

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier

Dossier: Revision Betäubungsmittelgesetz (BetmG) 2001-2004

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Benteli, Marianne

Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Revision Betäubungsmittelgesetz (BetmG) 2001-2004, 1991 - 2004*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.08.2025.

Inhaltsverzeichnis

Ratifikation von internationalen Betäubungsmittelabkommen (BRG 94.059)	1
Revision des Betäubungsmittelgesetzes (BRG 01.024)	3
Ständerat diskutiert über Standesinitiative des Kantons Solothurn zur Entkriminalisierung des Drogenkonsums (Po. 95.3077)	7
Cannabisprodukte aus der Liste der verbotenen Betäubungsmittel gestrichen (Mo. 97.3312) drei Standesinitiativen (Solothurn, Basel-Land, Zürich) zu Drogen im Betäubungsmittelgesetz (Kt.Iv. 97.302)	8

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
BAG	Bundesamt für Gesundheit
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
BetmG	Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz)
FFE	fürsorgliche Freiheitsentziehung
EKDF	Eidgenössische Kommission für Drogenfragen

ONU	Organisation des Nations unies
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
OFSP	Office fédéral de la santé publique
DFI	Département fédéral de l'intérieur
LStup	Loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi sur les stupéfiants)
PLAFA	privation de liberté à des fins d'assistance
CFLD	Commission fédérale pour les questions liées aux drogues

Ratifikation von internationalen Betäubungsmittelabkommen (BRG 94.059)

Suchtmittel

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 10.06.1991
MARIANNE BENTELI

Zum Massnahmenpaket des Bundesrates gehörte auch die Ankündigung, die **Ratifikation von drei internationalen Betäubungsmittelabkommen** vorantreiben zu wollen. Es handelt sich dabei um das Psychotropenabkommen von 1971, das speziell synthetische Drogen wie Halluzinogene und Tranquillizer umfasst; dann um das Zusatzprotokoll von 1972 zum sogenannten Einheitsübereinkommen von 1961, dem ersten UNO-Betäubungsmittelabkommen; und schliesslich um die Wiener Konvention von 1988 gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen. Ende Jahr wurde bekannt, die bereits ausgearbeitete Ratifizierungsvorlage müsse wegen starkem Widerstand in der Bundesverwaltung noch einmal in eine interne Vernehmlassung gehen, die Verabschiedung der Botschaft werde sich deshalb um mindestens ein halbes Jahr verzögern. Auf Opposition stiess vor allem die Absicht Cottis, die Wiener Konvention von 1988, die ganz auf der Linie der repressiven amerikanischen Politik des «Drogenkriegs» liegt, vorbehaltlos unterzeichnen zu wollen. Damit würde jede weitere Diskussion über eine Liberalisierung in der schweizerischen Drogenpolitik verhindert.¹

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 10.03.1992
MARIANNE BENTELI

Im März 1992 gab der Bundesrat die Unterlagen für die **Ratifizierung von drei UNO-Drogenkonventionen** in die Vernehmlassung. Während der Beitritt zum Psychotropen-Abkommen von 1971 und zum Zusatzprotokoll von 1972 zum Einheitsübereinkommen von 1961 kaum bestritten war, schieden sich die Geister an der Wiener Konvention von 1988, welche aufgrund ihrer repressiven Grundhaltung jeden liberalen Ansatz in der Drogenpolitik verunmöglichen würde. Der Bundesrat schloss deshalb nicht mehr aus, die Auswirkungen dieses Abkommens auf die Schweiz allenfalls mit einer auslegenden Erklärung abzuschwächen. Dennoch lehnten FDP, SP und GPS sowie mehrere Kantone und der Städteverband eine Ratifikation ab, da sie zu einem ungünstigen Zeitpunkt erfolge und falsche Signale setze. CVP und SVP stimmten dem Beitritt aus Gründen der internationalen Solidarität zu, votierten aber für verschiedene Vorbehalte.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.04.1993
MARIANNE BENTELI

Ende März 1993 beauftragte der Bundesrat das EDI, eine **Ratifikationsbotschaft für den Beitritt der Schweiz zu drei UNO-Abkommen über Betäubungsmittel** – dem Psychotropen-Abkommen von 1971, dem Zusatzprotokoll von 1972 zum Einheitsübereinkommen von 1961 und der Wiener Konvention von 1981 – auszuarbeiten. Wie dies in der vorangegangenen Vernehmlassung mehrheitlich gefordert wurde, wird die Schweiz dem Wiener Abkommen nur mit einem breitgefassten Vorbehalt beitreten, um sich die nötige Handlungsfreiheit bei der Ausgestaltung ihrer künftigen Drogenpolitik zu erhalten. Insbesondere behält sie sich die zukünftige Revision der strafrechtlichen Normen des Betäubungsmittelgesetzes – bis hin zum straffreien Drogenkonsum – ausdrücklich vor. Gleichzeitig betonte der Bundesrat aber, dass er in nächster Zeit nicht beabsichtige, von der heutigen Praxis der Strafverfolgung Abstand zu nehmen.³

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 15.12.1994
MARIANNE BENTELI

Im Bestreben, sich einen möglichst grossen politischen Spielraum zu erhalten, stellte die Landesregierung die Ratifikation des umstrittenen UNO-Übereinkommens von 1988 vorderhand zurück. Hingegen unterbreitete sie dem Parlament die Botschaft zur **Ratifikation des UNO-Übereinkommens von 1971 über die psychotropen Substanzen und des Zusatzprotokolls von 1972** zum Einheitsübereinkommen von 1961. Mit diesen beiden Abkommen wird eine wichtige Lücke in der Überwachung des internationalen Handels mit Betäubungsmitteln, psychoaktiven Substanzen und Vorläuferprodukten geschlossen. Der Ständerat stimmte der Ratifikation in der Wintersession 1994 mit deutlicher Mehrheit zu.⁴

Die **grosse Kammer** folgte der kleinen und stimmte der **Ratifizierung von zwei UNO-Konventionen** zum Umgang mit illegalen Drogen (Übereinkommen von 1971 über die psychotropen Substanzen und Zusatzprotokoll von 1972 zum Einheitsübereinkommen von 1961) zu, allerdings erst nach einer längeren Grundsatzdebatte. Eine Kommissionsminderheit um den Zürcher CVP-Abgeordneten Seiler plädierte für Nichteintreten, da nur etwa 20 Staaten – und nicht die wichtigsten – die Abkommen auch in die nationale Gesetzgebung überführt hätten, weshalb die Schweiz auch bei einer Nichtratifizierung kein Aussenseiter wäre. Streng genommen würde die Anwendung der Konventionen dazu führen, neu auch den nicht ärztlich verordneten Konsum von Schlaf- und Beruhigungsmitteln zu kriminalisieren. Eine Minderheit Rechsteiner (sp, SG) beantragte Rückweisung an den Bundesrat, damit noch genauer abgeklärt werden könne, ob die Konventionen nicht doch den drogenpolitischen Handlungsspielraum der Schweiz entscheidend einengen würden. Als Vertreter einer auf Abstinenz ausgerichteten Drogenpolitik wollte SD-Vertreter Keller (BL) die Vorlage ebenfalls an die Regierung zurückweisen, allerdings verbunden mit dem Auftrag, auch das ungleich repressivere Wiener Übereinkommen von 1988 den Räten umgehend zur Ratifikation zu unterbreiten.

Bundesrätin Dreifuss betonte, mit den Übereinkommen werde eine eigenständige Drogenpolitik der Schweiz nicht beeinträchtigt. Es gehe allein darum, internationale Solidarität zu üben. Von einer Kriminalisierung des Medikamentenkonsums könne keine Rede sein, da sich die Konventionen lediglich gegen den Schwarzmarkt richten. Der Nichteintretensantrag und die beiden Rückweisungsanträge wurden daraufhin deutlich verworfen. In der Gesamtabstimmung passierte das Übereinkommen über psychotrope Substanzen mit 108 zu 42 Stimmen und das Zusatzprotokoll mit 107 zu 42 Stimmen.

Bei den durch die Überführung der Abkommen in nationales Recht notwendig werdenden Anpassungen des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) beantragten mehrere Abgeordnete, Art. 8 BetmG, welcher Heroin und Cannabis als total verbotene Stoffe aufführt, die nicht einmal vom Arzt verordnet werden dürfen, ersatzlos zu streichen oder zumindest derart abzuschwächen, dass die Versuche mit der medizinisch indizierten Abgabe von Heroin erlaubt werden. Bundesrätin Dreifuss wies darauf hin, dass bereits eine Expertengruppe am Werk ist, um notfalls dringende Änderungen des BetmG vorzulegen, weshalb eine Gesetzgebung im Schnellzugverfahren nicht angezeigt sei. Die Antragsteller beugten sich dieser Argumentation und zogen ihre Anträge zurück. Keinen Erfolg hatte auch ein weiterer Antrag Rechsteiner, zumindest jetzt schon auf die Bestrafung des Konsums zu verzichten. In der Gesamtabstimmung wurde das geänderte BetmG mit 108 zu 22 Stimmen deutlich angenommen.⁵

Ende Jahr veröffentlichte der Bundesrat auch seine **Botschaft zum** wesentlich umstritteneren **Wiener Übereinkommen von 1988**. Diese Konvention verpflichtet die Mitgliedstaaten, den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen zu bekämpfen. Die wichtigsten Ziele sind dabei die Ahndung der Geldwäscherei, die Kontrolle des Handels mit Chemikalien zur Drogenherstellung (sog. Vorläufersubstanzen) sowie die Optimierung der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit im Bereich der Drogenkriminalität. Da das Übereinkommen aber auch eine generelle Pflicht zur Bestrafung der Vorbereitungshandlungen, wie Anbau, Erwerb und Besitz von Betäubungsmitteln zum Eigenkonsum vorsieht, möchte der Bundesrat der Konvention nur mit einem entsprechenden Vorbehalt beitreten, um so den heutigen innerstaatlichen Handlungsspielraum bei der Gestaltung der Drogenpolitik zu bewahren. Damit keine Präjudizien für die Abstimmungen über die beiden hängigen Volksinitiativen geschaffen werden, beabsichtigt der Bundesrat, das 88er Abkommen erst nach diesen Urnengängen ratifizieren zu lassen.⁶

Revision des Betäubungsmittelgesetzes (BRG 01.024)

Suchtmittel

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 23.02.1996
MARIANNE BENTELI

In diesem Vorhaben erhielt die Landesregierung deutlichen Suktors von der 1994 eingesetzten, breit abgestützten **Expertenkommission für eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes**, welche vom ehemaligen obersten Drogenfahnder des Bundes und heutigen Basler FDP-Polizeidirektor Jörg Schild geleitet wurde. Das Gremium sprach sich dafür aus, dass der Konsum, der Kauf und der Besitz von geringen Mengen illegaler Drogen zum Eigengebrauch nicht mehr strafbar sein soll. Die Experten empfahlen auch, die ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln an schwer Süchtige bei positivem Ausgang der laufenden Versuche im Gesetz zu verankern. Ihrer Ansicht nach soll der Fürsorgliche Freiheitsentzug (FFE) zur Zwangsbehandlung von Süchtigen nicht ausgeweitet werden. Das Therapieangebot müsse aber vielfältiger ausgestaltet werden, wobei dem Bund eine wichtige Koordinationsaufgabe zukomme. Grundsätzlich hielt die Expertenkommission fest, dass das Ziel einer drogenfreien Gesellschaft wohl nie erreicht werden könne, schon gar nicht mit gesetzlichen Massnahmen. Das wichtigste sei, eine bessere Gesprächskultur zu finden, Populismus und Polemik seien in diesem Bereich fehl am Platz.⁷

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 04.07.1996
MARIANNE BENTELI

Auch die **Subkommission Drogenfragen** der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission unterstützte einstimmig das bundesrätliche Vier-Säulen-Modell. Empfohlen wurde eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes im Sinn der "Kommission Schild" inklusive Straflosigkeit des Konsums. Über die längerfristig einzuschlagende Marschrichtung konnte sich das beratende Organ des Bundesrates allerdings nicht einigen. Eine knappe Mehrheit plädierte aber für das Szenario einer Legalisierung mit differenzierter und reglementierter Zugänglichkeit.⁸

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 24.04.1999
MARIANNE BENTELI

Rückendeckung erhielt die Position der Grünen vom **Bericht der eidgenössischen Kommission für Drogenfragen (EKDF) über die Legalisierung von Cannabisprodukten** – jedenfalls in dessen Grundaussage, wonach im revidierten Gesetz zwischen „weichen“ und „harten“ Drogen unterschieden werden sollte. Ohne die Gefährlichkeit von Haschisch und Marihuana bagatellisieren zu wollen, kam die Kommission zum Schluss, dass Cannabisprodukte seit einigen Jahren im Gegensatz zu anderen Drogen gesellschaftlich breit akzeptiert sind. Die Verbotspolitik habe dies nicht verhindern können. Mit der Diskrepanz zwischen Gesetz und Wirklichkeit verliere die staatliche Drogenpolitik aber zunehmend ihre Glaubwürdigkeit. Die EKDF möchte deshalb den Konsum von Cannabis und die Vorbereitungshandlungen zum Konsum, etwa den Besitz oder den Anbau der Droge, für Erwachsene freigeben.

Beim Handel schlug die Kommission zwei Modelle vor. Im ersten – dem sie einstimmig den Vorzug gab – sollte der Handel zwar legal, aber nicht völlig unkontrolliert sein. Sie empfahl, den Handel an eine Lizenz zu knüpfen. Mit einer Reihe von Regulierungen könnten sodann Konsumenten- und Jugendschutz verwirklicht werden. Diese Variante wäre allerdings mit dem – von der Schweiz noch nicht ratifizierten – Drogenabkommen der UNO von 1988 nicht vereinbar. Als „zweitbeste Lösung“ stellte die EKDF ein Modell vor, das den Rahmen der zurzeit bestehenden internationalen Abkommen voll ausschöpft, um einer Freigabe möglichst nahe zu kommen. Der Handel bliebe zwar weiterhin strafbar, durch eine Einführung des Opportunitätsprinzips könnten Polizei und Gerichte aber fallweise von Verfolgung und Bestrafung absehen. Da die Schweiz aber keine einheitlichen Grundsätze der Strafverfolgung kennt, müsste der Bund diese Praxis auf dem Verordnungsweg präzisieren, um eine rechtsungleiche Situation in den Kantonen zu verhindern.

Gleichzeitig mit dem Auftrag an die EKDF hatte das BAG von vier Experten Studien zur möglichen Straffreiheit des Konsums auch von harten Drogen bestellt. Hier fielen die Meinungen und Empfehlungen nicht einheitlich aus. Generell wurde jedoch festgehalten, dass der Konsum aller heute verbotenen Drogen von Strafe befreit werden könnte, ohne dass die Schweiz eines der bisher ratifizierten internationalen Abkommen aufkünden müsste, da diese in erster Linie den Handel betreffen. Unbestritten war auch die Aussage, dass diese Liberalisierung Kosteneinsparungen in Höhe von mindestens 40 Mio. Fr. jährlich brächten, da die Konsumenten nicht mehr verfolgt werden müssten.

Uneins waren sich die Fachleute bei den Auswirkungen auf den Drogenhandel: Während ein Experte befürchtete, eine Liberalisierung des Konsums würde die Bildung offener Drogenszenen begünstigen und das Vorgehen gegen die Dealer erschweren, wies eine Expertin darauf hin, dass in Ländern mit straflosem Drogenkonsum (Deutschland und Italien) dieser nicht höher ist als in der Schweiz und eher mehr Händler verhaftet werden als in Staaten mit Konsumverbot.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.05.1999
MARIANNE BENTELI

Da sich die Stellungnahme des Bundesrates zur Revision der Betäubungsmittelgesetzgebung gegenüber früher gemachten Zusagen verzögerte, beschloss die **Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates** (SGK) im Frühjahr mit grosser Mehrheit, das Heft selber in die Hand zu nehmen. Zur Revision des BetmG schlug sie **drei ausformulierte Varianten** vor, wobei sie einer völligen Entkriminalisierung von Besitz und Konsum aller Drogen sowie einer Freigabe der Herstellung von Cannabis den Vorzug gab. Ein zweites Modell sieht vor, die Straffreiheit auf den Konsum von Cannabis zu beschränken, ein drittes begnügt sich mit dem Opportunitätsprinzip, bei dem die Behörden in Bagatellfällen oder zur Unterstützung einer Therapie auf Strafverfolgung verzichten können. Nach dem Wunsch der Kommission sollten diese Vorschläge zusammen mit jenen des Bundesrates in die Vernehmlassung gegeben werden; würde der Bundesrat mit seiner Vorlage jedoch scheitern oder die Revision weiter aufgeschoben, so nahm sich die Kommission vor, über eine parlamentarische Initiative selber gesetzgeberisch tätig zu werden.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.08.1999
MARIANNE BENTELI

Diese Willensbezeugung wichtiger Parlamentarier, die vorliegenden Expertenberichte und die Ergebnisse der Volksabstimmung vom 13. Juni führten – gemeinsam mit Vorarbeiten der Verwaltung – dazu, dass der **Bundesrat** Ende August **fünf Varianten zur Entkriminalisierung des Drogenkonsums** in die **Vernehmlassung** gab, wobei die Modelle 3–5 die Vorstellungen der SGK des Nationalrates übernahmen. Als Variante 1 schlug der Bundesrat vor, den Konsum, Erwerb und Besitz aller heute illegalen Drogen ab 18 Jahren zuzulassen; für Anbau, Fabrikation und Handel mit Cannabis sollte das Opportunitätsprinzip gelten. Variante 2 des Bundesrates sieht vor, zwischen weichen und harten Drogen zu unterscheiden; der Konsum von Cannabis würde straffrei, für alle anderen Drogen sollte das Opportunitätsprinzip gelten. Fabrikation und Handel mit Cannabis würden nach wie vor verboten, doch sollte bei geringfügigen Mengen Straffreiheit gelten. Nach diesem Modell würde es für den Hanfanbau zum Drogenkonsum einer allgemeinen Bewilligung bedürfen, während jener für den Industriegebrauch der Meldepflicht unterstellt würde.¹¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.01.2000
MARIANNE BENTELI

In der Vernehmlassung zur **Revision des Betäubungsmittelgesetzes** (BetmG) befürworteten eine Mehrheit der Kantone und der Bundesratsparteien sowie der Verband Sucht- und Drogenfachleute Schweiz die Straffreiheit für den Erwerb, Besitz, Anbau und vor allem Konsum von Cannabisprodukten. Einzelne Kantone sprachen sich für den straffreien Konsum aller Drogen aus; die Mehrheit wollte bei harten Drogen aber eine Opportunitätsregelung, gemäss der in leichten Fällen auf eine Bestrafung verzichtet werden kann. Straffreiheit für den Konsum jeglicher Drogen verlangten SP und FDP, während die CVP diese nur auf Cannabis-Produkte beschränken möchte. Einzig die SVP lehnte jede Lockerung der Strafbestimmungen ab. Unbestritten war bei den Kantonen und den Parteien, dass im revidierten BetmG das Vier-Säulen-Prinzip (Prävention, Schadensverminderung, Therapie und Repression) sowie die medizinisch verordnete Heroinabgabe eine klare gesetzliche Grundlage erhalten sollen. (Zur Kontroverse um die Kassenpflicht der medizinisch verordneten Heroinabgabe siehe hier)¹²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.05.2000
MARIANNE BENTELI

Auf wenig Zustimmung stiess der Umstand, dass im Vernehmlassungsentwurf für das neue **Betäubungsmittelgesetz** (BetmG) erwogen wurde, auch **Tabak** und **Alkohol** diesem zu unterstellen. Das federführende Bundesamt für Gesundheit (BAG) begründete dies mit dem Wunsch nach einer umfassenden Suchtpolitik, die gegen jede Abhängigkeit von psychoaktiven Substanzen vorgehen möchte. Ein gesamtheitlicher Ansatz sei nur möglich, wenn in den Bereichen Prävention, Schadensminderung und Therapie nicht mehr die Substanz, sondern die Abhängigkeit an sich im Vordergrund stehe, und nicht mehr zwischen legalen und illegalen Drogen differenziert werde. Durch die vorgeschlagene Neuerung erhielte der Bund eine klare gesetzliche Grundlage, die es

ihm erlauben würde, umfassender als bisher Präventionskampagnen gegen Alkohol- und Tabakmissbrauch durchzuführen. Der Schweizerische Gewerbeverband, die Tabakindustrie sowie die Werbe- und Gastronomiebranche drohten bereits mit dem Referendum, falls im neuen Gesetz illegale Sucht- und legale Genussmittel gleichgestellt würden. Aber auch engagierte Präventivmediziner wie der Zürcher FDP-Nationalrat Gutzwiller warnten vor einer Ausdehnung des Geltungsbereichs, der die gesamte Gesetzesrevision gefährden könnte.¹³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.10.2000
MARIANNE BENTELI

Anfang Oktober präzisierte der Bundesrat seine Vorstellungen zur anstehenden **Revision des Betäubungsmittelgesetzes**. Er will dem Parlament beantragen, den Konsum von Cannabis für straffrei zu erklären, den Konsum harter Drogen aber weiter unter Strafe zu stellen. Ob auch der Anbau von Cannabis und der Handel mit Hanfprodukten erlaubt werden sollen, liess er noch offen. Einen Entscheid in dieser Frage machte er von der Definition des Opportunitätsprinzips abhängig. Insbesondere soll bis zur Verabschiedung der Botschaft abgeklärt werden, ob trotz Verzicht auf Strafverfolgung in Bagatelldfällen der Export von Cannabis bzw. das Aufkommen eines „Drogentourismus“ verhindert werden können. Das Opportunitätsprinzip möchte der Bundesrat auch beim Gebrauch harter Drogen anwenden; hier gedenkt er in einer Verordnung zu umschreiben, in welchen Fällen die Konsumierenden nicht strafrechtlich verfolgt werden. Die Prävention und der Jugendschutz sollen weiter ausgebaut werden.¹⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.12.2001
MARIANNE BENTELI

Im Rahmen der Revision des Betäubungsmittelgesetzes soll auch ein verstärkter **Jugendschutzartikel** ins Strafgesetzbuch aufgenommen werden. Mit Gefängnis oder Busse wird bestraft, wer Jugendlichen unter 16 Jahren alkoholische Getränke oder andere Stoffe in einer Menge abgibt, welche die Gesundheit gefährden kann.¹⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.12.2001
MARIANNE BENTELI

Im März leitete der Bundesrat dem Parlament seine Botschaft zur **Revision des Betäubungsmittelgesetzes** (BetmG) zu. In den grossen Linien entsprachen seine Vorschläge dem Vernehmlassungsentwurf aus dem Vorjahr. So sollen der Cannabiskonsum und dessen Anbau zum Eigengebrauch straffrei sowie Herstellung und Vertrieb von Cannabisprodukten für kommerzielle Zwecke nach dem Opportunitätsprinzip zugelassen, aber streng reglementiert werden (Verkauf nur an volljährige, in der Schweiz wohnhafte Personen, Verbot von Export und Import sowie Kontrolle der angebotenen und gehandelten Mengen); eine Umfrage der Schweiz. Fachstelle für Alkohol- und Drogenprobleme ergab, dass ein Viertel der Jugendlichen regelmässig Cannabis raucht – ohne sozial abzustürzen. In der Gesamtgesellschaft hat die Bereitschaft, Cannabis als „normales“ Genussmittel anzusehen, stark zugenommen. Handel und Konsum von harten Drogen wie Heroin und Kokain bleiben weiter strafbar; der Bundesrat war allerdings der Auffassung, der Konsum solle, falls er nicht in der Öffentlichkeit stattfindet, gemäss dem Opportunitätsprinzip ebenfalls von der Strafverfolgung ausgenommen werden können, ebenso die sogenannten Vorbereitungshandlungen (Kauf und Besitz geringer Mengen zum Eigengebrauch). Die Vier-Säulen-Politik des Bundes (inkl. heroingestützte Therapie), bisher durch einen dringlichen Bundesbeschluss geregelt, wird in ordentliches Recht überführt.

Der Ständerat behandelte die Vorlage in der Wintersession. Die Verankerung des Vier-Säulen-Modells mit der kontrollierten Heroinabgabe war nicht bestritten. Den Hauptdiskussionspunkt bildete der künftige Umgang mit Cannabis. Befürworter und Gegner einer Entkriminalisierung waren quer durch alle Parteien zu finden. Erkennbar war der traditionelle drogenpolitische Graben zwischen fortschrittlicher Deutschschweiz und bremsender Romandie. Gegnerische Wortführer waren Studer (sp, NE), Langenberger (fdp, VD) und Epiney (cvp, VS), die monierten, der Cannabiskonsum dürfe nicht gesellschaftsfähig werden. Aus der Deutschschweiz erhielten sie die Unterstützung der SVP. Die Ratsmehrheit machte für ihre Zustimmung die gesellschaftliche Realität, die geringe Schädlichkeit von Cannabis im Vergleich zu Tabak und Alkohol sowie die Stärkung des Jugendschutzes geltend. Mit 32 zu 8 Stimmen wurde die Strafbefreiung von Konsum und Anbau zum Eigenbedarf schliesslich gutgeheissen, die Alterslimite allerdings auf 18 Jahre hinaufgesetzt; der Bundesrat hatte 16 Jahre vorgeschlagen. Gar oppositionslos passierte die Zulassung eines streng kontrollierten Anbaus zu kommerziellen Zwecken. Zurückhaltender als die Regierung zeigte sich die kleine Kammer beim Konsum von harten Drogen: dieser soll in allen Fällen strafbar bleiben, eine Aufweichung beim privaten Konsum nach dem

Opportunitätsprinzip schien dem Ständerat nicht angebracht. Das revidierte Gesetz wurde einstimmig verabschiedet.¹⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.09.2003
MARIANNE BENTELI

Der Nationalrat tat sich sichtlich schwer mit der **Revision des Betäubungsmittelgesetzes**, welche der Ständerat bereits Ende 2001 verabschiedet hatte. Ziel der Gesetzesänderung war die definitive gesetzliche Verankerung des Vier-Säulen-Modells mit der kontrollierten Heroinabgabe sowie die Einführung der Straffreiheit für den Konsum von Cannabis und eine Aufhebung der Strafverfolgungspflicht bei Anbau und Handel sowie deren staatliche Regulierung. In der vorberatenden Kommission waren diese beiden Stossrichtungen nicht bestritten; die Kommission ging noch einen Schritt weiter als der Ständerat und setzte die Alterslimite für den straffreien Cannabis-Konsum wieder auf 16 Jahre herab, wie dies auch der Bundesrat vorgeschlagen hatte; die kleine Kammer hatte sich für 18 Jahre ausgesprochen. Überraschend beschloss die Kommission mit zwölf zu drei Stimmen eine vorher nie zur Diskussion gestandene Lenkungsabgabe auf Cannabis. Je nach Stärke des THC-Gehalts sollte eine Steuer zwischen acht und 15 Franken erhoben werden. Die Abgabe sollte schätzungsweise rund CHF 300 Mio. einbringen und je zur Hälfte der AHV und der Suchtprävention zugute kommen. Anbau, Produktion und Handel sollten gemäss der Mehrheit der Kommission zwar reglementiert, dafür aber toleriert werden. Im Gegensatz zum Ständerat entschied sich die Kommission auch beim Konsum von harten Drogen für das Opportunitätsprinzip, so wie dies der Bundesrat vorgeschlagen hatte. Demnach sollte der Konsum harter Drogen zwar verboten, aber nicht strafrechtlich verfolgt werden.

Ursprünglich für die Maisession vorgesehen, wurde die Beratung der Vorlage im Plenum mit dem offiziellen Motiv des Zeitmangels auf die Junisession verschoben und dann noch einmal auf die Septembersession. Die sichtbare Unlust des Nationalrats, das heisse Eisen anzufassen, erklärten Beobachter mit den bevorstehenden eidgenössischen Wahlen. Insbesondere FDP- und CVP-Vertreter aus der Westschweiz und den ländlichen Gebieten der Deutschschweiz hätten gerne zur Wahrung ihrer Wahlchancen bis nach den Wahlen Gras über die ganze Angelegenheit wachsen lassen.

Zu Beginn der Eintretensdebatte lagen dem Plenum nicht weniger als sechs Nichteintretensanträge von vehementen Gegnern jeglicher Liberalisierung vor (Fraktionen der LP und der SVP; Schenk, svp, BE; Waber, edu, BE; Guisan, fdp, VD; Maitre, cvp, GE), ein Rückweisungsantrag (Neirynek, cvp, VD) an die Kommission sowie zwei Rückweisungsanträge (Studer, evp, AG; Wasserfallen, fdp, BE) an den Bundesrat. Von Befürworterseite hatte nur Leuthard (cvp, AG), um eine nüchternere Beurteilung der Vorlage nach den Wahlen zu ermöglichen, einen Antrag deponiert, und zwar auf Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, noch offene Fragen (Opportunitätsprinzip, Lenkungsabgabe, Prävention und Jugendschutz) zu klären. In der eigentlichen Eintretensdebatte geisselte Ruey (lp, VD), dass auf Abstinenz verzichtet werde und erklärte, die Jugend brauche Autorität. Waber warnte in biblischer Sprache vor einer Politik der Verführung, welche die Jugend in den «Drogensumpf» stürze und dem «Bösen» ausliefere.

Die Befürworter hingegen erinnerten an die Nutzlosigkeit der seit 1975 praktizierten Repressionspolitik. Diese führe bei Justiz und Polizei zu einer Ressourcenverschleuderung und schaffe als Folge der von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Strafverfolgungspraxis Rechtsungleichheit. Zudem sei es schwierig, wirkungsvolle Präventionsarbeit zu leisten, solange der Hanfkonsum strafbar ist, sich also die Konsumenten verstecken müssen. Mit der Entkriminalisierung des Konsums und der Regulierung von Anbau und Handel lasse sich die Szene aus dem Dunstkreis der organisierten Kriminalität lösen. Bundespräsident Couchepin sprach sich in einer engagierten Rede, seiner ersten zu diesem Thema, ebenfalls für die Revision aus. Er bekannte sich zu einer in den letzten Jahren gewonnenen liberalen Haltung und bat die Gegner, es ihm gleichzutun. Auch er wolle unbedingt, dass weniger Drogen konsumiert werden, aber er halte es für falsch, Staat, Justiz und Polizei mit der Lösung des Problems zu betrauen. Vielmehr gelte es, ein Gesetz zu schaffen, das der Realität Rechnung trage. Er empfahl seinen «compatriotes romands», das Thema weniger emotional zu behandeln und sich ein Beispiel am Deutschschweizer Pragmatismus zu nehmen, der sich mehr ans Konkrete halte, statt grosse Prinzipien zu verkünden. Aber der eloquente Aufruf Couchepins fruchtete nichts. Nach einer insgesamt gehässigen Debatte beschloss der Nationalrat mit 96 zu 89 Stimmen bei vier Enthaltungen, auf die Vorlage nicht einzutreten. Für Nichteintreten sprach sich (mit Ausnahme von Gadiant, GR) die geschlossene SVP-Fraktion aus, ebenso LP, EDU und EVP (ausser dem

parteilosen Wiederkehr, ZH), 26 von 35 CVP-Abgeordneten sowie eine starke Minderheit der FDP. Der drogenpolitische «Röstigraben» spielte einmal mehr stark: die Mehrheit der Neinstimmen aus FDP und CVP stammten aus der Romandie, ebenfalls die zwei Enthaltungen der SP. Mit dieser Entscheidung war die brisante Frage der Entkriminalisierung von Cannabis rechtzeitig vor den Wahlen auf Eis gelegt.¹⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.06.2004
MARIANNE BENTELI

Im Vorjahr hatte der Nationalrat in einer sehr emotionalen, wahlkampfgefärbten Debatte entschieden, auf die **Revision des Betäubungsmittelgesetzes** (BetMG) nicht einzutreten, womit der Ball wieder beim Ständerat lag, welcher die Revision bereits 2001 nach gelassener Diskussion einstimmig verabschiedet hatte. Die kleine Kammer liess sich von der nationalrätlichen Verweigerung nicht beeindrucken. Mit 28 zu 12 Stimmen beschloss sie erneut, auf das Gesetz einzutreten; angesichts der unsicheren Entwicklung im Nationalrat wurde keine Detailberatung durchgeführt, doch wurde in einzelnen Punkten (Opportunitätsprinzip anstatt völlige Entkriminalisierung des Konsums, Lenkungsabgabe) ein mögliches Entgegenkommen signalisiert.

Das erneute Scheitern im Nationalrat zeichnete sich bereits in der Kommission ab. Hatte sie 2003 noch mehrheitlich beantragt, auf die Revision einzutreten, sprach sie sich nun, wenn auch ganz knapp, dagegen aus. Da klar war, dass vor allem FDP und CVP das Zünglein an der Waage spielen würden, setzten sich FDP-Präsident und Ständerat Schweizer (ZG) sowie die Jungparteien von FDP und CVP vehement für Eintreten ein. Die Diskussion drehte sich nicht um die Revision als Ganzes (so etwa die Überführung der kontrollierten Heroinabgabe in ordentliches Recht), sondern ausschliesslich um die Frage der Entkriminalisierung des Cannabis-Konsums. Erneut standen sich zwei unversöhnliche Lager von Befürwortern und Gegnern gegenüber. Mit 102 zu 92 Stimmen wurde Eintreten abgelehnt, womit die Revision definitiv gescheitert ist. Für Eintreten sprachen sich SP und Grüne geschlossen aus, dagegen die SVP (ohne Siegrist, AG, und Gadiant, GR), die CVP (mit Ausnahme von Interimspräsidentin Leuthard, AG, und den beiden Zürcherinnen Zapfl und Ricklin) sowie eine knappe Mehrheit der FDP.

Im Nachgang an das Scheitern der Revision wurde eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen mit ganz verschiedener Stossrichtung eingereicht (Geschäfte 04.3376, 04.443, 04.439, 04.459, 04.3582). Die Kammern nahmen mehrere Petitionen mit unterschiedlichen Forderungen zur Kenntnis, ohne ihnen Folge zu geben.¹⁸

Ständerat diskutiert über Standesinitiative des Kantons Solothurn zur Entkriminalisierung des Drogenkonsums (Po. 95.3077)

Suchtmittel

Bei der Behandlung der Drogen-Initiativen diskutierte der **Ständerat** auch eine **Standesinitiative des Kantons Solothurn** aus dem Jahr 1992 (St.lv 92.312). Diese beantragte insbesondere die Entkriminalisierung des Drogenkonsums, ein Staatsmonopol für Anbau, Herstellung, Einfuhr, Handel und Vertrieb von illegalen Betäubungsmitteln sowie einen Ausbau von Prävention, Betreuung und Behandlung. In ihren Erwägungen stellte die vorberatende Kommission fest, dass seit 1992 ein grundsätzlicher Wandel in der schweizerischen Drogenpolitik stattgefunden habe (Ausbau der 4-Säulen-Strategie, medizinisch kontrollierte Abgabe usw.), der es ermögliche, einen für alle akzeptablen Mittelweg zu gehen. Aus diesem Grund wollte sie der Standesinitiative nicht direkt Folge geben. Sie hielt aber die Grundabsicht, Raum für neue Lösungsmöglichkeiten zu öffnen, für prüfenswert und formulierte deshalb ein **Kommissionspostulat**, das sich stark an den Solothurner Text anlehnt, dessen imperativen Charakter jedoch abschwächt. Das Postulat wurde mit 23 zu 13 Stimmen angenommen.¹⁹

POSTULAT
DATUM: 31.12.1996
MARIANNE BENTELI

Cannabisprodukte aus der Liste der verbotenen Betäubungsmittel gestrichen (Mo. 97.3312)

MOTION
DATUM: 18.06.1999
MARIANNE BENTELI

Suchtmittel

Eine der zentralen Fragen der anstehenden Gesetzesrevision, nämlich der Umgang mit Cannabis (Konsum und Produktion) wurde in der Frühjahrsession des Nationalrates von ganz unterschiedlicher Warte aus in die Diskussion gebracht. Mit einer **Motion** wollte die grüne Fraktion erreichen, dass die gesetzlichen Grundlagen geschaffen bzw. geändert werden, damit **Cannabisprodukte aus der Liste der verbotenen Betäubungsmittel gestrichen** werden können. Sie verwies dabei auf verschiedene Standesinitiativen, welche dieses Ansinnen ebenfalls gestellt hatten, angefangen bei jener des Kantons Bern (1988). Fraktionssprecher Baumann (BE) bezeichnete das Konsumverbot als „unbeschreibliche Heuchelei“, da volksgesundheitlich bedeutend schädlichere Genuss- resp. Suchtmittel wie Tabak und Alkohol frei zugänglich seien und zudem ein nicht unbeträchtlicher Teil der Bevölkerung (rund 500'000 Personen) zugegebenermassen Haschisch konsumiere, wenn meistens auch nur gelegentlich. Unter Hinweis auf internationale UNO-Übereinkommen und die anstehende Revision des Betäubungsmittelgesetzes erklärte Bundespräsidentin Dreifuss, eine umgehende Legalisierung des Cannabis-Konsums scheinere der Landesregierung nicht angezeigt, weshalb sie Ablehnung der Motion beantragte. Sie verhehlte aber auch nicht, dass die Diskussion in diesem Bereich weiter gehen werde und allenfalls später zu einem anderen Ergebnis führen könne. Der Vorstoss wurde mit 65 zu 50 Stimmen abgewiesen.²⁰

drei Standesinitiativen (Solothurn, Basel-Land, Zürich) zu Drogen im Betäubungsmittelgesetz (Kt.Iv. 97.302)

STANDESINITIATIVE
DATUM: 31.12.1999
MARIANNE BENTELI

Suchtmittel

Die Entschiedenheit des Nationalrates, bei der Entkriminalisierung des Betäubungsmittelkonsums vorwärts zu machen, schlug sich auch in der Behandlung von **drei Standesinitiativen** nieder. Eine Initiative des Kantons **Solothurn**, welche eine völlige Strafbefreiung des Konsums illegaler Drogen verlangt, war 1996 vom Ständerat abgelehnt worden, da auf anstehende Lösungsvorschläge des Bundesrates hingewiesen werden konnte. Da diese auf sich warten liessen und die Initiative der privilegierten Stossrichtung der nationalrätlichen SGK entspricht, beantragte diese dem Plenum Annahme des Vorstosses. Zwei vom Ständerat noch nicht behandelte Standesinitiativen der Kantone **Basel-Land** und **Zürich** (St. Iv. 98.300) möchten die ersatzlose Streichung der Cannabisprodukte aus dem Betäubungsmittelgesetz erreichen; diese Vorschläge nehmen das „mittlere“ Modell der SGK des Nationalrates auf, weshalb diese auch hier sinngemäss Zustimmung beantragte. In einer gemeinsamen Abstimmung wurden die drei Standesinitiativen mit dem sehr knappen Mehr von 67 zu 66 Stimmen gutgeheissen.²¹

STANDESINITIATIVE
DATUM: 07.03.2000
MARIANNE BENTELI

Nach dem Nationalrat befasste sich auch der Ständerat mit zwei **Standesinitiativen** der Kantone Baselland und Zürich (St.Iv. 98.300), welche den **straffreien Konsum von Cannabisprodukten** verlangen. Er schloss sich dem Nationalrat an und hiess die beiden Standesinitiativen mit 26 zu 12 resp. 20 zu 19 Stimmen gut. Da die grosse Kammer im Vorjahr mit der gleichzeitigen Annahme einer noch weiter gehenden Standesinitiative des Kantons Solothurn, welche der Ständerat 1996 abgelehnt hatte, eine Differenz geschaffen hatte, musste sich dieser erneut mit diesem Begehren beschäftigen. Da die Solothurner Initiative im Nationalrat ebenfalls umstrittener gewesen war als die beiden anderen, blieb die kleine Kammer ihrem früheren Entscheid treu und verwarf sie mit 38 zu 1 Stimmen.²²

- 1) TA, 30.11.91; LNN, 7.1.92. Presse vom 29.5.91
- 2) Presse vom 10.3. und 23.6.92; NZZ, 3.7.92., BZ, 18.9.92
- 3) Presse vom 1.4.93.
- 4) BBl, 1994, III, S. 1273 ff.; Amtl. Bull. StR, 1994, S. 1328 ff.
- 5) Amtl. Bull. NR, 1995, S. 769 ff. und 1007 f.; Amtl. Bull. StR, 1995, S. 438., TA, 22.3.95; WoZ, 31.3.95
- 6) BBl, 1996, I, S. 609 ff.; Presse vom 30.11. und 29.12.95.
- 7) Presse vom 23.2.96., TA, 27.2.96
- 8) Presse vom 4.7.96.
- 9) Presse vom 24.4.99; LT, 23.6.99
- 10) BZ, 1.2.99; Presse vom 3.5.99
- 11) BBl, 1999, S. 7306 ff.; Presse vom 26.8.99
- 12) Presse vom 6.1.00.
- 13) Presse vom 6.1. und 17.5.00; Ww, 3.2.00.; NZZ, 13.5.00
- 14) Presse vom 3.10.00
- 15) BBl, 2001, S. 3715 ff.
- 16) AB SR, 2001, S. 971 ff.; BBl, 2001, S. 3715 ff.; Presse vom 10.3.01.; Presse vom 16.2.01
- 17) AB NR, 2003, S. 562, 994 f., 1031 ff., 1276 f., 1490 ff. und 1517 ff. ; Presse vom 14.6. und 17.6.03; BZ, 22.9.93. ; Presse vom 24.1., 25.1., 22.2., 25.3. und 29.3.02.
- 18) AB NR, 2004, S. 1038 ff.; NZZ, 2.4. (Kommission) und 9.6.04 (Fraktionen); Bund, 28.5.04; Presse vom 15.6.04. (AB SR, 2004, S. 647 f.; AB NR, 2004, S. 1738 f.); ; AB SR, 2004, S. 17 ff.; TA, 24.1.04; Presse vom 27.1. (Kommission) und 3.3.04 (Plenum)
- 19) Amtl. Bull. StR, 1996, S. 624 ff.
- 20) Amtl. Bull. NR, 1999, S. 151 ff.
- 21) Amtl. Bull. NR, 1999, S. 2010 ff.
- 22) AB SR, 2000, S. 15 ff.