

Prof. Dr. jur. Lorenz Böllinger, Dipl.-Psych.  
Em. Prof. f. Strafrecht u. Kriminologie  
Appr. Psychotherapeut / Psychoanalytiker (DPV/IPA)  
Forensischer Psychologe

## **Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit am 05.11.2014 zum Thema: „Betäubungsmittelrecht“**

### **Strafrechtsprofessoren fordern Reform des Drogenstrafrechts**

Aus der Gesamtheit von etwa 250 deutschen UniversitätsprofessorInnen des Strafrechts unterzeichneten 122 eine Resolution, welche die Einrichtung einer Enquête-Kommission des Bundestages zum Thema ‚Erwünschte und unbeabsichtigte Folgen des geltenden Drogenstrafrechts‘ zum Ziel hat (Text: [www.schildower-kreis.de](http://www.schildower-kreis.de); [www.polizei-newsletter.de](http://www.polizei-newsletter.de)).

Worauf gründet sich die Überzeugung von annähernd der Hälfte aller StrafrechtslehrerInnen, dass das Betäubungsmittelrecht reformbedürftig ist?

Im Sinne der verfassungsrechtlich vorgegebenen Überprüfungspflicht des Gesetzgebers soll die Kommission eine wissenschaftlich und interdisziplinär begründete Evaluation des Drogenstrafrechts vornehmen. Fernziel ist die Reform des Drogenstrafrechts auf der Grundlage moderner interdisziplinärer Drogen-Wissenschaft, empirischer Forschung und informierter gesellschaftlicher bzw. parlamentarischer Verständigung. Solche hat bisher das BtMG betreffend nie stattgefunden.

Der mittels der Enquête-Kommission an den Gesetzgeber adressierte Appell ist in mehrfacher Hinsicht verfassungsrechtlich begründet. Die umfassendste Begründung findet er im herausragendsten Prinzip des Grundgesetzes, dem von allen drei Teilgewalten zugrunde zu legenden *Verhältnismäßigkeitsprinzip*. Daraus ergibt sich allgemein und formal, dass Gesetze welche die Grundfreiheiten der Bürger einschränken, inhaltlich und wissenschaftlich begründet sein müssen und dass sie im Verlauf ihrer Anwendung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft werden müssen. 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 BtMG vorzunehmen.

Das BVerfG hat zwar in seiner Cannabis-Entscheidung von 1994 und in mehreren darauf basierenden Nicht-Akzeptanz-Beschlüssen die strafrechtlichen Vorschriften des BtMG für verfassungsgemäß befunden. Es legte jedoch in enger exemplarischer Auswahl die damals aktuelle, lückenhafte Daten- und Erkenntnislage zugrunde. Es beachtete nicht, dass der BtM-Gesetzgeber 1971 auf Druck der USA ohne eigene wissenschaftliche Begründung unbesehen die Vorgaben der UNO-Single Convention von 1961 in das BtMG umgesetzt hatte. In den seither verstrichenen 20 Jahren hat sich zum Einen die soziale Realität in hohem Maße verändert. Zum Anderen erweiterte sich die entsprechende wissenschaftliche Daten-, Methoden und Erkenntnislage massiv. Neubewertung und Neu-Initiierung entsprechender Forschung sind also erforderlich, um dem BtMG erstmals eine dem Verfassungs- und Gesetzgebungsrecht genügende Grundlage zu verleihen. Dazu im Folgenden acht Thesen zur Begründung der Resolution. Diese könnten auch Grundlage eines systematischen Prozederes der eventuellen Enquête-Kommission des Bundestages werden.

### **1. Der Krieg gegen die Drogen ist gescheitert**

Die strafrechtliche Prohibition bestimmter als gefährlich definierter Drogen ist gescheitert, sozialschädlich, unökonomisch. Dies gilt insbesondere und vor allem für Marijuana – aber auch für andere illegale Drogen. Die Zeit ist reif dafür, jedenfalls die Natursubstanz Cannabis sowohl für medizinischen als auch für den normalen Gebrauch zu legalisieren. Ganz allgemein: Drogenkonsum ist menschliches Normalverhalten und nicht zu eliminieren. Mindestens 5% der Bevölkerung West-Europas konsumieren – so die Europäische Drogenbeobachtungsstelle in Lissabon – regelmäßig Cannabis. Auch andere illegale Drogen sind signifikant verbreitet. Weltweit sind Drogen leichter und billiger denn je erhältlich. Angebot und Nachfrage sind durch Strafdrohung faktisch kaum zu beeinflussen. Mit der Intensität der Repression steigt lediglich der Schwarzmarktpreis und weiten sich mafiose Strukturen aus.

## **2. Die Naturdroge Cannabis ist weniger gesundheitsgefährlich als Alkohol und Nikotin**

Wie bei allen Medikamenten und psychotropen Substanzen hängt die Gesundheitsgefährlichkeit von Drogen – gleich ob legal oder illegal – von drei dynamisch interagierenden Dimensionen ab: 1. Bio-chemisches Wirkungsspektrum der Substanz; 2. Individuelle Persönlichkeitsstruktur des Gebrauchers – seine Erwartungen, Dosis-Wahl, eventuelle Psychopathologie; 3. Sozialer und legaler Kontext des Gebrauchs. Bei Reinheit der Substanz, bei niedriger Dosierung und Frequenz sowie individueller Achtsamkeit und in schützender Umgebung haben die meisten Drogen keine gesundheitliche, kognitive und oder psychische Beeinträchtigung zur Folge. Gefährdet – insbesondere durch Abhängigkeit – sind jedoch Konsumenten in sozialen oder psychischen Problemlagen. All dies gilt insbesondere für die meist genutzte und strafverfolgte Droge Cannabis. Nur 5% der Cannabis-Gebraucher praktizieren riskanten Konsum oder werden abhängig. Ihnen hilft, wie allen Drogenabhängigen, nicht das Strafrecht, sondern nur sachgerechte präventive Beratung und Psychotherapie. Das Heroin-Problem ist erst gesundheitsrechtlich, durch Methadonprogramme und Heroinvergabe weitgehend gelöst worden. Legalisierung könnte auch das Gesundheitsrisiko anderer bisher illegaler Drogen entscheidend mindern.

## **3. 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. 90-95% der Konsumenten illegaler Drogen leben 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. Der Schwarzmarkt bewirkt Unkalkulierbarkeit des Wirkstoffgehaltes und gesundheits-schädliche Beimengungen zur Profitsteigerung. Es gibt im durch die Prohibition erzeugten Schwarzmarkt keine Verbraucheraufklärung, keinen Verbraucher- und Jugendschutz.

## **4. Der Zweck der Prohibition wird systematisch verfehlt.**

Strafrechtliche Prohibition soll durch Abschreckung von Angebot und Nachfrage den schädlichen Konsum bestimmter Drogen verhindern. Tatsächlich kann sie dieses Ziel nicht erreichen: sämtliche illegalen Drogen sind trotz wiederholter Verschärfungen des Btm-Strafrechts verfügbarer denn je. 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 abstinente leben wollen. Selbst in totalitären Regimen und Strafanstalten kann Drogenkonsum nicht verhindert werden. Strafrecht ist schon deshalb nicht geeignet im Sinne des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips.

### **5. Die Prohibition ist schädlich für die Gesellschaft.**

Sie behindert eine angemessene medizinische und psychotherapeutische Versorgung von Problemkonsumenten. Sie erzeugt Beschaffungs- und Begleitkriminalität. Sie erzeugt den Schwarzmarkt und fördert die organisierte Kriminalität. Sie bewirkt die Einschränkung von Bürgerrechten und korrumpiert den Rechtsstaat. Durch massive Machtanballung bei Kartellen und Mafia nimmt die Gefahr eines Scheiterns der Zivilgesellschaft zu. Sie hat desaströse Auswirkungen auf staatliche und demokratische Strukturen der Anbau- und Transitländer

Zigtausende von Toten im aktuellen "Krieg der Drogenkartelle" in Mexiko sind weitgehend den Kämpfen um exorbitante Schwarzmarktpfote zuzurechnen. Der Schwarzmarkt generiert eine extreme und globalisierte Schattenwirtschaft mit weiterer Folgekriminalität und destabilisierenden Auswirkungen auf globale Finanzmärkte ebenso wie nationale Volkswirtschaften. Angesichts effektiver informeller Geldtransfersysteme kann Geldwäschekontrolle kaum funktionieren. In Reaktion auf den Krieg der Kartelle kommt es sowohl zu einer Quasi-Militarisierung der Polizei als auch zu quasi-polizeilichen Funktionen des Militärs. Auch dadurch erodieren staatliche Grundstrukturen.

### **6. Die Prohibition ist unverhältnismäßig kostspielig**

Bürger werden Opfer der Beschaffungs- und Begleitkriminalität. Jährlich werden Milliardenbeträge für die Strafverfolgung aufgewendet, welche sinnvoller für Prävention und Gesundheitsfürsorge eingesetzt werden könnten. Das Verhältnis der Kosten für Strafverfolgung zu Ausgaben für Prävention, Behandlung und *harm reduction* beträgt 9:1. Der Staat verzichtet auf Steuereinnahmen, die er bei einem legalen Angebot hätte.

### **7. Die Prohibition ist schädlich für die Konsumenten**

Konsumenten werden durch die Strafverfolgung, das damit zugefügte Übel, diskriminiert, stigmatisiert und in kriminelle Karrieren getrieben. Weil es sich um „opferlose“ Kontrolldelikte handelt, welche lediglich proaktiv – und damit Unterschichtangehörige und Migranten benachteiligend – verfolgt werden, kommt es zu grundrechtsverletzender Ungleichbehandlung. Es gibt keine adäquate Risikoaufklärung, keinen Verbraucher- und Jugendschutz. Riskante Konsumformen werden gefördert und die auf den Schwarzmarkt gezwungenen Konsumenten werden – teilweise unbekannt – Drogen ausgesetzt, welche gefährlich oder schwieriger zu handhaben sind. Normales jugendliches Experimentierverhalten wird kriminalisiert und das Erlernen von Drogenmündigkeit erschwert. Junge Menschen werden dauerhaft stigmatisiert und ihre Lebenschancen werden gemindert – auch durch unverhältnismäßigen Entzug der Fahrerlaubnis (Ungleichbehandlung mit Alkohol).

All diese wissenschaftlich untermauerten Erkenntnisse begründen die **Ungeeignetheit** und Kontraproduktivität strafrechtlicher Drogenprohibition.

### **8. Quasi-Feldexperimente mit Cannabis beweisen dessen soziale, kulturelle und legale Integrierbarkeit**

Darüber fehlt im verfassungsrechtlichen Sinne die **Erforderlichkeit**: Mit reali-

stischer Aufklärung und Prävention, mit psychosozialer Behandlung von Problemkonsumenten und mit akzeptierender Drogenarbeit, *harm reduction*-Maßnahmen und Soforthilfe stehen erprobte und wesentlich besser wirkende Mittel zur Verfügung: sie sind bisher lediglich unterfinanziert.

Im Übrigen ergaben diverse Quasi-Feldexperimente mit der liberalisierten Zugänglichkeit oder Vergabe von bislang illegalen Drogen (z.B. Niederlande, Schweiz, Spanien, Portugal, Tschechei), dass die befürchtete Ausweitung des Cannabis-Konsums ausbleibt. Außerdem hat sich das drogenpolitische Klima in den bislang im repressiven Drogenregime federführenden U.S.A. stark verändert: Medizinisches Cannabis ist in 18 Bundesstaaten erlaubt und in zwei Bundesstaaten (Colorado, Washington) ist Cannabis ab 1.1.2014 mit sachgerechter Regulierung und Besteuerung legalisiert.

### **9. Disproportionalität strafrechtlicher Prohibition**

Theoretisch ist der Drogenkonsum an sich nicht strafbar. Faktisch besteht wegen der Kriminalisierung jeglicher konsumbezogener Handlungen eben doch Strafbarkeit auch von Kleinstkonsumenten. Die Entkriminalisierungsvorgaben des BVerfG werden durch polizeiliche Sachzwänge – z.B. die Hintermänner zu ermitteln – und Erfolgswertungssysteme unterlaufen. Das spiegelt sich z.B. in jährlichen Verurteilungszahlen von ca. 100.000 allein wegen Cannabis-Umgangs. Dabei soll die Androhung und Vollstreckung von Strafe – der schärfsten, Übel zufügenden und stigmatisierenden Sanktion des Staates – eigentlich nur **erhebliche Rechtsgutsverletzungen, also Fremdschädigung** voraussetzen. Gestraft wird hier also in radikalem Gegensatz zum verfassungsrechtlichen Grundprinzip der Straflosigkeit von Selbstschädigung. Soweit „Schädigung der Volksgesundheit“ oder des „Sozialen Zusammenlebens“ als Legitimation geltend gemacht wird, führt dies zu einer uferlosen Ausweitung diffuser Rechtsgüter.

Aus diesen Gründen verstößt das Drogenstrafrecht also auch gegen das Unterprinzip „**Proportionalität**“ des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

Im Übrigen wird auch das **Gleichheitsprinzip** des Art. 3 GG verletzt, z.B. gegenüber Alkoholkonsumenten oder durch extrem niedrige Grenzwerte als Voraussetzung für Fahrerlaubnisentzug.

### **Fazit**

Der Staat darf die Bürger durch die Drogenpolitik nicht schädigen. Es ist deshalb notwendig, Schaden und Nutzen der Drogenpolitik unvoreingenommen interdisziplinär und verfassungsrechtlich zu überprüfen. Für Cannabis kann das Ergebnis aufgrund gegebener Forschungslage nur lauten: Legalisierung und sachgerechte Regulierung von Herstellung, Vertrieb, Prävention und Behandlung. Das Heroin-Problem ist gesundheitsrechtlich, durch Methadonprogramme und Heroinvergabe schon weitgehend gelöst worden. Für andere illegale Drogen sind aufgrund wissenschaftlicher Analyse spezifische Lösungen zu finden. Für diese Aufgaben wäre eine Enquête-Kommission der geeignete Rahmen. Und damit erhielte das Parlament seine ureigenste Aufgabe zurück.