

Henner Hess

Rauschgiftbekämpfung und desorganisiertes Verbrechen

Über die Chancen verschiedener Maßnahmen gegen die Drogenkriminalität

Das Betäubungsmittelgesetz soll – so begründete es die Bundesregierung 1970 – dem Ziel dienen, »der Rauschgiftwelle in der Bundesrepublik Deutschland Einhalt zu gebieten und damit große Gefahren von dem Einzelnen und der Allgemeinheit abzuwehren«.¹ Während die Bundesregierung bei Tabak und Alkohol eine Prohibition (wegen der Straflosigkeit der Selbstschädigung) für nicht legitim und zugleich (wegen der offensichtlichen Kontraproduktivität) für nicht zweckmäßig hielt², schien ihr bei den sogenannten Betäubungsmitteln ein totales oder zumindest sehr weitgehendes Verkehrsverbot das einzige Mittel, das genannte Ziel zu erreichen.

Die Bundesregierung war offenbar der Auffassung, jeder Umgang mit Heroin, Kokain, Cannabis, LSD usw. sei unkontrollierbar und führe automatisch zu »schweren und nicht selten irreparablen Schäden an der Gesundheit und damit zu einer »Zerstörung der Persönlichkeit«, der Freiheit und der Existenz«, schließlich sogar zu einer Gefährdung der »Funktionsfähigkeit der Gesellschaft«.³ Die implizite, auf die Substanz und ihre Wirkung fixierte Suchttheorie sah diese Rauschgifte als so attraktiv, daß ihre Verfügbarkeit praktisch zwangsläufig zu Konsum, und als so versklavend, daß Konsum zu Abhängigkeit und diese zu Kriminalität und Verelendung führen müsse. Erziehung der Konsumenten zu eigenverantwortlichem Umgang mit diesen Rauschgiften war also (im Gegensatz zu Tabak und Alkohol) ausgeschlossen. Drogenpolitische Maßnahmen mußten vielmehr direkt bei der Verfügbarkeit ansetzen, und Drogenpolitik konzentrierte sich folgerichtig auf die Repression des Angebots.

Eine weitere Legitimation erfuhr diese Art Drogenpolitik durch eine wirtschaftstheoretische These, die implizit den ganzen Drogendiskurs durchzieht. Es ist dies die These, daß der Rauschgifthandel in den Händen einiger Großunternehmen liege und

¹ Bundesrat, Drucksache 665/70, S. 2 (orthographischer Fehler im Original).

² 1974 erklärte die Bundesregierung: »Das Thema Rauchen markiert einen gesundheitspolitischen Konfliktfall. Dieser Konflikt entsteht aus der Kenntnis, daß Rauchen ... gesundheitsschädlich ist, die schädlichen Tabakerzeugnisse dennoch aber nicht einfach verboten werden können. Diese Produkte stehen zudem im Widerspruch zum Grundsatz des Lebensmittelrechts, dem die Genußmittel zugeordnet sind, demzufolge ausschließlich solche Produkte in Verkehr gebracht werden dürfen, deren gesundheitliche Unbedenklichkeit nachgewiesen ist. Der gesundheitspolitische Konflikt entzündet sich daran, daß die logische Konsequenz, Tabakwaren aus dem Handel zu ziehen, nicht befolgt werden kann, weil dadurch möglicherweise eine noch größere gesundheitliche Gefährdung entstehen könnte.« Neben dieses pragmatische, zweckrationale Argument gegen eine Prohibition tritt die Anerkennung des Bürgerrechts auf Selbstgefährdung: »Keiner beabsichtigt, mündige Bürger zu gängeln und gesundheitsgerechtes Verhalten durch Gesetze oder Auflagen zu erwingen ... Es muß das Ziel sein, Einsicht und Kritik zu wecken ... Die Maßnahmen werden ausgewogen sein müssen. Sie sollen auf dirigistische Einflüsse verzichten und das eigenverantwortliche Handeln stärken. Sie sollen überzeugen, nicht Zwang ausüben.« (Bundestagsdrucksache 7/2070); zur Diskussion vgl. H. Hess: Rauchen. Geschichte, Geschäfte, Gefahren, Frankfurt 1987, S. 170–180.

³ Bundesrat, Drucksache 665/70, S. 2.

daß diese – genau wie ihre Pendants in der legalen Wirtschaft⁴ – in der Lage seien, die Märkte ihren Erfordernissen und Wünschen anzupassen, also vor allem Nachfrage zu schaffen. Die Besonderheit ihrer Ware mache den Rauschgiftkartellen die Marktmanipulation womöglich noch leichter als anderen Konzernen. Wirtschaftstheoretische und suchttheoretische Annahmen ergänzen sich so, um eine fast mythische Übermacht des Angebots zu postulieren.

Zwar gibt es eine Tendenz, die Rauschgiftbekämpfung vielseitiger zu gestalten. So haben die Neufassung des BtMG von 1982 und der Nationale Rauschgiftbekämpfungsplan von 1990 u. a. den Maßnahmen zur Verringerung der Nachfrage mehr Gewicht zu geben versucht, 1982 unter dem Stichwort Therapie, 1990 zusätzlich unter dem Stichwort Prävention. Doch erhofft man sich auch im Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplan, in dem die Regierungen des Bundes und der Länder die Grundzüge der zukünftigen Drogenpolitik formulierten, wie eh und je die »Bewältigung des Rauschgiftproblems« vor allem von einer weiteren »Verschärfung und Intensivierung der repressiven Maßnahmen« gegen das Angebot. Die Strafverfolgungsbehörden sollen von »deutlich höheren Finanzaufwendungen« profitieren können. Und das neue »Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität« (OrgKG) stellt den Behörden ein rechtliches Instrumentarium zur Verfügung, das ihre Befugnisse stark erweitert.⁵

Die bisherige prohibitive Linie unserer Drogenpolitik hat nicht verhindern können, daß im Drogenbereich eine – auch nach offizieller Meinung – »alarmierende, erschreckende, bedrohliche« Lage entstanden ist.⁶ Wird sich diese Lage verbessern, wenn man nur die bisherige Linie konsequenter verfolgt? Wird man durch »Verschärfung und Intensivierung der repressiven Maßnahmen« wirklich das Angebot erfolgreicher bekämpfen können, es gar endlich entscheidend treffen?

Mir scheint, daß solche Hoffnungen unbegründet sind. Vielmehr spricht vieles dafür, daß die Erhöhung der repressiven Anstrengung mit einem abnehmenden Grenznutzen verbunden ist, daß also zusätzlicher Erzwingungsaufwand immer geringere zusätzliche Erfolge erbringt und daß sich letztlich der Personaleinsatz, die finanziellen Mehrkosten und die Einbußen an Rechtsstaatlichkeit, die der Gesetzgeber für notwendig hält, selbst vom Standpunkt eines Prohibitionisten aus nicht lohnen werden.

Der »alarmierenden, erschreckenden, bedrohlichen« Lage muß also auf andere Weise und mit anderen Mitteln begegnet werden. Möglicherweise auch mit einer radikalen Revision der ganzen bisherigen prohibitiven Linie und mit Entkriminalisierungen nicht nur auf der Konsumenten-, sondern auch auf der Angebotsseite. Die Zweckmäßigkeit der Prohibition wird ja seit langem bezweifelt, und es gibt viele Belege dafür, daß die mäßigen Erfolge in Richtung der intendierten Ziele von den unerwünschten Nebenfolgen entwertet werden, ja daß die Prohibition selbst Hauptursache der »alarmierenden, erschreckenden, bedrohlichen« Lage ist.⁷ Ich will deshalb

⁴ Vgl. J. K. Galbraith: *Die moderne Industriegesellschaft*, München/Zürich 1968.

⁵ Vgl. Der Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit/Der Bundesminister des Innern (Hg.): *Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan. Maßnahmen der Rauschgiftbekämpfung und der Hilfe für Gefährdete und Abhängige*, Bonn 1990; Zitate S. 11 u. 15; vgl. auch Gesetzentwurf des Bundesrates: *Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität* (OrgKG), Deutscher Bundestag, Drucksache 12/989, Bonn 1991.

⁶ Solche und ähnliche Formulierungen finden sich zahlreich im Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplan und im Entwurf zum OrgKG (Fn. 5).

⁷ Vgl. A. Pilgram: *Die Kosten der Kriminalisierung des Drogenkonsums*, in: *Drogenpolitik zwischen Therapie und Strafe*, hrsg. von R. Mader und H. Strotzka, Wien 1980, S. 117–148; S. Quensel: *Drogenelend*, Frankfurt 1982; L. H. C. Hulsman: *Drug Policy as a Source of Drug Problems and a Vehicle of*

im folgenden nicht nur meine Skepsis gegenüber verschärfter Repression zu begründen suchen, sondern auch die wahrscheinlichen Konsequenzen einer radikalen Revision zumindest skizzieren.

317

1. »Verschärfung und Intensivierung der repressiven Maßnahmen«

1.1. Die Ebene der Produktion

Von den Ausnahmen des teilweise legalen Mohn- und Coca-Anbaus abgesehen, werden die Rohstoffe unserer wichtigsten illegalen Drogen in abgelegenen Gebieten erzeugt, die dem Zugriff staatlicher Instanzen weitgehend entzogen sind. Häufig werden diese Gebiete von autonomen militärischen Kräften kontrolliert, für die die ersten Stufen des Drogenhandels eine wichtige Finanzquelle darstellen. Schon aus diesem Grunde sind Maßnahmen gegen den Anbau von Mohn, Coca und Hanf äußerst schwierig. Vor allem aber scheitern repressive Aktionen und auch friedliche Versuche sogenannter crop substitution meist am energischen Widerstand der unmittelbaren Produzenten. Drogen oder Rohstoffe für Drogen kann der Bauer mit größerer Absatzsicherheit und zu höheren Preisen verkaufen als alle anderen Agrarprodukte. Zu den Interessen von Millionen Bauernfamilien kommen noch die Interessen korrupter Militärs und Beamter, die parasitär von der Drogenproduktion und vom Exportgeschäft profitieren. Erwiesenermaßen versickert auch ein erheblicher Teil der ausländischen Hilfsgelder für Repressions- und Substitutionsmaßnahmen in den Taschen dieser Leute. In vielen Gebieten der dritten Welt ist die illegale Drogenproduktion zum wichtigsten Zweig der sogenannten parallelen Ökonomie geworden, einer Schattenwirtschaft, die staatlich nicht kontrolliert wird, aus der keine Steuern erhoben werden und deren Geldflüsse nur zum Teil über offizielle Banken laufen. Und manche Länder werden nur durch die Erlöse aus dieser parallelen Ökonomie vor dem Bankrott bewahrt. Die Regierungen dieser Staaten, so heftig sie offiziell den Drogenhandel verurteilen mögen, sind bestrebt, die Einkünfte daraus zu legalisieren und zu nutzen, z. B. indem sie Staatsbanken die im Inland kursierenden Narco-Dollars aufkaufen lassen. So kommt es, daß selbst verantwortungsvolle Politiker (oder gerade diese) nur wenig Interesse an einer effektiveren Bekämpfung der Drogenwirtschaft haben.

Die ökonomischen Anreize und die politökonomischen Rahmenbedingungen lassen in Zukunft eher eine Ausweitung der Produktion erwarten. Auch in neue Gebiete. So wird bereits heute von illegalem Schlafmohnanbau im Nahen Osten und in Kolumbien, von illegalem Coca-Anbau in Brasilien, auf den Philippinen und in Indo-

Colonization and Repression, in: Proceedings of the Second Workshop on Drug Policy Oriented Research, hrsg. von C. Kaplan, M. Kooyman und W. Sengers, Rotterdam (Institut voor Preventieve en Sociale Psychiatrie, Erasmus Universiteit) 1985, S. 44–81; E. A. Nadelmann: Drug Prohibition in the United States. Costs, Consequences, and Alternatives, in: Science, vol. 245 (1989), S. 939–947; H. Hess: Drogenmarkt und Drogenpolitik. Zur Kritik der Prohibition, in: R. Ludwig/J. Neumeyer (Hg.): Die narkotisierte Gesellschaft? Neue Wege in der Drogenpolitik und akzeptierende Drogenarbeit, Marburg 1991, S. 32–49.

Radikaler, aber auch umstrittener, ist die moral- und rechtsphilosophische und verfassungsrechtliche Kritik, die der Prohibition schon prinzipiell ihre Legitimation abspricht, ganz abgesehen von ihrer Zweckmäßigkeit oder Unzweckmäßigkeit. Vgl. dazu J. C. Wolf: Paternalismus, Moralismus und Überkriminalisierung, in: G. Grözinger (Hg.): Recht auf Sucht. Drogen Markt Gesetze, Berlin 1991, S. 38–65; L. Böllinger: Strafrecht, Drogenpolitik und Verfassung, in: Kritische Justiz 24 (1991), S. 393–408. Kontraktivisch J. Kaplan: The Hardest Drug. Heroin and Public Policy, Chicago 1983, S. 103–110; M. A. R. Kleiman: Liberalism and Vice Control, in: Journal of Policy Analysis and Management, vol. 6 (1987), S. 242–247.

nesien berichtet (das ja übrigens in der ersten Jahrhunderthälfte schon einmal einer der größten legalen Produzenten war). Die riesigen Möglichkeiten für Cannabis und Mohn im ehemaligen Sowjet-Asien und die Reserven Afrikas nicht zu vergessen. Rohstoffe wird es weiterhin im Überfluß geben.

Die Verarbeitung von Mohn und Coca in die leicht transportierbaren konsumfertigen Drogen Heroin und Kokain ist seit längerem in die Produktionsgebiete verlagert und damit ungrefbar gemacht worden. Zu dieser Verarbeitung sind industrielle Grundstoffe (Aceton, Essigsäureanhydrid etc.) nötig, die vorwiegend aus Industrieländern bezogen werden. Hier ist vielleicht ein schwacher Punkt der Drogenproduktion, und das neue OrgKG versucht, mit Artikel 3 und der »Überwachung der Ein-, Aus- und Durchfuhr von Grundstoffen für die Herstellung von Betäubungsmitteln« an diesem Punkt anzusetzen. Aber wie soll eine Kontrolle, die schon oft genug bei Raketen, Giftgas- und Atomanlagen versagt, ausgerechnet bei Grundstoffen funktionieren, die weltweit zu tausenderlei legalen Zwecken kursieren und für die es immer alternative Lieferanten gibt? Die Versuche, das Drogenproblem sozusagen an der Wurzel zu lösen, sind offensichtlich zum Scheitern verurteilt, und auch verstärkter repressiver Einsatz oder vermehrte ökonomische Hilfsmaßnahmen werden nicht mehr Erfolge bringen.⁸

1.2. Die Ebene des Handels

Die Hauptstoßrichtung des Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans und des OrgKG richtet sich auf die Ebene des Handels. Die Ziele sind hier: den Warenstrom unterbinden oder drosseln, die Preise erhöhen, Personen aus dem Verkehr nehmen, Organisationen zerschlagen, Gewinne konfiszieren.

Die Rauschgutsicherstellungen von Zoll und Polizei sind beachtlich.⁹ Dennoch machen diese Sicherstellungen wahrscheinlich nicht mehr als zwischen 5% und 20% des tatsächlichen Handelsvolumens aus, und der Handel wird dadurch nur geringfügig gestört. Er kann eben aus so reicher Quelle schöpfen, daß auch höhere Aufgriffe nicht zu einer echten Versorgungskrise führen würden.

Ebensowenig zu einer spürbaren Erhöhung der Preise, die den Absatz bremsen könnte. Die Kriminalisierung treibt zwar die Preise hoch, aber die zusätzliche Verstärkung der Strafverfolgung treibt sie nicht viel höher. Sieht man sich die Tabelle über die Preissteigerungen vom Erzeuger zum Endverbraucher an, so wird das deutlich. Drogen sind im Ursprungsland relativ billig und im Moment ihres Eintritts in die Verbraucherländer immer noch nicht besonders wertvoll. Erst danach vervielfältigt sich über viele Stufen und Verschneidungen hin der Preis (vgl. Tabelle 1). Der Endpreis ist also an jener Stelle, wo große Aufgriffe immerhin am ehesten möglich

⁸ Weltweit werden legal ca. 55 000 t Ethyläther, 1,3 Mill. t Essigsäureanhydrid und 3 Mill. t Aceton hergestellt, von denen die illegale Drogenproduktion nur marginale Mengen im Promillebereich nötig hat; vgl. H. Sabershinsky: Europa (West und Ost) als Absatzmarkt des illegalen Rauschgithandels, in: Bundeskriminalamt Wiesbaden (Hg.): Organisierte Kriminalität in einem Europa durchlässiger Grenzen, Wiesbaden 1991, S. 179–196, bes. S. 183. Zum gesamten Abschnitt vgl. A. Henman/R. Lewis/T. Malyon: Big Deal. The Politics of the Illicit Drugs Business, London 1985; A. Delpirou/A. Labrousse: Coca Coke, Paris 1986; H. Hess: Der illegale Drogenhandel, in: S. Scheerer/I. Vogt (Hg.): Drogen und Drogenpolitik. Ein Handbuch, Frankfurt 1989, S. 447–485; E. Morales: Cocaine. White Gold Rush in Peru, Tucson 1989; R. Ruppert: Das Koka- und Kokaingeschäft in Bolivien. Organisation, räumliche Struktur, wirtschaftliche und soziale Effekte, Nürnberg 1990; K.-D. Hoffmann: Die südamerikanische Kokainhydrat und die Antidrogenpolitik der USA, in: Grözinger 1991 (Fn. 7), S. 125–191; G. Delbel (Hg.): Géopolitique de la drogue, Paris 1991.

⁹ So wurden im Jahre 1990 in der Bundesrepublik als neue Rekordmengen 847 kg Heroin, 2474 kg Kokain und 13 640 kg Cannabisprodukte sichergestellt; vgl. Bundeskriminalamt: Rauschgift-Jahresbericht 1990, Wiesbaden 1991, S. 36 f.

Tabelle 1: Preissteigerungen und Gewinne vom Erzeuger bis zum Endverbraucher
(Beispiel für 1 kg Kokain/DM, Stand 1985/86)

319

Handelsstufe	Ware	Verkaufspreis		Gewinn	
Anbau und Ernte (Bolivien)	200–500 kg Coca-blätter (0,72 % Alkaloid-Bestandteile)	400,- bis 1 000,-		400,- bis 1 000,-	
lokaler Handel/ Verarbeitung zu Paste (Bolivien)	2,5 kg Cocapaste	1 500,- bis 2 000,-		900,- bis 1 000,-	
regionaler Handel (Bolivien/Kolumbien)	2,5 kg Cocapaste	5 000,- bis 6 000,-		3 500,- bis 4 000,-	
Großhandel/Export (Kolumbien)	1 kg Kokain-hydrochlorid (70–95% Reinheit)	10 000,- bis 20 000,-		5 000,- bis 14 000,-	
Import/Großhandel (Europa)	1 kg Kokain-hydrochlorid (70–95% Reinheit)	100 000,- bis 250 000,-		90 000,- bis 230 000,-	
Endverkauf in Gramm-Mengen (Europa)	1,5–3 kg gestrecktes Kokain (30–60% Reinheit)	400 000,- bis 1 000 000,-		300 000,- bis 750 000,-	

Quelle: nach Angaben des BKA

sind, beim Zoll oder beim Großhandel, nur wenig zu beeinflussen. Denn selbst wenn eine Verteuerung der Ware im Großhandel zu erreichen wäre, wirkte sich das auf den Einzelhandelspreis nur minimal aus, weil mindestens 75%, vielleicht 90% des Preises auf den Stufen des Zwischen- und Verteilerhandels zustandekommen. Tabelle 2 zeigt am Beispiel des Kokains, daß eine Verdoppelung der Sicherstellungsmenge in Prozent des Handelsvolumens eine Steigerung des Straßenverkaufspreises um 2,5% brächte. Bei einem Grammpreis von DM 200.– wären das DM 5.–. Zusätzlicher Erzwingungsaufwand ist mit einem abnehmenden Grenznutzen verbunden. D.h. man wird mit zusätzlichen Verfolgungsanstrengungen immer geringere zusätzliche Erfolge erzielen.

Bleibt, wenn die verstärkte Repression den Warenfluß und die Preise nur wenig wird beeinflussen können, der Zugriff auf die Personen. Nationaler Rauschgiftbekämp-

Tabelle 2: Aufgriffsrate und Kleinhandelspreis (Beispiel Kokain)

	Heutige Situation	Hypothetische Situation
Aufgriffsrate	10%	20%
Notwendige Menge, um 100 kg in den Großhandel zu bringen	110 kg	120 kg
Einkaufspreis in Kolumbien (1000,- DM/kg)	1 100 000,- DM	1 200 000,- DM
Großhandelskaufpreis in Deutschland (100 000,- DM/kg)	11 000 000,- DM	12 000 000,- DM
Verlust Ware	10 kg	20 kg
Verlust Geld	100 000,- bis 1 000 000,-	200 000,- bis 2 000 000,-
Kleinhandelspreis für 200 kg gestrecktes Kokain (200,- DM/g)	40 000 000,- DM	41 000 000,- DM 2,5%
Preissteigerung	–	(5,- DM/g)

fungsplan und OrgKG haben da einen ganz bestimmten Gegner im Auge: die »Drogenmafia«, die »internationalen Rauschgiftkartelle mit ihrem aggressiven Expansionsstreben«, die »Rauschgift-Handelsorganisationen«, die »bandenmäßige Betäubungsmittelkriminalität als Kern der Organisierten Kriminalität«, die »internationalen organisierten Drogensyndikate«.¹⁰ Dieser Gegner ist nicht neu. So erklärte die Bundesregierung 1971 in der Begründung des BtMG: »Diese Regelung bildet ein wichtiges Instrument namentlich zur Bekämpfung der illegalen Händler. Diese Menschen, die gewissenlos am Unglück der anderen Menschen profitieren, sollen in Zukunft die ganze Schärfe des Gesetzes erfahren. Beobachtungen zeigen, daß sie sich in zunehmendem Maße auch in der Bundesrepublik Deutschland zu Banden zusammenschließen, die wie Spionagedienste organisiert sind. Dabei werden auch Kinder und Jugendliche auf der untersten Stufe des Bandennetzes eingesetzt. In der Regel sind diese bereits süchtig und werden mit sog. Stoff bezahlt, so daß sie willfährige Werkzeuge der Bandenführer darstellen.«¹¹

Trotz der Hoffnung, schon bisher mit dem BtMG ein »wichtiges Instrument« gegen die »wie Spionagedienste« organisierten Banden in der Hand zu haben, waren die Verfolgungsbehörden beim Aufspüren und Überführen dieser Straftäter ziemlich erfolglos.

Von den 103 629 Straftaten gegen das BtMG, die die Polizeiliche Kriminalstatistik von 1990 aufführt, waren nur 201 Verstöße gegen den § 30 Abs. 1 Nr. 1 (Anbau, Herstellung und Handel als Mitglied einer Bande), das sind 0,2%.

Von den 23 170 im Jahre 1989 nach BtMG Verurteilten wurden 20, das sind aufgerundet 0,09%, nach dem genannten Paragraphen verurteilt, darunter ein Jugendlicher und zwei Heranwachsende. Die Täter scheinen nicht besonders gefährlich gewesen zu sein. Von den 17 Erwachsenen erhielten 4 nur eine Geldstrafe, bei 7 weiteren wurde die Freiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt, 4 erhielten eine Freiheitsstrafe von 2–3 Jahren, 2 von 3–5 Jahren. Der Strafraum von bis zu 15 Jahren wurde bei weitem nicht ausgeschöpft. Auch beim § 129 StGB (Kriminelle Vereinigung) wird man nicht fündig. Die PKS weist für 1989 11 Fälle aus; von diesen wurde nur einer abgeurteilt und der Angeklagte freigesprochen. Für 1990 ist in der PKS ein Fall ausgewiesen. Zudem bleibt unklar, ob diese Fälle überhaupt etwas mit Rauschgift zu tun haben.¹²

Es scheint also, als sei mit dem bisherigen Instrumentarium der organisierten Kriminalität nicht beizukommen gewesen.¹³ Daraus hat der Gesetzgeber die Konsequenz gezogen und bietet im OrgKG der Strafverfolgung neue Waffen an:

- z. B. in verbessertes Ermittlungsinstrumentarium (legalisierte verdeckte Ermittler, Einsatz technischer Überwachungsmittel, Rasterfahndung, Zeugenschutz usw.), um »über die Peripherie der kriminellen Organisation hinaus in deren Kernbereich einzudringen, ihre Strukturen zu erkennen und zu zerschlagen und die hauptverantwortlichen Straftäter, die Organisatoren, Finanziers und im Hintergrund agierenden Drahtzieher zu überführen«;
- z. B. neue gesetzliche Bestimmungen zur Einführung einer Vermögensstrafe, zur Einführung des erweiterten Verfalls, zur Strafbarkeit der Geldwäscherei und zum

¹⁰ Formulierungen aus dem Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplan, S. 3 und 12, sowie aus dem Gesetzentwurf zum OrgKG, S. 1 und 20 (vgl. Fn. 5).

¹¹ Bundesrat, Drucksache 665/70, S. 4.

¹² Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Polizeiliche Kriminalstatistik 1990, Wiesbaden 1991, S. 88, 91 sowie Tab. 01 Blatt 18 Teil 1; Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hg.): Strafverfolgung 1989, Wiesbaden 1991, S. 14, 33, 38 f., 80 f., 128 f.

¹³ So H. H. Körner: Betäubungsmittelgesetz, München 1990, S. 497.

Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten, »um den Rauschgifthändlern die finanzielle Basis zu entziehen«;

321

- z. B. Strafschärfungen (wie die auf 5 Jahre erhöhte Mindeststrafe für Bandenmitglieder nach § 30a BtMG oder die Ausdehnung des § 129 StGB auf ausländische kriminelle Vereinigungen nach § 30b BtMG) »zur Verdeutlichung des Unrechts und zur Verstärkung der abschreckenden Kraft des Strafrechts«.¹⁴

Die damit verbundenen Hoffnungen sind z. Zt. groß, und man übersieht allzu leicht, daß die Strafverfolgungsorgane anderer Länder diese Instrumente (und noch schärfere) seit längerem besitzen und doch keine größeren Erfolge gegen den Drogenhandel verbuchen konnten. Vielleicht liegt es also nicht am mangelhaften Instrumentarium. Vielleicht muß man eine ganz andere Schlußfolgerung ziehen. Nämlich die, daß die Organisierte Kriminalität keine oder zumindest keine herausragende Rolle spielt. Oder genauer ausgedrückt: daß der Organisations- und Konzentrationsgrad des Drogenhandels weit niedriger ist als allgemein angenommen.¹⁵

Natürlich handelt es sich teilweise um ein semantische Frage. Stuft man drei oder fünf Täter, die für eine Weile gemeinsam agieren, als Bande ein und bezeichnet solche Banden dann als Organisierte Kriminalität, hat diese auch im Drogenhandel eine erhebliche Bedeutung. Benutzt man das Wort Drogenmafia als generalisierenden Begriff für die Vielzahl in sich selbständiger Gruppierungen, als symbolische Sammelbezeichnung, so wäre es sogar legitim, von Drogenmafia zu reden. Aber im Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplan, in der Begründung zum OrgKG, in den Medien gebraucht man ihn fälschlicherweise nicht in metaphorischem, sondern in einem ganz konkreten Sinn. Die These von den Drogenmultis ist übrigens herrschende Meinung nicht nur bei den Prohibitionisten. Ironischerweise vertreten die Gegner der repressiven Drogenpolitik häufig die gleiche These, denn sie eignet sich auch dazu, der Forderung nach Legalisierung mehr Nachdruck zu verleihen. Die Instrumentalisierbarkeit der These macht sie so beliebt. Sie ist allen Parteien nützlich, deshalb herrscht hier auch, bei sonst heftigen Gegensätzen, voller Konsens.

Es wäre naiv zu leugnen, daß es im Drogenhandel Organisation gibt. Nur wird der Drogenhandel offensichtlich nicht von »Organisationen« beherrscht, die der Rede von der Mafia, den Kartellen, den Syndikaten entsprechen. Es gibt zwar sicher international zusammenhängende, arbeitsteilige Schmuggelringe, die manchmal eine ethnische Basis und z. T. auch die für das organisierte Verbrechen typischen protektiven Verbindungen zu Politik, Militär, Polizei und Justiz haben und die auch in den komplementären Geld-, Gold- und Waffenkreisläufen eine Rolle spielen, insbesondere in den Ursprungs- und in manchen Transitländern. Aber sie haben keineswegs die Oligopolstellung, die einige legale Konzerne z. B. im Tabak- und Spirituosenengeschäft besitzen. Und die vielen kleinen gefaßten Schmuggler sind keineswegs nur Kurieri, die im Auftrag und gegen Lohn handeln, auch wenn das natürlich immer wieder vorkommt. Vielmehr scheint es sich in der Mehrzahl der Fälle bei den

14 Vgl. Entwurf zum OrgKG (Fn. 5).

15 Vielleicht sollte man die ganze Diskussion um eine Definition der Organisierten Kriminalität (vgl. H. Hess: Mafia, camorra, anónima sequestri – Informationen zum organisierten Verbrechen im Nachbarland Italien, in: Gewerkschaft der Polizei (Hg.): Organisierte Kriminalität – eine akute Bedrohung?, Hiltrop 1983, S. 32–39, bes. S. 37 f.; H. Busch: Die Debatte um Organisierte Kriminalität in der BRD, in: Cilip 39 Nr. 2/1991, S. 6–16; Kommission Organisierte Kriminalität: Bericht der Kommission Organisierte Kriminalität zur Ausfüllung der Definition OK, Bundeskriminalamt Wiesbaden 1991; J. Mauter: Schwerstcriminalität in Form der Organisierten Kriminalität, Bundeskriminalamt Wiesbaden 1992; differenziert aus juristischer Sicht Korner 1990 (FN 13), S. 496–509) vermeiden und weniger dramatisch von verschiedenen Organisationsgraden reden (etwa im Stile von M. McIntosh: The Organisation of Crime, London 1975). Wenn ich dann behaupte, daß der Organisationsgrad beim Drogenhandel niedriger ist als allgemein angenommen, so ist damit übrigens noch nichts über andere Bereiche gesagt.

Schmugglern um Kleingruppen zu handeln, die zwar im Ursprungsland, auf den Zwischenstrecken und/oder auf den Verbrauchermarkten mehr oder weniger dauerhafte Geschäftsbeziehungen haben, bei denen man aber nicht von Organisiertem Verbrechen im kriminologischen Sinne reden kann. Auch hinter den meisten Kurieren stehen aller Wahrscheinlichkeit nach keine sogenannten Syndikate, sondern kleine und mittlere Unternehmer. Und schließlich gibt es – am anderen Ende einer breiten Skala mit fließenden Übergängen – den amateurhaften Drogentouristen, der gelegentlich opportunistisch eine Handelschance nutzt oder gar nur für den Eigengebrauch transportiert.

Die durch die Prohibition bewirkten hohen Endpreise und die damit bei niedrigen Einkaufskosten im Ursprungsland letztlich hohen Handelsgewinne machen das Geschäft mit illegalen Drogen auch für Kleinunternehmer und immer wieder für Neueinsteiger lohnend, während beim legalen Handel mit legalen Drogen durch die geringeren Gewinnspannen nur diejenigen überleben, die am kostengünstigsten anbieten können, d. h. die größten Firmen, also Konzentration und Oligopolbildung gefördert werden. Im legalen Geschäft herrschen die Gesetze des modernen Industrie- und Handelskapitalismus, die dazu geführt haben, daß sechs Zigarettenkonzerne, von denen drei zugleich die größten Alkoholproduzenten und -händler sind, den Weltmarkt dominieren. Im Vergleich dazu herrscht im illegalen Geschäft Abenteuerkapitalismus und durch den Einfluß der Verfolgung, durch den Einfluß von Raub und Betrug, durch die Chancen, die damit aller Art von Abenteurern geboten werden, ein hohes Maß von Dezentralisation.

Aus der Analyse der Fälle von festgenommenen Personen und aufgedeckten Händlergruppen ergibt sich, daß es dabei fast durchweg um kleine und mittlere Unternehmen geht. Zum gleichen Ergebnis sind sozialwissenschaftliche Untersuchungen gekommen, die das Feld unabhängig von den Strafverfolgungsinstanzen erforscht haben. Diese Untersuchungen zeichnen nicht das Bild eines von Syndikaten oder Kartellen beherrschten Oligopolmarktes, sondern das eines ziemlich offenen Konkurrenzmarktes.¹⁶

Natürlich könnte man dieses Bild nur für oberflächlichen Schein halten. Man könnte sagen, daß die Syndikate eben geheimdienstlich abgeschottet sind und deshalb nicht polizei- und gerichtsbekannt werden. Und man könnte sagen, daß soziologische Forscher eben nichts über die Ölkonzerne erfahren, wenn sie Tankstellenwärter befragen. Aber nichts deutet darauf hin, daß diese Kritik berechtigt ist und daß sich die Soziologen nicht auf dem upper level des Handels bewegt hätten, wie sie es behaupten. Eher gibt es Gründe dafür anzunehmen, daß im Alltagsdiskurs die Fälle von größeren Organisationen überbetont werden, weil sie sensationeller sind.

Außerdem gibt es einige organisationssoziologische Argumente dafür, daß unter den Bedingungen der Illegalität größere Organisationen größere Schwierigkeiten und Risiken mit sich bringen und die Tendenz zu kleineren Unternehmen gefördert wird.

Das ganze illegale Geschäft ist ja auf persönlichen Beziehungen und persönlichen

¹⁶ Vgl. z. B. R. Sabbag: Schneebblind. Report über den Kokainhandel, München 1984 (engl. 1976); P. Adler: Wheeling and Dealing. An Ethnography of an Upper-Level Drug Dealing and Smuggling Community, New York 1985; R. Warner: Invisible Hand. The Marijuana Business, New York 1986; M. Bowden: Doctor Dealer, New York 1987; P. Reuter/J. Haaga: The Organisation of High-Level Drug Markets, Santa Monica (RAND Corp.) 1989; A. Hamid: The Political Economy of Crack-Related Violence, in: Contemporary Drug Problems 17 (1990), S. 31–78; P. Arlacchi/R. Lewis: Imprenditorialità illecita e droga. Il mercato dell'eroina a Verona, Bologna 1990; P. Reuter/R. MacCoun/P. Murphy: Money from Crime. A Study of the Economics of Drug Dealing in Washington, D. C., Santa Monica (RAND Corp.) 1990; T. Williams: The Cocaine Kids: The inside story of a teenage drug ring, N. Y. 1989.

Kontakten aufgebaut, ist auch weitgehend von gegenseitigem Vertrauen abhängig, weil die Verträge nicht durch Rekurs auf Gerichte garantiert werden können. Bei Vertragsbruch kann man nur mit Abbruch der Geschäftsbeziehungen oder mit Gewaltsanktionen reagieren, aber das erste ist unrentabel und das zweite ist auffällig.

Illegalen Unternehmen haben auch, anders als legale, keine dauerhafte Existenz unabhängig vom Unternehmer, und ihr Wachstum wird beschränkt durch den Zeitraum der Aktivität des Unternehmers. Je mehr Mitarbeiter ein Unternehmen hat, desto größer werden die Probleme der Überwachung und Disziplinierung. Die Überwachung vieler und womöglich persönlich nicht bekannter Mitarbeiter ist schwierig, wenn es im Interesse aller liegt, ihre Tätigkeit so uneinsehbar wie möglich zu halten. Je häufiger Disziplinarmaßnahmen nötig sind, desto größer ist das Risiko gegenüber den Verfolgungsinstanzen.

Je mehr Mitarbeiter ein Unternehmer hat, desto größer ist auch das Risiko der Denunziation, zumal gerade kleinere Angestellte sich durch Hinweise auf ihre Auftraggeber vor Gericht große Vorteile verschaffen können.

Mitarbeiter müssen meist relativ selbstständig handeln können, und dadurch werden Spaltungstendenzen gefördert.

All das führt dazu, daß die Beziehungen innerhalb illegaler Unternehmen und auch zwischen diesen – ganz im Gegensatz zu legalen – nicht auf modernen sachlichen oder bürokratischen Prinzipien gegründet sind, sondern weitgehend auf sehr traditionalen: auf gemeinsamer Herkunft, Verwandtschaft, fiktiver Verwandtschaft und Freundschaft. Und auch das schränkt die Größe eines Unternehmens ein.¹⁷

Wir stehen also vor einer paradoxen Situation: Die Illegalität und die Verfolgung durch die Polizei tragen bei zur Dezentralisierung des Angebots, und es ist dann gerade diese Dezentralisierung, die eine wirksame Bekämpfung des Angebots verhindert. Denn entgegen der herrschenden Meinung ist es nicht die Monopol- oder Oligopol-Bildung, sind es nicht die großen Syndikate, die die Repression erschweren, vielmehr ist es die dezentralisierte Vielfalt des Handels, nicht der relativ geschlossene Oligopolmarkt, sondern der relativ offene Konkurrenzmarkt, nicht das Organisierte, sondern das desorganisierte Verbrechen.

Ähnlich kritisches wie der Mythos vom Organisierten Verbrechen (mit großem O) wären weitere, damit verbundene Phänomene zu analysieren, z. B. Umsätze und Machteinflüsse der »Drogenmafia«. Der Nationale Rauschgiftbekämpfungsplan gibt als Gesamtumsätze des illegalen Rauschgifthandels 800 Mrd. DM jährlich an. Das Journal Frankfurt spricht von einem Jahresumsatz von 1500 Mrd. DM. Der Spiegel berichtet, gestützt auf ein Grundsatzpapier des BND, daß »den Drogenkönigen Kolumbiens sowie Süd- und Südostasiens zuletzt 250 Milliarden Dollar jährlich«

¹⁷ Vgl. P. Reuter: *Disorganized Crime. The Economics of the Visible Hand*, Cambridge, Mass. 1983, S. 109–150. Diese Argumente werden gestützt durch Untersuchungen der sizilianischen »Mafia« und der amerikanischen »Cosa Nostra«, in denen sich zeigt, daß auch diese allgemein als Prototypen des Organisierten Verbrechens angesehenen Phänomene keinesfalls dem mythischen Bild einer straff organisierten, zentralisierten Geheimgesellschaft entsprechen; vgl. für Sizilien H. Hess: *Mafia. Zentrale Herrschaft und lokale Gegenmacht*, Tübingen 1970, 1986; für die USA J. Albin: *The American Mafia. Genesis of a Legend*, New York 1971; F. A. J. Ianni: *A Family Business. Kinship and Social Control in Organized crime*, New York 1972; D. C. Smith: *The Mafia Mystique*, New York 1975; J. S. Albanese: *Organized Crime. The Mafia Mystique*, in: J. F. Sheley (ed.): *Criminology. A contemporary Handbook*, Belmont, Cal. 1991, S. 200–239. Selbst das sog. Medellin-Kartell, doch wohl die wichtigste Organisation im Drogenhandel, erweist sich bei genauerer Analyse (die man schon mit sorgfältiger Lektüre guter Tatsachenberichte beginnen kann, z. B. anhand von G. Gugliotta/J. Leen: *Kings of Cocaine. Inside the Medellin Cartel*, New York 1989) eher als ein differenziertes Konglomerat mit sehr prekärer Existenz der einzelnen »starken Männer«, weder in der Struktur noch in der Bedeutung einem legalen Tabak- und Alkoholgianten vergleichbar.

zugeflossen seien.¹⁸ Wenn man sich die oben beschriebene Preisstruktur in Erinnerung ruft und sich vergegenwärtigt, daß an die »Könige« nur 10–30% der Enderlöse gehen, würden also jährlich Drogen für mindestens 750 Mrd. Dollar, möglicherweise sogar für 2500 Mrd. Dollar verkauft, also für 1200 bis 4000 Mrd. DM! Da muß es etwas erbüchtern, daß das BKA nur von etwa 2 Mrd. DM Umsatz auf dem deutschen Markt spricht¹⁹ (während für Tabak und Alkohol nachweislich über 60 Mrd. DM jährlich ausgegeben werden). Aber Genauigkeit spielt hier deshalb keine Rolle, weil es vollständig gleichgültig ist, wie diese Zahlen in Wirklichkeit aussehen. Sie müssen nur irgendwie gewaltig sein. Sie dienen ja nicht, wie andere Wirtschaftsstatistiken, einer rationalen Politik, sondern nur einem ideologischen Diskurs.

Dieser erreicht dann wirklich phantastische Qualitäten, wenn der logische Schluß aus den Prämissen hoher Organisationsgrad und unvergleichliches Einkommen (nebst exemplarischer Bösartigkeit) gezogen und »ein beklemmendes Fernziel der Drogenbarone vom deutschen Geheimdienst enthüllt wird: »Sie planen, gewissermaßen im Stil des James-Bond-Widersachers Dr. No, politisch und wirtschaftlich die Macht an sich zu reißen, heißt es in der Untersuchung mit dem Titel ›Gefährdungspotential des internationalen Drogenhandels für westliche Nationen‹ . . ., die Kanzler Helmut Kohl als Verschlußsache zuging und ihn dermaßen alarmierte, daß er darüber auch seine EG-Partner informierte . . . Die schleichende Einflußnahme der Drogenkartelle geschehe so verdeckt und wirkungsvoll, daß sie ›demokratisch nicht kontrollierbar‹ sei. Die Diktatur der Kartellbosse, die da zu entstehen droht . . .«²⁰ usw. usf.

Nochmals: Natürlich gibt es Organisation im Drogenhandel und auch recht ordentliche Profite und nicht selten auch Korruption (besonders in den Erzeuger- und in manchen Transitländern, während man bei uns wohl eher legalen Firmen erliegt und bei Drogenhändlern vorsichtiger ist²¹), aber diese komplizierte Wirklichkeit in ein mythisches Monster zu verdichten, mag zwar für manch andere Zwecke funktional sein, für eine effektive Strafverfolgung ist sie es kaum. Soweit also die verstärkten Anstrengungen der Strafverfolgung auf »das Organisierte Verbrechen« zugeschnitten sind – und die neuen Ermittlungsinstrumente und die Bestimmungen zur Gewinnabschöpfung sind es ja wohl –, werden kaum besondere Effekte zu erwarten sein, weil man wahrscheinlich doch wohl den falschen Gegner anvisiert. Bestenfalls (oder schlimmstenfalls) wird man ein paar größere und dauerhafter organisierte Gruppen aus dem Markt nehmen und damit kleineren Unternehmern bessere Chancen geben.

¹⁸ Vgl. den Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplan (Fn. 5), S. 12; A. Paprott: Elend mit System, in: *Journal Frankfurt* 8/1992, S. 25; *Der Spiegel* 2/1992, S. 125.

¹⁹ Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): *Rauschgift-Kurier* 8/1985, S. 5. Wobei es sich natürlich auch noch um den Umsatz einer ganzen Branche handelt, an dem sehr viele beteiligt sind, so daß der Vergleich mit einzelnen Großkonzernen unsinnig ist. Die Ungenauigkeit beginnt übrigens schon bei Zeitungsberichten über die Sicherstellung größerer Rauschgiftmengen aus dem Grenz- und Großhandel, wenn der Wert der Ware dem Endpreis gleichgesetzt wird, den irgendwann einmal die summierte Schar der Kleinräuber erzielt hätte. Der wirkliche Wert der Ware und der potentielle und nun verlorene Gewinn der Händler ist natürlich weit geringer.

²⁰ *Der Spiegel* 2/1992, S. 125.

²¹ Ende 1990 hat das Bundeskriminalamt in einer Dokumentation alle zwischen 1986 und 1990 bekannt gewordenen Fälle des Eindringens organisierter Krimineller in den staatlichen Bereich gesammelt. Es waren insgesamt 16 Fälle. Bei den Personen, von denen die Bestechung ausging, handelte es sich fast ausschließlich um Straftäter aus dem Prostitutions- und Glückspielmilieu, nie um Betäubungsmitteltäter. Vgl. Kommission Organisierte Kriminalität: Eindringen des organisierten Verbrechens in den staatlichen Bereich, Wiesbaden (BKA) 1990. Zweifellos wird der Polizei nicht alles bekannt, aber dennoch kann man sagen, daß die Behauptung des BND, die Kartellbosse wollten die Macht an sich reißen, die reine Panikmache ist (und sicher nicht zufällig zu einem Zeitpunkt kam, wo eine Kürzung des BND-Budgets diskutiert wurde!). Nebenbei: Das korrumpernde Eindringen legaler Firmen in die öffentliche Verwaltung, das auch in Deutschland zum Alltag gehört, zahlt natürlich nicht als Organisierte Kriminalität!

An Nachwuchs fehlt es offensichtlich nicht. Auch scheint es sehr fraglich, ob sich dieser Nachwuchs von den höheren Strafandrohungen wird beeindrucken lassen, d. h. ob die Strafschärfungen wirklich »in erheblichem Maß generalpräventiv wirken«, wie es so optimistisch in der Gesetzesbegründung heißt.²² Auch hier sollte das Beispiel anderer Länder eher skeptisch stimmen.

1.3. Die Ebene des Verbrauchermarkts

Die »Bekämpfung des Straßen- und Kleinhandels und Erschwerung des Zugangs zu Rauschgiften« kommt im Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplan und im OrgKG etwas stiefmütterlich weg. Dabei wäre es aber wohl dieser Bereich, wo eine wirklich konsequente Repression am ehesten Erfolge bringen könnte.²³ Beim Straßenhandel sind Verkäufer und Käufer relativ leicht faßbar. Jede Störung der offenen Szene erhöht für den Kunden Zeit und Mühe, an die Connection und damit an die Droge heranzukommen, und dieser Zugangsaufwand kann ein schwerwiegender Kostenfaktor sein als der Preis.

Aber eine entsprechende konsequente Repression würde nicht nur, zumindest in der Anfangsphase, die Polizei enorm belasten, das Justizsystem verstopfen und allerhand andere unangenehme Nebenfolgen mit sich bringen (dazu gleich mehr), sie paßte auch irgendwie nicht in den Legitimationsdiskurs des BtMG im besonderen und des Strafrechts im allgemeinen. Da gilt es als unfair, die kleinen Fische zu fangen (obwohl, ehrlich gesagt, die den Ärger machen und nicht die großen), und da herrscht die Vorstellung, daß abhängige Konsumenten inklusive der meisten Kleinhändler und Vermittler Kranke seien, bei denen Therapie vor Strafe zu gehen habe.

Noch mehr als auf der Szene könnte konsequente Repression wahrscheinlich in einem anderen Kleinhandelsbereich bewirken: auf dem Markt der Privatconnections, bei den sozial integrierten, polizeilich unauffälligen, »bürgerlichen« Konsumenten (die beim Heroin wahrscheinlich 60-80%, bei Kokain und Cannabis wohl über 95% aller Konsumenten ausmachen). Diesen gegenüber wäre die spezial- und generalpräventive Wirkung jedes strafrechtlichen Kontakts zweifellos sehr hoch. Aber dieser Markt ist wiederum sehr zerfasert und verdeckt. Konsequente Repression würde hier wohl schon einen totalitären Staat nötig machen, und das wäre auch nicht leicht zu legitimieren, zumal die verfolgten Straftaten in diesem Milieu weder direkt noch indirekt sozialschädlich sind. Und sobald die Verfolgung über Einzelfälle hinausginge, würde sie die beachtliche Beschwerdemacht dieses Milieus stimulieren und damit sehr schnell an Effektivität verlieren.²⁴

²² Vgl. Entwurf zum OrgKG (Fn. 5), S. 30. Auf die Strafhöhe kommt es bei der Abschreckung sowieso weit weniger an als auf die Sanktionswahrscheinlichkeit, und über diese können wir in bezug auf den Drogenhandel nur gröbste Vermutungen anstellen. Vielleicht kann man sie in der Nähe der geschätzten Warenaufgriffsrate, also bei 10–20% ansetzen. Vgl. für Überlegungen zu diesem Punkt P. Reuter: On the Consequences of Toughness, in: E. Lazear/M. Krauss (eds.): Searching for Alternatives, Stanford 1991, S. 138–164.

²³ Vgl. M. Kleiman/K. D. Smith: State and Local Drug Enforcement. In Search of a Strategy, in: M. Tonry/J. Q. Wilson (eds.): Drugs and Crime, Chicago 1990, S. 69–108; M. R. Chaiken (ed.): Street-Level Drug Enforcement. Examining the Issues, Washington, D. C. (National Institute of Justice) 1988.

²⁴ Immerhin kündigt der Nationale Rauschgiftbekämpfungsplan (Fn. 5) jenen »sozial etablierten Erwachsenen« mit »risikoreichem Lebensstil, zu dem auch der Mißbrauch von Kokain gehört«, wegen ihrer »besonders negativen Vorbildwirkung ... zukünftig vermehrte Anstrengungen« an (S. 14). Die Figur eines dauerhaft sozial integrierten Gelegenheitskonsumenten, dessen Konsum ohne negative Folgen bleibt (vgl. die Literatur zu den Fußnoten 45 u. 47) paßt nicht zu den Theorien, mit denen die Prohibition legitimiert wird. Man leugnet deshalb im allgemeinen seine Existenz durch ausschließliche Fokussierung des öffentlichen Diskurses auf die Minderheit der klinischen Fälle. Oder man interpretiert ihn weg, indem man ganz bewußt Etikettierungsmacht nutzt: 1987 empfahlen die Vereinten Nationen, überhaupt nicht

Die »Verschärfung und Intensivierung der repressiven Maßnahmen« gegen die Rauschgiftkriminalität brächten aber nicht nur für Polizei und Justiz Mehrbelastungen, die sich nicht auszahlen, sondern zugleich eine Verschärfung und Intensivierung der unerwünschten Nebenfolgen der Prohibition.

Unter diesen Nebenfolgen leidet die Allgemeinheit, etwa unter der Beschaffungskriminalität oder der viel zu wenig thematisierten Vernachlässigung der Schmerzpatienten. Darunter leidet der Rechtsstaat wegen der Erosion rechtsstaatlicher Garantien und Prinzipien, die notwendig wird, wenn man Verbrechen ohne Opfer oder mit Täter-Opfer-Einverständnis bekämpfen will. Darunter leiden die Strafverfolgungsorgane, nicht nur durch Überlastung und Korruptionsgefahr, sondern z. B. auch, indem sie sich den Haß weiter Kreise der jugendlichen Bevölkerung zuziehen.

Manche dieser Nebenfolgen sabotieren paradoxerweise die intendierten Ziele, so daß die Strafverfolgung geradezu kontraproduktiv wird. So dezentralisiert die Verfolgung den Drogenhandel und macht ihn damit ungreifbar. Sie hat überhöhte Preise und Gewinnspannen erzeugt und führt damit zu einer Ausweitung der Produktion, lockt immer neue Einsteiger in den Schmuggel und abhängige Konsumenten in den Kleinhandel. Sogar das eigentliche Rechtsgut des BtMG, die Volksgesundheit, nimmt Schaden durch die Verfolgung. Diese fördert nämlich eine Verschiebung des Marktes von natürlichen, weichen, schwach konzentrierten Substanzen zu konzentrierteren, härteren, potenteren (während auf dem legalen Sektor eine genau umgekehrte Entwicklung zu beobachten ist). Sie verhindert Gütekontrollen und Verbraucherberatung und erhöht damit das Gesundheitsrisiko der Konsumenten. Sie schafft relative Knappheit und fördert damit nicht nur den Konsum potenterer Drogenformen, sondern auch effektivere (und riskantere) Applikationsformen wie Fixen anstelle des Inhalierens von Heroindämpfen, das Benutzen der gleichen Spritze durch mehrere Konsumenten (weniger weil man die Nadel, sondern weil man den Stoff in der Spritze teilen will oder muß) sowie die Polytoxikomanie mit ihren hohen Todesraten infolge von Mischintoxikationen. Schließlich sind auch die relativ starke Ausbreitung der HIV-Infektion unter Drogenabhängigen und die davon ausgehende Bedrohung der allgemeinen Volksgesundheit wohl weitgehend kontrollinduziert.²⁵ Diese Nebenfolgen unterscheiden das BtMG vom klassischen Strafrecht. Niemand kritisiert Gesetze gegen Mord oder Diebstahl deshalb, weil sie diese Straftaten nicht vollständig verhindern können. Dagegen werden Gesetze gegen Laster seit langem deshalb kritisiert, weil sie nicht nur diese Laster nicht verhindern können, sondern Nebenfolgen erzeugen, die die Situation verschlimmern. Die meisten dieser Gesetze (betreffend Glücksspiel, Ehebruch, Homosexualität, Pornographie, Rauchen oder Alkoholtrinken) sind deshalb – und weil sie in einem liberalen Staat wertrational nicht zu legitimieren sind – auch bereits abgeschafft; Prohibition wurde durch Regulation ersetzt.

mehr von »responsible drug use« oder von »recreational drug use« zu sprechen (vgl. United Nations: The United Nations and Drug Abuse Control, New York 1987) – und so heißt es auch im obigen Text ohne Kommentar »Mißbrauch«. Oder man gesteht ihm nur ephemer Existenz zu als kurze Zwischenstufe vom Probierer zum abhängigen Wrack (aber weil er eben noch kein Wrack ist, ist er besonders gefährlich!). Pathologisierung als Kontrollmethode wird aber wohl auch in diesem Fall nicht sehr erfolgreich sein. Man darf auf die Zukunft gespannt sein. In den USA ist der neue Gegner der Prohibitionisten, der bei uns vorläufig nur echohaft nebenbei erwähnt wird, übrigens schon wesentlich deutlicher als Schießscheibe aufgemalt; vgl. Office of National Drug Control Policy: First, Get the Casual User, Washington, D. C. 1989 (U. S. Government Printing Office).

²⁵ Vgl. die Literatur in Fn. 7; außerdem S. Scheerer: Die Heroinszene, in: S. Scheerer/I. Vogt (Hg.): Drogen und Drogenpolitik. Ein Handbuch, Frankfurt 1989, S. 285–299.

Sollte man eine solche Lösung auch im Drogenbereich anstreben, also nicht nur von einer Verschärfung der Repression absehen, sondern im Gegenteil die Prohibition aufheben? Wie würde sich das auf die Drogenkriminalität auswirken? Wie auf den Umfang des Drogenkonsums, auf den Gesundheitszustand der Konsumenten, die sozialen und die finanziellen Kosten? Manches würde dabei wohl davon abhängen, wie radikal man die Prohibition aufhebt, ob man entpönalisiert, entkriminalisiert, legalisiert. Mehr noch davon, welche Regelung an ihre Stelle tritt. Die Palette der vorgeschlagenen Modelle reicht heute schon vom streng kontrollierten Verschreibungssystem bis zum freien Markt.²⁶ Ich mache im folgenden nur einige Anmerkungen zu generellen Aspekten, die für alle diese Variationen relevant sind.

3. Die möglichen Konsequenzen einer Entkriminalisierung

Zunächst lässt sich in bezug auf die Drogenkriminalität sagen, daß jede Art von Entpönalisierung, Entkriminalisierung und Legalisierung eine Entlastung der Strafverfolgungsbehörden und zugleich in wesentlichen Bereichen eine Reduktion der Kriminalität brächte.

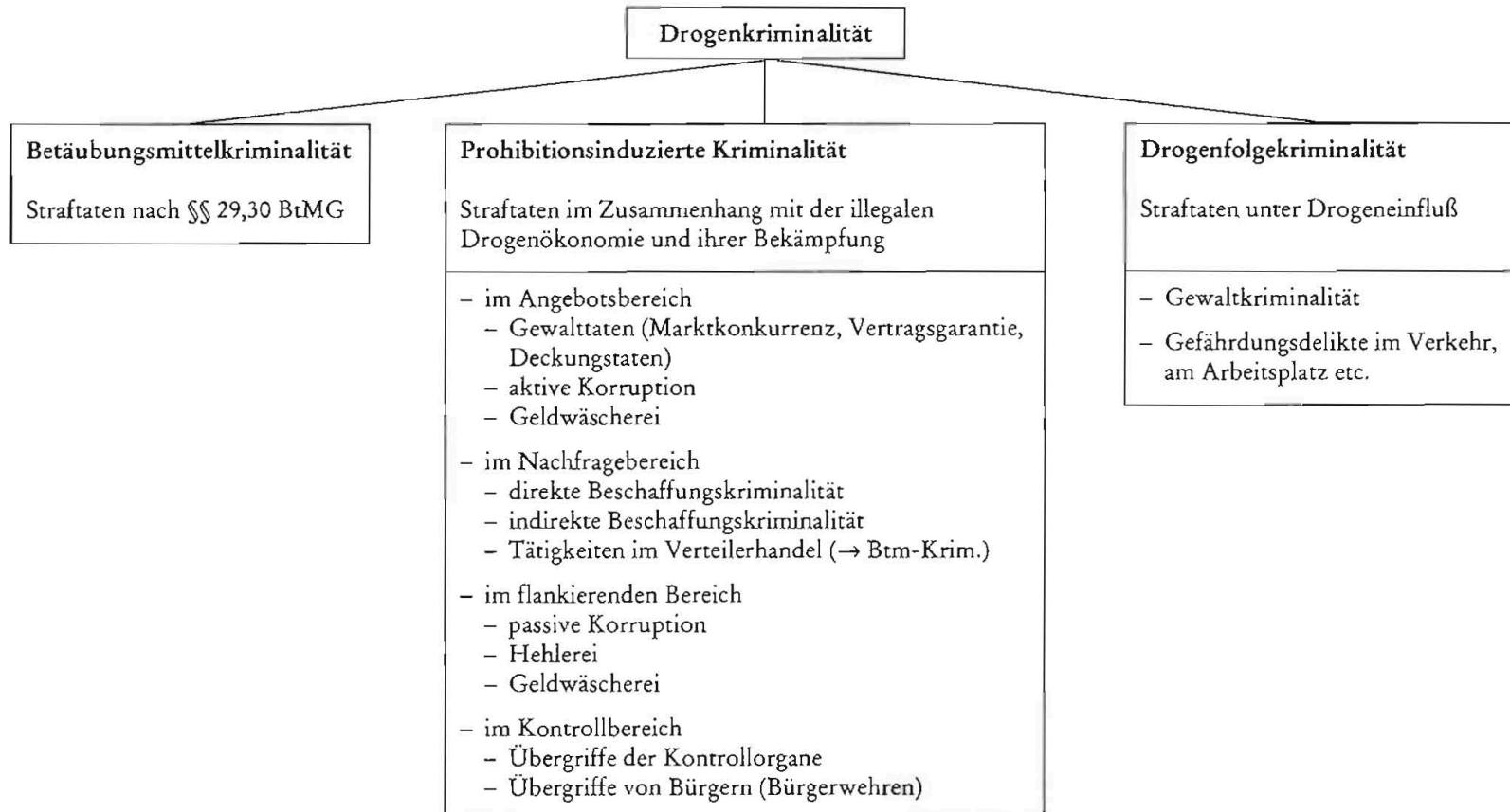
Das klingt wie eine Platitude und ist natürlich auch eine relativ simple Wahrheit. Sicherlich wäre es bereits, so sollte man meinen, offizielle Politik, wenn nicht die Nebenfolgen von Entpönalisierung, Entkriminalisierung und Legalisierung noch schlimmer wären als die der Prohibition. Bevor ich zu diesen Nebenfolgen komme, will ich aber doch meine These noch ein bißchen kommentieren, denn ganz so platt ist sie nun auch wieder nicht. Ich will das anhand einer Klassifikation der verschiedenen Formen der Drogenkriminalität tun.

Die vom Betäubungsmittelgesetz definierte Kriminalität würde wegfallen, also die Straftaten der §§ 29 und 30 BtMG. Bezogen auf die Zahlen des Jahres 1990 wären das 2,3% aller Fälle, die die Polizei beschäftigt haben (103 629 von 4 455 333), nicht gerade die Hauptmasse, aber doch – sieht man sich die Überstundenlast der Rauschgiftdezernate an – ein besonders arbeitsintensiver Teil. Der Justiz blieben, bezogen auf die Zahlen des Jahres 1989, 3,1% der Abgeurteilten (27 945 von 888 089), den Strafanstalten immerhin 9,1% ihrer Insassen erspart (3 750 von 41 010) – und umgekehrt.²⁷

Im Gegensatz zu einer Streichung beispielsweise des § 223 StGB oder des § 117 OWiG würde es sich nicht nur um einen übeln Trick handeln, der zwar »Kriminalität« beseitigen, die Körperverletzung oder Lärmbelästigung damit aber nicht weniger unangenehm machen würde. Denn die heute unter den § 29 und 30 BtMG gefaßten Handlungen sind, mit ganz wenigen Ausnahmen, ja eigentlich weder unangenehm noch störend noch schädlich. Heroinhandel stört mich an sich so wenig

²⁶ Vgl. zahlreiche interessante Beiträge in A. S. Trebach/K. B. Zeese (eds.): *Drug Policy 1989–1990. A Reformer's Catalogue*, Washington, D. C. 1989; dies. (eds.): *The Great Issues of Drug Policy*, Washington, D. C. 1990; St. Quensel: Cannabispolitik, in Scheerer/Vogt (Fn. 25), S. 396–404; St. Mugford: *Politics of Drug Law Reform in Australia: What we should do and might do, but probably won't*, Paper presented to the American Society of Criminology, Reno 1989; St. Scheerer: Ansichten einer künftigen Drogenpolitik, Manuskript, Hamburg (Aufbau- und Kontaktstudium Kriminologie) 1991; H. Schmidt-Schmid: Drogen als Genussmittel. Ein Modell zur Freigabe illegaler Drogen, unv. Diplomarbeit, Hamburg (Aufbau- u. Kontaktstudium Kriminologie) 1991; »Drogenkonsum ist Privatsache«. Interview mit Milton Friedman (geführt von G. Schwarz), in: NZZ Folio, Nr. 4/1992, S. 36–40. Zur generellen Diskussion vgl. auch B. G. Thamm: *Drogenfreigabe – Kapitulation oder Ausweg?*, Hilden 1989.

²⁷ Vgl. Bundeskriminalamt 1991 (Fn. 12), S. 16; Statistisches Bundesamt 1991 (Fn. 12), S. 12 u. 32; Statistisches Bundesamt: *Rechtspflege, Fachserie 10, Reihe 4, Strafvollzug 1989*, Wiesbaden 1991, S. 20 u. 32.



wie Weinhandel, und es kann mir gleichgültig sein, ob mein Nachbar 100g Haschisch, eine Stange Zigaretten oder 1 kg Walnüsse im Küchenschrank stapelt. Es kann mir auch gleichgültig sein, ob ein Kokainhändler aus Cali, Philip Morris oder der Emir von Kuwait ihr Geld in die deutsche Wirtschaft investieren, solange diese Leute an Profiten, d. h. am Funktionieren der Wirtschaft interessiert sind. Drogenhandel wird ja nur indirekt und nur dann gefährlich, wenn jemand die Drogen konsumiert und daraufhin und deshalb gefährliches Verhalten an den Tag legt oder Kosten verursacht oder wenn die Händler korrumpernd in staatliche Institutionen eindringen. Insoweit unterscheiden sich aber Drogenhändler in nichts von einer Brauerei oder einer Parteispenden-Firma.²⁸

Eine weitere wichtige Form von drogenbezogener Kriminalität ist die vom BtMG induzierte Kriminalität, Straftaten im Zusammenhang mit der illegalen Drogenökonomie und ihrer Bekämpfung. Im Prinzip würde natürlich auch diese ganze Kriminalität bei einer Entkriminalisierung wegfallen. Im Prinzip und soweit es sich tatsächlich um prohibitionsinduzierte Kriminalität handelt. Das Verhältnis von Prohibition und Kriminalität ist aber hier keineswegs so klar wie im vorhergenannten Bereich. Ein paar kurze Anmerkungen zur berühmt-berüchtigten Beschaffungskriminalität mögen das illustrieren.

Zunächst einmal werden der Umfang und der Schweregrad der Beschaffungskriminalität sowie ihr Anteil an der Gesamtkriminalität wohl erheblich überschätzt. Wie die Mafia-Rhetorik und Kartellomanie, so eignet sich auch die Dramatisierung des Zusammenhangs von Sucht und Verbrechen bzw. Prohibition und Verbrechen zur Untermauerung sowohl der Forderung nach härterem Durchgreifen als auch der Forderung nach Methadon-Programmen und Legalisierung. Auch die Medien nehmen sich gern dieses Themas an.

Sehen wir einmal davon ab, daß der größte Teil der Drogenkonsumenten, die Gelegenheitskonsumenten, die »bürgerlichen«, meist überhaupt keine Eigentums- und Gewalttaten begehen (jedenfalls keine drogenbezogenen), und beschränken wir uns auf die Problemgebraucher der Szene, so ergibt sich nach einer deutschen Untersuchung aus neuerer Zeit folgendes Bild:

Wegen relativ vieler erzwungener oder freiwilliger Abstinenztage benötigt der durchschnittliche Fixer im Jahresdurchschnitt zur Drogenbeschaffung etwa 100–150.–DM pro Tag. Rund 20% dieses Bedarfs werden durch legale Einkünfte gedeckt, 11% durch Prostitution, 37% durch Kleinhandel und Vermittlung von BtM, 32% durch Beschaffungskriminalität. Die 30–50.–DM, die der Fixer am Durchschnittstag aus Eigentumskriminalität erzielt, stammen ganz überwiegend aus Ladendiebstählen, zum kleineren Teil aus Diebstählen aus Kfz und Wohnungseinbrüchen. Schwere Delikte wie Raub, Erpressung, Körperverletzung spielen eine untergeordnete Rolle.²⁹

Der Anteil der Beschaffungskriminalität an der Gesamtkriminalität ist schwer abzuschätzen, schon weil man die Zahl der problematischen Drogenabhängigen nicht kennt und weil häufig nicht ohne weiteres festzustellen ist, ob eine Tat von einem Junkie begangen wurde oder nicht. Das stereotype, in der Massenpresse gezeichnete Bild ist zwar eindeutig:

»Viele der mehr als 100 000 Konsumenten harter Drogen, die ihre teure Sucht nicht

²⁸ Durch kunstvolle Image-Konstruktion werden sie aber im Augenblick völlig von Vergleichbarem abgehoben und zur fast konkurrenzlosen Inkarnation des Bösen stilisiert; vgl. S. Scheerer: Drogendealer sind megaout, in: Diskus 40 (1991), Nr. 4, S. 22 f. Vgl. auch Fn. 21.

²⁹ Vgl. A. Kreuzer/R. Römer-Klees/H. Schneider: Beschaffungskriminalität Drogenabhängiger, Wiesbaden (Bundeskriminalamt) 1991, S. 187–202, 219 f., 249–312.

finanzieren können, sind zu Dieben, Erpressern, Räubern und Totschlägern geworden. Sie haben die Bundesrepublik mit einer beispiellosen Welle von Beschaffungskriminalität überzogen – Tatmotiv: Drogc. Alle drei Minuten wird eine Wohnung leergeräumt, alle 45 Sekunden ein Auto aufgebrochen. Die Täter sind, weiß das Wiesbadener Bundeskriminalamt (BKA) »zum Großteil« Drogenabhängige ... Die Berliner Kripo ermittelte, daß die meisten Einbrüche auf das Konto von Abhängigen gehen. Der Offenbacher Polizeipräsident ... hat vorgerechnet, daß »bis zu 90% unserer 15 000 Straftaten« von Süchtigen begangen werden ... Der große Unbekannte, der Tag für Tag mit Schraubendreher oder Kuhfuß die Wohnungstüren aufhebelt und Preziosen, Bares und Schecks einsammelt, ist fast immer ein Junkie.«³⁰

Aber die verfügbaren Daten stützen dieses Bild nicht ganz. So berechnete das BKA folgende Anteile der von Konsumenten harter Drogen begangenen Straftaten an bestimmten Deliktsgruppen: 10,2% beim Raub (18,9% beim Handtaschenraub), 8,5% beim schweren Diebstahl, 13,8% beim Wohnungseinbruch.³¹ Noch niedriger liegen diese Anteile in den Sonderauszählungen, die von den Statistischen Landesämtern in Stuttgart und München durchgeführt werden. Es mag sein, daß diese offiziellen Angaben zu niedrig sind, weil nicht alle drogenabhängigen Täter als solche erkannt werden. Andererseits wäre es auch möglich, daß Junkies aufgrund ihrer äußerlichen Erscheinung als Täter eher auffallen und eher angezeigt werden und deshalb verstärkt in der Statistik repräsentiert sind. Kreuzer, Römer-Klees und Schneider, die sich in der zitierten Untersuchung auf eigenes, sorgfältig recherchiertes Material stützen können und auch Dunkelzifferschätzungen und eine ganze Reihe weiterer Einflußfaktoren in ihre Berechnungen einbeziehen, kommen auf 37% bei den Gebäude- und Wohnungseinbrüchen, auf 45% bei den Diebstählen rund um das Kfz und auf 21,7% bei Raub und räuberischer Erpressung.³²

Auf jeden Fall handelt es sich offenbar bei der Beschaffungskriminalität, auch wenn die problematischen Drogenabhängigen eine ziemlich hohe Delinquenzbelastung haben, nicht um eine »beispiellose Verbrechenswelle«. Immerhin wäre die Welle groß genug, um sich von einer Aufhebung des Beschaffungsdrucks einen spürbaren Rückgang der kleinen und mittleren Eigentumskriminalität, insbesondere punktuell in einigen Großstadtzonen, zu erhoffen, wenn die Kriminalität der Junkies tatsächlich nur Beschaffungskriminalität und von der Prohibition induziert wäre.

Daran sind aber Zweifel angebracht. Denn zur Erklärung der Korrelation zwischen Junkie-Existenz und hoher Delinquenzbelastung gibt es außer der bekannten und genannten noch eine Reihe anderer Hypothesen.³³ Plausibel und gut belegbar ist z. B. die, daß – salopp formuliert – Kriminalität zu Drogenkonsum führt. Oder allgemeiner: ein bestimmter Lebensstil zu einer bestimmten Form von Drogenkonsum. Schicki-Micki-Lebensstil zu Kokaingenuß und nicht umgekehrt; der Lebens-

³⁰ Der Spiegel 30/1988, S. 30 u. 34.

³¹ Vgl. Bundeskriminalamt 1991 (Fn. 12), S. 48.

³² Vgl. Kreuzer u. a. 1991 (Fn. 29), S. 337–351.

³³ Vgl. J. A. Inciardi (ed.): *The Drugs-Crime Connection*, Beverly Hills 1981; J. K. Watters/C. Reinerman/J. Fagan: Causality, Context, and Contingency. Relationships between drug abuse and delinquency, in: *Contemporary Drug Problems* 12 (1985), S. 351–373; B. D. Johnson/P. Goldstein/E. Preble/J. Schmeidler/D. S. Lipton/B. Spunt/Th. Miller: Taking Care of Business. The Economics of Crime by Heroin Abusers, Lexington, Mass. 1985; G. Speckart/M. D. Anglin: Narcotics Use and Crime. An Overview of Recent Research Advances, in: *Contemporary Drug Problems* 13 (1986), S. 741–769; J. A. Inciardi: The War on Drugs. Heroin, Cocaine, Crime, and Public Policy, Palo Alto 1986, S. 115–143; I. Dobinson: Making Sense of the Heroin-Crime Link, in: *Australian and New Zealand Journal of Criminology* 22 (1989), S. 259–275; J. M. Chaiken/M. R. Chaiken: Drugs and Predatory Crime, in: Tonry/Wilson 1990 (Fn. 23), S. 203–239; C. S. Gentry: Drugs and Crime, in: Sheley 1991 (Fn. 17), S. 422–438; Kreuzer u. a. 1991 (Fn. 29), S. 313–337.

stil in Studentenverbindungen zu hohem Alkoholkonsum und nicht umgekehrt – und eben der devante Lebensstil des drop-outs und jugendlichen Delinquenten zum Heroin-Fixen auf der Szene. Alle einschlägigen Untersuchungen zeigen, daß bei kriminellen Straßen-Junkies in der Mehrzahl der Fälle die kriminelle Karriere der Drogenabhängigkeit vorausgeht.³⁴ Und wenn in den letzten Jahren eine Tendenz zur Erhöhung des Süchtigenanteils an der Kriminalität festzustellen ist (beispielsweise in Hamburg beim Einbruch von 2% 1983 auf 18% 1989), so ist das wohl nicht auf eine Verknappung der Droge oder eine Erhöhung des Preises zurückzuführen, sondern darauf, daß »zunehmend stark Vorbelastete, die bereits vorher in die kriminelle Subkultur eingebunden waren, zu der Gruppe der Drogenabhängigen stoßen«.³⁵ Wenn diese Lebensstil-These stimmt (oder wenn Interdependenz-Thesen oder Scheinkausalitätsthesen mit Rückführung beider Variablen auf dritte Ursachen stimmen), wird auch eine Legalisierung der Betäubungsmittel die hohe Kriminalitätsbelastung jener so oder so verelendeten Existzenen zwischen Bohème und Lumpenproletariat nicht verschwinden lassen. Immerhin: Sie könnte sie doch reduzieren, sei's auch nicht in dem Ausmaß, das manche Reformer zu erhoffen scheinen. Etwas anders sieht es bei der dritten Gruppe der drogenbezogenen Straftaten aus, bei den Straftaten, die unter Drogeneinfluß begangen werden.

Gehen wir mal von der zunächst naheliegenden Annahme aus, daß Entkriminalisierung Drogen verfügbar macht und daß größere Verfügbarkeit zu weiter verbreitetem oder bei einzelnen Individuen höherem Konsum führt. Wenn es nun Drogen gibt, die durch ihre physiologische Wirkung gewalttägiges Verhalten erzeugen, so ist zwangsläufig mit einem Ansteigen der Gewalttaten zu rechnen.

Vielen Drogen wurde oder wird eine solche Wirkung zugeschrieben. Allen voran dem Alkohol. Und tatsächlich ist bei einem großen Teil der Gewaltdelikte Alkohol im Spiel, hat der Täter vor der Tat Alkohol genossen. Dennoch sagt uns die simple Alltagserfahrung (die wir ja beim Alkohol haben, so daß wir hier weniger schnell Alltagsmythen zum Opfer fallen), daß der Umkehrschluß unzulässig ist.³⁶

Im allgemeinen wird nun auch kein einfaches pharmakologisches Modell zur Erklärung des Alkohol-Gewalt-Verhältnisses verwendet, sondern eines, das mit einer intervenierenden Variable arbeitet, nämlich das Disinhibitionsmodell: Alkohol senkt die Hemmschwelle, so daß bei prädisponierten Personen die Gewalt zum Ausbruch kommen kann. Aber auch dieses Modell ist mittlerweile von der Forschung überholt. Heute ist man der Überzeugung, daß die Wirkungen des Alkohols auf das Verhalten nicht richtig verstanden werden können, wenn man die mit dem Trinken und dem Rausch verbundenen kulturell vorgegebenen Bedeutungen und Erwartungen, die nach Tradition, sozialer Gruppe, Situation etc. variieren, außer acht läßt. Sich als Besoffener verhalten ist soziales Verhalten und nicht einfach nur oder überhaupt nur zweitrangig pharmakologisch determiniertes. Ein Verhalten unter Drogeneinfluß wird ganz entscheidend davon geprägt, was der Handelnde als Drogen-

³⁴ Vgl. als neuen deutschen Beleg Kreuzer u. a. 1991 (Fn. 29), S. 313–337. Es gibt auch empirisches Material zu der sehr interessanten Tatsache, daß Nähe zur und Integration in die Szene der Heroinabhängigen bei manchen Individuen der eigenen Heroinabhängigkeit vorausgehen kann; vgl. G. R. Gay/E. S. Se-nay/J. A. Newmeyer: The Pseudo-Junkie. Evolution of the Heroin Lifestyle in the Non-addicted Individual, in: Drug Forum, vol. 2 (1973), S. 279–290.

³⁵ R. Römer-Klees: Beschaffungskriminalität der Drogenabhängigen. Zusammenfassung der Ergebnisse. Manuskript, Bundeskriminalamt Wiesbaden o. D., S. 10. Für die Hamburger Daten vgl. K.-H. Reuband: Drug Addiction and Crime in West Germany, Paper presented at the 42nd Annual Meeting of the American Society of Criminology, Baltimore 1990, S. 5.

³⁶ Ich selbst habe als Student in Heidelberg drei Semester lang in einer stark alkoholisierten Subkultur gelebt, die absolut gewaltfrei war. Meine einzigen gewaltähnlichen Erlebnisse in jener Zeit waren die völlig ritualisierten Messuren, die nur ausgerechnet zu den wenigen Gelegenheiten gehörten, vor und bei denen man sich des Alkohols enthielt.

wirkung erwartet und welche Erwartungen, Gebote, Toleranzgrenzen er bei der sozialen Umwelt vorauszusetzen gelernt hat.³⁷

Im Drogenbereich gibt es übrigens noch eine ganze Reihe solcher sozialer Definitionen von Zuständen und Situationen, die das faktische Geschehen wahrscheinlich mehr beeinflussen als daß sie es abbilden. Und meiner Meinung nach häufig in sehr negativer Weise beeinflussen. So beispielsweise die Vorstellung, daß manche Drogen zwangsläufig Sucht erzeugen und die Konsumenten dann von dieser Sucht gnadenlos beherrscht werden; oder die damit zusammenhängende Definition der Drogensüchtigen als Kranke, als für ihr Verhalten nur vermindert oder gar nicht Verantwortliche.³⁸

Kokain, Marijuana, Amphetamine, PCP und Crack sind in diesem Jahrhundert nacheinander als die jeweils schlimmsten und unweigerlich Gewalt auslösenden Drogen, ja als Killer-Drogen, verschrien worden. Sorgfältige wissenschaftliche Untersuchungen, die es mittlerweile in großer Zahl gibt, haben jedoch für keine dieser Drogen eine auffällige Korrelation mit gewalttätigem Verhalten verifizieren können.³⁹

Bleibt als letzte Gruppe das Risiko-Verhalten im Verkehr, am Arbeitsplatz etc., das erhebliche Selbst- und Fremdgefährdung mit sich bringt und bei steigendem Konsum auch ansteigen würde.

Die Risiken und Gefahren sind je nach Droge in unterschiedlichen Situationen unterschiedlich groß, und wir haben sie auch unterschiedlich gut im Griff. Ganz gut, so scheint mir, beim Rauchen, das einst vielleicht das größte Problem in dieser Hinsicht darstellte. Auch heute verbrennen zwar noch Raucher in ihrem Bett und gibt es den gelegentlichen Waldbrand, aber im allgemeinen beherrschen die Leute das Feuer (was heute allerdings auch leichter ist als es früher war), und im allgemeinen werden Rauchverbote eingehalten. Früher mußte man Schiffsbesatzungen, Gruben- und Waldarbeitern noch Kautabak oder Schnupftabak als Substitution bieten, das ist heute nicht einmal mehr nötig. Immerhin wundere ich mich manchmal, wie wenig Kinder, bei dem überreichen Angebot in vielen Haushalten, Zigaretten essen (an zehn Zigaretten kann ein Kind sterben) und wie wenig an Tankstellen passiert. Anders sieht es natürlich bei unserer Volksdroge aus. Personen- und Sachschäden sind gewaltig. Dennoch denkt kaum jemand an Prohibition. Vielmehr versucht man,

³⁷ Vgl. H. S. Becker: History, Culture, and the Subjective Experience, in: *Journal of Health and Social Behavior*, vol. 8 (1967), S. 163–176; C. MacAndrew/R. B. Lidgerton: Drunken Comportment, Chicago 1969; St. Peele: The Meaning of Addiction. Compulsive Experience and Its Interpretation, Lexington, Mass. 1983, S. 104–110; St. Peele: A Moral Vision of Addiction. How People's Values Determine Whether They Become and Remain Addicts, in: *Journal of Drug Issues*, Spring 1987, S. 187–215.

³⁸ Vgl. zur Kritik J. Herwig-Lemp: Das Phänomen der sog. Neuen Suchte, in: *Neue Praxis* 1/1987, S. 54–64; H. Fingarette: Alcoholism. The mythical disease, in: *The Public Interest* 91 (Spring 1988), S. 3–22; I. Vogt/S. Scheerer: Drogen und Drogenpolitik, in: Scheerer/Vogt 1989 (Fn. 8), S. 3–50, bes. 24–29; St. Peele: Diseaseing of America. Addiction Treatment Out of Control, Lexington, Mass. 1989.

³⁹ Vgl. S. W. Greenberg: The Relationship Between Crime and Amphetamine Abuse, in: *Contemporary Drug Problems* 5 (1977), S. 101–130; M. Brecher/B. Wang/H. Wong/J. P. Morgan: Phencyclidine and Violence. Clinical and Legal Issues, in: *Journal of Clinical Psychopharmacology* vol. 8 (1988), S. 397–401; J. Fagan: Intoxication and Aggression, in: Tonry/Wilson 1990 (Fn. 23), S. 241–320; M. de la Rosa/E. Y. Lambert/B. Gropper (eds.): Drugs and Violence. Causes, Correlates, and Consequences, Rockville 1990 (NIDA Research Monograph 103); Gentry 1991 (Fn. 33). Das eigentlich Interessante ist für den Drogenforscher dann auch weniger die Beziehung Drogen–Gewalt, sondern der in den Massenmedien seit Beginn des Jahrhunderts (und was Tabak und Alkohol betrifft: auch schon früher) geführte Diskurs darüber mit seinen Horrorinszenierungen und politischen Instrumentalisierungen; vgl. J. Helmer: Drugs and Minority Oppression, New York 1975; J. P. Morgan/D. Kagan: The Dusting of America. The Image of Phencyclidine (PCP) in the Popular Media, in: *Journal of Psychodelic Drugs*, vol 12 (1980), S. 195–204; C. Reinarman/H. G. Levine: The Crack Attack. Politics and Media in America's Latest Drug Scare, in: J. Best (ed.): Images of Issues. Typifying Contemporary Social Problems, New York 1989, S. 115–137.

das Problem durch Beschränkung der Konsummenge und durch Ausschluß bestimmter Konsumgelegenheiten zu lösen. Das scheint mir auch der richtige Weg, nur müßte er viel forscher begangen werden. Man müßte viel intensiver risikomindernde informelle Normen propagieren, die Teilprohibitionen viel intensiver kontrollieren usw. Und das müßte genauso für die sog. Betäubungsmittel gelten.

Auf jeden Fall müßte eine Entkriminalisierung mit dem Risiko des weiter verbreiteten und erhöhten Konsums und damit des Konsums auch in Risiko-Situationen wahrscheinlich begleitet werden von einer Veralltäglichung der Drogentests – einer Belästigung der Bürger, die ironischerweise auch der totale Drogenkrieg mit sich bringt.⁴⁰

Im ganzen läßt sich, selbst angesichts des letzten Punktes, sagen, daß eine Politik der Entkriminalisierung zu einer Verringerung der Drogenkriminalität führen würde.

Bliebe zu prüfen, ob eine solche Politik verantwortbar ist. Diese Prüfung müßte sich auf folgende Punkte erstrecken: Umfang des Konsums, Umfang des süchtigen Konsums, Gesundheitsschäden, Kosten. Ziel der Drogenpolitik müßte es sein, ein jeweils möglichst niedriges Niveau zu halten.

Es ist wahrscheinlich, daß bei einer Entkriminalisierung und damit letztlich leichteren Verfügbarkeit mehr Leute Drogen nehmen würden. Auch ich bin oben davon ausgegangen. Aber es ist keineswegs sicher, daß es so kommen müßte. Es gibt wenig empirisches Material, auf das man Prognosen stützen könnte. Desto bedauerlicher ist es, daß das vorhandene so wenig beachtet wird.

Nach 1976 wurde der Kleinhandel von Cannabis in den Niederlanden entpönalisiert, der Besitz von Mengen unter 30 g entkriminalisiert; seit Anfang der achtziger Jahre sind Cannabis-Produkte praktisch frei verfügbar. Umfragen zufolge ist der Konsum aber nicht gestiegen. Und offenbar sind auch sonst keinerlei Probleme im Zusammenhang mit Cannabis-Konsum entstanden, z.B. auch nicht im Straßenverkehr. Cannabis wurde, wie die Holländer sagen, »normalisiert«; es ist kein Thema mehr.⁴¹

Im Laufe der siebziger Jahre entkriminalisierten elf US-Staaten den Besitz kleiner Mengen von Marijuana. Mehrere Untersuchungen, die die nachfolgende Entwicklung z. T. über fünf Jahre verfolgten, stellten erhebliche Einsparungen für die jeweilige Staatskasse, aber praktisch keine Veränderungen im Konsumverhalten fest, es sei denn ein ganz leichtes Zurückbleiben der Zahlen für Jemals-Gebrauch und Gebrauchshäufigkeit hinter denen von Vergleichsstaaten. Im Hinblick auf Langzeiteffekte wurden auch mögliche Veränderungen in der Werthaltung der Jugend getestet

⁴⁰ Vgl. zu diesem für die Zukunft also so oder so bedeutungsvollen Phänomen (das bei uns im Augenblick vor allem noch durch Promille-Grenze und Sportler-Doping in der Diskussion ist) L. Zimmer/J. B. Jacobs: Mapping the Drug Testing Industry and Its Implications, in: A. S. Trebach/K. B. Zeese (eds): The Great Issues of Drug Policy, Washington, D. C. 1990 (The Drug Policy Foundation), S. 219–226; E. D. Wish/B. A. Gropper: Drug Testing by the Criminal Justice System, in: Tonry/Wilson 1990 (Fn. 23), S. 321–391; K. Liska: Drugs and the Human Body, New York/London 1990, S. 374–386; J. B. Jacobs/L. Zimmer: Drug Treatment and Workplace Drug Testing. Politics, Symbolism and Organizational Dilemmas, in: Behavioral Sciences and the Law, vol. 9 (1991), S. 345–360. Vgl. zu einer engagierten Kritik A. Hoffmann: Steal This Urine Test. Fighting Drug Hysteria in America, New York 1987.

⁴¹ Vgl. H. Cohen: De hascultur anno 1980 – een overlijdensbericht, in: C. J. M. Goos/H. J. van der Wal (Hg.): Druggebruiken, Verslaving en hulpverlening, Alphen aan den Rijn/Brussel 1981, S. 13–24; H. J. van der Wal: Roken, drinken, cannabisgebruik, Amsterdam 1985; J. P. Sandwijk/P. D. A. Cohen/S. Muusert: Licit and Illicit Drug Use in Amsterdam, Amsterdam (Instituut voor Sociale Geografie) 1991. Vgl. auch zur Organisation des »normalisierten« Angebots A. C. M. Jansen: Cannabis in Amsterdam. Een geografie van hashish en marijuana, Muiderberg 1989. Ob der allgemeine Eindruck, daß die freie Verfügbarkeit von Cannabis keine Probleme im Straßenverkehr hervorruft, tatsächlich der empirischen Überprüfung standhält, hat das amerikanische National Institut on Drug Abuse in den Niederlanden untersucht. Die Ergebnisse sind jedoch noch nicht veröffentlicht.

(Stichwort: falsches Signal durch Image-Aufbesserung). Aber weder die Ansichten über mögliche Gefahren des Marijuana-Konsums im allgemeinen noch die ganz persönliche Einstellung zum eigenen Konsum waren von der Entkriminalisierung beeinflußt worden.⁴²

Vergleiche zwischen den USA und Kanada in bezug auf illegale Drogen sowie zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in bezug auf Zigaretten zeigen, daß es bei jeweils ähnlichem Verfügbarkeitsgrad unterschiedliche Anteile von Konsumenten an der Bevölkerung gibt. Vergleiche zwischen Deutschland und den Niederlanden zeigen, daß bei unterschiedlichem Verfügbarkeitsgrad diese Anteile dennoch sehr ähnlich sein können. Der Umfang der Nachfrage ist also offenbar von vielen, vor allem kulturellen Faktoren abhängig und nicht allein eine Funktion der Verfügbarkeit. Möglicherweise ist überhaupt der Einfluß des Strafrechts auf das Anschwellen oder Abflauen von Drogenwellen so oder so relativ bedeutungslos. Moden, informelle Normen, soziale Ächtungen, Gesundheitsbewußtsein etc. spielen wahrscheinlich eine wesentlich größere Rolle.⁴³

Setzen wir aber dennoch weiterhin voraus, daß der Gesamtkonsum ansteigt. Bleibt zu prüfen, ob dann auch der süchtige Konsum ansteigt. Welche Prognosen man hier stellt, hängt davon ab, welche Suchtheorie man hat. Grob verkürzt: Ob man den Ursprung der Sucht, d. h. den Übergang vom kontrollierten zum unkontrollierten Konsum, eher an der bloßen Drogenwirkung festmacht (wie die oben genannte Theorie, die hinter der totalen Prohibition steht) oder eher am Individuum, das mithilfe der Droge seine Probleme bearbeiten will.⁴⁴

Ich neige zur zweiten Theorie. Dann wäre zu erwarten, daß die Suchtrate zumindest nicht proportional zum Konsum ansteigt. Bei höherer Verfügbarkeit würde sich der Konsum ja wohl vor allem unter jener Sorte von Leuten ausbreiten, die heute schon als Gelegenheitskonsumenten auftreten (diese »bürgerlichen« Konsumenten werden heute am ehesten durch die Prohibition abgeschreckt). Und diese Sorte Leute ist wahrscheinlich in höherem Maße zur Selbstkontrolle und informellen Gruppenkontrolle fähig. So wie bei ihnen Drogenkonsum nicht mit Kriminalität assoziiert ist, müßte er nicht mit Sucht assoziiert sein.⁴⁵

Dennoch: Steigt der allgemeine Konsum, steigt wahrscheinlich zumindest auch die absolute Zahl derjenigen, die von Opiaten abhängig werden oder periodisch in Kokain-Mißbrauchsexzesse geraten.

⁴² Vgl. P. H. Blachly: Effects of Decriminalization of Marijuana in Oregon, in: Annals of the New York Academy of Sciences, vol. 282 (1976), S. 405–415; State of California, State Office of Narcotics and Drug Abuse: A First Report of the Impact of California's New Marijuana Law, Sacramento 1977; Maine Office of Alcoholism and Drug Abuse Prevention: The Decriminalization of Marijuana and the Maine Criminal Justice System. A Time/Cost Analysis, Augusta 1979; D. L. Suggs: A Qualitative and Quantitative Analysis of the Impact of Nebraska's Decriminalization of Marijuana, in: Law and Human Behavior, vol. 5 (1981), S. 45–71; D. Maloff: A review of the effects of the decriminalization of marijuana, in: Contemporary Drug Problems, Fall 1981; S. 307–322; L. D. Johnston/P. M. O'Malley/J. G. Bachman: Marijuana Decriminalization. The Impact on Youth 1975–1980, Ann Arbor 1981 (Institute of Social Research, University of Michigan).

⁴³ Vgl. zum Tabakkonsum H. Hess: Rauchen. Geschichte, Geschäfte, Gefahren, Frankfurt 1987, S. 9–56, zu den illegalen Drogen K.-H. Reuband: Illegale Drogen. Ein Sozialindikatorenreport, in Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefährden (Hg.): Jahrbuch zur Frage der Suchtgefährden 1990, Hamburg 1989, S. 113–155, bes. S. 142–146.

⁴⁴ Vgl. für diese Unterscheidung von disease/criminal model and adaptive model zur Erklärung von Sucht B. K. Alexander: Peaceful Measures, Toronto 1990, S. 255–291. Vgl. auch Peele 1985 (Fn. 37) sowie W. Gross: Sucht ohne Drogen, Frankfurt 1990, S. 9–30.

⁴⁵ Vgl. W. M. Harding: Kontrollierter Heroingenuß – ein Widerspruch aus der Subkultur gegenüber herkömmlichem kulturellem Denken, in G. Völger/K. v. Welck/A. Legnaro (Hg.): Rausch und Realität. Drogen im Kulturvergleich, Köln 1981, Bd. 2, S. 694–701; N. E. Zinberg: Drug, Set, and Setting. The Basis for Controlled Intoxicant Use, New Haven/London 1984; H. Schmidt-Semisch: Drogenpolitik. Zur Entkriminalisierung und Legalisierung von Heroin, München 1990, sowie die Literatur in Fn. 47.

Dabei würde die Abhängigkeit von Opiaten aber nicht zu den heute vom auffälligen Teil der Konsumenten gewohnten sozialen und gesundheitlichen Konsequenzen führen. Im Gegensatz zu Tabak und Alkohol scheint ein regelmäßiger Konsum ohne größere gesundheitliche Schäden möglich zu sein – bei entsprechenden Produktkontrollen und risikoarmen Applikationsarten.⁴⁶

Aus verschiedenen Gründen wäre wahrscheinlich sowieso nicht das Heroin, sondern wäre das Kokain das wichtigste Problem. Kokain wird zwar heute – wie die vorliegenden Untersuchungen im natürlichen Milieu, die von den Verfälschungen der klinischen Untersuchung frei sind, zeigen – ganz überwiegend kontrolliert und ohne problematische Konsequenzen genossen. Dabei sind es aber u. a. auch die gegenwärtige beschränkte Verfügbarkeit und der hohe Preis, die viele Konsumenten vor Exzessen bewahren helfen.⁴⁷

Niemand behauptet, daß eine Politik der Entkriminalisierung ohne Risiken und Nachteile wäre. Dennoch läßt sich zusammenfassend immerhin festhalten, daß diese Risiken und Nachteile mit großer Wahrscheinlichkeit geringer und weit besser zu kontrollieren wären als von Prohibitionisten (meist vorschnell und ohne empirische Belege) befürchtet wird.

Leider bewegt sich die Diskussion häufig nicht auf der rationalen Ebene, auf der eine Drogenpolitik als bestmögliche Abstimmung von Zielen, Mitteln und Nebenfolgen in nüchterner Argumentation entworfen und dabei auch die Mittel verschärft Repression einerseits und Entkriminalisierung andererseits auf der Basis empirischer Fakten gegeneinander abgewogen werden könnten. Zu häufig bleiben die Ziele vage und unrealistisch, ist die Wahl der Mittel vorentschieden und werden deren Nebenfolgen kausal falsch zugerechnet. Diese Situation ist allerdings bedauerlich nur für den, dem es wirklich um eine »Bewältigung des Drogenproblems« bzw. realistischer um Bürgerfreiheit und Schadensbegrenzung geht. Sie ist dagegen gerade vorteilhaft, wenn Drogenpolitik nicht nur »Drogen«politik sein soll, sondern wenn es vor allem auf einen dramatisierenden Diskurs über Rauschgiftprobleme, Rauschgiftmafia, Junkieelend etc. ankommt, der sich für allerhand ganz andere Zwecke instrumentalisieren läßt. Die Verschiebung auf diese eher ideologische Ebene hat Funktionen für Politiker, die mit billigen Mitteln Stärke und Aktionsbereitschaft demonstrieren, den Ausbau der Kontrollorgane legitimieren, von anderen sozialen Übeln ablenken oder sie auf den bequemen Feind Drogen zurückführen können. Sie hat Funktionen für die Medien, die ihre Sensationen haben und damit ihre Umsätze steigern. Sie hat Funktionen für die Alkohol- und Tabakkonzerne, die ihre Produkte im Vergleich zum Rauschgift als harmlose Genussmittel darstellen können. Sie hat weltpolitisch relevante Funktionen für den Hauptakteur des War on Drugs, die USA, die über Trainingskurse für ausländische Polizisten und die weltweite Tätigkeit der Drug Enforcement Administration in die Polizeien fremder Länder eindringen, lateinamerikanische Staaten an die Präsenz (zunächst) drogenbekämpfender Marines gewöhnen

⁴⁶ Vgl. etwa M. de Ridder: Heroin. Geschichte – Legende – Fakten, in: Grözinger 1991 (Fn. 7), S. 16–37.

⁴⁷ Vgl. St. Mugford/Ph. Cohen: Drug Use, Social Relations and Commodity Consumption. A Study of Recreational Cocaine Users in Sydney, Canberra and Melbourne, Canberra 1989; P. Cohen: Cocaine Use in Amsterdam in Non-Deviant Subcultures, in: ders.: Drugs as a Social Construct, Amsterdam 1990, S. 44–195; D. Waldorf/C. Reinerman/S. Murphy: Cocaine Changes. The Processes of Using and Quitting Cocaine, Philadelphia 1991. Für die obigen Überlegungen gilt generell, daß bei Erklärungs- und Prognoseversuchen die drei genannten Phänomene Konsum, Sucht und Vereinigung unbedingt auseinanderzuhalten sind. Jedes ist gesondert und mithilfe jeweils anderer, zusätzlicher Faktoren zu erklären, was eine zwangsläufige Aufeinanderfolge ausschließt; vgl. W. J. Sengers: On Search of major problems about the prevention of junkyization, in: Proceedings of the Second Workshop on Drug Policy Oriented Research (Fn. 7), S. 119–121.

und den Vorwurf des Drogenhandels gegen Politiker und Militärs fremder Länder einsetzen (oder vergessen) können. Und dergleichen mehr. Kritik an der gegenwärtigen Drogenpolitik muß deshalb nicht nur auf der ersten Ebene der rationalen Diskussion ansetzen, sondern auch auf der zweiten Ebene: als ideologiekritische Dekonstruktion von Alltagsmythen.⁴⁸

⁴⁸ Vgl. H. Hess: Kriminalität als Alltagsmythos, in: *Kriminologisches Journal*, 1. Beiheft 1986, S. 24–44.