

Jubiläumstagung „30 Jahre Therapieladen e.V.“
„Cannabis Future – Jenseits von Ideologie“
Berlin-Mitte im Roten Rathaus

Prof. em. Dr. jur. Lorenz Böllinger
Bremer Institut für Kriminalpolitik, Universität Bremen

Reform des Drogenstrafrechts in Deutschland?

Abstract:

Nahezu die Hälfte aller deutschen Universitätsprofessoren für Strafrecht wenden sich mit einer Resolution an den Deutschen Bundestag. Der Appell richtet sich auf die Einrichtung einer Enquête-Kommission zur verfassungsrechtlich gebotenen Überprüfung der beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen des Betäubungsmittelstrafrechts. Aus strafrechtswissenschaftlicher und verfassungsrechtlicher Sicht ist Strafrecht grundsätzlich nicht geeignet und nicht erforderlich zum angestrebten Zweck. Trotz immer harscherer Repression haben sich Angebot und Nachfrage nach illegalen Drogen in den letzten 40 Jahren ständig erhöht. Nur ein geringer Prozentsatz der Gebraucher hat langfristig Drogenprobleme im Sinne von körperlichen Schädigungen und Sucht. Diese sind besser durch Aufklärung, Beratung und Therapie zu steuern. Drogenstrafverfolgung führt zu Schädigungen bei den Opfern von Beschaffungskriminalität, bei kriminalisierten und in kriminelle Karrieren getriebenen Konsumenten und Kleinhändlern. Schwarzmarkt, organisierte Kriminalität und Tausende von Toten in Drogenkriegen, aber auch Gesundheitsschäden durch die Unkalkulierbarkeit von Schwarzmarktsubstanzen sind erst durch die Prohibition erzeugt worden. Weltweit, insbesondere in den USA, hat – zumindest bezüglich Cannabis – ein Umdenken stattgefunden, dem sich die Bundesrepublik nicht entziehen darf.

1. Drogenpolitik im Wege der Aktionsforschung

Mit einer vom ‚Schildower Kreis‘ – einer interdisziplinären Gruppe von Experten aus illegale Drogen betreffenden Wissenschaft und Praxis – gestarteten Resolution plädieren 122 von ca. 250 deutschen StrafrechtsprofessorInnen für eine grundlegende Überprüfung des BtM-Strafrechts.

Resolution von 122 Strafrechtsprofessoren

Die strafrechtliche Drogenprohibition ist gescheitert, sozialschädlich und unökonomisch.

1. Mit der Drogenprohibition gibt der Staat seine Kontrolle über Verfügbarkeit und Reinheit von Drogen auf.

Nicht die Wirkung der Drogen ist das Problem, sondern die repressive Drogenpolitik schafft Probleme. Die überwiegende Zahl der Drogenkonsumenten lebt ein normales Leben. Selbst abhängige Konsumenten bleiben oftmals sozial integriert. Menschen mit problematischem Drogenkonsum brauchen Hilfe. Die Strafverfolgung hat für sie und alle anderen nur negative Folgen.

2. Der Zweck der Prohibition wird systematisch verfehlt.

Prohibition soll den schädlichen Konsum bestimmter Drogen verhindern. Tatsächlich kann sie dieses Ziel nicht erreichen. Das zeigen alle wissenschaftlich relevanten Untersuchungen. Sogar die Evaluation des 10-Jahres-Programms der UNO zur Drogenbekämpfung kommt im Jahr 2008 zu diesem Schluss. Prohibition schreckt zwar einige Menschen ab, verhindert aber Aufklärung und vergrößert gleichzeitig dramatisch die gesundheitlichen und sozialen Schäden für diejenigen, die nicht abstinent leben wollen. Selbst in totalitären Regimen und Strafanstalten kann Drogenkonsum nicht verhindert werden.

3. Die Prohibition ist schädlich für die Gesellschaft.

Sie fördert die organisierte Kriminalität und den Schwarzmarkt.

Sie schränkt Bürgerrechte ein und korrumpiert den Rechtsstaat. Durch massive Machtanballung bei Kartellen und Mafia nimmt die Gefahr eines Scheiterns der Zivilgesellschaft zu. Stimuliert durch gigantische Profite aus dem Drogenschwarzmarkt entstehen veritable Kriege zwischen Drogenkartellen und in Reaktion darauf sowohl eine Quasi-Militarisierung der Polizei als auch quasi-polizeiliche Funktionen des Militärs. Auch dadurch erodieren staatliche Grundstrukturen.

Sie hat desaströse Auswirkungen auf Anbau- und Transitländer.

Sie behindert eine angemessene medizinische Versorgung.

4. Die Prohibition ist unverhältnismäßig kostspielig

Die Bürger werden Opfer der Beschaffungskriminalität.

Jedes Jahr werden Milliardenbeträge für die Strafverfolgung aufgewendet, welche sinnvoller für Prävention und Gesundheitsfürsorge eingesetzt werden könnten.

Der Staat verzichtet auf Steuereinnahmen, die er bei einem legalen Angebot hätte.

5. Die Prohibition ist schädlich für die Konsumenten

Konsumenten werden diskriminiert, strafrechtlich verfolgt und in kriminelle Karrieren getrieben. Weil es sich um „opferlose“ Kontrolldelikte handelt, welche lediglich proaktiv – und damit Unterschichtangehörige und Migranten benachteiligend – verfolgt werden.

Es gibt keinen Verbraucher- und Jugendschutz. Riskante Konsumformen werden gefördert und die Konsumenten werden gefährlichen Krankheiten ausgesetzt (z.B. AIDS, Hepatitis C).

Normales jugendliches Experimentierverhalten wird kriminalisiert und das Erlernen von Drogenmündigkeit erschwert. Junge Menschen werden dauerhaft stigmatisiert und ihre Lebenschancen werden gemindert.

C. Fazit

Der Staat darf die Bürger durch die Drogenpolitik nicht schädigen. Es ist deshalb notwendig, Schaden und Nutzen der Drogenpolitik unvoreingenommen wissenschaftlich zu überprüfen.

Als Kriminalwissenschaftler fühlen wir uns in besonderem Maße verantwortlich für die Einhaltung strafrechtstheoretischer Prinzipien und für die Zurückhaltung des Staates in der Anwendung der *ultima ratio* gesellschaftlicher Steuerung.

Deshalb appellieren wir an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages, nicht nur dem Fraktionszwang zu folgen, sondern auch ihrer individuellen Verantwortung.

2. Begründung der Notwendigkeit der Reform des Drogenstrafrechts

Verfassungsrechtlich begründet ist unser Appell vor allem im herausragendsten Prinzip des Grundgesetzes, dem **Verhältnismäßigkeitsprinzip**. Daraus ergibt sich die **Überprüfungspflicht des Gesetzgebers**: Gesetze, welche die Grundfreiheiten der Bürger einschränken, müssen inhaltlich und wissenschaftlich begründet sein und im Verlauf ihrer Anwendung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft werden. Auf deutliche Veränderungen in der sozialen Wirklichkeit – z.B. der Folgebereitschaft der Bevölkerung – und in der Wissenschaft muss der Gesetzgeber reagieren.

Dogmatisch operationalisiert ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip nach allseits akzeptierter Verfassungslehre in den drei Unterprinzipien **Erforderlichkeit, Geeignetheit und Proportionalität**. In diesem Rahmen ist die **inhaltliche** Überprüfung des einschlägigen Gesetzes, des BtMG, vorzunehmen.

In **methodischer** Hinsicht ist dabei zu berücksichtigen, dass Verfassungsrecht Abwägungsrecht ist. Das bedeutet: die verschiedenen betroffenen Freiheiten und Interessen sind auf **empirisch-wissenschaftlicher, interdisziplinärer und systemanalytischer** Basis herauszukristallisieren, zu gewichten und entlang der Teilprinzipien gegeneinander abzuwägen. Das verdeutlicht: Es gibt in der gesellschaftlichen Wirklichkeit keine Ideale und auch die Folgen staatlichen Handelns sind in die Abwägung einzubeziehen.

Das BVerfG hat in seiner Cannabis-Entscheidung von 1994 und in mehreren darauf basierenden Nicht-Annahme-Beschlüssen die strafrechtlichen Vorschriften des BtMG für verfassungsgemäß befunden. Das BVerfG legte in ziemlich reduzierter exemplarischer Auswahl die damals aktuelle, äußerst lückenhafte Daten- und Erkenntnislage zugrunde. Es beachtete nicht, dass der BtM-Gesetzgeber 1971 auf Druck der USA ohne eigene wissenschaftliche Begründung **unüberprüft** die Vorgaben der UNO-Single Convention von 1961 in das BtMG umgesetzt hatte. In den seither verstrichenen fast 20 Jahren haben sich die entsprechenden wissenschaftlichen Methoden, die Daten- und Erkenntnislage in hohem Maße verändert und erweitert. Es muss also eine Neubetrachtung und Neubewertung stattfinden, sowie die Neu-Initiierung von interdisziplinärer Forschung um dem BtMG **erstmalig** eine dem Verfassungs- und Gesetzgebungsrecht genügende Grundlage zu verleihen.

Dazu im Folgenden einige interdisziplinäre Aspekte. Diese könnten auch Grundlage eines systematischen Prozederes der eventuellen Enquête-Kommission des Bundestages werden.

2.1 Veränderte empirische und theoretische Erkenntnislage – Keine Geeignetheit d. Strafrechts zur Bekämpfung von Gesundheitsgefahren

Zwei in der genannten verfassungsrechtlichen Hinsicht sehr fundierte strafjustizielle Vorlagebeschlüsse gem. Art. 100 GG haben dem BVerfG vorgelegen. 1994 führte derjenige des LG Lübeck zum bekannten Verdikt der Verfassungsmäßigkeit des BtMG und zur Vorgabe an den Gesetzgeber zur geringfügigen Entkriminalisierung konsumbezogener Verhaltensweisen (BVerfG NJW 1994, 1577, 1581). Der Vorlagebeschluss des AG Bernau 2004 wurde aus formalen Gründen nicht angenommen (BVerfG NJW 2004, 3620, 3622).

Mittels Strafrecht wollte der Gesetzgeber die ‚Volksgesundheit schützen, indem Drogenangebot und –nachfrage eliminiert, zumindest reduziert werden sollten. Verfassungsrechtlich legitimiert wird dies vom BVerfG bis heute mit der Aufgabe das Staates Rechtsgüter zu schützen: nämlich die „**Gesundheit der Bevölkerung**“ (Art. 2 Abs.2 GG) und – über die ursprüngliche Gesetzesbegründung hinausgehend – das „**Soziale Zusammenleben**“ (Sozialstaatsprinzip).

2.1.1 Drogen blieben verfügbar

Zunächst und vorab ist festzustellen: Seit Inkrafttreten des BtMG 1971 hat sich die Verfügbarkeit illegaler Drogen nicht nur nicht verringert, sondern ständig gesteigert. Die Mutmaßung, dass alles ohne Prohibition noch viel schlimmer wäre, wird durch internationale Empirie widerlegt: Angebot und Nachfrage bleiben von gesetzlichen Regelungen nahezu unberührt. Schon dieser Befund genügt eigentlich, um das BtM-Strafrecht als ungeeignet zu erkennen und andere Wege zu suchen.

2.1.2 Epidemiologie: Körperliche Schädigungen und Suchtpotential

Vor allem mit manifesten und potentiellen Gesundheitsschäden wird die Pönalisierung jeglichen Umgangs mit illegalisierten Drogen legitimiert. Vordringlich erscheint mithin die sorgfältige und methodenkritische Aufarbeitung der epidemiologischen Datenlage und Theorieentwicklung zu Drogenwirkung und Abhängigkeit.

Wissenschaftlich besteht Einigkeit darüber, dass die Wirkung einer Droge auf das Individuum von drei in dynamischer Wechselwirkung stehenden und ständigem Wandel unterworfenen Dimensionen abhängt: Biochemische Substanz mit ihrem spezifischen Wirkungsspektrum – Individuelle Disposition, Persönlichkeit – Kontext, also Situation des Konsums, umgebendes soziales und normatives System. Auf eng-

lisch kurz: „*Drug, Set, Setting*“. Die Datenlage ist hinsichtlich der „klassischen“ illegalen Substanzen relativ klar: Die Skala zwischen unproblematischem Konsum, abhängigem und gesundheitsgefährlichem Gebrauch ist sowohl hinsichtlich der Substanzen als auch der Gebraucher und der umgebenden sozialen und normativen Systeme unendlich differenziert und diversifiziert. Besonders bedeutsam ist jedenfalls die Dosierung: denn erst die „Dosis macht das Gift“ – so schon Paracelsus! Dementsprechend wäre auch gesetzgeberisch in realitätsgerechter Weise zu differenzieren bzw. die Interventionsebene theoretisch und empirisch fundiert zu gestalten.

Illegale Drogenkonsummuster zeigen vielfältige Verlaufsformen: Von durch Neugier und Interesse bedingtem initialen Gebrauch entweder zu mehr oder minder zügig verlaufender Minderung, zu Ausstieg oder zu Abhängigkeit. Ausstieg kann – wie bei Heroinabhängigkeit in 30% der Fälle – selbstbestimmt geschehen oder gefördert sein durch Therapie. Der häufig in vielen Schleifen verlaufende Ausstiegsprozess dauert bei Heroin durchschnittlich 5 – 10 Jahre, bei Kokain, Amphetamin etc. und Cannabis – falls es zu psychischer Abhängigkeit gekommen ist – deutlich weniger.

Bei allen Drogen – einschließlich Alkohol und Tabak – ist ein individuell und sozial verträglicher weil moderater, gelegentlicher und kontrollierter Konsum möglich, gegebenenfalls lebenslang. Es kommt eben auf die Interaktion von *drug, set* und *sting* an!

Über alle legalen und illegalen Drogen hinweg lässt sich eine relative Konstante feststellen: ca. 5% der jeweiligen Gebraucher werden psychisch und/oder körperlich abhängig – abgesehen von den körperlichen Schäden infolge von Alkohol- und Tabakkonsum. Nur: anders als bei chronischen körperlichen Krankheiten bleibt letztlich nur ein äußerst geringer Prozentsatz lebenslänglich abhängig. Am höchsten ist dieser Prozentsatz wegen der massiven körperlichen Abhängigkeit und somatischen Schädigungswirkung beim Alkohol. Bei Gebrauch von reiner, kontrollierter Substanz sind der Heroin- oder Methadon-Gebrauch sowie der moderate Cannabis-Konsum hingegen zeitlebens ohne massive körperliche Schädigung möglich. Ausstieg ist und bleibt abhängig von besagtem Kontext – und vom „freien Willen“: wer als Palliativ-Patient die „Wohltat“ von Opiaten genoss, ist bei Entlassung aus dem Krankenhaus objektiv betrachtet „abhängig“, aber schon wenige Tage danach „*clean*“! Die Kriminalisierung des Drogenabhängigen hingegen bewirkt eine negative Eigendynamik sowohl im Setting des Gebrauchs als auch in Wirkung und Nachwirkung: der psychische Stress ist ein ganz anderer.

Die diagnostizierte Suchtkrankheit wird zwar in den gängigen Diagnoseschlüsseln DSM-V (APA) oder ICD-10 (WHO) als eigenständige Krankheitseinheit kategorisiert. Jedoch ist damit lediglich ein Oberflächensymptom benannt ist, welchem unterschiedliche psychische Störungen und multiple interagierende soziale Bedingungen zugrunde liegen. Dem entspricht, dass es eine Vielfalt von Symptomverlagerungen gibt.

Realistisch eingeschätzt wird heute die Gefahr, dass früher jugendlicher Cannabis-Konsum den Ausbruch von latenten Psychosen aus dem schizophrenen Formenkreis fördern kann. Gerade die tatsächliche Verfügbarkeit von Cannabis macht sowohl eine Kontrolle als auch eine sinnvolle Beratung und Therapie unmöglich.

Hinsichtlich des zweiten, erst vom BVerfG neu „gefundenen“ Rechtsguts „Soziales Zusammenleben“ ist folgendes anzumerken: Die Störung beruht vor allem auf übermäßiger Angst von hysterisierten, über die realen Dimensionen des Cannabis-Konsums unaufgeklärten Eltern. Bei jugendtypischem Experimentier- und Risikover-

halten gibt es ansonsten zwar Konflikte in der Familie, aber keine die das Zusammenleben insgesamt bedrohen. Letztlich ist es also die Prohibition, welche solche weitgehenden Störungen, wie z.B. den Rauschmiss eines Kindes, erst bewirken.

Nun zur erforderlichen interdisziplinären und systemischen Betrachtungsweise:

2.1.3 Unbeabsichtigte Nebenwirkungen der Drogenprohibition

Aus dem eben Gesagten ergibt sich, dass körperliche und psychische Schädigungen durch Drogenkonsum je spezifisches Resultat eines komplexen psychosozialen Wechselwirkungsprozesses sind. An diesem haben die durch die gesellschaftlichen Strukturen der Prohibition (Setting) bedingten Ursachen einen sehr erheblichen Anteil. Vor allem die Kriminalisierung bewirkt direkte Gefährdungen und Schädigungen der Konsumenten: vor allem mangels Kontrollierbarkeit der Substanz und gefährlichen Verschnitts – Überdosierung als häufigste Todesursache! –, und ganz allgemein mangels Verbraucher- und Gesundheitsschutz: Keine Herstellungs- und Vertriebskontrolle, keine „Beipackzettel“, inadäquate Behandlung bei Problemen wie Überdosierung etc.

Die Drogenrepression ist enorm teuer: Vergleicht man die Kosten für „Repression“ mit den Ausgaben für „Hilfen“, ergibt sich ein extrem disparates Verhältnis von 9:1. Außerdem weisen etwa 10 Prozent unserer gesamten Staatsausgaben für den Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einen Bezug zu illegalen Drogen auf. Und ca. 40% aller Strafvollzugsinsassen sind dort in irgendeinem Zusammenhang mit illegalen Drogen, insbesondere wegen Beschaffungskriminalität.

2.1.4 Misslingen des Entkriminalisierungsgebots des BVerfG 1994

Die Polizeiliche Kriminalstatistik weist für 2011 etwa 6 Mio. Straftaten aus, davon 236 478 sogenannte Rauschgiftdelikte; mehr als die Hälfte davon bezieht sich auf Cannabis (131 951). 72 % aller Delikte betreffen Mengen zum Eigenbedarf (170 297), davon bezogen auf Cannabis: 101186. D. h. etwa 43 % aller Rauschgift- und 77 % aller Cannabisdelikte stellen Konsumentendelikte dar.

Die BKA-Statistik zeigt, dass faktisch immer mehr Cannabiskonsumenten verfolgt werden, 2011 allein 5% mehr als 2010. Konsumenten sind erklärtermaßen Schwerpunkt der Polizeiarbeit: auch wenn die Jugend insgesamt weniger kriminell sei, verfolgt man aus Präventionsgründen mehr minderjährige Konsumenten.

Solche Faktizität zeigt, dass entgegen der Absicht des BVerfG und des Gesetzgebers Endkonsumenten unverhältnismäßig von Kriminalisierung und das Leben beeinträchtigender Stigmatisierung betroffen sind.

2.1.5 Globale Kollateralschädenⁱ

Der von den USA erklärte „Krieg gegen die Drogen“ ist gescheitert. Die USA haben seit den Siebzigerjahren jeweils dreißig bis zuletzt 40 Milliarden Dollar jährlich dafür ausgegeben, Dealer und Konsumenten strafzuverfolgen und Feldfrüchte zu zerstören. Trotzdem sank in dieser Zeit der Straßenpreis für harte Drogen kontinuierlich, heute werden so viele Drogen konsumiert wie nie zuvor und sie sind so billig wie nie zuvor. Rund 400 Milliarden Euro werden laut Internationalem Währungsfonds (IWF) jährlich mit Drogenhandel umgesetzt. Kontrolliert wird er von Mafiagruppen und terroristischen Organisationen.

In Mexiko, Guatemala und anderen mittelamerikanischen Staaten hat der Drogenkrieg seit 2007 geschätzt mehr als 50.000 Menschenleben gekostet und eine partielle Anarchie erzeugt. Und die Opiumproduktion in Afghanistan hat trotz aller Gegenmaßnahmen

immer weiter zugenommen, so dass der Heroinpreis weltweit gesunken ist. Der Drogenkonsum konnte weder bei uns noch weltweit wirksam eingedämmt werden. Die Drogenkriminalität mit ihren unangenehmen Ausformungen – z.B.: Wohnungseinbrüche und Raubtaten – hat immer mehr zugenommen. Die Parallelen zur Alkoholprohibition in den USA der zwanziger Jahre sind deutlich.

Der Kampf gegen Schwarzmarkt und Drogenkriminalität hat allenfalls punktuelle „Erfolge“ bei Kleinkriminellen. Die ökonomisch mächtigen Kräfte dahinter entwickeln extreme globalisierte und faktisch unkontrollierbare Schattenwirtschaften und -regime mit weiterer Folgekriminalität und destabilisierenden Auswirkungen auf globale Finanzmärkte ebenso wie nationale Volkswirtschaften. Derweil werden staatliche Strukturen, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nachhaltig beschädigt. Regierungen, Streitkräfte, Polizei und Justiz in Narco-Staaten sind durch die Drogenmafia korrumpiert und Grenzen zwischen legalen und illegalen Strukturen verschwimmen. Geldwäschekontrolle hat sich als praktisch wirkungslos herausgestellt: zu vielfältig sind Umgehungs- und Korruptionsmöglichkeiten. Und es existiert ein informelles, jegliche Kontrolle unterlaufendes Schatten-Bankensystem (Havala-System).

2.2 Keine Erforderlichkeit Strafrechts zur Bekämpfung von Gesundheitsgefahren

2.2.1 Zweckmäßigere Alternativen

Die 9:1 Relation hinsichtlich der Kosten für Repression im Vergleich zu den anderen drei Säulen der Drogenpolitik zeigt: Es gibt keine ausreichende Erforschung und Implementation alternativer Interventionsmöglichkeiten. Diesbezüglich ist die drogenpolitische Umsteuerung überfällig. An interdisziplinärer und interaktioneller Analyse von *Drug, Set and Setting* sowie entsprechender Folgenreflexion orientierte Alternativen sind zwar verfügbar. Sie müssen jedoch noch genauer erforscht werden und einzelfall- sowie substanz-spezifisch gestaltet werden. Neben etablierten Methoden von Prävention (Aufklärung etc.) u. Behandlung von Abhängigkeit müssen insbesondere *harm reduction*-Methoden weiter entwickelt werden, die sich ja schon bisher als erfolgreich erwiesen haben. Als Beispiel für den Erfolg wissenschaftlich begründeter Politik lässt sich die deutsche AIDS-Politik seit 1982 anführen. In der Kontroverse zwischen dem Modell „Aufklärung u. Gesundheitspolitik“ und der strafrechtlich-repressiven Strategie einschließlich von Lagerunterbringung und Quarantäne von AIDS-Kranken setzte sich zum Glück seinerzeit die Bundesministerin Süßmuth als Wissenschaftlerin gegen den bayrischen Minister Gauweiler durch. Ähnlich der Alkoholpolitik geht es, Erwachsene betreffend, um die Förderung von Drogenmündigkeit. Forschung mit dem Ziel der Verbesserung der entsprechenden Methoden muss finanziell noch stärker gefördert werden.

Etwas anderes gilt hinsichtlich der spezifischen Gesundheitsgefahren für Jugendliche. Zwar sind Erkenntnisse über Psychose-Auslösung und kognitive Schädigungen noch nicht abschließend bewiesen (*siehe dazu angehängtes Papier von Dr. Grotenhermen*). Schon ein begründeter Verdacht, dass Jugendliche bei regelmäßigem und hochdosiertem Konsum von Cannabis besonders gefährdet sind, muss aber ausreichen, hier besondere Maßnahmen des Jugendschutzes zu ergreifen, welche diejenigen der Alkoholprävention bei weitem in Effizienz und Nachhaltigkeit übertreffen.

2.2.2 Faktische Feldexperimente mit (Quasi-)Legalisierung und daraus ablesbare Wirkung oder Nicht-Wirkung der Kriminalisierung

Ein weiteres Argument gegen die Erforderlichkeit des Drogenstrafrechts ist, dass sich der Wandel im Drogenkonsum langfristig als nahezu unabhängig von strafrecht-

licher Prohibition erwiesen hat. Wirksam waren hingegen Regelungen betreffend *Harm Reduction*, z.B. Drogenkonsumräume für Heroinabhängige etc. Dies ist wissenschaftlich gut fundiert. Und zwar insbesondere durch die Untersuchung faktischer Veränderungen in der Konsumrealität. Besonders bedeutsam ist auch die Evaluation rechtlicher Entkriminalisierungsmaßnahmen sowie weltweite Ansätze zur Legalisierung. Einige Beispiele:

1. Zu nennen ist zu allererst **Deutschland**: Seit 1994 ist der Besitz geringer Mengen zum Eigengebrauch bei gelegentlichem Konsum von der Strafverfolgung abgenommen (gebundenes Opportunitätsprinzip). Gleichwohl haben der Cannabis- und Heroinkonsum abgenommen, der befürchtete Dambruch ist diesbezüglich nicht eingetroffen. Steigerung ist hingegen beim Amphetamin-Gebrauch festzustellen: dies hat mit Moden und Konjunkturen zu tun, nicht mit Strafandrohung.

2. Das **niederländische** System der *Coffee Shops* ist das nächst liegende Vergleichsobjekt. Es beruht darauf, dass in Erfüllung der internationalrechtlichen Vorgaben der UN-Drogenkonvention von 1988 die materielle Strafbarkeit der Abgabe von Cannabis beibehalten, jedoch im rechtlichen Rahmen politisch vereinbarter Opportunität die Abgabe in den *Coffee Shops* und Besitz von der Strafverfolgung freigestellt sind. Hinzu kommt ein System von Lizenzierung, Kontrolle und Besteuerung. Der Cannabis-Konsum hat sich in der Bevölkerung seither nicht erhöht. Dass die Rechtslage 2012 im Sinne schärferer Kontrolle und Hinderung des Erwerbs durch Ausländer geändert wurde, hat ausschließlich mit den Rechtsdifferenzen innerhalb der EU zu tun: heftige öffentliche Angriffe, vor allem aus Schweden, bewirkten dies. Das niederländische *Experiment* blieb im Kern akzeptiert und erhalten.

2. In **Portugal** sind der Konsum aller Drogen und der Besitz geringer Konsummengen seit über zehn Jahren entkriminalisiert. Die Erfahrungen sind positiv: es gab keine Erhöhung der Konsumquoten. Primäres Ziel ist es, den abhängigen oder sich selbst gefährdenden Konsumenten, falls nötig, in eine therapeutische Maßnahme zu überführen.

3. In **Spanien** wurden Konsum und Besitz zum Eigenkonsum nach mehrfachen wirkungslosen Verschärfungen des Drogenstrafrechts 1988 entkriminalisiert. Es wurden i.S. des *Harm-Reduction*-Konzepts Konsumräume und Spritzenvergabe für Heroin-Abhängige eingeführt. Das Therapiesystem wurde ausgebaut. Privater Anbau von Cannabis wurde erlaubt. Eine Steigerung des Drogenkonsums hat es daraufhin nicht gegeben.

4. Auch die **Tschechischen Republik** entkriminalisierte durch Gesetz vom 1. Januar 2010 den Besitz von geringen Mengen zum Eigenbedarf.

Insgesamt ist festzustellen, dass Entkriminalisierungsmaßnahmen nicht zu einem höheren Gebrauch von Drogen geführt haben. HIV und Aids konnten eingedämmt werden. Die Anzahl von Drogentoten hat sich drastisch vermindert. Kriminalisierung und Stigmatisierung von Drogengebern nahm ab.

5. In den **USA**, den eigentlichen Protagonisten der Prohibition, zeichnen sich bemerkenswerte Entwicklungen ab: In mindestens 22 Staaten ist Cannabis als Medizin erlaubt worden; 60% der US-Bürger sind inzwischen für eine Legalisierung. In Washington, Colorado und Washington D.C. sind der Handel und Besitz von Cannabis zum Eigenbedarf bei strikter, an *public-health*-Grundsätzen orientierter Regulierung illegalisiert sowie die Besteuerung des Handels eingeführt worden. Gleichartige Volksabstimmungen stehen in Kalifornien, Alaska und Oregon bevor. Die Obama-Regierung hat den Paradigmen-Wechsel vom "Krieg gegen die Drogen" zu gesund-

heitspolitischen Strategien zum *public health*-Ansatz vollzogen und die Regulierung in Colorado und Washington nicht in Frage gestellt.

6. Mittelamerikanische Regierungen sprechen sich zunehmend für die Legalisierung von Cannabis aus; Uruguay hat als erster Staat weltweit Cannabis gesetzlich reguliert.

2.2.3 Psychologische Forschung zur Wirkung von Gesetzen

Alle Untersuchungen deuten darauf hin: Drogenkonsumverhalten ist durch Repression, also durch Abschreckung und Angst vor der Übelzufügung Strafe, überhaupt nicht oder nur in geringstem Umfang zu mindern. Umgekehrt ist die Annahme aus psychologischer Sicht unhaltbar, durch Legalisierung und entsprechend restriktive Regulierung würde „das falsche Signal gesetzt“, die Tendenz Drogen zu konsumieren also erst erzeugt. Weiter erforscht werden muss, in welchem Maße der gemessene Verbrauch jeweils auch durch jugendtypischen Protest, durch Neugier und Ausweichen auf leichter erhältliche oder transportierbare Substanzen mitbedingt ist. Eine große Rolle spielen jedenfalls spezifische Verhaltensweisen in lebensgeschichtlichen Umbrüchen, insbesondere der Pubertät, und damit einhergehende schichtspezifische, subkulturelle und vor allem auch gruppenspezifische Prozesse.

Nur kurz streifen will ich ein Gebiet, welches noch genauer zu recherchieren wäre: Wie und unter welchen Bedingungen wirken überhaupt Normen, insbesondere solche des Strafrechts. Es handelt sich hier um „opferlose Delikte“, wo allenfalls Selbstschädigung in Frage steht und sonst wirksame, von Sozialisation abhängige Elemente wie Fremdschädigung, Einfühlung, soziale Rücksichtnahme und Vernunft keine Rolle spielen. Wo es um Genuss, Gruppenzugehörigkeit und erst Recht um Sucht geht, ist die Nachfrage nicht zu beeinflussen. Die bewusstseinsbildende Wirkung des Drogenverbots, wie sie im Sinne der strafrechtlichen positiven Generalprävention intendiert ist, ist jedenfalls kaum nachweisbar. Nicht die Tatsache und Intensität der Strafverfolgung, sondern (jugend-)kulturelle Bewegungen, Moden, *peer groups* sind für Anstieg oder Rückgang von Konsuminzidenz und -prävalenzen verantwortlich.

Häufig wird das Argument ins Feld geführt, das Suchtpotential von Cannabis-Konsum sei durch die Anzahl der Kontakte zu Drogenberatungsstellen bewiesen. In vielen Fällen ist dies jedoch Folge gerichtlicher Weisungen, ohne dass eine echte Indikation bestünde. Allerdings wäre dieses Phänomen noch genauer zu erforschen.

2.3 Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinne: Proportionalität

Auszugehen ist von einer veränderten Faktenlage ebenso wie von einer Entwicklung in der verfassungsrechtlichen und strafrechtstheoretischen Erkenntnis.

2.3.1 Veränderte Faktenlage

Es muss vom Gesetzgeber ebenso wie vom BVerfG erwartet werden, dass nicht nur der Schutz von Rechtsgütern in guter Absicht und idealisierender Weise mit traditionellen Mitteln der Strafzwecke – General- und Spezialprävention – in den Blick genommen wird. In die Abwägung einbezogen werden muss auch die Wirklichkeit, so wie sie hier skizziert wurde: die wahren Folgen von Prohibition und Kriminalisierung. Der Kampf gegen Drogen kann nicht gewonnen werden, denn es geht um menschliches Verhalten als Objekt der Beeinflussung. Menschen werden immer Drogen konsumieren wollen und dafür Risiken auf sich nehmen. Man kann nicht vier bis acht Millionen Gebraucher von Cannabis kriminalisieren, von denen nur 5% gegebenenfalls ein Gesundheits- oder Abhängigkeitsrisiko haben. Solche Risiken können nur gesundheitspolitisch und –rechtlich angegangen werden. Gesundheitsorientiertes

Verhalten lässt sich nicht durch Angst und Repression erzwingen. Wenn dem so wäre, könnte, ja müsste man mit guter Aussicht vor allem Alkoholkonsum, Essstörungen, riskante Sportarten etc. kriminalisieren.

Das effektivste Mittel gegen den Drogenhandel ist, dem extrem profitablen Geschäft die Basis zu entziehen. Der einzig mögliche Weg dafür ist, den Konsum und das notwendige Maß des Handels zu legalisieren. Die Rahmenbedingungen können dann, vergleichbar dem Arzneimittel-, Lebensmittel- und Chemikalienrecht – gesundheits- und Verbraucherschutzrechtlich angegangen werden. Solche Verwaltungsrechtlichen Gesetze können und müssen dann durch Strafandrohungen flankiert werden. Sie müssen vor allem mit ausreichender Finanzausstattung implementiert werden. Nur die Entkriminalisierung von Rauschgift wird den mörderischen Kartellen allmählich den Boden entziehen können. Mit militärischen Mitteln lassen sie sich nicht besiegen. Restprobleme werden immer bleiben: es gibt Schwarzmarkt und Schmuggel mit legalen Drogen und Medikamenten. Diese Dimensionen sind aber, wie die Erfahrung zeigt, beherrschbar.

Das BVerfG formulierte 1994 die Vermutung, Strafbewehrung könne das Konsumverhalten durch positive und negative General- und Spezialprävention zumindest mindern. Der Gesetzgeber habe insoweit einen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum habe. Eine solche Begründung genügt angesichts des Standes der Forschung und der Strafrechtswissenschaft nicht mehr. Auch wenn sich das BVerfG in begrifflicher Weise aus dem eigentlichen politischen Willensbildungsprozess heraushält, bleibt der Gesetzgeber zur verfassungsrechtlichen Überprüfung und Abwägung auf aktueller Erkenntnisbasis verpflichtet. Solche Vermutungen sind im Übrigen unwiderleglich und begründen eine angesichts des strafrechtlichen Tatbegriffs verfassungswidrige Verdachtskriminalisierung. Im Zuge einer parlamentarischen Überprüfung wären sicherlich weitere relevante Aspekte noch gründlicher zu untersuchen.

Die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit den Menschenrechten kann nicht allein an den guten **Absichten** des Gesetzgebers gemessen werden. Auch durch die umrissenen Kollateralschäden können Grund- und Menschenrechte in unverhältnismäßiger Weise **faktisch** beeinträchtigt werden. Der Schutz unserer Bevölkerung vor dem Konsum gefährlicher Drogen rechtfertigt nicht die Inkaufnahme tausendfacher Morde, die Zerstörung und Zersetzung ganzer Staaten, die Unterwanderung des Rechts und der Wirtschaft durch kriminelle Investoren, die Finanzierung von Terror und Aufständen, die wachsende Macht krimineller Vereinigungen – um nur die schwerwiegendsten Folgen der Prohibition zu nennen. Angesichts seiner maßlosen Kollateralschäden darf der „Krieg gegen die Drogen“ mit den Mitteln des Strafrechts nicht weitergehen.

Die Strafrechtbewehrung des Umgangs mit als illegal definierten Drogen ist nicht mehr zeitgemäß. Sie verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip des Grundgesetzes in allen drei Unterprinzipien.

2.3.2 Strafrechtstheorie und Verfassung

Das grundrechtliche Prinzip *nihil nocere* – Der Staat darf seine Bürger nicht schädigen – findet im Übrigen heute allgemein stärkere Beachtung und es gibt eine größere Sensibilität und Skepsis gegenüber staatlicher Eigenmächtigkeit und Einschränkungen des Selbstbestimmungsrechts.

Die Strafbarkeit des Umgangs mit BtM widerspricht im Übrigen auch einer zentralen **strafrechtstheoretischen** und zugleich verfassungsrechtlichen Maxime: Strafe als äußerstes Mittel der Lösung von sozialen und zwischenmenschlichen Problemen darf nur für Situationen erheblicher Fremdschädigung angedroht werden, nicht je-

doch für von informiertem Einverständnis getragene Selbstschädigung. Die Logik und Dogmatik der Gefährdungsdelikte wird zum Einen missbraucht, wenn der Gesetzgeber behauptet, die „Volksgesundheit“ und das „Soziale Zusammenleben“ durch empfindlich Strafdrohungen schützen zu müssen: Jeder mündige Konsument konsumiert im Rahmen eigener Willensfreiheit – auch wenn er sich dabei selbst schädigt. Solche Schädigung betrifft aber nur den geringsten Teil der Drogenkonsumenten, welche den Gebrauch nicht steuern können. Im übrigen sind die Schäden ja gerade durch die Prohibition verursacht. Und die allzu diffusen Rechtsgutsdefinitionen „Volksgesundheit“ und „Soziales Zusammenleben“ führen faktisch zu einem verfassungswidrigen Ordnungsstrafrecht.

Mit aktuell diskutierten Vorschlägen einer pauschalen Kriminalisierung jeglicher psychotroper Drogen würde das Bestimmtheitsprinzip des GG unterlaufen und ein noch weiter gehender Schaden für die Rechtsstaatlichkeit erzeugt.

Darüber hinaus werden Logik und Dogmatik der Gefährdungsdelikte im BtMG dadurch missbraucht, dass es nämlich keine direkte Rechtsgutsgefährdung durch Umgang mit Drogen gibt, wie sie unter strafrechtstheoretischen Gesichtspunkten eigentlich Voraussetzung sein müsste. Jeder mündige Konsument konsumiert im Rahmen eigener, je strafloser Selbstverantwortung. ‚Fremdgefährdung qua Vorbildwirkung‘, wie das in den Gesetzesmaterialien zum BtMG angeführt wird, ist kein verfassungsrechtlich haltbarer Strafgrund: Anstiftung zu Selbstgefährdung ist straflos!

2.4 Fazit: Verleugnung von Fakten – Rechtliche, soziale und ökonomische Irrationalität

Die unterkomplexe, ungeeignete Drogenpolitik ist hinsichtlich der erklärten Ziele gescheitert. Die Konsequenzen der Drogenbekämpfung sind gefährlicher als die Drogen selbst. Der Staat schafft die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, einen Nährboden, innerhalb deren sich eine höchst destruktive Entwicklung entfalten kann. Wir haben seit langem ein massives Drogenpolitikproblem: Geduldet werden die Existenz, die Gewalt, die Anarchie des Drogenschwarzmarktes – zu Lasten eines an sich möglichen Verbraucher- und Jugendschutzes. Die durch das Drogenverbot bewirkten gesundheitlichen und sozialen Schädigungen werden verleugnet.

Wissenschaftliche Erkenntnis zeigt gleichwohl, dass die tatsächlichen Gefährdungen durch bislang illegale Drogen ebenso wie solche durch Medikamente und Alkohol besser durch gesundheitsrechtliche Regulierung mit akzessorischer ordnungs- oder strafrechtlicher Sanktionierung sowie mit adäquaten Präventions, Jugend- und Verbraucherschutz sowie Hilfen und Behandlung zu bewältigen sind.

Aus diesen Gründen appellierten 122 Strafrechtsprofessorinnen und –professoren an den Bundestag, einer Enquête-Kommission zu diesem Thema einzusetzen. Die Fraktionen der GRÜNEN und der LINKEN beantragten auf dieser Grundlage im Juni 2014, eine externe wissenschaftliche Begutachtung der Drogenpolitik durch unabhängige Experten nach dem Delphi-Prinzip. Nach einer ersten Lesung wurde der Frage an den Gesundheitsausschuss überwiesen. Meiner Einschätzung nach, wird er angesichts der 80%-Mehrheit der Koalition letztlich nicht durchgehen. Deshalb ist weiterhin der Antrag auf Einsetzung einer Enquete-Kommission geplant. Dabei würde allerdings die Zusammensetzung der Experten dem Parteienproporz folgen müssen. Trotzdem erwarte ich dadurch eine Versachlichung der Debatte. Gegebenenfalls sollte der Gesetzgeber befristete experimentelle Gesetze mit programmierter wissenschaftlicher Evaluation wagen.
