

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 5. Februar 2015

131.

Schriftliche Anfrage von Matthias Probst und Markus Kunz betreffend Bekämpfung von Betäubungsmitteldelikten, Kosten und eingesetzte Ressourcen sowie Haltung des Stadtrats bezüglich einer Drogenliberalisierung

Am 29. Oktober 2014 reichten Gemeinderäte Matthias Probst (Grüne) und Markus Kunz (Grüne) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2014/342, ein:

Im Rahmen von 17/0 hat der Stadtrat verschiedene Leistungen der Stadt Zürich überprüft. Ziel war unter anderem, überflüssige Leistungen zu identifizieren und allenfalls zu streichen. In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert gewesen, im Polizeidepartement die aktuellen Leistungen ebenfalls kritisch zu hinterfragen. Von besonderem Interesse sind dabei die Mittel, die für Einsatzkräfte zu Bekämpfung von Betäubungsmitteldelikten eingesetzt werden. Die Stadt Zürich hat seit der Einführung von Ordnungsbussen anstelle von Strafanzeigen bei Cannabiskonsum bisher keine sichtbaren Ressourceneinsparungen erreicht. Im Gegenteil, der Anteil an Gebüssten ist schweizweit einsame Spitze. Während der Rest der Schweiz eine pragmatische Cannabispolitik pflegt, jagt die Stadtpolizei, sogar unter Einsatz von Drogenhunden, immer noch Tag und Nacht CannabiskonsumentInnen und Kleindealer. Dies alles, obwohl die Stadt Zürich der Legalisierungsinitiative im November 2008 mit ca. 75% zugestimmt hat! Ebenfalls eher wirkungslos scheint der Einsatz gegen so genannte Kugelidealer im Kreis 4 zu sein, der in der Regel in ebenso wirkungslosen Wegweisungen endet. Es scheint, als würde ein grosser Teil der Einsatzkräfte für die sinnloseste aller Polizeiarbeiten – die Repression gegen Betäubungsmittel – verwendet. Dabei gilt es erst noch zu beachten, dass die durchaus erwünschten Ermittlungen gegen die grossen Händler von der Kantonspolizei erledigt werden.

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

1. Wie hoch schätzt der Stadtrat den Kostenaufwand, um in der Stadt Zürich die Repression gegen Betäubungsmittel aufrecht zu erhalten?
2. Wie viele Personen sind mit Kriminalität in Zusammenhang mit Betäubungsmitteln (BM) beschäftigt? Es sollen auch die Stundenanteile derjenigen, die sich nur teilweise mit BM beschäftigen, abgeschätzt werden.
3. Wieso hält der Stadtrat an dieser repressiven Drogenpolitik fest?
4. Wie erklärt sich der Stadtrat das unterschiedliche Verhalten der Stadtpolizei Zürich im Vergleich mit der restlichen Schweiz? In welchen Kontext stellt der Stadtrat dabei die konträre Position der Stadtbevölkerung in Bezug auf Drogenliberalisierung im Vergleich zur restlichen Schweiz (Abstimmungsresultat vom Nov. 2008)?
5. Wie gedenkt der Stadtrat, dem Volkswillen in Zukunft besser Ausdruck zu verleihen?
6. Wie schätzt der Stadtrat die Sicherheitslage in der Stadt Zürich in Bezug auf Cannabis ein?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Der Handel und der Konsum von Betäubungsmitteln ist nach wie vor illegal. Die Schweiz und auch die Stadt Zürich verfolgen im Bereich Drogen die sogenannte 4-Säulen-Politik. Diese ist im Betäubungsmittelgesetz verankert und beruht auf den Pfeilern Prävention, Therapie, Schadenminderung und Repression.

Der Einsatz der Stadtpolizei gegen Strassenhändlerinnen oder -händler insbesondere im Langstrassenquartier zeigt durchaus Wirkungen, die im Sinne der städtischen Drogenpolitik sind: Die Erfahrung zeigt, dass Ausmass und Intensität des Betäubungsmittelhandels im öffentlichen Raum sofort zunehmen, wenn die Präsenz der zivilen und uniformierten Polizei nachlässt. Ebenso ist zu beobachten, dass sich negative Begleiterscheinungen rasch häufen, wenn die Händlerinnen oder Händler unbehelligt bleiben, also beispielsweise Lärmimmissionen, verbale und tätliche Auseinandersetzungen sowie Begleitkriminalität wie Diebstähle, Raubüberfälle, Drohungen, Nötigungen oder Körperverletzungen. Diese Entwicklungen führen zu einem verminderten Sicherheitsgefühl bei der Bevölkerung und in extremen Fällen zu quasi-rechtsfreien Gebieten. Diese Erfahrungen werden nicht nur in der Stadt Zürich gemacht. Es ist aber klar und aus der Geschichte der letzten Jahrzehnte deutlich, dass die grösste Stadt der Schweiz solchen Gefahren verstärkt ausgesetzt ist. Die Stadtpolizei setzt ihre Ressourcen im Betäubungsmittelbereich deshalb gezielt repressiv ein, wenn dies

Sinn macht. Das gilt auch für den Drogenhandel im öffentlichen Raum, der sich keineswegs nur auf sogenannte «Kügelidealer» und den Handel mit Cannabis-Produkten beschränkt. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur die Kantonspolizei, sondern auch die Stadtpolizei Verfahren gegen «grosse» Händlerinnen oder Händler führt. Die Verfasser der Schriftlichen Anfrage gehen hier von einem Irrtum aus. Die spezialisierten Dienste der Stadtpolizei Zürich befassen sich fast ausschliesslich mit grösseren Fällen. Diese werden zusammen mit der Staatsanwaltschaft II des Kantons Zürich für organisierte Kriminalität und schwere Betäubungsmittelkriminalität bearbeitet. Im Jahr 2010 beispielsweise erfolgte die grösste Einzelsicherstellung von Heroin in der Schweiz (100 kg) in einem Verfahren der Stadtpolizei. Der Unterschied zu den Fällen der Kantonspolizei liegt primär darin, dass die Verfahren der Stadtpolizei das Stadtgebiet betreffen, diejenigen der Kantonspolizei dagegen das gesamte Kantonsgebiet und insbesondere auch den Flughafen.

Die Überprüfung des städtischen Ressourceneinsatzes ist eine Aufgabe, die vom Stadtrat und von den Dienstabteilungen ernst genommen wird – nicht erst seit 17/0. Die Stadtpolizei überprüft derzeit im Rahmen eines Reorganisationsprojekts ihre Strategie und ihren Ressourceneinsatz im Betäubungsmittelbereich.

Die Eidgenössische Volksinitiative «für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz» forderte nicht eine allgemeine Entkriminalisierung von Betäubungsmitteln, sondern nur von Cannabis. Am 30. November 2008 sprachen sich 54,4 Prozent der Stimmbevölkerung der Stadt Zürich für die Liberalisierung aus; von Volk und Ständen wurde die Vorlage jedoch abgelehnt. Damit gilt Cannabis in der Schweiz gesetzlich nach wie vor als verbotenes Betäubungsmittel. Per 1. Oktober 2013 führte der Bund mittels Änderung des Betäubungsmittelgesetzes für volljährige Konsumentinnen und Konsumenten von Cannabis bis zu 10 g das Ordnungsbussenverfahren ein. Seither gilt schweizweit eine Bussandrohung von Fr. 100.–. Mit dieser Änderung strebte der Gesetzgeber neben einer Vereinfachung der Verfahren für die Beteiligten und einer Vereinheitlichung in allen Kantonen auch eine Aufwandreduktion für die vollziehenden Behörden an.

Mehrere Schweizer Städte treffen momentan koordinierte Vorbereitungen für einen Pilotversuch, in welchem neue Formen der Cannabis-Regulierung und Möglichkeiten eines legalen Konsums erprobt werden könnten. Der Stadtrat hat eine Arbeitsgruppe beauftragt, seitens der Stadt Zürich die nötigen Abklärungen für die Realisierung des Pilotversuchs vorzunehmen. Er unterstützt die laufenden Anstrengungen mit dem Ziel einer Verbesserung der Prävention und Erleichterung der Kontrolle und ist bereit, ein konkretes Projekt zu prüfen.

Zu den Fragen 1 und 2 («Wie hoch schätzt der Stadtrat den Kostenaufwand, um in der Stadt Zürich die Repression gegen Betäubungsmittel aufrecht zu erhalten?» «Wie viele Personen sind mit Kriminalität in Zusammenhang mit Betäubungsmitteln (BM) beschäftigt? Es sollen auch die Stundenanteile derjenigen, die sich nur teilweise mit BM beschäftigen, abgeschätzt werden.»):

Die Kriminalabteilung der Stadtpolizei setzt derzeit personelle Ressourcen im Umfang von umgerechnet rund 40 Vollzeitstellen für die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität ein. Die betreffenden Polizistinnen und Polizisten befassen sich praktisch ausschliesslich mit der Verfolgung von Drogenhändlerinnen und -händlern, nicht aber mit Konsumentinnen und Konsumenten. Der Anteil an Verfahren wegen Cannabis-Handel beträgt bei den mit Betäubungsmitteldelikten befassten Stellen der Kriminalabteilung lediglich etwa 10 Prozent. Der Grossteil der polizeilichen Anstrengungen ist vorab auf die Verfolgung des Handels von harten Drogen, also Heroin, Kokain und Methamphetamin (Thai-Pillen und Crystal Meth), ausgerichtet; zudem wird auch der Handel mit synthetischen Drogen wie Ecstasy und Amphetamin verfolgt. Cannabis-Handel hat die tiefste Priorität. Im Fokus stehen hier Verfahren gegen Indoor-Plantagenbetreiberinnen und -betreiber sowie Händlerinnen- und Händlerringe, die im grossen Stil Cannabis verkaufen (vgl. dazu Antwort zu Frage 6).

Die Stellenwerte bei der Uniformpolizei, die im Rahmen der sicherheitspolizeilichen Grundversorgung für die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität eingesetzt werden, können nur annäherungsweise angegeben werden. Es handelt sich um mindestens zehn Stellen. Diese Zahl beruht auf einer Schätzung, die auf der Anzahl Rapportierungen und der Patrouillentätigkeit basiert. Insgesamt ist also davon auszugehen, dass die Stadtpolizei für die Bekämpfung von Delikten im Betäubungsmittelbereich über 50 Vollzeitstellen einsetzt. Eine exakte Angabe ist wegen der Vielfalt der Aufgaben der Uniformpolizei nicht möglich.

Unter Berücksichtigung eines Durchschnittslohns (einschliesslich Sozialleistungen und Zulagen) für die errechneten 50 Stellenwerte sowie einer Pauschale für die benötigten Einsatzmittel beträgt der jährliche Kostenaufwand mindestens 7,5 Millionen Franken.

Zu den Fragen 3–5 («Wieso hält der Stadtrat an dieser repressiven Drogenpolitik fest?» «Wie erklärt sich der Stadtrat das unterschiedliche Verhalten der Stadtpolizei Zürich im Vergleich mit der restlichen Schweiz? In welchen Kontext stellt der Stadtrat dabei die konträre Position der Stadtbevölkerung in Bezug auf Drogenliberalisierung im Vergleich zur restlichen Schweiz (Abstimmungsresultat vom Nov. 2008)?»«Wie gedenkt der Stadtrat, dem Volkswillen in Zukunft besser Ausdruck zu verleihen?»):

Aus Sicht des Stadtrats liegt das Schwergewicht der aktuellen städtischen Drogenpolitik keineswegs bei der Repression.

Vergleiche mit anderen Schweizer Städten bei der Verfolgung von Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz lassen sich nur bedingt anstellen. Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) liefert als Anhaltspunkt sogenannte Häufigkeitszahlen, welche die Anzahl Verzeigungen auf 1000 Einwohnerinnen und Einwohner wiedergeben:

<i>Anzahl Verzeigungen Betäubungsmittelgesetz auf 1000 Einwohnerinnen und Einwohner (PKS)</i>		
<i>Stadt oder Kanton</i>	<i>Häufigkeitszahl 2012</i>	<i>Häufigkeitszahl 2013</i>
Basel-Stadt	18,8	18,3
Stadt Bern	53,8	50,4
Stadt Genf	29,9	33,6
Stadt Lausanne	56,9	61,6
Stadt Winterthur	23,9	22,7
Stadt Zürich	30,3	28,3

Die Stadt Zürich liegt im Mittelfeld, wobei die Zahlen grosse Unterschiede aufweisen. In der ganzen Schweiz gleich ist der gesetzliche Rahmen: Die Strafbarkeit des Umgangs mit verbotenen Betäubungsmitteln ist im Betäubungsmittelgesetz auf Bundesstufe festgehalten (BetmG, SR 812.121). Die Pflicht zur Strafverfolgung ist in der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) geregelt. Beide Gesetze enthalten klare Vorgaben, die von der Polizei umgesetzt werden müssen, wie dies übrigens auch in anderen Bereichen der Fall ist. Wenn Hinweise auf Drogenhandel oder -konsum eingehen oder wenn die Polizei diesbezüglich eigene Feststellungen macht, so ist sie aufgrund des Legalitäts- und Officialprinzips dazu verpflichtet, auch den Kleinhandel und den Konsum von Cannabis zu verfolgen. Diesbezüglich hat die Stadtpolizei keinen Ermessensspielraum – genauso wenig wie eine andere polizeiliche Behörde in der Schweiz. Ein Nichteinleiten der Strafverfolgung würde eine strafbare Begünstigung und Amtsmissbrauch darstellen. Dies gilt auch bezüglich der Verfolgung von blossen Konsumdelikten bei Cannabis. Mit der Einführung des Ordnungsbussenverfahrens hat der Gesetzgeber in diesem Bereich einen Ermessensspielraum für die Polizei abgelehnt (vgl. Vorbemerkungen). Die Stadtpolizei setzt die geltenden gesetzlichen Vorgaben um; sie strengt aber keine gezielten Schwergewichtsaaktionen gegen Cannabis-Konsumierende an.

Der Stadtrat setzt sich betreffend Cannabis für die Prüfung neuer Wege der Regulierung ein, die in der Zukunft einen straffreien Konsum ermöglichen könnten (vgl. Vorbemerkungen).

Zu Frage 6 («Wie schätzt der Stadtrat die Sicherheitslage in der Stadt Zürich in Bezug auf Cannabis ein?»):

Der Konsum von Cannabis stellt in der Stadt Zürich grundsätzlich kein relevantes Sicherheitsproblem dar. Im Vordergrund stehen hier der Jugendschutz und die gemeinverträgliche Nutzung des öffentlichen Raums, also primär präventive Aspekte. Geduldet werden deshalb grundsätzlich keine offenen Handels- und Konsumszenen im öffentlichen Raum.

In Bezug auf die Sicherheit nicht zu vernachlässigen sind hingegen Phänomene rund um professionellen Cannabis-Handel und die entsprechende Produktion. Cannabis wird teilweise in Indoor-Anlagen in der Stadt Zürich und schwergewichtig ausserhalb der Stadt produziert. Ein grosser Teil der Konsumentinnen und Konsumenten von Cannabis dürfte sich zwar im privaten Bekanntenkreis eindecken. Aufgrund der relativ breiten Nachfrage in der grössten Schweizer Stadt existieren hier aber auch professionelle Handelsstrukturen. Auch im Geschäft mit Cannabis ist teilweise viel Geld im Spiel und einige Beteiligte sind mitunter auch in weitere kriminelle Aktivitäten wie zum Beispiel Geldwäscherei verstrickt. Es ist auch festzustellen, dass sich Produzentinnen oder Produzenten teilweise gegenseitig bekämpfen, indem sie beispielsweise in Plantagen der Konkurrenz einbrechen und die Ernte stehlen; dies kann zu Reaktionen der Gegenseite führen. Immer wieder gibt es tätliche Auseinandersetzungen in dieser Szene, auch Raubüberfälle. Professionelle Produzentinnen oder Produzenten sowie Händlerinnen oder Händler im grossen Stil verfügen teilweise über hochgesicherte Anlagen und eigenes Sicherheitspersonal. Häufig sind sie bewaffnet und setzen ihre Interessen wenn nötig auch gewaltsam durch. Cannabis-Produktion und -Handel sind nach Einschätzung der Stadtpolizei mehrheitlich in der Hand von Schweizerinnen und Schweizern sowie Personen mit Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung – dies im Gegensatz zum Handel mit Heroin und Kokain. In Zürich ist praktisch keine Vermischung des Handels von Cannabis mit demjenigen mit anderen Drogen festzustellen. Es handelt sich vorab um lokale und nicht um grenzüberschreitende Kriminalität.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti