

**Art. 2 Abs. 3 1. Satz***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Der Bundesbeitrag beläuft sich im Einzelfall auf höchstens 35 Prozent. (Rest des Satzes streichen)

*Minderheit*

(Martignoni, Allenspach, Kühne, Landolt, Schnider-Luzern, Tschuppert)

Nach Entwurf des Bundesrates

*Antrag Stappung*

Der Bundesbeitrag beläuft sich im Einzelfall auf 35 Prozent. (Rest des Satzes streichen)

**Art. 2 al. 3 1<sup>re</sup> phrase***Proposition de la commission**Majorité*

La subvention fédérale s'élève, dans chaque cas, à 35 pour cent au maximum. (Biffer le reste de la phrase)

*Minorité*

(Martignoni, Allenspach, Kühne, Landolt, Schnider-Lucerne, Tschuppert)

Selon proposition du Conseil fédéral

*Proposition Stappung*

La subvention fédérale s'élève, dans chaque cas, à 35 pour cent. (Biffer le reste de la phrase)

*Abstimmung – Vote**Eventuell – A titre*

Für den Antrag Stappung 61 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 90 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit 73 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 79 Stimmen

**Art. 4 Abs. 3, Ziff. II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 4 al. 3, ch. II***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 98 Stimmen

Dagegen 4 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

83.223

**Parlamentarische Initiative****Drogendelikte. «Doppelte» Bestrafung (Iten)****Initiative parlementaire****Trafic de stupéfiants.****«Double» pénalisation (Iten)**

Bericht und Gegenvorschlag (Gesetzentwurf) der Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates vom 25. November 1983 (BBl 1984 II 646).

Stellungnahme des Bundesrates vom 23. Mai 1984 (BBl II 654).

Rapport et contre-projet de la commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national, du 25 novembre 1983 (FF 1984 II, 671).

Avis du Conseil fédéral, du 23 mai 1984 (FF II, 679).

*Text der Initiative**Art. 27 Abs. 2 (neu)*

Bei unbefugter Einfuhr, Ausfuhr oder Durchfuhr von Betäubungsmitteln nach Artikel 19 finden die Strafbestimmungen des Zollgesetzes und des Bundesratsbeschlusses über die Warenumsatzsteuer keine Anwendung.

*Texte de l'initiative**Art. 27 al. 2 (nouveau)*

En cas d'importation, d'exportation ou de transit illégaux de stupéfiants selon l'article 19, les dispositions pénales de la loi sur les douanes et de l'arrêté du Conseil fédéral instituant un impôt sur le chiffre d'affaires ne sont pas applicables.

*Antrag des Bundesrates*

Zustimmung zur Initiative

*Proposition du Conseil fédéral*

Adhésion à l'initiative

*Antrag der Kommission**Mehrheit*

(Gegenvorschlag)

*Art. 27 Abs. 2*

Sofern bei unbefugter Einfuhr, Ausfuhr oder Durchfuhr von Betäubungsmitteln eine strafrechtliche Ahndung nach Artikel 19 erfolgt, finden die Strafbestimmungen des Zollgesetzes und des Bundesratsbeschlusses über die Warenumsatzsteuer keine Anwendung.

*Minderheit*

(Leuenberger Moritz, Braunschweig, Deneys, Eggly-Genf, Meyer-Bern, Nauer, Perey, Vannay, Weder-Basel, Ziegler)

Zustimmung zur Initiative

*Proposition de la commission**Majorité*

(Contre-projet)

*Art. 27 al. 2*

En cas d'importation, d'exportation ou de transit illégaux de stupéfiants, les dispositions pénales de la loi sur les douanes et de l'arrêté fédéral instituant un impôt sur le chiffre d'affaires ne sont pas applicables lorsqu'une poursuite pénale est introduite en vertu de l'article 19 de la loi sur les stupéfiants.

*Minorité*

(Leuenberger Moritz, Braunschweig, Deneys, Eggly-Genève, Meyer-Berne, Nauer, Perey, Vannay, Weder-Bâle, Ziegler)

Adhésion à l'initiative

**Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter:** Zu diesem Geschäft ist Ihnen ein Bericht unserer Kommission und eine Stellungnahme des Bundesrates zugestellt worden.

Sie können daraus entnehmen, dass die parlamentarische Initiative Iten – wie übrigens auch die gleichlautende Initiative Hänsenberger im Ständerat – aufgrund eines einstimmigen Beschlusses der Begnadigungskommission der beiden Räte eingereicht worden ist.

Die Begnadigungskommission musste sich in den vergangenen Jahren immer stärker mit Gesuchen auseinandersetzen, die eine Reduktion von Bussen beinhalteten, die von der Eidgenössischen Oberzolldirektion wegen illegaler Einfuhr von Betäubungsmitteln ausgesprochen worden waren. Bekanntlich unterliegt die Einfuhr von Betäubungsmitteln einer Zollabgabe und der Umsatzsteuer. Erfolgt die Einfuhr illegal, so entgehen dem Staat sowohl die Zolleinnahmen als auch die Umsatzsteuer. Der Drogendelinquent wird deshalb wegen Einfuhr von Waren, die er mit Bezug auf den Zoll und die Warenumsatzsteuer nicht deklariert hat, verurteilt. Diese Zuwiderhandlungen gegen den Fiskus werden von der Zollverwaltung administrativ verfolgt und mit Busse belegt; der Verstoss gegen den Warenumsatzsteuerbeschluss wiegt schwerer als die Zollübertretung. Daher kommt stets die Strafbestimmung in Artikel 52 des Warenumsatzsteuerbeschlusses zur Anwendung. Danach wird mit Busse bis zum fünffachen Betrag der hinterzogenen oder gefährdeten Steuer bestraft, wer diese durch unrichtige Deklaration der Waren oder des Wertes, durch Nichtanmeldung oder Verheimlichung der Waren oder in irgendeiner anderen Weise hinterzieht oder gefährdet. Bei erschwerenden Umständen wird das Höchstmass der angedrohten Busse um die Hälfte erhöht.

Das Fiskalstrafverfahren wird unabhängig vom Strafverfahren wegen Vergehens gegen das Betäubungsmittelgesetz durchgeführt. Eine Vereinigung der beiden Verfahren findet nicht statt. Im übrigen wird der illegale Gewinn vom Richter eingezogen. Die jeweiligen Schätzungen des hinterzogenen oder gefährdeten Steuerbetrages stützen sich grundsätzlich auf den jeweiligen Gerichtsentscheid der kantonalen Strafjustiz, d. h. jedes Urteil wegen Vergehens gegen das Betäubungsmittelgesetz geht an die Eidgenössische Zolldirektion, worauf ein eigenes Verfahren eingeleitet wird.

Durchschnittlich handelt es sich bei den Fiskalbussen um Beträge zwischen 2000 und 7000 Franken. Die Spannweite erstreckt sich jedoch von 500 Franken bis in einzelnen Härtefällen auf 140 000 Franken. Diese Bussen müssen entweder bezahlt werden, oder sie werden in Haft umgewandelt. Nach Verbüssung der Freiheitsstrafen wegen Vergehens gegen das Betäubungsmittelgesetz stehen die meisten Beschuldigten mittellos da. Die Eintreibung der Bussen gestaltet sich in der Regel ausserordentlich mühsam. Nur ein kleiner Teil der Beträge kann eingezogen werden, obwohl Ratenzahlungen vereinbart werden können. Der administrative Aufwand für die Eintreibung der Beträge ist ausserordentlich gross und liegt in keinem Verhältnis zum Erfolg der Bemühungen. Auch die Umwandlung der Strafe in Haft ist vielfach mit vielen Umtrieben für die Gerichte verbunden.

Zu beachten ist, dass die Pflicht, die Betäubungsmittel am Zoll zu deklarieren, die man nach Gesetz nicht einführen und nicht konsumieren darf, an und für sich problematisch ist. Es kann doch nicht verlangt werden, dass man dem Zöllner mitteilt, man habe da noch 1 Kilo Heroin zu verzollen. Diese hier umschriebene, sogenannte «doppelte» Bestrafung wird in weiten Kreisen als hart empfunden. Zwar besteht rein juristisch gesehen keine doppelte Bestrafung. Die Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz und gegen den Warenumsatzsteuerbeschluss bzw. das Zollgesetz konkurrieren, weil verschiedene Rechtsgüter betroffen werden. Das Betäubungsmittelgesetz bezweckt den Schutz der Gesundheit, während es bei den Fiskalabgaben um Bundeseinnahmen geht. Beim gemeinen Strafrecht würde in solchen Fällen Artikel 68 Anwendung finden, und es würde eine Gesamtstrafe ausgefällt. Gemäss Artikel 9 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht gilt aber

Artikel 68 Strafgesetz für Bussen und Umwandlungsstrafen nicht. Er kann auch deshalb nicht anwendbar sein, weil das Fiskalstrafverfahren von der Verwaltung und das Verfahren nach Betäubungsmittelgesetz von den kantonalen Strafbehörden durchgeführt werden.

In der Kommission hatten einige Mitglieder Mühe, der Initiative zuzustimmen, weil Mehrfachahndungen auch in anderen Sektoren vorhanden sind. Es könnte – so wurde argumentiert – auch in diesen Gebieten Begehren auf Aufhebung der «doppelten» Bestrafung gestellt werden.

Zudem wurde die Frage aufgeworfen, ob mit einer Aufhebung der «doppelten» Bestrafung nicht die Händler bevorzugt würden. Man war in der Kommission jedoch der Auffassung, dass die neuen Bestimmungen den Händlern keine Vorteile verschaffen werden. Dies erscheint gewährleistet, weil die Händler zusätzlich zu einer Freiheitsstrafe mit einer Busse bis zu 1 Million Franken bestraft werden können. Auch wenn auf die Wust-Abgabe verzichtet wird, erfolgt keine Privilegierung der Händler. Zudem ist die Trennung zwischen Händler und Konsument in der Praxis sehr schwierig, weil die meisten Konsumenten gleichzeitig auch Händler sind.

Die Kommission beantragt Ihnen deshalb, auf die Initiative einzutreten. Damit würde in Zukunft die unbefugte Ein-, Aus- und Durchfuhr von Betäubungsmitteln nur noch nach dem Betäubungsmittelgesetz geahndet. Auf die illegale Ein-, Aus- und Durchfuhr wären darnach inskünftig die Strafbestimmungen vom Zollgesetz und vom Wust-Beschluss nicht mehr anwendbar.

Wie Sie feststellen können, unterbreitet Ihnen die Mehrheit der Kommission einen Gegenentwurf. Der Unterschied zwischen der Initiative und dem Gegenentwurf ist eher klein. Die Mehrheit der Kommission ist wie der Initiator der Meinung, dass die «doppelte» Bestrafung aufgehoben werden soll. Sie geht jedoch nicht ganz so weit wie die Initiative. Nach der Initiative findet bei jeder unbefugten Ein-, Aus- und Durchfuhr von Betäubungsmitteln nach Artikel 19 des Betäubungsmittelgesetzes die Strafbestimmung des Zollgesetzes und des Warenumsatzsteuerbeschlusses keine Anwendung. Nach dem Vorschlag der Kommission finden diese Strafbestimmungen nur dann Anwendung, wenn tatsächlich eine strafrechtliche Ahndung erfolgt. Das heisst also, dass bei unbefugter Ein-, Aus- oder Durchfuhr die Strafbestimmungen grundsätzlich Anwendung finden, ausgenommen jedoch, wenn eine strafrechtliche Ahndung erfolgt. Dadurch wird die Befreiung nur dort gewährt, wo es tatsächlich zu einer «doppelten» Bestrafung kommt. Eine völlige Freigabe der illegalen Ein-, Aus- und Durchfuhr würde nach der Meinung der Mehrheit der Kommission zu weit gehen. Man kann sich nämlich ohne weiteres Fälle vorstellen, bei denen illegale Betäubungsmittel eingeführt werden, die aber zu keiner strafrechtlichen Ahndung führen. Die Kommissionsmehrheit denkt hier zum Beispiel an internationale Händler, die ins Ausland ausgeliefert werden und dort für die in der Schweiz begangenen Betäubungsmitteldelikte verurteilt werden. Die Kommission ist der Meinung, dass mit ihrer Formulierung ohne weiteres auch jene Fälle abgedeckt sind, in denen statt eine Strafe eine Massnahme, also zum Beispiel eine Behandlung in einer Klinik, angeordnet wird. Die Massnahmen treten an die Stelle von Strafen, und diese erfolgen aufgrund einer strafrechtlichen Ahndung.

Die Argumentation des Bundesrates im Bericht vom 23. Mai 1984 ist nach der Auffassung der Kommission nicht stichhaltig. Die Kommission ist einstimmig der Auffassung, dass nach ihrer Variante auch die Massnahmen abgedeckt sind. Zum Schluss möchte ich festhalten, dass die Kommission wie der Initiator der Auffassung sind, dass das aufgeworfene Problem dringend gelöst werden muss. Es kann daher nicht in die geplante Revision des Betäubungsmittelgesetzes einbezogen werden, da die Revision noch Jahre beanspruchen kann.

Ich beantrage Ihnen deshalb, auf die Initiative einzutreten und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

**M. Eggly-Genève, rapporteur:** L'affaire qui nous occupe résulte d'une double pénalisation possible en matière de trafic des stupéfiants. En effet, nous savons tous que les tribunaux établis dans les cantons poursuivent et punissent les infractions à la loi sur les stupéfiants. Cela va de soi, c'est ce que l'on attend, c'est ce que l'on connaît. On connaît moins le fait que l'administration fédérale poursuit le même auteur de l'infraction en raison de la loi sur les douanes et de l'arrêté sur le chiffre d'affaires, les taxes et les impôts sur la drogue importée n'ayant pas été payés. Il faut avouer qu'il peut paraître parfois assez curieux que des droits doivent être perçus sur une marchandise qui n'avait pas à être importée, dans les cas d'importation illégale de stupéfiants. Mais, surtout, dans la pratique, on a vu des gens punis sévèrement pour trafic de drogue, aux termes de la loi emprisonnés, obligés de payer une amende en raison de la loi sur les stupéfiants, en raison de la partie pénale de cette loi, sortir de prison et se voir ensuite poursuivis pour non-paiement des droits et des taxes, de l'ICHA et des taxes douanières. Cela peut parfois les mettre dans des situations impossibles, d'où des cas de demande en grâce, à la Commission des grâces de l'Assemblée fédérale, afin d'être libérés de cette deuxième sanction.

La commission des grâces commune à vos deux conseils a fini par estimer que cela ne pouvait plus continuer ainsi et elles ont, par voie d'initiative parlementaire d'un de leurs membres, demandé la suppression de cette double pénalisation. En ce qui concerne notre conseil, l'auteur choisi pour présenter cette initiative parlementaire fut M. Iten. Cette initiative fut adressée à votre Commission des pétitions qui examina la chose par deux fois. Il faut ajouter ici l'avis du Conseil fédéral qui rejoignit l'avis de la Commission des grâces en suggérant de supprimer purement et simplement la double pénalisation, c'est-à-dire en introduisant dans la loi sur les stupéfiants, l'article 27, 2<sup>e</sup> alinéa nouveau, proposé par M. Iten, dont je rappelle le texte: «En cas d'importation, d'exportation ou de transits illégaux de stupéfiants selon l'article 19, les dispositions pénales de la loi sur les douanes et de l'arrêté du Conseil fédéral instituant un impôt sur le chiffre d'affaires ne sont pas applicables.» C'est à cette solution que s'est rangé le Conseil des Etats en juin de cette année.

Cette adhésion à ce texte, que le Conseil des Etats a donc adoptée et qui est conseillée par le Conseil fédéral, vous est demandée par une minorité de votre Commission des pétitions, minorité tout juste, puisqu'il y avait égalité de voix et que c'est la voix de notre président qui a fait pencher la balance. Vous me permettez donc d'exposer brièvement le point de vue de la minorité et celui de la majorité, étant bien entendu qu'ensuite ces deux points de vue seront exprimés avec plus de mordant.

Le fond de l'argumentation juridique tient à ce fait qu'il y a concours idéal entre l'article 19 de la loi sur les stupéfiants et l'article 52 de l'arrêté sur le chiffre d'affaires: mais ce ne sont pas les mêmes autorités qui poursuivent. Le juge cantonal ne peut pas donner une peine globale pour le tout. On a donc, dans la réalité, cumul des peines, ce qui ne va pas. Songez – le président vous l'a rappelé – que d'après l'arrêté sur le chiffre d'affaires, d'après ses dispositions pénales, on peut avoir, en plus de l'amende infligée en vertu de la loi sur les stupéfiants, une somme à payer représentant plus de cinq fois le montant de l'ICHA qui a été éludé. La minorité de votre commission vous propose donc la suppression pure et simple de la double pénalisation en cas d'importation, d'exportation ou de trafics illégaux de stupéfiants, indépendamment de la question de la poursuite engagée ou non en vertu de la loi sur les stupéfiants. La minorité veut éviter toute discrimination, toute inégalité de traitement entre ceux qui ne seraient pas condamnés, en vertu des dispositions de l'article 19 de la loi sur les stupéfiants – par exemple des internés – pour ceux qui n'ont pas pu être poursuivis en raison de cette loi, qui encourraient donc une mesure administrative, et ceux qui seraient libérés de la procédure fiscale administrative parce qu'ils auraient été condamnés en vertu de la loi sur les stupéfiants.

Il y a aussi la question d'égalité de traitement en cas de demande d'extradition. Le Conseil fédéral a un avis précis sur ce point. Bref, le texte de l'initiative, aux yeux de la minorité de la commission, crée une situation plus simple, plus nette, plus uniforme. Voilà précisément ce qui ne convient pas à la majorité de votre commission. A ses yeux, on a tort de fixer son esprit sur – passez-moi l'expression – les petits «paumés», les petits trafiquants, en butte à une poursuite administrative superflue après ce qu'ils ont déjà subi de par les tribunaux. Dans le trafic de drogue, estime la majorité, il y a les gros poissons, il y a les gros malins, qui réussissent à ne pas être poursuivis par la loi sur les stupéfiants. Il faut donc qu'une poursuite administrative fiscale puisse être engagée si on n'a pas pu enclencher les dispositions pénales de la loi sur les stupéfiants. Comme précisément ce ne sont pas les mêmes autorités, pas les mêmes informations, pas forcément les mêmes situations, donc pas la même pêche aux gros poissons – si vous me permettez cette expression – on ne peut exclure qu'un poisson morde là où l'autre n'a pas mordu. La majorité vous propose donc d'éviter le cumul, la double pénalisation, seulement dès lors qu'une poursuite et une condamnation pénale, en vertu de l'article 19 de la loi sur les stupéfiants, sont réellement intervenues. Sinon, que la poursuite administrative fédérale reste possible! Même si rares sont les cas où l'on punirait avec cette dernière poursuite fiscale des trafiquants que l'on n'aurait pas «coincé» avec la loi sur les stupéfiants, ils existent cependant et, ne serait-ce que pour le principe, il faut garder cette possibilité pour montrer combien le Parlement estime que le trafic de drogue est une chose grave. La solution que vous propose la majorité supprime l'inconvénient majeur du cumul mais garde la possibilité d'une poursuite administrative.

En résumé, les deux propositions comportent un changement par rapport à la situation actuelle mais l'initiative, soutenue par la minorité de la commission et par le Conseil fédéral, demande la suppression totale des dispositions sur les douanes et l'ICHA dès qu'il y a objectivement infraction de fait à la loi sur les stupéfiants, qu'il y ait poursuite ou non. C'est plus simple à ses yeux. Plus prudente, la majorité de la commission ne supprime les dispositions que s'il y a poursuite pénale devant les tribunaux cantonaux, au sens de l'article 19 de la loi sur les stupéfiants. S'il n'y a pas poursuite, l'épée de Damoclès de la poursuite administrative doit rester suspendue au-dessus du trafiquant.

Au nom de la majorité de la commission, je me dois de vous recommander de voter le texte qu'elle vous propose.

**Leuenberger, Sprecher der Minderheit:** Ich möchte die Minderheit zunächst vorstellen. Es handelt sich nicht, wie Sie vielleicht aufgrund ihres Sprechers glauben könnten, um eine radikale, kleine Minderheit. Das Abstimmungsresultat in der Kommission betrug 10 zu 10 Stimmen, und nur mit zufälligem Stichentscheid des Präsidenten befinden wir uns heute in dieser Situation, dass wir in der Minderheit und nicht – mit Bundesrat und Ständerat – in der Mehrheit sind. Was ist der Unterschied zwischen dem Antrag der Minderheit und dem Antrag der Mehrheit? Ich danke den beiden Vertretern der Kommission, die sich die Mühe nahmen, zu versuchen, Ihnen einen Unterschied darzulegen, obwohl es meines Erachtens inhaltlich gar keinen Unterschied gibt. Ich bin sicher: All diejenigen, die das «Fähnlein» gelesen haben, konnten auch nicht begreifen, worin denn eigentlich ein Unterschied bestehen soll.

In der Kommission wurden zwei Unterschiede genannt, um nicht zu sagen: herbeikonstruiert. Der erste Unterschied ist der, dass der Gegenvorschlag der Mehrheit nach seinem Wortlaut Täter nicht erfasst, die statt einer Strafe eine Massnahme erhalten. Dieser Unterschied entsprach aber nicht dem Willen der Mehrheit, und deswegen liess die einstimmige Kommission durch den Präsidenten erklären, sie schliesse sich der Meinung des Bundesrates an: Auch Täter, die eine Massnahme zugesprochen erhalten, seien von der heute zu beschliessenden Regelung betroffen. Das ergibt

sich zwar nicht aus dem Wortlaut des Gegenvorschlages, soll jetzt aber entsprechend interpretiert werden.

Der zweite Unterschied soll sich angeblich ergeben, wenn ein Drogenimporteur ins Ausland ausgeliefert und nach dortigem, statt nach unserem schweizerischen Recht bestraft wird. Beim Gegenvorschlag der Mehrheit sei es so, dass gegen ihn ein Zollverfahren angestrengt werden könnte. Nach dem Vorschlag der Initiative und der Minderheit jedoch würde dieser Täter behandelt, wie wenn er in der Schweiz verurteilt worden wäre. In meinen Augen ist das aber eine rein theoretische Konstruktion, die es im Leben überhaupt nie gibt: Wenn ein Drogenimporteur in der Schweiz gefasst wird, dann wird er zunächst einmal für die Delikte, die er in der Schweiz begangen hat, bestraft. Erst, wenn er diese Strafe abgesessen hat, wird er ins Ausland ausgeliefert.

Ich habe heute morgen noch sehr nervös in der ganzen Bundesverwaltung herumtelefoniert und gesagt: Nennt mir einen Fall, wo das passiert ist! Nennt mir jemanden, der ausgeliefert wurde, aber hier für den Drogenimport in die Schweiz nicht bestraft wurde! Niemand vermochte mir ein Beispiel zu nennen. Selbst wenn es diesen Fall geben sollte, dann wäre er äusserst selten. Zudem wäre gar nicht einzusehen, wieso das Grundanliegen der Kommission für solche Fälle nicht auch gelten sollte. Ich verweise auf die Argumente, die der Herr Kommissionspräsident vorgetragen hat. Es geht vor allem darum, dass hier nicht unnütze Arbeit geleistet wird. Aufwand und Ertrag stehen in keinem vernünftigen Verhältnis.

Dazu kommt, dass die bisherige Regelung unlogisch und unmoralisch ist. Der Herr Kommissionspräsident hat ihnen das auch schon gesagt. Die Einfuhr von Drogen ist verboten, weil Drogen eine verpönte Ware sind. Zoll kann man dafür nicht verlangen. Wenn jemand Drogen am Zoll deklarieren würde, dann würde er ja sofort verhaftet und die Drogen würden beschlagnahmt. Also kann man hinterher logischerweise keine Zollstrafgebühren verlangen, wenn die Deklaration unterblieb.

Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg hatte genau diesen Fall bereits zu untersuchen, weil die Bundesrepublik Deutschland versucht hatte, durchzuführen, was wir bis jetzt praktizierten. Infolge dieses Gerichtsurteils ist es nicht mehr möglich, die Praxis, die wir bisher hatten, innerhalb des EG-Raumes aufrecht zu erhalten. Der Europäische Gerichtshof hat in diesem Urteil erklärt, der Zoll könne nur für die reglementierte Einfuhr von Betäubungsmitteln für Spitäler und Laboratorien erhoben werden. Zollstrafe könne nur dort erhoben werden, wo auch tatsächlich Zoll erhoben werde. Eine andere Praxis widerspräche einer internationalen Konvention der UNO zur Ächtung von Rauschgiften. Diese Rechtslage bleibt bestehen, selbst wenn der Antrag der Mehrheit angenommen werden sollte.

Das heisst auf deutsch nichts anderes, als dass wir hier eine Redaktionsitzung im Plenum abhalten. Es gibt überhaupt keinen materiellen Unterschied mehr. Ich möchte Sie schon sehr bitten, nun dem Bundesrat zuzustimmen und auch dem einstimmigen Ständerat. Ein Differenzverfahren zu provozieren, ist sinnlos! Es ginge nur um Worte, ohne jede inhaltliche Konsequenz!

Der Ursprung dieser Initiative geht bis 1979 zurück; sie wurde durch eine Motion von mir, später umgewandelt und überwiesen als Postulat, ausgelöst. Unterdessen befassten sich die Begnadigungskommission damit, und es wurde x-mal in der Petitionskommission darüber diskutiert! Sechs Jahre sind vorbeigegangen. Jetzt noch ein Differenzbereinigungsverfahren! Wir sind wirklich alle mit wichtigeren Fragen überhäuft! Verlängern wir diese sechs Jahre nicht um weitere zwei Jahre, beschäftigen wir nicht weiterhin Beamte mit einem Problem, das ihnen nur Elend und Frustration bereitet, weil nichts erreicht werden kann!

Aus all diesen Gründen beantrage ich Ihnen Zustimmung zur Minderheit, zum Bundesrat und zum Ständerat.

**Frau Gurtner:** Die Fraktion der POCH/PdA/PSA unterstützt die parlamentarische Initiative, schliesst sich also der Min-

derheit der nationalrätlichen Kommission und damit dem Bundesrat und dem Ständerat an.

Dass das Problem einer *de facto* «doppelten» Bestrafung bei Drogendelikten existiert, wird auch von der Kommissionsmehrheit nicht bestritten. Die ohnehin sehr schwierige soziale Wiedereingliederung Drogensüchtiger wird dadurch zusätzlich erschwert. Auch bei nicht süchtigen Drogendelinquenten ist die zusätzliche Strafe mit Zoll- und Wust-Bussen nicht nötig, da gemäss Betäubungsmittelgesetz das Strafgericht in solchen Fällen bereits Bussen bis zu 1 Million Franken aussprechen kann.

Wir halten es nicht für sinnvoll, von der «doppelten» Bestrafung nur dann abzusehen, wenn der Drogendelinquent gemäss Paragraph 19 des Betäubungsmittelgesetzes bestraft wird, wie es die Kommissionsmehrheit wünscht. Es gibt keinen materiellen Grund, wieso Täter, die mit einer Massnahme wie Heilanstaltsbehandlung belangt werden, die Fiskalbussen zu übernehmen haben und solche, die nach Paragraph 19 verurteilt werden, nicht.

Die Befürchtung der Kommissionsmehrheit, die Annahme der Initiative könnte weitgehende Konsequenzen bei anderen Verfahren des Verwaltungsstrafrechts haben, teilen wir nicht. Die Ausführungen des Bundesrates, wonach bei Betäubungsmitteln ein echter Sonderfall vorliege, sind überzeugend. Hingegen bedauern wir, dass der Bundesrat in seinen Ausführungen das Problem der bereits Verurteilten, bei denen die Abzahlung der Fiskalstrafen noch nicht oder nur teilweise erfolgt ist, nicht aufgreift.

Die Einfache Anfrage Mascarin vom 23. Juni 1983 hatte dieses Problem aufgegriffen, und der Bundesrat hatte in seiner Antwort festgehalten, eine zusätzliche Bestimmung, welche eine rückwirkende Anwendung der Konkurrenznorm auf bereits ausgefallte, aber noch nicht voll abbezahlte Bussen vorsieht, sei nicht nötig. Dieser Grundsatz sei bei analoger Anwendung von Artikel 336 Buchstabe a des Strafgesetzes ohnehin gültig.

Ich möchte deshalb Herrn Bundesrat Egli bitten, Stellung zu nehmen, ob diese Meinung des Bundesrates nach wie vor zutrifft.

**Hegg:** Im Namen meiner Fraktion kann ich Ihnen mitteilen, dass wir ebenfalls der Meinung sind, die sogenannte doppelte Bestrafung bei Drogendelikten sei unglücklich und insbesondere geeignet, die Resozialisierung der Täter unnötig zu erschweren. Wir ziehen dabei in der Form den Gegenvorschlag der Kommissionsmehrheit dem vorgeschlagenen Wortlaut der Initianten vor. Uns scheint der Gegenvorschlag die geringere Gefahr in bezug auf Schlupflöcher zu bieten, bei welchen Drogenschmuggler überhaupt ungeschoren davonkommen könnten.

Die Revision des Betäubungsmittelgesetzes heissen wir also gut, allerdings halten wir es für nicht richtig, dann einfach zur Tagesordnung überzugehen. Mit dieser Revision haben wir nämlich noch nichts gegen die Drogenseuche unternommen, die sich in einem beängstigenden Tempo weiter in unserem Volke ausbreitet und es kaputtzumachen droht. Ich nenne Ihnen dazu einige Zahlen aus dem neuesten Jahresbericht des Bundesamtes für Gesundheitswesen vom Oktober 1984. Ich nenne die Zahlen, die das Heroin betreffen, weil die Sucht nach diesem verheerenden Gift das weitaus zentrale Problem im komplexen Zusammenhang des süchtigen Verhaltens darstellt. Erstens einmal die Entwicklung der Menge des beschlagnahmten Heroins: 1980 17 Kilo, 1981 19,6 Kilo, 1983 48,9 Kilo. Zweitens die Zahl der Beschlagnahmungen: 1980 404, 1981 606, 1982 1080, 1983 1283. Drittens die polizeilichen Verzeigungen wegen Handels allein, also nur Händler betreffend; hier sind alle Betäubungsmittel enthalten. 1980 384 Verzeigungen, 1982 397, 1983 460. Der Ausländeranteil schwankt, beträgt über längere Zeit betrachtet aber grob die Hälfte. Viertens die Statistik der reinen Konsumenten; hier sind ebenfalls alle Betäubungsmittel enthalten: 1980 5284, 1981 6301, 1982 7717 und 1983 9432.

Können wir in Anbetracht einer solchen Zahlenentwicklung einfach zur Tagesordnung übergehen? Wir meinen nein.

Das Betäubungsmittelgesetz muss noch in anderer Weise revidiert werden, und zwar sind die reinen Drogenhändler schärfer zu bestrafen, als es bisher geschah. Ich möchte in diesem Zusammenhang aber auch die Frage geschlossener Drogenkliniken oder – wenn Ihnen dieser Ausdruck besser passt – von Drogenentzugs-Vollziehungsanstalten für Nichtbehandlungswillige, schwer Drogensüchtige, wieder aufgreifen. Ich habe diese Frage vor ungefähr sieben Jahren für den Kanton Zürich aufgegriffen, bin damals aber nicht verstanden worden. Oder man wollte mich nicht verstehen? Ich halte nämlich den gewöhnlichen Strafvollzug für klar Drogensüchtige für etwas Unmögliches. Diese Leute sind eine schwerste Belastung für die Strafvollzugsorgane, und die Problematik liegt nicht bloss bei den drogensüchtigen Strafgefangenen, sondern fast noch mehr bei den nichtdrogensüchtigen. Sollen diese wenn möglich auch noch angesteckt werden? Deshalb bin ich für eine klare räumliche und örtliche Trennung von nicht drogensüchtigen Strafgefangenen von den drogensüchtigen. Dazu braucht es einfach spezialisierte Anstalten, welche auch die nötige medizinische Infrastruktur aufweisen. Der Bund sollte die Einrichtung solcher Anstalten für einen einheitlichen Massnahmenvollzug den Kantonen zwingend vorschreiben, sonst ersaufen wir zum Schluss hoch in den Drogen. Wir werden deshalb eine Motion einreichen, die den hier dargelegten Überlegungen Rechnung trägt.

**Iten:** Die Begnadigungskommission der Bundesversammlung, in deren Auftrag im Ständerat und im Nationalrat zwei gleichlautende parlamentarische Initiativen eingereicht wurden, will eine Vereinfachung im Strafverfahren bei Drogen delikten. Es geht also nicht um eine Änderung der Strafmasse, sondern nur um eine Änderung, eine Vereinfachung. Sie sehen aus dem Titel des Berichtes der Kommission, dass das Wort «doppelt» bei «doppelter Bestrafung» in Anführungszeichen geschrieben ist. Dadurch soll zum Ausdruck kommen, dass es sich nicht um eine echte doppelte Bestrafung in juristischem Sinne, also nicht um einen Verstoß gegen den Grundsatz *ne bis in idem* handelt, sondern dass mit «doppelter» Bestrafung lediglich das doppelte Verfahren gemeint ist. Dieses doppelte, zweifache Verfahren gegen den gleichen Täter für die gleiche Handlung wurde durch eidgenössische und kantonale Behörden, aber auch hier im Parlament, in der Bundesverwaltung, bei kantonalen Fürsorgeämtern und in der Öffentlichkeit zunehmend als juristisch unbillig und parlamentsökonomisch unzweckmässig empfunden. Dies waren die Gründe, die die Begnadigungskommission bewogen haben, Ihnen eine Initiative einzureichen. Es stehen sich nun zwei Textvarianten gegenüber: einerseits die der Kommissionsmehrheit, andererseits der Initiativtext der Begnadigungskommission, unterstützt durch die Kommissionsminderheit. Dem Initiativtext haben die Begnadigungskommission, der Ständerat und, auf Anfrage unserer Kommission hin, auch der Bundesrat zugestimmt. Der Bundesrat lehnt den Text der Mehrheit ab, unter anderem mit der Begründung, er sei zu eng und bringe in der Praxis möglicherweise Abgrenzungsschwierigkeiten.

Ich bitte Sie deshalb, der Initiative und somit der Kommissionsminderheit zuzustimmen. Zweifellos geht es hier nicht um eine unserer grossen Landesfragen, sondern in erster Linie um einen Beitrag zur Entlastung unseres Parlamentsbetriebes. Diese zweckmässige Vereinfachung sollte ihrerseits nicht wiederum dazu dienen, eine Differenz zum Ständerat zu schaffen, so dass diese Vorlage noch lange zwischen diesen beiden Räten hin und her geschoben werden muss.

Sie haben aus der Begründung der Kommissionspräsidenten feststellen können, dass der Unterschied zwischen diesen beiden Textvarianten, materiell gesehen, sehr gering ist. Ich bitte Sie deshalb, dem Initiativtext zuzustimmen. Dann können wir heute die Beratung zu diesen Initiativen abschliessen.

**M. Maltre-Genève:** Ce n'est pas sur le fond de cet objet que je souhaite m'exprimer puisque tout le monde semble d'ac-

cord pour éviter la double pénalisation. C'est bien sur la différence qui existe entre le projet présenté par la majorité de la commission, c'est-à-dire le contre-projet, et le texte initial de l'initiative, que je souhaite retenir quelques instants votre attention.

L'objet est d'éviter une double pénalisation. Il convient cependant de veiller à ce que le texte qui sera voté ne supprime pas toute pénalisation. M. Leuenberger a indiqué que des cas de ce type ne pourraient pas se produire et qu'il s'agissait, par conséquent, d'une préoccupation théorique. Je crois en réalité que tel n'est pas le cas. C'est précisément dans les situations les plus graves que l'on peut aboutir à une absence de pénalisation.

Imaginez un instant l'exemple suivant: une personne organise un trafic de stupéfiants depuis un pays étranger dont il est un ressortissant; le trafic a des effets dans son pays et dans d'autres parce que la marchandise y est également livrée. En vertu du droit d'extradition usuel, cette personne ne sera pas extradée chez nous parce qu'elle est ressortissante du pays dont il est question. Il est clair par conséquent, qu'il y aura une attraction de compétence dans le pays concerné et que cette personne sera jugée dans ce même pays en vertu du droit étranger. Le droit suisse, et par conséquent la loi sur les stupéfiants ne seront pas appliqués. Dans ces circonstances, la Suisse n'appliquerait pas, même par délégation – si vous me permettez cette expression – son propre droit de répression en matière de trafic de stupéfiants. Il n'y a dès lors aucune raison pour que le droit pénal administratif ne s'applique pas chez nous avec la possibilité, le cas échéant de statuer par défaut.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à soutenir le projet de la majorité de la commission: en effet, il permet, dans certaines circonstances, d'éviter qu'aucune pénalisation soit constatée dans notre pays, en raison d'un trafic qui peut être particulièrement grave.

**Fischer-Häggingen, Berichterstatter:** Ich möchte mich nur kurz fassen. Sie haben die Argumente für die beiden Vorschläge gehört. Ich möchte zurückgehen auf die Ausgangslage dieses Vorstosses. Es geht darum, dass die «doppelte» Bestrafung beseitigt wird. Wir von der Kommissionsmehrheit sind der Auffassung, dass die illegale Einfuhr von Betäubungsmitteln grundsätzlich weiterhin den Strafbestimmungen des Zollgesetzes und der Wust unterstehen soll, sofern es nicht noch zu einer zusätzlichen Bestrafung durch das Betäubungsmittelgesetz kommt. Nur in diesen Fällen ist die «doppelte» Bestrafung aufzuheben. In allen anderen Fällen – solche Fälle gibt es, Herr Maitre und auch ich habe Ihnen je einen solchen Fall angeführt – möchten wir an der Bestrafung nach Zollgesetz und am Wust-Beschluss festhalten. Das ist das eine.

Dann zum Argument, mit unseren Varianten seien die Massnahmen nicht abgedeckt. Ich habe ausdrücklich festgehalten, dass in der Kommission nie davon die Rede war, dass die Massnahmen nicht darunter fallen werden. Das können Massnahmen nach Artikel 44, 45 Strafgesetzbuch, 100bis oder andere mehr sein. Diese Massnahmen treten an die Stelle einer Strafe und werden im Rahmen einer strafrechtlichen Ahndung angeordnet. Der Gegenvorschlag spricht von Ahndung und nicht von Bestrafung, darum sind die Massnahmen abgedeckt. Dies zum Votum von Frau Gurtner.

Ich möchte Sie einladen, der Mehrheit zuzustimmen. So erreichen Sie, dass nur dort die Strafbestimmungen im Zollgesetz und im Warenumsatzsteuerbeschluss angewandt werden, wo es nicht zu einer Bestrafung nach dem Betäubungsmittelgesetz kommt. Ein Mitglied der Kommission hat gesagt: auf diesem Gebiet gibt es nichts, was es nicht gibt. Deshalb möchten wir auf Nummer sicher gehen und nur dort eine Strafbefreiung ermöglichen, wo es tatsächlich zu einer «doppelten» Bestrafung kommen würde.

**M. Eggly-Genève, rapporteur:** M. Leuenberger, au nom de la minorité de la commission, vous propose d'adopter le texte de l'initiative. Il précise qu'après une enquête auprès de l'administration, on n'a pas pu lui citer de cas précis. M.

Maitre a cité tout à l'heure un cas théorique possible où, à son avis et de l'avis de la majorité, il faudrait qu'en vertu du droit fiscal suisse une poursuite administrative soit possible. D'un côté, on trouve que le cas est théorique et tarabiscoté, d'un autre côté on l'estime possible et on pense qu'il ne faut pas créer une «lacune» en quelque sorte du point de vue suisse.

Je crois que maintenant, après avoir entendu l'avis du Conseil fédéral, c'est à vous de trancher. Il s'agit certainement de nuances, mais des nuances qui naturellement ont leur importance.

**Präsident:** Herr Leuenberger wünscht, eine kurze, sachliche Berichtigung abzugeben.

**Leuenberger Moritz:** Sachlich berichten muss ich das Votum von Herrn Maitre. Was er gesagt hat, mag in der Theorie richtig sein. Aber bedenken Sie, dass bereits nach heutigem Recht und nach heutiger Praxis derjenige Fall, den er uns geschildert hat, zollrechtlich nicht erfasst wird. Also ändert unser Vorschlag an der heutigen Rechtswirklichkeit diesbezüglich überhaupt nichts. Deswegen ist sein Beispiel als Argument für den Gegenvorschlag ungeeignet.

**Bundesrat Egli:** Der Bundesrat stimmt grundsätzlich der Initiative zu. Ich verweise auf den Bericht des Bundesrates vom 23. Mai 1984. Ich komme darauf nicht mehr zurück, sondern fasse nur nochmals die Gründe zusammen, weshalb wir der Version der Initiative zustimmen und nicht der Version der Kommission. Es sind vier Gründe:

1. Die Version der Kommission verlangt, dass eine Bestrafung nach Betäubungsmittelgesetz vorausgegangen sein muss. Betonung auf Bestrafung. Es ist richtig gesagt worden, dass in vielen Fällen nicht bestraft wird, sondern es wird eine Massnahme ergriffen. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass besonders im Jugendstrafrecht in den seltensten Fällen eine Strafe ausgesprochen wird, sondern es wird eine Massnahme ergriffen. In einem solchen Falle könnte also die «doppelte» Bestrafung nach Wortlaut der neuen Vorschrift nicht ausgeschlossen werden. Ich muss eben darauf hinweisen, dass für den Juristen eine Massnahme und eine Bestrafung nicht dasselbe ist.

2. Die Version der Kommission setzt voraus, dass eine Bestrafung nach Artikel 19 Betäubungsmittelgesetz – die Betonung liegt auf Artikel 19 Betäubungsmittelgesetz – erfolgt. Herr Leuenberger, der Fall, dass jemand im Ausland abgeurteilt oder dahin ausgeliefert werden könnte, ist durchaus nicht so abstrus und theoretisch. Auch das Schweizerische Strafgesetzbuch kennt Fälle, wo ein Täter, der im Ausland delinquent hat, in der Schweiz abgeurteilt wird, beispielsweise bei einem Delikt an einem Schweizer oder bei einem Delikt, das im Ausland wohl verübt worden ist, dessen Erfolg aber erst in der Schweiz eingetreten ist. Besonders auch das neue Rechtshilfegesetz sieht die sogenannte stellvertretende Verfolgung vor. Gerade diese greift vor allem bei Jugendlichen Platz. Man will Jugendliche nicht ausweisen und dort aburteilen lassen, sondern man glaubt, dass die Resozialisierung besser gelingt, wenn die Aburteilung im eigenen Land erfolgen kann und auch der Massnahmen- oder der Strafvollzug. Die Möglichkeit, dass eine Bestrafung erfolgt sein könnte, aber nicht nach dem schweizerischen Betäubungsmittelgesetz Artikel 19, ist also nicht so ganz theoretisch.

3. Es besteht aber auch noch ein dritter Grund. Die Kommission setzt voraus, dass in jedem Falle das Verfahren nach Betäubungsmittelgesetz dem Fiskalverfahren vorausgegangen sein muss. Aber das muss nicht unbedingt in jedem Falle zutreffen. Wie Herr Egli richtig ausgeführt hat, handelt es sich um zwei verschiedene Verfahren, das Fiskalverfahren und das Strafverfahren, und es handelt sich auch insbesondere um zwei verschiedene Behörden. Wenn also das Fiskalverfahren vorausgeht, müsste dieses eingestellt und zugewartet werden, bis das Strafverfahren nach BtmG durchgeführt ist. Dann erst könnte das Fiskalverfahren

abgeschrieben werden. Sie haben also einen Prozessaufwand, der durchaus nicht notwendig ist.

4. Schliesslich der vierte Grund: Vermeiden Sie doch ein unnützes Differenzbereinigungsverfahren.

Ich habe noch zwei Fragen zu beantworten. Frau Gurtner, Sie haben an mich die Frage gerichtet, ob diese neue Bestimmung auch rückwirkend angewendet werden könnte. Wir müssen zwei Fälle von Rückwirkung unterscheiden. In jenem Falle, wo bereits delinquent worden ist, aber die Aburteilung erst erfolgt, wird wohl ohne weiteres das neue Recht angewendet werden können, wo aber die Bestrafung bereits erfolgt ist, kaum. In allen diesen Fällen wird indessen zweifellos die Begnadigung dem Täter zu seinem neuen Recht verhelfen.

Herr Hegg, ich danke Ihnen für die Darstellung aus der Drogenszene. Ich glaube nicht, dass wir uns hier noch länger mit dieser ganzen Situation auseinandersetzen wollen. Unser Drogenbericht aus dem Jahre 1983 und die Fortsetzung, die soeben erschienen ist, geben ja ein anschauliches Bild über all das, was Sie uns geschildert haben. Ich bin im übrigen bereit, Ihre Motion, die Sie uns in Aussicht gestellt haben, zu prüfen.

*Detailberatung – Discussion par articles*

**Titel und Ingress, Ziff. I Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf

**Titre et préambule, ch. I préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet

*Angenommen – Adopté*

**Art. 27 Abs. 2 (neu) – Art. 27 al. 2 (nouveau)**

*Anträge siehe oben – Propositions voir ci-devant*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit

(Zustimmung zur Initiative)

81 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

(Gegenvorschlag)

69 Stimmen

**Ziff. II**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf

**Ch. II**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung siehe 27. November 1984*

*Vote sur l'ensemble voir 27 novembre 1984*

84.255

**Verein Schweizerischer Drogenfachleute.**

**Nein zur «doppelten» Bestrafung von Drogendelinquenten**

**«Verein Schweizerischer Drogenfachleute».**

**Non à la «double» pénalisation des délinquants de drogues**

Herr Fischer-Hägglingen unterbreitet im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

## **Parlamentarische Initiative Drogendelikte. «Doppelte» Bestrafung (Iten)**

## **Initiative parlementaire Trafic de stupéfiants. «Double» pénalisation (Iten)**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	83.223
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.11.1984 - 14:30
Date	
Data	
Seite	1504-1509
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 926

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.