

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Harald Terpe, Hans-Christian Ströbele, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 16/1215 –**

### **Konsequenzen aus der unterschiedlichen Strafverfolgung geringfügiger Drogendelikte in den Bundesländern**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Infolge eines im Jahre 2002 erteilten Auftrags des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung untersuchte das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht (MPI) empirisch die Strafverfolgung „konsumbezogener“ Drogendelikte sowie anschließende (präventive) Maßnahmen der Ordnungsbehörden und veröffentlichte die Ergebnisse im März 2006.

Anders als die so genannte Aulinger-Studie von 1997 bestätigte das MPI die Annahme, dass die Bundesländer – entgegen der Forderung des Bundesverfassungsgerichts – sehr unterschiedlich von der Möglichkeit Gebrauch machen, gemäß § 31a des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) von Strafverfolgung abzusehen und die dabei vorausgesetzte „geringe Menge“ Droge sehr verschieden interpretieren.

Nur in 20 Prozent der untersuchten Cannabis-Strafverfahren verfahren die Strafverfolgungsbehörden der Bundesländer etwa gleich (bis zu einer Menge von 6 Gramm Cannabis, Tatverdächtige jünger als 20 Jahre, nicht einschlägig vorbestraft und keine Fremdgefährdung vorliegend). In den übrigen 80 Prozent der Fälle wurde jedoch sehr verschieden verfahren (vor allem gegenüber Jugendlichen und Heranwachsenden oder anderweitig vorbestraften Betäubungsmittel-Ersttätern).

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Das damalige Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung hat im Oktober 2002 beim Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg (MPI) eine rechtsvergleichende Studie zu dem Thema „Drogenkonsum und Strafverfolgungspraxis“ in Auftrag gegeben. Anlass für diese Studie war die sog. Cannabis-Entscheidung des Bundesverfassungsge-

richts aus dem Jahr 1994, in der das Gericht die Länder aufgefordert hatte, für eine im Wesentlichen einheitliche Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften bei der Anwendung des § 31a Betäubungsmittelgesetz (BtMG), der das Absehen von der Strafverfolgung ermöglicht, zu sorgen. Gleichzeitig hatte das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber beauftragt, die Auswirkungen des geltenden Rechts zu beobachten.

Zu diesem Zweck hatte das Bundesministerium für Gesundheit schon im März 1994 bei der Kriminologischen Zentralstelle eine Untersuchung zur „Rechtsgleichheit und Rechtswirklichkeit bei der Strafverfolgung von Drogenkonsumenten“ in Auftrag gegeben, die im Jahr 1997 veröffentlicht wurde (sog. Aulinger-Studie). Nunmehr sollte – nach Ablauf von fünf Jahren – die Rechtspraxis bei der Anwendung des § 31a BtMG und anderer Einstellungsvorschriften vom MPI erneut evaluiert werden. Ziel dieser neuerlichen Studie war es, auf der Grundlage neuerer Daten herauszufinden, ob § 31a BtMG in den Ländern – wie seinerzeit in der „Aulinger-Studie“ jedenfalls für Cannabis festgestellt – nach wie vor zu einer im Wesentlichen gleichmäßigen Rechtsanwendung führt oder ob aufgrund einer ungleichen Rechtsanwendung eine Angleichung der Einstellungspraxis erforderlich ist.

Das MPI hat diese empirische Untersuchung in sechs Ländern durchgeführt, wobei die meisten der beteiligten Gerichtsbezirke auch schon in der „Aulinger-Studie“ untersucht worden waren. Das MPI ist dabei wie folgt vorgegangen: Es hat die länderspezifischen Richtlinien zum Vollzug des § 31a BtMG einer vergleichenden Analyse unterzogen. Sodann hat es die vorhandenen statistischen Daten insbesondere zur Einstellung der Verfahren nach § 31a BtMG und zu anderen Einstellungsvorschriften (§ 153 Abs. 1, § 153a Abs. 1 StPO; § 29 Abs. 5 BtMG i. V. m. § 153b Abs. 1 StPO; § 45 Abs. 1 bis 3 JGG sowie § 37 Abs. 1 bzw. § 38 Abs. 2 i. V. m. § 37 Abs. 1 BtMG) ausgewertet und eine Aktenanalyse von insgesamt 2 011 Einzelverfahren vorgenommen, die von den Staatsanwaltschaften der elf Landesgerichtsbezirke gegen Beschuldigte wegen Betäubungsmittelkonsumdelikten eingeleitet worden waren. Schließlich hat das MPI eine qualitative Expertenbefragung in elf Städten sowie einen abschließenden Quervergleich zwischen den statistischen Angaben, den Ergebnissen der Experteninterviews und der Aktenanalyse einerseits und zwischen den unterschiedlichen Prävalenzraten des Drogen- und speziell des Cannabiskonsums in den einzelnen Bundesländern andererseits durchgeführt.

Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der MPI-Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen: Das MPI stellt in seiner Kernaussage eine „deutlich unterschiedliche“ Anwendung des § 31a BtMG fest, die im Hinblick auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zumindest „problematisch“ erscheine, und kommt damit jedenfalls für Cannabisdelikte zu einem tendenziell anderen Ergebnis als die „Aulinger-Studie“ im Jahr 1997. Sowohl der Vergleich aller Länderrichtlinien als auch die Analyse des staatsanwaltschaftlichen Erledigungsverhaltens anhand der Akten in den einbezogenen Bundesländern hätten diese Uneinheitlichkeit aufgezeigt. Als wesentlichen Grund hierfür nennt das MPI eine unterschiedliche Auslegung und vor allem Gewichtung der einzelnen für die Anwendung des § 31a BtMG bestimmenden Einflussfaktoren. Von einer gleichmäßigen Rechtsanwendung könne nach den Erkenntnissen des MPI lediglich in Fällen mit einer Höchstmenge von bis zu sechs Gramm Cannabis ausgegangen werden, in denen der Betreffende strafrechtlich noch nicht in Erscheinung getreten sei, das 20. Lebensjahr vollendet habe, und eine Fremdgefährdung nicht festgestellt werden könne.

Der endgültige Abschlussbericht des MPI wurde Ende Oktober 2005 dem Bundesministerium für Gesundheit vorgelegt und von diesem im Namen der Bundesregierung unverzüglich den Vorsitzenden der Justiz-, Innen- und Gesundheitsministerkonferenzen der Länder zugeleitet. Die Bundesregierung hat die

Länder gebeten, die Ergebnisse zunächst in den zuständigen Fachgremien der genannten Länderkonferenzen zu prüfen und angeregt, anschließend in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern dieser Fachgremien und Vertretern der Bundesregierung, Handlungsoptionen mit dem Ziel einer größeren Annäherung der Strafverfolgungspraxis auszuloten.

1. Welche Gründe führten zur Verzögerung bei der Fertigstellung und Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse?

Der zeitliche Ablauf der Fertigstellung und Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse stellt sich wie folgt dar: Der vertraglich vereinbarte Abgabetermin wurde auf Bitten des MPI von Oktober 2004 auf Januar 2005 verschoben. Die erste Fassung des Abschlussberichtes, der über 400 Seiten umfasste, wurde vom MPI Ende Januar übersandt und am 1. März 2005 im Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung vorgestellt und erläutert. Diese Fassung wurde auf Bitten der Bundesregierung überarbeitet und dahin gehend ergänzt, dass auch ein Vergleich der Ergebnisse der MPI-Studie mit den Ergebnissen der Vorgängeruntersuchung, der o. g. „Aulinger-Studie“, eingefügt wurde (vgl. nun insbesondere Kapitel H). Nach einer abschließenden Besprechung am 19. August 2005 wurde im Oktober 2005 die endgültige Fassung abgegeben, die am 30. November 2005 abgenommen und zur Veröffentlichung freigegeben wurde. Die Studie ist Anfang März 2006 in der Schriftenreihe des MPI beim Verlag Duncker & Humblot erschienen.

2. Wie bewertet die Bundesregierung die vom MPI festgestellten Unterschiede in der Strafverfolgungspraxis der Bundesländer
  - a) bei der Bemessung der „geringen Menge“,
  - b) bei der Behandlung von strafrechtlich bereits vorbelasteten, aber betäubungsmittelspezifischen Ersttätern,
  - c) bei der Behandlung von betäubungsmittelspezifischen Wiederholungstätern,
  - d) bei der Behandlung von jugendlichen und heranwachsenden Beschuldigten:

Sollten nach Auffassung der Bundesregierung Betäubungsmittel-Strafverfahren gegen diese vorrangig gemäß § 31a BtMG oder § 45 des Jugendgerichtsgesetzes eingestellt werden,
  - e) bei den polizeilichen Ermittlungen, insbesondere den in Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein sowie München angewendeten „vereinfachten Verfahren“,
  - f) bei der differierenden Wertung einzelner Tatumstände in der staatsanwaltlichen Verfahrenserledigung,
  - g) bei der staatsanwaltschaftlichen Erledigung von Verfahren, die andere Betäubungsmittel als Cannabis betreffen?

Aus Sicht der Bundesregierung besteht eine der wesentlichen Aussagen der MPI-Studie in der Feststellung, dass die unterschiedliche Einstellungspraxis weniger auf verschiedenen Grenzwerten hinsichtlich der „geringen Menge“ beruhe, als vielmehr auf deren Ausgestaltung als Mindest- oder Höchstmenge und der Auslegung und Anwendung des Kriteriums des „Gelegenheitskonsums“. Gefolgert hat dies das MPI aus der Erkenntnis, dass in Ländern mit restriktiveren Richtlinien zu § 31a BtMG Kriterien wie strafrechtliche Vorbelastung oder die Anzahl der Taten auch unterhalb der in den Länderrichtlinien festgesetzten Schwellenmengen zu regelmäßigen Nichteinstellungen führten. Dagegen sei in

Ländern mit einer liberaleren Einstellungspraxis die Betäubungsmittelmenge wichtigstes Entscheidungskriterium; der Grenzwert für eine obligatorische Einstellung führe hier zu einer nahezu vollständigen Einstellung der Verfahren. Diese Feststellung zeigt, dass die vom BVerfG geforderte Annäherung der Strafverfolgungspraxis nicht nur auf die in der öffentlichen Diskussion im Vordergrund stehende „Mengendiskussion“ verkürzt werden darf.

3. Wie bewertet die Bundesregierung die Ergebnisse der aktuellen MPI-Untersuchung
  - a) angesichts abweichender Ergebnisse der „Aulinger-Studie“ von 1997,
  - b) hinsichtlich der Tendenz der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, die Obergrenze der „geringen Menge“ erst bei 10 statt schon bei 6 Gramm anzunehmen?

Was spräche dafür, solche Anhebung im Betäubungsmittelgesetz einheitlich festzuschreiben?

4. Wie steht die Bundesregierung zu einer Neuregelung des § 31a des Betäubungsmittelgesetzes, wonach differenzierend bei kleineren Drogenmengen das Strafverfahren obligatorisch einzustellen ist und bei etwas größeren Mengen fakultativ eingestellt werden kann?
5. Könnte nach Auffassung der Bundesregierung eine einheitliche Definition des „gelegentlichen Eigenverbrauchs“ bei Verfahren gegen Wiederholungstäter hier weiterhelfen?

Wie könnte diese aussehen?

Wie das in der Vorbemerkung der Bundesregierung erläuterte Herantreten der Bundesregierung an die Länder zeigt, sieht die Bundesregierung aufgrund der Ergebnisse der MPI-Studie – anders als bei der „Aulinger-Studie“ von 1997 – Erörterungs- und Handlungsbedarf im Hinblick auf eine stärkere Angleichung der Einstellungspraxis der Strafverfolgungsbehörden. Da sich die Forderung des BVerfG nach einer im Wesentlichen einheitlichen Rechtspraxis in erster Linie an die Länder und deren Einstellungsrichtlinien richtet, stehen aus Sicht der Bundesregierung primär die Länder in der Verantwortung. Erst in zweiter Linie, nämlich wenn sich die Länder nicht auf eine stärkere Annäherung verständigen könnten, wäre zu prüfen, ob und ggf. welche gesetzliche Konkretisierungen im Zusammenhang mit § 31a BtMG im Hinblick auf eine Angleichung der Praxis angezeigt sind.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die Aussage der MPI-Studie, wonach die unterschiedliche Strafverfolgungspraxis den Konsum illegaler Drogen wahrscheinlich nicht direkt beeinflusst, also weder eine zurückhaltende Verfahrenseinstellung den Konsum verringern hilft noch eine weitere Verfahrenseinstellung den Konsum fördert?

Die Studie sollte u. a. auch die Frage prüfen, ob die unterschiedlichen Einstellungspraxis und Einstellungspraxen für das konkrete Drogenkonsumverhalten relevant sind. Das MPI hat festgestellt, dass für die Beantwortung dieser Frage nur unzureichende empirische Grundlagen und kein aussagekräftiges Datenmaterial vorhanden sind, so dass – anders als in der Frage behauptet – keine wissenschaftlich fundierten Erkenntnisse über einen Kausalzusammenhang zwischen Einstellungspraxis und Konsumverhalten möglich sind.

7. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, wonach die festgestellten Unterschiede in der Rechtspraxis der Länder im Lichte der Forderungen des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich problematisch sind, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die festgestellten Unterschiede in der Rechtspraxis der Länder im Lichte der Forderungen des BVerfG Veranlassung geben, dass Bund und Länder gemeinsam alle Optionen für eine stärkere Angleichung der Strafverfolgungspraxis erörtern.

8. Welchen bundespolitischen Handlungsbedarf leitet die Bundesregierung aus den Untersuchungsergebnissen ab?

Auf welche Weise – wenn nicht durch eine präzise Neufassung des Betäubungsmittelgesetzes – will die Bundesregierung auf eine im Wesentlichen gleichmäßige Rechtsanwendungspraxis der Länder hinwirken?

Auf den letzten Absatz der Vorbemerkung der Bundesregierung und die Antwort zu den Fragen 3, 4 und 5 wird verwiesen.





