

15 46

JULI 2004

Dokumentation
der Anhörung
vom 26.04.2004
in Berlin

Entkriminalisierung der Konsumenten weicher Drogen

Juristische Möglichkeiten einer Umsetzung

Impressum

Herausgeberin	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin http: // www.gruene-fraktion.de
Verantwortlich	Jerzy Montag MdB rechtspolitischer Sprecher Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin eMail: jerzy.montag@bundestag.de
Redaktion	Claudia Tietz, wissenschaftliche Mitarbeiterin
Bezug	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Info-Dienst Platz der Republik 1 11011 Berlin Fax: 030 / 227 56566 eMail: public@gruene-fraktion.de
Schutzgebühr	€ 1,50
Redaktionsschluss	6. Juli 2004

Inhalt

Vorwort, Biggi Bender MdB	3
Die Entkriminalisierung der Konsumenten weicher Drogen – Der aktuelle Diskussionsstand, Jerzy Montag MdB	5
Überblick und Bewertung bestehender Möglichkeiten, Dr. Harald H. Körner.....	8
Entkriminalisierung der Konsumenten weicher Drogen – Möglichkeiten einer materiell-strafrechtlichen Lösung, Prof. Dr. jur. Lorenz Böllinger	17
Entkriminalisierung - Eine Bewertung aus richterlicher Perspektiv, Andreas Müller.....	27
Juristische Möglichkeiten der Entkriminalisierung aus Sicht der anwaltlichen Praxis, Rainer Endriß	31
Dem Cannabiskonsum wirksam begegnen – Die Position der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen, Dr. Raphael Gassmann	36
Entkriminalisierungsmodelle aus Sicht des Bundesnetzwerkes Drogenpolitik, Georg Wurth.....	38
Die Position des Vereins für Drogenpolitik: Jugendschutz durch einen staatlich regulierten Cannabismarkt, Tilmann Holzer.....	40
Zusammenfassung der während der Diskussion angesprochenen Problembereiche, Claudia Tietz.....	43

Vorwort

Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts liegt 10 Jahre zurück und hat keine Folgen. Wo gibt es das? Bei der Auflage des Gerichtes im Falle einer „geringen Menge“ zum gelegentlichen Eigenkonsum von Cannabis regelmäßig ein Strafverfahren einzustellen. Seitdem ist es nicht gelungen diese Entscheidung umzusetzen und eine einheitliche Einstellungspraxis in allen Bundesländern zu gewährleisten. An Vorschlägen und Vorstößen hat es nicht gemangelt. Sie haben jedoch, wie auch der jüngste Vorstoß des Landes Berlin im Bundesrat zeigt, nicht zum gewünschten Ergebnis geführt.

Wir Bündnisgrünen setzen uns seit Jahren intensiv dafür ein, dass dieses Bundesverfassungsurteil endlich umgesetzt wird. Erforderlich ist dazu jedoch nicht nur der politische Wille unserer Partei, sondern auch eine Mehrheit im Bundestag und bei vielen Vorschlägen auch im Bundesrat. Hierfür Mehrheiten zu gewinnen ist bereits in der Regierungskoalition nicht einfach, bei den unionsgeführten Bundesländern extrem schwer bis unmöglich.

Unsere Bemühungen schlagen sich im Koalitionsvertrag nieder, in dem es heißt: „Wir werden die präventive Drogenpolitik der letzten Jahre konsequent fortführen und dabei die einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsurteils berücksichtigen.“ Ergänzend zum Koalitionsvertrag wurde verabredet, dass zu den Themenkomplexen „geringe Menge“ und „Fahrerlaubnisverordnung“ Gutachten zur Praxis in den Bundesländern erstellt werden. Zur „geringen Menge“ hat das Bundesgesundheitsministerium beim Max-Planck-Institut eine Untersuchung der Praxis in den Ländern in Auftrag gegeben, die von der Justizministerkonferenz der Bundesländer unterstützt wird. Sobald diese (vermutlich Ende des Jahres) vorliegt, werden wir konkrete Vorschläge machen. Zur Erarbeitung dieser Vorschläge diente u.a. das fraktionsinterne Fachgespräch mit Rechtsexperten, der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen sowie Vertretern aus dem „grünen drogenpolitischen Umfeld“ - Bundesnetzwerk Drogenpolitik, Hanfverband und Verein für Drogenpolitik – dessen Dokumentation wir nun allen Interessierten zur Verfügung stellen.

Ich danke allen Beteiligten für ihre Mitarbeit und hoffe, dass es uns gelingt, 10 Jahre nach dem Bundesverfassungsurteil zu einer Umsetzung zu gelangen. Alle TeilnehmerInnen des Fachgespräches tragen hierzu an unterschiedlichen Orten, in unterschiedlichen Funktionen und mit unterschiedlichen Vorgehensweisen ihren Teil bei.

Biggi Bender

drogenpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

Nachtrag:

Am 29.06.2004 hat das Bundesverfassungsgericht die Vorlage des Amtsgerichts Bernau vom 11. März 2002 als unzulässig verworfen. Zur Begründung führte das Gericht aus, die Vorlage genüge den gesetzlichen Begründungsanforderungen nicht. Eine Entscheidung in der Sache erfolgte damit nicht. Das Bundesverfassungsgericht hebt – mit Verweis auf seine Entscheidung aus dem Jahre 1994 - hervor, dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, den Bereich strafbaren Handelns unter Berücksichtigung der jeweiligen Lage des Einzelfalles im einzelnen verbindlich festzulegen. Bei der Wahl der Mittel zur Erreichung der vom Gesetzgeber erstrebten Ziele stehe diesem eine Einschätzungs- und Entscheidungsprärogative zu.

Damit ist der Bundestag als Gesetzgeber - und nicht das Gericht - zum Handeln berufen. Dieses Vorrecht des Parlamentes wollen wir nutzen und - wie im Vorwort angekündigt - konkrete Vorschläge zur Vereinheitlichung der geringen Menge machen.

Die Entkriminalisierung der Konsumenten weicher Drogen – Der aktuelle Diskussionsstand

Herr Endriß hatte im Vorfeld des heutigen drogenpolitischen Fachgespräches kritisch angemerkt, dass der Titel der Veranstaltung juristisch nicht korrekt sei, denn der Konsum weicher Drogen sei ja gar nicht strafbar. Ich möchte an dem Titel festhalten: es geht uns tatsächlich um die Entkriminalisierung der Konsumenten. Denn es sind die Konsumenten, die in der Strafverfolgungspraxis vielfach kriminalisiert werden. Genau bei diesen möchten wir ansetzen und Änderungen bewirken.

In der Vorbereitung des Fachgespräches habe ich mit Entsetzen und Trauer festgestellt, dass alles, was wir heute diskutieren wollen, schon über viele Jahre und von vielen zum wiederholten Male gesagt wurde.

Die Grünen haben 1989 erstmals im Bundestag einen Antrag zur Entkriminalisierung weicher Drogen eingebracht. 1992 folgte ein zweiter, 1996 ein dritter. Alle Anträge wurden zurückgewiesen, wir befanden uns damals noch in der Opposition. Am 3. Juni 2002 veranstaltete unsere Bundestagsfraktion einen Kongress zur Cannabispolitik im europäischen Vergleich. Die Ergebnisse wurden in einem Reader zusammengefasst. Schließlich lud, vor fast einem Jahr, am 19. März 2003, Biggi Bender ebenfalls zu einer Fachanhörung ein. Ziel dieser Veranstaltung war es, das Rechtsgeflecht internationaler Vorgaben und völkerrechtlicher Verpflichtungen herauszuarbeiten, um den nationalen Handlungsrahmen für eine Entkriminalisierung weicher Drogen zu bestimmen. Heute nun wollen wir hier ansetzen und konkrete juristische Möglichkeiten der Entkriminalisierung erörtern, um dann, gemeinsam mit dem Koalitionspartner und dann auch im Parlament, konkrete gesetzliche Änderungen voranzubringen. Ich bin gebremst optimistisch, inwieweit uns das gelingen kann, will aber gleichwohl den Versuch nicht aufgeben. Denn für die Cannabispolitik gilt im besonderen der Ausspruch von Weber: „Politik ist das andauernde Bohren sehr dicker und sehr harter Bretter“.

Der Handlungsbedarf in der Drogenpolitik ist offensichtlich.

Bis in die 60er Jahre galt in Deutschland das Opiumgesetz. Danach gab es 1963 115 Verurteilungen bundesweit, 1964 waren es 140. In den letzten 40 Jahren fand ein unglaublicher Wandel beim Gebrauch - auch beim Missbrauch - insbesondere von Cannabis statt. Wir haben heute 2-7 Millionen Cannabiskonsumenten. Der bayrische Innenminister Beckstein hat anlässlich des bayrischen Drogenberichts in einer Presseerklärung kürzlich betont: „Cannabis ist auch in Bayern die Droge Nummer 1. Dies entspricht der Situation im Freistaat wie in ganz Westeuropa“. Falsch ist, dass Cannabis die Droge Nummer 1 sei, denn Tabak und Alkohol laufen ihm den Rang ab. Richtig ist, dass die Situation in anderen westlichen Ländern vergleichbar ist. Nach einer aktuellen europäischen Vergleichsstudie zum Drogenkonsum unter Schülern hat in Deutschland bereits ein Drittel aller 15-Jähriger Kontakt zu Cannabis. In Frankreich sind die Zahlen noch höherer: dort haben 50 % der 15-jährigen Mädchen und 66 % der gleichaltrigen Jungen bereits Cannabis konsumiert.

Für uns Grüne ist evident, dass das Gesetz dieses Nutzerverhalten von Millionen Menschen nicht einfach ignorieren darf. Wir dürfen nicht so tun, als ob wir das Gesetz diesen Gewohnheiten und den geänderten Anforderungen aus der Praxis nicht anpassen müssten.

Hinzu kommt verstärkend, dass der individuelle wie gesellschaftliche Schaden, der durch den Konsum und Missbrauch der legalen Drogen Alkohol und Tabak entsteht, um Poten-

zen höher ist als bei Cannabis. Es ist verfassungsrechtlich und rechtspolitisch unerträglich, dass der Gesetzgeber auf dieses Ungleichgewicht keine Antwort findet. Das geltende Recht wird von Millionen Menschen nicht verstanden und nicht befolgt. Hieraus muss der Gesetzgeber die Konsequenzen ziehen.

Ausklammern aus der heutigen Diskussion möchte ich bewusst folgenden Fragen:

- Ist Cannabis gefährlich oder harmlos? Die Forschung ist hier inzwischen viel weiter als zur Zeit der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 1994. Es gibt keine harmlosen Drogen. Dies gilt auch für Cannabis. Aber Cannabis ist auch nicht gefährlicher als andere Drogen und schon gar nicht die gefährlichste Droge. Wir Grüne wollen Cannabis –übrigens unsere Position seit Jahren schon - nicht verharmlosen. Aber wir wollen eine realistische Einschätzung des Gefahrenpotentials, das im Verhältnis zu anderen Drogen steht.
- Ist Haschisch eine Einstiegsdroge, bildet also den Einstieg in einen wesentlich gefährlicheren Drogenkonsum? Diese These ist inzwischen wissenschaftlich eindeutig widerlegt.
- die Feststellung, dass Haschisch keine Kulturodroge sei. Damit wird die Ungleichbehandlung gegenüber Alkohol und Tabak oft begründet. Dies mag vor 40 Jahren richtig gewesen sein. Heute ist dies falsch: Cannabis ist – insbesondere in der Jugend - eine vollständig akzeptierte und gleichberechtigte Droge.
- Der letzte Punkt betrifft die Frage des Schutzgutes, das es zu verteidigen gilt. Hier wird stets die allgemeine Volksgesundheit angeführt. Aber dieses Schutzgut zwingt nicht, die derzeitige Rechtslage beizubehalten. Der Gesetzgeber darf sich nicht untauglicher Mittel zur Zweckerreichung bedienen. Er ist vielmehr verpflichtet, zu solchen Mittel zu greifen, die den Schutz des Rechtsgutes tatsächlich sicherstellen.

Aufbauen möchte ich heute auf das Ergebnis des Fachgespräches vom letzten Jahr, in dem es um die internationalen Vorgaben und Verpflichtungen zur Drogenbekämpfung ging: die internationalen Verträge verdammen uns in Deutschland nicht zur Untätigkeit. Bei einem maximalistischen Ansatz, also der vollständigen Freigabe aller Drogen, bestünde zum einen die Möglichkeit, die internationalen Verträge zu kündigen und sich ihnen unter einem Vorbehalt erneut anzuschließen. Aber auch ohne Kündigung eröffnen die internationalen Verträge dem nationalen Gesetzgeber ausreichend Handlungsmöglichkeiten zur Entkriminalisierung. Die politische Einigung beim EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels möchte ich hier ausdrücklich mit einschließen, denn auch dieser ermöglicht im Konsumentenbereich die Entkriminalisierung.

Erarbeitet ist auch die Folgerung aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 1994. Dieses hatte einige Strafnormen im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität nur dann für verfassungsrechtlich zulässig erachtet, wenn eine Entpönalisierung erfolge, also im Einzelfall von der Strafe abgesehen werde. Das Gericht hat die Bundesländer zu einer einheitlichen Einstellungspraxis aufgefordert. Diese ist - auch 10 Jahre nach dem Urteil - weder erfolgt noch in Sicht. Den - allseits bekannten - Zustand wird auch die derzeitige Studie des Max-Planck-Instituts nur bestätigen. Es ist daher folgerichtig, sich nun den vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich angesprochenen materiell-rechtlichen Lösungen zuzuwenden.

Ich halte den Weg über die Entkriminalisierung für einen realistischen. Hier gibt es verschiedene Lösungsmöglichkeiten. Man kann an der Strafnorm festhalten, aber die Rechtswidrigkeit beschränken, man kann die Strafbarkeit an bestimmte Bedingungen

knüpfen oder auch die Strafnorm selbst beschränken. Um diese verschiedenen juristischen Möglichkeiten solle es heute gehen.

Ich freue mich auf eine anregende Diskussion.

Jerzy Montag

rechtspolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Überblick und Bewertung bestehender Möglichkeiten

A Zur Allgemeinen Lage in Frankfurt am Main

Die Stadt Frankfurt am Main ist mit ca. 650.000 Einwohnern die größte Stadt des deutschen Bundeslandes Hessen. Sie ist als Finanzmetropole, mit ihren Industrieansiedlungen aus den Branchen: Chemie, Automobil- und Werkzeugbau, mit einer Internationalen Messe und einem internationalen Flughafen eine wohlhabende Stadt. Sie ist ein Verkehrsknotenpunkt, wo täglich 300.000 Arbeitnehmer in die Stadt ein- und auspendeln. Die Arbeitslosenquote liegt bei ca. 11,2 %. Frankfurt am Main hat heute große Probleme mit Abhängigen von legalen wie illegalen Drogen. Vertreter aller mit Drogen befassten Stellen in Frankfurt am Main (städtische Behörden, Polizei, Staatsanwaltschaft, Träger der Drogenhilfe) versuchen gemeinsam, die praktischen Alltagsprobleme der Drogenszene zu lösen in der so genannten **FRANKFURTER MONTAGSRUNDE**, eine alle zwei Wochen tagende kommunale Gesprächsrunde, die den Gesundheitsdezernenten der Stadt Frankfurt am Main berät. Die Stadt hat vor allem Probleme mit Heroinabhängigen und Crackabhängigen.

Die **Kriminalpolizei Frankfurt am Main** registrierte im Jahre 2000 4700 Betäubungsmitteldelikte.

Bei der **Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main** wurden im Jahre 2000 5.740 Betäubungsmittel-Sachen eingetragen.

Die Rauschgiftsachen in Hessen und in Frankfurt am Main gliedern sich bei den hessischen Staatsanwaltschaften im Jahre 2000 wie folgt in Prozenten:

Frankfurt am Main 5740 = 100 %	Hessen
Cannabis 1874 = 33 %	42,81 %
Heroin 780 = 13 %	16,96 %
Kokain 2387 = 42 % (davon Crack 1252 = 21 %)	23,35 %
Ecstasy 246 = 4 %	7,57 %
andere Betäubungsmittel = 8 % oder nicht bezeichnete Betäubungsmittel	9,3 %

Diese Zahlen haben sich seit 2000 nur unwesentlich verändert.

In Deutschland, also natürlich auch in Frankfurt am Main, gilt das Legalitätsprinzip im Gegensatz zum **Opportunitätsprinzip** in den Niederlanden. Polizei und Staatsanwaltschaft müssen jeden Verstoß gegen das Betäubungsmittelgesetz nach diesem Grundsatz in gleicher Weise verfolgen. Hierfür reicht aber das Personal nicht aus. Polizei und Staatsanwaltschaft müssen deshalb durch die Hintertür **Prioritätsgesichtspunkte einführen und damit den Legalitätsgrundsatz einschränken**. In Frankfurt am Main steht bei der Strafverfolgung die Verfolgung der Produktion, des Handels und des Schmuggels von Rauschgift im Vordergrund. Bei den verschiedenen Betäubungsmittelarten konzentriert man sich vor allem auf Kokain, Crack und Ecstasy, also harte Drogen.

Die Prioritätensetzung wirkt sich dahin aus, dass zum Beispiel nur 20 % der Heroinsachen in Frankfurt am Main angeklagt werden. Die restlichen 80 % der Ermittlungsverfahren werden

- a) wegen Beweisschwierigkeiten (170 Abs. 2 StPO),
- b) wegen Strafklageverbrauchs,
- c) wegen Abgabe an andere Verfahren,
- d) wegen Verbindung mit anderen Verfahren oder
- e) im Hinblick auf noch schwerere Vorwürfe (§ 154, 154 a StPO),
- f) wegen geringer Schuld (153, 153a StPO),
- g) wegen geringer Menge zum Eigenkonsum ohne öffentliches Interesse (§§ 29 Abs. 5, 31 a BtMG)

eingestellt.

B Zur Cannabissituation in Frankfurt am Main

Cannabis ist die in Frankfurt am Main **am meisten verbreitete Droge**. Es gibt aber keine exakten Zahlen über die Cannabiskonsumenten in Frankfurt am Main. Schätzungen meide ich, da diese Verbraucherzahlen auch in einem ständigen Wandel sich befinden. Es gibt ortsansässige und durchreisende Cannabiskonsumenten, reine Cannabiskonsumenten und Mischkonsumenten. Vor vielen Jahren gab es in Frankfurt am Main eine sichtbare Haschischszene, die so genannte Haschwiese, eine idyllische Parkanlage, wo Konsumenten und Verkäufer im wesentlichen Haschisch erwerben und verkaufen und auf einer Wiese in der Nähe eines Sees gemütlich konsumieren konnten. Diese Szene wurde ersatzlos aufgelöst, als harte Drogen auf diese Szene kamen. In Frankfurt am Main ist gleichwohl die Haschischszene überaus bunt geblieben. Cannabis, also Haschisch und Marihuana, wird preisgünstig durch **Straßenhändler** an verschiedenen Orten in der Stadt, vorwiegend von Marokkanern und Türken, aber auch von Deutschen, angeboten. Es gibt **in verschiedenen Stadtteilen Hanfshops**, die Anbauzubehör, Rauchutensilien und psychedelische Literatur verkaufen. **Cannabislebensmittel** und **Cannabisgetränke** aus THC-armem Nutzhanf breiten sich aus. **Illegaler Cannabisanbau** und **erlaubter Nutzhanfanbau** finden im Rhein-Main-Gebiet nur in geringem Umfang statt. Der Anbau, der Handel und der Schmuggel von weichen Drogen wie Haschisch und Marihuana werden in Frankfurt am Main streng verfolgt. Der **Konsum von Cannabis** war und ist noch nie mit Strafe bedroht und verfolgt worden, sondern als Selbstschädigungsakt missbilligt, aber nicht bestraft worden. Die dem Konsum vorausgehenden Akte des Erwerbes und des Besitzes von Cannabis durch Konsumenten müssen zwar verfolgt werden, können jedoch gemäß § 31 a BtMG ohne

Strafe bleiben, wenn es sich um geringe Cannabismengen handelt, die dem Eigenkonsum dienen und dem öffentlichen Interesse nicht widersprechen (zu keiner Belästigung der Allgemeinheit führen). Die Polizei geht nicht gezielt gegen Cannabiskonsumenten vor. Ist eine Sicherstellung von geringen Cannabiskonsummengen unvermeidlich, so **soll** nach einer **Rundverfügung des hessischen Generalstaatsanwaltes aus dem Jahre 2001** bis zu 6 g Cannabis bei Eigenkonsumdelikten von der Anklage abgesehen werden, bei Mengen von über 6 bis 15 Gramm Cannabis **kann** der Staatsanwalt nach § 31 a BtMG das Verfahren einstellen (Rundverfügung vom 22.10.2001 – 406/30 – 3 (SH) ZfB Nr. 562/01 = Anlage Nr.1). Die Prioritätensetzung bei der Verfolgung der Rauschgiftkriminalität führt dazu, dass von den **Cannabissachen nur 10 % der Fälle angeklagt werden** (vorwiegend Handel- und Schmuggelsachen). Die restlichen 90 % werden durch Einstellung, Abgabe, Verbindung etc. erledigt. Dabei handelt es sich zum großen Teil um Vorgänge mit Cannabiskrümeln, die nach einem vereinfachten Verfahren abgewickelt werden. In Frankfurt am Main ist der Umgang des Konsumenten mit Cannabis seit geraumer Zeit entpoenalisiert, also schon weitestgehend entkriminalisiert worden. Entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nehmen die Staatsanwaltschaften den Cannabissmissbrauch aber sehr ernst, wenn er

- a) eine Verführungswirkung auf Kinder und Jugendliche hat,
- b) in der Öffentlichkeit vor besonders schutzwürdigen Personen (z.B. Kindern und Jugendlichen) sowie vor oder in Einrichtungen, die von diesem Personenkreis genutzt werden (z.B. Kindergärten, Schulen, Spielplätze) begangen wird,
- c) durch Erzieher, Lehrer oder eine mit dem Vollzug des BtMG beauftragten Amtsträgers begangen wird und Anlass zur Nachahmung bietet,
- d) nachteilige Auswirkungen auf die Sicherheit des öffentlichen Verkehrs oder auf das Arbeitsleben befürchten lässt.

Ein Ansehen von Strafverfolgung scheidet in diesen Fällen regelmäßig aus.

Es gibt aber eine weitere Tendenz. Verkehrsbehörden, Schulen, Sportvereine, Arbeitgeber entziehen Cannabiskonsumenten den Führerschein, die Zulassung, den Arbeitsplatz oder die Mitgliedschaft wegen Cannabissmissbrauchs, was die Cannabiskonsumenten stärker trifft als ein Ermittlungsverfahren.

C Die europäische Entkriminalisierung von Cannabis

Grundsätzlich kann eine Entkriminalisierung von Cannabis auf sieben Wegen geschehen (vgl. Anl.).

Herunterstufung von Straftatbeständen für weiche Drogen

Möglichkeiten:

- a) Der Strafrahmen der geltenden Strafbestimmungen wird für weiche Drogen ermäßigt.
- b) Der Umgang mit Cannabis wird als Ordnungswidrigkeit behandelt und mit einem Bußgeld belegt.
- c) Cannabisverbrechenstatbestände werden zu Vergehenstatbeständen herunter gestuft.

Entpenalisierung von Cannabisdelikten

Es bleibt zwar beim grundsätzlichen Verbot; man verzichtet aber in bestimmten Fällen auf Anklageerhebung z.B.

- a) bei Konsumentendelikten,
- b) bei Handelsdelikten.

Entkriminalisierung von Cannabisdelikten

Man begrenzt das Verbot und die Strafbarkeit des Umganges mit Cannabis, z.B.

- a) auf nicht geringe Mengen,
- b) auf Gewerbsmäßigkeit pp.,
- c) man lässt die Strafbarkeit erst bei einer Grenzmenge beginnen, schränkt also den Tatbestand ein.

Ärztlich kontrollierte Abgabe von Cannabis

Man beschränkt die Vergabe von Cannabisprodukten auf bestimmte Patientengruppen unter ärztlicher Kontrolle nach medizinischen Kriterien.

Staatlich kontrollierte Abgabe von Cannabis

Der Staat kann Konzessionen an Cannabishändler unter strengen Auflagen vergeben oder staatliche Verkaufsstellen für Cannabis einrichten. Gleichzeitig verfolgt man den illegalen Cannabishandel, Beispiele:

- a) Kieler Apothekenmodell,
- b) niederländische Coffee-Shops,
- c) niederländische Smart-Shops etc.

Staatliche Produktion von Cannabis

Man konzessioniert und überwacht den Anbau und Handel mit Cannabis oder lässt Cannabis in Staatsbetrieben anbauen und herstellen.

Freigabe von Cannabisprodukten

Man überlässt Cannabis vollständig dem freien Markt.

In den Niederlanden, in der Schweiz und in Deutschland geht man unterschiedliche Wege der Entkriminalisierung des Cannabiskonsums.

In den Niederlanden erlaubt das Opportunitätsprinzip die **Einrichtung von Coffee-Shops, Smart-Shops und die Duldung von so genannten Housedealern**, wenn nur die Sicherheit und Ordnung gewährleistet sind. Zwar ist der Handel mit Cannabis grundsätzlich nach niederländischem Recht verboten und strafbar. Kraft des Opportunitätsprinzips kann die Staatsanwaltschaft aber die Nichtverfolgung des Cannabishandels dulden, **wenn**

die Cannabishändler die Einhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gewährleisten. Man beschränkt in den Niederlanden dann zwar die Vorratsmengen in den Verkaufsstellen und die Cannabisation, die der Kunde erwerben kann, verschließt aber die Augen davor, dass bei der Produktion und der Versorgung der Verkaufsstellen riesige Cannabismengen mit hohem THC-Gehalt illegal angebaut und verkauft werden mit jährlich steigenden Rekordumsätzen.

In der Schweiz ist man bemüht, die Grenzen der Opportunität in der Neufassung des Suchtgiftgesetzes gesetzlich zu regeln. Denn der Staat hat ein Interesse daran, dass der Cannabiskonsument beim Einkauf nicht die illegale Drogenszene aufsuchen muss und nicht in Kriminalität gerät. Der Gesetzentwurf zur Reform des Schweizerischen Betäubungsmittelgesetzes ist aber zunächst einmal gescheitert, zurückgestellt, je nach Blickwinkel.

In Deutschland ist bislang lediglich die Nachfrage von Cannabis entpoenalisiert, das Angebot von Cannabis wird streng verfolgt. Dies kann in Einzelfällen unaufrichtig und problematisch erscheinen. Dennoch ist der niederländische Weg

- a) wegen des **Legalitätsprinzips**,
- b) wegen der **geltenden Drogengesetze** und
- c) wegen der **drei internationalen Suchtstoffübereinkommen**, die Deutschland unterzeichnet hat,

derzeit unvertretbar und unvorstellbar. Der Schweizer Weg könnte aber von Deutschland in abgewandelter Form beschritten werden.

Es kann **nicht** darum gehen, **europaweit die Rechtssysteme und Strafbestimmungen zu vereinheitlichen**, das Cannabismodell eines Landes europaweit zu kopieren oder zu fragen, welcher Staat hat das beste Cannabis-Lösungskonzept. Wir können lediglich unsere gesetzlichen Bestimmungen annähern und **unsere Praxis in Europa angleichen**. Es war der niederländische Professor Fritz Rüter von der Universität Amsterdam, der davor warnte, das Strafrecht der EG-Staaten in einen großen Topf zu werfen und ein einheitliches Strafrecht zuzubereiten, denn es käme eine **geschmacklose Esperantobrühe** heraus. Strafrecht ist auch meiner Meinung nach **ein Stück gewachsene Rechtskultur**, die von nationalen Traditionen, Wertvorstellungen, Ängsten und anderen Irrationalitäten geprägt ist (Rüter, Abstimmen, harmonisieren oder gleichschalten?, Triberger Symposium 1991). Ich war mit Rüter immer einig, dass es **weniger auf die Vereinheitlichung von Gesetzen, sondern auf die Annäherung der Gesetzesanwendung unter den Praktikern** ankommt. Und dies haben wir nach vielen Jahren zu einem großen Teil erreicht.

Doch damit dürfen wir uns nicht zufrieden geben, sondern müssen **weitere vernünftige Entpoenalisierungsschritte** unternehmen.

So wäre als **deutscher Kompromissvorschlag** zu den niederländischen und schweizer Reformideen folgendes nachdenkenswert:

Man könnte die Opportunitätsvorschrift des § 31 a BtMG durch weitere Opportunitätsvorschriften im Betäubungsmittelgesetz ergänzen. So könnte man diskutieren:

- a) Cannabis-Ermittlungsverfahren nach **§ 31 b BtMG (neu)** einzustellen, wenn der Erwerb, Besitz und Handel **geringer Cannabismengen aufgrund einer ärztlichen Verordnung zur medizinischen Anwendung** geschah.

- b) So könnte man erörtern, das Ermittlungsverfahren nach **§ 31 c BtMG (neu)** einzustellen, wenn der Erwerb, Besitz, Anbau oder Handel geringer Mengen von Cannabis **nach behördlichen Auflagen und/oder zur Vermeidung oder Rückbildung des Cannabisstraßenhandels** im öffentlichen Interesse erfolgt.
- c) So könnte der Erwerb und Besitz geringer Cannabismengen straflos bleiben, wenn damit **Handelsware oder Händler aus dem Verkehr gezogen werden sollen (§31 d BtMG (neu))**.

Es bleibt aber die Frage, ob die Unterzeichnerstaaten nicht gemeinsam prüfen müssten, ob die drei internationalen Suchtstoffübereinkommen noch der heutigen Zeit entsprechen und ob es nicht sinnvoll wäre, **diese drei Übereinkommen durch ein neues, viertes Suchtstoffübereinkommen zu ersetzen**. Denn die Kündigung einzelner Suchtstoffübereinkommen durch einzelne Staaten würde nur zusätzliche Probleme und zur Uneinheitlichkeit im Umgang mit Cannabis führen.

Wir können heute festhalten, dass der Cannabiskonsum in Europa weitgehend entpönalisiert ist, eine Vorstufe der Entkriminalisierung. Ich bitte Sie deshalb nochmals um 10 Punkte als Ihr Votum. Gleichzeitig müssen wir uns in der Diskussion aber Gedanken machen, wie wir europaweit im Cannabisbereich weitere gemeinsame Schritte unternehmen.

Die unterschiedliche rechtliche Behandlung von Cannabis, Alkohol und Nikotin ist unbillig und eigentlich unerträglich. Wir müssen jedoch sehen, dass der Nichtraucherenschutz und die Prozesse gegen Tabakkonzerne bislang nicht vorstellbare Einschränkungen für die Zigaretten und Tabakraucher gebracht haben, die auch für einen wie immer gearteten legalen Cannabiskonsum gelten würden. Das Problem der Gesundheitsbeeinträchtigung durch Cannabisrauchen (insbesondere bei Jugendlichen) ist weder zu dramatisieren noch zu verharmlosen. Vernünftige, nicht emotionale Lösungen sind zu erproben und dann zu realisieren.

Packen wir es gemeinsam an! Es gibt noch viel zu tun.

Oberstaatsanwalt Dr. Harald H. Körner

Zentralstelle für die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität (ZfB)
beim Generalstaatsanwalt bei dem Oberlandesgericht Frankfurt/Main

<p>Die 7 Stufen Die 7 Wege</p> <p style="text-align: center;">von OStA Dr. H. H. Körner Staatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht Frankfurt am Main</p>	<p style="text-align: center;">II. Entpenalisierung Der Umgang mit BtM ist in beschränktem Umfang zwar verboten, aber straflos</p>
<p>I. Herabstufung oder Umstufung von Tatbeständen</p>	<p>A Erkenntnisverfahren</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Streichung von einzelnen Strafvorschriften oder Tatbegehungsweisen. Aus Verbrechen werden Vergehen 2. Senkung des Strafhafmens 3. Überführung von Straftatbeständen aus dem BtMG in das AMG 4. Verwandlung von Straftatbeständen in Bußgeldtatbestände <p>Folgen</p> <ul style="list-style-type: none"> - vermindert nicht die Prohibition und verändert nicht den illegalen Markt - vermindert aber strafrechtlichen Druck und Haftzeiten
<p>A Erkenntnisverfahren</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Absehen von Anklageerhebung bei Erwerb und Besitz geringer BtM-Mengen zum Eigenkonsum Drogenhilfe statt Strafe –Opportunitätsprinzip §§ 153, 153a StPO, §§ 29 Abs. 5, 31 a BtMG 2. Absehen von Anklage bei Erwerb, Besitz, Abgabe und Handeltreiben mit geringen BtM-Mengen, die aufgrund einer ärztlichen Verordnung zur medizinischen Anwendung bestimmt sind (bislang in D. gesetzlich nicht geregelt) 3. Absehen von Anklage bei Erwerb, Besitz, Abgabe und Handeltreiben mit geringen BtM-Mengen nach behördlichen Auflagen zur Vermeidung oder Rückbildung des BtM-Straßenhandels im öffentlichen Interesse (bislang in D. gesetzlich nicht geregelt) 4. Absehen von Anklage bei Erwerb, Besitz, Abgabe von geringen BtM-Mengen zu wissenschaftlichen oder religiösen Zwecken (bislang in D. gesetzlich nicht geregelt) 5. Absehen von Anklage bei Straftat aufgrund von BtM-Abhängigkeit und Straferwartung von weniger als 2 Jahren bei Therapieantritt (37 BtMG) 6. Absehen von Anklage bei Straftat aufgrund von BtM-Abhängigkeit und Straferwartung von weniger als 2 Jahren bei Arbeitsantritt von gemeinnütziger Arbeit (bislang in D. gesetzlich nicht geregelt) 	<p>B Vollstreckungsverfahren</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Therapie statt Strafvollzug bei BtM-Abhängigen Verurteilten <ol style="list-style-type: none"> a) durch Strafaussetzung zur Bewährung b) Zurückstellung der Strafvollstreckung <ol style="list-style-type: none"> aa) § 37 BtMG bb) §§ 35 ff. BtMG c) offener Vollzug d) Gnadenregelung 2. Arbeit statt Strafe (bislang in D. nicht geregelt) <p>Folgen</p> <ul style="list-style-type: none"> - verhindert nicht die Strafverfolgung und nicht den illegalen Markt - verhindert aber Strafe und Strafvollzug zugunsten von Prävention und Therapie - vermindert Ausbreitung der Drogensucht in Freiheit und Haftanstalten
	<p>Niederländische Modelle:</p> <p>COFFEE-SHOP</p> <p>SMART-SHOP</p> <p>HOUSEDEALER</p>

III. Entkriminalisierung Besitz und Erwerb von BtM in beschränktem Umfang ist weder verboten noch strafbar	IV. Substitution Ambulant/stationär in Freiheit / im Gefängnis Der illegale Erwerb von BtM wird ersetzt durch leg. Bezug und BtM nach sozial. oder therap. Gesichtspunkten	V. ärztlich kontrollierte Vergabe von Betäubungsmitteln Es wird erlaubt, dass Therapeuten BtM ausgeben nach therap. Gesichtspunkten mit psychosozialer Begleitung
<ol style="list-style-type: none"> 1. Restriktive Gesetzesauslegung 2. Ausnahmegenehmigungen für Wissenschaft und Forschung (§ 3 Abs. 2 BtMG) <ol style="list-style-type: none"> a) Anbau von Cannabis b) Heroinprojekt DIAPRO der Stadt Frankfurt am Main c) Untersuchung von Drogen 3. Gesetzesänderungen <ol style="list-style-type: none"> a) Begrenzung der Anlagen zum BtMG b) Begrenzung des Tatbestandskataloges c) Begrenzung des Kataloges von Begehungsweisen durch Strafbarkeitsbedingungen bzw. Schwellenmenge d) Begrenzung durch Rechtswidrigkeitsklausel e) Begrenzung durch Schuldaußschließungsgrund 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Umstufung der BtM von einer Anlage in eine andere 2. Ausnahmeregelungen 3. Indikationslösung § 13 BtMG und BtM-VerschrVO 4. Substitution mit Arzneimitteln <ul style="list-style-type: none"> - jeweils mit ausreichender psychosozialer Begleitung 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Modellvorhaben nach § 3 Abs. 2 BtMG im Einzelfall DIAPRO – Frankfurt am Main 2. Grundsätzliche Modellvorhaben nach § 3 a (neu) BtMG 3. Gesetzesänderungen <ol style="list-style-type: none"> a) der §§ 5 Z 6, 13 BtMG b) der Anlagen, c) der BtMVerschrVO d) der Intern. Abkommen
<p>Folgen</p> <ul style="list-style-type: none"> - vermindert Prohibition, nicht den illegalen Markt - entkriminalisiert BtM-Konsumenten und Abhängige 	<p>Folgen</p> <ul style="list-style-type: none"> - vermindert Prohibition - engt en illegalen Markt ein - senkt Beschaffungskriminalität 	<p>Folgen</p> <ul style="list-style-type: none"> - sorgt für reinen Stoff - begrenzt den illegalen Markt - fördert gesundheitliche Stabilisierung u. Therapie, senkt Beschaffungskriminalität - schützt Bevölkerung, u.U. aber grauer Verteilungsmarkt

VI. Staatlich kontrollierte Abgabe von Betäubungsmitteln Es wird erlaubt, dass staatliche Stellen oder Konzessionsträger Betäubungsmittel herstellen, ausgeben ohne therapeutischen Ansatz	VII. Unbegrenzte Legalisierung = Freigabe Es werden einzelne oder alle BtM freigegeben und jeglicher Umgang straflos, sofern Verw.Vorschriften beachtet
---	--

1. Modellvorhaben nach § 3 Abs. 2 BtMG im Einzelfall oder
2. Gesetzesänderungen erforderlich der §§ 3, 4, 5, 12 BtMG, der Anlagen, der Verordnungen, der intern. Abkommen
- b) Ausbau der Verwaltungsvorschriften und außerstrafrechtlicher Kontrollen wie VII Nr. 3
- c) Monopolgesetze
- d) Sonderverordnungen

Deutsche Modelle:

KIELER APOTHEKENMODELL

HESSISCHES DRUGSTOREMODELL

1. Abschaffung der Strafvorschriften es BtMG, des GlÜG, des AMG, des LMG, pp.
2. Kündigung der Internat. Abkommen
3. Ausbau der Verwaltungsvorschriften und der außerstrafrechtlichen Kontrollen
 - a) Handels- und Werbebeschränkungen
 - b) Reinheitskontrollen
 - c) Bezugsbedingungen: Apotheken-, Rezept-, Bezugsbeschränkungen
 - d) Jugendschutzbestimmungen
 - e) Sonderbesteuerung

Folgen

- sorgt für reinen und preiswerten Stoff,
- begrenzt den illegalen Markt
- fördert gesundh. Stabilisierung und Therapie
- senkt Beschaffungskriminalität
- schützt Bevölkerung
- u.U. Ansteigen der Konsumentenzahlen
- u.U. Grauer Verteilungsmarkt

Folgen

- der illegale BtM-Markt entfällt; u.U. entstehen aber neue illegale schwarze oder graue Verteilungsmärkte
- Die Zahl der Konsumenten erhöht sich
- Die außerstrafrechtlichen Kontrollen am Arbeitsplatz, im Verkehr, im Sport, in Jugendclubs pp. nehmen zu.

Entkriminalisierung der Konsumenten weicher Drogen – Möglichkeiten einer materiell-strafrechtlichen Lösung

1. Strafrecht als angewandtes Verfassungsrecht

Offiziell und gleichsam regierungsamtlich wird in Deutschland am Prohibitionsparadigma, an repressiver Drogenpolitik, an der Strafbarkeit jeglichen Umgangs mit illegalen Drogen – auch der anerkanntermaßen im Vergleich zu Alkohol und Zigaretten zumindest nicht gefährlicheren Droge Cannabis – festgehalten. In der Politik, in den Medien und demzufolge in der öffentlichen Meinung wird dies immer wieder auch mit den international-rechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik begründet, insbesondere mit dem Wiener Abkommen von 1988. Die juristische Analyse dieser Rechtsmaterien hat jedoch ergeben – darüber besteht in der deutschen Strafrechtswissenschaft Einigkeit – dass für die nationale Ausgestaltung des Rechts durch die Unterzeichnerstaaten die je spezifische Sozial- und Rechtskultur und Verfassung zugrunde zu legen ist. Darauf bin ich in einem früheren Papier eingegangen und setze das hier voraus.

Ich setze weiter die gegebene Rechtslage voraus: Das Prinzip der Entpönalisierung des Umgangs mit jeglichen illegalen Drogen unter folgenden Bedingungen:

- Zwecksetzung: Eigenverbrauch,
- geringe Schuld;
- kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung;

Dieses Prinzip der Privilegierung des Drogenkonsumenten war im Grunde bereits in § 11 Abs.5 Betäubungsmittelgesetz (BtMG) 1972 kodifiziert worden. Es ist Ausdruck des in rechtsstaatlichen Demokratien universellen, unsere Verfassung zutiefst prägenden Verhältnismäßigkeitsprinzips, wie es auch in den allgemeinen Strafrechts- und Strafverfahrensnormen zum Ausdruck kommt. Um es in Erinnerung zu rufen: Das Strafrecht insgesamt schützt nicht nur die Rechte der Bürger vor Grundrechtseingriffen durch andere Bürger, sog. Rechtsgüterschutz. Es schützt auch den Straftäter und Straftatverdächtigen vor unangemessenen Grundrechtseingriffen des Staates.

Das Prinzip der Entpönalisierung wurde dann durch die BtMG-Reform von 1981 in § 29 Abs.5 erweitert: nicht mehr nur Probierer, sondern allgemein „Konsumenten“ wurden nun privilegiert. Schließlich wurde es durch das BtMG-ÄndG v. 9.9.1992 (BGBl. I S.1593) in Form von § 31a BtMG - „Absehen von der Verfolgung“ – nochmals erweitert. Durch den viel berufenen Cannabis-Beschluss hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)¹ diesem Prinzip lediglich noch deutlicheren Ausdruck verliehen und die Rechtsbegriffe maßgeblich dahingehend ausgelegt, dass zumindest bei Cannabis die Kann-Vorschrift zur Soll-Vorschrift erstarkt. Der heutige Stand höchstrichterlicher Auslegung verlangt nunmehr

- tatsächliche Widmung des Umgangs für den Eigenverbrauch;
- einen nur gelegentlichen Konsum – andernfalls wird die Schuld als nicht gering angesehen;

¹ BVerfGE 90,145-226 (Cannabis) = StV 94, 295 = NJW 94, 1577; Anm: Böllinger, KJ 1994, 405; Haffke, ZStW 95, 761

- geringes Unrecht, definiert durch die Vermeidung jeglicher „Fremdgefährdung“ in dem Sinne, dass Jugendliche oder andere gefährdete gesellschaftliche Gruppen nicht involviert oder des Konsumakts ansichtig werden können.

Aufgrund allgemeiner rechtsstaatlicher und strafrechtstheoretischer Prinzipien, wegen der Justizhoheit der Länder und der richterlichen Unabhängigkeit ist es jedoch nicht möglich, aus dem BtMG verbindliche Vorgaben für die quantitative Konkretisierung des Rechtsbegriffs der „geringen Menge“ abzuleiten. Deshalb hat sich auch durch die Einführung des § 31a BtMG 1992 an den bereits bei der Anwendung des § 29 Abs.5 BtMG beobachteten regionalen Unterschieden nichts geändert. Deshalb hatte das BVerfG in dem erwähnten Beschluss die Länder aufgefordert, durch Verwaltungsvorschriften für eine einheitliche staatsanwaltliche Praxis zu sorgen.² Stark divergierende drogenpolitische Grundpositionen und parteipolitische Erwägungen verhinderten bisher die Vereinheitlichung. Weiterhin werden zwischen den Ländern stark differierende Richtlinien praktiziert, in einigen Ländern fehlen solche gänzlich. Gängig ist für Cannabis entweder die Quantifizierung nach Konsumeinheiten – i.d.R. drei: so Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt. Oder es wird nach Gewicht der sog. „Straßensubstanz“ differenziert, aus praktischen Gründen ohne Berücksichtigung des Wirkstoffgehalts. Folgende Grenzwerte werden von den Richtlinien definiert: 6g = Niedersachsen, Saarland; 10g = Bremen, NRW, Rheinland-Pfalz; 20g = Hamburg; 30g = Hessen, Schleswig-Holstein.

Erschwerend kommt hinzu, dass auch die Auslegung der anderen Rechtsbegriffe immer noch große Spielräume bietet, so dass es unabhängig von den Mengengrößen zu extremen Unterschieden in den Einstellungsquoten kommt. Dazu fehlen allerdings aktuelle Untersuchungen. Nach einer Untersuchung aus dem Jahre 1988 variiert die Einstellungsquote betr. „geringe Mengen“ zwischen 6 und 70% aller registrierten Fälle.

Es muss hier nicht ausführlich begründet werden, dass diese Praxis verfassungswidrig ist: Sie verletzt das Gleichheitsprinzip (Art. 3 Abs.1 GG) und das Bestimmtheitsprinzip (Art. 103 Abs.2 GG). Außerdem liegt bereits in der Ungleichbehandlung ein Verstoß gegen das allgemeine Verhältnismäßigkeitsprinzip, weil solche Differenzierungen zur Verfolgung des Gesetzeszwecks weder geeignet noch erforderlich sind. Es erscheint absehbar, dass das BVerfG diesen Zustand nicht auf Dauer hinnehmen wird. Das Interesse des Bundesgesetzgebers muss sein, hier seine Autorität zu wahren und endlich eine Vereinheitlichung zu bewirken. Eine solche ist aber strafprozessrechtlich nicht möglich, solange die materiellrechtlichen Rechtsbegriffe derart auslegungsfähig sind. Aus grundsätzlichen kriminalpolitischen, strafrechtstheoretischen und verfassungsrechtlichen Erwägungen sollte mithin eine allgemeingültige materiell-rechtliche Regelung angestrebt werden, auch wenn die Angleichung auf staatsanwaltlicher Richtlinien-Ebene weiterhin möglich bleibt.³

2. Widersprüche des BtM-Strafrechts

Bevor ich zur Skizzierung möglicher materiell-rechtlicher Lösungsoptionen komme, einige grundsätzliche Erwägungen: Der Gesetzgeber hat sich mehrerer problematischer Kunstgriffe bedient, um das einerseits höchst selektive, andererseits totale Verbot bestimmter psychotroper Substanzen zu legitimieren. Er hat zwar einerseits den Konsum unerlaubter Betäubungsmittel als Akt der Selbstschädigung gemäß unserer Verfassungsordnung straf-

² NJW 1994, 1583

³ Zu den strafrechtlich-verfassungsrechtlichen Fragen s. Hassemer, Nomos Kommentar StGB Vor §1 Anm.243-337

frei gestellt. Dies entpuppt sich aber als blanke Theorie, denn andererseits werden sämtliche dem bloßen Konsum *notwendig* vorgelagerten Handlungsweisen, insbesondere Erwerb und Besitz, unter Strafe gestellt. Noch grundsätzlicher ist der Einwand, dass hier ein elementarer Wertungswiderspruch vorliegt: Legitimiert wird die Pönalisierung des Drogenbesitzes, -erwerbs etc. als „Schutz der Volksgesundheit“ und, wie das BVerfG 1994 zusätzlich formulierte, des „sozialen Zusammenlebens“. Genauer: geschützt werden soll der Bürger vor der Fremdgefährdung durch den Drogenbesitzer, der ihn schlicht durch die Vorbildwirkung zum Drogenkonsum veranlassen könnte. Elementares Verfassungsprinzip ist jedoch, dass sich der mündige, eigenverantwortliche Bürger selbst schädigen darf und eine Anstiftung zu solcher Selbstschädigung – z.B. zum Suizid – deshalb nur strafbar sein kann, wenn der Angestiftete über diese Mündigkeit und Eigenverantwortlichkeit nicht verfügt. Gegen dieses Prinzip verstößt schon der Gesetzgeber, wenn er einerseits die freie Willensentscheidung des sich mutmaßlich durch Drogenkonsum selbst schädigenden Bürgers respektiert, ihn andererseits jedoch wegen schlichter unterstellter Vorbildwirkung und unter Ignorierung des notwendig dazwischentretenden eigenverantwortlichen Willensentschlusses des angeblich zum Konsum Verleiteten bestraft.⁴ Schließlich ist aufgrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips der deutschen Verfassung auch zu berücksichtigen, ob eine Norm noch ausreichend befolgt wird. Dies ist insbesondere bei Cannabis, wo von 15 Mio. Konsumerfahrenen und mindestens 4 Mio. regelmäßigen Konsumenten auszugehen ist, kaum noch zu begründen.

Hinzu kommen empirische Befunde, welche Zweifel an der vom BVerfG hineininterpretierten Gesetzeskonzeption „Schutz des sozialen Zusammenlebens“ begründen: Das Betäubungsmittelgesetz bewirkt, quantitativ betrachtet, auch nach der relativen Entpönalisierung eine unverhältnismäßige Kriminalisierung der Eigenverbraucher, wie diese häufig im kleinen Maßstab zur Deckung des Eigenbedarfs Handel treiben. Das betrifft auch viele Cannabisgebraucher und wird deutlich an der polizeilichen Kriminalstatistik und der Statistik über abgeschlossene Strafverfahren.⁵

Aufgrund dieser Sichtweise müsste der in allen internationalen Übereinkommen enthaltene Vorbehalt der nationalen Verfassungsordnungen zum Tragen kommen. Das bedeutet, dass die Übereinkommen in dieser Form nicht hätten ratifiziert werden dürfen und bezüglich konsumorientierten Kriminalisierungsvorgaben mit entsprechenden Vorbehalten hätten versehen werden müssen.⁶ Durch den Cannabis-Beschluss des BVerfG von 1994 hat sich jedoch vorerst die bislang weltweit herrschende Meinung durchgesetzt: auch der Konsument trage durch die dem Konsum *notwendig* vorgelagerten und ihn begleitenden Verhaltensweisen zu den sozialschädlichen Auswirkungen des Drogenkonsums bei, zumindest gefährde er die ‚Volksgesundheit‘ und das ‚ungestörte soziale Zusammenleben‘.⁷ Eine grundsätzliche Abkehr von der die Konsumenten betreffenden Logik der Übereinkommen ist deshalb derzeit weder juristisch noch politisch absehbar.

Es rumort jedoch erheblich unter den UNO-Mitgliedsstaaten bzw. Unterzeichnerländern der UNO-Konventionen. Seit geraumer Zeit wird in vielen EU-Mitgliedsstaaten, in der Schweiz und in Kanada parlamentarisch über die Änderung der Abkommen diskutiert.⁸ Auf

⁴ Ausführlich und rechtstheoretisch erschöpfend dazu Nestler 1998

⁵ Vgl. auch: Entkriminalisierungsvorschläge der Hessischen Kommission Kriminalpolitik zum Betäubungsmittelstrafrecht, S. 9.

⁶ Ausführlich dazu: Böllinger 1991

⁷ Dazu: Böllinger 1994

⁸ In England empfahl der Bericht des ‚House of Commons Home Affairs Select Committee‘ in seinem Bericht ‚The Government’s Drug Policy: Is it Working?‘ ausdrücklich, dass als weiteres Ziel der nationalen Drogen-

parlamentarischer Ebene ist in der Schweiz die Legalisierung von Cannabis zum Eigengebrauch fast schon beschlossen gewesen. In England hat aufgrund eines Expertengutachtens eine Umstufung zu Ordnungswidrigkeiten stattgefunden.⁹ Viele Mitgliedsstaaten der EU haben mehr oder weniger informell weitgehende Maßnahmen in Richtung Entkriminalisierung und Ermöglichung von ‚*harm reduction*‘ ergriffen. Die UNO selbst hat in verschiedenen Resolutionen das Prinzip der ‚*harm reduction*‘ integriert.¹⁰ Weiter gibt es einen Aktionsplan der EU vom 13.06.00 im Bereich der Drogen 2000-2004.¹¹ Schließlich hat auch die Bundesregierung einen durch das Gesundheitsministerium 2002 vorbereiteten „Aktionsplan Drogen und Sucht“ verabschiedet, welcher das Prinzip der vier Säulen „Prävention, Behandlung, Harm Reduction und Repression“ zu Grunde legt: Das bedingt eine deutlichere Veränderung auch des Gesetzesrechts zugunsten der Konsumenten, um der drogenpolitischen Entwicklung Rechnung zu tragen.

3. Verfassungsrechtliche Pflicht zur Legalisierung

Man könnte auf dieser Argumentationsgrundlage sogar die Pflicht des deutschen Gesetzgebers zur materiell-rechtlichen Entkriminalisierung und zur verwaltungsrechtlichen Legalisierung analog den Regelungen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes sowie anderer Verbraucher schützender Regelwerke ableiten. Diverse Modelle hierzu sind vorgeschlagen worden (z.B. Apothekenmodell Schleswig-Holstein; Berechtigungsschein-Modell etc.). Auf diese politisch derzeit unrealistischen Optionen kann ich hier nicht weiter eingehen.

4. Materiell-rechtliche Lösungsoptionen

Nun in aller Kürze Vorschläge, wie das deutsche Recht in Richtung materiellrechtlicher Entkriminalisierung von reinen Eigengebrauchern, verändert werden könnte, ohne in Widerspruch zu den internationalen Abkommen zu geraten. Ich befinde mich damit in Übereinstimmung mit gewichtigen Stimmen in der Rechtswissenschaft, der sog. ‚überwiegenden Meinung‘.¹² Schon auf heutigem Stand sind weitgehende materiellrechtliche Änderungen betreffend Cannabis begründbar.

Wenn man an der, wie eingangs besprochen, im Grunde rechtstheoretisch problematischen, jedoch die juristische Dogmatik derzeit beherrschenden Legitimationsfigur festhält, muss man mindestens zu einer differenzierenden Lösung kommen. Nach dieser - 1994 vom BVerfG nur noch zögernd aufrechterhaltenen - Position begründen bereits der Erwerb und Besitz von kleinen (Verbraucher-) Mengen eine abstrakte Gefahr für das geschützte Rechtsgut der ‚Volksgesundheit‘ bzw. des ‚Sozialen Zusammenlebens‘ und stellen deshalb materielles Unrecht dar. Dies ist die in der Rechtswissenschaft wohl noch herrschende, aber zunehmend schwindende Meinung zum Schutzzweck des Betäubungsmittel-

strategie ‚*harm reduction and public health*‘ zu gelten habe (siehe <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmhaff>); In Kanada befand das ‚*Senate Special Committee on Illegal Drugs*‘ nach zweieinhalbjährigen Expertenanhörungen und Debatten, dass Cannabis entkriminalisiert werden solle.’

⁹ Vgl. Runciman-Report 1999; EMCDDA 2001

¹⁰ A/Res/S-26/“. Declaration of Commitment on HIV/AIDS. Gen. Assembly 26th Special Session on HIV/AIDS, June 2001; article 52; A/RES/54/132. Action Plan for the Implementation of the Declaration on the Guiding Principles of Drug Demand Reduction, annex to resolution, Gen. Assembly 2 Feb. 2000.

¹¹ doc. 9283/00 CORDROGUE 32.

¹² Vgl. Schneider 1992; Dünkel 1991, Kuckelsberg 1994a,b; Keller 1996; Albrecht 1998

strafrechts. Damit erhebt man die Grundtatbestände nach § 29 Abs. 1 BtMG zu – rechtsdogmatisch so genannten – ‚abstrakten Gefährdungsdelikten‘.¹³ Die Konzeption über Universalrechtsgüter wie ‚Volksgesundheit‘ und ‚Soziales Zusammenleben‘, deren lediglich abstrakte Gefährdung schon strafbegründend sein soll, ist zwar stark umstritten, weil sie keine strafbarkeitslimitierende Wirkung enthält.¹⁴ An dieser Prämisse scheitert aber gleichwohl der Einwand, die internationalrechtlichen Verfassungsvorbehalte ermöglichen eine national-rechtliche materiell-rechtliche Entkriminalisierung aus dem Gesichtspunkt der Straflosigkeit der Selbstschädigung.

Dennoch sind unter dieser Prämisse auch materiell-rechtliche Entkriminalisierungsoptionen gegeben, und zwar zum einen unter Nutzung des durch die „Interpretationserklärung“ zum ÜB 88 geschaffenen Spielraums, zum anderen unter Zugrundelegung der Deliktsstruktur abstrakter Gefährdungsdelikte.

4.1 Umstufung zu Ordnungswidrigkeiten

Zu den allgemein in der teleologischen Auslegungsmaxime und im Besonderen der deutschen ‚Interpretationserklärung‘ zum ÜB 88 ausgedrückten Entwicklungstendenzen jeglicher Rechtsordnung gehört auch, dass sich Definition und Qualität von Sanktionen verändern können. Teil dieses Wandels ist in Deutschland, dass verschiedene Formen sozialgefährlichen Verhaltens von Strafunrecht zu Ordnungsunrecht bzw. ‚Ordnungswidrigkeiten‘ mit der Sanktion ‚Bußgeld‘ umdefiniert worden sind (z.B. im Straßenverkehrsrecht; vorgeschlagen auch für Ladendiebstahl). Obwohl nach deutscher Rechtsdoktrin ein qualitativer Unterschied zwischen Straf- und Verwaltungsunrecht besteht, ist dieser Unterschied in der Außensicht nicht so erheblich. Viele andere Unterzeichnerstaaten haben keine solche Differenzierung der Sanktionsformen, können mit ihrer Definition als mit Geldbuße bewehrter Ordnungswidrigkeit problemlos das ÜB 88 erfüllen. Eine Umstellung bestimmter rein konsumbezogener Verhaltensweisen zu mit Bußgeld bewehrten Ordnungswidrigkeiten wäre also problemlos in Übereinstimmung mit dem ÜB 88 zu bewerkstelligen.¹⁵ Festzulegen wären bestimmte Mengenwerte und andere Kautelen. Ähnliches hat soeben England vollzogen.¹⁶

4.2 Materiell-strafrechtliche Möglichkeiten zur partiellen Entkriminalisierung

Erst recht gibt es Möglichkeiten zu einer verfassungsrechtlich einwandfreien, nicht dem Willkürerwand ausgesetzten, teilweisen materiell-strafrechtlichen Entkriminalisierung.

4.2.1 Tatbestandslösung

Eine solche ist zunächst auf der ersten strafrechtsdogmatischen Wertungsstufe – der so genannten *Tatbestandsmäßigkeit* – denkbar. Die materielle Straffreistellung durch Umgestaltung der (objektiven) Konsumtatbestände des § 29 Abs. 1 BtMG könnte sich z. B. an der gesetzlichen Konzeption des § 316 StGB (Trunkenheit im Verkehr) orientieren.¹⁷ Der Gesetzgeber hat es bewusst der Rechtsprechung überlassen, die tatsächlichen, die abs-

¹³ BT-Drs. 12/2838, 1992

¹⁴ Vgl. Nestler 1998, 273; SK-Rudolphi, vor § 1 Rdnr. 8.

¹⁵ So auch Albrecht 1998, S.677f.

¹⁶ Vgl. EMCDDA 2002

¹⁷ Dieser Vorschlag folgt Schneider 1992

trakte Rechtsgutgefährdung indizierenden Beweisumstände festzulegen. Mit dem Rechtsbegriff der sog. ‚absoluten Fahruntüchtigkeit‘ - dogmatisch als ‚Beweisregel‘ einzuordnen - hat der *BGH* auf der Grundlage naturwissenschaftlicher Erkenntnisse festgelegt, welche Menge Alkohol im Körper des Täters (1,1 Promille) unwiderleglich seine Fahruntüchtigkeit und damit die abstrakte Gefährdung der Rechtsgüter ‚Leben, Gesundheit und fremdes Eigentum‘ begründet. Dementsprechend wären die Konsumtatbestände des Betäubungsmittelstrafrechts wie folgt zu begrenzen: „*Strafbar ist, wer erlaubnislos Betäubungsmittel . . . erwirbt . . . besitzt . . . und dadurch die Gesundheit anderer gefährdet.*“ Eine derart einschränkende Tatbestandsergänzung würde klarstellen, dass nicht der Besitz jeder, auch noch so kleinen Konsummenge tatbestandliches Unrecht im Sinne einer Gefährdung der ‚Volksgesundheit‘ bedeutet. Es würde klargelegt, dass nur dann strafwürdiges Unrecht vorliegt, wenn von der Menge des Stoffs auf die Gefahr der Weitergabe an Dritte geschlossen werden kann. Die Rechtsprechung könnte dann analog der Alkohol-Rechtsprechung eine ‚Menge mit absoluter Indizwirkung‘ festlegen. Bei dieser gilt, entsprechend der ‚absoluten Fahruntüchtigkeit‘ die abstrakte Gefährdung der Volksgesundheit für jeden Einzelfall als unwiderleglich bewiesen.¹⁸

4.2.2 Rechtswidrigkeitslösung

Auch auf der Wertungsstufe der *Rechtswidrigkeit* kann eine teilweise Entkriminalisierung von Konsumverhaltensweisen begründet werden, und zwar durch Formulierung ‚offener Tatbestände‘.¹⁹ Hier sind die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale so weit formuliert, dass der Tatbestand eine die Rechtswidrigkeit indizierende Wirkung nicht entfalten kann.²⁰ Der Gesetzgeber hat in diesen Fällen spezielle ‚Rechtswidrigkeitsklauseln‘ formuliert, mit deren Hilfe die Sozial- und damit Rechtswidrigkeit des tatbestandlichen Verhaltens positiv festgestellt werden muss. Klassisches Beispiel hierfür ist die ‚Verwerflichkeitsklausel‘ der Nötigung in § 240 Abs. 2 StGB. „Auch die Konsumtatbestände des Betäubungsmittelstrafrechts können als ‚offene Tatbestände‘ verstanden werden, weil sie neben anderen auch Handlungsweisen umfassen, die in Ansehung des Schutzgutes Volksgesundheit ‚unmöglich Verbotsmaterie‘ sein können. Das gilt insbesondere für Verbraucherhandlungen, die sich auf so kleine Mengen beziehen, dass die Indizwirkung der Weitergabe nicht besteht und deshalb das universelle Rechtsgut der Volksgesundheit nicht gefährdet sein kann.“²¹

„Eine Limitierung könnte sich auch an dem Gedanken der Sozialwidrigkeit orientieren, z.B. mit der Formulierung: „Strafbar ist, wer ohne Erlaubnis . . . Betäubungsmittel rechtswidrig erwirbt . . . *Rechtswidrig ist die Tat*, wenn sie mehr als x Gramm ... zum Gegenstand hat.“²² Durch Einfügung einer an der Überschreitung von Verbrauchsmengen anknüpfenden ‚Sozialwidrigkeitsklausel‘²³ kann erreicht werden, dass nur solche Verbrauchshandlungen rechtswidrig sind, die sich auf Mengen beziehen, die die Gefahr der Weitergabe an Dritte und damit Gefährdung der Volksgesundheit besorgen lassen. Verbrauchshandlungen, die sozialschädliche Folgen für die universale ‚Volksgesundheit‘ oder das ‚Soziale Zusammenleben‘ nicht entfalten können, wären materiellrechtlich nicht strafbar.

¹⁸ Schneider a.a.O. S.491

¹⁹ Auch hier Schneider 1992 folgend.

²⁰ Vgl. *Welzel*, Lehrbuch, § 14 I.2b; §43 1 3.

²¹ Schneider a.a.O. S.491.

²² So Schneider a.a.O. S.491.

²³ Vgl. Körner, a. a. O. § 29 Rdnr. 578.

4.2.3 Verzicht auf Strafbarkeit

Die partielle Entkriminalisierung der Konsumhandlungen lässt sich dogmatisch auch durch ein Merkmal *außerhalb des Unrechtstatbestandes* realisieren, nämlich die (*echte*) "objektive Bedingung der Strafbarkeit". Als Strafeinschränkungsgrund hat diese zusätzliche materielle Voraussetzung der Strafbarkeit die Folge, „dass bei ihrem Fehlen die materiellen Voraussetzungen des staatlichen Strafanspruches nicht erfüllt sind. Das Instrument der Strafbarkeitsbedingung bietet dem Gesetzgeber damit die Möglichkeit, ein über das Strafrecht hinausgehendes besonderes ‚Strafbedürfnis‘ zu definieren und auf diese Weise Zweckmäßigkeitserwägungen in einen Straftatbestand einfließen zu lassen, insbesondere kriminalpolitische Erwägungen aber auch Gründe der Strafökonomie oder der Gesundheitspolitik.“²⁴ Bei den hier interessierenden abstrakten Gefährdungsdelikten kann die Strafbarkeit dadurch begrenzt werden, dass sie davon abhängig gemacht wird, dass sich das ‚Gefährdungspotential‘ in einem gewissen Umfang tatsächlich manifestiert hat. Denn ohnehin ist aus dem Gesichtspunkt des Schuldprinzips nicht zu legitimieren, dass beim Schutz überindividueller Rechtsgüter wie der ‚Volksgesundheit‘ die Strafbarkeit auch dann nicht entfällt, wenn die einzelne Handlung für das Rechtsgut völlig ungefährlich ist. Positiv-rechtliches Beispiel für ein abstraktes Gefährungsdelikt, das durch eine objektive Strafbarkeitsbedingung beschränkt ist, ist z.B. der Deliktstatbestand des ‚Bankrotts‘. § 283 StGB schützt die ‚allgemeinen Belange der Gesamtwirtschaft‘ vor abstrakten Gefährdungen, begründet einen staatlichen Strafanspruch aber nur, wenn der Täter seine Zahlungen eingestellt hat (objektive Strafbarkeitsbedingung), sich also durch die Zahlungseinstellung die Gefährdung des Schutzgutes in gewissem Umfang realisiert hat. Als Beispiel aus der neueren Gesetzgebungsgeschichte kann § 326 StGB herangezogen werden, der die Umweltmedien ‚Wasser, Boden und Luft‘ vor abstrakten Gefährdungen durch Abfall schützt, einen staatlichen Strafanspruch aber nur zulässt, wenn nicht die schädliche Einwirkung ‚wegen geringer Menge‘ offensichtlich ausgeschlossen ist (Abs. 5). Durch diese ‚Ungefährlichkeitsklausel‘ hat der Gesetzgeber also Bagatellmengen, die das Rechtsgut nicht gefährden können, aus der materiellen Strafbarkeit herausgenommen.²⁵ Für das Betäubungsmittelstrafrecht würde dies bezogen auf die Konsumatbestände eine Ergänzung bedeuten, die wie folgt aussehen könnte: „Die Tat ist nur strafbar, wenn sie mehr als x Gramm ... zum Gegenstand hat.“

Eine dogmatische Umsetzung der Entkriminalisierung von Verbrauchshandlungen mit Hilfe der ‚Sozialwidrigkeitsklausel‘ oder der „objektiven Bedingung der Strafbarkeit“ würde unzweifelhaft den Vorteil haben, dass hier, anders als bei einer Ausformung entsprechend § 316 StGB, der *Gesetzgeber* die beanstandungsfreien Mengen für die unerlaubten Betäubungsmittel selbst festlegen könnte. Damit wäre sichergestellt, dass die Konsumenten Rechtssicherheit erlangten und, anders bei einer Entwicklung durch die Rechtsprechung, ad-hoc gleichbehandelt würden. Bei der Bestimmung der Mengen könnte eine Orientierung an den niederländischen ‚Richtlijnen voor het Opsporings en Strafvordcringsbcleid Inzake strafbar Feiten van de Opiumwet‘, 1980, erfolgen.²⁶ Die dortigen Freimengen (z. B. 30 Gramm Haschisch) könnten als typische Konsummengen anerkannt werden. Diese Mengen entsprechen den kriminalistischen Erfahrungswerten, die die niederländische

²⁴ Schneider a.a.O. S.491.

²⁵ SK-Horn, § 326 Rdnr. 26; der dogmatische Streit, ob die „Minimalklausel“ als „Straffreierklärung sui generis“ oder „objektive Bedingung der Straflosigkeit“ o. ä. zu bezeichnen ist, ist hier nicht von Belang, vgl. insoweit *LK-Steindorf*, § 326 Rdnr. 67.

²⁶ Rechtsvergleichende Untersuchung der wissenschaftlichen Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg, Mr. Ingrid van den Reyt, S.257ff.

Polizei seit Anfang der 70er Jahre gesammelt hat. Sie sind in die niederländische Richtlinie eingeflossen, um die Konsumenten von den (Groß)Dealern zu trennen und so das niederländische Konzept der Konzentration der Strafverfolgung auf solche Verhaltensweisen, die die Volksgesundheit gefährden, umzusetzen. Überdies ist bei der Übernahme der niederländischen Werte eine Kollision mit der Rechtsprechung des *Bundesgerichtshofes* zur ‚nicht geringen Menge‘, die nach § 29 Abs. 3 Ziff. 4 BtMG immerhin auch bei Besitz eines besonders schweren Fall indiziert‘, nicht zu befürchten. Das ergibt sich, beispielhaft für Cannabis, aus einer toxikologischen Auswertung der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamtes für das Jahr 1990, nach der ca. 70% aller untersuchten Haschischproben ein THC-Gehalt zwischen 6 und 7 Gewichtsprozent aufweisen. Bei einer Bruttomenge von 30 Gramm Haschisch wird der vom Bundesgerichtshof definierte Grenzwert von 7 g THC (Wirkstoffmenge) also nicht erreicht.

Eine spezielle Regelung muss für die vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich für rechtlich möglich gehaltene medizinische Anwendung von Cannabis gefunden werden.²⁷ Die in dieser Hinsicht kompetente *Arbeitsgemeinschaft Cannabis als Medizin (ACM, Köln)* schlägt insofern die Einfügung eines § 31b BtMG vor, der das Absehen von Strafverfolgung bei medizinischer Verwendung illegaler Cannabisprodukte empfiehlt

Die übrigen dogmatischen Regeln, insbesondere betreffend Irrtum und Beteiligung (Mittäterschaft u. Teilnahme) würden problemlos integriert werden können.

Im übrigen wäre zur sachgerechten Steuerung des Problems daran zu denken, die auf materielles Recht gegründete staatsanwaltliche oder gerichtliche Einstellung mit Auflagen zu verknüpfen, z.B. mit der Auflage einer einschlägigen Beratung.

5. Fazit

Gegen die hier vorgestellten, im Rahmen des Prohibitionsparadigmas verbleibenden Konzeptionen einer Teilentkriminalisierung von Konsumverhaltensweisen lassen sich international-rechtliche Bedenken nicht erheben. Das ergibt sich im Grundsatz bereits daraus, dass die vorgeschlagenen Wege zur Limitierung des staatlichen Strafanspruches (bei Verbrauchsmengen) einerseits dem Verfassungssatz der Strafflosigkeit der Selbstgefährdung Rechnung tragen und deshalb vom ‚International-rechtlichen Verfassungsvorbehalt‘ abgedeckt sind, andererseits aber eine abstrakte Gefährdung der Volksgesundheit weiterhin strafbegründend ist, wenn die betroffene Menge die Gefahr der Weitergabe indiziert. Die Konsumverhaltensweisen bleiben also nach Maßgabe des Rechtsgutes ‚Volksgesundheit‘ weiterhin unter Strafe gestellt. Sie sind als Straftat ebenso ‚definiert‘ wie die Trunkenheit im Verkehr (§ 316 StGB), die Nötigung (§ 240 StGB) oder die umweltgefährdende Abfallbeseitigung (§ 326 StGB), deren Deliktsaufbau ebenfalls strafbeschränkende Merkmale enthält, die aber ohne Zweifel den Grundzügen der deutschen ‚Rechtsordnung‘ entsprechen (Art. 3 Abs. 2 ÜB 88). Diese Argumentation findet Bestätigung in Art. 3 Abs. 2 ÜB 88. Danach ist die Beschreibung der Straftaten und der diesbezüglichen Rechtfertigungsgründe ausdrücklich dem innerstaatlichen Recht vorbehalten. Damit ist klargestellt, dass die Ausgestaltung der Konsumdelikte dem nationalstaatlichen Gesetzgeber nach Maßgabe seiner nationalen Strafrechtsdogmatik obliegt. Die Ergänzung der Konsumdelikte um eine ‚Beweisregel‘, eine ‚Sozialwidrigkeitsklausel‘ oder eine „objektive Strafbarkeitsbedingung“ wird auch nicht etwa von Beliebigkeitserwägungen getragen sondern ist

²⁷ BverfG-Beschluss vom 20. Januar 2000 - Az. 2 BvR 2382 -2389/99.

sachlich-rechtlich begründet als Ausdruck der Verfassungslage einerseits und andererseits der Rechtsgutsystematik. Flankiert von kriminal- und gesundheitspolitischen Überlegungen ist sie deshalb internationalrechtlich nicht zu beanstanden.

Ein Argument für eine teilweise Entkriminalisierung des Betäubungsmittelgesetzes ist auch, dass im Bundesdurchschnitt Drittel über 80% aller von der Polizei ermittelten Straftaten gegen das BtMG eingestellt werden. Die Einstellungen erfolgten insbesondere nach § 29 Abs. 5 BtMG und haben zum größten Teil Strafverfahren gegen Eigenkonsumenten von Cannabis, aber auch von Heroin zum Gegenstand. Es ist deshalb in Ansehung solch hoher Einstellungsquoten gut begründbar, diese Verbrauchshandlungen, soweit nach Maßgabe der Volksgesundheit vertretbar, von vornherein dem staatlichen Strafanspruch zu entziehen. Das würde Polizei und Justiz nicht unerheblich entlasten.

Hinsichtlich der politischen Umsetzbarkeit sollten spezielle Überlegungen angestellt werden. Bei einem derart heiklen Thema bietet es sich an, eine Gesetzesreform in befristeter und experimenteller Form durchzuführen. Das würde wissenschaftliche Begleitung und damit eine Überprüfung der Wirksamkeit des Gesetzes ermöglichen. Damit wäre einem Postulat genüge getan, welches von der Strafrechtstheorie und der strafrechtlichen Gesetzeslehre vorgegeben ist und wie es ausdrücklich auch vom BVerfG in der 1994-er Entscheidung angemahnt worden ist.

Prof. Dr. jur. Lorenz Böllinger

Fachbereich Rechtswissenschaft
Universität Bremen

Literatur:

- Albrecht, Hans-Jörg: Internationales BtM-Recht und internationale BtM-Kontrolle. In: Kreuzer, Arthur (Hg.): Handbuch des Betäubungsmittelstrafrechts. München 1998, S.651-695.
- Böllinger, Lorenz: Betäubungsmittelstrafrecht, Drogenpolitik und Verfassung. In: Kritische Justiz 24, 1991, S.393-408.
- Böllinger, Lorenz: Grenzenloses symbolisches Strafrecht. In: Kritische Justiz 1994, S.391ff.
- Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs. Prepared by the Secretary General in accordance with § 1 e Economic and Council Resolution 914/XXXXIV of Aug. 3, 1962
- Dünkel, Frieder: Drogenpolitik und Drogengesetzgebung im internationalen Vergleich. Recht und Politik 1991, 227ff.
- EMCDDA: Decriminalisation in Europe? *Recent developments in legal approaches to drug use*. ELDD Comparative Analysis. November 2001. Published at: http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_comparative_analyses.cfm
- Katholnigg, O.: Ist Entkriminalisierung von BtM-Konsumenten mit scharfen Maßnahmen zur Eindämmung der BtM-Nachfrage vereinbar? Goldtammers Archiv 1990, 193ff.
- Keller, Arnold: Verhindern völkerrechtliche Verträge eine liberale Drogenpolitik? StV 1996, 55-58
- Klinger, Stefanie: Die Implementationssicherungsmechanismen der UN-Drogenkonventionen von 1961, 1971 und 1988. Berlin 1999 (Duncker u. Humblot) 337 S.
- Köhler, Michael: Freiheitliches Rechtsprinzip und Betäubungsmittelstrafrecht. Zeitschrift für die gesamten Strafrechtswissenschaften 102, 1992, S.3ff.
- Köhler, Michael: Verbot und Bestrafung des Cannabis-Umgangs nach internationalem Recht. Gutachten f. Min. f. Arbeit etc., Schleswig-Holstein, Mai 1995.
- Körner, Hans Harald: Kommentar zum Betäubungsmittelgesetz, 5. Aufl., München 2001.
- Kuckelsberg, Susanne: Die Vereinbarkeit einer Reform des BtMG mit internationalen Über-einkommen. JA 1994a, 16-25
- Kuckelsberg, Susanne: Gibt es einen Weg zu einem europäischen BtM-Recht? ZRP 1994b, 259ff.
- Nestler, Cornelius: Grundlagen und Kritik des BtM-Strafrechts. In: Kreuzer, Arthur (Hg.): Handbuch des Betäubungsmittelstrafrechts. München 1998, S.702-864.
- Runciman Report: Cannabis in UK.
<http://www.druglibrary.org/schaffer/Library/studies/runciman/default.htm>
- Schneider, Hartmut: Zur Entkriminalisierung der Konsumverhaltensweisen des BtM-Strafrechts im Lichte internationalrechtlicher Verpflichtungen. StV 1992, 489-492
- Secretary General: Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961. New York 1973

Entkriminalisierung - Eine Bewertung aus richterlicher Perspektiv

Ich bin Jugendrichter am Amtsgericht Bernau. Als solcher habe ich es gewagt, 10 Jahren nach dem Cannabisurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 dieses erneut im Wege einer Konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 GG anzurufen.

Ich möchte, bevor ich auf die Begründung meiner Vorlage beim Bundesverfassungsgericht näher eingehe, eine grundsätzliche Überlegung voranstellen, die ich angesichts der referierten Erweiterungen der Einstellungsmöglichkeiten für Verfahren für wichtig halte. Ich denke, dieser Weg ist falsch, denn Einstellungsmöglichkeiten bedeuten keine Entkriminalisierung. Wir dürfen in der Diskussion nicht vergessen: die Strafverfolgung fängt nicht erst dann an, wenn die Sache bei der Staatsanwaltschaft ist und dort unisono zur Einstellung gebracht wird, sondern viel, viel früher: Wird der Betroffene im Besitz von 1, 3 oder auch 100 Gramm Haschisch er tappt, schließt sich ein Ermittlungsverfahren an, durch das der Beschuldigte schon staatlich stigmatisiert ist. Er wird zur Polizei geladen, das Betäubungsmittel wird ihm weggenommen. In einer Reihe von Fällen kommt es zu Hausdurchsuchungen, die unter Einsatz mehrerer Polizisten durchgeführt wird. Dadurch wird nicht nur der Beschuldigte selbst stigmatisiert, sondern seine gesamte Familie. Stellt die Staatsanwaltschaft das Verfahren nicht ein, muss sich der Betroffene vor einem Gericht verantworten und wird dort nochmals stigmatisiert. Ist die Verhandlung öffentlich, wird auch die Stigmatisierung öffentlich. u.U. kommt es erst dann zur Einstellung des Verfahrens, u.U. auch zur Verurteilung.

Dass dies in der Praxis so erlebt wird, beschreibt ein Fall der letzten Woche: ein 16jähriger erscheint zusammen mit seinem Vater bei Gericht. Nach dem Wunsch des Vaters soll der Junge, der regelmäßig kifft, eine Jugendstrafe erhalten. Hintergrund, dass der Vater ein so hartes Vorgehen forderte, war, dass er zuvor eine Hausdurchsuchung erleben musste. Seine ganze Nachbarschaft erhielt so Kenntnis von dem Verfahren, die Polizei war vor Ort etc. Wenn man sich dieses Procedere vergegenwärtigt, kann man von einer Entkriminalisierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt eigentlich nicht mehr sprechen.

Zurück zur Vorlage beim Bundesverfassungsgericht: Nachdem ich mir Anfang 2002 diese Praxis vor Augen geführt, die Kleiber/Kovar-Studie gelesen und den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts studiert habe, prüfte ich dessen Vorgaben und setzte diese ins Verhältnis zum heutigen Wissensstand. Danach kam das Amtsgericht Bernau zu dem Schluss, wie er sich aus dem Tenor ergibt: „Das AG Bernau hält alle Regelungen des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG), soweit sie Cannabisprodukte in der Anlage I aufführen, mit der Folge, dass der unerlaubte Verkehr mit diesen Stoffen den Strafvorschriften des BtMG unterliegt, für verfassungswidrig. Hilfsweise hält das Amtsgericht Bernau die Strafvorschrift des 29 I Nr. 1 BtMG in den Alternative des Erwerbens oder des Sich-in-sonstiger-Weise-Verschaffens sowie § 29 I Nr. 3 BtMG i.V.m. Anl. I zu § 1 Abs. 1 BtMG für verfassungswidrig.

Woraus begründet sich nach der Ansicht des Amtsgerichts Bernau die Verfassungswidrigkeit der Normen?

I) Weswegen generell?

1.) Der Gesetzgeber hat die Cannabispönalisation zu einem Zeitpunkt beschlossen, zu dem man dem Betäubungsmittel noch ein enormes Gefährlichkeitspotential zuschrieb. Heute ist dem nicht mehr so. Der Gesetzgeber ist vor diesem Hintergrund verpflichtet, seine zielstrebenden Erwägungen mit den heutigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand zu überprüfen, wie er durch die Studie von Kleiber/Kovar dokumentiert ist. Dies ist nicht

geschehen. Ich möchte anmerken; die Kleiber-Studie ist entgegen den Gepflogenheiten nicht mal in die Schriftenreihe des Bundesgesundheitsministeriums aufgenommen worden. Dahinter dürfte eine politische Begründung stecken.

2.) Es liegt ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz vor. Angeführt wird immer wieder, bei Cannabis handele es sich nicht um eine Kulturdroge. Dieses Argument hinkt. Cannabis, konkret Hanf, war bereits eine Kulturdroge: es wurde auf allen Ländereien angepflanzt und von den Bauern als Knaster geraucht, es hat eine 3000 Jahre alte medizinische Geschichte. Dann kam es zur Pönalisierung in den 60er und 70er Jahren. Wenn dann das BVerfG 1994 sagt, Cannabis sei keine Kulturdroge, weil es weniger als Alkohol konsumiert würde, ist das natürlich eine falsche Begründung. Ein zweites Argument der Begründung war die Vielzahl der Verwendungsmöglichkeiten beim Suchtstoff Alkohol. Auch dies sei bei Cannabis nicht gegeben. Wie bereits gesagt, kann Cannabis zu medizinischen Zwecken, in kleinen und großen Mengen verwandt werden. Es kann in allen Lebensbereichen verwandt werden wie Alkohol.

3.) Es liegt eine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 GG i.V.m. dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vor. Die Cannabiskriminalisierung ist weder geeignet, den Konsum zu begrenzen - so alle nationalen und internationale Studien - noch erforderlich, da es mildere und anderen Möglichkeiten gibt, wenn denn der Konsum reguliert werden soll. Darüber hinaus ist sie auch nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Denn angesichts der tatsächlichen Risiken, die nicht einmal bewiesen sind, sind Eingriffe in Freiheitsrechte mehrerer Millionen. Bürger nicht gerechtfertigt. Sollte man die Milliarden die in die Repression gesteckt werden, nicht besser in eine vernünftige, alle Drogen betreffende Prävention investieren? Ich möchte noch anmerken, dass die schlimmste Begleiterscheinung der Cannabiskriminalisierung diese selbst ist, denn hierdurch werden weit mehr Existenzen gerade von Jugendlichen und Heranwachsenden in Mitleidenschaft gezogen als durch die Droge selbst.

II) Zur hilfswweisen Vorlage:

Ich möchte auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts von 1994 noch näher eingehen. Neben der Erfüllung des schon skizzierten Prüfauftrages (Kleiberstudie) forderte das Gericht eine einheitliche Handhabung auf Bundesebene. Entgegen der Ansicht des Verfassungsrichters Sommer hat das BVerfG damals die prozessuale Lösung als möglich erachtet: Es sah die damals schon bestehenden Einstellungsmöglichkeiten für ausreichend an, sofern die Bundesländer ihre Praxis vereinheitlichten. Dies ist bis heute nicht geschehen. Wir haben ein enormes Nord-Süd-, aber auch Ost-West-Gefälle. In Bayern wird man noch immer mit 0,5 g abgeurteilt, übrigens –wie ich es selbst erlebt habe- vor Richtern, die in der Mittagspause 1 Maas Bier trinken. In Brandenburg kann bis zu 6 Gramm eingestellt werden, in Berlin neuerdings bis 30 g. Dies führt zu absurden Fällen, wie er auch dem Verfahren, das zur Vorlage beim Bundesverfassungsgericht führte, zugrunde lag. Dort wurde ein Heranwachsender zwar in Berlin mit Cannabis angetroffen, kam aber über das Jugendrecht in die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft Brandenburg. So schnell kann sich die Strafwürdigkeit eines Verhaltens ändern!

Hier spreche ich auch gleich eine Besonderheit an: Ich bin seit 10 Jahren Jugendrichter und tätig in den neuen Bundesländern mit Herkunft aus den alten. In den neuen Bundesländern passiert gegenwärtig das, was in den 70ern in den alten Bundesländern passiert ist. Mit teilweise enormer Härte wird, entsprechend der eigenen Moral gegen Cannabis-konsumenten, -produzenten und -verteiler vorgegangen. Da werden teilweise Menschen

wegen 30 g ebenso zu Haftstrafen verurteilt wie Wiederholungstäter. Da wird nicht konsequent eingestellt. usw.

Wie kann man den gegenwärtigen Misstand ändern:

Sie, Dr. Körner, schlagen vor, die Einstellungsmöglichkeiten im Gesetz zu erweitern. Auch wenn diese Lösung nur für den Übergang gelten soll, gebe ich zu bedenken, dass bereits 10 Jahre seit der Entscheidung es Bundesverfassungsgerichts vergangen sind. Wir wissen inzwischen, dass die Einstellungspraxis weiterhin enorm divergiert! Dies gilt für die Staatsanwaltschaft ebenso wie für die Gerichte.

Würden die Einstellungsmöglichkeiten noch erweitert, verschärfte sich dieses Problem nochmals. Die zuständigen Stellen hätten dann noch mehr Möglichkeiten, nach ihren Moralvorstellungen oder ihren Direktiven zu handeln. Und die können sich nach Regierungswechseln auch sehr schnell ändern. Denken wir nur an die Praxis in Hessen, wo der Regierungswechsel von Rot-Grün zu Schwarz zu einer enormen Verschärfung der Verfolgungspraxis führte. Dieser Ansatz öffnet dem Gutdünken der Staatsanwälte also ein weiteres Tor. Das kann nicht der richtige Ansatz sein.

Ebenso wenig möchte ich weitere Versuche für Modell- und Erprobungsprojekte. Ich denke, hierfür ist genug Zeit ins Land gegangen.

Ich halte die materiell-rechtliche Teilentkriminalisierung für den richtigen Weg. Hierbei sollte es jedoch nicht der Rechtsprechung überlassen sein, durch Auslegung von Tatbestandsmerkmalen die Grenzen der Strafbarkeit zu bestimmen, wie dies Prof. Böllinger vorschlägt. Wer z.B. gibt dem Bundesgerichtshof die Kompetenz zu sagen, dass eine „nicht geringe Menge“ bei 7,5 g Wirkstoff THC anfängt? Wie kommt der BGH zu dieser Zahl? Es ist nicht Aufgabe der Rechtsprechung, sondern Aufgabe der Politik zu entscheiden, wo die Grenze der Strafbarkeit verläuft und wann ein Mensch zum Verbrecher abgestempelt wird.

Diese Frage führt dazu, dass seit Jahre unschuldige Menschen im Knast sitzen. Diese Frage führt dazu, dass 150 000 Menschen im Jahr kriminalisiert werden und in die internen staatsanwaltlichen Statistiken wandern.

Welche Regelung ist aus Sicht eines Jugendrichters zu favorisieren?

Ich befürworte eine gesetzliche Regelung, die verbindlich festlegt, ab wie viel Gramm Cannabis man sich strafbar macht. Nur eine solche Lösung bringt Rechtssicherheit. Insofern folge ich dem Gesetzentwurf der SPD aus dem Jahr 1996 - seinerzeit übrigens von Herrn Schily mitgetragen - der 6 Gramm Cannabisbesitz straflos stellen wollte. Schade, dass die SPD davon heute nichts mehr wissen will. Übrigens sind auch Gesetzentwürfe aus Rheinland-Pfalz und Hessen diesen Weg gegangen. Weniger wichtig erscheint mir die Frage, wo die Grenze liegen sollte, ob bei 3, 6, 12 oder 30 g. Ich fordere nur endlich Rechtssicherheit. Nicht nur für die Konsumenten. Auch die Staatsanwaltschaft und die Justiz erhalten so klare Vorgaben.

Eine gesetzliche Regelung könnte folgendermaßen lauten:

§ 30 d BtMG: „Taten im Sinne der §§ 29, 29a, 30 und 30 a sind, sofern sie den Suchtstoff Cannabis betreffen, nur strafbar, wenn sie mehr als xx Gramm betreffen.“

Für eine deutliche Erhöhung der Grammmengen spricht allerdings auch folgende Überlegung:

Beim Eigenanbau von Cannabis kann eine Pflanze sehr schnell die 30-Gramm-Grenze überschreiten, auch wenn dies den Betroffenen meist nicht bewusst ist. Die von Prof. Böllinger ins Spiel gebrachte Verwerflichkeitsklausel würde hier nicht weiterhelfen. Mag der Anbau zu Hause auch nur zum Zwecke des Eigenkonsum geschehen, spätestens wenn beim Betroffenen zu Hause ein 17jähriges Kind wohnt, wären der Interpretation durch die Gerichte alle Türen geöffnet. Und die Fälle, in denen das Jugendamt daraufhin versuchen wird, den Eltern das Sorgerecht zu entziehen –so tatsächlich geschehen- wären keine Vergangenheit, sondern weiterhin traurige Realität. Daher muss auch hier gelten: wir brauchen eindeutige Mengengrenzen für Cannabis, die auch für den Anbau gelten. Eine materiellrechtliche Entkriminalisierung würde nicht zuletzt auch dringend benötigte Kapazitäten bei Polizei und Staatsanwaltschaft freisetzen, die dann für die Ermittlung und Verfolgung wirklich wichtiger Straftaten wie Gewaltdelikte und sexuellen Missbrauch genutzt werden könnten.

Lassen Sie mich am Schluss noch eine Prognose zur Konkreten Normenkontrolle des AG Bernau wagen: seit Juni 2002 liegt die Vorlage beim Bundesverfassungsgericht. Die erwartete schnelle Zurückweisung blieb aus. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht dem generellen Ansatz, den ich für richtig halte, wohl nicht folgen wird, so muss es doch zumindest bei den geringen Mengen seinen eigenen Vorgaben von 1994 gerecht werden. Es könnte daher den Gesetzgeber unter Hinweis auf die erforderliche Einheitlichkeit der Einstellungspraxis auffordern, dies nachzuholen. Ich halte es auch für denkbar, dass es gar selbst konkrete Mengen festlegt, bis zu der eine Straflosigkeit gegeben ist.

Ich rechne im Jahre 2005 mit einer Entscheidung und appelliere auch an die Fraktionen des Deutschen Bundestages, hier initiativ zu werden.

RiAG Andreas Müller
Amtsgericht Bernau

Nachtrag:

Am 29.06.2004 hat das Bundesverfassungsgericht die Vorlage des Amtsgerichts Bernau vom 11. März 2002 als unzulässig verworfen.

Zu finden unter http://www.bverfg.de/entscheidungen/lk20040629_2bvl00802.html

Juristische Möglichkeiten der Entkriminalisierung aus Sicht der anwaltlichen Praxis

1.

Um mit der Tür ins Haus zu fallen, sei Dr. Harald Hans Körner, Oberstaatsanwalt beim OLG Frankfurt und Leiter der Zentralstelle für die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität zitiert:

„Unabhängig für welchen Weg man sich entscheidet, die Zeit ist reif dafür, den Erwerb und Besitz eines Cannabiskonsumenten straflos zu stellen.“ Kommentar zum BtMG 5.A., Anh. C 1 Rz 289 a.E.

Dem gibt es auch aus meiner Sicht eigentlich nichts hinzuzufügen, zumal ich mich als Strafverteidiger gut unter dem Schutz eines Oberstaatsanwalts beim OLG Frankfurt aufgehoben weiß, der wie kein anderer in der Bundesrepublik Deutschland zu Fragen des Betäubungsmittelstrafrechts oder besser auch hier seiner Abschaffung berufen ist.

2.

Schon der Titel des heutigen Fachgesprächs führt in die Irre: Der Konsum jeder Art von Drogen ist straflos, nur der Erwerb und Besitz, die dem Konsum vorausgehen, sind wie andere Umgangsformen mit Betäubungsmitteln unter Strafe gestellt. Jede Art des Konsums, die keine eigene Verfügungsgewalt eines Betäubungsmittels vor seinem Konsum voraussetzt, bleibt nach deutschem Recht straflos. Aber nicht einmal das soll nach dem Willen mancher Kriminalisten so bleiben (vgl. Winterberg Kriminalistik 2003, 493 ff.). Beim Rauchen einer Haschischzigarette ist ein straffreier Konsum z.B. vorstellbar, wenn ein anderer dem Konsumenten die Zigarette an die Lippen hält und dieser den Rauch der brennenden mit Haschisch angereicherten Zigarette inhaliert, ohne die Zigarette selbst in die Hand zu nehmen.

3.

Gem. § 31 a BtMG kann die **Staatsanwaltschaft** von der Verfolgung eines Vergehens nach § 29 Abs. 1, 2 oder 4 BtMG absehen, wenn die **Schuld** des Täters als **gering** anzusehen wäre, **kein öffentliches Interesse** an der Strafverfolgung besteht und der Täter die Betäubungsmittel lediglich zum **Eigenverbrauch** in **geringer Menge** anbaut, herstellt, einführt, ausführt, durchführt, erwirbt, sich in sonstiger Weise verschafft oder besitzt. Zweck dieser am 09.09.1992 in Kraft getretenen Vorschrift war es einerseits, den Grundsatz **Hilfe statt Strafe** verwirklichen zu helfen, und andererseits dem **verfassungsrechtlichen Übermaßverbot** Geltung zu verschaffen. Im Gesetzgebungsverfahren wurden alle Stationen von der Muss- über die Soll- bis zur Gesetz gewordenen Kann-Vorschrift durchlaufen; nur das Mindeste also blieb und führte in der Praxis zu ungleicher Rechtsanwendung, die bis heute nicht überwunden ist.

Gem. § 29 Abs. 5 BtMG kann das **Gericht** von einer Bestrafung nach § 29 Abs. 1, 2 und 4 absehen, wenn der Täter die Betäubungsmittel lediglich zum **Eigenverbrauch** in **geringer Menge** anbaut, herstellt, einführt, ausführt, durchführt, erwirbt, sich in sonstiger Weise verschafft oder besitzt. Bei dieser Vorschrift ist also nicht vorausgesetzt, dass die Schuld des Täters als gering anzusehen wäre und kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung besteht, um sie zur Anwendung bringen zu können. Die Vorschrift führt in der Rechtswirklichkeit leider ein Schattendasein, obschon genügend Raum für ihre Anwendung auch nach der ins Gesetz aufgenommenen Vorschrift des § 31 a BtMG bleibt. Dies gilt insbesondere für alle Fälle, in denen die Staatsanwaltschaft von dem ihr eingeräum-

ten Ermessen gem. § 31 a BtMG im Sinne eines Absehens von der Verfolgung keinen Gebrauch macht.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 09.03.1994 (NJW 1994, 1577 ff.) für die Beurteilung der Frage, ob die Strafvorschriften des BtMG (soweit sie den Umgang mit Haschisch betreffen) gegen das Übermaßverbot, also den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im engeren Sinne, verstoßen, differenziert. Den Umgang mit Cannabisprodukten durfte der Gesetzgeber danach, abgesehen von sehr engen Ausnahmen, ohne Verstoß gegen die Verfassung verbieten und strafrechtlich sanktionieren. Freilich kann die Gefährdung der geschützten Gemeinschaftsgüter ein so geringes Maß erreichen, dass die generalpräventiven Gesichtspunkte, die eine generelle Androhung von Kriminalstrafe rechtfertigen, an Gewicht so weit verlieren, dass die **Strafe** dann im Blick auf die Freiheitsrechte des Betroffenen unter Berücksichtigung der individuellen Schuld des Täters und daraus ableitender spezialpräventiver kriminalpolitischer Ziele eine übermäßige und deshalb **verfassungswidrige** Sanktion darstellen kann. Dies sei nach der 1992 geltenden Rechtslage beim Erwerb und Besitz von Haschisch deshalb nicht der Fall, weil der Gesetzgeber es den Strafverfolgungsorganen ermöglicht habe, gem. §§ 153, 153 a StPO die Verfahren einzustellen oder gem. § 31 a BtMG von der Verfolgung abzusehen oder gem. § 29 Abs. 5 BtMG von Strafe abzusehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat schon 1992 zur Vermeidung materieller Ungerechtigkeit gefordert:

„Die Länder trifft hier die Pflicht, für eine im Wesentlichen einheitliche Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften zu sorgen (vgl. auch BVerfGE 11, 6 [18] = NJW 1960, 907; BVerfGE 76, 1 [77] = NJW 1988, 626), zumal es sich um das den Einzelnen besonders belastende Gebiet der Strafverfolgung handelt. Ein im Wesentlichen einheitlicher Vollzug wäre nicht mehr gewährleistet, wenn die Behörden in den Ländern durch allgemeine Weisungen die Verfolgung bestimmter Verhaltensweisen nach abstrakt-generellen Merkmalen wesentlich unterschiedlich vorschrieben oder unterbänden.“ BVerfG aaO S. 1583

Trotz dieser vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten Verpflichtung zu einheitlicher Rechtsanwendung haben die Länder sich bis heute geweigert, eine einheitliche Rechtsanwendungspraxis herbeizuführen. Es ist ein in der Geschichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wohl einmaliger Vorgang, dass sich Gesetz- und Verordnungsgeber seit nun mehr als zwölf Jahren weigern, einen verfassungswidrigen Zustand zu beenden. Nicht zuletzt auch deshalb ist es nunmehr an der Zeit, dass der Bundesgesetzgeber handelt. Mit dem abweichenden Votum des Bundesverfassungsgerichts Sommers zu dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 09.03.1994 gilt:

„Hiernach ist der Gesetzgeber verpflichtet, die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände zu erkennen sind. Diese Verpflichtung dient nicht nur dem Schutz der Normadressaten. Vielmehr soll auch sichergestellt werden, dass der Gesetzgeber selbst über die Strafbarkeit eines bestimmten Verhaltens entscheidet. Würde diese Entscheidung der vollziehenden oder der rechtsprechenden Gewalt überlassen, so wäre dies unvereinbar mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass die Entscheidung über die Beschränkung von Grundrechten oder über die Voraussetzungen einer solchen Be-

schränkung dem Gesetzgeber und nicht anderen staatlichen Gewalten obliegt.

Dieser Grundsatz spricht zwar nicht gegen die Zulässigkeit von Vorschriften, die den Verfolgungszwang (§ 152 Abs. 2 StPO) im Einzelfall auflockern. Wird den Strafverfolgungsbehörden jedoch eine Zurückhaltung angesonnen, die auf die Korrektur eines zu weit gefassten Tatbestandes mit den Mitteln des Prozessrechts hinausläuft, entscheiden sie nicht mehr nur über die Opportunität der Strafverfolgung im Einzelfall, sondern legen selbst fest, was als strafbar angesehen wird. Die Grenze, die Art. 103 Abs. 2 GG in seiner Bedeutung als spezieller Ausdruck des Parlamentsvorbehalts einer solchen Handhabung gesetzlich festgelegter Strafdrohungen durch Einschränkung des strafprozessualen Legalitätsprinzips zieht, sehe ich damit überschritten.

Wird strafbares Verhalten im Gesetz weiter gefasst, als es verfolgt werden soll oder kann, könnte die Strafverfolgungspraxis überdies den Eindruck hervorrufen, dass es der Gesetzgeber mit seinem Verdikt nicht in vollem Umfang ernst meine. Wird Strafrecht in dieser Weise zu lediglich „symbolischer“ Problemlösung eingesetzt, besteht die Gefahr, dass seine Aussagekraft auch dort schwindet, wo es wirklich benötigt wird.“ (NJW 1994, 588 [590])

Was der Bundesverfassungsrichter Sommer schon 1992 anmerkte, gilt heute uneingeschränkt fort, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass Gesetz- und Verordnungsgeber sich bislang geweigert haben, sich in den Dienst der vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten gleichen Rechtsanwendung zu stellen (vgl. dazu auch Endriß/Kinzig NJW 2001, 2317 f.).

4.

In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 09.03.1994 ist überdies das Problem der Gesundheitsgefährdung von Haschisch angesprochen:

„Vor allem lässt sich das Ausmaß von schädlichen Nebenwirkungen, die beim Massenkonsum dieser Droge auftreten könnten, nicht überschauen, zumal die Droge gerade im Hinblick auf den Massenkonsum noch nicht ausreichend pharmakologisch und klinisch getestet ist. Hier müssen die Ergebnisse der eingeleiteten Forschungsvorhaben abgewartet werden. Es wäre nicht zu verantworten, die Droge **jetzt** (Hervorhebung durch den Unterzeichner) freizugeben.“ (NJW 1994 aaO S. 1580)

Die Ergebnisse der Forschungsvorhaben (vgl. insbesondere Kleiber/Kovar, Auswirkungen des Cannabiskonsums, 1998; Kleiber/Soellner, Cannabiskonsum, 1998; Aulinger, Rechtsgleichheit und Rechtswirklichkeit bei der Strafverfolgung von Drogenkonsumenten, 1997; dieselbe NStZ 1999, 111, § 31 a BtMG – der Auftrag des Bundesverfassungsgerichts und die Rechtswirklichkeit) lassen den Schluss zu, dass viele der Bedenken zu schädlichen Nebenwirkungen eher als zerstreut angesehen werden können. So meinte schon der Vorsitzende Richter am Landgericht Hartmut Schneider im Jahr 2000:

„Die sehr umfangreichen, neuen Forschungsarbeiten geben mehr als hinreichenden Anlass, die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Cannabisprohibition erneut auf den Prüfstand zu stellen. Dabei wird eine Rolle spielen auch die vom Bundesverfassungsgericht zum Schutzgut erhobene „Bekämpfung der international organisierten Kriminalität“. Mit dieser Begründung aber lässt sich

das Verbot nicht halten, ist jedoch Ausdruck eines unzulässigen Zirkelschlusses: Die Prohibition ist umgekehrt gerade der „Ernährer“ der organisierten Kriminalität! Auch schlägt der vom Bundesverfassungsgericht im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG zwingend zwischen Alkohol und Haschisch in Ansatz gebrachte Vergleichsmaßstab, ohnehin wenig überzeugend, längst zugunsten von Cannabis aus, und zwar schon allein wegen des großen Potentials an Arzneistoffen, das die vielseitigen pharmakologischen Wirkungen der Cannabinoide in sich bergen. Damit aber steht auch bei einer Gesamtschau kein Sachgrund mehr zur Verfügung, das von vielen Irrationalismen geprägte Haschischverbot weiter aufrechtzuerhalten.“ (StV 2000, 230 a.E.)

5.

Im Hinblick auf das durch die Strafvorschriften des BtMG geschützte Rechtsgut macht auch ausländische Rechtsprechung schon seit langem Mut. Das schweizerische Bundesgericht hat schon 1991 erkannt:

„Nach dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnisse lässt sich nicht sagen, dass Cannabis geeignet sei, die körperliche und seelische Gesundheit vieler Menschen in eine nahe liegende und ernstliche Gefahr zu bringen. Die vom Konsum von Cannabis für die menschliche Gesundheit ausgehenden Gefahren sind vergleichsweise gering und bleiben in verschiedener Beziehung sogar hinter jenen des Alkohols zurück; der Gebrauch von Cannabis führt nicht zwangsläufig zu jenem gefährlicheren Stoffe (Umsteigegefahr).“ (Leitsatz in StV 1992, 18)

Diese Neubewertung hat schon seit 1991 in der Schweiz dazu geführt, dass der Umgang mit Cannabis auch im vielfachen Kilogramm Bereich nicht mehr mit Freiheitsstrafen ohne Bewährung sanktioniert wird. Die Entscheidung gibt überdies Anlass, auch die in der Bundesrepublik Deutschland im Schrifttum äußerst umstrittene Frage nach dem geschützten Rechtsgut, insbesondere beim Umgang mit weichen Drogen, neu aufzuwerfen und zur Diskussion zu stellen, um der Straflosigkeit im Umgang mit weichen Drogen einen neuen und fundierten Boden zu bereiten.

6.

Darauf, dass internationale Vereinbarungen keineswegs verbieten, den Umgang mit weichen Strafen straflos zu stellen, ist Sommer in zutreffender Weise bereits bei seinem abweichenden Votum eingegangen, so dass an dieser Stelle darauf verwiesen werden kann (vgl. Sommer aaO S. 1589 f.).

7.

Nach allem ist zu Körner zurückzukehren: Die Zeit ist reif dafür, den Erwerb und Besitz von Cannabis straflos zu stellen. Danach könnte und sollte das Betäubungsmittelgesetz dahin geändert werden, dass der Erwerb und Besitz von Cannabis bis zu solchen Mengen straflos gestellt werden sollte, die dem alsbaldigen Konsum einschließlich einer zum alsbaldigen Konsum noch hinnehmbaren Bevorratungsmenge dienen. Als solche könnte eine Menge diskussionswürdig sein, die jetzt als Grenzmenge zur sog. nicht geringen Menge angesehen wird, also eine Bevorratungsmenge bis zu 7,5 g THC. Verbrechenstatbestände im Zusammenhang mit dem Umgang mit Cannabis sollten zu Vergehenstatbeständen herabgestuft werden (analog der Rechtsanwendung im schweizerischen Recht).

Mindestens aber sollte nochmals darüber nachgedacht werden, ob zumindest der Umgang mit Cannabis nur als Ordnungswidrigkeit geahndet werden soll, soweit es um den Erwerb und Besitz zum sofortigen oder alsbaldigen Konsum geht. Dies wäre eine womöglich noch zu vermittelnde Zwischenlösung, die solchen Umfang als Verwaltungsunrecht kennzeichnet. Ähnlich ist der Gesetzgeber bereits bei § 24 a StVG verfahren.

8.

Eine Änderung sollte auch § 25 Abs. 1 Nr. 4 Jugendarbeitsschutzgesetz erhalten, soweit es um Erwerb und Besitz von Cannabisprodukten zum Eigenverbrauch geht. Dies würde auch bei einer Beibehaltung der jetzigen Vorschriften zur Strafbarkeit im Umgang mit Drogen nach dem BtMG gelten. Es gibt nicht wenige Fälle, in denen gerade junge Menschen, die sich zu Meistern fortbilden und dann etwa den elterlichen Betrieb übernehmen wollen, daran durch diese Vorschrift gehindert sind, ohne dass dies auch nur den geringsten Sinn machen würde. Der Automatismus des § 25 Abs. 1 Nr. 4 Jugendarbeitsschutzgesetz kann zumindest in den Fällen im Hinblick auf das Übermaßverbot Geltung entfalten, in denen nicht Erwachsene Betäubungsmittel an Jugendliche abgeben. Die Vorschrift des § 25 Abs. 1 Nr. 4 Jugendarbeitsschutzgesetz sollte daher dahin ergänzt werden, dass nur bei Vorliegen der Voraussetzungen der § 29 a Abs. 1 Nr. 1 BtMG und § 30 a Abs. 2 Nr. 1 BtMG gilt.

Rainer Endriß

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Strafrecht, Freiburg

Dem Cannabiskonsum wirksam begegnen – Die Position der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen

Europaweit sind die Gewichtungen des Suchtmittelkonsums einheitlich und eindeutig. In Verbreitung und gesundheitlichen Schäden halten die legalen Drogen Alkohol und Tabak eine unangefochten dramatische Spitzenposition. Die international mit drittgrößter Häufigkeit konsumierte Droge ist Cannabis.

Cannabis nimmt dabei eine Sonderstellung ein. Unter den illegalen Substanzen ist es die einzige, deren Verbreitung bis zur heutigen Position als "Alltagsdroge" über Jahrzehnte kontinuierlich anstieg. Laut Umfragen ist sie für einen Großteil der Bevölkerung kurzfristig und mit geringem Aufwand zu beschaffen, wird inzwischen wie selbstverständlich auch in der Öffentlichkeit konsumiert und hat einen festen Platz in der kulturellen Darstellung eingenommen. Zudem muss einzig Cannabis als tatsächliche "Jugenddroge" gelten - der Konsumeinstieg erfolgt überwiegend in der Pubertät und endet meist mit dem frühen Erwachsenenalter. Gegenwärtig liegt die Lebenszeitprävalenz des Cannabiskonsums unter 15- und 16Jährigen bereits bei 30,6 Prozent (Kraus et al. 2004), was mit besonders hohen Risiken für all jene Jugendlichen einhergeht, deren häufiger Konsum länger andauert.

Vor diesem Hintergrund verlangt neben den legalen Suchtmitteln gerade Cannabis nach umfassender, kontinuierlicher gesundheitspolitischer Beachtung. Es gilt, seinen Konsum nachhaltig zu begrenzen und seine gesundheitlichen und sozialen Folgen effektiv zu mindern. Umso unverständlicher ist es, dass auch in Deutschland keine spezifische, massenkommunikative Prävention betrieben wird, jedweder Cannabiskonsum als Anlass sozialer Ausgrenzung durch öffentliche Institutionen dienen kann und eine Erforschung von Modellen der Cannabistherapie bislang vollständig unterbleibt.

Die *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen* begegnet dem seit bereits vielen Jahren andauernden Missverhältnis zwischen epidemiologischer und gesundheitspolitischer Bedeutung des Cannabiskonsums mit drei zentralen Forderungen:

- Bislang wird der Cannabiskonsum ordnungspolitisch über- und gesundheitspolitisch unterbewertet. Dieses Missverhältnis äußert sich nicht zuletzt in einer unsachgemäßen Verteilung von Steuermitteln auf einerseits den Bereich der Repression, andererseits die Maßnahmen und Angebote von Prävention und Therapie. Es ist erforderlich, dass die politischen Prioritäten künftig den realen Risiken und Problemen entsprechen.
- Der Konsum von Cannabis birgt, gerade für Jugendliche mit hoher Konsumfrequenz, erhebliche gesundheitliche Risiken. Dem ist künftig in Prävention, Beratung und Therapie qualifiziert zu entsprechen. Hier besteht mehrfacher Handlungsbedarf: Prävention muss - auch speziell auf das Rauschmittel Cannabis bezogen - kontinuierlich und flächendeckend die Zielgruppe der Jugendlichen erreichen. Beratung und Therapie können nur bedingt auf nordamerikanische Untersuchungen zurückgreifen, da diese in einem kaum vergleichbaren gesellschaftspolitischen Umfeld entstehen. Europäische Studien sind dringend erforderlich.
- Das gegenwärtige Strafrecht ist den Beweis seiner Konsum begrenzenden Effektivität über Jahrzehnte schuldig geblieben. Vielmehr führt die massive Ahndung von Delikten im Umfeld des reinen Konsums (147.900 polizeilich festgestellte

„Konsumentendelikte“ allein im Jahr 2002) zur sozialen Ausgrenzung eines ständig steigenden Anteils junger Menschen in Deutschland insbesondere über den Verlust von Arbeitsplatz und Führerschein. Dies widerspricht den Erfordernissen glaubwürdiger Cannabisprävention. Besitz und Anbau von Cannabis zum ausschließlichen Eigenkonsum dürfen nicht länger Biografien gefährden. Die entsprechenden Urteile des Bundesverfassungsgerichts von 1994 und 2002 sind unverzüglich umzusetzen.

Dr. Raphael Gassmann

Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V.

Entkriminalisierungsmodelle aus Sicht des Bundesnetzwerkes Drogenpolitik

Professor Böllinger und Oberstaatsanwalt Körner haben umfangreiche Papiere über die Möglichkeiten vorgelegt, mit Cannabis liberaler umzugehen.

Die sinnvollste Lösung ist aus unserer Sicht weiterhin eine **vollständige Legalisierung von Cannabis als Genussmittel mit den entsprechenden Regelungen des Jugend- und Verbraucherschutzes** etc. Nur so können viele Probleme aus dem Weg geschafft werden, die sich jetzt durch den Schwarzmarkt ergeben und nicht durch eine Entkriminalisierung der Konsumenten gelöst werden können (mangelhafte Information der Konsumenten, mangelhafte Qualität der Ware, Verschleuderung staatlicher Finanzressourcen, großer illegaler Wirtschaftszweig etc.).

Das Verbot von Cannabis hat unseres Erachtens keinerlei konsummindernden Einfluss, so dass dieses einzige mögliche Gegenargument o.g. Argumente nicht aufwiegen kann. Insofern sollten Forderungen nach Änderung/Neugestaltung der internationalen Verträge auch bei einer Zwischenlösung nicht aus den Augen verloren werden.

Vor diesem Hintergrund ist es logisch, dass sich der DHV für die weitestgehenden der vorgelegten Entkriminalisierungsmodelle ausspricht. Das heißt, am besten sollte auf die Strafbarkeit des Umgangs mit Cannabis bis zu einer bestimmten Menge komplett verzichtet werden. Erst wenn die Polizei nicht mehr ermitteln muss und die Staatsanwälte mit den Fällen nicht mehr befasst werden, ergibt sich auch eine spürbare Kostenreduktion. Auch willkürlich erscheinende Entscheidungen durch den Ermessensspielraum der Staatsanwälte könnten so aus der Welt geschafft werden. Die mengenmäßige Grenze sollte dabei möglichst hoch ausfallen. Es muss sichergestellt werden, dass die Verfahren bis zu dieser Grenze immer eingestellt werden, auch in Wiederholungsfällen. Außerdem sollte der Eigenanbau einiger Hanfpflanzen für den privaten Konsum speziell geregelt werden. Durch die Ernteintervalle übersteigen die Cannabisvorräte im Normalfall nach der Ernte zeitweise die üblichen Mengenvorgaben (s.u. zum Eigenanbau).

Modelle der Herabstufung zur Ordnungswidrigkeit lehnen wir ab. Sie lassen zu viele Spielräume für regionale Unterschiede in der Verfolgungsintensität. Die jetzt schon deutliche Ungleichbehandlung in den verschiedenen Bundesländern könnte sich noch verschärfen, da die Bundesländer oder sogar kommunale Polizeibehörden bei Ordnungswidrigkeiten im Gegensatz zum Legalitätsprinzip bei Straftaten sehr frei sind in der Prioritätensetzung der Cannabisverfolgung. Außerdem wird derzeit ein sehr großer Teil der Strafverfahren - insbesondere bei Cannabis - ohne weitere Nachteile für die Konsumenten eingestellt. Das wäre bei Ordnungswidrigkeiten nicht so, es würde in jedem Fall ein Bußgeld fällig, was die Verfolgung für die staatlichen Institutionen sogar attraktiver macht. Insofern könnte die Herabstufung zur Ordnungswidrigkeit sogar eine (regionale?) Verschlechterung für die Konsumenten bedeuten. Ebenso fällt es schwer, der Ordnungswidrigkeitenlösung zuzustimmen, solange die Höhe der Bußgelder nicht feststeht. Möglicherweise fallen diese so hoch aus, dass auf jeden Fall von einer Verschlechterung ausgegangen werden muss. Die Vorteile der OWI sind also so zweifelhaft, dass wir es nicht riskieren dürfen, die Cannabisdebatte mit einer so halbherzigen Seitwärtsbewegung für Jahre zu erledigen.

Ebenso lehnen wir die Festlegung der „geringen Menge“ für eine zukünftige Regelung durch die Gerichte ab. Dadurch wäre ein jahrelanger Prozess der Ungewissheit vorprogrammiert.

Die Debatte in Berlin über ein **Modellprojekt** zur Cannabisabgabe nach dem BtMG ist unter anderem daran gescheitert, dass die Chance auf eine Genehmigung nach der Ablehnung des Schleswig-Holsteiner Versuchs als zu gering angesehen wurde. Es wurde allgemein eine Klarstellung im BtMG zur Möglichkeit solcher Modellversuche für Cannabis gefordert. Wenn die Mehrheiten im Bundestag für eine umfassende Cannabisreform nicht absehbar ist, wäre das möglicherweise ein Weg, zumindest den Bundesländern die Möglichkeit einer fortschrittlichen Cannabispolitik zu eröffnen.

Eigenanbau

Bei Entkriminalisierungsmodellen wird der Anbau von Hanfpflanzen zur Deckung des privaten Bedarfs kaum diskutiert. Dabei wäre gerade in diesem Bereich eine Entkriminalisierung besonders sinnvoll. Abgesehen davon, dass privater Eigenanbau in ganz Europa stark zunimmt, ist gerade diese Art der Versorgung gut geeignet, Cannabis zu beschaffen, ohne den illegalen Schwarzmarkt damit zu befördern. Dazu ist es zunächst notwendig, Hanfsamen aus dem BtMG zu streichen. Außerdem sollte sichergestellt werden, dass neue liberalere Modelle mit festen Mengengrenzen nicht für den Eigenanbau angewandt werden, da die Erntemengen wahrscheinlich darüber liegen werden, s.o. Eine Beschränkung z.B. über die Anzahl der Pflanzen wäre hier sinnvoll.

Führerschein

Derzeit bereiten vielen Drogenkonsumenten die Regelungen zum Führerschein mehr Probleme als das Strafrecht. Teure Überprüfungsverfahren müssen von den Betroffenen selbst gezahlt werden und führen oft zum Entzug der Fahrerlaubnis; häufig ohne jeden Zusammenhang mit dem Straßenverkehr. Hier verweisen wir auf die Vorschläge des Bundesnetzwerks Drogenpolitik bei Bündnis90/Die Grünen zur Änderung der entsprechenden Vorschriften.

Cannabis als Medizin

Regelungen zur medizinischen Nutzung von Cannabis sind überfällig und sollten dringend eingeführt werden.

Konzepte zur Cannabislegalisierung

Der DHV hat im letzten Jahr einige konkrete Vorschläge in die Diskussion gebracht, wie eine Cannabislegalisierung konkret umgesetzt werden könnte, z.B. detaillierte Rahmenbedingungen für Hanffachgeschäfte oder die Versorgung eines legalisierten Marktes mit Cannabis (Import/Anbau). Wir verzichten darauf, diese Konzepte hier einzubringen, weil sie im Wesentlichen Bestandteil der vorliegenden VfD-Broschüre eines internationalen Cannabis-Legalisierungs-Modells sind. Insofern möchten wir hier ausdrücklich auf dieses Papier hinweisen (im Internet abrufbar ist unter http://www.hanfverband.de/archiv/content_archiv.html#32). Des Weiteren legen wir hier Berechnungen zu den Auswirkungen einer Cannabislegalisierung auf die Staatsfinanzen vor.

Georg Wurth

Geschäftsführer Deutscher Hanfverband sowie Vorstand des Bundesnetzwerkes Drogenpolitik, Berlin

Die Position des Vereins für Drogenpolitik: Jugendschutz durch einen staatlich regulierten Cannabismarkt

In der Preisliste der pharmazeutischen Firma Merck/Darmstadt aus dem Jahre 1927 finden Sie unter „herba cannabis“ den Preis für 1 kg Cannabis: 10,50 Reichsmark bzw. 11 Reichsmark für die etwas bessere Sorte, übrigens völlig legal.

Was will uns diese Anekdote sagen? Wir begehen dieses Jahr ein doppeltes Jubiläum:

Zum einen „feiern“ wir 10 Jahre Haschischurteil des Bundesverfassungsgerichts, zum anderen wird das Cannabisverbot in Deutschland 75 Jahre alt: am 10. Dezember 1929 wurde Cannabis durch den Reichstag in das Opiumgesetz integriert. Unsere jetzige Regelung durch das Betäubungsmittelgesetz stammt aus dem Jahre 1971. Seit 1972 ist Cannabis als „Anlage-I-Droge“ in Deutschland vollständig verboten.

Seit dieser Zeit hat das Cannabisverbot enorme Auswirkungen:

- jährlich steigen die Konsumentenzahlen,
- jährlich steigen die Beschlagnahmemengen,
- das Alter der Konsumenten sinkt beträchtlich, insbesondere in den letzten Jahren,
- die Kosten für die Strafverfolgung sind sehr hoch und steigen weiter stetig an.

Das empirische Ergebnis der letzten 30 Jahre belegt: das Cannabisverbot funktioniert nicht. Zudem setzt sich seit ca. 15 Jahren die rechtswissenschaftliche Erkenntnis durch, dass das Cannabisverbot mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, also verfassungswidrig ist. Hierauf weist erschöpfend Cornelius Nestler in seiner Habilitationsschrift hin.

Wenn das Cannabisverbot weder funktioniert, also den Bürger nicht vom Cannabiskonsum abhält, noch legitim ist, dann ist die Entkriminalisierung der Cannabiskonsumenten nicht ausreichend.

Aufschlussreich ist die Anzahl der Ermittlungsverfahren wegen Cannabis aus dem Jahr 2000: insgesamt wurden wegen dem BtMG in über 244.000 Verfahren ermittelt. Über die Hälfte davon betrafen Cannabis (131.000 Verfahren) und ein Großteil hiervon wiederum hatte Konsumdelikte zum Gegenstand (94.633). Zum Vergleich: noch 1984 lagen diese Verstöße bezüglich Cannabis bei ca. 39.000, 1994 bei 58.000, im Jahre 1998 bei 131.662 Fällen. Wir haben also einen massiven Anstieg in den letzten Jahren zu verzeichnen. Es kann daher nicht davon gesprochen werden, dass dieses Problem rückläufig. Interessant ist auch die Altersstruktur der im Jahre 2000 Angezeigten: 54,8 % von ihnen waren unter 21 Jahren.

Diese Zahlen belegen: noch nie wurden so viele Bürger wegen Cannabis kriminalisiert wie heute! Das BtMG richtet sich in erster Linie gegen junge Täter –oder besser Opfer- unter 21 und gegen Personen, die wegen Konsumdelikten angezeigt werden.

Zusammen mit der Führerschein-Entzugspraxis bei Cannabiskonsumenten bedeutet dies, dass die Konsumenten heute härter denn je verfolgt werden und unter massiven Grundrechtseingriffen zu leiden haben, ohne dass umgekehrt diese Politik durch irgendwelche positiven Effekte gerechtfertigt würde. Ganz im Gegenteil: Wir haben derzeit weder Verbraucherschutz noch Jugendschutz. Man könnte auch sagen: wir haben heute eine Schadensmaximierung statt „harm reduction“, was einst die Grünen als vierte Säule in die Drogenpolitik eingeführt haben.

Entkriminalisierung kann vor diesem Hintergrund nur eines sein: eine Reform der Cannabisprohibition, also eine Veränderung des Problems. Nötig ist aber eine Lösung der prohibitionsbedingten Probleme von Konsumenten, Gesellschaft und Staat!

Wenn wir unsere freiheitlich demokratische Grundordnung ernst nehmen, kann es keine staatliche Drogenauswahl geben, die Alkohol und Tabak für legal, Cannabis hingegen für illegal erklärt. Genauso wenig wie ein Recht auf Rausch existiert, kann es eine Pflicht auf Cannabisabstinenz geben.

Entkriminalisierung bedeutet eine Entscheidung für den illegalen Cannabismarkt mit allen negativen Begleiterscheinungen, die wir heute haben.

Deshalb plädieren wir als Verein für Drogenpolitik e.V. für einen staatlich kontrollierten Cannabismarkt. Warum fordern wir einen staatlich kontrollierten Cannabismarkt? Die Antwort scheint paradox: weil ein staatlich kontrollierter Cannabismarkt mehr Kontrolle und weniger gesundheitliche Probleme verursacht als der illegale Markt, den wir heute haben.

Welche Vorteile hätte ein legaler Markt? Er ermöglicht eine glaubwürdige Aufklärung, er bedeutet Schadensminimierung (im Sinne weicher Konsummuster), er ermöglicht die weitestgehende Cannabisabstinenz für Personen unter 16 bzw. 18 Jahren, was weiterhin eines der wichtigsten gesundheitspolitischen Ziele sein sollte und derzeit vollkommen verfehlt wird. Ein legaler Cannabismarkt verhindert die Entstehung eines Schwarzmarktes und reduziert damit die Kriminalität in Deutschland. Zuletzt bringt er einige Arbeitsplätze und kann zu beträchtlichen Steuereinnahmen führen. Der Verein für Drogenpolitik e.V. hat ein umfassendes Konzept hierzu erarbeitet, das "Globale Cannabisregulierungsmodell 2004", auf das ich an dieser Stelle jedoch nicht detaillierter eingehen kann.

Dieses Modell einer Legalisierung im Rahmen eines reformierten Betäubungsmittelgesetzes beinhaltet einige effiziente Maßnahmen zum Schutz der Jugend vor Cannabiskonsum. Dazu gehören ein Werbeverbot für Cannabis, sowie ein Verbot für den Verkauf von Cannabis mittels Automaten. Durch den Verkauf in Cannabisfachgeschäften könnte auch die Altersgrenze für die Abgabe besser kontrolliert werden, als dies heute beim Verkauf von Alkohol in Supermärkten möglich ist: der Inhaber eines Cannabisfachgeschäfts kann mit Lizenzzug belegt werden, wenn er Cannabis an Minderjährige verkauft. Dies ist ein sehr effektives Instrument, um die Abgabe an Minderjährige zu verhindern. Hierüber könnten die aus der "Rauschgiftbekämpfung" frei werdenden Polizeikräfte wachen.

Ist die Forderung eines staatlich kontrollierten Cannabismarktes realistisch? Sie ist genauso realistisch wie die Forderung nach Entkriminalisierung. Letztere könnte entweder durch Änderung des BtMG, durch Beschluss der Justizministerkonferenz oder auch durch Änderung der Betäubungsmittelverschreibungsverordnung (BtMVV) umgesetzt werden. Zur Änderung des BtMG bedarf es der Zustimmung des Deutschen Bundestages, ein zurzeit schwieriges Unterfangen. Zur Änderung der BtMVV braucht man die Zustimmung des Bundesrates und damit der CDU, ein sehr, sehr schwieriges Unterfangen. Auch ein Beschluss der Justizministerkonferenz für eine Cannabisentkriminalisierung ist in diesen Tagen von gewisser Problematik.

Wir schlagen daher vor, insbesondere um die vielen strittigen Punkte hinsichtlich der Droge Cannabis zu klären, eine Enquetekommission zur Cannabispolitik durch den Deutschen Bundestag einzusetzen. In allen Ländern, in denen es erfolgreiche und effiziente Reformen in der Cannabisgesetzgebung gab, wurden zuvor Parlamentskommissionen mit aus unserer Sicht positiven Ergebnissen eingesetzt. So gab es z.B. in Großbritannien eine

Kommission, in Kanada erarbeiteten beide Parlamentskammern Kommissionen sehr positive Empfehlungen, ebenso in Neuseeland. In den USA gab es im letzten Jahrhundert gar 8 Kommissionen, die alle die Legalisierung von Cannabis - auf unterschiedlichsten Ebenen - gefordert hatten, die Ergebnisse wurden dort jedoch leider nicht umgesetzt.

In Deutschland haben wir bereits sehr gute Erfahrungen mit Enquetekommissionen zu anderen Themen sammeln können. Es ist an der Zeit dieses erprobte Instrument zur Lösung unseres Cannabisproblems einzusetzen. Zudem böte ein solches Vorgehen den Vorteil, dass alle Parteien gemeinsam mit Experten aus dem In- und Ausland konstruktiv am Thema mitarbeiten könnten, das Thema medial in die Öffentlichkeit gerückt würde und eine solche Kommission zur Versachlichung der Debatte beitragen würde.

Tilman Holzer

Verein für Drogenpolitik, Mannheim

Zusammenfassung der während der Diskussion angesprochenen Problembereiche

Etablierung eines „Sekundärstrafrechts“

Die Referenten betonten, dass sich in der Praxis zunehmend ein Art „Sekundärstrafrecht“ etabliere. Konsumenten weicher Drogen erhielten zwar –wie vom Bundesverfassungsgericht angemahnt- weniger Kriminalstrafen, würden aber in anderen Bereichen, z.B. im Arbeit-, Miet-, Vereinsrecht und Fahrerlaubnisrecht sanktioniert. Dies trifft die Betroffenen weitaus härter, da dies in der Praxis z.B. den Verlust des Arbeitsplatzes, die Kündigung der Wohnung oder den Ausschluss aus örtlichen Vereinen bedeuten kann. Diese Entwicklung darf in der Gesamtdiskussion um die Entkriminalisierung nicht aus den Augen verloren werden.

Herunterstufung zur Ordnungswidrigkeit

Rege diskutierten die Referenten die Möglichkeit, Besitz und Erwerb von Drogen zum Eigenkonsum zur Ordnungswidrigkeit umzustufen. Hierbei wurden erhebliche Bedenken geäußert. So warf Dr. Körner ein, dass mit der Verfolgung der Ordnungswidrigkeit möglicherweise „Hostessen in Lindgrün“ betraut werden könnten, was eine Intensivierung der Verfolgung bedeuten würde. Bei Verfolgung durch die Polizei sei auch künftig eine regional unterschiedliche Verfolgungspraxis zu befürchten. Die - vom Bundesverfassungsgericht beanstandete - ungleiche Rechtspraxis würde damit fortgeführt. Zudem ließe sich der erhebliche Arbeits- und Kostenaufwand für die Polizei mit diesem Modell nicht reduzieren.

Medizinische Regelung

Einig waren sich die Referenten, dass unabhängig von der Frage, ob und wann eine materiellrechtliche Entkriminalisierung von Cannabiskonsumenten erreicht werde, der Erwerb und Besitz aufgrund ärztlichen Attestes zur medizinischen Anwendung schnellstmöglich entkriminalisiert, zumindest aber entpönalisiert werden sollte. Es sei unerträglich, Schwerkranke in die Kriminalität zu zwingen, weil über ihre Anträge bei der Bundesopiumstelle nicht entschieden werde.

Jugendschutz

Alle Referenten betonten, dass eine künftige Regelung in jedem Fall den Jugendschutz viel stärker in den Blick nehmen muss, als dies die derzeitige Prohibitionspraxis ermöglicht. Es wurden verschiedene Modelle und Möglichkeiten diskutiert, die Abgabe an Jugendliche zu unterbinden oder aber durch Aufklärung und Beratung zu begleiten.

Claudia Tietz
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Büro Jerzy Montag

