

**MAX PLANCK INSTITUT  
FÜR AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES  
STRAFRECHT**

**DROGEN UND  
STRAFVERFOLGUNG**

Die Anwendung des § 31 a BtMG und anderer  
Opportunitätsvorschriften auf Drogenkonsumentendelikte

CARSTEN SCHÄFER • LETIZIA PAOLI

Unter Mitarbeit von Volker Grundies

Im Auftrag des Bundesministeriums  
für Gesundheit und Soziale Sicherung

**Inhalt:**

1. Gegenstand, Umfang und Methodik der Untersuchung .....	3
2. Konkretisierung des § 31 a BtMG durch die Gerichte .....	5
3. Die Länderrichtlinien zur Anwendung des § 31 a BtMG.....	6
4. Statistische Daten zur Erledigungspraxis .....	10
5. Die Ergebnisse der Untersuchung .....	11
6. Vergleich mit Vorgängeruntersuchungen.....	22
7. Schlussfolgerungen.....	23



## 1. Gegenstand, Umfang und Methodik der Untersuchung

Die hier zusammengefasste Untersuchung, die vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung gefördert worden ist, hat zentral eine Evaluation der Auswirkungen der so genannten „Cannabis-Entscheidung“ vom 9. März 1994 des Bundesverfassungsgerichts<sup>1</sup> sowie eine Überprüfung der gesetzgeberischen Ziele bei Einführung des § 31 a BtMG im Jahr 1992 zum Gegenstand. Vor diesem Hintergrund stellte sich insbesondere die Frage, ob die geltenden Länderrichtlinien zur Anwendung des § 31 a BtMG zu einer im Wesentlichen gleichmäßigen Rechtsanwendung geführt haben oder ob aufgrund der ungleichen Rechtsanwendung weitere Maßnahmen notwendig erscheinen. Darüber hinaus war Untersuchungsgegenstand, ob die Möglichkeit des folgenlosen Absehens von der Strafverfolgung zu einer Entlastung der Strafverfolgungsbehörden geführt hat und ob nach dem Grundsatz „Hilfe vor Strafe“ § 31 a BtMG ein geeignetes Instrumentarium darstellt, die Umsetzung von Hilfsmaßnahmen zu verwirklichen. Diese Fragen waren bereits Gegenstand einer empirischen Untersuchung aus dem Jahr 1997 (sog. „Aulinger-Studie“),<sup>2</sup> so dass die Ergebnisse vergleichend gegenübergestellt werden konnten. Schließlich sollte auch möglichen Auswirkungen justizieller Sanktionen auf das Drogenkonsumverhalten selbst nachgegangen werden.

Hierzu wurden neben einer umfangreichen Aktenanalyse von insgesamt 2.011 Einzelverfahren gegen Beschuldigte von Betäubungsmittelkonsumentendelikten in sechs Bundesländern auch umfangreiche Expertenbefragungen in elf ausgewählten Städten durchgeführt. Beteiligt waren insbesondere Polizisten, Staatsanwälte, Strafrichter und Strafverteidiger mit einschlägigen Erfahrungen im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität und speziell mit Verfahren, die Konsumentendelikte – also im Wesentlichen Besitz, Erwerb, Einfuhr, Ausfuhr oder Sich-Verschaffen von geringen oder normalen Mengen Betäubungsmitteln, aber auch die unmittelbare Verbrauchsüberlassung zur Erfassung so genannter „Kifferrunden“ – zum Gegenstand haben. Darüber hinaus waren eine umfangreiche Auswertung vorhandener und im Rahmen der Untersuchung erlangter statistischer Daten sowie eine Analyse der unterschiedlichen Länderrichtlinien Gegenstand

---

<sup>1</sup> BVerfGE 90, 145 ff.

<sup>2</sup> AULINGER, Rechtsgleichheit und Rechtswirklichkeit bei der Strafverfolgung von Drogenkonsumenten, Baden-Baden 1997.

der Untersuchung. Um der Frage des Drogenkonsumverhaltens nachzugehen, wurden im Anschluss vorhandene Prävalenzraten zum Drogenkonsum – getrennt nach Cannabis und anderen Betäubungsmitteln – die in regelmäßigen Zeitabständen vom Institut für Therapieforschung (IFT) erhoben werden, erstmals nach Bundesländern getrennt wiedergegeben.

Zur Vorbereitung der Aktenanalyse wurden zunächst in insgesamt 24 Landgerichtsbezirken der Bundesländer Bayern, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein die Aktenzeichen sämtlicher 2001 eingeleiteter Betäubungsmittelverfahren angefordert und hieraus eine Zufallsstichprobe von etwa 450 Verfahren pro Bundesland gezogen. Da die Untersuchung lediglich Konsumentenverfahren, die nicht nach § 170 Abs. 2 oder §§ 154, 154 a StPO eingestellt wurden, zum Gegenstand hatte, gelang es hierdurch, für alle Bundesländer mindestens 300 Verfahrensakten zur Auswertung zu erhalten. Einbezogen waren auch Konsumentenverfahren, die zur Anklage bzw. zum Erlass eines Strafbefehls führten. Insoweit wurde über den Untersuchungsansatz der „Aulinger-Studie“ deutlich hinausgegangen, die lediglich eingestellte Betäubungsmittelverfahren einer Aktenanalyse unterzog.

Insgesamt konnte eine sehr geringe Ausfallquote für nahezu alle Landgerichtsbezirke erreicht werden. Die Auswertung erfolgte durch zuvor geschulte studentische Hilfskräfte anhand eines standardisierten Erhebungsbogens. Nach erfolgter EDV-Eingabe wurde eine umfangreiche Aktenanalyse im Rahmen des Statistikprogramms SPSS durchgeführt. Neben bivariaten Häufigkeitsanalysen zur staatsanwaltschaftlichen Erledigungspraxis kam auch die Methode einer kategorialen Regression zum Einsatz. Hierdurch war es möglich, multivariate Zusammenhänge unterschiedlicher Einflussfaktoren auf die unterschiedlichen Erledigungsarten „Einstellung nach § 31 a BtMG“, „sonstige folgenlose Einstellungen“ (z. B. § 153 StPO, § 45 Abs. 1 und 2 JGG), „Einstellungen gegen Auflage“ (z. B. § 153 a StPO, § 45 Abs.3 JGG) und „Nichteinstellung“ (Anklage oder Strafbefehlsantrag) zu erfassen. Zur Absicherung dieser Ergebnisse, aber auch zur Darstellung durch die Aktenanalyse nicht erfassbarer Zusammenhänge der Ermittlungstätigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft, wurden parallel die Ergebnisse der Expertenbefragungen sowie der Statistik- und Richtlinienanalyse einbezogen. Hierdurch war es möglich, ein umfangreiches Bild über die Strafverfolgung von Betäubungsmittelkonsumentendelikten, zumindest für den Bereich der Bundesländer bzw. Landgerichtsbezirke der Untersuchung, zu gewinnen.

## 2. Konkretisierung des § 31 a BtMG durch die Gerichte

Schon eine Rechtsprechungsübersicht zur Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe „geringe Menge“, „geringe Schuld“ und „fehlendes öffentliches Interesse“ ergab erste Differenzen. Da Verfahrenseinstellungen durch die Staatsanwaltschaften nach § 31 a BtMG gerichtlich nicht überprüfbar sind, erfolgten Konkretisierungen durch die Gerichte allerdings lediglich im Rahmen der Auslegung des § 29 Abs. 5 BtMG. Deshalb ist insbesondere das Vorliegen von „gelegentlichem Eigenkonsum“ – das nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bei ausgeschlossener Fremdgefährdung und bei Umgang mit lediglich einer geringen Menge Cannabis regelmäßig zu einer prozessualen Einstellungsentscheidung führen muss – noch nicht abschließend geklärt. Bei der Definition der geringen Menge – insoweit sind die Grenzwerte auch auf § 31 a BtMG übertragbar – sind Tendenzen des Bundesgerichtshofs zu erkennen, von der bisherigen Rechtspraxis einiger Oberlandesgerichte, den Höchstwert bei sechs Gramm Cannabis festzusetzen, abzurücken. In einem obiter dictum hat das höchste deutsche Fachgericht zehn Konsumeinheiten zu je einem Gramm Cannabis vorgeschlagen<sup>3</sup>. Allerdings hat diese Entscheidung keine Bindungswirkung für die Instanzgerichte, so dass abzuwarten bleibt, ob sich die Anhebung des Grenzwertes durchsetzt.

Weiter ungeklärt ist zudem die Anwendung des § 31 a BtMG auf andere Betäubungsmittel (außer Cannabis) und das Verhältnis zu den Diversionvorschriften (§§ 45, 47 JGG) bei Jugendlichen und Heranwachsenden. Dagegen ist die Definition der Fremdgefährdung – die grundsätzlich zu einem Ausschluss des § 31 a BtMG führt – aufgrund der detaillierten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts weitgehend geklärt. Ein Absehen von der Strafverfolgung kommt danach regelmäßig nicht in Betracht bei Tatbegehung in Schulen, Jugendheimen, Kasernen oder ähnlichen Einrichtungen

---

<sup>3</sup> BGH NStZ 1996, 139, 142.

und bei Tatbegehung durch Erzieher, Lehrer oder durch einen mit dem Vollzug des BtMG beauftragten Amtsträger. Justizvollzugsanstalten werden regelmäßig als ähnliche Einrichtungen angesehen.<sup>4</sup>

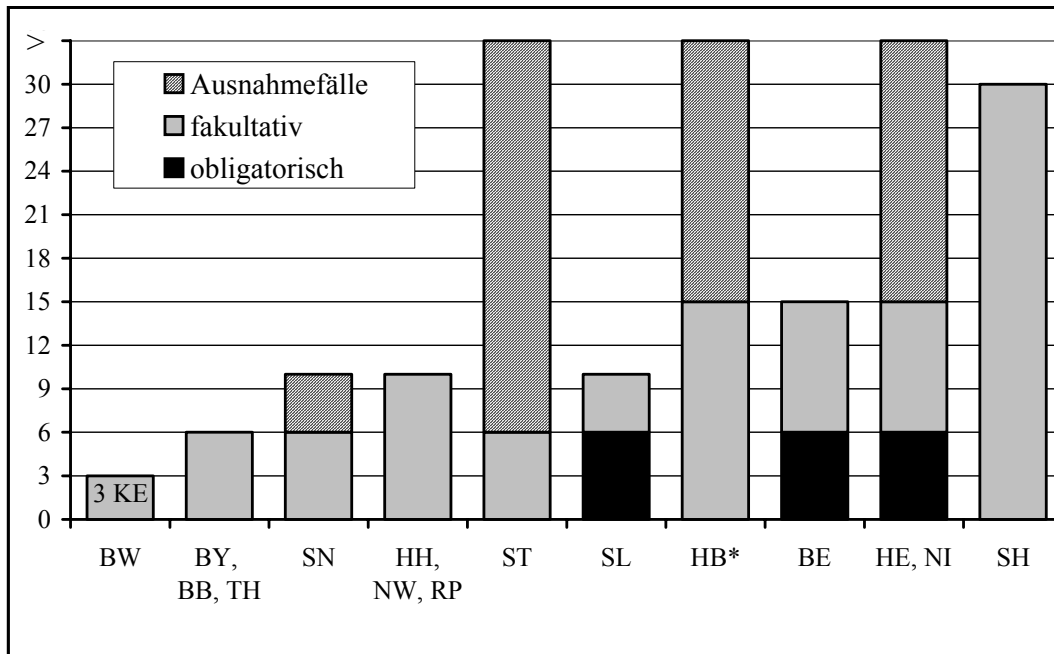
### **3. Die Länderrichtlinien zur Anwendung des § 31 a BtMG**

Im Anschluss an die „Cannabis-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts haben nahezu alle Bundesländer Richtlinien zur Anwendung des § 31 a BtMG erlassen, die gegenüber den Staatsanwaltschaften nach § 147 GVG Weisungsfunktion ausüben. Alle Richtlinien regeln zunächst die Anwendung auf Cannabisdelikte, haben im Übrigen aber deutlich unterschiedliche Regelungen zur Definition der geringen Menge. Diese ist teilweise als fakultative Höchstmenge, die eine Anwendung des § 31 a BtMG bis zu diesem Schwellenwert ermöglicht und teilweise als obligatorische Mindestmenge konzipiert, bis zu der ein Absehen von der Strafverfolgung zwingend vorgesehen ist. Die Höchstgrenzen variieren zwischen drei Konsumeinheiten (Baden-Württemberg), über sechs Gramm (Bayern, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen), zehn Gramm (Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland), 15 Gramm (Hessen, Berlin, Niedersachsen) bis zu 30 Gramm in Schleswig-Holstein (Siehe Abbildung 1). Zudem sehen die Richtlinien in Berlin, Hessen, Niedersachsen und dem Saarland eine obligatorische Verfahrenseinstellung bis zu sechs Gramm Cannabis vor, so dass bis zu diesem Mindestwert eine Einstellung ohne zusätzliches Abstellen auf täterbezogene Kriterien, insbesondere die Wiederholungstäterschaft, erfolgt. Umgekehrt verstehen sich alle übrigen Grenzwerte als Höchstmengen, so dass bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen – im Rahmen einiger Richtlinien insbesondere einschlägige Vorverfahren – auch unterhalb des Grenzwertes eine Nichteinstellung in Betracht kommt. Somit ergeben sich insbesondere bei der Behandlung von Wiederholungstätern große Unterschiede zwischen den Richtlinien der Bundesländer.

---

<sup>4</sup> Für eine Rechtsprechungsübersicht vgl. SCHÄFER/PAOLI, Drogenkonsum und Strafverfolgungspraxis: Eine Untersuchung zur Rechtswirklichkeit der Anwendung des § 31 a BTMG und anderer Opportunitätsvorschriften auf Drogenkonsumentendelikte, Berlin, 2006, S. 19-34.

Abbildung 1: Graphische Darstellung der Grenzwerte einer geringen Menge bei Cannabisprodukten (in Gramm)



\*Keine Richtlinien, aber einheitliche Rechtspraxis für nur eine Staatsanwaltschaft (Bremen mit Zweigstelle Bremerhaven)

Weiter unterschiedlich wird die Anwendung des § 31 a BTMG auf andere Betäubungsmittel geregelt. Die Vorgaben reichen von der grundsätzlichen Nichtanwendung über die Anwendung in Ausnahmefällen bis zur Anwendbarkeit im Einzelfall oder sogar der Festlegung bestimmter Grenzwerte, ähnlich wie bei Cannabisdelikten (Siehe Abbildung 2). Zusätzlich unterscheiden einige Bundesländer zwischen betäubungsmittelabhängigen und nicht betäubungsmittelabhängigen Beschuldigten und lassen hierdurch zusätzliche Differenzen bei der Behandlung von Wiederholungstätern erkennen.

Die Frage der Anwendung des § 31 a BtMG auf Jugendliche oder Heranwachsende ist dagegen von einer größeren Einheitlichkeit geprägt, wenngleich auch hier noch Unterschiede feststellbar sind. Inzwischen schreiben lediglich die Richtlinien Berlins, Brandenburgs und Schleswig-Holsteins eine Anwendung des § 31 a BtMG explizit vor. Zudem plant das Bundesland Brandenburg im Rahmen einer Richtliniennovelle die Umkehrung der bisher geltenden Rechtslage, so dass § 45 JGG der Vorrang einzuräumen ist.

*Abbildung 2: Anweisungen zur Anwendung des § 31 a BtMG und Bestimmung der „geringen Menge“ bei anderen Drogenarten außer Cannabis*

<b>Schleswig-Holstein</b>	Kokain, Amphetamine: Nicht mehr als 3 g Heroin: Nicht mehr als 1 g (jeweils Bruttogewicht) Auf andere Betäubungsmittel ebenfalls anwendbar
<b>Hessen</b>	Opium: Bis zu 3 g oder 0,45 g Morphinhydrochlorid Heroingemisch: Bis zu 1 g oder 0,15 g HHC Kokaingemisch: Bis zu 1 g oder 0,5 g KHC Wirkstoffarme Kokablätter und Kokatee: Bis zu 30g Amphetamin Base: Bis zu 1 g Amphetaminprodukte in Tablettenform: 1 Tablettenstreifen mit 20 Tabletten - à 120 mg MDA-Base (insgesamt 2,4 g MDA oder 2,8 g MDA-HCL) - à 120 mg MDEA-Base (insgesamt 2,4 g MDEA oder 2,8 g MDEA-HCL) - à 120 mg MDMA-Base (insgesamt 2,4 g MDMA oder 2,8 g MDMA-HCL)
<b>Hamburg</b>	Heroin: Bis zu 1 Gramm oder 5 bis 8 Briefchen Kokain: Bis zu 1 Gramm oder 5 bis 8 Kügelchen Ecstasy: Bis zu 10 Tabletten
<b>Bremen</b>	Heroin- und Kokaingemisch: nicht mehr als 1 Gramm Ecstasy oder ähnliche in Tablettenform gehandelte Stoffe: nicht mehr als 3 Tabletten
<b>Niedersachsen</b>	Heroin und Kokain: Bis zu 1 g (Bruttomenge)
<b>Brandenburg</b>	Bis zu 3 Konsumeinheiten grundsätzlich anwendbar
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Heroin, Kokain, Amphetamin: Bis zu 0,5 g Andere Betäubungsmittel: Bis zu 3 Konsumeinheiten
<b>Rheinland-Pfalz, Saarland Sachsen-Anhalt</b>	Staatsanwaltschaft entscheidet nach Einzelfallprüfung
<b>Sachsen</b>	Nur in besonderen Ausnahmefällen Ecstasy: Bis zu 3 Tabletten
<b>Baden-Württemberg</b>	Keine Anwendung auf „harte“ Drogen, auch bei Erwerb und Besitz von geringen Mengen zum Eigenverbrauch
<b>Bayern, Berlin, Thüringen</b>	Keine Regelung zu anderen Drogenarten



Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Fremdgefährdung haben die Richtlinien weitgehend einheitlich übernommen. Zumeist ist auch eine Anwendung des § 31 a BtMG im Strafvollzug ausgeschlossen. Lediglich die Richtlinien von Schleswig-Holstein sehen auch dort ein Absehen von der Strafverfolgung explizit vor.

Keine Richtlinien zur Anwendung des § 31 a BtMG haben lediglich die Bundesländer Bremen und Mecklenburg-Vorpommern erlassen, allerdings existieren jeweils allgemeine Verfolgungsgrundsätze. Insbesondere in Bremen dürfte diesen eine ähnliche Lenkungsfunktion zukommen, da sie sich an lediglich eine Staatsanwaltschaft (Bremen) mit einer Zweigstelle (Bremerhaven) richten. Danach stellt die Staatsanwaltschaft Cannabisdelikte bis zu einer Menge von 15 Gramm oder vier Cannabispflanzen in der Regel ein, und auch bei sog. „harten“ Drogen sind jeweils Grenzwerte festgelegt. Auch in Mecklenburg-Vorpommern ist die Anwendung auf Cannabismengen bis 15 Gramm beschränkt, hier allerdings einschränkend nur in Ausnahmefällen auf Wiederholungstäter. Bei sonstigen Betäubungsmitteln ist ein Absehen von der Strafverfolgung nur in Ausnahmen zulässig.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Für eine detaillierte Analyse der Länderrichtlinien, vgl. SCHÄFER/PAOLI (2006), S. 49-79.

#### **4. Statistische Daten zur Erledigungspraxis der Staatsanwaltschaften bei Betäubungsmitteldelikten**

Die unterschiedlichen Regelungen der Richtlinien spiegeln sich auch in den vorliegenden statistischen Daten zu § 31 a BtMG wider. Insgesamt steigt die Anwendung seit 1994 – entsprechend dem Anstieg der polizeilich registrierten Konsumentendelikte – stark an und ist erst seit dem Jahr 2000 leicht rückläufig. Im Berichtsjahr 2001 lag sie bei 61.766 Verfahrenseinstellungen. Bundesländer mit liberaleren Regelungen (zum Beispiel Hessen, Berlin, Bremen, Schleswig-Holstein) machen statistisch häufiger von § 31 a BtMG Gebrauch als Bundesländer mit restriktiveren Vorgaben (zum Beispiel Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen, Thüringen)<sup>6</sup> Auch ein Vergleich der Verurteilungszahlen bestätigt diesen Trend, allerdings bei insgesamt steigenden absoluten Zahlen von Aburteilungen bei Betäubungsmittelkonsumentendelikten.

Der Befund von Prozentwertdifferenzen bei Einstellungsentscheidungen bezüglich im Jahr 2001 eingeleiteter Betäubungsmitteldelikte konnte zudem durch die Auswertung der staatsanwaltschaftlichen Erledigungsstatistiken für die meisten Landgerichtsbezirke der in die vorliegende Untersuchung einbezogenen Bundesländer (Bayern, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein) bestätigt werden. Auch die Daten aus Berlin, Sachsen und Schleswig-Holstein – Bundesländer, für die eine Vollerfassung aller Landgerichtsbezirke möglich war – zeigen große Diskrepanzen bei der staatsanwaltschaftlichen Erledigungspraxis. In einigen Bundesländern offenbarte der statistische Vergleich zudem deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Landgerichtsbezirken. Allerdings steht dieser Vergleich unter dem Vorbehalt, dass eine Unterscheidung der Deliktsbegehung – also ob ein Handels- oder Konsumentendelikt vorliegt – und der Betäubungsmittelart nicht möglich war. Insoweit können vorhandene Differenzen teilweise auch mit einer unterschiedlichen Deliktsstruktur erklärt werden (siehe Tabelle 1).

#### **5. Die Ergebnisse der Untersuchung**

##### **A. Zusammenfassender Überblick**

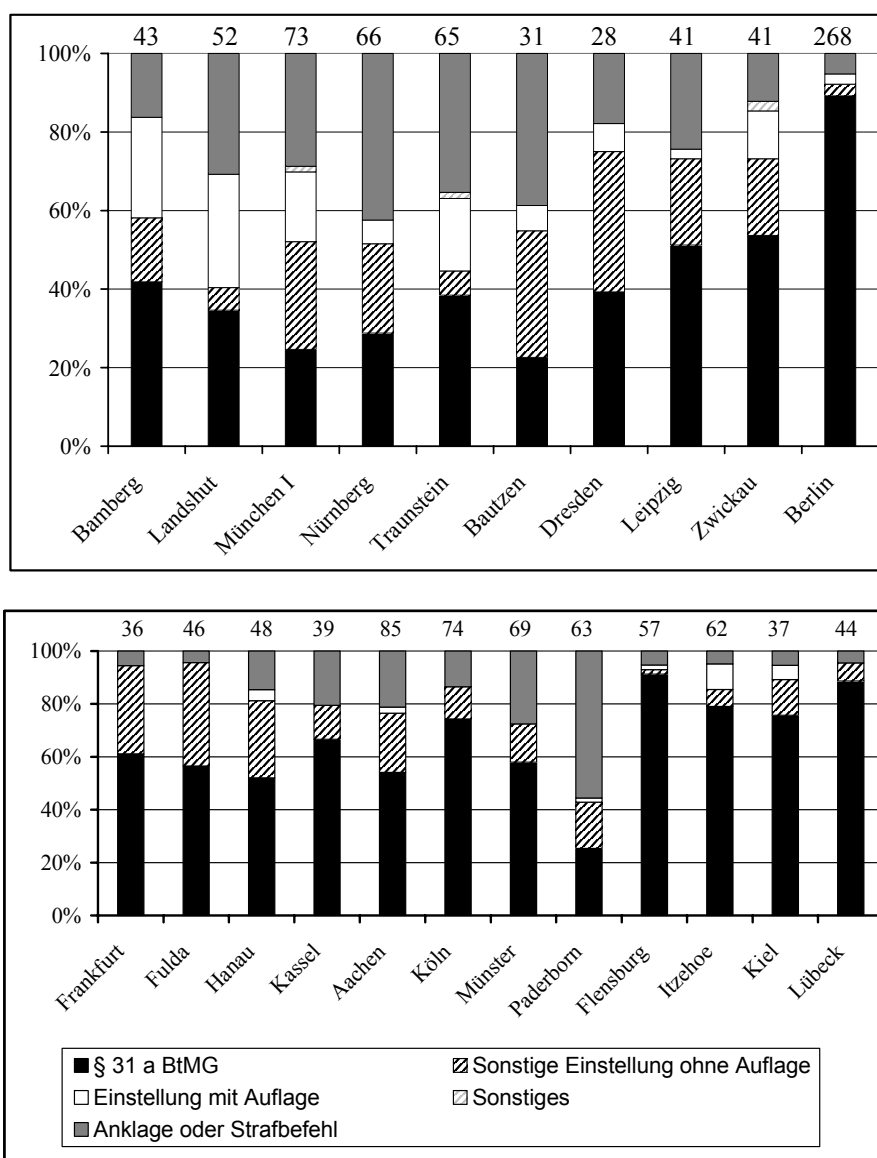
Einen genauen Vergleich ermöglicht die Gegenüberstellung der Erledigungsarten für die im Rahmen einer Zufallsstichprobe ausgewählten Ver-

---

<sup>6</sup> STATISTISCHES BUNDESAMT, Rechtspflege Staatsanwaltschaften 1994-2002, Wiesbaden, 1995-2003. Vgl. SCHÄFER/PAOLI (2006), S. 87-91.

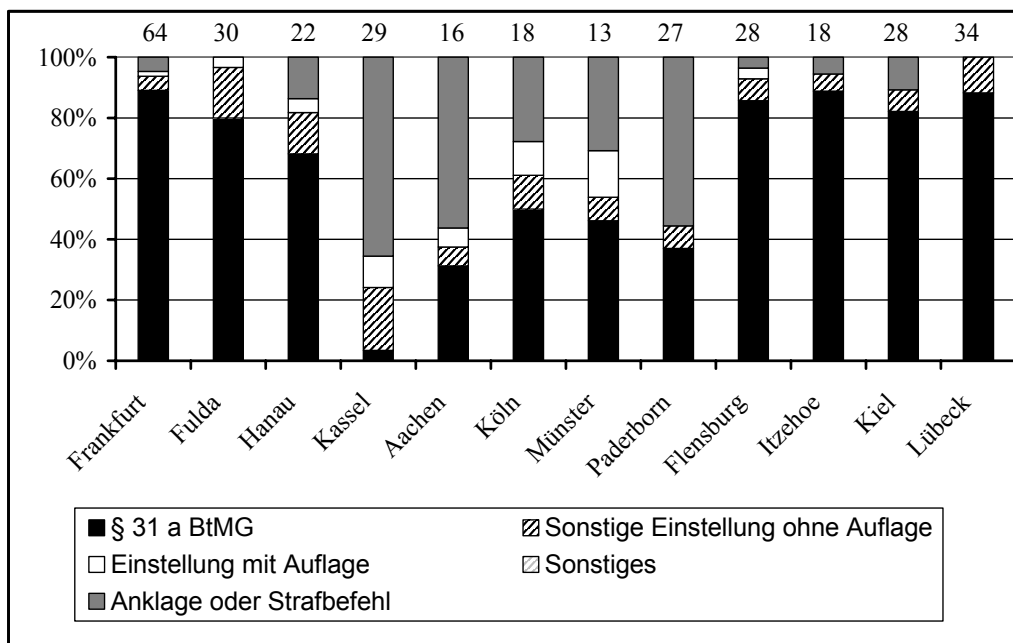
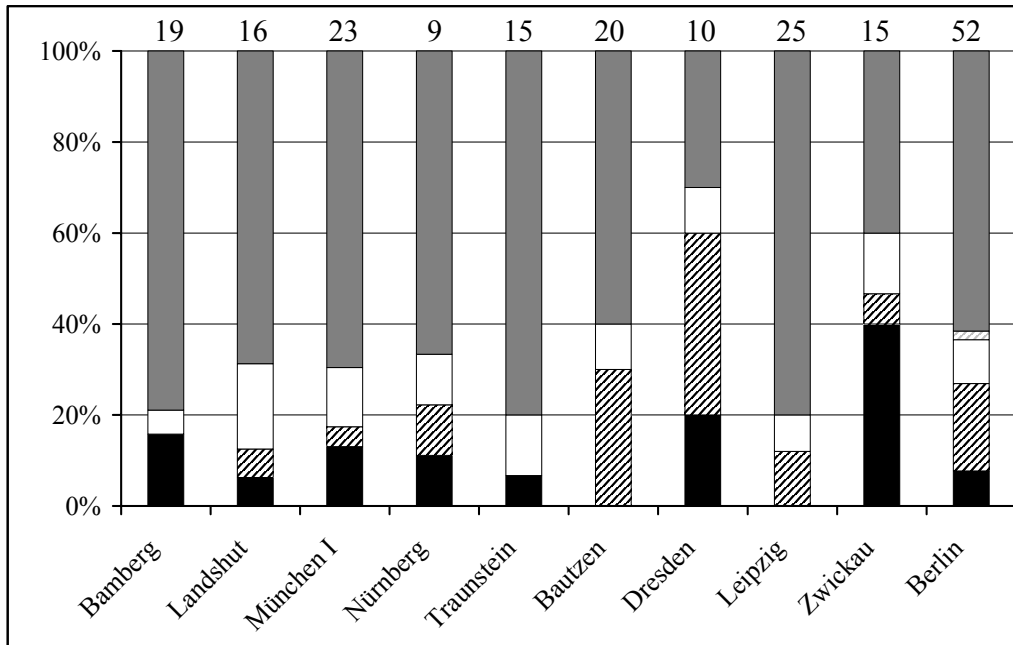
fahren der Aktenanalyse, da nunmehr lediglich Konsumentendelikte erfasst sind und eine Trennung von Cannabisdelikten und Delikten mit anderen Betäubungsmitteln erfolgen konnte. Einschränkend muss aber auch hier ergänzt werden, dass aufgrund des Untersuchungskonzepts Verfahrenserledigungen nach § 154 StPO nicht erfasst waren, so dass in dieser Hinsicht Verschiebungen in der Erledigungsstruktur möglich sind (vgl. Abbildungen 3 und 4).

Abbildungen 3: Erledigungsart analysierter Cannabisdelikte in den LG-Bezirken der Untersuchung (Beschuldigtenzählung)<sup>7</sup>



<sup>7</sup> Die Zahlen oberhalb der Balkengraphik entsprechen den ausgewerteten Verfahren.

Abbildungen 4: Erledigungsart analysierter Delikte mit sonstigen Drogen  
in den LG-Bezirken der Untersuchung (Beschuldigtenzählung)<sup>8</sup>



Der Befund bestätigt für die Landgerichtsbezirke der Untersuchung die deutlichen Unterschiede bei sonstigen Betäubungsmitteln und offenbart

<sup>8</sup> Die Zahlen oberhalb der Balkengraphik entsprechen den ausgewerteten Verfahren.

auch für Cannabisdelikte Differenzen, wengleich auf etwas geringerem Niveau. Die prozentualen Anteile der Einstellungen ohne Auflagen schwanken bei Cannabisdelikten zwischen 40 bis 60 % in Bayern und 80 bis 90 % in Schleswig-Holstein, Berlin und Teilen Hessens. Bei sonstigen Betäubungsmitteln liegen die Werte sogar deutlich unter 20 % in Bayern, unter 40 % in Berlin und Sachsen, im Gegensatz zu über 80 % in Schleswig-Holstein und den hessischen Landgerichtsbezirken der Untersuchung, mit Ausnahme Kassels. Insbesondere bei Cannabisdelikten ist für die bayrischen Landgerichtsbezirke der Untersuchung auch ein höherer Anteil der Einstellungen gegen Auflagen zu verzeichnen. Entsprechend umgekehrt sind die Anteile der „Nichteinstellungsentscheidungen“, also Anklagen oder Strafbefehlsanträge der Staatsanwaltschaften: Während diese bei Cannabisdelikten in Berlin und Schleswig-Holstein sowie in den hessischen Landgerichtsbezirken Frankfurt und Fulda nahezu zu vernachlässigen sind (deutlich unter 10 %), sind die Anteile in Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Bayern deutlich höher, in Nürnberg, Traunstein und Bautzen bei 40 %, in Paderborn sogar bei fast 60 %. Auch bei anderen Drogenarten liegt der Anteil der „Nichteinstellungsentscheidungen“ insbesondere in Schleswig-Holstein und den in die Untersuchung einbezogenen Landgerichtsbezirken Hessens – mit Ausnahme von Kassel (der Anteil der Anklagen und Strafbefehlsanträge liegt hier bei über 60 %) – unter 10 % aller untersuchten Konsumentendelikte, während in Berlin und Bayern Werte um die 60 %, für die Landgerichtsbezirke Bamberg, Traunstein und Leipzig sogar knapp 80 % erreicht werden. Die nordrhein-westfälischen Staatsanwaltschaften nehmen eher eine mittlere Position ein.<sup>9</sup>

Die nachfolgende Tabelle 1 offenbart, dass sich dieser erste Befund auch in der Erledigungsstatistik der Staatsanwaltschaften widerspiegelt. Allerdings sei angemerkt, dass hier weder eine Unterscheidung nach Konsumenten- und sonstigen BtM-Delikten noch nach der jeweiligen Drogenart möglich war. Ebenso ist das Absehen von der Strafverfolgung nach § 13 a Abs. 1 BtMG nicht einzeln ausgewiesen, sondern unter der Rubrik „Einstellung ohne Auflagen“ erfasst (entgegen der Darstellung in den Abbildungen 3 und 4 sind in dieser Statistik Einstellungen nach § 154 StPO aufgeführt).

Auch hier zeigen sich aber deutliche Unterschiede: Der Anteil folgenloser Einstellungen schwankt von 25,8 % in Bayern bis 72,6 % in Bremen.

---

<sup>9</sup> SCHÄFER/PAOLI (2006), S. 234-319.

*Tabelle 1: Von der Staatsanwaltschaft erledigte Ermittlungsverfahren in Betäubungsmittelstrafsachen 2001*

	BY	BE	BB	HB	HH	NI	NW	RP	SL	SN	ST	TH
Erledigte BtM-Verfahren 2001	40.758	13.066	6.207	963	14.065	23.793	71.917	15.625	2.459	9.090	7.137	5.799
Erledigungsart												
Anklage	24,5 %	14,8 %	14,5 %	12,6 %	17,2 %	21,2 %	21,9 %	18,9 %	16,7 %	18,8 %	13,8 %	19,7 %
- Amtsgericht	23,8 %	13,7 %	14,1 %	12,0 %	16,9 %	20,4 %	21,2 %	17,6 %	15,3 %	18,3 %	13,5 %	18,9 %
Strafbefehlsantrag	10,2 %	3,8 %	3,9 %	3,5 %	1,9 %	4,9 %	5,5 %	5,2 %	4,4 %	4,9 %	3,3 %	6,1 %
Einstellung mit Auflage	4,9 %	0,8 %	2,5 %	0,2 %	0,2 %	2,4 %	1,2 %	1,7 %	1,1 %	1,7 %	1,6 %	2,0 %
- § 153 a StPO	3,1 %	0,7 %	1,8 %	0,2 %	0 %	2,2 %	1,0 %	1,6 %	1,0 %	1,6 %	1,3 %	1,7 %
- § 37 I BtMG	0 %	0 %	---	---	---	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	---	0 %
- § 45 III JGG	1,7 %	0,1 %	0,7 %	---	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0 %	0,1 %	0,1 %	0,3 %	0,3 %
Einstellung ohne Auflage*	25,8 %	48,0 %	44,9 %	72,6 %	52,9 %	42,8 %	39,2 %	29,2 %	43,8 %	30,8 %	43,4 %	29,6 %
- § 153 StPO	0,9 %	1,9 %	2,0 %	0,8 %	0,9 %	0,9 %	1,4 %	1,6 %	9,3 %	0,9 %	0,7 %	0,6 %
- § 154 StPO	8,6 %	4,7 %	7,2 %	11,5 %	8,1 %	9,0 %	10,4 %	10,4 %	9,9 %	11,6 %	9,4 %	7,4 %
Einstellung gem. § 170 II StPO	18,4 %	23,0 %	24,3 %	9,4 %	10,0 %	18,7 %	18,6 %	30,3 %	27,5 %	24,7 %	25,8 %	27,1 %
Andere Erledigungsart	14,2 %	9,2 %	9,4 %	1,7 %	16,8 %	9,4 %	13,4 %	14,7 %	6,4 %	18,7 %	12,0 %	15,3 %

*Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Staatsanwaltschaften 2001, S. 94 f.*

\* Einstellungen gemäß §§ 153, 153 b und c, 154 Abs. 1, 154 b bis e StPO, § 45 Abs. 1 und 2 JGG, § 31 a Abs. 1 BtMG

### *B. Staatsanwaltschaftliches Erledigungsverhalten bei Cannabisdelikten*

Bei Cannabisdelikten hat die Aktenanalyse ein deutlich unterschiedliches staatsanwaltschaftliches Erledigungsverhalten zwischen den Bundesländern und teilweise auch zwischen den einzelnen Staatsanwaltschaften ergeben. Dies ist insbesondere auf die unterschiedliche Gewichtung verschiedener Einflussfaktoren zurückzuführen, die den höchsten Beta-Koeffizient in der kategorialen Regression für die einzelnen Bundesländer erhalten haben.<sup>10</sup> In Bundesländern oder Landgerichtsbezirken mit zurückhaltender Anwendung des § 31 a BtMG führen speziell täterbezogene Kriterien auch unterhalb der festgesetzten

Schwellenmengen zu einer Nichteinstellung des Verfahrens. So üben beispielsweise in Bayern die Vorstrafen den stärksten Einfluss aus, während die Anzahl der Tatbegehungen immerhin noch den drittgrößten Einfluss ausmacht. In Sachsen ist die Anzahl der Taten sogar gewichtigstes Kriterium, und in Nordrhein-Westfalen rangiert es immerhin an zweiter Stelle, während die Vorstrafen an vierter Position zu finden sind (siehe Tabelle 2). Der Einfluss von Tatmehrheiten ist insbesondere vor dem Hintergrund unterschiedlicher Vernehmungsmuster zu interpretieren. Da hier das Aussageverhalten des Beschuldigten im Einzelfall zu einer Ausdehnung des Tatvorwurfs führen kann, ist auch dieser Einflussfaktor – da verhaltensabhängig – täterbezogen.

---

<sup>10</sup> In der kategorialen Regression geben Beta-Koeffizienten Auskunft darüber, wie groß der Einfluss der unabhängigen Variablen auf die abhängige Variable Erledigungsart ist. Vgl. SCHÄFER/PAOLI (2006), S. 235-244.

*Tabelle 2: Rangfolge der unabhängigen Variablen mit den jeweils fünf größten Beta-Koeffizienten bei Cannabisdelikten*

Bayern	Berlin	Hessen
Vorstrafen	Einzelmenge	Einzelmenge
Einzelmenge	Tatbegehungsweise	Alter
Anzahl der Taten	Bewährung	gefährliche Örtlichkeit
Landgerichtsbezirk	Anzahl der Taten	Sicherstellungserklärung
Alter	Vorstrafen	Vernehmungsverhalten
Nordrhein-Westfalen	Sachsen	Schleswig-Holstein
Einzelmenge	Anzahl der Taten	Einzelmenge
Anzahl der Taten	Einzelmenge	gefährliche Örtlichkeit
Landgerichtsbezirk	Landgerichtsbezirk, Alter	Sicherstellungserklärung
Vorstrafen	---	Bewährung
Alter	Vorstrafen	Anzahl der Taten

Weiterhin ergeben sich für einzelne Landgerichtsbezirke, etwa Paderborn, Traunstein oder Bautzen, deutlich restriktivere Reaktionsmuster, so dass auch innerhalb der Bundesländer größere Unterschiede anzutreffen sind. Eine gleichmäßige Rechtsanwendung ist lediglich bei Tatbegehungen an gefährlichen Örtlichkeiten feststellbar. Allerdings konnten – im Gegensatz zu den teilweise anders lautenden Festsetzungen der Richtlinien – im Rahmen der Untersuchung auch für Konsumentendelikte in Justizvollzugsanstalten Verfahrenseinstellungen nach § 31 a BtMG oder § 154 StPO beobachtet werden.

In Bundesländern mit liberalerer Einstellungspraxis – im Rahmen der vorliegenden Untersuchung vor allem Berlin, Hessen und Schleswig-Holstein – ist dagegen die Betäubungsmittelmenge das mit Abstand wichtigste Einflusskriterium für die jeweilige Erledigungsart. Hier führt der Grenzwert für die obligatorische Einstellung in Berlin und Hessen respektive die Regeleinstellung in Schleswig-Holstein zu einer nahezu vollständi-



gen Einstellung sämtlicher Verfahren bis zu einer Menge von sechs Gramm Cannabis (in Hessen wurden 94,2 %, in Schleswig-Holstein 95,6 % und in Berlin sogar 98,7 % aller Verfahren ohne Auflagen eingestellt). Umgekehrt ist in Bayern und Sachsen ein Absehen von der Strafverfolgung nach § 31 a BtMG oberhalb dieses Grenzwertes regelmäßig ausgeschlossen. Lediglich das mehrheitliche Vorliegen von Kleinstmengen bei Konsumentenverfahren (insgesamt betrafen über 80 % aller Cannabisverfahren der Stichprobe Einzelmengen unter sechs Gramm) führt dazu, dass das Einflusskriterium ‚Betäubungsmittelmenge‘ in der Rechtspraxis eher selten zum Tragen kommt. So waren beispielsweise in der Stichprobe des Landgerichtsbezirks Bamberg mehrheitlich Delikte unterhalb der Höchstmenge von sechs Gramm bei lediglich einer Tatbegehung anzutreffen, so dass hier vermehrt Verfahrenseinstellungen zu verzeichnen waren.

Insbesondere die strafrechtliche Vorbelastung führt zu erhöhten Nichteinstellungsraten auch im Bereich unterhalb dieses Grenzwertes. So waren in Bayern teilweise auch nichteinschlägige Vorbelastungen entscheidungserheblich. Zudem wird hier – in abgeschwächter Form auch in Sachsen – regelmäßig nur beim Ersttäter und bei einer Tatbegehung von der Strafverfolgung abgesehen. Ähnliches war in Paderborn zu beobachten, wo insgesamt eine deutlich zurückhaltendere Einstellungspraxis als in Köln, Aachen und Münster festgestellt wurde. Insgesamt lag der Anteil folgenloser Einstellungen bei Cannabisdelikten mit einer größten Einzelmenge unter sechs Gramm Cannabis bei 88,3 % in Sachsen, 76,9 % in Nordrhein-Westfalen und nur noch 56,9 % in Bayern. Der Anteil der Nichteinstellungsentscheidungen – in Berlin und Schleswig-Holstein deutlich unter einem, in Hessen lediglich bei vier Prozent – beträgt entsprechend in Sachsen 16,7 %, in Nordrhein-Westfalen 22,6 % und in Bayern 24,1 %.

Von einer gleichmäßigen Rechtsanwendung bis zu einer größten Einzelmenge von sechs Gramm Cannabis kann deshalb nur dann ausgegangen werden, wenn der Betreffende das 20. Lebensjahr vollendet hat, strafrechtlich noch nicht in Erscheinung getreten ist und eine Fremdgefährdung nicht festgestellt werden kann. Diese „Idealkonstellationen“ weisen aber lediglich knapp 20 % aller Cannabisverfahren der Stichprobe auf. Uneinheitlichkeiten ergeben sich bereits bei Hereinnahme von Jugendlichen und Heranwachsenden – aufgrund der unterschiedlichen Regelungen zum Verhältnis von § 45 JGG zu § 31 a BtMG, die teilweise leichte Besser- bzw. Schlechterstellungen gegenüber erwachsenen Beschuldigten bedingen – sowie von strafrechtlich bereits vorbelasteten, aber betäubungsmittelspe-

zifischen Ersttättern. Darüber hinaus wird selbst für die dargestellte „Idealkonstellation“ in Bayern und Sachsen signifikant häufiger auf Einstellugen mit Auflagen zurückgegriffen.<sup>11</sup>

### *C. Staatsanwaltschaftliches Erledigungsverhalten bei Delikten mit sonstigen Betäubungsmitteln*

Noch deutlichere Unterschiede ergeben sich bei anderen Betäubungsmittel delikten außer Cannabis, da hier offensichtlich grundsätzliche Erwägungen zur Anwendung des § 31 a BtMG hinzutreten. Wichtigstes Kriterium ist die Betäubungsmittelart. Während in Bayern und Sachsen regelmäßig nur bei „weichen“ Drogen Verfahrenseinstellungen in Betracht kommen (in Bayern vornehmlich bei psilocybinhaltigen Betäubungsmitteln wie sog. „Duftkissen“, in Sachsen auch bei synthetischen Drogen), wird in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein auch bei sog. „harten“ Drogen (etwa Kokain, Heroin, Crack) regelmäßig von § 31 a BtMG Gebrauch gemacht. Auch in Berlin wird – im Gegensatz zu Cannabisdelikten – bei Delikten mit sonstigen Betäubungsmitteln nur im Ausnahmefall von der Strafverfolgung abgesehen. Allerdings sind auch hier Ungleichheiten innerhalb der Bundesländer auszumachen, wie die Abbildungen 4 deutlich zeigen. Während bei Cannabisdelikten Paderborn restriktivere Reaktionsmuster als die anderen einbezogenen Landgerichtsbezirke der Untersuchung zeigte, war bei sonstigen Betäubungsmitteln vor allem Kassel im Vergleich zu Frankfurt, Fulda und Hanau bei der Anwendung des § 31 a BTMG deutlich zurückhaltender. Darüber hinaus wirkt sich auch hier die strafrechtliche Vorbelastung unterschiedlich aus. Dies dürfte nicht zuletzt auch auf eine unterschiedliche Bewertung der Sachlage bei betäubungsmittelabhängigen Beschuldigen zurückzuführen sein, wie dies in einigen Richtlinien explizit vorgesehen ist.<sup>12</sup>

### *D. Konsequenzen staatsanwaltschaftlicher Nichteinstellungen*

Entsprechend den unterschiedlichen Einstellungsraten verhalten sich auch die Nichteinstellungsentscheidungen in den einzelnen Bundesländern. Der Gesamtbefund verdeutlicht einen erhöhten Anteil von Einstellungen mit

---

<sup>11</sup> SCHÄFER/PAOLI (2006), S. 234-319.

<sup>12</sup> SCHÄFER/PAOLI (2006), S. 233-319.

Auflagen und Nichteinstellungsentscheidungen in Bayern, Sachsen und teilweise in Nordrhein-Westfalen (speziell Paderborn), bei sonstigen Betäubungsmitteln auch in Berlin.

Weiterhin konnte nicht festgestellt werden, dass in Bundesländern mit vermehrten Nichteinstellungsentscheidungen Kompensationen durch gerichtliche Verfahrenseinstellungen oder ein Absehen von Strafe nach § 29 Abs. 5 BtMG stattfinden. Insgesamt weisen die Bundesländer hier unabhängig von der staatsanwaltschaftlichen Erledigungspraxis kaum signifikante Unterschiede auf. Gerichtliche Verfahrenseinstellungen erfolgen zu meist nach § 47 JGG. Einstellungen nach § 31 a Abs. 2 BtMG oder die Anwendung des § 29 Abs. 5 BtMG haben dagegen kaum Praxisrelevanz.<sup>13</sup>

#### *E. Polizeiliches Ermittlungsverhalten und Entlastung der Strafverfolgungsbehörden*

Auch im Rahmen des polizeilichen Ermittlungsverfahrens ergeben sich Unterschiede, wenngleich bei der Schwerpunktsetzung der Polizeibehörden auf den Drogenhandel die Gemeinsamkeiten überwiegen. Insbesondere in Bundesländern oder Städten, die mit so genannten „vereinfachten Verfahren“ arbeiten (Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein sowie München), wird die Ermittlungsintensität auf das Wesentliche reduziert. Die Maßnahmen beschränken sich hier regelmäßig auf Sicherstellung, Wägung, eventuell einen Vortest der Betäubungsmittel sowie eine Kurzvernehmung oder sogar nur schriftliche Anhörung des Tatverdächtigen.

Dagegen findet bei Nichtanwendung solcher „vereinfachter Verfahren“ eine obligatorische Beschuldigtenvernehmung statt, was teilweise auch zu einem unterschiedlichen Aussageverhalten und einer Ausdehnung des Tatvorwurfs führt (sog. „überschießendes Aussageverhalten“). Entsprechend sind Verfahren mit genau quantifizierbaren Tatmehrheiten in Bayern und Sachsen signifikant höher als in den anderen Bundesländern der Untersuchung. Lediglich Schleswig-Holstein weist ebenfalls einen sehr hohen Anteil an Tatmehrheiten auf, ohne dass dies allerdings zu Konsequenzen im Erledigungsverhalten der Staatsanwaltschaften führt.

Unterschiede ergeben sich nicht zuletzt auch aus dem unterschiedlichen Anwendungsbereich der „vereinfachten Verfahren“, die teilweise nur bei

---

<sup>13</sup> SCHÄFER/PAOLI (2006), S. 320-327.

Erwachsenen, teilweise auch bei Jugendlichen oder Heranwachsenden angewendet werden. Auch die maximalen Betäubungsmittelmengen, die ein solches Schnellverfahren erlauben, variieren. Insgesamt führen diese Verfahren aber zu einer deutlichen Reduzierung der Ermittlungsintensität und damit zu einer Entlastung der Polizeibehörden.<sup>14</sup>

#### *F. Hilfsmaßnahmen durch die Strafverfolgungsbehörden*

Hilfsmaßnahmen werden insbesondere durch die Polizei regelmäßig angeboten, allerdings führt die Uneinsichtigkeit und mangelndes Problembewusstsein insbesondere der Cannabiskonsumenten häufig zu einem Leerlaufen entsprechender Maßnahmen. Dies ändert sich erst bei betäubungsmittelabhängigen Konsumenten sog. „harter“ Drogen. Hier werden allerdings zumeist Therapiemaßnahmen nach dem Prinzip „Therapie statt Strafe“ durchgeführt, wobei § 35 BtMG große, § 37 Abs. 1 BtMG hingegen kaum Praxisrelevanz zukommt.

Im Rahmen des § 31 a BtMG werden auf Ebene der Staatsanwaltschaft aber kaum Maßnahmen im Rahmen des Prinzips „Hilfe vor Strafe“ getroffen. Dies ist nicht zuletzt auf mangelnde Möglichkeiten zurückzuführen, etwa entsprechend § 45 Abs. 2 oder 3 JGG problemspezifische Auflagen zu verhängen. Allerdings haben die Staatsanwaltschaften auch bei Anwendung der Diversionsvorschriften mehrheitlich Geld- oder Arbeitsauflagen verhängt. Größere Erfolge konnten im Rahmen des Modellprojektes „Frühintervention bei erstauffälligen Drogenkonsumenten“ (FreD) erzielt werden. Zumindest die befragten Staatsanwälte in München sprachen sich für eine Fortführung jugendgerechter Beratungsangebote aus.<sup>15</sup>

#### *G. Drogenkonsum in den Bundesländern*

Im Zentrum der Fragestellung steht der bislang in der Fachliteratur noch nie erforschte eventuelle Einfluss der verschiedenen Opportunitätsvorschriften und Einstellungspraxen auf das konkrete Drogenkonsumverhalten. Für die Beantwortung wurden die vom Institut für Therapieforchung in München zur Verfügung gestellten Ergebnisse der seit 1980 durchgeführten „Bundesstudien zum Gebrauch und Missbrauch psychoaktiver Sub-

---

<sup>14</sup> SCHÄFER/PAOLI (2006), S. 193-233.

<sup>15</sup> SCHÄFER/PAOLI (2006), S. 331-336.

stanzen“ erstmals direkt auf die einzelnen Bundesländer bezogen und ausgewertet.

Aufgrund methodologischer Probleme und speziell wegen der für die hier verfolgte Fragestellung unzureichenden empirischen Grundlage bzw. Aussagekraft des Datenmaterials und insbesondere der Stichprobengrößen wurde im Laufe der Auswertung jedoch deutlich, dass die meisten Ergebnisse wissenschaftlich nur ungenügend fundiert wären. Zwar lassen sich gewisse Übereinstimmungen zwischen den Prävalenzwerten der einzelnen Bundesländer und den Ergebnissen dieser vorliegenden Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis aufweisen. Gleichwohl kann aus den genannten Gründen weder eine statistische Korrelation dargestellt noch die Frage nach einem direkt kausalen Zusammenhang zwischen Drogenpolitik und Drogenkonsum beantwortet werden. Allerdings deuten internationale wissenschaftliche Vergleiche darauf hin, dass selbst die zwischen den Staaten der Europäischen Union bestehenden erheblichen Unterschiede in der Gesetzgebung und Drogenpolitik letztlich von sozialen und wirtschaftlichen Faktoren aufgewogen werden können, die den Drogengebrauch direkt oder zumindest indirekt entweder hemmen oder fördern. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist es eher unwahrscheinlich, dass den weitaus weniger signifikanten Unterschieden in der Strafverfolgungspraxis der deutschen Bundesländer ein erheblicher und direkter Einfluss auf den Konsum illegaler Drogen zukommt.

Diese Frage nach der tatsächlichen Wahrnehmung der in Deutschland faktisch vorhandenen unterschiedlichen Strafverfolgungsansätze und nach dem daraus eventuell folgenden Einfluss auf den Drogenkonsum müsste auf einer weit umfangreicheren Datengrundlage das Thema einer eigenständigen Untersuchung sein.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> SCHÄFER/PAOLI (2006), S. 337-352.

## 6. Vergleich mit Vorgängeruntersuchungen

Die Problematik einer Ungleichbehandlung von Betäubungsmitteldelikten durch die Strafverfolgungsbehörden war schon mehrfach Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen. Darüber hinaus liegen auch für andere Rechtsgebiete des Strafrechts Erkenntnisse vor, insbesondere zur Anwendung von Opportunitätsvorschriften durch die Staatsanwaltschaften.

Zunächst kann festgehalten werden, dass sich die Ergebnisse der hier zusammengefassten Untersuchung – zumindest was das grundsätzliche Vorliegen von regionalen Unterschieden betrifft – im Rahmen früherer Untersuchungen auch zu anderen Deliktsbereichen bzw. zum Strafverfahren insgesamt bewegen und insoweit erwartbare Ergebnisse darstellen.<sup>17</sup> Zwar sind die statistisch messbaren Unterschiede bei Betäubungsmitteldelikten im Vergleich zu 1987<sup>18</sup> – also vor Einführung des § 31 a BtMG – zurückgegangen, dennoch verbleiben noch deutliche Differenzen im staatsanwalt-schaftlichen Erledigungsverhalten der einzelnen Bundesländer.

Der Befund der „Aulinger-Studie“, dass bei Cannabisdelikten bis zu zehn Gramm von einer gleichmäßigen Rechtsanwendung gesprochen werden kann, konnte durch die vorliegende Untersuchung nicht bestätigt werden.<sup>19</sup> Die unterschiedlichen Ergebnisse sind möglicherweise auch auf eine veränderte Rechtspraxis zwischen 1995 und 2001 – den jeweiligen Untersuchungszeitpunkten – zurückzuführen, vor allem aber mit der Selektion der Akten durch die Vorgängeruntersuchung erklärbar.<sup>20</sup> Dort erfolgte nämlich lediglich eine Analyse von der Staatsanwaltschaft eingestellter Betäubungsmittelverfahren. Sind aber nur eingestellte Verfahren einbezogen, ist mangels „Gegenprobe“ im Einzelnen keine Aussage darüber möglich, wel

---

<sup>17</sup> Heinz, (1999), S. 156 ff. Die von 1981 bis 1997 angelegte Studie wurde im Rahmen der „Konstanzer Inventar Sanktionsforschung“ inzwischen bis in das Jahr 2002 erweitert. Siehe hierzu ders., Das strafrechtliche Sanktionssystem und die Sanktionspraxis in Deutschland 1982-2002, Stand: Berichtsjahr 2002 Version 7/2004, S. 48 ff. in: <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/sanks02.pdf>.

<sup>18</sup> Vgl. BT-Drs. 11/4329 S. 15: Der Anteil der eingestellten Verfahren an der Gesamtzahl aller eingeleiteten Strafverfahren bewegte sich im Durchschnitt der Jahre 1985 bis 1987 zwischen 5,9 % (Bayern) und 75,6 % (Berlin). Mitumfasst waren allerdings sämtliche Verfahrenseinstellungen, also auch solche nach § 170 II StPO.

<sup>19</sup> AULINGER (1997), S. 318 ff.; dies. in NStZ 1999, 111, 114 ff.

<sup>20</sup> AULINGER (1997), S. 161.

che Entscheidungsfaktoren für eine Anklage wirksam waren. Darüber hinaus beschränkte sich die Vorgängeruntersuchung weitgehend auf bivariate Häufigkeitsanalysen, so dass multivariate Zusammenhänge verschiedener Einflussfaktoren nicht darstellbar waren.<sup>21</sup>

Die Feststellungen zum polizeilichen Ermittlungsverhalten bestätigen die Ergebnisse einiger Vorgängeruntersuchungen weitgehend. So wurden insbesondere Selektionsprozesse im Rahmen der Beschuldigtenvernehmung bereits in einer Untersuchung von *Stock* und *Kreuzer* Anfang der 90er Jahre thematisiert.<sup>22</sup> Seither ist es gelungen, durch Einführung „vereinfachter Verfahren“ – zumindest soweit diese Anwendung finden – weitgehend einheitliche Standards durchzusetzen. Speziell in Sachsen und weiten Teilen Bayerns wirkt sich das Fehlen solcher Handlungsanleitungen aber in einem intensiveren Ermittlungsverhalten aus.<sup>23</sup> Nicht bestätigt werden konnten zunächst Selektionsprozesse bei Generierung eines Anfangsverdachts, etwa durch bewusstes „Wegsehen“ der Polizei bei konsumbezogenen Bagatellfällen. Allerdings deuten die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung beobachteten Unterschiede im Anzeigeverhalten bei der Sicherstellung von Konsumutensilien – eventuell auch mit Anhaftungen – sowie die prozentual geringeren Anteile von Cannabisdelikten in Frankfurt am Main auf Selektionsprozesse hin. Letztlich ist aber eine unterschiedliche Polizeipraxis bei „Vorfeldhandlungen“ durch eine Aktenanalyse nicht nachweisbar.<sup>24</sup>

## 7. Schlussfolgerungen

Insgesamt führt die unterschiedliche Erledigungspraxis dazu, dass die gegenwärtige Rechtswirklichkeit vor dem Hintergrund der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einer im Wesentlichen gleichmäßigen Rechtsanwendungspraxis problematisch erscheint. Dies gilt jedenfalls für den Bereich der Cannabisdelikte, auf die sich die „Cannabis-Entscheidung“ aus dem Jahr 1994 bezogen hat.

---

<sup>21</sup> SCHÄFER/PAOLI (2006), S. 355-368.

<sup>22</sup> STOCK/KREUZER, Drogen und Polizei, Bonn 1996, S. 5.

<sup>23</sup> SCHÄFER/PAOLI (2006), S. 202-219.

<sup>24</sup> SCHÄFER/PAOLI (2006), S. 368-377.

Sowohl bei Cannabisdelikten als auch bei Delikten mit sonstigen Betäubungsmitteln sind große Differenzen festzustellen. Dies ist bei Cannabisdelikten wesentlich auf die fehlende Ausgestaltung des Begriffs „Gelegenheitskonsum“ zurückzuführen und wirkt sich folglich auch unterhalb einer Menge von sechs Gramm Cannabis aus, so dass lediglich in Fällen der oben bereits dargestellten Idealkonstellation von einer gleichmäßigen Rechtsanwendung auszugehen ist. Dagegen sind Änderungen der Grenzwerte, insbesondere oberhalb von zehn Gramm Cannabis, aufgrund der seltenen Fallkonstellationen kaum von Praxisrelevanz. Bei anderen Betäubungsmitteln, insbesondere sog. „harten“ Drogen, führen darüber hinaus grundsätzliche Erwägungen zur Anwendbarkeit des § 31 a BtMG zu noch deutlicheren Unterschieden.

Ob die festgestellten Unterschiede allerdings letztlich zu einer verfassungsrechtlich unzulässigen Rechtspraxis führen und welche Konsequenzen sich hieraus für § 31 a BtMG ergeben, war nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Das Bundesverfassungsgericht hat in früheren Entscheidungen dargelegt, dass die einheitliche Geltung von Rechtsvorschriften im Bundesgebiet nicht dadurch illusorisch gemacht werden dürfe, dass „ihre Ausführung von Land zu Land *erhebliche* Verschiedenheiten“ aufweise.<sup>25</sup> Darüber hinaus hat es aber eine Verletzung der Pflicht zur einheitlichen Rechtsanwendung bisher regelmäßig verneint und darauf hingewiesen, dass „bei der Beurteilung von Abweichungen im Vollzug von Bundesgesetzen etwaige Unterschiede in den Lebensverhältnissen der einzelnen Länder nicht außer Betracht bleiben“ dürfen.<sup>26</sup> Andererseits wurde in der „Cannabis-Entscheidung“ die Pflicht zu einer im Wesentlichen einheitlichen Einstellungspraxis insbesondere deshalb gefordert, weil es sich „um das den Einzelnen besonders belastende Gebiet der Strafverfolgung handelt“.<sup>27</sup> Hierbei hatte das Bundesverfassungsgericht explizit bei der Bemessung der geringen Menge und bei der Behandlung von Wiederholungstätern Vereinheitlichungsbedarf gesehen.<sup>28</sup> Vor allem die Auswirkungen einer vorliegenden strafrechtlichen Vorbelastung führen hier auch zahlenmäßig zu einer großen Praxisrelevanz. Letztlich obliegt aber die

---

<sup>25</sup> BVerfGE 11, 6, 18.

<sup>26</sup> BVerfGE 76, 1, 77 f.

<sup>27</sup> BVerfGE 90, 145, 190.

<sup>28</sup> BVerfGE a. a. O.



Beurteilung, ob diese Unterschiede als „erheblich“ anzusehen sind, dem Gesetzgeber bzw. dem Bundesverfassungsgericht selbst.

Eine Umsetzung des Prinzips „Hilfe vor Strafe“ ließ sich im Rahmen der folgenlosen Verfahrenseinstellung nach § 31 a BtMG nicht feststellen. Möglicherweise könnte die Einführung der Möglichkeit suchtspezifischer Auflagen – insbesondere bei Fallgestaltungen über der verfassungsrechtlich angeordneten Regeleinstellung – Abhilfe schaffen, auch wenn die bisherige Praxis zu § 45 Abs. 2 und 3 JGG keine großen Erwartungen rechtfertigt. Dagegen scheint das gesetzgeberische Ziel einer Entlastung der Strafverfolgungsbehörden erreicht. Lediglich in Sachsen wurde in allen Landgerichtsbezirken eine überdurchschnittlich lange Verfahrensdauer und signifikant umfangreichere Verfahrensakten festgestellt.

Ein abschließendes Urteil über die Auswirkungen der unterschiedlichen Strafverfolgungspraxen auf Höhe und Ausmaß des Drogenkonsums kann aufgrund methodologischer und vor allem empirisch-statistischer Gründe durch die vorliegende Untersuchung nicht getroffen werden. Die Frage nach der tatsächlichen Wahrnehmung der in Deutschland faktisch vorhandenen unterschiedlichen Strafverfolgungsansätze und nach dem daraus eventuell folgenden Einfluss auf den Drogenkonsum müsste das Thema einer eigenständigen Untersuchung sein.

## Literaturverzeichnis

*Aulinger, Susanne*, § 31a BtMG – Der Auftrag des BVerfG und die Rechtswirklichkeit, in: NStZ 1999, S. 111-116.

*Aulinger, Susanne*, Rechtsgleichheit und Rechtswirklichkeit bei der Strafverfolgung von Betäubungsmittelkonsumenten: Die Anwendung von § 31a BtMG im Kontext anderer Einstellungs Vorschriften, Baden-Baden 1997.

*Heinz, Wolfgang*, Das strafrechtliche Sanktionssystem und die Sanktionspraxis in Deutschland 1882-2002, Stand: Berichtsjahr 2002 Version 7/2004, S. 48 ff. in: <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/sanks02.pdf>.

*Heinz, Wolfgang*, Die Abschlußentscheidung des Staatsanwalts aus rechtstatsächlicher Sicht, in: *Geisler, Claudius* (Hrsg.), Das Ermittlungsverhalten der Polizei und die Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften, Wiesbaden 1999.

*Schäfer, Carsten / Paoli, Letizia*, Drogenkonsum und Strafverfolgungspraxis: Eine Untersuchung zur Rechtswirklichkeit der Anwendung des § 31 a BTMG und anderer Opportunitätsvorschriften auf Drogenkonsumentendelikte, Berlin, 2006.

*Statistisches Bundesamt*, Rechtspflege Staatsanwaltschaften 1994-2002, Wiesbaden, 1995-2003.

*Stock, Jürgen / Kreuzer, Arthur*, Drogen und Polizei. Eine kriminologische Untersuchung polizeilicher Rechtsanwendung, Bonn 1996.