



Wolfgang Nešković, MdB

- Richter am Bundesgerichtshof a. D. -

Vorsitzender des Wahlausschusses für die Bundesverfassungsrichter
Mitglied des Richterwahlausschusses

Wolfgang Nešković* Platz der Republik 1 * 11011 Berlin

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sozialausschuss

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/623

14.01.2013

Schriftliche Stellungnahme

zu

a) Drogenpolitik muss Präventionspolitik bleiben

Antrag der Fraktion der FDP – Drucksache 18/157

b) Drogenpolitik braucht Prävention und Innovation

Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW – Drucksache 18/216 (neu) – selbstständig –

c) Konsequente Anti-Drogenpolitik und Suchtprävention fortsetzen

Antrag der Fraktion der CDU – Drucksache 18/179

A. Vorbemerkung

Wer heute vom Drogenelend redet, meint in Wahrheit das Elend der Drogenpolitik. Die zur Zeit noch geltende Prohibitionspolitik hat versagt. Sie ist kontraproduktiv und für eine Vielzahl der Probleme verantwortlich, die sie angeblich bekämpfen will. Eine Lösung des Drogenproblems ist nicht in Sicht. Bei der Diskussion um eine „neue Drogenpolitik“ geht es lediglich um die Frage der Schadensminimierung - mehr ist nicht möglich.

Im Nachfolgenden soll zunächst eine Analyse der gegenwärtigen Drogenpolitik vorgenommen werden (B.), um dann im Weiteren darzulegen, warum die z. Zt. noch herrschende Politik der Prohibition gescheitert ist (C.). Im Anschluss daran sollen die Konsequenzen dargestellt werden, die erforderlich sind, um zu einer Entschärfung des Drogenproblems beizutragen (D.). Abschließend soll auf einzelne Forderungen der Anträge a) – c) näher eingegangen werden (E).

B. Bestandsanalyse

Die gegenwärtige Drogenpolitik ist durch ein hohes Maß an Fehlinformationen, durch Ideologisierung und durch eine Tabuisierung bestimmter Problembereiche gekennzeichnet. Wir hätten eine bessere, weil humanere Drogenpolitik, wenn nicht nur Politiker sondern auch Medien und die Bevölkerung besser über die sog. illegalen Drogen und ihre pharmakologischen Auswirkungen informiert wären.

I. Fehlinformationen

1. Zunächst ist es schon ein unverzeihlicher Fehler des Gesetzgebers im geltenden Betäubungsmittelstrafrecht, alle Drogen „in einen Topf zu werfen.“ Während in der

Fachöffentlichkeit, aber auch bei den Gerichten, zwischen den sog. weichen und harten Drogen unterschieden wird, hat der Gesetzgeber eine entsprechende Unterscheidung immer noch nicht vorgenommen. Die Gefährlichkeit von Kokain und Heroin wird gerade bei Jugendlichen durch die Gleichbehandlung mit Haschisch verharmlost. Stellen Jugendliche fest, dass Haschisch - entgegen den Behauptungen der Erwachsenen - relativ harmlos ist, so könnte sie diese erlebte Unwahrheit zu dem gefährlichen Fehlschluss verleiten, bei Kokain und Heroin hätten die Erwachsenen in gleicher Weise die Unwahrheit gesagt.

2. Auch über die Wirkungsweisen der einzelnen Drogen herrschen verschwommene und fehlgeleitete Vorstellungen. So hält sich z. B. bei den Cannabis- Produkten noch immer beharrlich das Märchen von der sog. „Einstiegsdroge“. Dies, obwohl in der seriösen Wissenschaft, aber auch in Stellungnahmen und Entscheidungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung, diese Annahme längst widerlegt worden ist.
3. Mit der statistisch durchaus belegbaren Tatsache, dass viele Heroinabhängige vor ihrem Heroinkonsum Haschisch zu sich genommen haben, wird der intellektuelle Fehlschluss begründet, der Konsum von Haschisch führe fast zwangsläufig zum Heroinkonsum. Dabei wird übersehen, dass 95% der Haschischkonsumenten nicht übersteigen und dass dort, wo ein Umstieg stattfindet, regelmäßig Suchtstrukturen über Alkohol- und Nikotinkonsum gebildet worden ist.

Es wird verschwiegen, dass in Umstiegsfällen nicht die Substanz und ihre Wirkungsweisen ursächlich für den Umstieg sind, sondern die suchtbedingte Problemsituation des Konsumenten. Wer mit dem Suchtmittel seinen persönlichen Lebensproblemen zu „entfliehen“ sucht, der wird sich die Suchtmittel suchen, die ihm diese Flucht am besten und wirkungsvollsten ermöglichen. Er wird ständig zwischen den einzelnen Suchtmitteln pendeln und dabei nach dem Mittel streben, das ihm

hierbei am besten „hilft“. Ursächlich für dieses Umsteigen von einem Suchtmittel zum anderen ist dann aber nicht die Wirkungsweise des jeweiligen Suchtmittels, sondern das regelmäßig krankhafte Bedürfnis, mit einem Suchtmittel (möglichst dem wirkungsvollsten) den aktuellen Lebensproblemen „entfliehen“ zu wollen.

4. Ein klassischer „Umstiegseffekt“ von Cannabis- Produkten zu harten Drogen lässt sich aber in anderer Weise begründen. Dadurch, dass sowohl die weiche als auch die harte Droge gleichermaßen pönalisiert wird, muss der Konsument der weichen Droge zu dem Dealer gehen, der auch über die harte Droge verfügt. Der Konsument wird daher praktisch von Staats wegen zwangsweise dem Dealer zugeführt. Da dieser regelmäßig ein wirtschaftliches Interesse daran hat, die profitträchtigere harte Droge zu vertreiben, entwickelt er Verkaufsstrategien, den Haschischkonsumenten zum Konsum der härteren Droge zu bewegen, über diesen „sozialen Kontakt“ erfolgt häufig ein Umstieg.
5. Nach den gerichtlichen Feststellungen des Lübecker Landgerichts in seinem sog. Cannabisbeschluss, die mit entsprechenden Erhebungen, die das schweizerische Bundesgericht vorgenommen hat, übereinstimmen, lässt sich sagen, dass der Konsum von Haschisch keine „ernstliche und dringende Gesundheitsgefahr“ für den einzelnen darstellt.
6. Auch über die Wirkungsweise von Heroin herrschen in vielfältiger Weise falsche Vorstellungen. Heroin ist ein hervorragendes Schmerzmittel (allerdings mit einem sehr hohen Suchtpotential) und war bis 1971 in Deutschland ein Verkehrs- und verschreibungsfähiges Betäubungsmittel. Noch heute ist es in Ländern wie England, Kanada, Belgien, Holland, Island, Malta und der Schweiz autorisiert. Der führende deutsche Schmerztherapeut Michael Zens aus Bochum setzt sich demnach auch vehement dafür ein, Heroin für Krebschmerzpatienten zuzulassen. Es steht

pharmakologisch fest, dass reines Heroin in der richtigen Dosierung ein ganzes Leben lang genommen werden kann, ohne dass davon gravierende Schädigungen für die Gesundheit des Konsumenten ausgehen. Bei einer Überdosierung können Verstopfungen oder auch Atemstillstand eintreten.

Um es auf den Punkt zu bringen: Wer regelmäßig reines Heroin in der richtigen Dosierung nimmt, schädigt sich gesundheitlich erheblich weniger, als derjenige, der regelmäßig in suchtabhängiger Form Alkohol zu sich nimmt. Wissenschaftliche Untersuchungen belegen, dass niemand nach dem ersten oder zweiten Schuss süchtig wird. Statistisch liegen zwischen dem ersten Schuss und einer Abhängigkeit im medizinischen Sinne 1,2 Jahre.

7. Zu den Fehlinformationen bzw. zu der nicht wahrgenommenen Realität gehört auch, dass der verelendete Fixer am Bahnhof nur einen Teilausschnitt der gesamten Fixerszene darstellt. Forschungen belegen jedoch, dass auch ein sozial kontrollierter Umgang mit Heroin und Kokain möglich ist. Der sog. Wochenendfixer ist auch ein Teil der Drogenwirklichkeit - allerdings ohne im Bewusstsein der Öffentlichkeit gegenwärtig zu sein.

II. Tabus:

In der gegenwärtigen Drogendiskussion gibt es zwei Tabus (von unterschiedlicher Qualität):

1. das Eintreten für eine Entkriminalisierung der Drogengebraucher (hiermit ist gemeint, dass der Erwerb und Besitz weicher und harter Drogen zum Eigenverbrauch straflos bleibt) und
2. das Eintreten für eine kontrollierte Legalisierung weicher und harter Drogen.

Wer diese Tabus unbeachtet lässt, muss mit erheblichen Diffamierungen rechnen. Die Droгенаuseinandersetzung nimmt daher häufig den Charakter religions-ähnlicher

Streitigkeiten an. Für solche Streitigkeiten ist es typisch, dass nicht mit Gründen argumentiert, sondern mit Abgründen um sich geworfen wird. Auf diesem Niveau ist die gesellschaftlich-politische, aber auch juristische Diskussion angesiedelt. Ein solches Diskussionsniveau verstellt aber gerade den Blick auf die pharmakologischen und psychosozialen Fakten und verhindert daher einen sachgerechten Diskurs und solche zweckmäßige politische Handlungsalternativen, die dringend gebraucht werden.

C. Die Illusion von einer drogenfreien Gesellschaft

Es ist illusionär zu glauben, dass eine Konsumgesellschaft wie die unsrige ohne Drogen auskommen könnte. Das Abstinenzparadigma ist eine heuchlerische und mit den Realitäten dieser Gesellschaft nicht in Einklang zu bringende Utopie. Es ist inhuman und anmaßend, eine solche Utopie mit den Mitteln des Strafrechts durchsetzen zu wollen. Es stellt einen Akt nicht hinzunehmender staatlicher Bevormundung dar, wenn der Staat mit den Mitteln des Strafrechts – dem härtesten Mittel staatlicher Sozialkontrolle – den Versuch unternimmt, volljährigen Mitbürgerinnen und Mitbürgern, die im Vollbesitz ihrer geistigen Kräfte sind, von Staats wegen vorzuschreiben, was sie essen und trinken wollen.

Das Menschenbild des Grundgesetzes (Art. 1 GG), das von einer freiverantwortlichen Persönlichkeit ausgeht, muss dem einzelnen die Entscheidung überlassen, ob und in welchem Umfang er Rauschmittel zu sich nimmt. Damit soll nicht einer hedonistisch geprägten, auf Rausch ausgerichteten Gesellschaft das Wort geredet werden. Vielmehr soll verhindert werden, dass das Abstinenzparadigma einiger weniger anderen mit den Mitteln des Strafrechts aufgezwungen wird.

Damit ist zugleich das Stichwort geliefert, das die gegenwärtige Drogenpolitik kennzeichnet. Bei der Drogenpolitik geht es nicht nur um den Streit, ob man eine drogenfreie Gesellschaft will, sondern auch mit welchen Mitteln man so ein Ziel zu erreichen versucht.

Es ist legitim und aner kennenswert, das Ziel einer drogenfreien Gesellschaft zu verfolgen und sich hierzu des Mittels der Prävention zu bedienen. Wenn jedoch im Rahmen der Prävention das strafrechtliche Verbot zur Anwendung kommt, dann ist dieses Mittel strikt abzulehnen. Dies deswegen, weil das Strafrecht das härteste Mittel staatlicher Sozialkontrolle darstellt. Es kommt deswegen nur als letztes Mittel, gewissermaßen als ultima ratio in Betracht. Bei der Drogenpolitik wird es aber als erstes Mittel angewandt. Andere Wege werden nur halbherzig angedacht und ohne Engagement verfolgt. Das ist verhängnisvoll, weil das Mittel des Strafrechts erstens untauglich und zweitens kontraproduktiv ist. Wer den Blick vor der Realität nicht verschließt, kann feststellen, was in Fachkreisen immer wieder hervorgehoben wird: Die gegenwärtige Prohibitions politik, die sich auf das Strafrecht stützt, ist gescheitert. Trotz des intensiven Einsatzes des Strafrechtes ist insgesamt kein nennenswerter Rückgang

- der Erstkonsumenten
- der Drogentoten und
- der Beschaffungskriminalität zu verzeichnen.

Betrachtet man das Problem ökonomisch, dann hat das Strafrecht weder auf der Angebotsseite noch auf der Nachfrageseite Erfolg gehabt:

1. Mit den Mitteln des Strafrechts ist es unmöglich, den Drogenmarkt in den Griff zu bekommen. Genaue Angaben darüber, wie viel Prozent der weltweit hergestellten illegalen Drogen beschlagnahmt werden, gibt es nicht, weil niemand mit Sicherheit sagen kann, wie viele Drogen weltweit hergestellt werden. Je nach Schätzung, wird vermutet dass es der Polizei weltweit lediglich gelingt, 9% des produzierten Cannabis und 12% des Heroins zu beschlagnahmen. Deswegen ist jede Meldung über einen Fahndungserfolg gleichzeitig eine Meldung über den Gesamtmissserfolg. Auch durch den Einsatz neuer Mittel der Strafverfolgung wie verdeckte Ermittler und den sog. Großen Lauschangriff konnte diese Bilanz nicht wesentlich verbessert werden. Die

Erfolg- und Sinnlosigkeit dieses Kampfes gegen illegale Drogen mit dem Mittel des Strafrechts lässt sich auch mit einer einfachen Überlegung verdeutlichen:

Es gibt keine Justizvollzugsanstalt in der Bundesrepublik, in der nicht mit Drogen gehandelt wird. Dies, obwohl ein Gefängnis räumlich relativ überschaubar ist und über eine extrem hohe Kontrolldichte verfügt. Wenn es nicht einmal möglich ist, in einem solchen Bereich für Drogenfreiheit mit staatlichen und polizeilichen Mitteln zu sorgen, dann wird offenkundig, dass dies erst recht in einer Gesellschaft, die nicht nach den Strukturen eines Gefängnisses organisiert ist, auch nicht möglich sein wird.

Die Erfolglosigkeit des polizeilichen Kampfes im Bereich der Angebotsseite wird auch deutlich, wenn man sich die strafrechtlichen Verurteilungen vor Augen führt. Danach sind - bezogen auf das Jahr 2011 - von über 48.573 Verurteilungen im Bereich der Rauschgiftkriminalität lediglich 1.246 Verurteilungen erfolgt, bei denen die Freiheitsstrafe höher als 6 Monate war. Das sind 2,6 %, die deutlich machen, dass die Polizei an die eigentlichen Hintermänner des Drogenhandels nicht herankommt und den Richtern regelmäßig untergeordnete Dealer, Kuriere und Kleinkonsumenten „präsentiert“ werden. Diese geringe Prozentzahl wird um so bemerkenswerter, wenn man bedenkt, dass bei sog. „nichtgeringen Mengen „ bzw. der „Einfuhr“ von Drogen Mindeststrafen von einem bzw. zwei Jahren existieren.

2. Doch auch auf der Nachfrageseite entfaltet das Strafrecht keine präventive, also: abschreckende Wirkung. Das hat im Dezember 1992 erstmalig die Bundesregierung im Rahmen der Antwort auf eine Große Anfrage der SPD- Bundestagsfraktion eingeräumt.

Untersuchungen belegen, dass in den Staaten, in denen die Strafandrohungen zurückgenommen worden sind bzw. in denen die Strafandrohungen erhöht worden sind, keine Auswirkungen auf das Konsumverhalten eingetreten sind. Auch Befragungen von

Jugendlichen belegen, dass die Frage, ob die mögliche Bestrafung auf den Konsum Auswirkungen hat, für die Konsumenten keine wesentliche Bedeutung besitzt.

Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass die Drogenkonsumenten nicht einsehen können, für etwas bestraft zu werden, was allenfalls sie selbst schädigt. Dabei respektiert der Gesetzgeber zwar formal das „Recht auf Selbstschädigungen“. Der Konsum als solcher ist straffrei. Dies hilft dem Konsumenten im Regelfall aber nicht, weil er, um konsumieren zu können, die Droge zuvor erwerben oder besitzen muss. Diese Verhaltensweisen sind unter Strafe gestellt. Durch diesen „gesetzgeberischen Taschenspielertrick“ ist der Konsum formal straffrei, aber faktisch unter Strafe gestellt.

Die Bestrafung von Verhaltensweisen, die u. U. zu einer Selbstschädigung führen können, verdient in diesem Zusammenhang besondere Beachtung. Beim Drogenstrafrecht begegnen wir dem Phänomen, dass ohne Fremdschädigung eine strafrechtliche Verfolgung einsetzt. Generell ist das Strafrecht von dem Gedanken beherrscht, dass fremde Rechtsgüter verletzt werden müssen, damit eine strafrechtliche Ahndung eintreten kann. Dies ist jedoch bei Drogendelikten nicht der Fall. Opfer und Täter fallen hier in der Regel zusammen.

Das Drogenstrafrecht vollzieht insofern einen Prinzipienbruch. Seine Wesensverschiedenheit vom übrigen Strafrecht hat Folgen für das „natürliche Unrechtsbewusstsein“ der Menschen: es will sich nicht einstellen. Drogenkonsumenten empfinden die Pönalisierung des Drogenumgangs vielmehr als inakzeptable staatliche Bevormundung. Sie wollen verständlicherweise nicht einsehen, mit Vergewaltigern, Totschlägern oder Räufern (allesamt „Fremdschädiger“) auf eine kriminelle Stufe gestellt zu werden. Strafrechtliche Sanktionsandrohung ohne Akzeptanz bleibt jedoch weitgehend wirkungslos. Ein Recht, das nicht befolgt wird, ist ein präventiv wirkungsloses Recht.

Die meisten Experten sind sich deswegen darüber einig, dass nicht das Strafrecht und teilweise auch nicht die mögliche Gefährlichkeit einer Substanz für den Umfang des Konsums

entscheidend sind, sondern vielmehr psychosoziale Ausgangsbedingungen sowie allgemeine Mode- und Kultureinflüsse für die Nachfrageseite von Bedeutung sind.

3. Die gegenwärtige Drogenpolitik, die im Wesentlichen auf die Repression bzw. auf das Strafrecht setzt, ist aber nicht nur ungeeignet sowohl auf der Angebots- als auf der Nachfrageseite, eine Abschreckung zu erzielen, sie ist auch kontraproduktiv.

Sie verursacht teilweise die Probleme, die sie zu bekämpfen vorgibt. In Übereinstimmung mit der Enquete-Kommission „Bekämpfung der Drogensucht“ der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg sind im wesentlichen folgende kontraproduktive Effekte hervorzuheben:

- Konsumenten illegaler Drogen haben in der Regel kein Schuldbewusstsein und empfinden sich nicht als strafwürdige, Dritte schädigende Täter. Die Strafbedrohung und – Verfolgung wird daher oft als ungerechte Reglementierung abgelehnt und ignoriert.
- Die gesetzlichen Konsumverbote, die sonst die Freiheit des Konsumenten beschwört und den auch exzessiven und im Falle von Nikotin auch Dritte (Passiv-Raucher) schädigenden Konsum legaler Drogen billigt und zu ihm animiert, wird als doppelmoralischer, ungerechtfertigter Angriff in die persönliche Autonomie erlebt und missbilligt.
- Hier wird insbesondere bei jungen Menschen, deren Gleichgewichtsgefühl in der Phase des Heranwachsens besonders fragil ist, ein nur schwer wiedergutzumachender Schaden zugefügt. Sie empören sich über eine gesellschaftliche Doppelmoral, die es zulässt, dass für den Alkohol - die gefährlichste Droge der Welt - sogar mit allen Mitteln raffinierter Werbetechniken geworben werden darf. Sie begreifen es nicht, dass aus dem Geschäft mit dem Alkohol für die Industrie und den Staat (Steuereinnahmen) sozial akzeptierte Milliarden Gewinne erwachsen, während die vergleichsweise harmlose Droge

Haschisch rauchende Jugendliche, der um die beruhigende und friedlich stimmende Auswirkung des Haschischrauchens weiß, wird es nicht verstehen, dass die Gesellschaft ihn deshalb kriminalisiert und seinen Vater, der aufgrund des Alkoholkonsums aggressive Exzesse gegen andere Familienmitglieder begeht, nicht in gleicher Weise stigmatisiert. Genau an dieser gesellschaftlichen Doppelmoral sind bisher alle Präventionskampagnen erstickt.

- Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Attraktivität des Verbotenen und der damit verbundene Mythos eine verführerische Aufforderung zum Weitermachen oder auch zum Einstieg mit sich bringt. Mit einer Entkriminalisierung des Konsums würde sich auch der Status von Drogen ändern. Kokain würde das Luxuriöse verlieren, Heroin würde das Heroische genommen. Drogen ihre Attraktivität und der Drogenszene ihren Reiz zu nehmen, ist auch ein Ziel der Entkriminalisierungsbestrebungen.
- Die Kriminalisierung von Konsumverhaltensweisen beschert nicht wenigen von ihnen schon im Probierstadium frühzeitige Stigmatisierungen und Ausgrenzung.
- Die Kriminalisierung von Konsumenten verhindert über die Verbreitung von Angst vor Entdeckung und Bestrafung die Artikulation von Hilfsbedürfnissen und die Wahrnehmung von Hilfen für Drogengefährdete und – abhängige. Sie erschwert so ggf. notwendige helfende Aufmerksamkeit oder integrierende Fürsorge der familiären, schulischen und beruflichen und sonstigen sozialen Umgebung.
- Die Kriminalisierung von Konsumverhaltensweisen kann schließlich einen sich wechselseitig verstärkenden eskalativen Prozess von zunehmender Identifizierung mit der Außenseiterrolle und dem subkulturellen Drogenmilieu einerseits und

fortschreitende gesellschaftliche Desintegration andererseits provozieren und so ein endgültiges Abgleiten in die Drogenabhängigkeit noch befördern.

- Viele Drogenabhängige werden erst im Knast richtig kriminell infiziert und mit kriminellen Verhaltensweisen und Strukturen vertraut gemacht. Nicht selten lernt jemand, der als Haschischkonsument in den Strafvollzug kommt, dort erst die harte Droge Heroin kennen und wird heroinabhängig.
- Es gibt eine Vielzahl von Fällen, in denen es Drogenabhängigen gelingt, nach einer „Drogenkarriere“ drogenfrei zu werden. Ihre endgültige Integration in die Gesellschaft wird jedoch aufgrund der erheblichen Vorstrafen aus der Betäubungskriminalität verhindert oder erheblich erschwert. Hierzu gibt es eine Fülle erschütternder Beispiele.
- Letztlich ist das Strafrecht als Mittel der Gesundheitspolitik nicht nur ineffektiv, kontraproduktiv, sondern schlichtweg inhuman. Wenn ein Drogenabhängiger krank ist, dann muss die staatliche Politik dafür Sorge tragen, dass er von dieser Krankheit geheilt oder ihm zumindest Linderung verschafft wird. Die Kriminalisierung von Kranken ist kein Mittel der Gesundheitspolitik. Heilung durch Strafe ist nicht zu erwarten.

D. Konsequenzen

Aus der vorgetragenen Bestandsanalyse ergeben sich folgende Konsequenzen:

1. Entkriminalisierung

Es ist eine umfassende Entkriminalisierung für Drogengebraucher vorzunehmen. Die Drogengebraucher von weichen und harten Drogen, die diese lediglich zum Eigenkonsum verwenden, sind künftig nicht mehr zu bestrafen.

Hierzu hat das BVerfG hat in seinem Beschluss vom 9. März 1994 in seinen Leitsätzen 1. a) und 3. Folgendes ausgeführt:

"1.a) Für den Umgang mit Drogen gelten die Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG. Ein "Recht auf Rausch", das diesen Beschränkungen entzogen wäre, gibt es nicht."

"3. Soweit die Strafvorschriften des Betäubungsmittelgesetzes Verhaltensweisen mit Strafe bedrohen, die ausschließlich den gelegentlichen Eigenverbrauch geringer Mengen von Cannabisprodukten vorbereiten und nicht mit einer Fremdgefährdung verbunden sind, verstoßen sie deshalb nicht gegen das Übermaßverbot, weil der Gesetzgeber es den Strafverfolgungsorganen ermöglicht, durch das Absehen von Strafe (vgl § 29 Abs 5 BtMG) oder Strafverfolgung (vgl §§ 153 ff StPO, § 31a BtMG) einem geringen individuellen Unrechts- und Schuldgehalt der Tat Rechnung zu tragen. In diesen Fällen werden die Strafverfolgungsorgane nach dem Übermaßverbot von der Verfolgung der in § 31a BtMG bezeichneten Straftaten grundsätzlich abzusehen haben. "

2. Legalisierung der weichen Drogen

In Hinblick auf den geringen Gefährlichkeitsgrad von weichen Drogen ist eine Legalisierung unter Einschränkungen zu befürworten. Es sollte zunächst, ähnlich wie beim Alkohol, ein Abgabeverbot an Jugendliche normiert werden. Zudem sollte für die legalisierten weichen Drogen jegliche Werbung untersagt werden. Schließlich wäre eine Abgabe nur in Apotheken zulässig. Darüber hinaus wären bei der Abgabe staatliche Kontrollen hinsichtlich der Reinheit durchzuführen. Schließlich sollte auf einem Beipackzettel, ähnlich wie bei Arzneien, ein Hinweis auf die Risiken enthalten sein. Darüber hinaus sollte die Dosierung (etwa der THC-Gehalt) angegeben werden.

Dieser Ansatz findet durchaus eine breite gesellschaftliche Unterstützung. Parlamentarische Initiativen der Grünen und der Linken in diese Richtung scheiterten bisher jedoch an den Mehrheitsverhältnissen im Parlament.

3. Staatlich kontrollierte Abgabe auch harter Drogen

2010 wurde endlich ein Gesetz zur diamorphingestützten Substitutionsbehandlung verabschiedet. Diamorphin darf nunmehr zur Behandlung einer Opiatabhängigkeit verschrieben und eingesetzt werden. Die Hürden sind aber sehr hoch. Nur Schwerstopiatabhängige werden behandelt. Die Behandlung unterliegt strengen Sonderregelungen und darf nur in bestimmten Einrichtungen von speziell ausgebildeten Ärzten vorgenommen werden. Zudem existiert ein Sondervertriebsweg unmittelbar vom pharmazeutischen Unternehmer zur behandelnden Einrichtung. Dies ist wenig praxistauglich und wird dem Problem nicht gerecht. Es kann aber ein erster Schritt auf dem Weg zur staatlich kontrollierten Abgabe harter Drogen sein.

Der Buchautor Günter Amendt hat in seinem Buch „Die Droge - der Staat - der Tod“ ein detailliertes Modell vorgestellt, mit dem er sich für eine Legalisierung auch harter Drogen unter bestimmten Einschränkungen ausspricht. Diese Einschränkungen umreißt er wie folgt:

- Ein Werbeverbot für Drogen, und zwar für alle Drogen
- Die Schaffung einer nationalen Institution, zu deren Aufgaben die Einfuhrüberwachung der Rohstoffe gehört, u. U. bereits die Qualitätskontrolle des Anbaus in den asiatischen und lateinamerikanischen Rohstoffländern sowie die Vergabe von Lizenzen zur pharmazeutischen Herstellung der Endprodukte. Auch für die Qualitätskontrolle des Endproduktes, für die defensive Vermarktung und für die Verbreitung von Informationen über die Zusammensetzung, Dosierung, Schädlichkeit, Abhängigkeitspotential und Nebenwirkung wäre die zu schaffende Institution zuständig.

- Als Abgabeorte schlägt Günter Amendt Apotheken vor.

Die Vorteile, die er sich von einer solchen Regelung verspricht, sind folgende:

- Enteignung der Drogenmafia und der Drogenhändler. Damit würde die gesellschaftliche und wirtschaftliche Macht, die Drogenhändler zwischenzeitlich erlangt haben, indem sie gewaschene Gelder legal in große Wirtschaftsunternehmen investiert haben, weitgehend entfallen bzw. sie könnte sich nicht weiter ausweiten.
- Die Beschaffungskriminalität, die sich für die Bevölkerung zu einem erheblichen Sicherheitsproblem ausgeweitet hat, könnte auf diese Art und Weise im Wesentlichen beseitigt werden. Nach einer Studie des Bundeskriminalamtes begehen allein 100 drogensüchtige jährlich 172.000 Straftaten. Unter Experten geht man davon aus, dass heute je die Hälfte aller Kraftfahrzeugeinbrüche, ein Drittel aller Wohnungseinbrüche und 20% aller Straßenraubdelikte das Ergebnis der Beschaffungskriminalität darstellen.
- Es ist die groteske Tatsache zu beobachten, dass dort, wo die Polizei Fahndungserfolge bei der Beschlagnahme von Drogen aufzuweisen hat, der Preis steigt und damit im gleichen Atemzug die Beschaffungskriminalität. Dies bedeutet, dass die Polizei durch ihr „erfolgreiches Fahndungsverhalten“ in objektiv zurechenbarer Weise erneut Kriminalität, nämlich Beschaffungskriminalität, produziert.
- Darüber hinaus hätte eine solche Regelung den Vorteil, dass pharmakologisch einwandfreier Stoff auf den Markt käme, der insbesondere in Hinblick auf seine Angaben über den Reinheitsgehalt auch für den Konsumenten berechenbar ist.

Die meisten Drogentoten sind darauf zurückzuführen, dass diese infolge der

mangelnden Einschätzung des Reinheitsgehaltes an einer Überdosierung sterben oder der Tod durch versetzten Stoff eintritt.

Auch Günter Amendts Strategie könnte – so stellt der Autor in seinem Buch selbst fest – das Drogenproblem nicht lösen. Sie kann aber wesentlich zu einer Entschärfung und Minimierung der Folgeprobleme beitragen. Es versteht sich zudem, dass das von Günter Amendt vorgeschlagene Freigabeprotokoll nur ein Grobraster darstellt, das noch in vielfältiger Weise ausdifferenziert werden muss. Auch das betont er selbst.

So ist neben vielen anderen Punkten zu klären, wie ein vordringliches gemeinsames internationales oder nur europäisches Vorgehen organisiert werden kann und welche politischen und rechtlichen Auswirkungen ein eventueller deutscher Alleingang hätte. Bei einem deutschen Alleingang stünden die internationalen Suchtabkommen bloßen Entkriminalisierungsbestrebungen nach überwiegender Auffassung nicht entgegen.

Eine kontrollierte Freigabe nach den Vorstellungen von Günter Amendt wäre jedoch nach einhelliger Meinung mit den entsprechenden internationalen Rechtsvorschriften nicht in Einklang zu bringen. Da diese aber kündbar sind, könnten diese Abkommen- bei einem entsprechenden politischen Willen- einen deutschen Alleingang nicht verhindern. Allerdings würde ein solcher Alleingang wegen einer „Sogwirkung“ über die Landesgrenzen hinaus zusätzliche Probleme aufwerfen, die sorgfältig untersucht und abgewogen werden müssten.

Konkrete und ins Detail gehende Überlegungen hierzu fehlen. Sie sind bislang lediglich angedacht. Hierin offenbart sich in besonderer Weise das Versagen der nationalen Drogenpolitik. Weder die Bundesregierung noch eine Landesregierung haben bislang einen Forschungs- oder Kommissionsauftrag erteilt, ein detailliertes Freigabeszenario unter Beteiligung aller hierfür maßgeblichen Fachleute zu entwickeln. Das blinde Vertrauen auf das offensichtlich versagende Strafrecht hat hier zu schlichten Politikverweigerungen geführt.

In Hinblick auf die verheerenden Auswirkungen der gegenwärtigen Drogenpolitik muss der Politik die konkrete Entwicklung und Darlegung eines entsprechenden Freigabemodells abgetrotzt werden.

Nach der Auffassung von Günter Amendt wird für den politischen Entscheidungsprozess zugunsten eines solchen Freigabemodells das Ausmaß eines zu erwartenden Anstiegs von Konsumenten ausschlaggebend sein.

Die von den Gegnern einer kontrollierten Drogenfreigabe in die Welt gesetzten Horrorszenarien („Verdrogung“ der Gesellschaft) unterstellen, dass im Prinzip jeder als potentieller Konsument jeder Droge die frei verfügbar ist, zu gelten hat. Sie unterstellen ferner, dass jeder der eine bestimmte Droge konsumiert, zwangsläufig süchtig wird. Sie unterstellen damit ein prinzipiell irrationales Nachfrageverhalten aller, das weder nach den pharmakologischen Wirkungen des Produkts noch nach seinen Risiken, weder nach der Qualität noch nach dem Preis fragt.

Wissenschaftlich genaue Prognosen über das Nachfrageverhalten im Falle der kontrollierten Freigabe von Drogen fallen nicht leicht. Es fehlen dazu schon die Erfahrungswerte. Dennoch existieren Grundlagen für eine empirisch-prognostische Bewertung der Frage.

In Holland, wo jeder und jede jederzeit legalen Zugang zu Cannabis hat, ist der Konsum junger Erwachsener insgesamt rückläufig. Das gleiche gilt in den elf US-Staaten, die im Laufe der 70er Jahre den Besitz kleiner Mengen von Marihuana entkriminalisiert haben. Dort hat es praktisch keine Veränderungen im Konsumverhalten gegeben. Letztlich wird der Umfang eines zu erwartenden Konsums auch von entsprechenden Präventionsbemühungen abhängig sein. Auch in England, in Liverpool, wo Heroin im sog. Marks-Projekt kontrolliert abgegeben wird, ist keine Erhöhung des Konsums zu verzeichnen gewesen.

Die Strategie des Günter Amendt beinhaltet das Risiko des Scheiterns. Dennoch ist eine Strategie, die das Risiko des Scheiterns in sich birgt, immer noch eine Strategie vorzuziehen, bei der man die Gewissheit des Scheiterns hat.

E. Einzelne Forderungen der Anträge auf Drs. 18/157, 18/179, 18/216 (neu)

Keiner der Anträge stellt die geltende Prohibitionspolitik grundsätzlich in Frage. Insbesondere die Anträge auf Drs. 18/157 und 18/179 bleiben im Gegenteil einer kontraproduktiven Verbotsdoktrin verhaftet, die die Drogenproblematik verschärft, statt zu einer Linderung zu führen. Die progressiven Ansätze im Antrag auf Drs. 18/216 (neu) fallen insgesamt zu zaghaft aus. Sie zeigen jedoch in die zutreffende Richtung.

Drogenpolitik muss sich aus der Vorherrschaft der Innenpolitik befreien. Drogenpolitik muss primär Gesundheitspolitik sein. Sie muss vorrangig der Gesundheit der Konsumenten dienen. Dafür ist das Strafrecht ungeeignet. Wird Drogenpolitik als Teil der Gesundheitspolitik begriffen, dann stehen die Prävention und der Gesundheitsschutz im Vordergrund. Gesundheitsschutz heißt Verbraucherschutz. Insoweit sind insbesondere die Initiativen „Drugchecking“ und „Drogenkonsumräume“ Ausdruck eines entsprechenden drogenpolitischen Sinneswandels. Sie verdienen Unterstützung, weil sie darauf ausgerichtet sind, den Konsumenten zu schützen. Das sind wirksame und pragmatische Beiträge zur Schadensminimierung. Die Praxis hat bewiesen, dass hiermit tatsächlich eine erfolgreiche Schadensminimierung erreicht werden kann.

1. Grammzahl der sog. Eigenverbrauchsgrenze (Richtlinie zu § 31 a Betäubungsmittelgesetz)

Die Anträge auf Drs. 18/157 und 18/179 wollen an der derzeit in Schleswig-Holstein geltenden sog. Eigenverbrauchsgrenze von 6 Gramm festhalten. Der Antrag auf Drs. 18/216

(neu) spricht sich für eine bundesweite Vereinheitlichung des Grenzwertes aus, ohne sich jedoch zu dessen Höhe zu äußern.

a) Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner sog. Cannabis-Entscheidung festgestellt, dass eine Bestrafung in den Fällen grundsätzlich unzulässig ist, in denen jemand nur eine „geringe Menge“ von Cannabis zum „Eigenverbrauch“ besitzt. Dabei hat das Gericht die maßgebliche Menge, die zur Strafflosigkeit führt, nicht selbst bestimmt, sondern der Politik überlassen. In den einzelnen Bundesländern sind in der Folgezeit unterschiedliche Grenzmenge zwischen 6 und 30 Gramm festgesetzt worden.

b) Vor diesem Hintergrund mag ein bundesweit einheitlicher Grenzwert wünschenswert sein. Zwingend ist er nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgericht jedoch nicht. Entscheidend aus landespolitischer Sicht ist deshalb vor allem, eine Bestimmung der Höhe des Grenzwertes vorzunehmen, die unverhältnismäßige Bestrafungen von Konsumenten vermeidet und Polizei und Justiz nicht mit unnötigen Verfahren belastet.

c) In Schleswig-Holstein hat über ein Jahrzehnt eine Grenze von 30 Gramm gegolten. Diese hat nicht zu einer erhöhten Anzahl von Konsumenten geführt. Vielmehr hat sie Polizei und Justiz entlastet und insbesondere junge Menschen vor unnötiger Kriminalisierung bewahrt. Es geht bei der Bestimmung der Höhe des Grenzwertes deswegen nicht um eine angebliche Gefährlichkeit von Cannabis, sondern lediglich darum, in welcher Höhe die Duldung einer Bevorratung zum „Eigenverbrauch“ rechtspolitisch zweckmäßig ist. Oder um das anhand der legalen Droge Alkohol zu verdeutlichen: „Sixpack“ oder „Bierkasten“. Dabei dürfte der Bierkasten eher in das Bevorratungsprofil des durchschnittlichen Bierkonsumenten fallen als das „Sixpack“ (Notmaßnahme). In der Praxis bedeutet ein niedrigerer Grenzwert, dass zum Beispiel der Konsument bei einer Grenzmenge von 6 Gramm, wenn er straffrei bleiben will, fünfmal häufiger zum Dealer eilen muss als bei einer 30 Gramm-Grenzmenge. So bleibt der

„fleißige“ Konsument straflos, während der „geruhsamere“ bestraft wird. Dieser offenkundige Unfug dürfte erkennbar nicht im Sinne der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sein.

2. Drugchecking-Angebote

Der Antrag auf Drs. 18/216 (neu) möchte „Möglichkeiten und Effekte einer modellhaften Erprobung von so genannten „Drugchecking-Angeboten“ mit wissenschaftlicher Begleitung an einem Standort in Schleswig-Holstein“ prüfen lassen. Der Antrag auf Drs. 18/157 spricht dagegen klar gegen eine staatliche Förderung solcher Angebote aus.

a) Als Drugchecking wird die Möglichkeit bezeichnet, auf dem Schwarzmarkt erworbene, zum Eigenkonsum bestimmte psychoaktive Substanzen anonym auf ihre qualitative und quantitative Zusammensetzung hin untersuchen zu lassen und die Testergebnisse zurückgemeldet zu bekommen. Ausgangspunkt der Überlegungen den Konsumenten illegaler Drogen eine solche Möglichkeit zu eröffnen, ist die Feststellung, dass giftige Beimengungen in Drogen sowie unerwartete Dosisschwankungen zu zusätzlichen gesundheitlichen Risiken führen. Nach Auskunft der Bundesregierung im September 2011 gibt es legale Drug-Checking-Initiativen in den OECD-Mitgliedsländern Belgien, Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweiz, Slowenien, Spanien und Tschechische Republik (BT-Drs. 17/7006) .

b) Drugchecking stellt ein wertvolles Instrument im drogenpolitischen Prinzip der Schadenminderung dar. Die Erfahrungen und Ergebnisse renommierter medizinischer und wissenschaftlicher Institutionen in Zürich, Wien und Utrecht haben deutlich beigetragen zur Minderung von Schäden durch illegale psychotrope Substanzen – gleichermaßen zum Nutzen der Konsumenten wie des Drogenhilfesystems. Generell kann festgestellt werden, dass öffentlich erhältliche Ergebnisse von Drugchecking zu einem höheren Risikobewusstsein der Konsumenten und eher zu kritischeren Konsummustern als zu einer Ausweitung des

Konsums geführt haben. Insofern hat diese Schaden mindernde Maßnahme einen zusätzlichen präventiven Effekt.

c) Die rechtliche Bewertung der Durchführung von Drugchecking-Projekten ist allerdings insbesondere aufgrund der damit verbundenen strafrechtlichen Implikationen komplex und umstritten. Ein Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 2009 widmete sich ausführlich den rechtlichen Implikationen der Substanzanalyse von Drogen (Harald Dähne/Stephan Meyer 2009, Substanzanalyse von Drogen („drugchecking“). Rechtliche Implikationen, Berlin). Die wesentlichen Erkenntnisse dieses Gutachtens lauten:

aa) Die Frage nach der Zulässigkeit des Drugchecking in Deutschland richtet sich insbesondere nach dem Betäubungsmittelgesetz (BtMG), in seinen verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Bestandteilen.

bb) Für den Verkehr mit Betäubungsmitteln gilt ein generelles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM). Die §§ 29ff BtMG enthalten strafrechtliche Normen zur Absicherung der verwaltungsrechtlichen Verbote, so dass zwischen der verwaltungsrechtlichen Erlaubnispflicht und der Strafbarkeit zu unterscheiden ist.

cc) Das Gutachten argumentiert, dass bei der Substanzanalyse kein Erwerb des illegalen Betäubungsmittels stattfindet, da der Untersuchende zwar die faktische Verfügungsgewalt über die Substanz erhält aber kein Erwerb im Sinne des BtMG vorliege. Seitens des BfArM wird diese Position hingegen nicht geteilt, sondern grundsätzlich vom nicht zulässigen Erwerb ausgegangen und die Erlaubnispflicht für erforderlich gehalten. Dähne/Meyer räumen ein, dass sich für diese Auffassung durchaus systematische Anhaltspunkte im BtMG finden lassen.

dd) Drugchecking wird zum Teil auch in Form von Selbsttests angeboten. Der Konsument erhält zu diesem Zweck die notwendigen Untersuchungsmittel zur Verfügung gestellt, während der unterstützende Fachmann (z.B. Apotheker) die Rolle des Beraters einnimmt. Die Substanzanalyse

wird durch den Konsumenten eigenständig durchgeführt. Der Fachmann hilft bei Durchführung in Form der Anleitung und der Interpretation des Ergebnisses. Diese Form des Drugchecking dürfte, so Dähne/Meyer, ohne verwaltungsrechtliche Erlaubnis möglich sein, da erlaubnispflichtige Tatbestände nicht vorliegen.

ee) Um sich nicht der Gefahr einer Straftatbegehung auszusetzen, bedürfen Personen und Institutionen, die Betäubungsmittel zur Durchführung von Substanzanalysen annehmen der grundsätzlichen Erlaubnis nach § 3 BtMG, obwohl die Untersuchungen selbst keinen erlaubnispflichtigen Tatbestand darstellen, also nach Dähne/Meyer ohne Erlaubnis durchführbar sind.

ff) Apotheken in Form der öffentlichen Apotheke und der Krankenhausapotheke (vgl. Apothekengesetz) sind nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 BtMG von der Erlaubnispflicht hinsichtlich der Substanzanalyse ausgenommen, wobei zu beachten ist, dass diese Befreiung allein für die Apothekenräume, nicht jedoch für ambulante Substanzanalysen, z. B. am Rande von Veranstaltungen, gilt. Eine mobile Art des Betriebs wäre, so Dähne/Meyer, durch Genehmigung der zuständigen Landesbehörde, theoretisch möglich.

gg) Zu wissenschaftlichen und anderen im öffentlichen Interesse liegenden Zwecken kann das BfArM auch außerhalb von Apotheken eine betäubungsmittelrechtliche Erlaubnis für Betäubungsmittel der Anlage I BtMG erteilen. Wie Dähne/Meyer darlegen, vertritt das BfArM jedoch die Auffassung, dass aufgrund der abschließenden Regelungen im BtMG allein der Berufsgruppe der Apothekenbetreibenden eine Erlaubnis zur Untersuchung oder zur Weiterleitung an eine zur Untersuchung von Betäubungsmitteln berechnigte Stelle oder zur Vernichtung von Betäubungsmitteln erteilt werden.

hh) Im Ergebnis wird konstatiert, dass für die Durchführung des Drugchecking Rechtssicherheit nur über die Schaffung eindeutiger gesetzlicher Regelungen erreicht werden kann.

d) Die Auffassung des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte führt im Ergebnis dazu, dass Prävention zur Straftat wird. Auch unter Berücksichtigung der

Stellungnahmen in Rechtswissenschaft und von Praktikern der Justiz ist jedoch eine ausdrückliche Klarstellung im BtMG zu empfehlen. Es ist kein rechtspolitischer Grund ersichtlich, warum bei der Substananalyse nicht der gleiche Weg eingeschlagen werden sollte wie bei der Spritzenvergabe und dem Betreiben von Konsumräumen: vom Straftatbestand zum Erlaubnistatbestand. Schleswig-Holstein sollte daher eine entsprechende Bundesratsinitiative starten.

3. Einrichtung von Drogenkonsumräumen

Der Antrag auf Drs. 18/216 (neu) bittet um „Prüfung der notwendigen rechtlichen Änderungen zur Ermöglichung der Einrichtung von Drogenkonsumräumen durch die Kommunen sowie die dafür gegebene Bedarfslage.“

a) Drogenkonsumräume können Gelegenheit zu Unterkunft, Verpflegung, besser kontrolliertem und weniger gefährdendem Konsum selbst besorgter Drogen bieten. Außerdem sorgen sie regelmäßig für die Vermittlung von Notfallintervention, Therapie- und Ausstiegsangeboten. Damit leisten sie einen wertvollen Beitrag zur Schadensminimierung und sind teilweise eine Alternative zum Leben in offenen Drogen-Szenen mit dem Konsum nicht weit vom Ort des Erwerbs, in Bahnhofs- oder Kneipentoiletten, in Abbruchhäusern, in Eisenbahnwaggons, im Gebüsch von Parkanlagen oder auf Kinderspielplätzen.

b) Der deutsche Gesetzgeber legalisierte mit dem 3. BtMGÄndG v. 28. 3. 2000 (BGBl. I, S. 302) und der neu geschaffenen Vorschrift des § 10 a BtMG das Betreiben von Konsumräumen in Deutschland. Die Vorschrift bestimmt die rechtliche Grundlage für die Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb eines Drogenkonsumraums (Betriebserlaubnis). Die grundlegenden Vorschriften für die Erteilung einer Erlaubnis sind in § 10 a Absatz 1 BtMG enthalten. Dabei enthält *Satz 1* zunächst eine Legaldefinition des Drogenkonsumraums und bestimmt im Übrigen das Erfordernis einer Erlaubnis. *Satz 2* legt als unverzichtbare

Voraussetzung für die Erlaubnis fest, dass die Landesregierung zuvor eine Rechtsverordnung nach Absatz 2 erlassen hat. Bei dieser Rechtsverordnung muss er sich an den in § 10 a Abs. 2 S. 2 BtMG genannten zehn Mindeststandards für die Sicherheit und Kontrolle beim Verbrauch von Betäubungsmitteln in Drogenkonsumräumen orientieren.

c) Von der Möglichkeit eine solche Rechtsverordnung zu erlassen, haben bislang sechs Bundesländer Gebrauch gemacht, nämlich Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Saarland (Stand 2012). Es sind keine durchgreifende Gründe erkennbar, warum sich Schleswig-Holstein nicht diesen erfolgreichen Vorbildern anschließen sollte.