

Prof. Dr. Heino Stöver
Direktor des Instituts für Suchtforschung (ISFF)
Nibelungenplatz 1
60318 Frankfurt
hstoever@fb4.fh-frankfurt.de
069 1533 2823
Frankfurt University of Applied Sciences (FRA-UAS)
Nibelungenplatz 1 • 60318 Frankfurt am Main • Germany



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Gesundheit
Paul-Löbe-Haus
Konrad-Adenauer-Straße 1
10557 Berlin
Btr.: Geschäftszeichen: PA 14-5410-024
z.Hd. Herrn Michael Thiedemann
per Email: michael.thiedemann@bundestag.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
18(14)0067(8)
gel. SV zur öAnhörung am 05.11.
14_Betäubungsmittelrecht
04.11.2014

Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion DIE LINKE. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Beabsichtigte und unbeabsichtigte Auswirkungen des Betäubungsmittelrechts überprüfen (BT-
Drucksache 18/1613)
in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit am 5.11.2014

A. Das Institut für Suchtforschung an der Frankfurt University of Applied Sciences (ISFF)

Das Institut für Suchtforschung an der Fachhochschule Frankfurt am Main (ISFF) wurde 1997 von den erfahrenen Suchtforschern Prof. Dr. Volker Happel, Prof. Dr. Dieter Henkel und Prof. Dr. Irmgard Vogt ins Leben gerufen und wird seit dem 01. 09.2009 von Prof. Dr. Heino Stöver, als Geschäftsführendem Direktor geleitet.

Das ISFF sieht seine Aufgabe darin, Sucht in ihren verschiedenen Erscheinungsformen sowie die mit Sucht in Zusammenhang stehenden individuellen und gesellschaftlichen Probleme und Aspekte zu erforschen. Der gesellschaftliche und politische Umgang mit Drogenkonsum und seinen Folgen ist ein zentrales Anliegen des ISFF. Das Institut fördert den Ausbau von interdisziplinären Beziehungen zu Kooperationspartnern auf regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Forschungsprozesse und Resultate sollen in Lehre und Studium an der Frankfurt University of Applied Sciences Berücksichtigung finden und nutzbar gemacht werden (www.isff.info).

B. Weltweite Veränderungen der Sucht- und Drogenpolitik

Während in vielen Teilen in den letzten 20-25 Jahren eine Erweiterung der Reaktion auf den Konsum illegaler Drogen von allein abstinenzorientierten Hilfen zu einem erweiterten Verständnis mit einem harm-reduction – Ansatz zu verzeichnen ist, haben sich in der Folge davon auch auf der Ebene der Drogenpolitik Veränderungen in Richtung KonsumentInnenenschutz vollzogen.



charta der vielfalt

Spätestens seit den Entkriminalisierungs- und Regulierungsprozessen in den US-Bundesstaaten Colorado und Washington und den Bemühungen der Regierung in Uruguay den Zugang zu und den Umgang mit Cannabisprodukten staatlich zu regulieren, ist eine weltweite Diskussion um die Sinnhaftigkeit der Prohibition entbrannt¹. Dabei sind diese Prozesse nur die offenkundigen jüngsten Resultate einer bereits begonnenen, längeren globalen Erosion des einseitigen Prohibitionsansatzes. In einem Report von Release UK werden die Drogen- und Entkriminalisierungspolitiken in 20 Ländern untersucht mit bedeutsamen Veränderungen für den Schutz der KonsumentInnen².

Die Spannbreite ist also enorm breit zwischen Ländern mit Todesstrafe für den Besitz von bestimmten Mengen illegaler Drogen (z.B. Iran) und Ländern mit einer weitgehenden Entkriminalisierungspolitik und -praxis (wie z.B. Niederlande gegenüber Cannabis). Der Unmut vieler Länder über die nicht-beabsichtigten Folgen für die KonsumentInnen, Abhängigen, aber auch für die PartnerInnen, Familien, und allgemein die Gesellschaft (Demokratie, Ökonomie, Ökologie, Sicherheit, Finanzen etc.) ist in den letzten Jahren rasant gewachsen.

Deutlich wird: Selbst mit drakonischen Körper- oder Todesstrafen lässt sich der Drogenhandel nicht unterbinden. Die Erklärung der UNGASS 1998 bis zum Jahre 2008 eine Eliminierung oder zumindest Reduzierung des Angebots und der Nachfrage nach Drogen zu erreichen hat sich als frommer Wunsch erwiesen. Trautmann (2012)³ zeigt, dass sich keine Belege für eine Reduktion des weltweiten Drogenproblems in der Periode von 1998-2007 finden lassen. Im Gegenteil die Erzeugerländer von Opium und auch von anderen psychotropen Substanzen vermelden Rekordernte nach Rekordernte (World Drug Report).

Es gibt eine Vielzahl von Belegen dass der „Krieg gegen die Drogen“ gescheitert ist.

In Umfragen zeichnen sich Mehrheiten der Bevölkerungen für entweder eine eindeutige Abkehr von der Drogenprohibition ab⁴, oder es ergeben sich erhebliche Zweifel an dem prohibitiven Vorgehen⁵.

Die Kampagne „Count the Costs“ (50 years of the War on Drugs⁶) listet die sieben Kernbereiche der Kosten des „Krieges gegen die Drogen“ auf (die übrigens auch der im Antrag vorgesehenen ExpertInnengruppe als Strukturierungshilfe dienen könnten):

► Unterminierung internationaler Entwicklung und Sicherheit

¹ Gerlach, R., Stöver, H. (2012): Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten - Legalisierung von Drogen. Frankfurt: Fachhochschulverlag

² Release-Report (2014): „A Quiet Revolution: Drug Decriminalisation Policies in Practice Across the Globe“, 2014

³ Trautmann, F. (2012): Internationale Drogenpolitik – weltweiter Drogenmarkt. In: Gerlach, R., Stöver, H. (Hrsg.): Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten - Legalisierung von Drogen. Frankfurt: Fachhochschulverlag, S. 61ff

⁴ Guardian (5.10.2014): "Huge majority thinks 'war on drugs' has failed, new poll finds. Observer survey shows an increasing number of Britons want illegal drugs decriminalized"

⁵ Eul, J., Stöver, H. (2012) : Gebrauch und vergleichende Bewertung von Cannabis in der deutschen Bevölkerung. In: Suchttherapie 13, 4, November 2012, S. 177-184

⁶ <http://www.countthecosts.org/>

- ▶ Bedrohung öffentlicher Gesundheit, Verbreitung von Krankheiten und Ursache für vorzeitige Sterblichkeit
- ▶ Verletzung von Menschenrechten
- ▶ Förderung von Stigma und Diskriminierung
- ▶ Förderung von Kriminalität und Bereicherung Krimineller
- ▶ Ursache für Umweltschäden
- ▶ Verschwendung von Milliarden Steuergelder für ineffektive Strafverfolgung.

Für die Bundesrepublik Deutschland lässt sich ebenfalls eine Reihe erheblicher unerwünschter Neben- und Gegenwirkungen der Prohibition festhalten:

- ▶ Mit der stillschweigenden Duldung eines enormen Schwarzmarktes die Duldung der Aktivitäten der Organisierten Kriminalität
- ▶ Massive Glaubwürdigkeitsverluste in der Prävention durch die Einteilung in legale (erlaubte, scheinbar weniger schädliche) und illegale Substanzen (verboten, und vermeintlich schädlicher)
- ▶ Erhebliche Legitimationsverluste der gesamten Drogenpolitik
- ▶ Verhinderung einer sachlichen Auseinandersetzung im Umgang mit illegalen Substanzen
- ▶ Behandlungs- und Beratungs-Deformationen:
- ▶ Hohe und langjährige Verelendung vieler DrogenkonsumentInnen in der Illegalität
- ▶ Kriminalisierung und Ausgrenzung haben konsumver-/kriminalitätsfestigende Auswirkungen
- ▶ Hohe Kosten der Verwaltung des Drogenpolitikproblems:
Polizei, Gerichte, Haftanstalten ...

Fest steht, die Drogenhilfe existiert nicht in „Friedlicher Ko-Existenz“ zur Drogenpolitik, sondern Drogenhilfe und Drogenpolitik sind stark miteinander verwoben, allein schon deshalb, weil ein Großteil der Drogenhilfe-Energien in die Behandlung drogenpolitikinduzierter oder zumindest – assoziierter Folgen investiert wird (Haftaufenthalte, Übergänge, Verelendung, Überdosierungen aufgrund fehlenden Ausweises des Reinheitsgehaltes, Prostitution, Straffälligkeit etc.).

Aber auch die (niedrigschwellige) Drogenhilfe selbst riskiert ihre Existenz durch Bedrohungen durch die „Gewährung einer Gelegenheit zum unbefugten Verbrauch von Betäubungsmitteln“ (§29 BtMG). Razzien von Kontakt- und Beratungsstellen, wie in Mainz 2012, sind nur denkbar vor dem Hintergrund der Kriminalisierung der betroffenen drogenabhängigen Klienten.

Allein die Hafterfahrungen von DrogenkonsumentInnen betrachtet zeigt sich, dass der größte Teil einer jüngst in einer Robert-Koch-Instituts befragten Gruppe („Druck-Studie“) der

OpiatgebraucherInnen (81%) Haftverfahren hatten – im Durchschnitt 5 Jahre⁷. Aber noch alarmierender: 30% der Befragten hat in Haft injiziert, und 11% haben mit ihrem intravenösen Konsum in Haft begonnen. Diese Entwicklungen können nicht im Sinne des Gesetzgebers sein!

Insofern ist nur konsequent und zu begrüßen diese unbeabsichtigten Folgen der Prohibition für die KonsumentInnen und die Gesellschaft zu thematisieren und Wege zu einer Drogenkontrollpolitik zu eröffnen, die stärker die Interessen der Verbraucher und der Gesellschaft allgemein vertreten.

Es braucht eine grundlegende Politikfolgenabschätzung für den Bereich Drogenpolitik. Die Kosten der Prohibition sind erstmalig vom Institut für Therapieforschung in München evaluiert worden⁸. Dabei ist festgestellt worden:

- etwa 10 % der gesamten öffentlichen Ausgaben für die öffentliche Sicherheit und Ordnung weisen einen Bezug zu illegalen Drogen auf
- der Großteil des finanziellen Engagements des Staates fließt in repressive Maßnahmen zur Bekämpfung von Kriminalität im Zusammenhang mit illegalen Drogen (ca. 70%)
- Relation: ‚Repression-Hilfe‘ = ca. 7:3

Eine Politik, die überproportional viele Mittel in die formale Absicherung ihres Vorhabens steckt, einen Umgang mit bestimmten Substanzen zu verbieten, muss umso mehr Erfolge ihres Vorgehens nachweisen, und kann nicht auf einer Politik des „Guten Glaubens“ basieren.

C. Bewertung des vorliegenden Antrags

Der Antrag ist mit seinem Anliegen, eine externe wissenschaftliche Evaluierung der Auswirkungen der Verbotspolitik für illegalisierte Betäubungsmittel zu initiieren, mehr als überfällig. Es ist höchste Zeit eine Gesamtrechnung aufzumachen, eine ressortübergreifende Betrachtung dessen, was mit der Prohibition erreicht werden sollte, und welche unbeabsichtigten Folge-, Neben- und Gegenwirkungen erzielt worden sind.

Für eine humane, evidenz- statt glaubensbasierte Drogenpolitik würden die Untersuchungsergebnisse einer vorgesehenen unabhängigen ExpertInnenrunde über die Auswirkungen der Verbotspolitik sehr hilfreich sein. Wissenschaftlich untermauerte Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung einer rationalen, auf Verbraucher- und Jugendschutz zielenden Drogenpolitik, werden dringend benötigt.

D. Empfehlungen

⁷ Zimmermann, R. (2014): Ausgewählte Ergebnisse der DRUCK-Studie für die Praxis. 6. Fachtag Hepatitis C und Drogengebrauch Berlin, 23.10.2014

⁸ Mostardt, S. u.a. (2010): Schätzung der Ausgaben der öffentlichen Hand durch den Konsum illegaler Drogen in Deutschland. In: Gesundheitswesen

(Riskanter) Drogenkonsum, Drogenmissbrauch und Drogenabhängigkeit bilden – wenn überhaupt – vor allem gesundheitliche Probleme. Gesundheitliche Probleme müssen prioritär gesundheitspolitisch und nicht strafrechtlich angegangen werden. Die gegenwärtige Orientierung am Modell „Therapie statt Strafe“ erreicht zu wenig Menschen – v.a. nur Opiatkonsumenten oder polyvalente KonsumentInnen.

Auch das Absehen von Strafverfolgung ist bundesweit höchst unterschiedlich – trotz BVG-Entscheidung zur Vereinheitlichung der „geringen Menge zum Eigenbedarf“ – ein weiterer Glaubwürdigkeitsverlust, der insbesondere in den deutschen Stadtstaaten und im Stadt-Land-Gefälle, aber auch Nord-Süd-Gefälle sichtbar wird.

Außerdem wird das Absehen von Strafverfolgung im Wesentlichen nur bei Ersttätern (die Abhängige qua definitionem nicht sein können) angewandt.

Das alles führt zu einer massiven und ansteigenden Kriminalisierung auch von CannabiskonsumentInnen⁹, wie die nachfolgende Tabelle des BKA zeigt.

Tabelle 2: BKA (2002, 2011, 2012): PKS und Bundeslagebild Rauschgift 2002, 2011 und 2012

	2012	Steigerung 2012 2011		Steigerung 2011 2010		2010	Anteil an allen Straf- taten (2011)	
		absolut	In %	2011	absolut			In %
Straftaten Insgesamt	5.997.040	6361	+0,1	5.990.679	57.401	+1,0	5.933.278	100%
Rauschgiftdelikte Insgesamt	237.150	672	+0,3	236.478	5.471	+2,4	231.007	3,95%
davon Cannabis	134.739	2788	+2,0	131.951	3.083	+2,4	128.868	2,20%
allgemeine Verstöße gemäß § 29 BtMG	173.337	3040	+1,8	170.297	4.417	+2,7	165.880	2,84%
davon Cannabis	106.215	5029	+4,7	101.186	1.624	+1,6	99.562	1,69%

Auf theoretischer Ebene wäre eine gut vorbereitete Regulierung, beispielsweise des Cannabismarktes, ein kohärentes Modell. Praktisch existiert eine Politik aus einem Guss nicht. Empfohlen wird daher ein schrittweises Vorgehen mit einer permanenten Evaluation der neuen Politik, um möglichen Fehlentwicklungen und weiteren unbeabsichtigten (negativen) Neben- und Wechselwirkungen direkt begegnen zu können.

Die Entkriminalisierung der KonsumentInnen aller Drogen – mit transparenten und großzügigen Einstellungsregelungen - ist hier ein möglicher, sauberer und längst überfälliger erster Schritt. Parallel hierzu können Cannabis als Medizin, leicht zugängliche Heroinbehandlung für Abhängige sowie Modellversuche, z. B. zur legalen Abgabe von Cannabis, erprobt werden. Diese Ansätze haben alle den Vorteil, dass sie mit den internationalen Verträgen konform gehen. Eine solide wissenschaftliche Begleitevaluation könnte dann die Grundlage sein, um auf internationaler Ebene für eine Reform der Verträge zu werben bzw. sie im Alleingang anzugehen. Eine wissenschaftliche Fundierung der

⁹ Stöver, H. /Plenert, Max (2013): Entkriminalisierung und Regulierung - Evidenzbasierte Modelle für einen alternativen Umgang mit Drogenhandel und -konsum . Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Drogenpolitik ist unbedingt gefordert, begleitet von einem Beirat, einer Enquetekommission oder einer neu besetzten Drogen- und Suchtkommission der Bundesregierung.

Frankfurt am Main, 3.11.2014

A handwritten signature in black ink, reading "Heino Stöver". The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke at the end of the last name.

Prof. Dr. Heino Stöver