

Hans-A. Hüsgen

Drogenpolitik: Die NRW Regierung vollzieht eine Kehrtwende – hat sie damit Recht?

Die Unionsparteien favorisieren von jeher eine restriktive Auslegung des Drogenstrafrechts. Es nimmt daher nicht wunder, dass die CDU in Nordrhein-Westfalen in der Regierungsverantwortung den Koalitionspartner FDP dafür gewinnen konnte, Veränderungen in der – von ihr heftig bekämpften – Drogenpolitik der Vorgängerregierung vorzunehmen. Sie hat Schärfungen eingeführt, die sie auch den anderen Bundesländern zur Übernahme empfehlen will.

Auf einen kurzen Nenner gebracht: Die NRW Landesregierung hat im Rahmen einer Opportunität des Absehens von Verfolgung gemäß § 31 a BtMG

- den Besitz einer geringen Menge sog. harter Drogen zum Eigenverbrauch grundsätzlich auf Null gestellt,
- den Eigenbesitz von Cannabisprodukten auf 6 Gramm reduziert und
- den Regelfall des Absehens von Verfolgung bei jugendlichen Cannabiskonsumanten an die Erteilung von Auflagen nach dem Prinzip „Hilfe vor Strafe“ gebunden.

Die „Richtlinien zur Anwendung des § 31 a Abs.1 des Betäubungsmittelgesetzes – Gemeinsamer Runderlass des Justizministeriums und des Innenministeriums vom 13. August 2007 – sind im JMBl. NRW S. 206 veröffentlicht und zum 1. Oktober 2007 in Kraft gesetzt.

1. Die Reform der Drogenpolitik von 1992

Nun ist der §31 a das Kernstück der Reform der Drogenpolitik von 1990/1992, die mit dem (Ersten) „Gesetz zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes“ vom 4. Juni 1992 zum 9. September 1992 Gesetzeskraft erlangte. Die Reform trug der fachlichen Erkenntnis Rechnung, dass Drogenabhängigkeit als Suchterkrankung zu verstehen ist. Und das bedeutet – und

hier liegt die immer währende Grundschwierigkeit des Verstehens – : Die hervorstechende medizinisch-physiologisch-pharmakologische Komponente muss jeweils um die tiefer gründige psychologische und soziale Komponente ergänzt werden. So steht die medizinische Entzugs- oder Substitutionsbehandlung immer in einem komplementären Bezug zur psychologischen Behandlung. Vom Krankheitsbild her imponiert zwar zunächst die physiologische Komponente, nach den gültigen wissenschaftlichen Leitlinien aber müssen Behandlung und in Konsequenz auch die Prävention *komplementär* angelegt werden.

Vom Verständnis der Suchterkrankung her müssen daher alle, die irgendetwas zur Suchtbekämpfung beitragen wollen, in ihren Köpfen zwei Dinge unterscheiden: Der Stoff macht die Abhängigkeit, aber er ist nicht die Wurzel des eigentlichen Krankheitsgeschehens. Im Wurzelwerk der meisten Suchterkrankungen liegen unbewältigte psychische Komplikationen oder Entwicklungsstörungen – in der Mehrzahl der Fälle bereits mit eigenem Krankheitswert (Angst-, depressive, Borderline- oder Traumastörungen). Aus Sicht der Wissenschaft muss der chronische Suchtmittelkonsum als ein Versuch der „Selbstmedikation“ gedeutet werden; das bedeutet, dass bei rein medizinisch-punkthaftem Absetzen des Suchtmittels die alte chronifizierte psychische Komplikation wieder hervortritt und der längerfristigen Behandlung harrt – das braucht Zeit und ist mit vielen Komplikationen auch im sozialen Umfeld verbunden. Zum Zwecke der Behandlung dieser psychosozialen Komponente wurden die Substitutionsbehandlung und weitere längerfristige Fördermaßnahmen zum Aufbau von Krankheitseinsicht und Motivation entwickelt: Qualifizierter Entzug, niedrigschwellige Kontaktarbeit, Motivierende Gesprächsführung, Arbeit mit Rezidiven und dgl.

Als sich die Fachwelt auf eine längerfristige Anlage ihrer Arbeit eingestellt hatte, erfand die Politik den Paragraphen 31 a: Absehen von Verfolgung – nicht aus Nachgiebigkeit oder Resignation, sondern um den Vorbeugungs- und Behandlungsprozess nicht zu stören. Die Bundesländer haben in Folge nach 1992 seitens der Justizbehörden mit ihren Staatsanwaltschaften in Zusammenarbeit mit den in der Sache des Betäubungsmittelgesetzes zuständigen Gesundheitsbehörden unterschiedliche Verfahrensregelungen zur Anwendung des § 31 a getroffen.

Das Bundesverfassungsgericht hat 1994 eine Angleichung der Verfahrensweisen angemahnt. Eine Einigung konnte auf Grund der höchst unterschiedlichen Ansätze bisher nicht erzielt werden. NRW beabsichtigt, mit seiner Regelung eine Angleichung zu ermöglichen. Aber, auch wenn von einigen Ländern keine ausdrücklichen Richtlinien erlassen wurden, ist festzuhalten: Bis auf Baden-Württemberg hat *kein Land bei sog. harten Drogen im Grundsatz auf Null abgestellt* (Studie des Max Planck Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht, 2006,8) – wie es das Land NRW vorschlagen will.

2. Die Zuständigkeit von Gesundheits- und Jugendhilfe

Nordrhein-Westfalen hat per Richtlinie bei harten Drogen auf Null gestellt und räumt ein Absehen von strafrechtlicher Verfolgung nur nach Prüfung des Einzelfalls durch die Staatsanwaltschaft ein. Die Richtlinien ergehen im Einvernehmen mit dem Gesundheitsministerium; der für die Jugendpolitik zuständige Ressortminister ist förmlich nicht einbezogen worden. Der § 31 a aber wurde damals vom Gesundheitsminister in Abstimmung mit dem Jugendressort eingebracht und ist sucht-

und gesundheits- bzw. jugendpolitisch begründet:

- er soll den langfristigen Ausstiegsprozess aus der Sucht unterstützen und
- während dieses Prozesses *Gesundheitshilfe* unterhalb der gezielten Suchtrehabilitation einschließlich Infektionsprophylaxe und Überlebenshilfe sowie
- eine repressionsfreie *offene Kommunikation* insbesondere bei jugendlichen Konsumenten ermöglichen.

Nordrhein-Westfalen verstößt mit der Nulltoleranz und der strengen Auflagenpolitik nach dem Jugendgerichtsgesetz gegen grundlegende gesundheits- und jugendpolitische Desiderate in der Drogenpolitik.

Unter Beachtung des Legalitätsprinzips („Drogendelinquenz“) ist jeder Gang eines Abhängigen zu einer Gesundheitshilfeeinrichtung mit dem Risiko verbunden, polizeilich erfasst zu werden; ist jede ergebnisoffene Auseinandersetzung mit Drogenkonsumenten durch Mitarbeiter in Schule und Drogen- bzw. Jugendhilfe gestört.

Wird die Elle „Hilfe vor Strafe“ konsequent angelegt, kann ein regelhaft folgenloses Absehen von Verfolgung bei Cannabiskonsum allerdings auch nicht zu empfehlen sein. Das Max Planck Institut hat in der Tat resümierend festgestellt, dass der 31 a zumeist folgenlos angewandt wird, und es schlägt eine Diskussion um *justizielle Auflagen mit suchtspezifischem Bezug* vor (S. 23).

Nun hat die justizfreie Praxis der Jugend- und Drogenhilfe längst einen Weg gesucht, Cannabiskonsumenten unterhalb der Behandlungsebene zu erreichen. Siehe Expertise „Zugang zu jungen Cannabiskonsumenten/innen“ (*Sonderband Landschaftsverband Westfalen-Lippe/Koordinierungsstelle Sucht - LWL*); der Band enthält die notwendigen Anregungen für die vorgeschlagene Diskussion. Ich möchte zwei erfolgreiche Projekte aus NRW benennen, die ich für exemplarisch halte: FreD (LWL Bundesmodell „Frühintervention bei erstaußfälligen Drogenkonsumenten“) und Move (Landeskoordinierungsstelle Suchtvorbeugung - Ginko; Motivierende Gesprächsführung bei konsumierenden Jugendlichen - ein Multiplikatorenan-

gebot für Schulen, Betriebe und die Jugendarbeit). Beide Ansätze beziehen sich auf die angemessene, durch die Reform der Drogenpolitik ermöglichte offene Kommunikation mit Jugendlichen und Heranwachsenden in Einzel- und Gruppenberatung. Primäre Ziele sind: persönliche Neubewertung des eigenen Konsums, Förderung von Risiko- und Bewältigungskompetenz, Analyse der Lebenssituation, Feststellungen zum Rehabilitations- bzw. weiteren Behandlungsbedarf oder zu Maßnahmen der Jugendhilfe, Konsumreduktion. Zentral sind also nicht: Abstinenz oder ein obligates Drogenkonsumscreening. Die Erfolgchancen beider Ansätze sind groß und sauber dokumentiert; es bedarf lediglich einer soliden Finanzierung durch das jeweilige Jugendamt.

Wird nun die Staatsanwaltschaft tätig und erteilt die Auflage, ein solches Angebot aufzugreifen, kann ich mir unter dem erzeugten politischen Druck in NRW eine offene Vorgehensweise nur schwer vorstellen. Bewährte Interventionskonzepte der Suchtprävention bei Konsumierenden aber dürfen nicht beschädigt werden, ein alternatives, staatlicherseits kontrolliertes Angebot steht noch nicht zur Verfügung. Es war ein ganz besonderes Anliegen der Reform der Drogenpolitik, mittels der Opportunität des 31 a eine verfolgungsfreie Kommunikation mit Konsumierenden zu ermöglichen: Im Zentrum der Suchttheorie steht das besondere *ganz individuelle Wechselspiel* von Einflüssen der Person, des sozialen Umfeldes und der Art der Droge. Stressfreie Kommunikation *im Augenblick* der möglichen Erfahrung dieses Wechselspiels, im Augenblick der seelischen Veränderungen unter der Substanzwirkung fördert die intrinsische Motivation, über den Konsum nachzudenken und ggf. weiter gehende psychologische Hilfe in Anspruch zu nehmen. (s. Hüsgen „Prävention“4/2001).

3. Was muss geschehen?

Im Augenblick harren die Richtlinien des Justizministeriums noch der Auslegung in den Bereichen Polizei, Justiz, Jugend- und Drogenhilfe. Eine Rücknahme der Richtlinien ist nicht zu erwarten; es geht um das rechte Augenmaß bei der *Ausgestaltung*. Unter diesen Bedingungen rate ich dringend zu

einer *konsequenten „Ausbeutung“ des Diversionskonzepts*. Siehe für NRW „Richtlinien zur Förderung der Diversion im Jugendstrafverfahren (Diversionsrichtlinien)“ vom 13. Juli 2004 (*JMBL NRW S.190*), hier insbesondere die Ziffern 2.3, 2.4 und 2.7 Die Polizeien in den Ländern haben in aller Regel ein sehr gutes Verständnis für die Fragen von Sucht und Drogen entwickelt. Sie sollten sich dazu verständigen, im sog. verkürzten Ermittlungsverfahren das Aufsuchen *suchtpräventiver Stellen* anzubahnen und dies im jeweiligen Bericht an die Staatsanwaltschaft zu vermerken. Das verschaffte der Staatsanwaltschaft die Möglichkeit, gemäß § 45 (2) JGG auf den förmlichen Ausspruch von Auflagen zunächst verzichten zu können.

Die NRW Regierung macht, was sie als Opposition gewollt hat – aber war das, was sie damals gesagt hat, in der Sache auch richtig? Ich meine nicht: Die Opportunität des 31 a BtMG war erfolgreich und wird in der fachlichen Auslegung dem Krankheitsbild gerecht, die Nulltoleranz nicht. Ein Übergreifen dieser Schärfung auf andere Bundesländer sollte verhindert werden. Meine Empfehlung an die Länder lautet: Weg mit den Richtlinien, sie werden sich nicht vereinheitlichen lassen, zu unterschiedlich sind die Ansätze und jeweiligen Begründungen. Sind sie überhaupt nötig? Man sollte konsequent auf die einschlägigen Diversionsrichtlinien abstellen. Der Bund ist vom höchsten Gericht aufgerufen, gesetzliche Regelungen zu treffen, wenn sich die Länder nicht einigen können. Da sie sich nicht einigen werden, sollte der *Gesetzgeber* ein „Drogenpolitisches Opportunitätsprinzip“ schaffen oder in einer Art Präambel zum Betäubungsmittelgesetz den *grundsätzlichen Vorrang der Hilfen vor Strafen* gesetzlich verankern.

Über den richtigen Umgang mit jugendlichen Haschischkonsumenten sodann muss die Gesellschaft noch offen diskutieren; der fruchtbare Moment der Auseinandersetzung mit sich, seiner Umwelt und seinem Drogenkonsum darf nicht strafrechtlich beschwert werden. Drogen sind keine leichte Sache, darum steht ihr Verkehr unter strengen Kontrollbedingungen. Wichtiger aber als die Potenz einer

Droge ist die *Erwartung* an die jeweilige Droge: Soll man darüber nicht besser *offen mit jungen Menschen* sprechen als ihnen „einen Schuss vor den Bug“ zu verpassen? *Die Jugendminister* sind gefragt.

Es ist zudem wieder einmal an der Zeit, den Mut aufzubringen, *differenziert* über Drogen *aufzuklären*, statt sie in Bausch und Bogen kompromisslos zu verteufeln. Die NRW Landesregierung hat es im Herbst 2007 verpasst, über die psychischen Wurzeln der Sucht aufzuklären, stattdessen hat sie in den Richtlinien einfachhin ein Zeichen der Unduldsamkeit gesetzt. Damit wird das Vertrauen der jungen Leute in öffentliche Stellen nicht gefördert. Der Aspekt der pharmakologischen Substanz wird wieder einmal unilinear überbetont, Eltern und Erziehungsberechtigten werden gleichzeitig verängstigt, aber durch die angekündigte Restriktion wieder beruhigt, den Strafverfolgungsbehörden wird eine Aufgabe zugewiesen, die ihnen bei Gesundheitsfragen und bei Sucht nur bedingt zusteht. Der Suchtgefahr wird diese Politik nicht gerecht.

Wem diese eher inhaltliche Diskussion zu schwerfällig erscheint, sollte sich den Erlass selbst ansehen und ihn auf seine *Widersprüchlichkeit* hin prüfen. Im Vorspann ist von Entpoenalisierung der Konsumenten, von der Entlastung der Justiz von Bagatellfällen zugunsten der Schwerpunktsetzung bei der Handelsbekämpfung die Rede, im Erlass erfolgen exakt gegenläufige Forderungen: Verfolgung der Abhängigen

und neue Belastung der Justiz mit Bagatellfällen, wiewohl deren Überlastung bekannt ist; bei konsequenter Anwendung der Nulltoleranz werden die Gefängnisse weiter überstrapaziert werden; die Zahl der Drogentoten wird wieder steigen.

4. Schule

Völlig passen musste die Landesregierung mit ihrem strafrechtlichen Roll back bei den *strafunmündigen* Kindern. „Die Konsumenten werden immer jünger“, ist so ein Schlachtruf, auf den die Landesregierung rekurriert, aber mit dem Erlass nicht reagieren kann. Besser wäre die Etablierung eines Frühinterventionsangebots an den Schulen; hier kann man 12- und 13-jährige Konsumenten erreichen: pädagogisch und wenn nötig auch psychologisch.

Leider aber hat es stattdessen die zuständige Schulministerin im Lande zugelassen, dass in dem zu derselben Zeit veröffentlichten Erlass „Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung der Jugendkriminalität“ vom 31. August 2007 (*SMBL. NRW.) Besitz, Handel oder sonstige Weitergabe von Betäubungsmitteln an der Schule von Schülern generell wie z.B. Waffenbesitz zu den besonderen kriminellen Delikten zu zählen sind, bei denen der Schule vorgeschrieben ist, die Strafverfolgungsbehörden einzuschalten.*

Damit ist das Klima an den Schulen für einen denkbaren *aufgeklärten Umgang* mit Suchtmitteln, legalen wie illegalen, verordneten wie nicht verordne-

ten insgesamt eingeschränkt worden. Wieder einmal dominiert der Aspekt des Pharmakons und nicht sachgemessen der der Psyche. Und die Schüler sind um authentischer Aufklärung willen erneut auf die Chats im Internet angewiesen.

Auch hier kommt den Polizeien in den *Kommissariaten Vorbeugung* eine besondere Rolle zu. Sie erscheinen mir im Konzert der Hauptbeteiligten die wichtigste und stärkste Kardanwelle für eine Definition der Neujustierung und eine angemessene *Umsetzung* der Richtlinien zu sein. Das Landeskriminalamt in Düsseldorf hat bereits signalisiert, dass die Polizei eine aktive Rolle im Kooperationsgeschehen zu ergreifen trachtet. Ich begrüße diesen Schritt, nicht zuletzt aus Strukturgründen; anderen Beteiligten mag dieser Ansatz nicht so einzuleuchten, aber alle wesentlich Beteiligten können in einer *abgesicherten Kooperationsstruktur* besser ihr Gewicht in die Waagschale werfen als bei freien aber letztlich unregelten Verhältnissen.

Anschrift des Verfassers:

Hans-A. Hüsgen
NRW Landesdrogenbeauftragter 1979-1999
Am Neuenhof 51
40629 Düsseldorf
0211 287425
hansahuesgen@gmx.de