

Drogen im Blickpunkt

Drogenkonsumenten und die Gesetzgebung in der EU

Gleichgewicht zwischen Bestrafung und Behandlung

Die Drogengesetzgebung in der Europäischen Union (EU) hat stets zum Ziel, ein Gleichgewicht zwischen Bestrafung und Behandlung herzustellen.

Die drei Übereinkommen der Vereinten Nationen (VN) zum Thema Drogen [1] lassen den Einsatz von Drogen ausschließlich für medizinische oder wissenschaftliche Zwecke zu. Zwar wird der unerlaubte Konsum von Drogen durch das Übereinkommen von 1988, das einen ersten Schritt zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels darstellt, nicht kriminalisiert, der Besitz von Drogen für den Eigengebrauch gilt jedoch als Delikt.

Die Unterzeichnerstaaten sind somit verpflichtet, gegen den unerlaubten Drogenbesitz für den persönlichen Gebrauch vorzugehen; es steht jedoch jedem Staat frei zu entscheiden, welche Politiken in diesem Zusammenhang anzuwenden sind. Bei der Gestaltung ihrer nationalen Drogengesetzgebung haben die EU-Mitgliedstaaten diese Freiheit interpretiert und entsprechend ihren eigenen Charakteristika, ihrer Kultur und ihren Prioritäten in Anspruch genommen, ohne das grundsätzliche Drogenverbot in Frage zu stellen. Daraus ergibt sich EU-weit eine Vielzahl von Ansätzen im Hinblick auf den unerlaubten Drogenkonsum und die vorbereitenden Stadien des Drogenbesitzes und -erwerbs.

Vergleicht man jedoch die Gesetzgebung mit der Rechtspraxis, so scheinen die Haltungen innerhalb der EU weit weniger voneinander abzuweichen, als zu erwarten wäre. In vielen Ländern suchen die Justiz- und Verwaltungsbehörden immer mehr nach

Möglichkeiten, Alternativen zur Bestrafung anzuwenden oder – sofern dies nicht machbar ist – zu Lösungen wie Bußgeldern, befristetem Führerscheinenzug usw. zu greifen, mit denen sich eine strenge Bestrafung vermeiden lässt.

Nichtsdestoweniger lässt sich aus den Daten ablesen, dass polizeiliche Maßnahmen gegen Drogenkonsumenten zunehmen – möglicherweise aufgrund der stärkeren Prävalenz von Drogen [2] – wenn auch nicht in demselben Maße innerhalb der einzelnen Länder wie im internationalen Vergleich. Darüber hinaus kommen manche Fälle von unerlaubtem persönlichem Drogenkonsum

weiterhin vor Gericht und es werden immer noch Gefängnisstrafen verhängt, insbesondere bei Wiederholungsdelikten. Eine solche inkonsequente Anwendung des Gesetzes kann die Allgemeinheit verunsichern und die Glaubwürdigkeit des Rechtssystems in Bezug auf den persönlichen Gebrauch von Drogen untergraben.

Eine Veröffentlichung der EBDD in der *Insights-Reihe, Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives* [3] setzt sich gründlich mit dieser Frage auseinander und enthält einzelne Länderberichte.

„Während die Zahl der drogenbedingten Anzeigen ansteigt – wobei die Polizeikräfte sich vor allem auf Cannabis-Konsumenten konzentrieren – sucht die Rechtsprechung in den meisten Ländern zunehmend nach Möglichkeiten, Haftstrafen für Drogentäter zu vermeiden, verhängt ‚milde‘ Strafen und wendet strafrechtliche Mittel nur als letzte Alternative an. Damit geben wir den Bürgern – und insbesondere den Jugendlichen – verwirrende und oft widersprüchliche Signale. Eine effektive Strafverfolgungspolitik in Bezug auf Drogendelikte muss konsequenter und damit glaubwürdiger sein.“

MIKE TRACE,
VORSITZENDER DES VERWALTUNGSRATES DER EBDD

Wichtige politische Themen auf einen Blick

1. Die Übereinkommen der Vereinten Nationen räumen den Staaten für die Kontrolle des unerlaubten Drogenbesitzes für den persönlichen Gebrauch Spielraum ein, nach eigenem Ermessen vorzugehen, und machen keine festen Vorgaben bezüglich der Strafen.
2. Innerhalb der EU sind die gesetzlichen Vorschriften in Bezug auf den persönlichen Drogengebrauch von Land zu Land verschieden. In einigen Ländern gehören Haftstrafen zum Strafarsenal, in anderen hingegen wurde der Besitz von Drogen zum Eigenkonsum in jüngster Zeit entkriminalisiert.
3. Polizeiliche Maßnahmen gegen unerlaubten Drogenkonsum und -besitz nehmen im Allgemeinen zu, wenn auch nicht in gleichem Maße innerhalb der einzelnen Länder und im internationalen Vergleich.
4. Die Strafverfolgung neigt in den meisten Mitgliedstaaten heute eher zu nicht strafrechtlichen Sanktionen gegen unbefugten Drogenkonsum und -besitz. Abhängige jedoch, die Drogen verkaufen oder Eigentumsdelikte begehen, insbesondere Wiederholungstäter, müssen in der Regel mit strengen Strafen, einschließlich Haftstrafen, rechnen.
5. Alternativen zur Strafverfolgung – gewöhnlich therapeutischer oder sozialer Art – sind inzwischen in allen EU-Ländern verfügbar, werden aber nicht in gleichem Maße angewandt und sind auch nicht alle von gleicher Wirksamkeit.
6. Durch eine Koordinierung zwischen der Rechtsprechung und dem Gesundheitswesen könnten Programme, die Alternativen zur Strafverfolgung anbieten, bessere Ergebnisse erzielen.

„Rückfälle in Drogenmissbrauch und Verbrechen kommen bei Drogenabhängigen häufig vor. Zwar können Prävention und Behandlung der Abhängigkeit, ihrer Ursachen und Folgen schwierig, zeitaufwendig und kostenintensiv sein – aber sie sind eindeutig das richtige Mittel, die Kette von Drogen und Verbrechen, die hohe Kosten verursacht, zu durchbrechen.“

GEORGES ESTIEVENART,
DIREKTOR DER EBDD



E . B . D . D .

Europäische Beobachtungsstelle
für Drogen und Drogensucht

Drogenkonsumenten und die Gesetzgebung im Überblick

1. Die Übereinkommen der VN bestimmen den Gesamtrahmen

Die internationale Drogengesetzgebung basiert auf den Übereinkommen der VN von 1961, 1971 und 1988 [1]. In Artikel 3 Absatz 2 des letztgenannten Übereinkommens werden die Unterzeichnerstaaten erstmals aufgefordert, den Besitz von Drogen für den persönlichen Gebrauch als Straftat zu umschreiben. Doch wird diese Aufforderung den nationalen Verfassungsgrundsätzen und den Grundzügen ihrer Rechtsordnung unterworfen, womit den Staaten Spielraum bleibt, die von ihnen anzuwendende Politik im Einzelnen festzulegen. Aus diesem Grunde haben sich die Unterzeichnerstaaten nicht verpflichtet gefühlt, einheitliche gesetzgeberische Regelungen in Bezug auf Personen zu schaffen, die im Besitz von Drogen für den persönlichen Gebrauch angetroffen werden.

Darüber hinaus führt die dem Artikel 3 des Übereinkommens von 1988 zugrunde liegende Sichtweise zu einer größeren Wirksamkeit der Strafjustiz in Bezug auf den internationalen Drogenhandel [4].

2. Trotz der Verschiedenheiten Zeichen von Konvergenz in der Drogengesetzgebung

Innerhalb der EU sind die gesetzlichen Vorschriften in Bezug auf den persönlichen Gebrauch von Drogen von Land zu Land recht verschieden. In einigen von ihnen ist dieser unter Androhung von Haftstrafen verboten. In anderen ist er zwar verboten, doch werden die Strafen eher milde bemessen. In den übrigen Staaten werden Drogenkonsum und Besitz von Drogen für den persönlichen Gebrauch nicht als Straftaten betrachtet.

Im Lauf der letzten fünf Jahre zeichnet sich eine Entwicklung zu ähnlichen Gesetzen und Leitlinien in den Strafjustizsystemen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Drogenkonsum ab – insbesondere eine Tendenz zu milderer Maßnahmen gegen den persönlichen Drogenkonsum. In einigen Ländern werden jetzt Praktiken, die bereits allgemein Anwendung fanden, legalisiert. Auf diese Weise wird die Gesetzgebung mit der polizeilichen und Strafverfolgungspraxis in Einklang gebracht, was zu einer größeren Glaubwürdigkeit der rechtlichen Vorschriften beiträgt.

In Spanien, Italien und Portugal wird der Besitz von Drogen für den persönlichen Gebrauch nicht strafrechtlich geahndet. Es wird vielmehr auf Verwaltungsstrafen zurückgegriffen: Verwarnung, Geldbuße oder, insbesondere in Italien, zeitweiliger Entzug des Führerscheins. Handelt es sich um Sucht, wird eine Therapie vorgeschrieben. Seit 2001 hat das

Luxemburger Recht lediglich eine Geldbuße für den Konsum, Transport, Besitz und Erwerb für den persönlichen Gebrauch vorgesehen.

In Belgien, Dänemark, Deutschland und Österreich schreiben Gesetzgebung und Richtlinien vor, dass Erstauffällige wegen unerlaubten Drogenbesitzes, insbesondere wenn es sich um Cannabis handelt, nicht bestraft werden, sie werden vielmehr „aufgefordert“, sich künftig des Drogenkonsums zu enthalten, oft unter Aussprechung einer Verwarnung oder unter Strafaussetzung auf Bewährung. In den Niederlanden ist der Besitz von geringen Mengen Cannabis zum Eigenkonsum zwar gesetzlich verboten, wird aber unter gewissen Umständen toleriert.

In Irland wird der Besitz von Cannabis bei der ersten und zweiten Verurteilung mit einer Geldstrafe geahndet, aber ab der dritten Verurteilung kann eine Haftstrafe verhängt werden. Im Vereinigten Königreich dürfte der Besitz von Cannabis zum persönlichen Gebrauch infolge eines Vorschlags des Innenministeriums aus dem Jahr 2001, Cannabis nicht mehr in „Klasse C“, sondern in „Klasse B“ einzustufen, in Zukunft nicht mehr unter die Androhung einer Festnahme fallen.

In Frankreich empfiehlt eine Direktive aus dem Jahr 1999, speziell für Drogenkonsumdelikte lediglich eine Verwarnung auszusprechen.

In Griechenland, Norwegen, Finnland und Schweden wird Berichten zufolge das Drogenkonsumverbot „buchstabengetreu“ angewandt.

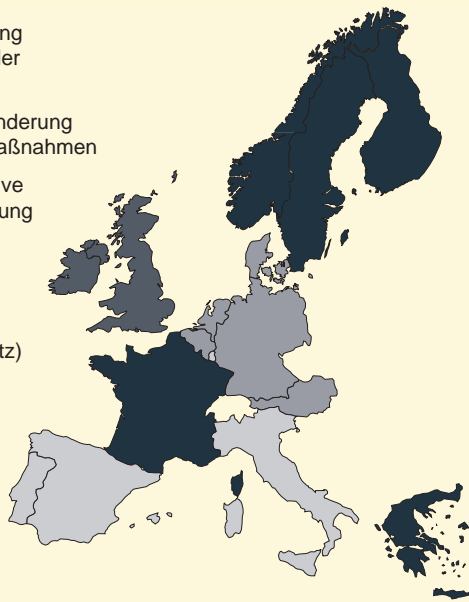
3. Zunahme polizeilicher Maßnahmen

In mehreren europäischen Staaten ist die Polizei aufgrund des Legalitätsprinzips dazu verpflichtet, jede von ihr festgestellte Straftat anzuzeigen. Und Forschungsergebnisse [3] legen nahe, dass die meisten Personen, die unter dem Verdacht eines Drogenkonsumdelikts bzw. des Drogenbesitzes für den Gebrauch stehen, in der Tat angezeigt werden.

Aber die Polizei handelt innerhalb eines Landes wie auch im internationalen Norwegen, Finnland, Vergleich verschieden und Schweden halten gezielte polizeiliche Maßnahmen für ein wirksames Mittel zur Abschreckung vom Drogenkonsum. In anderen europäischen Staaten greift die Polizei eher zum Schutz der öffentlichen Ordnung und wegen Erregung öffentlichen Ärgernisses ein, indem sie offene Drogenszenen zerstreut. Insgesamt gesehen wird berichtet, dass die Polizei nur „zufällig“ bei Routine-Kontrollgängen wegen Drogenkonsums oder -besitzes eingreift –

Abbildung 1 — Die wahrscheinlichsten Ergebnisse der Strafverfolgung von „Drogenbesitz für den persönlichen Gebrauch“

- Strafverfolgung und Verurteilung zu Haftstrafen, Bußgeldern oder therapeutischen Maßnahmen
- Strafaussetzung oder Strafminderung unter Auflage von Alternativmaßnahmen
- Strafaussetzung oder alternative Maßnahmen statt Strafverfolgung (aufgrund von Gesetzen, Direktiven, Leitlinien)
- Verwaltungsstrafen oder therapeutische Maßnahmen (Entkriminalisierung per Gesetz)



Anm.: In dieser Grafik bezeichnet „Drogenbesitz für den persönlichen Gebrauch“ den Besitz einer geringen Menge von Drogen ohne gleichzeitigen schwerwiegenderen Tatbestand (Eigentumsdelikt, Kleinhandel von Drogen usw.).

Angaben für Luxemburg: nur Cannabis.

Quelle: European legal database on drugs (ELDD) (Country profiles) (<http://eldd.emcdda.org>) und EBDD Insights Nr. 5 [3].

Abbildung 2 — Anteil der Anzeigen wegen Drogenkonsums oder -besitzes an der Gesamtzahl der Anzeigen wegen Drogendelikten

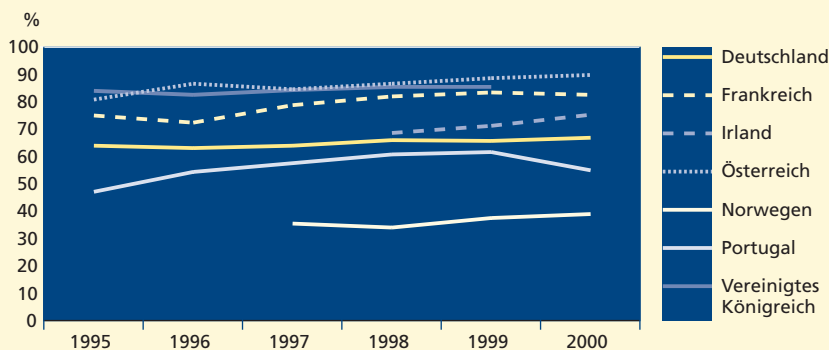
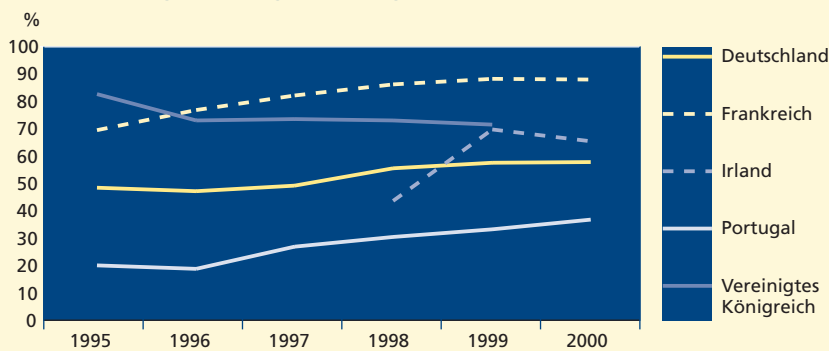


Abbildung 3 — Anteil von Cannabis an der Gesamtzahl der Anzeigen wegen Drogenkonsums oder -besitzes



Anm.: Österreichische Angaben für Übertretungen in Abbildung 2: Besitz, unerlaubter Verkehr mit Drogen usw. immer in Bezug auf geringfügige Mengen. In beiden Abbildungen ist zu beachten, dass Anzeigen wegen Drogenstraftaten in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten verschieden definiert werden.
Quelle: Nationale Reitox-Berichte 2001 (Standardtabellen).

oder wenn der Drogenkonsum zu sichtbar oder zu gefährlich wird.

Die Daten für das Jahr 2000 lassen erkennen, dass in vielen Mitgliedstaaten der EU die Anzahl der Anzeigen wegen Drogenkonsums und wegen Drogenbesitzes zu Konsumzwecken zunimmt [2]. In verschiedenen Ländern erfolgen die meisten Anzeigen wegen Drogendelikten aufgrund von Drogenkonsum oder Drogenbesitz zu Konsumzwecken (siehe Abb. 2), während die Tatbestände des Drogenhandels und Dealens weit weniger häufig vorkommen. In einigen Staaten ist Cannabis die Substanz, auf die sich die meisten Tatbestände des Drogenkonsums oder Drogenbesitzes beziehen (siehe Abb. 3).

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es nur wenig Beweise dafür, dass sich die polizeilichen Maßnahmen gegen Drogenkonsumenten vor allem gegen die schädlichsten Situationen und Konsummuster richten.

In Belgien, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Irland, Österreich, Finnland, Schweden und dem Vereinigten Königreich erfolgen etwa 60-90 % der Anzeigen im Zusammenhang mit Drogendelikten

aller Art wegen Drogenbesitzes zu Konsumzwecken. In 55-90 % der Fälle von Drogenkonsum und -besitz ist Cannabis dabei in Deutschland, Frankreich, Irland und dem Vereinigten Königreich die Hauptdroge. In Portugal, das eine der niedrigsten Cannabisquoten hat, sind die Anzeigen im Zusammenhang mit Cannabis im Jahr 2000 auf 37 % aller Anzeigen wegen Drogenkonsums und -besitzes gestiegen.

Quelle: Nationale Reitox-Berichte 2001 (Standardtabellen).

4. Suche nach Alternativen bei der Strafverfolgung

In den Strafverfolgungspolitiken der EU-Mitgliedstaaten wird heute Alternativen zu traditionellen Strafen für Drogenkonsum und -besitz der Vorzug gegeben. Die Rechtsprechung entscheidet sich oft für eine aus einer Reihe von Alternativmaßnahmen anstatt für eine strafrechtliche Verurteilung. Dabei handelt es sich um Bußgelder, formelle Verwarnungen, zeitweiligen Führerscheinentzug, Aussetzung einer Strafe auf Bewährung oder Einweisung in eine

Therapie. Gewöhnlich werden wegen illegalen Drogenkonsums und -besitzes zu Konsumzwecken einfache Verwarnungen ausgesprochen, insbesondere bei Erstauffälligen oder im Zusammenhang mit geringen Mengen von Cannabis.

Diese Alternativen zur Strafverfolgung werden weniger auf Drogenhandel oder Beschaffungsdiebstahl angewandt. Eine eventuell bestehende Abhängigkeit von Drogen, die zu solchen Straftaten geführt haben kann, wird im Allgemeinen berücksichtigt, aber in den meisten Fällen nicht als ausreichend zur Aussetzung eines Strafverfahrens betrachtet. Solche Delikte werden gewöhnlich strafrechtlich geahndet, wobei Wiederholungstäter mit einem höheren Strafmaß zu rechnen haben.

5. Alternative Maßnahmen gewinnen an Bedeutung

In der gesamten EU gibt es inzwischen ein breites Angebot von Alternativen – gewöhnlich therapeutischer oder sozialer Art – zur Strafverfolgung, doch sind nicht alle von gleicher Wirksamkeit und Qualität. Forschungen haben gezeigt, dass die Behandlung von Drogenkonsumenten im Justizwesen positive Ergebnisse zeitigen kann [5], und zwar sowohl therapeutische Maßnahmen bei Drogenabhängigkeit als auch erzieherische Maßnahmen im Falle von Erstkonsum [6].

In manchen Ländern werden solche Maßnahmen aufgrund der Rechtslage oder einer allgemeinen Skepsis hinsichtlich ihrer Wirksamkeit wenig angewandt. In anderen Ländern ist Behandlung die Norm; in einigen wenigen wird ihre Anwendung durch mangelnde Ressourcen behindert.

In Ländern, in denen die Drogenabhängigkeit als eigentlicher Grund für die Drogenkriminalität gilt, ist man selbst bei schwerwiegenderen Straftaten eher dazu geneigt, Strafen durch Behandlung zu ersetzen. In anderen wird weniger Nachsicht geübt, und drogenbedingte Straftaten führen dort automatisch zu Haftstrafen.

6. Justiz- und Gesundheitswesen: Partnerschaft als Schlüsselwort

Wenn geeignete Behandlung rasch verfügbar ist, eine soziale und Rehabilitationskomponente umfasst und wenn Justiz- und Gesundheitsbehörden partnerschaftlich zusammenarbeiten, so kann sich dies – wie die Forschung zeigt – als kostengünstig erweisen, indem die Anzahl der Rückfälle in Kriminalität und Drogenmissbrauch vermindert wird [7].

Ausschlaggebend ist bei diesem Prozess im Allgemeinen eine effektive, gut organisierte Zusammenarbeit zwischen dem Justiz- und dem Gesundheitswesen auf der Ebene der Strafverfolgung, die darauf ausgerichtet ist, für jede Einzelperson die am besten geeignete Maßnahme (und entsprechende Mittel) zu finden.

Schlussfolgerungen

Drogenkonsumenten und die Gesetzgebung in der EU – politische Erwägungen

Dieses Briefingpapier bietet einen Abriss der wichtigsten Aspekte und Trends der heutigen Rechtslage in der EU im Hinblick auf die Drogenkonsumenten und nennt Primärquellen für weitere Informationen. Die EBDD glaubt, dass die folgenden Punkte eine Grundlage für künftige Überlegungen zur Drogenpolitik bilden könnten:

1. Die dem UN-Übereinkommen von 1988 zugrunde liegende Sichtweise und die in ihm gestellte Forderung, Drogenbesitz für den persönlichen Gebrauch als Straftat anzusehen, ist eher als Aufforderung zur stärkeren Bekämpfung des internationalen Drogenhandels zu verstehen und nicht als Kriminalisierung der Drogenkonsumenten.
2. Zwar weichen die Drogengesetze der einzelnen EU-Mitgliedstaaten untereinander ab, doch ist seit jüngster Zeit ein Bestreben zu beobachten, die Gesetzgebung auf die Praktiken der Polizei und des Strafverfolgungssystems abzustimmen. Dies trägt zu einer größeren Glaubwürdigkeit der rechtlichen Bestimmungen bei.
3. Sollen die polizeilichen Maßnahmen auf dem Drogensektor effektiv sein, so müssen sie sich primär gegen die gefährlichsten Situationen im Zusammenhang mit Drogenkriminalität richten.
4. Die meisten Mitgliedstaaten haben für Straftäter, die wegen Drogenkonsums oder Drogenbesitzes auffällig geworden sind, Mechanismen ins Leben gerufen, dank deren eine große Zahl der angezeigten Drogenkonsumenten aus dem Strafjustizsystem in andere Kanäle umgeleitet werden kann.
5. Forschungsergebnisse zeigen, dass durch die Einweisung von straffälligen Drogenabhängigen in eine Behandlung bedeutsamer gesundheitlicher und gesellschaftlicher Nutzen erzielt und die Anzahl der Straftaten damit reduziert werden kann.
6. Für ein effektives Management der Initiativen zur Einweisung von straffälligen Drogenabhängigen in eine Behandlung wird eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Justiz- und dem Gesundheitswesen empfohlen.

Wichtige Quellen

[1] Vereinte Nationen (UN) (1961, 1971, 1988), *Einzige Suchtgiftkonvention von 1961, Psychotropenkonvention von 1971, Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988* (<http://www.incb.org/e/conv>).

[2] Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) (2001), *Jahresbericht über den Stand der Drogenproblematik in der Europäischen Union 2001*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 2001, S. 22.

[3] Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) (2002), *Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives*, EBDD Insights-Reihe Nr. 5, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 2002.

[4] Vereinte Nationen (UN) (1998), *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988*, United Nations Publications, New York, 1998, S. 48-99.

[5] Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) (2001), *An overview study: Assistance to drug users in European Union prisons*, EMCDDA Scientific Report, Cranstoun Drug Services Publishing, London, 2001, S. 201-217.

[6] Aos, S., Phipps, P., Barnoski, R., Lieb, R. (2001), *The comparative costs and benefits of programmes to reduce crime*, Washington State Institute for Public Policy, WA, USA (<http://www.wa.gov/wsipp> – version 4.0).

[7] Hough, M. (1996), *Drugs misuse and the criminal justice system: a review of the literature*, paper 15, Home Office, 1996, UK.

Informationen im WWW

Drogengesetzgebung „Länderprofile“
http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_country_profiles.cfm

Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use
http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_comparative_analyses.cfm

Wichtigste Trends in nationalen Drogengesetzen
<http://eldd.emcdda.org/trends/trends.shtml>

Informationen über Anzeigen (EBDD Jahresbericht 2001 – Daten)
<http://annualreport.emcdda.org/de/sources/index.html>

Drogen im Blickpunkt ist eine Reihe von Kurzinformationen zur Drogenpolitik, die von der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD), Lissabon, veröffentlicht werden. Die Kurzinformationen werden sechsmal jährlich in den elf Amtssprachen der Europäischen Union und auf Norwegisch veröffentlicht. Originalsprache: Englisch. Sie können auch von der Website der EBDD heruntergeladen werden (<http://www.emcdda.org>). Nachdruck mit Quellenangabe gestattet. Kostenlose Bestellungen bitte per E-Mail (info@emcdda.org) abonnieren. Wenn Sie über Aktualisierungen und neue Produkte informiert werden möchten, melden Sie sich bitte auf der Homepage der EBDD an.



HERAUSGEBER: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
© Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, 2002

DIREKTOR: Georges Estievenart

REDAKTION: Kathy Robertson, John Wright

AUTOREN: Danilo Ballotta, Brendan Hughes, Chloé Carpentier

GESTALTUNG: Dutton Merrifield, UK

Printed in Italy