



Entkriminalisierung und Regulierung

Evidenzbasierte Modelle für einen alternativen
Umgang mit Drogenhandel und -konsum

HEINO STÖVER UND MAXIMILIAN PLENERT

Juni 2013

Evidenzbasierung statt Ideologie

“Nach so vielen Jahrzehnten ergebnisloser Diskussionen sind wir nicht mehr an Glaubenssätzen, Meinungen und Allgemeinplätzen zur Prohibition interessiert. Wir erwarten Beweise. Für die Vorteile von Prohibition wurde noch kein einziger vorgelegt. Diejenigen dagegen mehren sich von Jahr zu Jahr. Ob uns das gefällt oder nicht, spielt überhaupt keine Rolle. Es sei denn, Suchtpolitik wäre eine Geschmacksfrage.”

– Raphael Gaßmann, Geschäftsführer der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen

**Unbeabsichtigte
Nebenwirkungen der
Drogenpolitik & Nichterreichen
ihrer eigentlichen Ziele**

Opium in Afghanistan

- Einkommen der Bauern im Vergleich zu Weizen: x 2 bis x 10
- Mehr als 12% der Bevölkerung, leben direkt oder indirekt von Opium, gleichzeitig sind 8% abhängig
- Exportwert der Ernte: \$ 3,5 - 4,2 Mrd.
- \$ 2,75 - 3,5 Mrd. Gewinn für Taliban, Warlords, Kriminelle, Regierung
- Anteil am BSP: ca. 25 bis 40% des BSP \approx Anteil der Erdölexporte am BSP im Irak

Evidenz - Weltweit

- Harte Strafen wie die Todesstrafe im Iran sind unwirksam
 - Mexiko: innerstaatlicher Krieg, „Failed State“?
 - AIDS-Epidemie in Russland
- => Wachsendes Bewusstsein für die Probleme unserer Drogenpolitik, vor allem für die Auswirkungen der Prohibition auf die Gesundheit und das soziale Wohlbefinden der KonsumentInnen

Menschenrechtsverletzungen in Deutschland

- Brechmittelpolitik in Bremen und Hamburg -> EGMR (2006): Verstoß gegen das Folterverbot (Art. 3 EMRK)
- Verweigerung von medizinischer Hilfe - Kassenleistung Methadon in (bayrischen) Gefängnissen nicht verfügbar
- Seit 1973 > 40.000 sog. Drogentote in Deutschland
- Sekundäre Repression: Kind – Führerschein – Wohnung – Beruf oder "Wie man Menschen nicht bestraft, sondern zerstört"
- Kollateralschaden „Cannabis als Medizin“

Initiative »Count the Costs«

- Untergrabung von Entwicklung und Sicherheit, Verstärkung von Konflikten
- Schaden der öffentlichen Gesundheit, Verbreitung von Krankheiten und Tod
- Verletzung von Menschenrechten
- Förderung von Stigmatisierung und Diskriminierung
- Schaffung von Kriminalität und Bereicherung von Kriminellen
- Abholzung und Umweltverschmutzung
- Verschwendung von Milliarden für die Strafverfolgung

Die Irrelevanz der Drogenpolitik

Open Access

Research

BMJ
open

The temporal relationship between drug supply indicators: an audit of international government surveillance systems

Dan Werb,¹ Thomas Kerr,¹ Bohdan Nosyk,² Steffanie Strathdee,³ Julio Montaner,² Evan Wood¹

Key messages: Using longitudinal governmental surveillance data, this study demonstrates that during the past two decades, the **supply** of major illegal drugs has **increased**, as measured through a general **decline in the price** and a general **increase in the purity** of illegal drugs in a variety of settings. 8

„Wenn man den Krieg gegen die Drogen aus einem rein ökonomischen Standpunkt heraus betrachtet, dann spielt die Regierung den Beschützer der Drogenkartelle.“

– Milton Friedman, Wirtschaftsnobelpreisträger

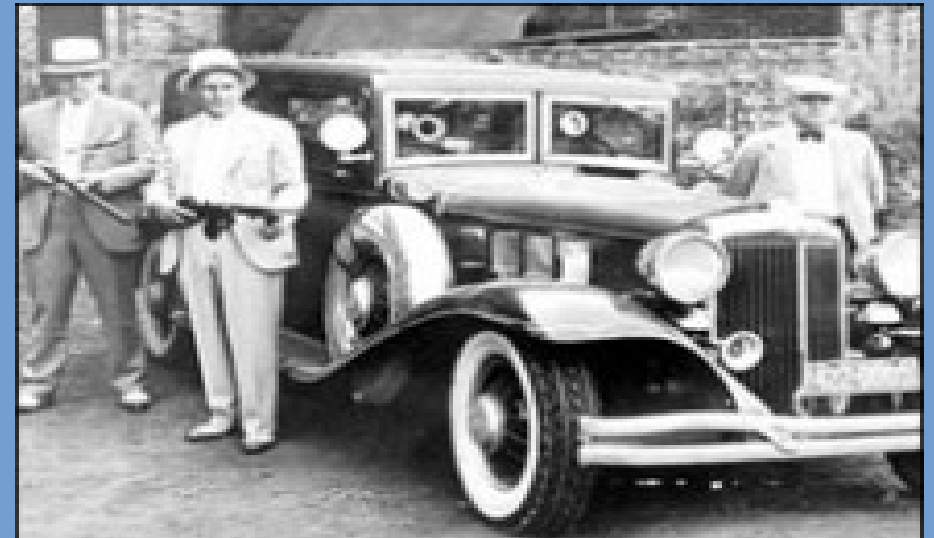
Zusätzliche Herausforderungen: Neue Märkte
„Dark Net“ und Substanzen „Legal Highs“

JUNKIES | EHEMALIGE | SUBSTITUIERTE

Prohibition tötet!



www.jes-bundesverband.de



Remember prohibition?

It still doesn't work.

The **NORTH** Foundation

**Der Prozess der
Kriminalisierung, die
gesundheitlich-sozialen
Konsequenzen und die Folgen
für den Rechtsstaat**

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

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

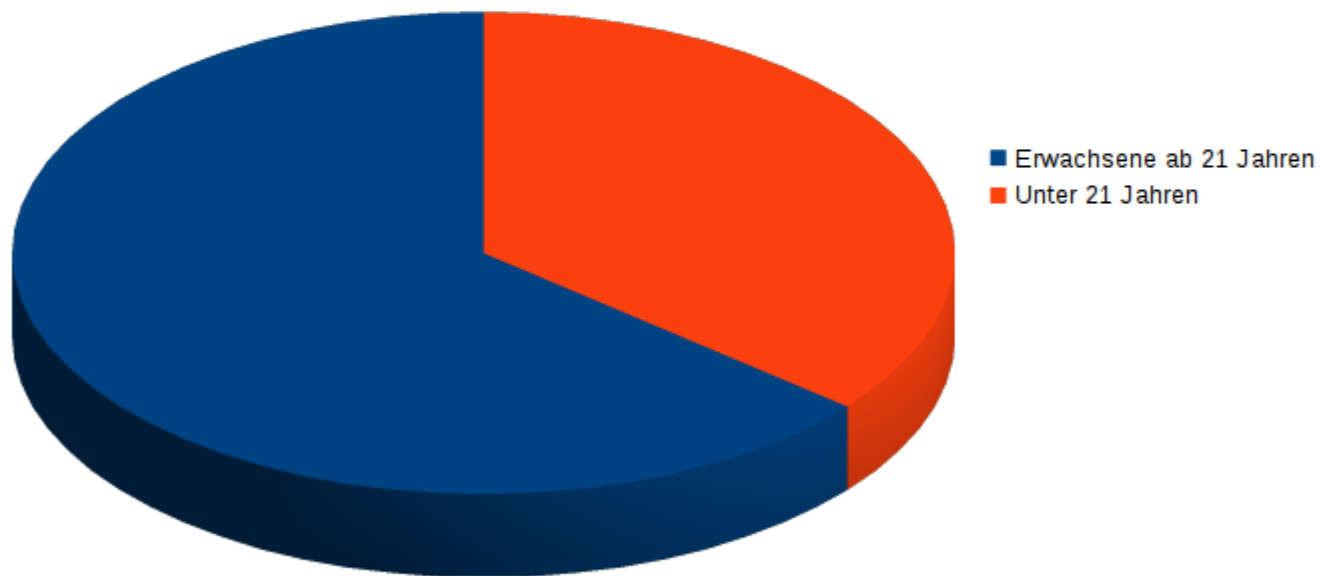
PKS 2013: „Erhöhter Kontrolldruck“

Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz: 237.150 -> 253.525 Fälle

70% der Neufälle betreffen Cannabiskonsumenten

Anteil der konsumnahen Cannabisdelikte an der gesamten "Rauschgiftkriminalität": 43 -> 46 %

Altersverteilung bei den konsumnahen Cannabisdelikten



Beschaffungskriminalität

Tabelle 3: Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik 2011

Delikt	Anteil der »Konsumenten harter Drogen«	Schaden
Diebstahl unter erschwerenden Umständen	18,6 %	314 Mio. €
Raub	14,4 %	7,2 Mio. €
Diebstahl ohne erschwerende Umstände	9 %	59 Mio. €
Gesamt		380,2 Mio. €

- mindestens 2,5 Prozent aller Straftaten, eher das Doppelte
- Nicht in Euro bezifferbar: Das Leid der Opfer
- Evidenz: Methadon und Diamorphin mindert die Beschaffungskriminalität, je besser die Behandlung, desto weniger Kriminalität

Überlastung der Strafverfolgungsbehörden

- Berlin 2013: 10.495 Fälle von "allgemeinen Rauschgiftdelikten"
- Liegevermerke:
 - Abteilung LKA 1: 3824 - Delikte am Menschen
 - Abteilung LKA 2: 1978 - Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität
 - Abteilung LKA 3: 46654 - Organisierte Kriminalität / Wirtschaftskriminalität / Betrug
 - Abteilung LKA 4: 1019 - Organisierte Kriminalität und qualifizierte Bandenkriminalität
 - Abteilung LKA 5: 937 - Polizeilicher Staatsschutz
 - Abteilung LKA 7: 7387 - Phänomenzentrierte Kriminalitätsbekämpfung / Ermittlungsunterstützung

Drogenabhängige in deutschen Gefängnissen

- 5-25% erste Drogenerfahrungen in Haft
- 1-25% erstmaliger i.v. Drogenkonsum in Haft
- Nach Haftende: ca. 90% werden rückfällig und konsumieren wieder Opiate
- Drogentod nach Haftentlassung (WHO ca. 20% Rückfälle nach Haftentlassung)
- Gefängnisse wirken als Durchlauferhitzer für Infektionskrankheiten: HepC x 30, HIV x 20
- Trotzdem kaum Methadon und keine Spritzen!

Kosten der Repression

- etwa 10 % der gesamten öffentlichen Ausgaben für die öffentliche Sicherheit und Ordnung weisen einen Bezug zu illegalen Drogen auf. Großteil des finanziellen Engagements des Staates fließt in repressive Maßnahmen zur Bekämpfung von Kriminalität im Zusammenhang mit illegalen Drogen (ca. 70%)
- Relation: ‚Repression-Hilfe‘ = ca. 7:3
- S. Mostardt u.a. (2010): Schätzung der Ausgaben der öffentlichen Hand durch den Konsum illegaler Drogen in Deutschland. In: Gesundheitswesen

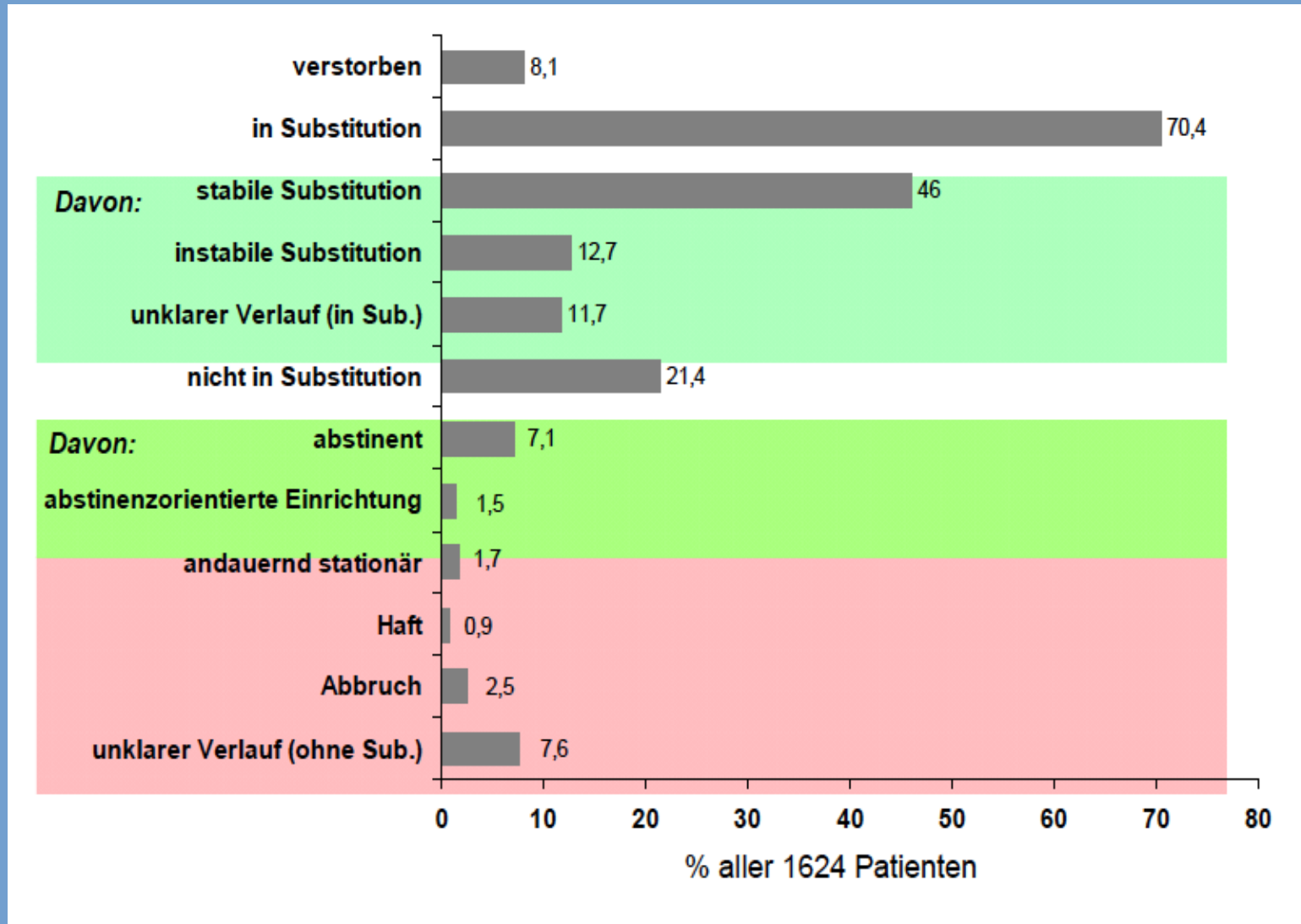
**Zielgenauere, effektivere
Drogenhilfe als Kontrapunkt
zur Prohibition? – Mehr
Drogenhilfe hilft mehr?**

Drogenpolitik in der Klammer der Repression

- Drogenkonsumräume in 6 von 16 Bundesländern
- Drug Checking – missing
- Diamorphinabgabe – 2 neue Praxen nach 5 Jahren
- Methadon – Weiße Flecken auf der Landkarte
- Naloxon – kaum genutzt
- Abstinenzfixierung existiert fort

PREMOS, Outcome nach 6 Jahren

(PREMOS, Abschlussbericht 2011)



„Stabile Abstinenz (Opioidfreiheit) ist im langfristigen Verlauf ein seltenes Phänomen und mit bedeutsamen Risiken (Tod, Abbruch) assoziiert“

Das Drogenpolitikproblem

- „So tun als ob“ & Gedankengefängnis der „Alternativlosigkeit“
- Politikfolgenabschätzung?
 - „Legal Highs“ als Ausweichreaktion
- Evidenz-Basierung?
- Offizieller Sucht- und Drogenbericht: Kein Wort zur Repression, nicht mehr als Modellversuche, keine Kohärenz → Keine Politik?
 - www.alternativer-drogenbericht.de



Marlene Mortler ✓

@marlenemortler



Folgen

Der #Kreuther Geist in der Flasche . #CSU Landesgruppe auf Klausur in #WBK14 pic.twitter.com/IRXLPPWYEg

Antworten Retweeten Favorisieren Mehr



Peter Hahn, Geschäftsführer Deutscher Brauer-Bund
Gerda Hasselfeldt, Vorsitzende der CSU-Landesgruppe²²

Wachsendes Bewusstsein

- International Conference on Drug Policy and Policing, Frankfurt am Main 2013
- Fachtagung "Gesetz und Drogen", Landesarbeitsgemeinschaft der Bewährungshilfe Berlin 2014
- Neue Wege in der Drogenpolitik, GdP Kriminalforum 2011
- Law Enforcement Against Prohibition, 15.000 Mitglieder in den USA

Resolution deutscher Strafrechtsprofessorinnen

- Die Resolution an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages wurde von 122 Strafrechtsprofessoren unterschrieben.
- *Die Unterzeichnenden wollen den Gesetzgeber auf die unbeabsichtigten schädlichen Nebenwirkungen und Folgen der Kriminalisierung bestimmter Drogen aufmerksam machen. Sie wollen das Parlament anregen, bezüglich dieser Thematik seinem verfassungsrechtlichen Auftrag im Allgemeinen und den wissenschaftlich begründeten Prinzipien von Strafgesetzgebung und Kriminalpolitik im Besonderen durch die Einrichtung einer Enquête-Kommission Rechnung zu tragen. [...]*

- Drogenkonsum birgt ein gewisses Risiko
 - Drogenpolitik sollte nachweislich effektiv sein
 - Drogenpolitik sollte ihr Geld wert sein
 - Drogenpolitik sollte realitätstauglich und flexibel sein
 - Drogenpolitik sollte versuchen, Schäden zu mindern
 - Drogenpolitik ist in erster Linie Gesundheitspolitik
-
- Es ist nicht belegt, dass das selektive Drogenverbot schützt und Menschen vom Konsum abhält
 - Das Verbot schafft einen unkontrollierbaren Schwarzmarkt und macht Drogen gefährlicher, als sie sein müssten
 - Das Verbot bindet Ressourcen und verhindert glaubwürdige Prävention (u. a. aufgrund des unrealistischen Ziels der Abstinenz)
 - Das Verbot schadet dem Gemeinwohl (Kriminalität, Kosten etc.)

BVerfGE 90, 145 - Cannabis

- *"Die kriminalpolitische Diskussion darüber, ob eine Verminderung des Cannabiskonsums eher durch die generalpräventive Wirkung des Strafrechts oder aber durch die Freigabe von Cannabis und eine davon erhoffte Trennung der Drogenmärkte erreicht wird, ist noch nicht abgeschlossen. Wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse, die zwingend für die Richtigkeit des einen oder anderen Weges sprächen, liegen nicht vor."*
- Abweichende Meinung des Richters Sommer: Verstoß gegen Übermaßverbot auch mit § 31a BtMG, fragwürdige "abstrakte" Gefährdungen insbesondere bei Besitzdelikten, von Cannabisprodukten ausgehenden Gefahren geringer als vom Gesetzgeber angenommen

Verhältnismäßigkeit

- Legitimer Zweck – Ja
- Geeignet – Nein
- Erforderlich – Fragwürdig
- Angemessen – Wäre selbst bei Eignung fragwürdig

Evidenzbasierte Modelle für einen alternativen Umgang mit Drogenhandel und -konsum

Evidenzbasierte Modell

- Das niederländische Modell zeigt trotz aller Schwächen seit Jahrzehnten, dass ein (geduldeter) Einzelhandel mit Cannabis möglich und nicht mit gravierenden Folgen zu rechnen ist. In Bezug auf die Konsumprävalenz existieren keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Niederlanden und den Nachbarländern.

Evidenzbasierte Modell

- Portugal 2001: Strafgerichte sind nicht länger für Konsumenten zuständig, sondern ein Komitee aus einem Juristen, einem Sozialarbeiter und einem Psychologen
- Europäische Beobachtungszentrum für Drogen und Drogenabhängige (EMCDDA) 2011: Das Experiment wird als geglückt betrachtet. Besonders wird darauf hingewiesen, dass die Konsumrate „niedriger als der europäische Durchschnitt und viel niedriger als bei seinem europäischen Nachbarn Spanien“

Evidenzbasierte Modell

- Belgien und Spanien: Hunderte Cannabis Social Clubs als nicht-kommerzielle Bezugsquellen von Cannabis für Erwachsene mit einem Mitgliederprinzip als Alternative zum Schwarzmarkt

Evidenzbasierte Modell

- Colorado: Seit dem 1.1.2014 Legaler Verkauf an jeden ab 21 Jahren sowie privater Anbau von 6 Pflanzen
- Washington State: Legaler Verkauf seit Juli 2014
- Uruguay: Legalisierung im Jahr 2013 mit 5 Pflanzen pro Person, 40g Marihuana monatlich in Apotheken und Marihuana Clubs (bis zu 45 Mitglieder)

6 Monats-Bilanz von Colorado

- Kein Konsumanstieg
- 10.000 neue Jobs
- Über 11 Millionen Dollar Steuereinnahmen
- Mindestens ebensoviel Wenigerausgaben bei der Strafverfolgung
- Diebstähle, Einbrüche und Gewaltverbrechen in Denver sanken um 5-10%

Szenarien im Überblick

Szenario	Vorgehen	Vorteile	Nachteile
0 Pseudoreformen	Vereinheitlichung der »geringen Menge«	geringfügig weniger Repressionen bei Konsumenten	kein verbesserter Zugang zu Konsumenten
1 Entpönalisierung	keine Straftat mehr	weniger Repression bei Konsumenten	kein verbesserter Zugang zu Konsumenten
2 Entkriminalisierung	Ende der Strafbarkeit	keine Repression bei Konsumenten	
3 Partielle Legalisierung	quasi legale Verkaufsmöglichkeiten schaffen	Schwächung des Schwarzmarktes, etwas bessere Qualität, Jugendschutz	kein verbesserter Zugang zu Konsumenten
4 Eigenanbau	Legalisierung des Eigenanbaus	Schwächung des Schwarzmarktes, bessere Qualität, Jugendschutz	kein verbesserter Zugang zu Konsumenten
5 Regulierter Markt	Markt für Erwachsene schaffen	massive Schwächung des Schwarzmarktes, gesicherte Qualität, Jugendschutz	
6 Reguliertes Angebot	ohne Marktlogik	massive Schwächung des Schwarzmarktes, gesicherte Qualität, strengster Jugendschutz	staatliches Markteingriff
7 wie Alkohol und Tabak	liberaler Markt wie bei Alkohol und Tabak	massive Schwächung des Schwarzmarktes, gesicherte Qualität	Werbung, Kommerzialisierung
Option A: Modellprojekt	Modellversuch zur Erprobung von Szenarien der Regulierung	optimale Planung, Ausgestaltung und Evaluation möglich	keine endgültige Lösung
Option B: Cannabis als Medizin	allen Patienten zur Verfügung stellen	klar definierter Personenkreis, Kontrolle über Ärzte	nur für kleinen Teil der Betroffenen

Regulierung bedeutet

- Regulierung potentiell riskanter Produkte und Verhalten ist Aufgabe der Regierung
- Regulierung ist die Norm – Prohibition die Ausnahme - und ein 'radikales Experiment'
- Aktivitäten außerhalb regulierter Rahmenbedingungen bleiben verboten
- Regulierung ist grundverschieden von einem 'unregulierte' freien Märkten

Was wird reguliert?

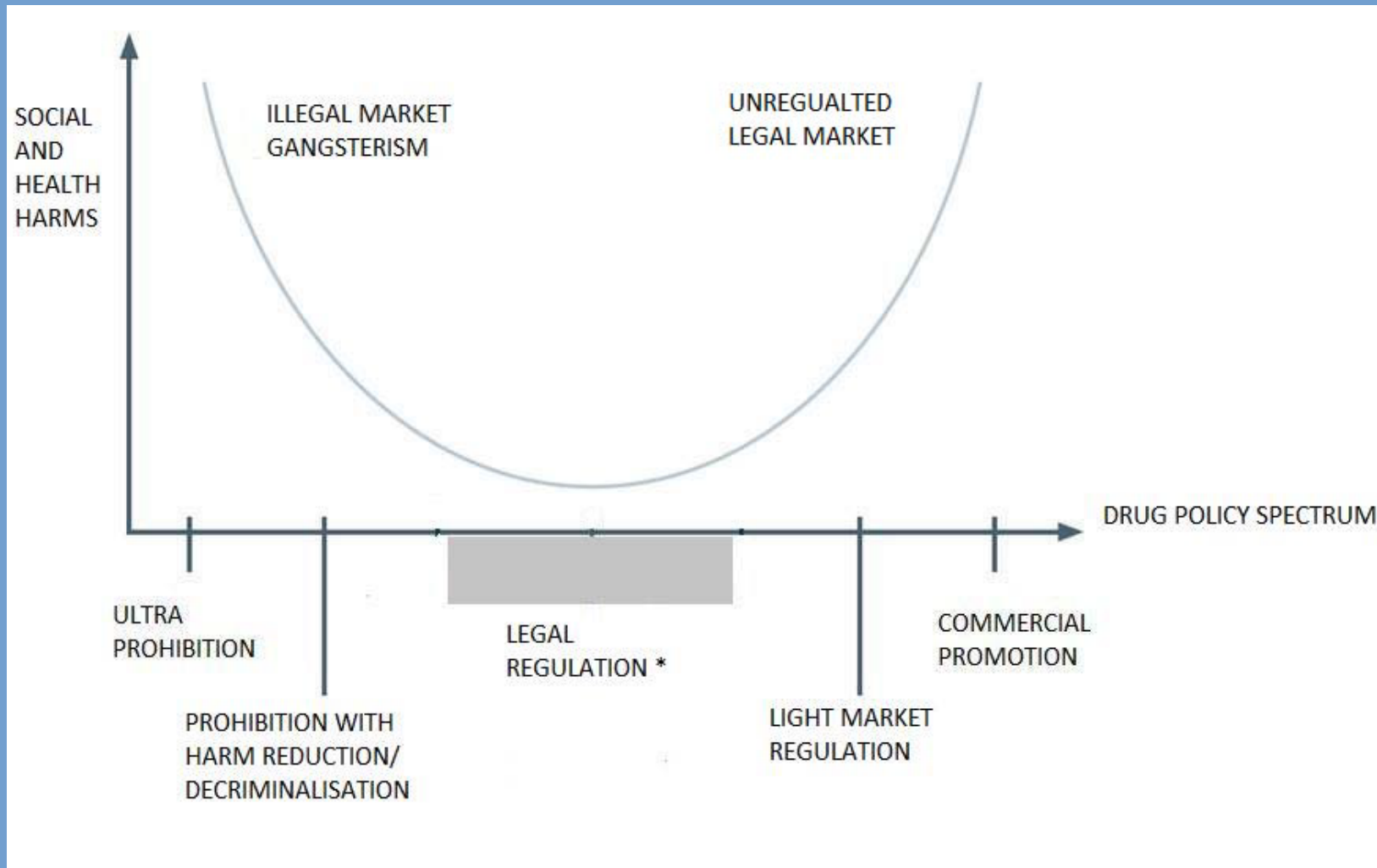
- Produktion und Verkehr: wo und wieviel
- Produkte: Dosierung, Vorbereitung, Herstellung, Preis und Verpackung
- Verkäufer: Lizenzierung, Training, Ausbildung
- Vergabeorte: bauliche Voraussetzungen, Erscheinungsbild, Öffnungszeiten
- Käufer/Gebraucher: Wer hat Zugang? - Alterskontrollen, Ort des Drogengebrauchs

- Flexible Antworten auf unterschiedliche Produkte in verschiedenen Umgebungen!

5 Modelle für eine Drogenabgabe

- Verschreibungspflichtigkeit und überwachte Orte der Einnahme
- Apothekenpflichtigkeit
- Verschiedene Formen lizenzierten Verkaufs
- Lizenzierte Geschäfte für Verkauf und Konsum
- Unlizenzierter Verkauf

Regulierung statt freier Märkte



5 Modelle für eine Drogenabgabe





Nach dem Krieg gegen die Drogen:
Modelle für
einen regulierten Umgang

herausgegeben von akzept e.V.



akzept e.V.
Bundesverband für akzeptierende Drogenarbeit
und humane Drogenpolitik

Wir haben die Wahl!

Prohibition	Regulierung
140.000 Strafverfahren wegen Cannabis 1 Mrd. € an jährlichen Repressionskosten Keine Konsumreduktion Keine Jugendschutz Kein Verbraucherschutz Keine gezielte Informationsangebote Keine qualitäts- und wirkstoffkontrollierten Drogen	23.000 zusätzliche Stellen im Bereich Drogenmündigkeit finanzieren. Das entspricht einer Vollzeitstelle pro 500 Schüler bzw. eine halbe für jede Grundschule, weiterführende Schule und berufliche Schule in Deutschland. Kontrolle über Wirkstoffgehalt, Jugendschutz, optimale Erreichbarkeit von Konsumenten, offene Debatte

Handlungsempfehlungen

- Primat der Gesundheitspolitik
- Modellversuche für eine legale Veräußerung mit klaren Erfolgsparametern und Evaluation
- Ausbau evidenzbasierter Instrumenten wie Drugchecking, Konsumräume, Methadon & Diamorphin und Naloxon
- Entkriminalisierung der Konsumenten aller Drogen
- Rechtssicherheit für Polizei und andere Beteiligte
- Enquetekommission

- Sachkompetenz in die Politik einbringen! Evidenz statt Ideologie und politischem Missbrauchs des Themas
- Kooperation Sozialarbeit – Polizei „Frankfurter Weg“
- Kritische Gegenöffentlichkeit schaffen
- Austausch & gemeinsame Ziele von Ärzten, Lehrern, Polizisten, Drogenhilfe, Eltern, Angehörigen und Konsumenten herausarbeiten

Ausblick

- Modellversuch von Friedrichshain-Kreuzberg
- November 2014
 - Abstimmung über Legalisierung in Alaska, Washington DC und Oregon sowie Cannabis als Medizin in Florida
 - 1. Frankfurter Fachtagung Cannabis
 - 23. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Suchtmedizin - Symposium „Entkriminalisierung“