

---

# **Drogenpolitik in der Schweiz: Der Status quo und Reformansätze\***

Pierre Joset

Basel

---

Der Autor stellt dem (erhofften) Nutzen der Prohibition gewisser Drogen die enormen gesellschaftlichen Kosten gegenüber, welche die heutige Politik verursacht. Die Analyse zeigt eine rechtsstaatlich nicht zu verantwortende Überdosierung an Strafrecht und polizeilicher Intervention. In einem zweiten Teil werden die verschiedenen, in jüngster Zeit in der Schweiz vorgetragenen Reformansätze zusammengefaßt und aus liberaler Perspektive diskutiert.

## **I. Eine Risikoanalyse**

### *1. Die Kosten der Prohibition*

Weitgehend unbestritten ist heute, daß die sozialen Kosten der Prohibition enorm sind. Soweit sich diese Kosten überhaupt in monetären Einheiten fassen lassen, ergeben die jüngsten Schätzungen für die Schweiz 490 bis 535 Millionen Franken im Jahr als wirtschaftliche Kosten des illegalen Drogenkonsums. Dabei verteilen sich die Kosten auf die einzelnen Bereiche wie folgt: medizinische Kosten 17%, Kosten der Mortalität und Morbidität 49%, Kosten der Repression 31%, Kosten für Prävention und Forschung 3% (Danthine und Balletto 1990). Die Ausgaben für die Repression betragen rund das Doppelte der medizinisch-therapeutischen Kosten und rund das Zehnfache der Ausgaben für Prävention und Forschung, wobei für die Bereiche von Polizei und Justiz sehr zurückhaltende und vorsichtige Annahmen getroffen worden sind. Was sich ökonomisch ausweisen läßt, ist auch im Alltag manifest: Die Drogenpolitik wird nach wie vor vom Primat der Strafverfolgung dominiert. Die ökonomisch nicht faßbaren Kosten der Folgen der Prohibition sind ebenfalls enorm. Es wäre hier zu reden von der Schaffung eines profitablen Schwarzmarktes mit hohem kriminogenem Potential, von der notwendigen Beschaffungs- und Begleitdelinquenz, von den Todesfällen und Krankheiten, die ohne Kriminalisierung nicht oder entscheidend weniger auftreten würden; es wäre zu reden von der Korruption der Strafjustiz, wo sich das Stereotyp bestätigt, daß man die Kleinen hängt und die Großen laufen läßt, daß die Justiz ineffektiv ist (bei einer Dunkelziffer von über 90%), daß sie Ermittlungsmethoden anwendet, die rechtsstaatlich zumindest fragwürdig sind. In keinem anderen Deliktsbereich wird so intensiv mit Geständnisdruck, mit Telefonabhören, mit Einsatz von V-Leuten usw.

gearbeitet wie im Betäubungsmittelsektor (Joset 1984). Dies alles ist weitherum bekannt und kaum mehr widersprochen.

Weniger diskutiert, aber für den rechtsstaatsgläubigen Juristen nicht weniger alarmierend ist das Phänomen der schleichenden Ausdehnung polizeilicher Macht- und Interventionsbefugnisse. Nicht nur schickt sich die Polizei an, ohne Rechtsgrundlage notabene, eigene Datensammlungen und perfektionierte Infosysteme zu errichten (Krauss 1990). Auch greift sie in Bereiche ein, die bisher anderen Berufsgruppen und Spezialisten vorbehalten waren. So werden im Strafverfahren immer mehr Untersuchungshandlungen von polizeilichen (und nicht untersuchungsrichterlichen) Organen vorgenommen und damit rechtsstaatlicher Kontrolle entzogen. Oder die Polizei entwirft Drogenkonzepte mit dem Anspruch, anstelle der Verantwortlichen in Politik und Fachkommissionen „unbesehen von ideologischen Grundsätzen menschliche und auch langfristig vertretbare ganzheitliche Lösungen“ (Basler Polizeikonzept 1990) vorzuschlagen. Die Polizei versteht sich heute als wesentliche Trägerin der Präventionsarbeit und therapeutischer Bemühungen durch Zuführung zur Therapie, wenn nötig mittels Zwang (Joset 1983).

Ich will hier nicht weiter ausholen. Zu ergänzen ist, daß zumindest im Drogenbereich der Gesetzgeber einer solchen Entwicklung regen Vorschub leistet: Das geltende Betäubungsmittelgesetz mit der Bestrafung bloß abstrakter Gefährdungen, mit der systemwidrigen Ahndung von Vorbereitungshandlungen, wo jede Botentätigkeit bereits als selbständige Täterschaft definiert wird usw., mit dieser Gesetzgebung, ergänzt durch die aktuelle höchstrichterliche Rechtsprechung, werden die Möglichkeiten präventiver Überwachung erweitert und der Polizei neue Handlungsspielräume eröffnet. Unser Schuldstrafrecht ist zu einem polizeilichen Sicherheitsstrafrecht geworden (Krauss 1990). An dieser Entwicklung kann nur ein Interesse haben, wer an der Omnipotenz und Omnipräsenz von Staatsmacht politischen Gefallen findet.

## *2. Der Nutzen der Prohibition*

Im Gegensatz zur Kostenseite fällt es bedeutend schwerer, den Nutzen der Prohibition aufzuzeigen. Selbstverständlich könnten, je nach Standpunkt, auch die Erweiterung polizeilicher Handlungsspielräume oder die steigenden Todesraten von Süchtigen auf der Nutzenseite verbucht werden. Ernstzunehmen ist jedoch wohl nur jene Argumentation, welche der Prohibition eine Senkung der Rate von Drogenmißbrauchern gutschreibt: Ohne Prohibition wäre das Drogenelend noch viel größer (Drogenbericht 1989).

Doch just diese Behauptung läßt sich nicht nachweisen. Wir wissen zwar, daß die amerikanische Alkoholprohibition in den zwanziger Jahren die Leberzirrhosesterblichkeit verringert hatte (Müller 1991); umgekehrt wissen wir, daß die Marihuana-Dekriminalisierung in einzelnen US-

Bundesstaaten nicht zum gefürchteten Konsumanstieg geführt hat (Joset 1984). Ob dies auch bei einer Heroin- und Kokain-Entkriminalisierung der Fall sein wird, wissen wir nicht. Und wenn bei einer repräsentativen Meinungsumfrage weniger als 1% der Befragten (ohne bisherige Drogen-erfahrung) geneigt wären, im Falle einer Legalisierung Kokain zu konsumieren (Trebach/Zeese 1990), so sagt dieses Ergebnis wenig aus über die Konsumneigung bei tatsächlich legalem Zugang zu Kokain; denn im Zeitpunkt der Befragung ist der Konsum von Kokain noch immer gesellschaftlich verpönt und kriminalisiert, was ohne Zweifel die Einstellung mitprägt.

Und ob und wie weit Strafen tatsächlich generalpräventiv, d. h. abschreckend wirken, ist noch immer höchst umstritten. Nach überwiegender Lehrmeinung wird jedenfalls die Abschreckungswirkung nicht dem Strafmaß an sich, sondern dem Entdeckungsrisiko und der Stigmatisierungswirkung zugeschrieben. Und gerade dieses Entdeckungsrisiko ist bei keiner anderen Deliktskategorie annähernd so gering wie beim Drogenkonsum. Ich erinnere hier an die hohe Dunkelziffer von 99% beim Cannabiskonsum und an den Umstand, daß der Erst- oder Einstiegsconsument, auf den die Präventionsbemühungen angeblich zielen, polizeilich kaum erfaßt wird (Joset 1984). Die generalpräventive Wirkung der Strafdrohung auf potentielle Konsumenten ist gleich null (Mueller 1991).

Daß bereits Süchtige sich durch Strafen nicht abschrecken lassen, dürfte sich herumgesprochen haben. Eine neuere empirische Untersuchung zeigt im übrigen, daß Strafdrohungen von mehr als 5 Jahren Freiheitsentzug vom potentiellen Straftäter nicht mehr differenziert werden (Vilsmeier 1990). Was soll also eine Strafdrohung von 20 Jahren Zuchthaus wie im geltenden Betäubungsmittelgesetz? Schweden, das neuerdings als Mekka einer angeblich erfolgreichen repressiven Drogenpolitik zitiert wird, kennt eine Höchststrafe von nur 12 Jahren Freiheitsentzug (Drogenbericht 1989).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß wir tatsächlich nicht wissen, ob und allenfalls in welchem Ausmaß die heutige Prohibition den Drogenkonsum einzudämmen vermag. Wir wissen zuwenig über den Einfluß der Sanktionspraxis auf das Ausmaß des Drogenkonsums – und zu diesem Nichtwissen sollten wir stehen. Die befürchtete Zunahme des Drogenkonsums im Falle einer Lockerung der Prohibition ist wissenschaftlich nicht belegt und bleibt reine Hypothese. Bei dieser Sachlage müßte ein liberaler Staat, nach dem Grundsatz „in dubio pro libertate“, von der Strafdrohung eigentlich absehen.

Nun wird eingewendet, ein Konsumanstieg wäre zumindest dann zu befürchten, wenn die Zugänglichkeit bzw. Erhältlichkeit einer Droge erleichtert wird. Dabei wird unterstellt, daß dies bereits mit der Aufhebung des Konsumverbots der Fall ist (Geiser 1990). Festzuhalten ist, und dies wird zumeist übersehen, daß bereits heute Heroin und Kokain relativ leicht zugänglich sind, trotz Konsumverbot und Verfolgung. Für eine(n)

18jährige(n) Jugendliche(n), ohne jegliche Szenenkontakte, ist es kein Problem, innerhalb von Stunden Heroin oder Kokain aufzutreiben. Stärkstes Motiv für den Nichtkonsum von Drogen ist allerdings, wie jüngste Untersuchungen bestätigen, nicht die Angst vor Strafe, sondern die Furcht vor möglichen negativen gesundheitlichen Folgen (Müller 1991, SFA-Trenduntersuchung 1991).

Es ist der bisherigen Prohibitionspolitik auch nicht im Ansatz gelungen, die Verfügbarkeit von Drogen zu unterbinden. Daran ändern auch die steigenden Beschlagnahme-Statistiken nichts, im besten Fall entspricht das von Zoll und Polizei beschlagnahmte Heroin 10% des gesamten Umsatzes auf dem Schwarzmarkt. Weder ein mit modernster Logistik geführter „Drogenkrieg“ in Südamerika noch eine intensiviertere Vertreibung offener Szenen bei uns vermögen die Verfügbarkeit spürbar einzuschränken. Hier liegt einer der kardinalen Irrtümer der herrschenden Drogenpolitik. Drogen sind nicht einfach aus der Welt zu schaffen, nicht einmal in der Strafanstalt. Wir können höchstens lernen, sinn- und maßvoll mit ihnen umzugehen.

### *3. Die Kosten-Nutzen-Analyse*

Trotz alledem, trotz auch gegenteiliger Erfahrungen im Ausland (Engelmann 1988, Rueter 1988), besteht im Falle einer Entkriminalisierung das Risiko eines Konsumanstiegs. Ökonomen wenden ein, dieses Risiko bestehe auch beim Status quo, da das heutige Verbot äußerst wirksame Anreize schaffe für eine Marktausdehnung, und zwar auf allen Stufen, sowohl im Klein- wie auch im Großhandel; und Marktausdehnung bedeute auch Konsumanstieg (Kleinewefers 1989, Pommerehne 1990).

Aber selbst wenn angenommen würde, die Aufhebung der Prohibition würde die Zahl der Süchtigen steigern, so wäre noch immer zu fragen, ob diese Zunahme nicht gegenüber den immensen Folgekosten der Prohibition in Kauf zu nehmen wäre. Wenn wir hierzu auch wiederum den Ökonomen fragen, so ist die Antwort eindeutig: Die Kosten des allfälligen (legalen) Mehrkonsums sind weit geringer zu veranschlagen als die gesellschaftlichen Kosten des illegalen Marktes (Kleinewefers 1989). Für den Juristen, vor allem auch aus sozialemethischer Perspektive, ist die Kosten-Nutzen-Analyse, respektive die Güterabwägung problematischer: Der behauptete Nutzen der Prohibition, der unterstellte Schutz potentieller Neu-Konsumenten, wird erkaufte durch die bewußte Inkaufnahme schwerster Risiken für Leib und Leben der heutigen KonsumentInnen. Einer hypothetischen abstrakten Gefährdung steht eine bereits reale und konkrete Gefährdung gegenüber. Da bleibt für eine Risikoabwägung kein Raum. Oder anders formuliert: Eine Liberalisierung der Gesetzgebung mag riskant sein, die heutige Prohibition ist es nicht minder (Amendt 1990); und diese heutigen Risiken, diese Kosten zu mindern ist unabdingbare Pflicht.

#### 4. Das Problem der Beweislast

Bislang ist nicht erwiesen und reine Hypothese, daß bei einer Lockerung der Strafverfolgung der Konsum ansteigt. Die Beweislast liege, so ist in jüngster Zeit vermehrt zu vernehmen (Huber 1990), bei demjenigen, der in der Drogenpolitik experimentieren will. Wer Neues bringt, soll beweisen, daß das Neue besser oder zumindest unbedenklich ist. Dieser Argumentation ist, gerade aus juristischer Sicht, entgegenzuhalten, daß bei unserem liberalen Rechtsverständnis der Staat den Einsatz seiner Zwangsmittel zu begründen und zu legitimieren hat. Dies folgt schon aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Wer den Einsatz des Strafrechts befürwortet, hat Sinn, Zweck und Nutzen darzutun. Diesen Nachweis sind die Befürworter der Prohibition bisher schuldig geblieben. Und er ist umsomehr zu fordern, als ein Blick in die Historie zeigt, daß Kriminalisierungsstrategien im Drogenbereich bisher immer gescheitert sind (Tanner 1990). Dies war bei den Kolonialdrogen so, beim Tee, Kaffee, Kakao, beim Tabak, beim Alkohol, und wird bei Heroin und Kokain nicht anders sein (Tamm 1989).

Bemerkenswert ist, daß derjenige, der einen Konsumanstieg befürchtet und vom Reformier den Unbedenklichkeitsnachweis verlangt, gleichzeitig die Vorstellung weit von sich weist, selber je einmal zu illegalen Drogen zu greifen. Er/sie hält die andern für gefährdeter als sich selbst. Ich frage: Ist das Vertrauen in die selbstregulierenden Kräfte der andern, d.h. der Gesellschaft derart schwach, daß tatsächlich nur noch das Dambruch-Szenario vorstellbar ist? Es gibt nicht wenige Indizien dafür, daß das Suchtpotential unserer Gesellschaft weitgehend ausgeschöpft ist (darauf weisen auch die Ergebnisse der SFA-Trenduntersuchung 1991). Aber ich will nicht meinerseits in Spekulationen verfallen.

Das Paradoxon besteht jedoch darin, daß unter der aktuellen Prohibition ein bewußter und maßvoller Umgang mit psychoaktiven Substanzen und ihren Risiken kaum, oder dann nur in der Illegalität, erlernt werden kann. In anderen Bereichen handeln wir wesentlich rationaler. Niemand läßt sein Kind zu Hause, weil der Verkehr so mörderisch ist. Im Gegenteil, wir versuchen unseren Kindern einen risikobewußten Umgang mit den Gefahren des Straßenverkehrs beizubringen. Werden dagegen die 15- bis 18jährigen erstmals mit der Welt der Drogen konfrontiert, reagieren wir reflexartig mit einer Verbotshaltung, die kaum geeignet ist, das Vertrauen derjenigen zu gewinnen, zu deren Schutz das Verbot erlassen worden ist (Ludwig/Neumeyer 1991). Daß ein maßvoller Umgang mit psychoaktiven Substanzen kaum erlernt werden kann, ist gerade das Problem der Illegalität. Und wer die Prohibition damit begründet, daß unsere Gesellschaft mit diesen Drogen eben nicht umgehen könne, der legitimiert die heutige Illegalität mit einer Situation, die sie selbst erst schafft.

## II. Reformansätze

### 1. Beibehaltung des Status quo

Für die Beibehaltung des Status quo plädiert niemand. Auch Polizei und Strafverfolgung bezeichnen die heutige Situation als „unerträglich“ (Basler Polizeikonzept 1990), ebenso fundamentalistische Gruppierungen wie der VPM (Verein zur Förderung der psychologischen Menschenkenntnis) oder die Stiftung „Hilfe zum Leben“. Insoweit scheint Konsens zu bestehen.

### 2. Konzepte einer verschärften Prohibition

Der Stimmen sind nicht wenige, und es sind bei weitem nicht nur Strafverfolger, die auch in unserem Land an die Seite des amerikanischen Präsidenten treten und den Drogen weltweit den Krieg erklären. Der internationale Zusammenhang zwischen Kolumbien und Zürich verlangt eine Verstärkung der Verfolgungsbemühungen im Innern und international die Vernetzung der Polizeiarbeit (Verträge von Schengen 1985 u. 1990, dazu Dossier 1990, Rueter 1990). Zur Zeit wird aufgerüstet, auch in der Schweiz, z. B. durch Aufstockung des Personals der Zentralstelle Rauschgift bei der Bundesanwaltschaft in Bern (Schild 1990).

Das Angebot an Drogen ist im Verlaufe der letzten 10 Jahre außer Kontrolle geraten. Dieses „out of control“-Gefühl (Koch 1990) ist die Hauptenergiequelle für den „war on drugs“, dessen Ziel die drogenfreie Gesellschaft ist (VPM 1990). Auch die Autopartei fordert ein drogenfreies Zürich. Was die Drogenfreiheit für die Gesellschaft, ist die Suchtfreiheit für den einzelnen, die wenn nötig auch mit Zwang herbeigeführt werden soll (Basler Polizeikonzept 1990). Offene Szenen, Fixerräume und permissive Überlebenshilfeprojekte sind zu verhindern, respektive zu eliminieren (SVP-Drogenkonzept 1990). Nur wenn es dem Junkie schlecht genug gehe, er den Boden des Abgrunds erreicht habe („touch bottom“), erst dann wachse die Einsicht und Bereitschaft zum Ausstieg (Haemmig 1990, Seidenberg 1990).

Tatsächlich stellt sich dieses Ziel der Drogenfreiheit, wie der Historiker Tanner schreibt, wie ein pseudoreligiöses Erlösungsprogramm dar, das allerdings, wen wundert's, die legalen Drogen Tabak, Alkohol und Medikamente ausklammert (Tanner 1990). Bekanntlich hinterlassen diese legalen Suchtmittel nicht nur dreihundert, sondern Tausende von Drogentoten im Jahr. Aber sie stellen nicht, wie die illegalen Rauschmittel, die Manifestation des Bösen dar (Szasz 1990), das mit Stumpf und Stiel ausgerottet werden muß – und seien die Anbauflächen für Mohn und Koka noch so groß.

Ich erwähne diese Aufrüstungsstrategien nicht, um sie zu karikieren, sondern um deutlich zu machen, mit welchen tiefsitzenden inneren Widerständen zu rechnen hat, wer für eine Liberalisierung eintritt. Heilige

Kriege werden bekanntlich verbissener geführt als andere; und heilige Kriege wollen bekanntlich selbst dann geführt sein, wenn sie nicht gewonnen werden können. Und der Sozialpsychologe fragt, ob antiprohibitionistische Strategien überhaupt Erfolg haben können, solange nicht unseren Schuldgefühlen (für die eigenen Abhängigkeiten) andere Projektionsfelder eröffnet worden sind. Jedenfalls wird der Transformationsprozeß Jahrzehnte dauern.

„More of the same“, dies verlangen nicht nur die Süchtigen, dies fordern auch die Befürworter einer verschärften Repression. Auch die Drogenpolitik ist offenbar nicht gegen Suchtphänomene gefeit (Tanner 1990). More of the same – weniger im Bereich der Justiz als bei der Polizei. Im Strafrecht ist mit der Revision von 1975 wohl der Zenit erreicht; mit einer Höchststrafe von 20 Jahren Zuchthaus sind wir an der europäischen Spitze, die Einführung der Todesstrafe für Drogenhändler dürfte im europäischen Raum kaum mehr durchsetzbar sein. Verschärfungen sind jedoch noch möglich und werden diskutiert im Bereiche der Geldwäscherei oder der Einziehung von Drogengeldern.

Im polizeilichen Bereich dagegen sind wir Zeuge einer massiven Aufrüstung, teils schleichend, teils offen. Ich habe dies skizziert. Und dies geht auch den Juristen und die Juristin etwas an. Nicht die Justiz wird die Drogenpolitik im Jahre 2000 bestimmen, auch nicht die Medizin, sondern primär polizeiliche Strategien. Dies mag unsere Erwartungen in gesetzgeberische Reformen etwas dämpfen.

### **III. Liberalisierungskonzepte**

Zunächst eine Begriffsklärung. Wer von *Legalisierung* spricht, meint die Aufhebung des Verbots, der Prohibition: Der Umgang mit Drogen, sowohl Konsum wie Handel, ist grundsätzlich straffrei, d.h. legal, zumindest für den Erwachsenen. Administrative Einschränkungen und Lenkungsmaßnahmen (durch Abgabe von Lizenzen, Besteuerung, Qualitätskontrollen, Werbeverbote etc.) bleiben vorbehalten. Freigabe dagegen impliziert die freie Zugänglichkeit für jedermann und ist darum weitergehend als der Begriff der Legalisierung.

*Entkriminalisierung*, *Depönalisierung* oder umfassender *Liberalisierung* (umfassender, weil auch nicht-strafrechtliche Bereiche erfassend) meinen nach heute überwiegendem Verständnis eher Teilschritte auf dem Weg zur Straffreiheit, z. B. Entkriminalisierung des Konsums oder des süchtigen Kleinhändlers, Herabsetzung des Strafrahmens etc. Unter dem Begriff der Liberalisierung wäre zusätzlich etwa eine Lockerung der Strafverfolgung extra legem (oder besser: contra legem) zu verstehen, also z.B. der Verzicht auf Strafverfolgung trotz weiterbestehendem Konsumverbot. Eine solche Liberalisierung im Sinne einer De facto-Entkriminalisierung ist in der Schweiz wohl nur mittels einer erheblichen Ausweitung des Opportunitätsprinzips, wiederum contra legem, denkbar.

## 1. Freigabe und Legalisierung

Eine Freigabe sämtlicher Drogen im Sinne einer Deregulierung des Marktes erscheint zumindest in der Schweiz nicht sinnvoll. Eine ungehinderte Marktdynamik birgt unter den heutigen Strukturen zu große Risiken, v. a. in einem Land, das auf dem Gebiet der pharmazeutischen Chemie zu den führenden Produzentenländern zählt (BAG-Bulletin 1990). Risiken, die einzugehen weder wünschbar noch notwendig sind. Der ungehinderte Markt bleibt deshalb eher Wunschvorstellung einiger liberaler Ökonomen denn eine realistische Utopie.

Weniger utopisch und durchaus realisierbar, ohne Schäden für die Volksgesundheit, erscheint dagegen eine Legalisierung des Cannabismarktes. Hanf-Anbau und -Konsum haben in der Schweiz nicht nur eine lange Tradition, auch eignen sich unsere klimatischen Verhältnisse wie kaum sonstwo für den Anbau von Hanfkraut, notabene mit internationalen Höchstwerten an THC-Wirkstoffgehalt (Kessler 1991). Die Selbstversorgung der Schweiz mit erstklassiger Qualität wäre sichergestellt und würde erst noch längerfristig das Klein- und Bergbauergewerbe sanieren. Ob allerdings ein solchermaßen freier Cannabis-Markt mit den internationalen Konventionen (vorab der Single Convention von 1961) in Einklang zu bringen wäre, ist Auslegungsfrage und umstritten (Joset/Albrecht 1986; Hobbing 1982; von Wartburg 1974; Huber 1973). Mit der bevorstehenden Ratifizierung des Wiener Abkommens von 1988 rückt allerdings eine Realisierung solcher Liberalisierungskonzepte in weite Ferne. Die Schweiz wird dem massiven internationalen Druck keinen Widerstand entgegensetzen wollen. Allenfalls wird die Schweiz, wie bereits die Niederlande, wesentliche Vorbehalte anbringen können; die Diskussion ist in vollem Gange (Liga-Dokumentation 1991).

## 2. Konzepte (partieller) Entkriminalisierung

Die *Straffreiheit* des Konsums (sämtlicher Drogen) ist jenes Reformpostulat, das ohne Zweifel die größten Realisierungschancen aufweist und auch von der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission unterstützt wird (Drogenbericht 1989). Mit der Konsum-Entkriminalisierung wird sich allerdings kein Süchtiger weniger in der Strafanstalt befinden; er wird weiterhin, da zum Kleinhandel und zur Vermögensdelinquenz gezwungen, unvermindertem Verfolgungsdruck ausgesetzt sein. Die Justiz wird entlastet sein von Anzeigen gegen Konsumenten; an der Situation der Verelendung, der hohen Morbidität und Mortalitätsziffer wird sich jedoch nichts ändern.

Ebensowenig abnehmen wird die Verfolgungsintensität bei Einführung eines *niedrigeren Strafrahmens* für drogenabhängige Straftäter, wie sie ebenfalls der Drogenbericht 1989 empfiehlt. Denn der/die Süchtige wird sich weiterhin strafbar machen und verfolgt werden müssen.

Schon mehr Entlastung brächten Konzepte, welche neben der Konsum-

Entkriminalisierung den Verkauf weiterhin unter Strafe stellen, zusätzlich dagegen eine *Gratis-Abgabe* an Abhängige vorsehen wollen. Dieser Vorschlag, zunächst von Ökonomen-Seite unterbreitet (Pommerehne/Hartmann 1980), käme allerdings einer Marktlösung (zumindest für den Süchtigen, nicht für den Neu-Einsteiger) nur nahe, wenn die staatliche Abgabe von Heroin und Kokain auch relativ flächendeckend erfolgte – und dies erscheint heute mehr als utopisch. Denn sämtliche heute diskutierte Abgabeprogramme gehen von einer medizinischen (Seidenberg 1990) oder zumindest pharmazeutisch kontrollierten Abgabe aus (Haemmig 1990, sog. Giftscheinmodell). Wenn die Bundesbehörden demnächst die Bewilligungen für einzelne Abgabeprogramme erteilen werden, so wohl nur unter sehr einschränkenden Indikationskriterien (Seidenberg 1991).

Für die heutige Diskussion einer Heroin-Abgabe gilt: Je geringer die Zahl der Bezugsberechtigten, je höher die Bezugsschwelle für den Süchtigen gesetzt ist, desto geringer sind die Marktauswirkungen. Hier liegt auch die Schwäche einzelner bürgerlicher Reformkonzepte (FDP-Konzept 1988). Dem Abhängigen, der den Abgabe-Bedingungen nicht genügen kann oder will und sich weiterhin auf dem illegalen Markt versorgt, den trifft die Prohibition mit unveränderter, vermutlich sogar noch gesteigerter Härte. Er sieht sich einer zusätzlichen Stigmatisierung und Marginalisierung ausgesetzt. Hierin liegt die Falle: Abgabeprogramme lassen sich bestens in die bestehenden Kontrollstrategien einbinden. Aus diesen Gründen ist sämtlichen Reformvorschlägen, welche die heutige Bestrafung des Handels unangetastet lassen, mit Skepsis zu begegnen.

Ähnliches gilt für die in jüngster Zeit realisierten Überlebenshilfen für Süchtige, insbesondere Wohnprojekte ohne Abstinenzzwang und Fixerräume (Stöver 1991), deren rechtliche Zulässigkeit heute kaum mehr bestritten ist (Schultz 1989). Solche Programme der akzeptierenden Drogenarbeit mindern zwar die Folgen der Prohibition und lassen den Abhängigen die Phase der Sucht überleben. Das ist schon etwas. Sie ändern jedoch grundsätzlich nichts an der Verfolgungssituation und der gesellschaftlichen Ächtung des Süchtigen. Fixerräume und geduldete offene Szenen (Platzspitz Zürich) erleichtern der Polizei die Überwachung und Kontrolle.

Einen Schritt weiter schließlich gehen auf gesetzlicher Ebene Konzepte, welche die *Strafffreiheit für den Kleinhandel* vorsehen. Und soweit dies für Cannabis-Produkte gilt, bringt der Vorschlag eine wesentliche Entlastung (Joset/Albrecht 1986). Wenn allerdings der Kleinhandel mit *harten Drogen* nur dann straffrei sein soll, wenn und soweit dieser der Deckung des Eigenbedarfs dient (VSD 1990), so wird sich das Kleindealermilieu demselben Verfolgungs- und Interventionsdruck wie heute ausgesetzt sehen. Denn die heikle Abgrenzungsfrage, ob der Kleinhandel tatsächlich der „Ermöglichung des eigenen Konsums“ (VSD 1990) gedient hat, ist ohne Zweifel eine Frage, die das Gericht und nicht die Polizei zu klären

haben wird. Im polizeilichen Vorfeld dagegen sind die Strafverfolgungsbehörden zur Vornahme der notwendigen Ermittlungshandlungen in all ihren Spielarten (Razzien, Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmen, Telefonabhörungen, Inhaftierungen etc.) berechtigt, wenn nicht gar verpflichtet. Dies ist, wie gesagt, das wesentliche Handicap sämtlicher Reformvorschläge, die nicht auf eine generelle Senkung des Strafrahmens hinzielen.

Erst die *Herabsetzung des generellen Strafrahmens* für Betäubungsmittelvergehen wird eine spürbare Reduktion der Verfolgungsaktivität bewirken. Wir haben vorgeschlagen (Joset/Albrecht 1986), die Höchststrafe von heute 20 Jahren auf 5 Jahre Zuchthaus zu reduzieren, um die Relationen wieder einigermaßen herzustellen, wie bereits vor 1975: Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz sind keine Verletzungs-, sondern bloße Gefährdungsdelikte. Es gibt keine rationale Begründung dafür, Drogen-delikte strafrechtlich anders zu behandeln als andere Vergehen gegen die öffentliche Gesundheit (Art. 231ff. StGB), sofern man überhaupt für deren Strafbarkeit eintritt. Weiter als der Reformvorschlag Joset/Albrecht geht der Entwurf des Vereins Neustart aus dem Jahre 1983, der vorschlägt, als gesetzlichen Strafrahmen lediglich Gefängnis (bis zu 3 Jahren) vorzusehen (Neustart 1983). Eine Abkehr von der heutigen Sonderjustiz durch Herabsetzung der Höchststrafe hätte zur Folge, daß Kleindealer-Aktivitäten nur noch als Bagatelldelinquenz verfolgt und geahndet werden könnten. Und genau hier ist der Grund zu suchen, warum diesem Reformvorschlag allenthalben soviel Widerstand entgegengebracht wird. Und man argumentiere nicht mit der internationalen Solidarität: Auch in Luxemburg beträgt die Höchststrafe 5 Jahre Zuchthaus, ohne Schaden für die Volksgesundheit. Dazu ist der Reformvorschlag im Detail ausformuliert und begründet, könnte also ohne weiteren gesetzgeberischen Aufwand übernommen und in Kraft gesetzt werden. Aber wie gesagt, der Wind bläst aus der anderen Richtung.

Soweit, kursorisch zusammengefaßt und notgedrungen unvollständig, die kurz- und mittelfristigen Reformvorschläge. Längerfristig, so lehrt uns die Geschichte (Tamm 1989, Tanner 1990), wird die Prohibition durch ein Monopol, durch eine staatliche Regulierung von Produktion und Handel abgelöst werden (Caballero 1989). Allerdings läßt sich auch eine Monopol-Lösung zur Zeit noch nicht ohne Widersprüche und erhebliche Zielkonflikte konzipieren. Aber immer mehr und in immer weiteren Kreisen wird in der Schweiz darüber nachgedacht. Dies berechtigt zur Hoffnung, daß sich dereinst Vernunft und Selbstverantwortung durchsetzen werden. Wir haben nun 17 Jahre lang Krieg geführt, das genügt.

### *Anmerkung*

\* Dieser Beitrag ist die überarbeitete Fassung eines Referats, gehalten an der Jahrestagung des Verbandes Schweizerischer Rechtsstudierender (VSR/FSED) vom 28. Januar 1991.

## Literatur

- AMENDT, G., Referat-Manuskript v. 27. 11. 1990, auszugsweise wiedergegeben in der WoZ (Wochenzeitung) vom 14. 12. 1990, S. 31.
- ASPEKTE DER DROGENSITUATION UND DROGENPOLITIK IN DER SCHWEIZ; Bericht der Eidg. Betäubungsmittelkommission, Bern 1989 (zit. Drogenbericht).
- BÖLLINGER, L., Rechtsgutachten für die deutsche Aidshilfe: Möglichkeiten und Grenzen der Legalisierung und Entkriminalisierung des Betäubungsmittelgebrauchs im Rahmen einer Novellierung des BtmG, Frankfurt a. M. 1990.
- BULLETIN DES BUNDESAMTES FÜR GESUNDHEITSWESEN vom 24. 12. 1990.
- CABALLERO, F., droit de la drogue, Paris 1989.
- CONVENTION DES NATIONS UNIES contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes vom 19. 12. 1988 (zit. Wiener-Abkommen).
- DANTHINE, J. P./BALLETO, R., Soziale und präventive Aspekte des Drogenproblems unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz, Lausanne 1990, S. 98–126.
- DROGENBEKÄMPFUNGS- UND AIDSOPHYLAXE-KONZEPT der Polizei Basel-Stadt v. 12. 9. 1990.
- DROGENKONZEPT DER SCHWEIZ. VOLKSPARTEI DER STADT ZÜRICH, Oktober 1990 (zit. SVP-Konzept).
- ENGELSMANN, E. L., Die Auswirkungen der holländischen Drogenpolitik, in: Drogenproblematik im Wandel. ISPA Press, Lausanne 1988, S. 96–102.
- FESTUNG EUROPA 1992/93, Dossier der Flüchtlingsinformation Bern, 1990 (zit. Dossier).
- FREISINNIG-DEMOKRATISCHE PARTEI (FDP) des Kantons Basel-Stadt: Entkriminalisierung von Drogen, Bericht der Drogenkommission, 1988.
- GEISER, M., Ungereimtheiten im eidgenössischen Drogenbericht, in: Schweiz. Ärztezeitung 71/1990, S. 730–732.
- HÄMMIG, R., Verschreibungsprogramme – ein Diskussionsbeitrag, in: Drogalkohol 14/1990, S. 191–196.
- HOBBING, P., Strafwürdigkeit der Selbstverletzung, Frankfurt a. M. 1982.
- HUBER, C., Betäubungsmittel vom Typ Cannabis, Zürich 1973.
- ders., Diskussionsvotum Podiumsgespräch, in: Drogalkohol 14/1990, S. 237.
- JOSET, P., Drogenknast – Die Verbindung von Kriminalisierung und Therapie, in: Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, 100/1983, S. 187–207.
- ders., Drogenpolitik durch Gesetz und Strafe, in: Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, 101/1984, S. 152–166.
- ders./ALBRECHT, P., Entwurf einer liberalen Drogenpolitik: Die Revision des Betäubungsmittelgesetzes, in: Zeitschrift für Schweiz. Recht, 105/1986, S. 245–257.
- KESSLER, T., Hanf – Eine Pflanze fordert ihre Unschuld zurück, in: R. LIGGENSTORFER (Hrsg.): Neue Wege in der Drogenpolitik, Zürich 1991, S. 23–78.
- KLEINWEFERS, H., Ein freier Drogenmarkt hilft nicht nur den Süchtigen, „Weltwoche“ vom 6. 4. 1989, S. 23.
- KOCH, M., Drogenprobleme außer Kontrolle? In: Schweiz. Ärztezeitung 17/1990, S. 733–738.
- KRAUSS, D., Schuld und Sühne, gegen ein polizeiliches Sicherheitsstrafrecht, in: „Die Zeit“, 39/1990, S. 415–419.
- LUDWIG, R./NEUMEYER, L. R. (Hrsg.): Die narkotisierte Gesellschaft, Marburg 1991.
- MÜLLER, R., Was nutzt und kostet uns die Repression, in: Drogalkohol 15/1990, S. 75.
- NEUSTART, Kriminalisierung ist keine Lösung: Entwurf einer künftigen Drogenpolitik, 2. Aufl. Dez. 1983 (unveröffentlicht).

POMMEREHNE, W./HARTMANN, H., Ein ökonomischer Ansatz zur Rauschgiftkontrolle, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 31/1980, S. 102–143.

POMMEREHNE, W., Bedeutung der Illegalität des Drogenmarktes; unveröffentlichtes Manuskript v. 22. 10. 1990.

RÜTER, C. F., Die strafrechtliche Drogenbekämpfung in den Niederlanden, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 100/1988, S. 385–404.

SCHILD, J., Interview Sonntagsblick v. 29. 7. 1990.

SCHULTZ, H., Die Rechtstellung der Fixerräume, in: Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht 106/1989, S. 276–302.

SCHWEIZ. LIGA GEGEN DROGENPROHIBITION: Pressedokumentation zur Ratifizierung der intern. Abkommen, 1991, zu beziehen bei: Postfach 346, CH-4102 Binningen.

SEIDENBERG, A., Das Heil der Welt oder doch nur etwas weniger Probleme mit Drogen? In: Drogalkohol 14/1990, S. 197–224.

ders., Ein Gnadenakt für Todgeweihte, in: WoZ (Wochezeitung) vom 23. Aug. 1991, S. 31.

SFA (Schweiz. Fachstelle für Alkoholprobleme, Lausanne) Trenduntersuchung 1991, zu beziehen bei: Postfach 870, CH-1001 Lausanne.

STÖVER, H. (Hrsg.), Der tolerierte intravenöse Drogengebrauch in den Angeboten der Drogen- und Aids-Hilfe, Berlin 1991.

SZASZ, T., Das Ritual der Drogen, Frankfurt a. M. 1980.

TAMM, B. G., Drogenfreigabe – Kapitulation oder Ausweg, Bonn 1989.

TANNER, J., (a), Drogenpolitik, therapeutische Gesellschaft und kriminelle Karriere, in: Drogalkohol 14/1990, S. 159–170.

TANNER, J., (b), Rauschgiftgefahr und Revolutionstrauma, in: Festschrift für Rudolf Braun, 1990, S. 397–417.

TREBACH, A./ZEESE, K., Drug Prohibition and the Conscience of Nation, Washington 1990.

VILSMEIER, M., Empirische Untersuchung der Abschreckungswirkung strafrechtlicher Sanktionen in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 73/1990, S. 273–285.

VPM (Verein für psychologische Menschenkenntnis): Wege zu einer drogenfreien Gesellschaft, Inserat Basler Zeitung v. 8. 12. 1990.

VSD, Verein Schweizerischer Drogenfachleute: Ein konkreter Vorschlag zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes, Ergänzung vom 7. 8. 1990 (unveröffentlicht).

VON WARTBURG, W. P., Drogenmißbrauch und Gesetzgeber, Basel 1974.

### *Summary*

The author confronts the (expected) utility of the prohibition of certain drugs with the enormous social cost caused by today's policy. The analysis shows an overdose of penal and police interventions which cannot be justified in a constitutional state. In a second part, the author sums up different reform propositions which were lately presented in Switzerland and discusses them from a liberal perspective.

Oktober 1991

Hauptstraße 46  
Postfach 346  
CH-4102 Binningen