könne 50 Prozent des Eigenbedarfs gedeckt werden. Mit der gewünschten Kontrolle könnte damit der Markt erheblich reduziert werden. Unterschiede bestünden zwischen Indoor- und Outdoor-Plantagen. Indoor-Plantagen seien schwieriger zu kontrollieren, allerdings sei der THC-Gehalt dort höher als bei Outdoor-Plantagen; Outdoor-Plantagen seien besser kontrollierbar, könnten aber auch von „bösen Buben“ „benutzt“ werden, ausserdem gebe auf einem Feld unterschiedlich hohe THC-Gehalte
- Besteuerung (Lenkungsabgabe): Wenn der Markt zu offen sei, bestehe die Gefahr, dass der Preis zusammenbreche. Über den Preis könne man aber den Konsum am besten steuern. Die Kaufkraft der Jugendlichen sei aufgrund des aktuellen Preisniveaus offenbar hoch. Der Maximalwert für die Lenkungsabgabe liege bei Fr. 8.-/Gramm.
- Meldepflicht für gewerblichen Anbau und den Verkauf an den Detailhandel: Der Weg des Hanfs (Sorte, Fläche, voraussichtliche Menge, Abnehmer) muss gegenüber den kantonalen Behörden bzw. gegenüber der Alkoholverwaltung lückenlos aufgezeigt werden können.
- Exportverbot: Dieses ist absolut. Der Handel soll nicht erlaubt werden. Man müsse sich, wolle man im Detailhandel Hanf erwerben, als in der Schweiz niedergelassen ausweisen können. Um das Verbot durchzusetzen, würden laufend Ab-

sprachen mit den Grenzregionen nötig, was gegen den Export unternommen werden könne.

- Beschränkung der Lagermenge: Dem Schwarzhandel sollen keine Möglichkeiten geboten werden.
- Detailhandel: Cannabis dürfe nicht an Personen unter 18 Jahren (die Altersgrenze von 16 Jahren sei zwar immer noch in Diskussion) verkauft werden. Diese Altersgrenze würde auch derjenigen für harte Alkoholika entsprechen und sei aus gesundheitspolitischer Sicht wünschbar. Problematisch sei, dass sich Jugendliche beim Konsumieren nicht an das Gesetz hielten. Weil der Bundesrat versuchen wolle, Konsum und Handel zu steuern, wolle er den Konsum entkriminalisieren. Dazu brauche es eine anonyme Kundenregistrierung (eine einfache Kartenkontrolle wie zum Beispiel beim EC-Kartensystem werde diskutiert). Der Detaillist würde daraus ersehen können, wie viel Cannabis der Kunde im Monat schon bezogen hat. Zur Zeit würden 30 Gramm pro Monat und Person diskutiert. Mit einer solchen Kundenkarte wäre eine Kontrolle möglich, ohne gäbe es Probleme bei der Umsetzung.
- Keine Störung der öffentlichen Ordnung: Die Kantone sollen diesbezüglich bestimmte Vorschriften erlassen dürfen. Zum Beispiel wie viele Detaillisten pro Einwohner überhaupt Cannabis verkaufen dürfen; dass in der Nähe von Schulen keine Cannabis verkaufenden Läden existieren dürfen usw.. Allerdings könnte dies ein gewisses Gefälle unter den Kantonen bewirken, was eigentlich nicht gewollt sei.
- Lagermenge: Es soll eine obere Grenze, die eine genügende Menge gewährleistet, zugestanden werden. Eine zu niedrige Menge hätte, das habe man in Holland erfahren, die Wirkung, dass Läden im Quartier Wohnungen zugemietet hätten, um die Lagermenge umgehen zu können. Dies habe in Grossstädten in einzelnen Fällen zu Verslumung von Strassen geführt, da diese Wohnungen für wohnwillige Mieter nicht mehr zugänglich gewesen seien.
- Deklarationspflicht: Der THC-Gehalt soll deklariert werden, eine weitere Deklarationspflicht soll es nicht geben. Da das Produkt an Erwachsene abgegeben werden soll, soll auch die Verantwortung für dessen Verwendung übergeben werden.
- Werbeverbot; kein Verkauf anderer Betäubungsmittel.

Es sei anspruchsvoll, all diese Vorgaben zu regeln, das Prozessende sei denn auch noch nicht erreicht.

Zeitplan

Im Juni 2003 solle die Verordnung dem Bundesrat vorgelegt werden. Der Nationalrat müsste das Betäubungsmittelgesetz beraten, nachdem es vom Ständerat genehmigt worden ist. Gäbe es eine Verzögerung, könnte die Beratung erst im Herbst stattfinden, was den Politikern womöglich zu nahe an den Wahlen wäre und nochmals eine Verzögerung bis nach den Wahlen bringen könnte.

Ohne Verzögerung sei auf August/ September 2003 das Differenzbereinigungsverfahren zwischen Ständerat und Nationalrat vorgesehen. Im Herbst 2003 würde dann die Schlussabstimmung erfolgen können mit dem Auftrag an den Bundesrat, das Vernehmlassungsverfahren zur Verordnung zu eröffnen. Gleichzeitig liefe dann die Referendumsfrist für das neue Betäubungsmittelgesetz (bis Ende 2003) an.

Bis März 2004 würde das Vernehmlassungsverfahren zur Verordnung und das Bestätigungsverfahren für das Referendum laufen. Ende März 2004 sollte klar sein, ob

das Referendum zustande komme oder nicht. Wenn die Vernehmlassung zur Verordnung ohne wesentliche Änderungen beendet werden könne, könne der Bundesrat sie verabschieden.

Ende 2004 befände der Bundesrat über eine allfällige Volksabstimmung auf Grund eines ergriffenen Referendums.

Frühestens also 1.1.2005, evtl. 1.1.2006 könnte das neue Betäubungsmittelgesetz bzw. die Verordnung, unter der Bedingung, dass keine Volksabstimmung stattgefunden, bzw. das Volk das Referendum abgelehnt hat, in Kraft treten.

Übergangsphase bis zum In-Kraft-Treten eines neuen Betäubungsmittelgesetzes gemäss Forderung der Petition

Bund und BAG seien klar der Meinung, dass es für den Verkauf und die Produktion von Cannabis keine Rechtsgrundlage gibt. Es sei kein Opportunitätsprinzip im Gesetz vorgesehen, es sei nicht möglich, solche offiziellisierten Regelungen durchzuführen. Es gebe auch nirgendwo einen offiziellisierten Versuch des Opportunitätsprinzips. Dies wäre erst möglich, wenn das Gesetz in vorgelegter Form angenommen wird. Wenn es allerdings abgelehnt würde, würde der heutige Status gelten. Man müsse auch damit rechnen, dass die Verordnung nicht umgesetzt werden könne, dann hätte man die Situation wie in Deutschland, wo der Konsum erlaubt, alles darum herum aber verboten wäre. Dies sei vom Bund so aber nicht gewollt.

Auf Grund des Gesetzes sei eine Liberalisierung nicht möglich, weder die Staatsanwaltschaft noch die Polizei könne sagen, die einen Läden dürften Cannabis verkaufen, andere nicht. Sicher, die Erfahrung zeige, dass unterschiedliche Prioritäten gesetzt würden, was wohl auch ein Frage der Ressourcen sei. Es sei jedoch ein Unterschied, ob man aus einem speziellen (politischen) Klima heraus oder auf Basis einer offiziellisierten Ebene, die Verfolgung von Cannabis-Handel betreibe. Die derzeitige gesetzliche Situation lasse solche Lösungen aber nicht zu.

2.3 Gespräch vom 25. Juni 2003 mit Prof. Dr. Peter Albrecht, Dozent an der Universität Basel und ehemaliger Strafgerichtspräsident

Prof. Dr. P. Albrecht führte „zur Klärung eines Bereiches, zu welchem verschiedene Meinungen kursieren“, folgendes aus:

Oft würden politische Meinungen mit rechtlichen vermischt, weshalb aus rechtlicher Sicht folgendes zu sagen sei: Ausgangspunkt sei folgender: Jeglicher unbefugte Handel mit Drogenhanf sei strafbar (Art. 19 Ziff. 1 und 2 BetMG); dasselbe gelte auch für den Hanfkonsum (Art. 19a BetMG). Trotz der prinzipiellen Strafbarkeit des Handels stelle sich die Frage, ob unter Umständen im Einzelfall, oder unter gewissen Voraussetzungen generell, ein Verzicht auf Strafverfolgung möglich wäre. Konkret gehe es damit um die Diskussion, ob das Legalitäts- oder das Opportunitätsprinzip angewendet werden soll. Zur begrifflichen Klarstellung:

Legalitätsprinzip: Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörde, bei genügendem Tatverdacht eine Strafuntersuchung einzuleiten bzw. durchzuführen.

Opportunitätsprinzip: Die Strafverfolgungsbehörden haben nach freiem Ermessen darüber zu entscheiden, ob sie eine Strafuntersuchung einleiten bzw. durchführen, wobei das Ermessen zum Teil beschränkt sein kann.

In bezug auf das Betäubungsmittelgesetz sei die Situation klar, es gelte das Legalitätsprinzip, es gebe keine Einschränkung zu Gunsten des Opportunitätsprinzipes was den Handel betreffe. Beim Konsum hingegen gebe es gewisse Einschränkungen

des Legalitätsprinzips, wo die Behörden, auch die Gerichte, unter Umständen auf eine Strafverfolgung und Bestrafung verzichten könnten (Art. 19a Ziff. 2 und 3 BetmG). In der Petition gehe es aber nicht um den Konsum, sondern um den Handel. Hier lasse das Betäubungsmittel den Behörden keinen Spielraum für das Strafverfahren.

Die Frage nach Legalität- bzw. Opportunität und damit nach Umfang der Strafverfolgungspflicht beim Hanfhandel sei in der kantonalen Strafprozessordnung geregelt; und zwar nicht nur für Betäubungsmitteldelikte, sondern generell für Delikte. In Basel-Stadt, wie in den meisten Kantonen der deutschen Schweiz, gelte das Legalitätsprinzip als Grundsatz (§ 20 Abs. 1 StPO). Ausnahme bilde §21 Abs. 2 lit. a StPO bei Übertretungen und Vergehen im Verzeigungsverfahren, wenn "das Verschulden der Täterin oder des Täters oder die Folgen der strafbaren Handlung sehr gering sind". Insoweit gebe es also ein limitiertes Opportunitätsprinzip. Diese Ausnahmeregelung gelte auch für den Hanfhandel (= Verzeigungstatbestand). Die Voraussetzungen für einen Strafverzicht (sehr geringes Verschulden) dürften in der Regel allerdings nicht gegeben sein. Zudem würde dies nur Strafen bis zu drei Monaten erfassen, was beim Hanfhandel kaum möglich wäre, weil es sich dort meistens um grössere Strafen handle. Das gelte erst recht, sobald (was im vorliegenden Zusammenhang dem Regelfall entsprechen dürfte) eine gewerbsmässige Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz vorliege (Art. 19 Ziff. 2 lit. c BetMG = Verbrechen = kein Verzeigungstatbestand), wo eine Strafe von mindestens einem Jahr vorgesehen sei. Theoretisch bestehe also ein ganz kleiner Spielraum für die Behörden, praktisch sei er aber nicht vorhanden.

Als Zwischenergebnis lasse sich somit sagen, die in der Hanf-Petition vorgeschlagene Regelung lasse sich weder mit dem Betäubungsmittelgesetz, noch mit den §§ 20 und 21 StPO vereinbaren.

Allerdings bestehe in der Praxis faktisch bei der Strafverfolgung gerade im Bereich der Betäubungsmitteldelinquenz, nicht nur beim Hanf sondern generell, eine weitergehende Opportunität als im Gesetz festgelegt. Gründe hiefür könnten beschränkte personelle Kapazitäten sein, welche unvermeidbar gewisse Schwerpunkte in der Strafverfolgung erfordern. Es sei vom Betäubungsmitteldezernat auch immer wieder betont worden, dass solche Schwerpunkte gelegt würden. Solche Schwerpunkte würden aus polizeitaktischen, aber auch aus kriminalpolitischen Erwägungen festgelegt. Typisches Beispiel dafür sei der behördliche Umgang mit den Hanfläden in Basel. Jahrelang seien diese in Basel geduldet worden, obwohl sie in früheren Jahren nicht vieles anders als jetzt getan hätten. Vor eineinhalb Jahren sei man eingeschritten, was klar auf Opportunitätserwägungen zurückzuführen sei. Das Gesetz sei immer dasselbe gewesen, die Pflicht zum Eingreifen habe immer bestanden, aber nun sei man politisch der Ansicht gewesen, die Situation sei nicht mehr tragbar.

Dies bedeute also, faktisch bestehe immer eine Opportunität in mehr oder weniger grossem Umfang, wobei diese freilich neben dem Gesetz (so auch der BR: "praeter legem gewissermassen", BBI 2001, 3749) geschehe. Aber wenn das Gesetz eben mangels genügendem Personal nicht durchgesetzt werden könnte, könne man dies nicht ändern, allenfalls müsste das Gesetz geändert werden. Dies sei mit ein Grund, weshalb man im Rahmen der Revision des Betäubungsmittelgesetzes eine spezielle Regelung schaffen wolle.

Auf Grund der geschilderten Faktizität könne für die Hanf-Petition also rechtlich nichts abgeleitet werden. Persönlich könne er inhaltlich die Forderungen der Petition unterstützen, aber diese umzusetzen sei nach geltendem Recht nicht möglich.

Im weiteren müssten gegen die Hanf-Petition verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kanton sowie wegen des

Grundsatzes der Rechtsgleichheit aufkommen: Die vorgeschlagene prozessuale Liberalisierung dürfte der kantonale Gesetzgeber (etwa durch eine entsprechende Ergänzung des § 21 StPO) nicht vornehmen, selbst dann nicht, wenn er die Ideen der Petition unterstützen wollte; denn dadurch würde die im eidgenössischen Betäubungsmittelgesetz statuierte umfassende Strafbarkeit des Hanfhandels durch einen Kanton ganz wesentlich unterlaufen (im gleichen Sinne auch der BR, a.a.O.) Dazu habe sich auch das Bundesgericht in einem neueren Entscheid geäussert. Das kantonale Prozessrecht dürfe den Inhalt einer Strafnorm nicht durch zusätzliche Tatbestandsmerkmale verändern (BGE 119 IV 101), aber gerade das wolle die Hanf-Petition. Die Petition wolle unter gewissen Rahmenbedingungen auf eine Strafverfolgung verzichten, (was er persönlich an sich für sinnvoll erachte), aber dies würde partiell das Betäubungsmittelgesetz unterlaufen und auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zulässig sein. Dies sei schliesslich der Grund, weshalb der Bundesgesetzgeber eine Opportunitätsregelung in bezug auf Hanf ins Betäubungsmittelgesetz aufnehmen wolle. Es sei richtig, dies auf Bundesebene zu regeln, weil der ganze Strafbereich, die Strafnormen bezüglich Betäubungsmittel, Sache des Bundes sei, daneben habe der Kanton nichts separat zu regeln.

Abschliessendes Ergebnis: Die Forderungen der Petition sind nach geltendem Recht nicht begründbar.

3. Kantonaler Cannabis-Bericht, Interdepartementaler Bericht vom Januar 2004 Medienorientierung vom 16. Februar 2004

Im Sommer 2003 erfuhr die Petitionskommission vom Leiter der Fachstelle für Suchtfragen, dass die Fachstelle für Suchtfragen daran sei, einen Bericht zuhanden der Interdepartementalen Fachstelle Sucht (IFS) zum Thema Cannabis zu erstellen, welcher dann der regierungsrätlichen Delegation Sucht (RR C. Conti, H.M. Tschudi und J. Schild) vorgelegt werden soll. Die Petitionskommission bat den Leiter der Fachstelle für Suchtfragen um Zustellung des genannten Berichts. Daraufhin nahm RR C. Conti Kontakt mit der Präsidentin der Petitionskommission auf, bzw. antwortete am 26. September auf ihr Schreiben vom 22. September 2003 wie folgt: Im Auftrag der Regierungsrätlichen Delegation Sucht sei ein interdepartementaler Bericht zum Thema Hanf erstellt worden. Eckdaten in Form einer Rohfassung seien von der Regierungsrätlichen Delegation Sucht genehmigt und verabschiedet worden. Es müssten einzelne Themen noch einer vertieften bzw. detaillierten Bearbeitung unterzogen werden. Es sei geplant, das Papier der politischen Öffentlichkeit zu präsentieren und damit auch der öffentlichen politischen Diskussion zugänglich zu machen. Das besagte Papier werde der Petitionskommission zugestellt sobald es in seiner definitiven Form vorliege. Die Petitionskommission beschloss bis dahin mit dem Abfassen ihres Berichts zuzuwarten.

An seiner Sitzung vom 3. Februar 2004 behandelte der Regierungsrat besagten Bericht und setzte eine Medienorientierung auf den 16. Februar 2004 zur Vorstellung des Kantonalen Cannabis-Berichts an, zu welcher auch die Präsidentin der Petitionskommission eingeladen wurde.

Der kantonale Cannabis-Bericht beinhaltet folgende Eckwerte:

- Die zuständigen Behörden des Kantons Basel-Stadt orientieren sich an einer ganzheitlichen, interdepartemental abgestimmten Drogenpolitik, welche zum Ziel

hat, die weichen und harten Drogen voneinander zu trennen. Die einheitliche Haltung der kantonalen Behörden soll dazu beitragen, dass Unsicherheiten in der Bevölkerung und in der Verwaltung so weit wie möglich ausgeräumt werden können.

- Basel-Stadt unterstützt die vom Bundesrat vorgesehene Revision des Betäubungsmittelgesetzes (BetMG), welche eine liberalisierte Regelung des Konsums und des Kleinhandels sowie eine gründliche Kontrolle durch die zuständigen Behörden umfasst.
- Bei der Betäubungsmittelbekämpfung besteht eine Prioritätenregelung mit dem Fokus auf die Verfolgung des Handels mit harten Drogen (insbesondere Heroin und Kokain).
- Die Prioritäten bei den Massnahmen zum Cannabis-Konsum liegen in den Bereichen Prävention, Jugendschutz sowie Beratung und Hilfe. Die Massnahmen zielen auf die Problembereiche Früheinsteiger/-innen, problematischer Konsum bei Jugendlichen, exzessiver Konsum und weitere Risikokonsumformen.

4. Weitere Unterlagen zur Beurteilung der Petition

Der Petitionskommission lagen ausserdem folgende Unterlagen zur Beurteilung der Petition vor:

- Die Medienmitteilung des Sanitätsdepartementes vom 15. März 2002 betreffend Hanfpolitik des Kantons Basel-Stadt zur Wahrung des Jugendschutzes
- Das Schreiben des Sanitätsdepartementes (Gesundheitsdienste) vom April 2002 an alle Geschäfte im Kanton Basel-Stadt, die Cannabis verkaufen
- Die schriftliche Beantwortung des Regierungsrates vom 15. Oktober 2002 der Interpellation Nr. 68 Daniela Schmidlin betreffend Eskalation der Basler Hanfszene bzw. der Interpellation Nr. 70 Dr. Alexandra Nogawa-Staehelin betreffend Basler Hanfszene
- Die schriftliche Beantwortung des Regierungsrates vom 7. Januar 2003 der Interpellation Nr. 99 Prof. Dr. P. Aebersold betreffend Hanfläden
- Der Auszug aus dem Vortrag von Dr. Thomas Hug, Erster Staatsanwalt des Kantons Basel-Stadt, vor dem Basler Juristenverein vom 31. März 2003 zum Thema Cannabis

5. Erwägungen der Petitionskommission

Die unter Ziff. 2 ausführlich wiedergegebenen Hearings mit Gästen zeigen die aktuelle Rechtslage in aller Deutlichkeit auf: es gibt keine legalen Möglichkeiten bezüglich Handel mit Cannabis. Die Petitionskommission verzichtet darauf, an dieser Stelle nochmals die entsprechenden Gesetzesbestimmungen zu erwähnen, sondern verweist auf die in den Hearings dargestellte Rechtslage.

Die Petitionskommission geht mit der Feststellung des Regierungsrates in seinem Cannabis-Bericht vom 16. Februar 2004 einig, dass eine Diskrepanz zwischen der gesellschaftlichen Entwicklung und der geltenden Gesetzgebung besteht, insbesondere in Bezug auf die Einschätzung der Strafwürdigkeit des Konsums, die nicht mehr mit den gesellschaftlichen Realitäten übereinstimmt. Der Cannabis-Konsum wird in breiten Kreisen praktiziert, als wäre er nicht mehr verboten. Umso wichtiger wäre es

deshalb aus Sicht der Petitionskommission, dass die geplante Revision des BetmG vorangetrieben wird, damit endlich Klarheit darüber besteht, was in Zukunft rechtens ist.

Wie anlässlich des Hearings vom 4. Juni 2003 vom Leiter Sektion Drogen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) befürchtet, hat sich aber der Zeitplan für die Revision des BetmG verzögert. Eine nochmalige Nachfrage der Petitionskommission beim BAG ergab, dass eine optimistische Einschätzung des Fortschreitens der Debatte auf Bundesebene ein Inkrafttreten des revidierten BetmG frühestens auf Anfangs 2006 vorsieht.

Am 2. März 2004 beschloss der Ständerat mit 28 zu 12 Stimmen erneut Eintreten auf die Revision des Betäubungsmittelgesetzes. Inhaltlich konnte der Rat keine weiteren Pflöcke einschlagen, da er als Erstrat bereits im Dezember 2001 das revidierte Gesetz durchberaten hatte. Trotzdem signalisierte die Kleine Kammer in ihrer Debatte dem Nationalrat, dass am revidierten Gesetz noch einige Nachbesserungen vorgenommen werden müssten. Diese beträfen vor allem die Regelung des Bezugs, das Mindestalter und eine Lenkungsabgabe sowie die Anbau- und Verkaufskontrolle. Die Kleine Kammer musste zum Grundsatzentscheid nochmals Stellung nehmen, weil der Nationalrat im vergangenen September das Eintreten auf die Revision verweigert hatte. Die Revision geht nun zurück an den Nationalrat. Sollte die Große Kammer ein zweites Mal nicht auf die Gesetzesrevision eintreten, ist sie für die nächsten Jahre gescheitert. Die Petitionskommission verfolgt mit Interesse die weitere Entwicklung auf Bundesebene und hofft, dass der Nationalrat die Revision des BetmG nicht stoppen wird. Leider hat gemäss Meldung der Basler Zeitung vom 2. April 2004 die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) knapp mit 13 zu 12 Stimmen beschlossen, ihrem Rat Nichteintreten auf die Revision zu beantragen.

Die Petitionskommission stellt sich hinter die liberale Haltung des Regierungsrates zur Revision des BetmG. Sie schätzt die Bestrebungen der Regierung, die schwierige Situation, gesellschaftliche Tendenzen einerseits, geltendes Recht andererseits anzugehen, insbesondere das vom Regierungsrat angestrebte Ziel, auf Prävention und Jugendschutz zu setzen. Die Petitionskommission bittet den Regierungsrat deshalb dringend, sich darum zu bemühen, dass Vertreterinnen und Vertreter des Kantons Basel-Stadt in Bern alles daran setzen, das Eintreten des Nationalrates auf die nötige Revision des BetmG zu bewirken.

6. Antrag der Petitionskommission

Die Petitionskommission beantragt, vorliegende Petition als erledigt zu erklären.

Namens der Petitionskommission
Die Präsidentin:

K. Zahn

