



Beschluss des Stadtrats

vom 14. Juli 2021

GR Nr. 2021/175

Nr. 734/2021

Schriftliche Anfrage von Marcel Müller und Severin Pflüger betreffend aktuelle Drogenpolitik, Haltung zum geltenden 4-Säulen-Prinzip, mögliche Anpassungen an der heutigen Drogenpolitik und Richtlinien für die Beurteilung straffreier Kleinmengen sowie Umsetzung des Betäubungsmittelgesetzes bezüglich «Vorbereitung zum Konsum»

Am 14. April 2021 reichten Gemeinderat Marcel Müller (FDP) und Gemeinderat Severin Pflüger (FDP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2021/175, ein:

Die heutige Schweizer Drogenpolitik wurde in den Neunzigerjahren als Reaktion auf die damaligen Zustände in Zürich, insbesondere am Platzspitz und am Letten, geprägt. Obwohl der Konsum von Betäubungsmitteln weiterhin illegal ist, werden in Zürich und andernorts grosse Mengen an Drogen aller Art konsumiert - über alle Gesellschaftsschichten hinweg. Die heute geltende Drogenpolitik mit dem 4-Säulen-Prinzip hat es nicht geschafft, den Konsum von Betäubungsmitteln massgeblich einzudämmen. Die Versuche, Verbote im Bereich der Betäubungs- und Suchtmittel rigoros durchzusetzen, sind stets gescheitert — selbst mit grösstem staatlichem Aufwand. Die Verbotspolitik bringt zudem erhebliche Probleme mit sich, insbesondere Handel durch kriminelle Organisationen und fehlender Jugendschutz.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Ist der Stadtrat der Ansicht, dass die heutige Drogenpolitik mit dem 4-Säulen-Prinzip für die aktuelle Situation in der Stadt Zürich noch adäquat ist? — Falls nein, was gedenkt er dagegen zu tun?
2. Welche Anpassungen der heutigen Drogenpolitik würde der Stadtrat befürworten?
3. Das gültige Gesetz verbietet den Konsum jeglicher Drogen. Hingegen ist die Vorbereitung zum Konsum für kleine Mengen straffrei. Was genau wird in der Stadt Zürich unter dem Begriff «Vorbereitung zum Konsum» subsummiert? Gehört das im Hosensack Herumtragen dazu?
4. Der Gesetzgeber definiert nur für die Substanz Cannabis diese sogenannten Kleinmengen. Es sind für Cannabis 10 Gramm. Nach welchen Richtlinien beurteilt die Stadtpolizei bei allen andren Substanzen, ob es sich um eine straffreie Kleinmenge handelt? Gilt in der Stadt Zürich bei diesen Substanzen eine Nulltoleranz?
5. Was gedenkt der Stadtrat zu unternehmen, um das Betäubungsmittelgesetz bei der «Vorbereitung zum Konsum» korrekt umzusetzen, d.h. für Kleinmengen keine Bussen mehr auszusprechen? Ist er gewillt, bei den zuständigen Stellen die nötige Definition dieser Kleinmengen für alle Substanzen einzufordern und dann entsprechend anzuwenden?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Frage 1

Ist der Stadtrat der Ansicht, dass die heutige Drogenpolitik mit dem 4-Säulen-Prinzip für die aktuelle Situation in der Stadt Zürich noch adäquat ist? Falls nein, was gedenkt er dagegen zu tun?

Der Stadtrat verfolgt seit Jahren konsequent die Umsetzung einer Drogenpolitik, die auf dem Vier-Säulen-Prinzip beruht. Dieses Vorgehen hat sich in Zürich sehr bewährt. Jahr für Jahr interessieren sich ausländische Delegationen für die konkrete Umsetzung von Präven-

2/6

tions-, Therapie-, Schadenminderungs- und Repressionsmassnahmen. All diese Massnahmen haben nachweislich dazu geführt, dass es nicht nur in der gesamten Schweiz, sondern auch in Zürich weniger Drogendelikte und weniger Drogentote gibt. Darauf wird auch im Bericht des Bundesrats «Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik» vom 28. April 2021 hingewiesen: *«Die Einführung der Substitutionstherapie und der heroingestützten Behandlung, der Kontakt- und Anlaufstellen mit Konsumräumen, der Spritzenumtauschprogramme sowie sozialtherapeutischer Angebote führten zu einer starken Reduktion der Drogentodesfälle, einem erheblichen Rückgang der HIV-Ansteckungen, einer höheren Lebenserwartung sowie einer sozialen Stabilisierung. Die Beschaffungskriminalität ging deutlich zurück, und es kam zu einer Beruhigung im öffentlichen Raum, da mit dem Massnahmenbündel eine Auflösung der offenen Drogenszenen möglich wurde.»*

Der Erfolg des Vier-Säulen-Modells und dessen Erweiterung mit den vier Handlungsfeldern «Koordination und Kooperation», «Wissen», «Sensibilisierung und Information» und «Internationale Politik» zu einem Würfelmodell ist dermassen überzeugend, dass der Bundesrat darauf aufbauend die Nationale Strategie Sucht 2017–2024 lanciert hat. Mit dem entsprechenden Massnahmenplan sollen die Prävention von Suchterkrankungen und deren Früherkennung gestärkt sowie die Behandlung von suchterkrankten Menschen langfristig gesichert werden (Abbildung 1).

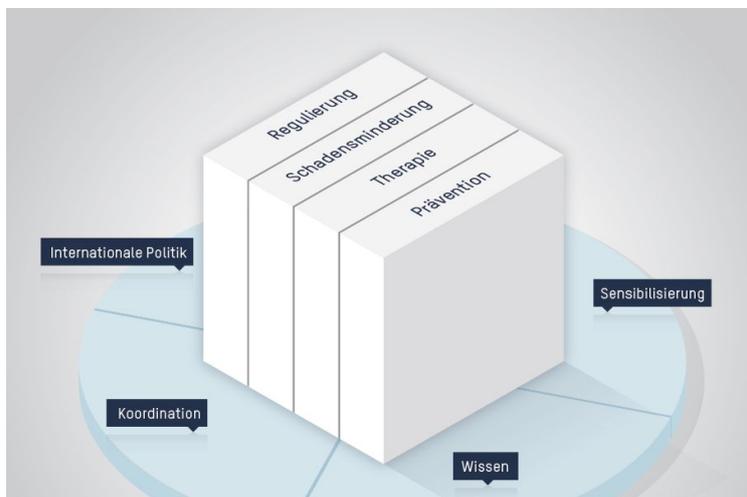


Abbildung 1: Die acht Handlungsfelder der Nationalen Strategie Sucht (Quelle: Nationale Strategie Sucht, Bundesamt für Gesundheit).

An dieser Strategie orientiert sich auch die Stadt Zürich beziehungsweise die Stadtratsdelegation «Stadtleben im öffentlichen Raum (SiöR)», in der seit rund zehn Jahren das Thema Drogenpolitik der Stadt Zürich verortet ist. Sie fokussiert ihre departementsübergreifende Tätigkeit an den Schnittstellen des Sicherheits-, Schul- und Sport-, Sozial- sowie Gesundheits- und Umweltdepartements auf die Nutzung des öffentlichen Raums. Mit der operativen Tätigkeit der SiöR-Delegation wurde die Arbeitsgruppe (AG) «Substanzenkonsum im öffentlichen Raum (SkiöR)» beauftragt. Der Auftrag beinhaltet unter anderem die Überprüfung der Wirksamkeit von Massnahmen der städtischen Verwaltung, die sich mit den problematischen Auswirkungen des Konsums psychotroper Substanzen befassen, das Beobachten von Trends, das Eruiere des Handlungsbedarfs und das Prüfen neuer Problemlösungsansätze.



3/6

Dabei ist die Stadt Zürich nicht nur Vollzugsorgan der nationalen Drogenpolitik, sondern die Stadt treibt auch eigenständig die Drogenpolitik voran. Derzeit im Fokus für eine Weiterentwicklung der Drogenpolitik stehen aus Sicht der AG SkiöR vor allem die Cannabis- und Alkoholkonsumierenden.

Bei den Cannabiskonsumierenden ist vor allem problematisch, dass sie ihren Konsum illegal betreiben müssen und der Handel nicht reguliert ist und sie daher keine Sicherheit darüber haben, was sie konsumieren. Die Fokussierung auf Cannabis ist nicht zuletzt auch wegen der gefährlichen synthetischen Cannabinoide angezeigt. Entsprechend wird der Cannabiskonsum über die letzten Jahre hinweg konstant als eine Herausforderung insbesondere für die Stadtpolizei, aber auch die Suchtpräventionsstelle der Schulgesundheitsdienste identifiziert.

Aus diesem Grund haben sich Vertreter der AG SkiöR ab 2015 auf Stufe Bund massgeblich für die mögliche Realisierung von Cannabisprojekten eingesetzt. Die Stadt Zürich wollte sich bereits Ende 2017 in einem konkreten Cannabisprojekt engagieren, was jedoch aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage nicht möglich war. Mit dem neuen Experimentierartikel, der am 15. Mai 2021 in Kraft trat, wurde der Weg nun für Pilotversuche mit reguliertem Cannabisverkauf geebnet. Die Stadt Zürich plant ein Cannabisprojekt, das dreieinhalb Jahre dauern soll. Im Rahmen dieses Projekts soll wissenschaftlich untersucht werden, welche Auswirkungen ein legaler, kontrollierter Zugang zu Cannabis hat. Das Projekt wird von der Universität Zürich zusammen mit der Stadt Zürich durchgeführt und soll im Herbst 2022 starten. Dieses Forschungsvorhaben und andere wissenschaftliche Studien sollen eine sachliche Grundlage für eine Diskussion zur Weiterentwicklung der Gesetzgebung in Sachen Cannabispolitik liefern.

Bezüglich des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum wurde ein möglicher Handlungsbedarf identifiziert, eine konkrete Projektstudie muss jedoch noch erarbeitet werden. Der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum geht häufig einher mit Lärm und Littering. Zudem spielt er bei vielen Straftaten im öffentlichen Raum eine wichtige Rolle, insbesondere am Abend und in der Nacht. In der Stadt Zürich gibt es aktuell keine generelle Übersicht dazu, wo, wann, von wem und in welcher Art und Weise Alkohol im öffentlichen Raum getrunken wird. Im Rahmen der geplanten Alkoholstudie sollen dazu Daten gewonnen werden. Aufgrund deren Analyse lassen sich sodann allenfalls Handlungsfelder beziehungsweise Massnahmen ableiten.

Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre sieht sich der Stadtrat in seiner Haltung bestärkt, grundsätzlich am Vier-Säulen-Prinzip beziehungsweise am Würfelmodell der Nationalen Strategie festzuhalten. Wegen der besonderen städtischen Herausforderungen sieht er sich in der Verantwortung, auch in Zukunft eine massgebliche Rolle in der Weiterentwicklung der Drogenpolitik zu übernehmen. Nach dem baldigen Start des Cannabisprojekts wird er die Diskussion um den Start von weiteren Regulierungsprojekten auch für andere psychotrope Substanzen wie beispielsweise Kokain ebenfalls aktiv angehen. Dabei wird er sich mit seinen Massnahmen an dem sich laufend verändernden Drogenkonsumverhalten orientieren.



4/6

Frage 2

Welche Anpassungen der heutigen Drogenpolitik würde der Stadtrat befürworten?

Wie in der Antwort auf Frage 1 beschrieben, orientiert sich die Stadt Zürich an der Nationalen Strategie Sucht. Die Strategie Sucht geht über den im Betäubungsmittelgesetz gesetzten Rahmen hinaus und ermöglicht einen umfassenderen Blick auf die Suchtproblematik, weil sie auch veränderte Konsumgewohnheiten antizipiert und damit den Blick erweitert. Der Fokus liegt nicht mehr nur auf der Heroinproblematik, sondern auch auf anderen psychoaktiven Substanzen.

Der Konsum von Heroin ist schweizweit und auch in Zürich in den vergangenen Jahren mehr oder weniger konstant geblieben. In der Suchtfachklinik Zürich kann aber seit der Eröffnung vor rund 1,5 Jahren eine spürbare Zunahme von Personen mit Kokainabhängigkeit beobachtet werden. Ob das auf das Behandlungsangebot in einer neuen Klinik zurückzuführen und anhaltend ist, wird sich jedoch in der kommenden Zeit erst zeigen müssen.

In jedem Fall besteht weiterer Optimierungsspielraum. Im eingangs erwähnten Bericht des Bundesrats «Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik» finden sich auch Ausführungen zu den Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Suchtfragen hinsichtlich der seit Jahren bestehenden Diskussion um eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes. Zudem wird darauf verwiesen, dass mit der geänderten gesetzlichen Bestimmung für die einfache Verwendung von Medizinalcannabis einem seit Jahren bestehenden Anliegen entsprochen wurde. Mit diesem Bericht sind wesentliche Eckdaten für die aktuelle und zukünftige Drogenpolitik skizziert. Der Stadtrat wird diesen Bericht diskutieren und sich danach dazu äussern, wo er allenfalls Handlungsfelder sieht, in die er sich einbringen will. Bei diesen Diskussionen wird er auch aktuelle nationale drogenpolitische Entwicklungen wie die Gutheissung einer parlamentarischen Initiative durch die nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit «SGK-N» vom 28. April 2021 mitberücksichtigen. Dieser am 25. September 2020 von Heinz Siegenthaler von der Mitte-Fraktion eingereichte Vorstoss will den Anbau, die Produktion, den Handel und Konsum von THC-haltigem Cannabis nach den Empfehlungen der eidgenössischen Kommission für Suchtfragen neu regeln.

Die Erkenntnisse der letzten Jahre untermauern die Politik des Stadtrats, die Drogenpolitik schrittweise, wissenschaftlich abgestützt und in Einklang mit der bundesrätlichen Nationalen Strategie Sucht weiterzuentwickeln. In diesem Sinne unterstützt die städtische Politik auch, wo möglich, gesetzliche Liberalisierungs- bzw. Regulierungsbestrebungen, die es ermöglichen sollen, den Umgang mit Drogen- und Suchtproblemen im Sinne der Stadtverträglichkeit zu verbessern.

Frage 3

Das gültige Gesetz verbietet den Konsum jeglicher Drogen. Hingegen ist die Vorbereitung zum Konsum für kleine Mengen straffrei. Was genau wird in der Stadt Zürich unter dem Begriff «Vorbereitung zum Konsum» subsummiert? Gehört das im Hosensack Herumtragen dazu?

Gemäss Art. 19a Ziff. 1 Betäubungsmittelgesetz (BetmG, SR 812.121) wird mit Busse bestraft, wer unbefugt Betäubungsmittel konsumiert oder zum eigenen Konsum eine Widerhandlung im Sinne von Art. 19 BetmG begeht. Gemäss Art. 19b Abs. 1 BetmG ist nicht strafbar, wer nur eine geringfügige Menge eines Betäubungsmittels für den eigenen Konsum vorbereitet. Als «Vorbereitung des Konsums» gelten nach herrschender Lehre und



5/6

Rechtsprechung Handlungen nach Art. 19 Abs. 1 BetmG, also beispielsweise Anbau, Herstellung, Erwerb oder Besitz von Betäubungsmitteln. Inhaltlich deckt sich die «Vorbereitung des Konsums» mit der Formulierung von Art. 19a Ziff. 1 («wer zum eigenen Konsum eine Widerhandlung im Sinne von Art. 19 BetmG begeht»). Das «Im Hosensack herumtragen» von Betäubungsmitteln, die für den eigenen Konsum bestimmt sind, fällt somit unter den Begriff «Vorbereitung zum eigenen Konsum» und stellt gleichzeitig den (grundsätzlich strafbaren) Besitz im Sinne von Art. 19a Ziff. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 1 lit. d BetmG dar. Der Unterschied zwischen Art. 19a Ziff. 1 und 19b Abs. 1 BetmG besteht darin, dass sich die Person nur dann nicht strafbar macht, wenn es sich um eine «geringfügige Menge» handelt. Die Praxis der Stadtpolizei Zürich entspricht der oben dargelegten herrschenden Lehre und Rechtsprechung. Die Anzahl der Verzeigungen wegen Drogenbesitzes ging in der Stadt Zürich von 3506 im Jahr 2015 auf 2700 im Jahr 2020 zurück. Bei den Ordnungsbussen wegen Cannabiskonsums sanken die ausgestellten Bussen in den letzten fünf Jahren von 1981 auf 115 Bussen.

Frage 4

Der Gesetzgeber definiert nur für die Substanz Cannabis diese sogenannten Kleinmengen. Es sind für Cannabis 10 Gramm. Nach welchen Richtlinien beurteilt die Stadtpolizei bei allen anderen Substanzen, ob es sich um eine straffreie Kleinmenge handelt? Gilt in der Stadt Zürich bei diesen Substanzen eine Nulltoleranz?

Das BetmG enthält keine Anhaltspunkte zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs «geringfügige Menge». Gemäss Bundesgericht steht den zuständigen Justizbehörden diesbezüglich ein grosser Ermessensspielraum zu, was namentlich bei Cannabis zu erheblichen kantonalen Praxisunterschieden geführt hat. Deshalb führte der Bundesgesetzgeber für Cannabis eine feste Menge (zehn Gramm) ein. Bei allen anderen Betäubungsmitteln verzichtete der Gesetzgeber bislang auf eine entsprechende Regelung, weshalb weiterhin kantonale Differenzen bestehen.

Gemäss ständiger und einheitlicher Praxis aller Strafverfolgungsbehörden im Kanton Zürich (Polizeikorps, Statthalter- und Stadtrichterämter, Staatsanwaltschaft, Jugendanwaltschaft) verzeigt die Polizei jede Person, die kontrolliert wird und andere Betäubungsmittel als Cannabis mit sich führt. Die in der Regel zuständige Übertretungsstrafbehörde (Statthalter- oder Stadtrichterämter, bei Minderjährigen Jugendanwaltschaft) verfügt bei Besitz von Kleinstmengen Betäubungsmittel anschliessend, in Würdigung des Einzelfalls und unter Berücksichtigung der allenfalls vorliegenden Erkenntnisse betreffend die Konsumgewohnheiten der betroffenen Person, gegebenenfalls die Einstellung des Strafverfahrens gestützt auf Art. 19b Abs. 1 BetmG.

Ein fixer Mengenkatalog analog Art. 19b Abs. 2 BetmG wurde im Kanton Zürich nicht festgelegt, weder durch den Erlass von für die Polizei verbindlichen Weisungen der für das Strafverfahren zuständigen verfahrenleitenden Übertretungsstrafbehörden (Statthalter, Stadtrichter, Oberjugendanwaltschaft) oder durch die Oberstaatsanwaltschaft noch durch die Strafgerichte, namentlich das Obergericht. Es wird also stets der Einzelfall gewürdigt.

Der Erlass allfälliger genereller Weisungen beziehungsweise eine Festlegung von bestimmten Mengengrenzen müsste – soweit überhaupt möglich – durch die dafür zuständigen juristischen kantonalen Strafbehörden erfolgen und nicht durch die Polizei.



6/6

Frage 5

Was gedenkt der Stadtrat zu unternehmen, um das Betäubungsmittelgesetz bei der «Vorbereitung zum Konsum» korrekt umzusetzen, d.h. für Kleinmengen keine Busen mehr auszusprechen? Ist er gewillt, bei den zuständigen Stellen die nötige Definition dieser Kleinmengen für alle Substanzen einzufordern und dann entsprechend anzuwenden?

Das Ahnden von Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz stellt eine Strafverfolgungstätigkeit der Polizei dar. Es ist Sache der zuständigen rechtsprechenden Justizorgane, also der bereits erwähnten Übertretungsstrafbehörden, der Oberjugendanwaltschaft und der Oberstaatsanwaltschaft sowie der Gerichte, unbestimmte Rechtsbegriffe gesetzeskonform auszulegen und anzuwenden. Die Strafbehörden sind in der Rechtsanwendung und Rechtsprechung unabhängig. Im Bereich der Strafverfolgung untersteht die Polizei der Aufsicht und den Weisungen der Strafbehörden (vgl. Art. 15 Abs. 2 Strafprozessordnung, SR 312.0). Der Stadtrat kann versuchen, auf politischem Weg Einfluss auf den Bundesgesetzgeber zu nehmen.

Die Einführung fixer Mengen in Bezug auf andere Betäubungsmittel als Cannabis hätte rechtsstaatlich korrekt durch eine entsprechende Anpassung des Betäubungsmittelgesetzes zu erfolgen und nicht über Weisungen kantonaler Behörden, so wie es der zuständige Bundesgesetzgeber für Cannabis in Art. 19b Abs. 2 BetmG gemacht hat.

Allerdings dürfte die Festlegung von fixen Mengen für die Aufgabenerfüllung der Polizei zu praktischen Problemen führen. Die Polizistinnen und Polizisten haben auf der Strasse (z. B. bei einer nächtlichen Personenkontrolle) keine Möglichkeit, eine zuverlässige und rechtsgenügende Bestimmung von Substanzen und Gewicht im Gramm- beziehungsweise Milligramm-Bereich im dynamischen Drogenmarkt mit immer neuen Wirkstoffen und Erscheinungsformen durchzuführen.

Im Namen des Stadtrats
Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cucho-Curti