

# Drogen- politik ohne Strafrecht

## Mehr oder Anderes?

Die Unzufriedenheit mit der geltenden Drogenpolitik nimmt unübersehbar zu. Doch die Forderungen gehen in entgegengesetzte Richtungen. Die einen fordern mehr von derselben Politik („more of the same“), die anderen plädieren für eine radikale Revision bisheriger Politik und bisherigen Denkens. Die folgenden Ausführungen setzen den gedanklichen Abschied von der Politik des „more of the same“ bereits voraus und befassen sich ausschließlich mit den strafrechtskritischen Optionen und den verschiedenen Wegen zu einer post-prohibitionistischen Drogenpolitik.

## Mogelpackungen in der Entkriminalisierungsdebatte

Sieht man von „scheinbaren Entkriminalisierungen“ (W. Naucke) wie z.B. dem Vorschlag Oskar Katholniggs aus dem Jahre 1990 ab, der sowohl die abhängigen wie die Gelegenheits-Konsumenten verbotener Drogen auf dem Wege einer Ersetzung der Strafverfolgung durch eine nichtstrafrechtliche freiheitsentziehende Zwangsunterbringung von bis zu zwei Jahren nach dem Modell von § 37 II 1 BSeuchenG internieren wollte, dann laufen die meisten Reformvorschläge auf die Entkriminalisierung oder Entpönalisierung der Konsumenten zu deren Gunsten hinaus, wobei häufig die abhängigen Konsumenten im Vordergrund stehen, denen gegenüber sich der Sozialstaat in der Pflicht sieht.

## Überlebenshilfen

Überlebenswichtig sind zunächst schlichte Hilfsangebote, die ohne Diskriminierungs- und

*Die Drogenpolitik setzt noch immer auf Strafe und Abschreckung, obwohl deren Scheitern mit steigenden Zahlen von Süchtigen, Drogentoten und Beschäftigungskriminalität alljährlich belegt wird. Gibt es eine Perspektive ohne Kontrolle und Repression?  
Sebastian Scheerer plädiert für eine Drogenpolitik ohne das Mittel des Strafrechts.*

## Thesen von Sebastian Scheerer

Absonderungs-Stigma von den Abhängigen aufgesucht werden können: „Nötig sind neben niedrigschwelligen Tagesaufenthalts- und Beratungsstellen (einschließlich Fixerräumen, Krankenzimmern und Notübernachtungsplätzen) differenzierte ambulante, teilstationäre und stationäre Entgiftungs- und Therapieangebote sowie ein wohnortnah etabliertes Substitutionsangebot, das entsprechend ausländischen Erfahrungen gleichermaßen von niedergelassenen Ärzten und Drogenambulanzen getragen werden muß“ (Bauer/Bossong, Zwischen Markt und Mafia, in: Neumeyer/Schaich-Walch, Hrsg., Zwischen Legalisierung und Normalisierung, Marburg 1992: 79-96, 90). In erster Linie ist der Sozialstaat verpflichtet, die weitgehend aufgrund staatlicher Eingriffe verelendeten Junkies am Leben zu erhalten. Nichtstun oder ein bloßes

Sich-Verlassen auf die Repression erklärt die Junkies unterderhand zu lebensunwertem Leben.

## Methadon

Notwendig ist mit ähnlicher Priorität eine Erweiterung der Methadon- (und Remedacen-) Substitutionsbehandlung. Um die Methadonsubstitution zu entbürokratisieren, ist die Streichung der sog. ultima ratio Klausel in § 13 I BtMG und eine umfassende Entrümpe- lung der Betäubungsmittelverschreibungsverordnung (BtmVV) erforderlich, wie das mit der Hamburger Initiative „Entschließungsantrag zur BtmVV“ vom Mai 1990 versucht wurde. Zu diesem Zweck müßten auch die in den sog. NUB-Richtlinien niedergelegten Indikationskriterien für die Zulassung zur Methadonsubstitution etwa im Sinne des Entschließungsantrags der GMK (Gesundheitsmini-

sterkonferenz des Bundes und der Länder) vom Oktober 1991 deutlich erweitert werden. Schließlich muß „so rasch als möglich sichergestellt werden, daß substituierende Ärzte ohne große Schwierigkeiten diese Behandlungsform praktizieren und den Patienten durch sogenannte take-home-Dosen mehr Eigenverantwortung überlassen können. Zu diesem Zweck muß über eine Änderung der BtmVV die Ausgabe und Kontrolle von Btm-Rezepten dezentralisiert, d.h. an die Landesgesundheitsbehörden gegeben und hinsichtlich der Antrags- und Verordnungsprozedur sowie der Kontrolldichte erleichtert werden“ (Ch. Bauer/H. Bossong, a.a.O., 91 f.). Um Fixerräume zu ermöglichen, müßte wohl der § 29 Abs. I Nr. 10 (Gelegenheitsverschaffung) geändert werden, wenn sich das Problem nicht – ähnlich wie bei der juristischen Bewer-

tung des Spritzentausches – im Wege der Auslegung lösen läßt.

## Heroin

Bekanntlich führt auch eine Ausweitung der Methadonsubstitution nicht in allen Fällen zum Umsteigen der Heroingebraucher auf Methadon. Es wäre sicher besser für diese Abhängigen, die Originaldroge in der richtigen Qualität und Quantität von Ärzten verschrieben zu erhalten, als weiter auf die illegale Szene mit all ihren Risiken angewiesen zu sein. Deshalb sollte Heroin von Anlage I in Anlage III zum BtMG transferiert werden, wodurch es verkehrs- und verschreibungsfähig würde. Soweit es um eine Erprobung im Sinne des von Hamburg geplanten Heroin Maintenance Projekts geht, müßte wohl § 3 Abs. II BtMG geändert und § 13 BtMG ergänzt werden, damit das Bundesgesundheitsamt einer solchen Erprobung überhaupt zustimmen kann. So jedenfalls verstehe ich die Hamburger Gesetzesinitiative, die gegenwärtig unterwegs ist.

## Gelegenheitskonsumenten

Mit den erweiterten Substitutionsmöglichkeiten oder gar der Heroinerprobung ist denjenigen noch nicht geholfen, die gelegentlich „weiche“ oder „harte“ verbotene Drogen konsumieren, also den Cannabis-Konsumenten, denjenigen, die in ihrer Freizeit manchmal oder häufiger Designer-Drogen, Kokain, Opium, Heroin oder andere verbotene Drogen benutzen. Die gegenwärtige Rechtslage kriminalisiert zwar nicht den Konsumt als solchen, wohl aber die gesamte Konsumsphäre. Es ist aber nicht ganz einzusehen, warum abhängige Konsumenten die „verbotenen“ Drogen sogar kostenlos vom Arzt verschrieben bekommen sollen, während die Gelegenheitskonsumenten dafür, daß sie noch nicht oder nicht mehr süchtig sind oder eine Substanz konsumieren, die nicht das Suchtpotential entwickelt, betrafft werden.

Schließlich wird sich diese Gesellschaft auch daran gewöhnen müssen, daß sich im Zuge der allgemeinen Differenzierung der Lebensverhältnisse und Lebensstile immer mehr Gruppen mit speziellen Nahrungs- und Genußpräferenzen herausbilden werden. In einer Gesellschaft, die das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen in sonst allen Bereichen und m. E. auch aus gutem Grund gegen staatliche Bevormundungsversuche verteidigt, in der z.B. auch jeder, der will, Gleitschirmfliegen, Bungee-Springen, Tauchen oder Bergsteigen darf, in der jeder selbst entscheiden darf, ob er das Krebsrisiko des Tabakrauchens auf sich nimmt oder die zahllosen Risiken des

Alkoholkonsumenten, in dieser Gesellschaft schließt das Selbstbestimmungsrecht auf jeden Fall auch „die Befugnis ein, darüber zu entscheiden, welchen Gefahren sich der einzelne aussetzen will. Es widerspricht im Kern dem umfassenden Persönlichkeitsrecht, das vom Grundgesetz durch die zentralen Grundrechtsnormen der Art. 2 I und Art. 1 I GG gewährleistet wird, staatlichen Behörden die Befugnis einzuräumen, dem Staatsbürger vorzuschreiben, was er im Interesse seines Eigenschutzes zu tun hat. Eine solche staatliche Bevormundung ist nicht verfassungsgemäß“ (Bundesverwaltungsgerichts-Entscheidungen Bd. 82, 45 ff., 48 f.).

## Sanktionsverzicht oder Entkriminalisierung

Der Konsum verbotener Drogen erfolgt nicht mit der Absicht der Selbstschädigung (ebenso wenig wie das Bergsteigen, bei dem im übrigen auch Opiate, die sog. Endorphine, freigesetzt werden), sondern mit der Absicht, mit der auch andere risikobehaftete Freizeitaktivitäten durchgeführt werden. Da diese Art von Tätigkeit dem Selbstbestimmungsrecht des einzelnen unterliegt, darf es keine Gnade sein, den Konsumenten von Sanktionen zu verschonen, sondern es ist sein klares Recht, hierfür nicht strafrechtlich belangt zu werden.

Deswegen kann der neue § 31a BtMG, der nur eine eigenständige Einstellungsmöglichkeit der Staatsanwaltschaft vorsieht, nicht befriedigen. Dieser Paragraph gibt dem Konsumenten keine Sicherheit vor Strafverfolgung und stellt nicht einmal sicher, daß der Verfolgungsdruck durch die Polizei nachläßt. Besser wäre allemal, in einem ersten Schritt den § 29 BtMG so zu reduzieren, daß mit Freiheitsstrafe nur bedroht wird, wer die verbotenen Drogen in nicht gerin-

gen Mengen ohne Erlaubnis anbaut, herstellt, oder mit ihnen Handel treibt. Soweit dies in geringen Mengen geschieht, könnten diese Handlungen als Ordnungswidrigkeiten eingestuft werden. Wer hingegen diese Substanzen, ohne Handel zu treiben, einführt, ausführt, abgibt, veräußert, erwirbt, besitzt oder sich in sonstiger Weise verschafft, der sollte – ganz entgegen dem gegenwärtigen Gesetzeswortlaut und der aktuellen Verfolgungspraxis – gänzlich straffrei gestellt werden (vgl. Bauer/Bossong 1992, a.a.O., 92). Damit wäre die Konsumsphäre in Bezug auf alle heute verbotenen Drogen von staatlicher Bevormundung und Diskriminierung befreit. Alle Konsumenten wären nicht mehr der Vielleicht-Vielleicht-Auch-Nicht-Willkür einer staatsanwaltlichen Einstellungsverfügung ausgeliefert, sondern wirklich „entkriminalisiert“.

## Von der Entkriminalisierung zur Legalisierung

Wenn es zum Selbstbestimmungsrecht gehört, die eigene Drogenpräferenz zu bestimmen und wenn es als ungerecht angesehen werden muß, daß eine Präferenzgruppe (Alkohol, Tabak) einer anderen Präferenzgruppe (Opiate, Halluzinogene, Kokain usw.) Abstinenzgebote in Bezug auf die von ihnen bevorzugten Drogen oktroyiert, dann ist das geltende Drogenrecht nichts anderes als der Versuch einer Gruppe der Bevölkerung, ihre partikuläre Verhaltensmoral per Strafrecht für „allgemeingültig zu erklären“. Der Staat darf sich jedoch gerade nicht zum Mittler einer Durchsetzung bestimmter Moralen machen, solange keine evidenten Rechtsgutsverletzungen geschehen. Die Drogenprohibition als zentrale Komponente der herrschenden Drogenpolitik verletzt mit ihrer Zielsetzung der Abstinenz also den Wesensgehalt der in Art. 2 Abs. I i.V.m. Art. 1 Abs. I sowie in Art. 4 Abs. I GG zum Ausdruck kommenden Grundrechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und Gewissensfreiheit. Das Abstinenzpostulat als normativierter Wertkomplex benachteiligt darüber hinaus in sachlich ungerechtfertigter Differenzierung die Konsumenten illegaler Drogen gegenüber solchen legaler Drogen“ (Böllinger, Strafrecht, Drogenpolitik und Verfassung. Kritische Justiz 24.1991: 393-408; 406). Hieraus ergibt sich nichts anderes als die Notwendigkeit, von der Entkriminalisierung der Konsumsphäre zur Legalisierung der Drogen voranzuschreiten.

## Zwischenschritte

Die Legalisierung ist eine Forderung weniger der Zweckmäßigkeit als der Gerechtigkeit. Sie ist deshalb unmittelbar notwendig, auch wenn sie nicht unmittelbar im

**»Die schwierigste Aufgabe, die sich der Gesellschaft stellt, ist die Erziehung zur Mündigkeit im Umgang mit Drogen.«**

politischen Prozeß durchgesetzt und umgesetzt werden kann. Es sind also nolens volens Zwischenschritte erforderlich. Christine Bauer und Horst Bossong (a.a.O.: 93) schlagen vor, zunächst bestimmte Drogen ganz dem Zugriff des Strafrechts zu entziehen und – natürlich bei Respektierung bestimmter Altersgrenzen – für jeden verfügbar zu machen: „Dies könnte beispielsweise zunächst mit (nicht abhängig machenden) Cannabisprodukten und sodann möglicherweise auch in begrenztem Maße – nämlich in Form sehr niedrigprozentiger Stoffzusammensetzungen – mit (ebenfalls nicht zu körperlicher Abhängigkeit führendem) Kokain geschehen. Im ersten Fall beträfe es eine Droge, die in Deutschland seit über zwei Jahrzehnten trotz bestehender Strafbewährung in erheblichen Mengen konsumiert wird und dabei so gut wie keine nennenswerten psychischen, physischen und sozialen Probleme für die betreffenden Personen aufwirft, im zweiten Fall betrifft es eine Droge, deren Verbreitung derzeit noch gering ist und bei der man die Frage untersuchen kann, ob durch frühzeitigen Sanktionsverzicht die bei anderen Drogen bekannten gravierenden Folgeschäden (Schwarzmarkt, exzessiver und unsachgemäßer Gebrauch, psychosoziale Verelendung, soziale Ausgrenzung usw.) vermieden werden können“.

Das BtMG müßte dafür nicht sofort in toto abgeschafft, es müßte aber gestrafft und im Hinblick auf eine zweckmäßige Kontrolle modifiziert werden. Bauer und Bossong (a.a.O.) denken daran, „für eine Übergangsphase ins BtMG eine Anlage V neu aufzunehmen, in der peu à peu all jene Drogenarten bzw. Stoffzusammensetzungen rubriziert werden, die als Genußmittel frei zugänglich werden. Gleichwohl bleiben sie in Hinblick auf Anbau, Einfuhr, Lagerung, Vermarktungsform (zugelassene Dosis), Qualitätskontrolle und Werbung bestimmten zweckdienlichen Reglements bzw. Kontrollen unterworfen. Auf lange Sicht könnte man daran gehen, die Betäubungsmittel in hohen Dosierungsformen dem Arzneimittelrecht, niedrig dosierte Darreichungsformen dagegen lebens- und genußmittelrechtlichen Regelungen zuzuordnen.“

Mit einer solchen Politik der schrittweisen Liberalisierung ließe sich einerseits empirisch überprüfen, ob und wie das langfristige Ziel der Legalisierung verwirklicht und in welchen Punkten es modifiziert werden muß. Mit anderen Worten: Wir gäben die Drogen nicht sogleich völlig frei, sondern würden unter kontrollierten Bedingungen die konkreten Modalitäten peu à peu überprüfen und damit eine Kontrolle wiedererlangen, die wir seit Jahrzehnten verloren haben.

Andererseits läßt sich auf diese Weise erproben, inwieweit ergänzend zu den allgemeinen Regelungen des Jugendschutzgesetzes, der

Straßenverkehrsordnung und des Arbeitsschutzgesetzes, in deren Regelungsbereich der Umgang mit den neu legalisierten Drogen aufzunehmen wäre, zusätzliche Reglements und Kontrollen auch für die heute schon legalen Drogen sinnvoll und effektiv sein können. Dies könnte z. B. das seit langem bereits von man-

**»Normalisierung bedeutet, daß die heute verbotenen Drogen nur insoweit von Ärzten verschrieben werden, als dies im Rahmen einer Heilbehandlung erfolgt.«**

cher Seite geforderte Werbeverbot und Verbot des Automatenverkaufs betreffen.“ Das wäre zugleich ein Schritt auf dem Wege zu jener „unified policy for legal and illegal substances“, (Stephen Mugford), die als einzige in der Lage ist, die Spaltung zwischen Prohibition und Regulation zugunsten einer vernünftigen Gesamtregelung zu überwinden.

## Normalisierung: Drogen als Genußmittel

Im Gegensatz zu vielen Reformvorschlägen geht es also nicht darum, die heute vollständig verbotenen Drogen nur über ärztliche Verschreibung zugänglich zu machen, sondern die Ärzte auf ihre Heilungsaufgabe zu beschränken – sie verschreiben und verabreichen Drogen an Süchtige zu Zwecken der Linderung, Stabilisierung, Vorbeugung vor den Gefahren des Straßenheroins, Heilung – und sie nicht noch mit der Verteilung von den Drogen zu belasten, die von den Konsumenten nicht als Heilmittel, sondern als

Genußmittel nachgefragt werden. Es würde auch dem Hippokratischen Eid (nil nocere) widersprechen, Heroin oder Kokain an Freizeitkonsumenten zu verschreiben. (So wie sie ja auch keine Zigaretten verschreiben). Die Monopolisierung des Zugangs zu Freizeit-Drogen-Konsum durch die Ärzteschaft ist also weder machbar noch wünschbar. Es geht vielmehr darum, den legalen Zugang zu den von Freizeitkonsumenten gewünschten Drogen zu ermöglichen.

Normalisierung bedeutet, daß die heute verbotenen Drogen nur insoweit von Ärzten verschrieben werden, als dies im Rahmen einer Heilbehandlung erfolgt. Was Freizeitkonsum angeht, ist das Selbstbestimmungsrecht der Konsumenten zu respektieren. Obwohl die heute verbotenen Drogen also auch verschreibungsfähig sein müssen (Arzneimittelgesetz!), müssen sie auch frei und ohne Rezept erhältlich sein. Für den Freizeitkonsum ist das allgemeine Lebens- und Genußmittelrecht der richtige Ort, insbesondere das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständengesetz vom 15. August 1974, wahrscheinlich mit weiteren Gesetzen und Verordnungen, die den Besonderheiten der Substanzen, Zusätzen und Wirkstoffkonzentrationen Rechnung tragen (entsprechend der Aromenverordnung von 1981, der Verordnung über koffeinhaltige Erfrischungsgetränke von 1938, dem Tabaksteuergesetz von 1979, dem Biersteuergesetz von 1952 oder dem Weingesetz von 1982). Wahrscheinlich wäre es ratsam, der Verbreitung der höheren Wirkstoffkonzentrationen und gefährlicheren Applikationsformen mit progressiven Verbrauchssteuern entgegenzuwirken (ähnlich wie beim Alkohol), wenn sich nicht die Genossenschaftslösung von Karl-Heinz Hartwig und Ingo Pies (Ein ökonomisches Konzept für die Drogenpolitik. List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik. 16.1990: 72-88; vgl. auch Werner W. Pommerehne und Albert Hart, Man muß den Teufel nicht mit dem Beelzebub austreiben wollen: Drogenpolitik aus ökonomischer Sicht, in: Böker/Nelles, Hg., Drogenpolitik wohin? Bern 1991: 241-270) durchsetzt, die den Vorteil böte, nicht über das Wecken der steuerlichen Begehrlichkeit des Staates denselben in die Rolle eines indirekt Drogenabhängigen (nämlich von der Drogensteuer abhängigen) und damit Drogen-Interessierten zweiter Ordnung zu bringen. Zur Perspektive von „Drogen als Genußmittel“ ist ansonsten für Details das gleichnamige Buch von Henning Schmidt-Semisch (München 1992) zu empfehlen.

## Internationales

Oft heißt es, eine Entkriminalisierung widerspräche internationalen Abkommen. Im Prinzip

stünde jedoch eine Legalisierung nicht im Widerspruch zum Einheitsübereinkommen von 1961/1972, wo es in Art. 2 Abs. 5 b heißt: „...jede Vertragspartei verbietet die Gewinnung, Herstellung, Ausfuhr, Einfuhr, den Besitz und die Verwendung dieser Suchtstoffe sowie den Handel damit, wenn sie dies im Hinblick auf die in ihrem Staat herrschenden Verhältnisse für das geeignetste Mittel hält, die Volksgesundheit und das öffentliche Wohl zu schützen...“ (zit. n. Henner Hess, Drogenmarkt und Drogenpolitik, in: R. Ludwig, J. Neumeyer, Hrsg., Die narkotisierte Gesellschaft? Marburg 1991: 32-49, 45).

Dürfte das wissenschaftlich unhaltbare und politisch kontraproduktive Einheitsübereinkommen eine Reform bremsen, die hierzulande einen verfassungswidrigen Zustand beseitigen würde? Würden sich nicht auch international Bündnispartner für eine Liberalisierung des Einheitsübereinkommens finden lassen? Freilich geht die Bundesregierung nicht in diese Richtung, sondern ist womöglich dabei – ich lasse das hier einmal dahingestellt – die Selbstfesselung in drogenpolitischer Hinsicht mit dem Abkommen von Maastricht noch weiter voranzutreiben. Bei aller Befürwortung einer Europäischen Union würde ich nie einem Europa zustimmen, das regionale Entwicklungsmöglichkeiten beschneiden und die Pluralität der Lebensstile knebeln möchte.

### Monitum

Es wäre unvernünftig, sich von der Realisierung dieser Vorschläge paradiesische Zustände zu erhoffen. Es wird weiterhin selbstzerstörerische Formen von Sucht und Mißbrauch, es wird Unfälle und Untaten unter dem Einfluß von psychoaktiven Substanzen geben. Die schwierigste Aufgabe, die sich der Gesellschaft stellt (und im Zeitalter einer post-prohibitionistischen Drogenpolitik noch dringender stellen wird), ist die Erziehung zur Mündigkeit im Umgang mit Drogen. Die Erziehung zu verantwortlichem Verhalten auch und gerade, wenn es um Genuß geht. Diese Aufgabe kann und darf der Gesellschaft kein Staat abzunehmen versuchen, mutierte er dann doch angesichts der Unmöglichkeit, so eine Aufgabe mit seinen (monetären und rechtlichen) Mitteln zu lösen, notwendigerweise zu einem immer autoritäreren und schließlich zum Polizeistaat. Und soweit wir uns nichts vormachen, müssen wir uns eingestehen, daß die Entwicklung im Bereich der Drogenpolitik auf diesem Weg schon weit, schon viel zu weit vorangeschritten ist. Die Legalisierung ist eine Forderung weniger der Zweckmäßigkeit als der Gerechtigkeit.

*Dr. Sebastian Scheerer ist Professor  
für Kriminologie in Hamburg*

Helmut Rittstieg/Gerard C. Rowe

## Einwanderung als gesellschaftliche Herausforderung

Inhalt und rechtliche Grundlagen einer neuen Politik

Obwohl die Bundesrepublik Deutschland regierungsamtlich kein Einwanderungsland ist, läßt sie die Einwanderung von ausländischen Flüchtlingen, Aussiedlern, Familienangehörigen ehemaliger Gastarbeiter, sowie EG-Angehörigen zu.

Der Rechtsstatus der Einwanderergruppen ist völlig unterschiedlich und z.T. gegensätzlich. Aussiedlern werden Eingliederungshilfen gewährt, während andere Einwanderer keine Hilfe erhalten, sondern rechtlich und gesellschaftlich benachteiligt werden. Insbesondere der Gastarbeiterstatus sondert von der übrigen Bevölkerung ab. Dies provoziert Fremdenfeindlichkeit bei der einheimischen Bevölkerung und Abkapselung bei den Einwanderern. Ein Teil der Gewalt zwischen Deutschen und „Inländern ohne deutsche Staatsangehörigkeit“ ist Folge der Ausgrenzung im Inland. Vorgeschlagen wird eine alle Einwanderer umfassende Politik, welche die Interessen der deutschen Bevölkerung berücksichtigt und die Eingliederung der Einwanderer bei kultureller Vielfalt anstrebt. Die Erfahrungen anderer Länder sind Beispiel und Vorbild. Besonders untersucht werden verfassungs- und völkerrechtliche Fragen des Multikulturalismus und der gesellschaftlichen Gleichstellung von Einwanderern.

1992, 122 S., brosch., 44,- DM, ISBN 3-7890-2704-9



Nomos Verlagsgesellschaft  
Postfach 610 • 7570 Baden-Baden

