

Lorenz Böllinger

Drogenprohibition: Verfassungswidrige Verirrung des Strafrechts

Das seit 1972 geltende und mehrfach verschärfte Betäubungsmittelgesetz verstößt gegen die Grundrechtsprinzipien der Freiheit, Gleichheit und Verhältnismäßigkeit. Die Weiterentwicklung der Strafrechtstheorie, der Kriminologie und der anderen Humanwissenschaften erfordern einen Paradigmenwechsel, die Abkehr vom Cannabis-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von 1994. Drogenkonsum ist allenfalls selbstschädigend, nicht fremdschädigend. Ein bald 50 Jahre andauernder weltweiter „Drogenkrieg“ musste scheitern, weil illegale Herstellung und Vertrieb nicht staatlich kontrollierbar sind und die Prohibition viele schädliche Nebenwirkungen entfaltet. Nötig sind: umfassende Entkriminalisierung des Drogenumgangs, drogenspezifische Regulierung und gesundheitsrechtliche Bewältigung der Drogenrisiken. Das bestätigen die Entwicklungen in den europäischen Nachbarländern sowie neuerdings auch in den USA und Uruguay.

1. Reform des Drogenstrafrechts: überfällig

45 Jahre nach Verabschiedung des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) und mehr als 20 Jahre, nachdem das Bundesverfassungsgericht es 1994 für verfassungsmäßig erklärt hat (BVerfG 90, 145; krit. Böllinger 1994, 391ff), drängt die Thematik auf die rechtspolitische Agenda. Deshalb appellierte im Jahre 2013 eine direkt an die Abgeordneten des Bundestages gerichtete, von 122 Universitätsprofessorinnen und -professoren des Strafrechts unterzeichnete Resolution des Schildower Kreises, einer lockeren Vereinigung von einschlägig kundigen Wissenschaftlern und Praktikern, der wissenschaftlichen Veränderung Rechnung zu tragen und eine Enquête-Kommission zu den „beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen der Drogenprohibition“ einzurichten. Sie wurde von den Fraktionen der Linken und der Grünen vorerst in einen Antrag auf Evaluation des BtMG durch eine neutrale Expertenkommission nach dem Delphi-Verfahren umgesetzt, der sich aktuell im parlamentarischen Prozess befindet (BT-Drs. 18/1636).

Die Notwendigkeit der Reform des Drogenstrafrechts und einer vorausgehenden parlamentarischen Untersuchung ergibt sich aus zweierlei: Erstens ist aus verfassungsrechtlichen und strafrechtstheoretischen Prinzipien die Legitimität der faktischen Kriminalisierung des Drogenkonsums zu bestreiten: verletzt sind das Rechts-

gutsprinzip, das Freiheitsprinzip aus Art. 2 Abs. 1 GG und das Gleichheitsprinzip aus Art. 3 GG. Zweitens verstößt die Drogenprohibition unter zweckrationalen Gesichtspunkten gegen das herausragende Verfassungsprinzip der Verhältnismäßigkeit sowie gegen die Grundrechte auf Gleichheit und Gesundheitsschutz. Aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ergibt sich insbesondere, dass der Gesetzgeber nicht nur bei der Schaffung von Gesetzen, sondern auch im Verlauf ihrer Anwendung eine Überprüfungspflicht hat und auf deutliche Veränderungen in der sozio-politischen Wirklichkeit und in der Wissenschaft reagieren muss.

2. Strafrecht als angewandtes Verfassungsrecht

Legitimität und Verfassungsmäßigkeit strafrechtlicher Normen unterliegen besonderen Anforderungen. „Zweck des Strafrechts, der allein die Freiheitsstrafe als schwersten Eingriff in Freiheitsrechte legitimieren kann, ist der Schutz von Rechtsgütern vor Angriffen, die strafrechtliches Unrecht begründen.“ (Nestler 1998, Rn. 9). Die staatlich gewollte, durch das strafvollzugsrechtliche Behandlungsprinzip nur leicht relativierte Übelszufügung durch Strafe ist äußerstes Mittel der Lösung von sozialen und zwischenmenschlichen Problemen. Dieses Mittel ist schon aus verfassungsprinzipiellen Gründen nur legitim, wenn – so zieht sich das durch Strafrechtstheorie und -dogmatik – es sich um *fremdschädigende* Angriffe auf inhaltlich begründbare Rechtsgüter handelt, wenn der Angriff, die Schädigung und Gefährdung vom Täter/von der Täterin verursacht und zu *verantworten* sind, und wenn das Unrecht *erheblich* ist.

Demgegenüber handelt es sich bei §§ 29 ff. BtMG um ein „paternalistisch motiviertes Ausnahmerecht“ (Nestler 1998, Rn. 10). Die gesetzgeberische Begründung hob einerseits auf den Schutz des/der Einzelnen vor sich selbst ab, andererseits auf den Schutz der Allgemeinheit gegen die „Rauschgiftwelle“, gegen die seuchenartige Ausbreitung der Drogensucht, gegen die durch „der Rauschgiftsucht verfallene“ Familienmitglieder bewirkte „Erschütterung der Familie“, kurz: auf den Schutz der *Volksge-sundheit* (BR-Drs. 1970, 665/70). Diese einzigartige Ausnahme vom umfassenden Freiheitsgrundsatz unserer Verfassung und dem strafrechtstheoretischen Grundprinzip erheblicher Fremdschädigung oder -gefährdung als Voraussetzung für die Androhung des stärksten möglichen Freiheitseingriffs ist nie in verfassungsrechtsdogmatisch ausreichendem Maße begründet worden, auch nicht vom BVerfG-Beschluss von 1994. Strafe darf nur für Situationen erheblicher Fremdschädigung oder -gefährdung angedroht werden, nicht jedoch für von informiertem Einverständnis und Eigenverantwortlichkeit getragene, gewollte Selbstschädigung. Das Argument, der/die Drogen konsumierende Bürger_in müsse legitimerweise vor sich selbst geschützt werden, basiert auf der empirischen Annahme, dass jeglicher Konsum der in der Anlage zum BtMG aufgelisteten psychotropen Substanzen nahezu ausnahmslos zu Kontrollverlust und Abhängigkeit führe und deshalb *per definitionem* nicht eigenverantwortlich sein könne (so Duttge 2014). Damit im Zirkelschluss verbunden war – wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt – der zum Zeitgeist der Endsechziger Jahre gehörende Mythos, dass Drogenkonsum sich eigendynamisch zur „Drogenwelle“ und apokalyptisch

zu „Sozialepidemie“, „gesellschaftlicher Erosion“, ja „sozialer Destruktion“ (Gülzow 1978) verselbständigen werde. Diese Grundannahmen waren von Anfang an empirisch unhaltbar. Zumindest heute herrscht darüber Einverständnis, dass Konsument_innen illegaler Drogen beim Konsum absichtlich und eigenverantwortlich handeln, es sei denn im Einzelfall fehlen diese Voraussetzungen mangels Sachwissen oder Zurechnungsfähigkeit. Ebenso wenig resultiert aus dem Konsum ohne weiteres ein alsbaldiges Entfallen von Eigenverantwortlichkeit oder Zurechnungsfähigkeit. Maximal ein bis vier Prozent aller Konsument_innen von illegalen Drogen haben langfristig Abhängigkeitsprobleme, so die Statistik der Europäischen Drogenbeobachtungsstelle. Selbst Rausch und Abhängigkeit führen nicht zu Verlust oder Selbstaufgabe der Freiheit. Dass sich diese Mythen derart lange halten, konnten bedarf sozialwissenschaftlicher Interpretation (dazu Böllinger 2014). Das gesetzgeberische Ziel, „die zur Selbstbestimmung fähige Person vor sich selbst zu schützen“, ist mit der verfassungsrechtlichen Wertentscheidung des Art. 2 Abs. 1 GG mithin nicht vereinbar.

Die basale Unlogik und Widersprüchlichkeit des BtM-Strafrechts gilt auch für die gesetzgeberische und in der Strafrechtswissenschaft zunächst weitgehend vertretene Legitimationsfigur „Schutz der Volksgesundheit“. Das BVerfG erweiterte diese noch um „Schutz vor den schädlichen Auswirkungen“ des Konsums, z.B. auf die Familie, das soziale Zusammenleben, oder gar die „Funktionsfähigkeit der Gesellschaft“ (BVerfG StrV 1994, 295). Solch Ausweitung und Entsubstantiierung des Rechtsgutsbegriffs auf einen vermuteten, durch unzählige Selbstschädigungen bewirkten gesellschaftlichen Gesamtschaden führt zu völlig diffusen, konturlosen Universalrechtsgütern. Diese führen prinzipiell weg vom eigentlich „legitimen Schutz der personalen Entfaltungsvoraussetzungen des Individuums“ und hin zu einem Schutz von Funktionen, Funktionseinheiten und Institutionen der Staatstätigkeit. Dies kann nur so verstanden werden, dass die Allgemeinheit ganz undifferenziert vor Schädigungen und Gefährdungen geschützt werden soll, womit willkürlicher Kriminalisierung nahezu jeglichen potentiell schädlichen Verhaltens Tür und Tor geöffnet wäre. Die Behauptung einer solchen Universalrechtsgutskategorie ist mithin verfassungswidrig.

Auf dieser strafrechtstheoretisch und -dogmatisch unhaltbaren Konstruktion beruhen weitere, höchstrichterlich und strafrechtswissenschaftlich vertretene, ebenso unhaltbare konkrete Zurechnungsmodelle. So soll die mangelnde Eigenverantwortlichkeit der BtM-Konsument_innen eine Verantwortlichkeit derer begründen, die den Konsum ermöglichen. Oder die Vorbildwirkung des/der Konsument_innen wird als geeignet erachtet, andere zum Konsum anzuregen (Köhler 1992), obwohl doch gerade die Anstiftung zu selbstschädigendem Verhalten in unserer Rechtsordnung straflos ist. Oder die Strafwürdigkeit der Konsumenten wird daraus abgeleitet, dass sie durch ihre Nachfrage das Drogenangebot und den Drogenhandel ‚erzeugen‘: eine abenteuerliche, zirkuläre Konstruktion von Kausalität. Zu einer weiteren Argumentationsfigur ist es dann nicht mehr weit: Wenn man Drogennachfrage und -angebot entkriminalisieren würde, würden die Drogenkartelle sich um so mehr anderen Bereichen wie Waffen- und Menschenhandel zuwenden. Das ist ein die Menschenwürde verletzendes Argument, denn der Drogenkonsument/die Drogenkonsument_in wird dadurch zum Objekt generalpräventiver Zwecksetzung gemacht.

Wenn schon von einem gesellschaftlichen Gesamtschaden ausgegangen wird, müssten im Übrigen eigentlich die durch die strafrechtliche Prohibition bewirkten Schäden saldiert werden. Darauf komme ich im Einzelnen unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit zurück. 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.

Die faktische Kriminalisierung des Drogenkonsums ist auch deshalb verfassungswidrig, weil sie dem Bürger/der Bürger_in das ihm zustehende Recht auf Genuss und Rausch versagt (ausführlich dazu: Nestler 1998, Rn. 49ff). In empirisch unhaltbarer Pauschalisierung und Vermischung hat das BVerfG jeglichen Konsum illegaler Drogen mit Berausung gleichgesetzt, während Alkohol „typischerweise als Lebens- und Genussmittel“ diene (BVerfG a.a.O.). Zugleich wurde ein völlig ungeklärter Abhängigkeitsbegriff zugrunde gelegt und Konsum mit nahezu zwangsläufig folgender Abhängigkeit praktisch gleichgesetzt. Man mag dem Gericht zugute halten, dass der mangelnde Stand der Wissenschaft 1994 solcher Weltfremdheit Vorschub leistete. Jedoch gab es schon vor der Entscheidung von 1994 prinzipielle Kritik an der Ungleichbehandlung von Alkohol und illegalen Drogen (Haffke 1990; Böllinger 1991). Schon damals war auch rechtlich gesichert, dass Abhängigkeit nicht *per se* als „freiheitswidrig“ gelten kann oder das Selbstbestimmungsrecht, die Eigenverantwortlichkeit oder die Zurechnungsfähigkeit einschränkt. Seither zeigt die Forschung, dass es ein unendlich vielfältiges Kontinuum von Gebrauchsformen zwischen einmaligem, gelegentlichen, regelmäßigem und abhängigem Konsum illegaler Drogen gibt – genau wie bei Alkohol, Tabak und psychotropen Medikamenten. Das Recht auf Konsumgenuss kann also heute ebenso wenig bestritten werden wie das Recht auf sich Berauschen. Es handelt sich um Unterfälle des allgemeinen Freiheitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG, welches sich auf Selbstschädigung und Selbstgefährdung erstreckt.

3. Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip

Verfassungsrechtlich begründet ist der Evaluations- und Reformappell der Strafrechtslehrenden vor allem im herausragendsten Prinzip des Grundgesetzes, dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Daraus ergibt sich die Überprüfungspflicht des Gesetzgebers: Gesetze, welche die Grundfreiheiten der Bürger_innen 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 der Abwägungscharakter des Verfassungsrechts zu berücksichtigen. Die verschiedenen betroffenen Verfassungsrechtsgüter sind auf

empirisch-wissenschaftlicher, interdisziplinärer und systemanalytischer Basis herauszukristallisieren, zu gewichten und entlang der Teilprinzipien gegeneinander abzuwägen. Das verdeutlicht: In der gesellschaftlichen Wirklichkeit ist die Erreichung von Idealen unmöglich und auch die Folgen staatlichen Handelns sind in die Abwägung einzubeziehen.

3.1 Ungeeignetheit des Betäubungsmittelstrafrechts

Seit Inkrafttreten des BtMG (01.01.1972) und trotz stetiger Strafverschärfungen hat sich die Verfügbarkeit illegaler Drogen nicht nur nicht verringert, sondern erheblich gesteigert. Das Angebot konnte vor allem deshalb nicht verringert werden, weil die Profite, welche durch Prohibition und daraus resultierendem Schwarzmarkt zu erzielen sind, unermesslichen Anreiz bieten. An der Kriminalstatistik ist abzulesen, dass die vom Gesetzgeber primär anvisierte Angebotsseite immer mehr in den Hintergrund getreten ist. Das Entkriminalisierungsgebot des BVerfG von 1994 blieb unwirksam. Die Polizeiliche Kriminalstatistik weist für 2013 etwa 5,96 Mio. Straftaten aus, davon 255.616 sogenannte Rauschgiftdelikte, eine deutliche Steigerung um 6,8% gegenüber 2012. Insgesamt 145.013 der Rauschgiftdelikte, also fast 60%, beziehen sich auf Cannabis. Davon sind über 80% Konsumdelikte, deren Fallzahl allein zum Vorjahr um 10,6% gestiegen ist. Von den übrigen ca. 20% bezieht sich der Großteil auf Kleinhandel und -schmuggel mit Cannabisprodukten, deren Täter_innen absolut nicht in die Kategorie von Kriminellen und Dissozialen passen: sie decken damit häufig ihren Eigenbedarf. Demgegenüber ist bei Heroin gegenüber 1999 ein Rückgang von 33,1% auf 8,6% aller Fälle festzustellen, bei Amphetamin ein Anstieg von 25,8 auf 65,7% aller Fälle (BKA PKS 2013). Konsumentendelikte sind erklärtermaßen Schwerpunkt der Polizeiarbeit: auch wenn die Jugend insgesamt weniger kriminell sei, verfolge man aus Präventionsgründen mehr minderjährige Konsument_innen. Das früher vorrangige Ziel, über die Konsument_innen die hochkriminellen Großhändler und Hinterleute zu ermitteln, hat sich als unerreichbar herausgestellt.

Positive Generalprävention hinsichtlich der Nachfrageseite kann nicht funktionieren, weil die Alltagserfahrung der meisten Drogenkonsument_innen den dramatisierenden Grundannahmen des Gesetzgebers und der Politik eklatant widersprechen: wie bereits erwähnt, haben beispielsweise nur ein bis fünf Prozent der Cannabis-Konsument_innen langfristig ein Abhängigkeitsproblem. Umso weniger wird die Angebotsseite sich angesichts des Profitanreizes von dem Gefahrenszenario überzeugen lassen. Da es sich beim Drogengebrauch mithin um opferlose Straftaten handelt, deren Ermittlung und Registrierung absolut von der proaktiven polizeilichen Verfolgungsintensität abhängt, ist von einem im Vergleich zur sonstigen Kriminalität überdurchschnittlichen Dunkelfeld auszugehen. Außerdem kommt es wegen der Justizhoheit der Länder und unterschiedlichen staatsanwaltschaftlichen Verfolgungsstrategien und -ressourcen zu erheblichen statistischen Verzerrungen. Sowohl Abschreckung des Einzeltäters von Wiederholungen als auch positive Spezialprävention durch Strafe können aus eben diesen Gründen ebenfalls nicht funktionieren. Auch mittels § 35

BtMG erzwungene Drogentherapie bringt, wie empirisch gezeigt werden kann, bei Cannabiskonsument_innen keinen nennenswerten Erfolg (Zurhold u.a. 2013). Dies auch deshalb, weil Konsument_innen, die kein Abhängigkeitsproblem haben, solche Therapien nur akzeptieren, um der Strafe zu entgehen.

Die Mutmaßung, dass alles ohne Prohibition noch viel schlimmer wäre, wird durch internationale Empirie widerlegt. In mehreren EU-Staaten (Niederlande, Belgien, Spanien, Portugal, Tschechien) sind Besitz und Erwerb von Cannabis zum Eigengebrauch entkriminalisiert worden. Nennenswerte längerfristige Steigerungen des Konsums hat das nicht nach sich gezogen, wie Untersuchungen der Europäischen Drogenbeobachtungsstelle zeigen. Die Forschung zeigt im Übrigen, dass Angebot und Nachfrage illegaler Drogen von gesetzlichen Regelungen nahezu unberührt bleiben und eher Moden und Trends unterliegen. Schon diese Befunde genügen eigentlich, um das BtM-Strafrecht als ungeeignet, mithin als unverhältnismäßig und verfassungswidrig einzustufen.

Hinzu kommen zweitens unzutreffende empirische Schadensbehauptungen: Wo keine erhebliche Schädigung oder Gefährdung vorliegt, ist kein Raum für Prävention. Denn, wie oben gezeigt, wird die Pönalisierung jeglichen Umgangs mit illegalisierten Drogen vor allem mit manifesten und potentiellen Gesundheitsschäden für den/die Einzelnen und die Gesellschaft legitimiert. Erforderlich ist deshalb eine genauere Differenzierung der Epidemiologie selbstgefährdenden und -schädigenden Drogengebrauchs. Voraussetzung dafür ist wiederum 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 englisch kurz: „*drug, set, setting*“ (Zinberg 1984). 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_innen 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 und 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. Über alle legalen und illegalen Drogen hinweg lässt sich eine relative Konstante feststellen: ca. ein bis fünf Prozent der jeweiligen Gebraucher_innen 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 körperlicher Abhängigkeit und somatischer Schädigungswirkung

beim Alkohol: bei schätzungsweise 50 Millionen mehr oder weniger regelmäßigen Alkoholkonsument_innen geht man von ca. 2,5 Millionen Alkoholkranken aus. Ausstieg ist und bleibt abhängig von Kontext – und vom „freien Willen“: wer als Palliativ-Patient_in die „Wohltat“ von Opiaten genoss, ist bei Entlassung aus dem Krankenhaus objektiv betrachtet „abhängig“, aber schon wenige Tage danach „clean“! Die Kriminalisierung des/der Drogenabhängigen hingegen bewirkt eine negative Eigendynamik sowohl im Setting des Gebrauchs als auch in Wirkung und Nachwirkung: der psychische Stress ist ein ganz anderer.

Eine diagnostizierte Suchtkrankheit wird als „Abhängigkeitssyndrom“ zwar in den gängigen Diagnoseschlüsseln DSM-V (APA) oder ICD-10 (WHO) als eigenständige Krankheitseinheit kategorisiert. Jedoch ist damit lediglich ein Oberflächensymptom benannt, welchem unterschiedliche psychische Störungen und multiple interagierende soziale Bedingungen zugrunde liegen. Dem entspricht, dass es eine Vielfalt von Symptomverlagerungen gibt. Es ist nicht die Droge, welche primär für „Missbrauch und Sucht“ ursächlich ist. Vielmehr ist jede als solche diagnostizierte Suchterkrankung als vorläufiges Resultat einer individuellen Karriere zu analysieren, der vielfältige genetische, psychische und psychosoziale Bedingungen zugrunde liegen, letztlich auch in Form gesellschaftlicher Zuschreibungen und medizinisch-diagnostischer Etikettierungen (Meyer-Thompson 2014). 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 – setting“ an! Insofern hat es auch in der Behandlung von Alkoholkrankheit einen Paradigmenwechsel gegeben: notwendiges Behandlungsziel ist nicht mehr unbedingt völlige Abstinenz, sondern gegebenenfalls kontrollierter Konsum.

Realistisch eingeschätzt wird heute die Gefahr, dass früher jugendlicher Cannabis-Konsum den Ausbruch von latenten Psychosen aus dem schizophrenen Formenkreis fördern kann. Allerdings herrscht inzwischen Einigkeit, dass es dabei nicht um Ursächlichkeit, sondern um die gegebenenfalls vorverlagerte Manifestation einer latenten Psychose geht und der Cannabis-Konsum möglicherweise ein Prodromalsymptom war. Umgekehrt gibt es Fälle, wo Cannabis Psychosesymptome auch lindern kann. Gerade die tatsächliche Verfügbarkeit von Cannabis auf dem Schwarzmarkt macht sowohl eine Kontrolle als auch eine sinnvolle Beratung bei Erwerb und Gebrauch sowie Therapie unmöglich. Es liegt auf der Hand, dass ein latent oder manifest an einer Psychose erkrankter Konsument sich nicht durch Strafrecht abschrecken lässt.

Hinsichtlich des zweiten, erst vom BVerfG neu postulierten Rechtsguts „Soziales Zusammenleben“ ist folgendes anzumerken: Die Störung von Familienharmonie oder schulischem Lernklima beruht vor allem auf übermäßiger Angst von hysterisierten, über die realen Dimensionen des Cannabis-Konsums unaufgeklärten Eltern oder Lehrer_innen. Bei jugendtypischem Experimentier- und Risikoverhalten 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 bewirkt, wie z.B. den Rausschmiss eines/einer Jugendlichen.

Die Ungeeignetheit ergibt sich drittens aus den unbeabsichtigten Nebenwirkungen der Drogenprohibition. Körperliche und psychische Schädigungen durch Drogenkon-

sum sind je spezifische Resultate eines komplexen psychosozialen Wechselwirkungs- und Vernetzungsprozesses von Akteuren (Latour 2010). An diesem haben die durch die Prohibition erzeugten sozialen, normativen und situativen Strukturen (Setting) einen sehr erheblichen Anteil. Insbesondere die Kriminalisierung bewirkt direkte Gefährdungen und Schädigungen der Konsument_innen: bei Heroin ist häufigste Todesursache eine Überdosierung mangels Kontrollierbarkeit des Wirkstoffgehalts; hinzu kommen prekäre Konsumbedingungen und Spritzenmehrgebrauch, die HIV- und Hepatitis-C-Infektionen verursachen können, sowie schwerwiegende Abszesse. Aufgrund der Substitutionsbehandlung, also eines gesundheitsrechtlich strukturierten Programms, sind sowohl die Todesrate als auch sonstige soziale und gesundheitliche Probleme stark zurückgegangen.

Bei Schwarzmarkt-Cannabis haben profitsteigernde, jedoch wirklich gesundheitsschädliche Beimengungen wie Blei, Glassplitter und Nitrate zugenommen. Ganz allgemein verunmöglicht die Prohibition sachgerechten Verbraucher-, Jugend- und Gesundheitsschutz: es existieren weder Herstellungs- und Vertriebskontrolle noch „Beipackzettel“; adäquate Notfallbehandlung bei Problemen wie Überdosierung etc. ist meist unmöglich.

Die Drogenrepression ist außerdem enorm teuer: Fundierte Schätzungen der für Drogenbekämpfung aufgewandten Gesamtausgaben von Bund und Ländern belaufen sich auf 3,7 bis 4,6 Milliarden Euro. Lediglich 10 bis 20% davon werden für Hilfen aufgewandt. Mittlerweise beschwerten sich Kriminalbeamte_innen über die verschwendete Zeit für die Bearbeitung von massenhaften Cannabis-Bagatellfällen, die dann doch von den Staatsanwaltschaften eingestellt werden. Ca. 40% aller Strafvollzugsinsassen sind dort in irgendeinem Zusammenhang mit illegalen Drogen, insbesondere wegen Beschaffungskriminalität. Umgekehrt beginnen viele Strafgefangene erst unter den Bedingungen des Strafvollzugs mit problematischem Drogenkonsum. Solche Faktizität und die steigenden Kriminalisierungsziffern zeigen: Entgegen der Absicht des Gesetzgebers sind Endkonsumenten unverhältnismäßig von der Kriminalisierung und lebensbeeinträchtigender Stigmatisierung betroffen. Das Entkriminalisierungsgebot des BVerfG von 1994 ist wirkungslos geblieben.

Beachtlich sind auch globale Kollateralschäden. Der von den USA erklärte „Krieg gegen die Drogen“ mit jährlichen Kosten von zuletzt 40 Milliarden Dollar ist gescheitert (Global Commission 2011, 2014). Trotzdem werden so viele Drogen konsumiert wie nie zuvor. Rund 400 Milliarden Euro werden laut Internationalem Währungsfonds (IWF) jährlich mit Drogenhandel umgesetzt. Kontrolliert wird er von eigendynamisch wachsenden Mafia-Formationen und terroristischen Organisationen. In Mexiko, Guatemala und anderen mittelamerikanischen Staaten hat der Drogenkrieg seit 2007 geschätzt mehr als 70.000 Menschenleben gekostet und partiell Anarchie erzeugt. Die Opiumproduktion in Afghanistan hat trotz aller Gegenmaßnahmen immer weiter zugenommen, so dass der Heroinpreis weltweit gesunken ist. Die Drogennachfrage konnte weder bei uns noch weltweit wirksam reduziert werden, sie ist aber weder – wie von der Drogengesetzgebung irrtümlich angenommen – katastrophal gestiegen noch zur weltweiten Epidemie ausgeartet. Die Drogenkriminalität mit ihren unangenehmen Ausformungen (z.B. Wohnungseinbrüche und Raubtaten) hat zwar zeitweilig zugenommen, jedoch im Zusammenhang mit partieller Entkriminalisierung von Hero-

inabhängigen durch Substitutionsprogramme wiederum deutlich abgenommen. 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 die 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).

3.2 Keine Erforderlichkeit

Die erwähnte 8:2 bzw. 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. Auch diesbezüglich ist die drogenpolitische Umsteuerung überfällig. An interdisziplinärer und interaktioneller Analyse von „*drug, set and setting*“ sowie entsprechender Folgenreflektion orientierte Alternativen sind zwar verfügbar. Sie müssen jedoch noch genauer erforscht werden und einzelfall- sowie substanz-spezifisch gestaltet werden (Bartsch 2014). Etablierte Methoden von Prävention müssen erweitert werden: offene und realistische statt dämonisierende und polarisierende Aufklärung in Familie und Schule muss durch Entkriminalisierung und sachgerechte Didaktik überhaupt erst ermöglicht werden. Dasselbe gilt für medizinisch und psychotherapeutisch sachgerechte statt vorenthaltene oder ausgrenzende Behandlung des Abhängigkeitssyndroms. Drittens müssen *harm reduction*-Methoden weiter entwickelt werden, die sich ja schon bisher als erfolgreich erwiesen haben. Ähnlich der Alkohol- und Tabakpolitik geht es, gleichermaßen Jugendliche und Erwachsene betreffend, um die Förderung von Drogenmündigkeit.

Ein weiteres Argument gegen die Erforderlichkeit des Drogenstrafrechts ist, dass sich der Wandel im Drogenkonsum langfristig als nahezu unabhängig von strafrechtlicher Prohibition erwiesen hat. Wirksam waren hingegen vereinzelte, lokal begrenzte Regelungen betreffend *harm reduction*, z.B. Spritzenvergabe, Drogenkonsumräume für Heroinabhängige etc. (Stöver 2014) sowie vielfältige Formen der Deckung von Cannabis-Nachfrage in mehreren EU-Ländern sowie neuerdings in den USA und Uruguay. Keine dieser Maßnahmen hat zur georgwöhnten „Drogenwelle“ geführt.

4. Disproportionalität der Prohibition

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 – wie schon seit 5000 Jahren – immer Drogen konsumieren wollen und dafür Risiken auf sich nehmen. Man kann nicht vier bis acht Millionen Gebräucher_innen von Cannabis kriminalisieren, von denen nur wenige gegebenenfalls ein Gesundheits- oder Abhängigkeitsrisiko haben. Solche Risiken können, wenn man effizient sein will und die Folgen reflektiert nur gesundheitspolitisch und -rechtlich angegangen werden. Gesundheitsorientiertes Verhalten lässt sich nicht durch Angst und Repression erzwingen. Wenn dem so wäre, könnte man mit guter Aussicht vor allem Alkoholkonsum, Essstörungen, riskante Sportarten etc. kriminalisieren. Das wäre mit dem Freiheitspostulat unserer Verfassung jedoch unvereinbar.

Das effektivste Mittel gegen den Drogenhandel besteht darin, 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. Bei den verfestigten Strukturen der global operierenden organisierten Kriminalität wird auch diesbezüglich eine Verminderung viel Zeit beanspruchen; jedoch muss ein Anfang gemacht werden.

Im Übrigen gilt das grundrechtliche Prinzip *nihil nocere*: Der Staat darf seine Bürger_innen nicht schädigen. Dieses findet heute allgemein stärkere Beachtung und es gibt eine größere Sensibilität und Skepsis gegenüber staatlicher Eigenmächtigkeit und Einschränkungen des Selbstbestimmungsrechts.

5. Fazit: Irrationalität der Prohibition

Die Strafrechtsbewehrung des Umgangs mit als illegal definierten Drogen ist nicht mehr zeitgemäß. Sie verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip des Grundgesetzes in allen drei Unterprinzipien. Die unterkomplexe, ungeeignete Drogenpolitik ist an ihren erklärten Zielen gescheitert. Die Konsequenzen der Drogenbekämpfung sind gefährlicher als die Drogen selbst. Der Staat schafft die Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und einen Nährboden, für eine höchst destruktive Entwicklung. 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 Erkenntnisse zeigen gleichwohl, dass die tatsächlichen Gefährdungen durch bislang illegalen Drogen ebenso wie solche durch Medikamente und Alkohol besser durch gesundheitsrechtliche Regulierung mit akzessorischer ordnungs- oder strafrechtlicher Sanktionierung sowie mit adäquater Prävention, Risiken minderndem Jugend- und Verbraucherschutz sowie Hilfen und Behandlung zu bewältigen sind. Daraus resultiert die Notwendigkeit einer umfassenden Entkriminalisierung des Drogenumgangs, drogenspezifischer Regulierung und gesundheitsrechtlicher Bewältigung der Drogenrisiken. Der Gesetzgeber ist gefordert, beraten von den Wissenschaften den Paradigmenwechsel zu gestalten.

LORENZ BÖLLINGER Jhg. 1944 ist emeritierter Professor für Strafrecht und Kriminologie an der Universität Bremen, approbierter Psychotherapeut und Psychoanalytiker (DPV/IPA), sowie Forensischer Psychologe und Lehranalytiker (DGPT).

Literatur

Bartsch, Gabriele: Stellungnahme zu BT-Drs. 18/1613, Ausschuss-Drs. 18(14)0067(7).

Böllinger, Lorenz (2014): Die Funktionalität der kollektiven Drogenphobie. In: Schmidt-Semisch, Henning / Hess, Henner (Hg.): Die Sinnprovinz der Kriminalität. Wiesbaden (Springer VS Verlag), S. 95-106.

ders. (1991): Betäubungsmittelstrafrecht, Drogenpolitik und Verfassung. In: Kritische Justiz 24, S. 393-408.

ders. (1994): Grenzenloses symbolisches Strafrecht. In: Kritische Justiz 27, S. 391ff.

Cohen, Peter / Sas, Arjan (1997): Cannabis use, a stepping stone to other drugs? The case of Amsterdam. Lorenz Böllinger (Ed.), Cannabis Science / Cannabis Wissenschaft. From prohibition to human right / Von der Prohibition zum Recht auf Genuß. Frankfurt/M. (Peter Lang. Europäischer Verlag der Wissenschaften), pp. 49-82, abrufbar unter <http://www.cedro-uva.org/lib/cohen.cannabis.html> (29.02.2015).

Duttge, Gunnar / Steuer, Melanie (2014): Legalisierung von Cannabis: Verkommt Deutschland zu einer berauschten Gesellschaft? In: ZRP 2014, S. 181-188.

Europäische Drogenbeobachtungsstelle Lissabon (EMCDDA, 2014): Europäischer Drogenbericht 2014, abrufbar unter www.emcdda.europa.eu/edr2014 (29.02.2015).

Gülzow, Hagen (1978): Drogenmissbrauch und Betäubungsmittelgesetz. Heidelberg (Kriminalistik Verlag).

Haffke, Bernhard (1990): Gesundheitsbegriff und Neokorporatismus. MedR 1990, S. 243ff.

Köhler, M. (1992): Freiheitliches Rechtsprinzip und Betäubungsmittelstrafrecht. ZStW 1992, 3ff, 27f.

Latour, Bruno (2010): Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft. Frankfurt/M. (Suhrkamp).

Meyer-Thompson, Hans-Günter: Stellungnahme zu BT-Drs. 18/1613. Ausschuss-Drs. 18(14)0067(5).

Nestler, Cornelius (1998): Grundlagen und Kritik des Betäubungsmittelstrafrechts. In: Kreuzer, Arthur (Hg.): Handbuch des BtM-Strafrechts. München (Beck), S. 697-860.

Stöver, Heino: Stellungnahme zu BT-Drs. 18/1613. Ausschuss-Drs. 18(14)0067(8).

Zinberg, Norman (1984): Drug, Set and Setting. The Basis for Controlled Intoxicant Use. Yale (Yale Univ. Press).

Zurhold, Heike / Verthein, Uwe / Reimer, Jens (2013): Medizinische Rehabilitation Drogenkranker gemäß § 35 BtMG („Therapie statt Strafe“): Wirksamkeit und Trends. Abschlussbericht August 2013. Universität Hamburg.