

2760 - 4746

Rechtsgleichheit und Rechtswirklichkeit bei der Strafverfolgung von Drogenkonsumenten

Die Anwendung von § 31a BtMG
im Kontext anderer Einstellungsvorschriften

Kriminologische Zentralstelle, Wiesbaden e.V.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit

Ministerialrätin
Susanne Aulinger

Endbericht eines Forschungsprojekts der Kriminologischen Zentralstelle Wiesbaden e. V.
im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit; März 1997



Band 89
Schriftenreihe des
Bundesministeriums
für Gesundheit

Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

Kategorie 4

Inhaltsverzeichnis

Teil 1: Aufriß rechtlicher Probleme	1
A. Einleitung und Problemstellung	2
B. Die Vorschrift des § 31 a BtMG im Regulationssystem des BtMG	
- inhaltlicher Überblick, Entstehungsgeschichte und gesetzgeberische Motive	5
1. Inhaltlicher Überblick	5
2. Entstehungsgeschichte und gesetzgeberische Motive	5
2.1. Die Entwicklung bis zur Novellierung des BtMG 1981	5
2.2. Die Erfahrungen mit der Vorgänger-Vorschrift des § 29 Abs. 5 BtMG 1981	7
2.3. Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift des § 31a BtMG	7
2.4. Gesetzgeberische Motive	10
C. Der verfassungsrechtliche Rahmen für Auslegung und Anwendung	
von § 31a BtMG: Die Entscheidung des BVerfG vom 9. März 1994	12
1. Überblick über die Grundaussagen des Beschlusses	12
1.1. Gegenstand der Entscheidung	12
1.2. Das Cannabisverbot und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit	13
1.2.1. Die durch das BtMG geschützten Rechtsgüter	13
1.2.2. Die Geeignetheit der Strafandrohung	15
1.2.3. Die Erforderlichkeit der Strafandrohung	16
1.2.4. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	18
1.3. Das Cannabisverbot und das Recht auf körperliche Unversehrtheit	18
1.4. Das Cannabisverbot und der Gleichheitsgrundsatz	19
2. Die Ausführungen des BVerfG zu Auslegung und Anwendung von § 31a BtMG	21
2.1. Ausgangspunkt: Die Verfassungsmäßigkeit des generellen Cannabisverbots	21
2.2. Die Konkretisierung der regelmäßig sanktionslosen Cannabis- Bagatelldelinquenz	22
2.2.1. Fehlende Fremdgefährdung	23
2.2.2. Geringe Menge	23
2.2.3. Gelegentlicher Konsum	25
2.2.4. Die Einstellungsentscheidung gem. § 31a BtMG als rechtlich gebundene Entscheidung	26
2.3. Die Gleichmäßigkeit der Rechtsanwendung	27

2.3.1. Ausgangspunkt: Die unterschiedliche Sanktions- und Einstellungspraxis der Länder bei Haschisch-Kleinfällen in den Jahren 1985 - 1987	27
2.3.2. Die Forderung nach einer im wesentlichen einheitlichen Einstellungspraxis der Länder im Bereich von § 31a BtMG	28
2.3.3. Inhaltliche Präzisierung der Einheitlichkeit	29
2.3.4. Folgen für den Bundesgesetzgeber	31

D. Auslegung und Anwendung von § 31a BtMG im Lichte der Entscheidung des BVerfG vom 9. März 1994	32
1. Die mangelnde Konkretisierung der BtM-Bagatellkriminalität	32
2. Die Anwendbarkeit von § 31a BtMG auf sog. harte Drogen	32
3. Die Bestimmung der geringen Menge	34
3.1. Meinungsstand	34
3.2. Bewertung der Grenzwert-Diskussion	37
3.2.1. Erhöhung des Grenzwerts für Cannabis im Hinblick auf neuere Erkenntnisse über die Gefährlichkeit von Cannabisprodukten?	37
3.2.2. Erhöhung der Grenzwerte für alle BtM im Hinblick auf gewandelte gesetzgeberische Motive bei Einführung von § 31a BtMG ?	39
3.2.3. Die Unterscheidung zwischen einer "geringen Menge erster Ordnung" und einer "geringen Menge zweiter Ordnung" als Konsequenz aus der Entscheidung des BVerfG vom 9. März 1994	43
3.2.4. Ergebnis und zusammenfassende Bewertung	44
4. Das Vorliegen geringer Schuld	45
4.1. Allgemeines	45
4.2. Konkretisierung für die Eigenverbrauchsfälle des § 31a BtMG	47
5. Das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung	48
5.1. Allgemeines	48
5.2. Spezialpräventive Erwägungen	49
5.2.1. Probierer und Gelegenheitskonsumenten	49
5.2.2. Dauerkonsumenten und Drogenabhängige	49
5.2.3. Wiederholungstäter	52
5.2.4. Jugendliche und Heranwachsende, die nach Jugendstrafrecht zu behandeln sind	53
5.3. Generalpräventive Erwägungen	53
5.3.1. Belange des Jugendschutzes	53
5.3.2. Schutz der Öffentlichkeit vor Beeinträchtigungen des Zusammenlebens	54
5.3.3. Schutz von Örtlichkeiten mit erhöhter Verbreitungsgefahr	54
5.3.4. Schutz der Sicherheit des öffentlichen Verkehrs	56

5.3.5. Schutz vor Umgang mit BtM bei Ausübung besonderer beruflicher Tätigkeiten	56
6. Das Verhältnis von § 31a BtMG zu anderen Einstellungsvorschriften des BtMG, der StPO und des JGG	57
6.1. § 31a BtMG und die übrigen Einstellungsvorschriften des BtMG	57
6.2. § 31a BtMG und die Einstellungsvorschriften der §§ 153 ff., 154 ff. StPO	58
6.3. § 31a BtMG und die Einstellungsvorschriften der §§ 45, 47 JGG	58

E. Das Problem der Rechtsanwendungsgleichheit aus strafprozessualer und verfassungsrechtlicher Sicht	62
1. Die Forderung nach Rechtsanwendungsgleichheit - eine neue und zugleich alte Problematik	62
2. Der Verfassungsauftrag zu gleichmäßiger Rechtsanwendung durch die Staatsanwaltschaft im Spannungsfeld strafprozessualer Grundprinzipien	65
2.1. Rechtsgleichheit und Legalitätsprinzip	66
2.2. Rechtsgleichheit und Opportunitätsprinzip	69
2.3. Rechtsgleichheit und die zunehmende Verlagerung strafrechtlicher Sozialkontrolle auf die Staatsanwaltschaft	72
2.3.1. Rechtsgleichheit und eingeschränkte gerichtliche Kontrolle	74
2.3.2. Rechtsgleichheit und die Frage nach der Bindung der Staatsanwaltschaft an die höchstrichterliche Rechtsprechung	75
2.3.3. Rechtsgleichheit und Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft	78
3. Strafzumessungsdisparitäten im Lichte von Art. 3 GG	82
3.1. Divergenzen bei der richterlichen Strafzumessung als Problem der Rechtsrichtigkeit, nicht der Rechtsgleichheit	82
3.2. Übertragbarkeit der entwickelten Grundsätze auf staatsanwaltschaftliche Sanktionsentscheidungen	84
4. Rechtsanwendungsgleichheit und Föderalismus	86
4.1. Föderative Struktur als "offene Flanke" der Gleichheit	87
4.2. Das Gebot bundeseinheitlicher Lebensverhältnisse als verfassungsrechtliches Korrektiv einer unterschiedlichen Einstellungspraxis in den Ländern?	88
4.2.1. Zum Kriterium der Erheblichkeit	89
4.2.2. Rechtsrichtigkeit statt Rechtsgleichheit der Einstellungspraxis?	92

Teil 2: Bemühungen der Länder zur Konkretisierung der Vorschrift des § 31a BtMG	95
A. Politische und strafjustitielle Umsetzung der Entscheidung des BVerfG vom 9. März 1994	96
1. Umsetzung der Entscheidung des BVerfG in den einzelnen Ländern	96
2. Bemühungen der Länder um eine Vereinheitlichung der Einstellungspraxis ..	98
B. Erfassung und vergleichende Analyse der in den Ländern bestehenden allgemeinen Weisungen zu § 31a BtMG	100
1. Gegenstand der Untersuchung	100
2. Die Bestimmung der geringen Menge im Sinne von § 31a BtMG bei Cannabisprodukten	101
2.1. Inhaltlicher Vergleich	101
2.2. Graphische Darstellung der in den Ländern bestehenden Regelungen zur geringen Menge bei Cannabisprodukten	104
3. Die Ausgestaltung der Fälle des öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung, die einer Einstellung nach § 31a BtMG entgegenstehen	105
3.1. Inhaltlicher Vergleich	105
3.2. Graphische Darstellung der in den Ländern bestehenden Regelungen zum öffentlichen Interesse an der Strafverfolgung	111
4. Kriterien für das Vorliegen oder den Ausschluß geringer Schuld	113
4.1. Allgemeines	113
4.2. Die rechtliche Behandlung von Wiederholungstätern	113
4.3. Graphische Darstellung der in den Ländern bestehenden Regelungen zur rechtlichen Behandlung von Wiederholungstätern	117
5. Die Einbeziehung sog. harter Drogen	119
5.1. Inhaltlicher Vergleich	119
5.2. Graphische Darstellung der in den Ländern bestehenden Regelungen zur Einbeziehung sog. harter Drogen	120
6. Die Ausübung des Ermessens im Rahmen von § 31a BtMG	122
7. Die Beschränkung des (polizeilichen) Ermittlungsaufwandes	123
8. Die rechtliche Behandlung von Jugendlichen und Heranwachsenden, auf die Jugendstrafrecht zur Anwendung kommt	127
9. Das Verhältnis von § 31a BtMG zu anderen Einstellungs Vorschriften	128
10. Der Aspekt der Hilfe im Rahmen von § 31a BtMG	130
11. Verfahrensübergreifende Zusammenarbeit	131
12. Die Herausbildung einheitlicher Verfolgungsgrundsätze beim Vollzug von § 31a BtMG	132
13. Ergebnis und Zusammenfassung	133

Teil 3: Gegenstand, Forschungsfragen und Anlage der eigenen empirischen Untersuchung	137
A. Gegenstand der Untersuchung	138
B. Forschungsfragen	139
1. Deskriptive Darstellung	139
2. Einzelne Fragestellungen	140
C. Forschungsanlage und Untersuchungsebenen	143
1. Auswertung vorhandener statistischer Materialien	143
2. Stichprobenartige Erhebung von fallbezogenen Daten (Aktenuntersuchung)	144
3. Befragung ausgewählter Experten und Durchführung eines Expertenkolloquiums	145
4. Durchführung der Aktenerhebung	147
4.1. Auswahl der Behörden und Datenzugang	147
4.1.1. Auswahl der Länder	147
4.1.2. Auswahl der Staatsanwaltschaften	148
4.2. Grundgesamtheit und Stichprobe	149
4.2.1. Grundlage der Stichprobenziehung und Untersuchungszeitraum	149
4.2.2. Ziehung der Stichprobe	153
4.2.3. Korrektur der Stichprobe	154
4.3. Erhebungsinstrumente	154
4.4. Ablauf der Aktenauswertung	155
4.5. Aktenrücklauf und Zusammensetzung der tatsächlich ausgewerteten Verfahren	156
5. Statistische Auswertung und Darstellung der Ergebnisse	159
5.1. Statistische Auswertung	159
5.2. Rechnerische Darstellung der Ergebnisse bei Ländervergleichen und Vergleichen zwischen den verschiedenen Einstellungsarten	160
6. Zur Aussagekraft der empirischen Daten	160
Teil 4: Die Einstellungspraxis gem. § 31a BtMG im bundesweiten Überblick und das Erledigungsverhalten ausgewählter Staatsanwaltschaften in BtM-Verfahren	163
A. Anwendungshäufigkeiten in allen Bundesländern	164
1. Staatsanwaltschaftliche Einstellungen gem. § 31a Abs. 1 BtMG	164
2. Gerichtliche Einstellungen gem. § 31a Abs. 2 BtMG	164

3. Regionale Unterschiede in der staatsanwaltschaftlichen Einstellungspraxis der Länder	167
4. Zusammenfassung	172
B. Das Erledigungsverhalten ausgewählter Staatsanwaltschaften in BtM-Verfahren	173
1. Regionale Unterschiede im Erledigungsverhalten der in die Aktenuntersuchung einbezogenen Staatsanwaltschaften in BtM-Verfahren	174
1.1. Die Erledigungspraxis der in die Aktenerhebung einbezogenen Staatsanwaltschaften im Jahr 1995	174
1.1.1. Anklage- und Einstellungsquoten nach § 31a Abs. 1 BtMG im Vergleich	174
1.1.2. Einstellungsquoten nach § 31a Abs. 1 BtMG und sonstige Einstellungsquoten im Vergleich	179
1.2. Anklagequoten und Einstellungsquoten nach § 31a Abs. 1 BtMG im Vergleich der Jahre 1994 und 1995	184
1.3. Längerfristige Entwicklungen im Erledigungsverhalten ausgewählter Staatsanwaltschaften	186
2. Zur Aussagekraft der in der Aktenuntersuchung gewormenen Daten	187
3. Zusammenfassung	189
Teil 5: Ergebnisse der Aktenanalyse	191
A. Gang der Darstellung	192
B. Daten der Untersuchungsgruppe	194
1. Allgemeine soziobiographische Daten	194
2. Drogenkonsum und Therapieerfahrungen	199
3. Strafrechtliche Vorbelastung	200
3.1. Anzahl der Voreintragungen, Beginn und Dauer der Delinquenz	200
3.2. Schwere der Delinquenz	204
3.3. Gesamtdauer verhängter und vollstreckbarer Strafen in den letzten fünf Jahren vor der Einstellungsentscheidung	205
3.4. Art der Delinquenz in den letzten fünf Jahren vor der Einstellungsentscheidung	206
4. Zusammenfassung	207
C. Die Tat	209
1. Anzahl selbständiger Taten	209
2. Tatbegehungsweise	210
3. Arten von Betäubungsmitteln	212

4. Größte Einzelmenge	214
4.1. Mengenverteilung bei Cannabis-Fällen	215
4.2. Mengenverteilung bei Heroin-Fällen	217
4.3. Mengenverteilung bei Kokain-Fällen	218
4.4. Mengenverteilung bei Amphetamin- und Ecstasy-Fällen	219
5. Gesamtmenge bei mehreren selbstständigen Taten	219
5.1. Gesamtmenge bei Cannabis	220
5.2. Gesamtmenge bei sog. harten Drogen	220
6. Die Gefährdung unbeteiligter Dritter bei der Tatbegehung	221
6.1. Tatörtlichkeiten	221
6.1.1. Allgemeines	221
6.1.2. Tatbegehung auf Spielplätzen, in Schulen, Diskotheken und Jugendheimen	222
6.1.3. Tatbegehung in Justizvollzugsanstalten	223
6.2. Besondere Gefährdungslagen	225
6.2.1. Konkrete Gefährdung unbeteiligter Dritter	225
6.2.2. Tatbegehung im Zusammenhang mit der Teilnahme am Straßenverkehr	227
7. Zusammenfassung	229
D. Die rechtliche Behandlung von Wiederholungstätern	230
1. Ermittlungen zu den strafrechtlichen Vorbelastungen des Beschuldigten ...	230
1.1. Feststellung strafrechtlicher Vorbelastungen durch die Polizei	230
1.2. Feststellung früherer Ermittlungsverfahren aus staatsanwalt- schaftlichen Verfahrensregistern	231
1.3. Feststellung strafrechtlicher Vorbelastungen durch Einholung eines Auszugs aus dem Bundeszentralregister	232
2. Strafrechtliche Vorbelastung des Beschuldigten	233
2.1. Anzahl der Voreintragungen	233
2.2. Schwere der Delinquenz	237
2.3. Art der Delinquenz	241
3. Zusammenfassung	244
E. Das Verfahren im Vorfeld der Einstellung: Entscheidungsprozesse, Ermittlungsmaßnahmen und verfahrensökonomische Auswirkungen	246
1. Die Einleitung und Durchführung der Ermittlungen	246
2. Die Vernehmung des Beschuldigten	247
2.1. Die Durchführung der Vernehmung	247
2.2. Das Aussageverhalten des Beschuldigten	249
3. Die Durchführung sonstiger Ermittlungsmaßnahmen	250
3.1. Arten sonstiger Ermittlungsmaßnahmen	250
3.2. Anzahl sonstiger Ermittlungsmaßnahmen	252
4. Die Interaktion zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft	253