

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit (13. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 10/843 —

Bericht über die Erfahrungen mit dem Gesetz zur Neuordnung des Betäubungsmittelrechts

A. Problem

Zum Gesetz zur Neuordnung des Betäubungsmittelrechts hat der Deutsche Bundestag am 26. Mai 1981 einen Entschließungsantrag — Drucksache 9/443 — angenommen, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, dem Deutschen Bundestag zum 31. Dezember 1983 einen Bericht über die Erfahrungen mit dem Gesetz, insbesondere mit den strafrechtlichen und pharmakologischen Regelungen, vorzulegen.

Darüber hinaus hat der Deutsche Bundestag in der Entschließung Bund und Länder aufgefordert, einen Katalog von Maßnahmen zu verwirklichen, die den neuen betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften zur optimalen Wirksamkeit verhelfen und das Rauschgiftangebot und die Rauschgiftnachfrage weiter eindämmen sollen.

Der vorgelegte Bericht nimmt sowohl zu den Erfahrungen mit dem Gesetz als auch zu den gewünschten Maßnahmen Stellung.

B. Lösung

Aufforderung an die Bundesregierung und die Länder, im Rahmen des Aktionsprogramms der Bundesregierung zur Bekämpfung des Drogen- und Rauschmittelmisbrauchs insbesondere folgende Maßnahmen zur besseren Umsetzung des

Betäubungsmittelgesetzes und zur verstärkten Bekämpfung von Drogenmißbrauch und Drogenkriminalität zu ergreifen:

- Unterstützung der Bemühungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften, drogenabhängige Straftäter mit Hilfe der §§ 35 bis 38 Betäubungsmittelgesetz verstärkt anstelle von Straf- und Untersuchungshaft einer Drogenentwöhnungstherapie zuzuführen,
- weitere Differenzierung des stationären, teilstationären und ambulanten Therapieangebots,
- stärkere Ausrichtung der gesundheitlichen Aufklärung und sonstiger Suchtprophylaxemaßnahmen auf Problem- und Risikogruppen,
- Beseitigung der Finanzierungsprobleme in der Suchttherapie;
- Erweiterung der Datenerfassung durch Vereinbarung mit den Ländern über eine bundesweite Mitteilung aller Entscheidungen nach §§ 35 ff. Betäubungsmittelgesetz,
- Prüfung einer Verbesserung der Vorschriften über den Verfall, Einziehung und Sicherstellung von Vermögenswerten im Zusammenhang mit Rauschgiftdelikten,
- Verbesserung der Kontrolle von Chemikalien, die zur illegalen Drogenherstellung verwendet werden,
- beträchtliche Erhöhung der Mittel für den Suchtstoff-Kontrollfonds der Vereinten Nationen; Erhöhung des Betrages zur Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe des Bundeskriminalamtes für Drittländer, die bei der Bekämpfung der internationalen Rauschgiftkriminalität kooperativ sind.

Mehrheitsbeschluß gegen die Stimme des Mitgliedes der Fraktion DIE GRÜNEN

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Über die Kostenbelastungen für den Bundeshaushalt können noch keine abschließenden Aussagen gemacht werden.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

I.

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Aufgrund der überwiegend guten Erfahrungen mit dem neuen Betäubungsmittelrecht geht der Deutsche Bundestag davon aus, daß durch die weitere konsequente und kooperative Umsetzung des Gesetzes in der Praxis wesentliche Verbesserungen bei der Bekämpfung des Drogenmißbrauchs und noch mehr Therapieerfolge als bisher erzielt werden können. Das gleiche gilt für die Bekämpfung des illegalen Drogenangebots im In- und Ausland.

In diesem Zusammenhang begrüßt der Deutsche Bundestag die vom Bundeskanzler am 4. Mai 1985 bekanntgegebene Initiative der Länder des Weltwirtschaftsgipfels, neben den bereits getroffenen Maßnahmen weitere wirksame Schritte gegen die illegale Drogenherstellung und den illegalen Drogenhandel und damit im Zusammenhang stehende Verbrechen zu ergreifen.

II.

Der Deutsche Bundestag empfiehlt im Rahmen des Aktionsprogramms der Bundesregierung folgende Maßnahmen:

1. Die Bemühungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften, drogenabhängige Straftäter unter Ausnutzung der neuen Vorschriften der §§ 35 bis 38 BtMG in allen geeigneten Fällen von Straf- und Untersuchungshaft sowie Maßregelvollzug zu verschonen und sie einer Drogenentwöhnungstherapie zuzuführen, sind zu unterstützen. Dabei sollte der Vorrang der Aussetzung der Strafvollstreckung zur Bewährung beachtet werden.
2. Zu unterstützen sind ferner die Bemühungen der Länder, Kommunen, Therapie- und Drogenberatungseinrichtungen, das stationäre, teilstationäre und ambulante Therapieangebot weiter zu differenzieren. Therapieerfolge nach den neuen Vorschriften dürfen nicht daran scheitern, daß drogenabhängige Straftäter in für sie ungeeignete Einrichtungen kommen. Auch für Anschlußbehandelte (sog. Seiteneinsteiger) müssen vermehrt spezielle Therapiemöglichkeiten geschaffen werden.
3. Die gesundheitliche Aufklärung über Gefahren des Rauschmittelkonsums sowie sonstige Maßnahmen der Suchtprophylaxe sind noch gezielter auf Problem- und Risikogruppen der Gesellschaft abzustellen. Dabei sollte die Familie mit ihrer Erziehungskraft noch stärker in den Dienst einer umfassenden Suchtprophylaxe gestellt werden.
4. Die Verbände der Kostenträger und der Träger ambulanter und stationärer Einrichtungen im Suchtbereich sollen ersucht werden, ihre Bemühungen verstärkt fortzusetzen, Streitige Fragen der Suchtvereinbarung von 1978 zu klären und die noch offenen Finanzierungsprobleme im ambulanten Bereich, insbesondere in der Beratungs- und Motivationsphase sowie in der Nachsorge, in einer entsprechenden Vereinbarung zu regeln.
5. Über die Auswertung der Rechtsprechung zum BtMG im Rahmen der Datenbank BIFOS soll ein jährlicher Bericht erstellt werden. Ferner ist mit den Bundesländern eine Vereinbarung über eine bundesweite Mitteilung aller Entscheidungen nach den §§ 35 ff. BtMG anzustreben. Insbesondere sollte untersucht und dargestellt werden, inwieweit die nach der Neuordnung des Betäubungsmittelrechts möglichen Maßnahmen der Zurückstellung der Strafvollstreckung bzw. des Absehens von der weiteren Strafverfolgung zu einem Therapieerfolg bei Abhängigen geführt haben.

6. Im Hinblick auf die bedrohliche Zunahme der illegalen Kokain-Einfuhren in die Bundesrepublik Deutschland empfiehlt der Deutsche Bundestag, daß Maßnahmen zur Aufklärung, Vorbeugung, Beratung und Behandlung im Kampf gegen den Kokain-Mißbrauch verstärkt in die bestehenden Maßnahmen nach dem Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Bekämpfung des Drogen- und Rauschmittelmisbrauchs einbezogen werden.
7. Die Bundesregierung wird um Prüfung gebeten, ob die Möglichkeiten der §§ 73 ff. StGB — Verfall und Einziehung — der wirkungsvollen Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität genügen und ob § 111 b StPO ausreicht, um in einschlägigen Fällen die Gegenstände, die Verfall oder Einziehung unterliegen, sicherzustellen. Sie soll alle nötigen Initiativen ergreifen, um Vermögenswerte aus illegalen Drogengeschäften aufzuspüren und der Verfügung der Täter zu entziehen.
8. Die Bundesregierung wird ferner gebeten, auf dem eingeschlagenen Weg fortzufahren, im Wege der Zusammenarbeit mit der einschlägigen Industrie den Verkehr von Chemikalien, die zur illegalen Herstellung von Drogen verwendet werden können, zu kontrollieren.
9. Die Bundesregierung soll ihre Bemühungen fortsetzen, das illegale Drogenangebot in Zusammenarbeit mit den Regierungen der Anbau- und Transitländer sowie dem Suchtstoff-Kontrollfonds der Vereinten Nationen einzudämmen. Zu diesem Zweck sollte der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zum Haushalt des Suchtstoff-Kontrollfonds in Höhe von derzeit 2,2 Mio. DM beträchtlich angehoben werden. Ferner sollten in allen Anbau- und Transitländern Rauschgift-Verbindungsbeamte des Bundeskriminalamtes stationiert und der Betrag zur Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe des Bundeskriminalamtes für kooperative Drittländer von derzeit 2 auf 3 Mio. DM pro Jahr erhöht werden.

III.

Der Deutsche Bundestag bittet die Bundesregierung, ihn so bald wie möglich — spätestens bis 31. März 1986 — über

- die gegenwärtige Situation des Mißbrauchs von Alkohol, illegalen Drogen und Medikamenten in der Bundesrepublik Deutschland und
- die Ausführung des Aktionsprogramms des Bundes und der Länder zur Eindämmung und Verhütung des Alkoholmißbrauchs

zu unterrichten.

Bonn, den 21. Juni 1985

Der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit

Dr. Hoffacker	Hauck	Schlottmann
Vorsitzender	Berichterstatter	

Bericht der Abgeordneten Hauck und Schlottmann

Der von der Bundesregierung vorgelegte Bericht ist mit Schreiben des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 19. Januar 1984 gemäß § 80 Abs. 3 der Geschäftsordnung dem Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit federführend und dem Innenausschuß und dem Rechtsausschuß zur Mitberatung überwiesen worden. Der Innenausschuß hat den Bericht in seiner Sitzung am 19. September 1984 zur Kenntnis genommen.

Der Rechtsausschuß hat den Bericht in seiner Sitzung am 6. Februar 1985 zur Kenntnis genommen und darüber hinaus dargetan, daß eine Fortschreibung des Berichts, basierend auf den Erkenntnissen am 30. Juni 1985, als Grundlage für eine Aussprache im Plenum dienen sollte. Weitere Anregungen des Ausschusses sind in die Ziffer II 1, 5, 7 und 9 der Beschlußempfehlung eingegangen.

Der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit hat den Bericht erstmals in seiner 17. Sitzung am 28. März 1984 beraten. Er hat dabei den Beschluß gefaßt, die Bundesregierung zu bitten, den Bericht bis Oktober 1984 fortzuschreiben und insbesondere darzulegen, welche Probleme bereits einer Lösung nähergebracht werden konnten. Diese Bitte äußerte der Ausschuß auch in seiner 26. Sitzung am 3. Oktober 1984 anläßlich der Beratung des Einzelplans 15 für das Haushaltsjahr 1985. Der Bitte des Ausschusses ist der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit mit dem ergänzenden Bericht über die weitere Entwicklung und zwischenzeitlich getroffene Maßnahmen im Anschluß an den Erfahrungsbericht der Bundesregierung zur Neuordnung des Betäubungsmittelrechts vom 29. Dezember 1983 (Drucksache 10/843) vom 23. November 1984 (Ergänzungsbericht) nachgekommen. Der ergänzende Bericht wurde in die weiteren Erörterungen einbezogen. Berücksichtigt wurden auch die Erkenntnisse, die eine Ausschußdelegation im Rahmen einer Informationsreise in die USA im Herbst 1984 über die dortige Behandlung der Drogenproblematik gewonnen hatte. Der Ausschuß hat die Beratungen des vorliegenden Berichts am 28. Februar 1985 fortgesetzt und am 12. Juni 1985 abgeschlossen. Er hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP die Vorlage der von diesen gemeinsam getragenen Beschlußempfehlung bei einer Gegenstimme des Mitglieds der Fraktion DIE GRÜNEN beschlossen. Der federführende Ausschuß teilt die in dem Bericht von der Bundesregierung geäußerte Auffassung, daß seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuordnung des Betäubungsmittelrechts am 1. Januar 1982 zu wenig Zeit vergangen ist, um heute schon abschließend über die Bewährung des Gesetzes, insbesondere seiner neuen Vorschriften, urteilen zu können. Trotz schon jetzt feststellbarer positiver Auswirkungen bedürfe es eines längeren Zeitraumes, bis das Gesetz optimal umgesetzt werden könne. Der Ausschuß sieht vorerst keinen An-

laß, Gesetzeskorrekturen vorzuschlagen, zumal diese die volle Entfaltung des Gesetzes in der Praxis stören könnten. Verbesserungen bei der Umsetzung des Gesetzes sowie die Anstrengungen der Bundesregierung auf nationaler und internationaler Ebene zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs und der Drogenkriminalität können allerdings nach Auffassung der Ausschusses durch entsprechende Aussagen und Aufforderungen des Parlaments unterstützt und gefördert werden. Diesem Ziel soll die Beschlußempfehlung dienen.

Die Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP im Ausschuß waren der Auffassung, daß das besondere Augenmerk künftig auf folgende Problemkreise gerichtet werden müsse:

Die Bestimmungen für drogenabhängige Straftäter (§§ 35 ff. Betäubungsmittelgesetz — BtMG) hätten zweifellos positive Auswirkungen auf die Steigerung der Therapieeinweisungen bei drogenabhängigen Straftätern gehabt. Die gesetzliche Fixierung des Grundgedankens „Therapie vor Strafe“ habe deswegen seine volle Berechtigung. Dennoch gebe es vor allem in betroffenen Kreisen erhebliche Vorbehalte gegen das neue gesetzliche Instrumentarium. Sie hingen mit Mängeln zusammen, die in der ersten Phase der Umsetzung des Gesetzes erkennbar geworden seien. Um diese Vorbehalte abzubauen, sollte vorrangig darauf geachtet werden, daß drogenabhängigen Straftätern verstärkt eine soziale Betreuung auch dann zuteil werde, wenn sie sich in Strafhafte befinden oder nach einem Therapieabbruch von den Strafverfolgungsbehörden in Haft genommen werden. Therapieabbrüche seien bei Drogenabhängigen nicht selten und seien meistens Bestandteil einer bestimmten Phase des therapeutischen Prozesses.

In dieser Phase sei eine fachlich-fürsorgerische Betreuung besonders notwendig. Das von der Bundesregierung finanzierte Modellprogramm „Aufsuchende Sozialarbeit für betäubungsmittelabhängige Straftäter“ sollte verstärkt auch diese Personengruppen einbeziehen und die für eine erfolgreiche Therapie unerläßliche Motivationsarbeit übernehmen.

Zu überdenken sei auch, wie es therapeutische Einrichtungen ermöglichen können, eine Anschlußbehandlung für Abbrecher durchzuführen, wie sie derzeit für diese Gruppe (sog. Seiteneinsteiger) nicht möglich sei. Therapieabbrecher begännen immer wieder in der Therapiephase I, in der durch notwendige Auflagen die Persönlichkeit des Klienten am stärksten eingeengt werde.

In diesem Zusammenhang sei auch das Verhältnis der Aussetzung der Strafvollstreckung zur Bewährung nach allgemeinem Strafrecht (§§ 56 ff. StGB) zur Zurückstellung der Strafvollstreckung nach § 35

BtMG zu bedenken. Bei Anwendung der Bewährungsregelungen werde dem drogenabhängigen Straftäter ein Bewährungshelfer zugeordnet, der auch nach einem evtl. Therapieabbruch zur Verfügung stehe. Dadurch würden viele Probleme gelöst. Die Vollstreckungslösung nach dem Betäubungsmittelgesetz sehe die Zuordnung eines Bewährungshelfers nicht vor. Bei Therapieabbruch müsse der Klient mit dem Widerruf der Zurückstellung der Strafvollstreckung und Haft rechnen. Es sei deshalb wünschenswert, daß in jedem einzelnen Fall — sofern die rechtlichen Voraussetzungen vorliegen — geprüft werde, ob die Anwendung der Bewährungsregelungen oder der Bestimmungen zur Zurückstellung der Strafvollstreckung die bessere Lösung sei. Unter diesem Gesichtspunkt seien die Forderungen aus dem Therapiebereich, die Strafaussetzung zur Bewährung wieder vorrangig anzuwenden und auf die Regelung der §§ 35 ff. BtMG nur in besonders gelagerten Fällen zurückzugreifen, nach Vorlage des Auswertungsberichts erneut zu überprüfen.

Die Verwirklichung des Prinzips „Therapie vor Strafe“ verlange, daß in den Strafvollzugsanstalten für drogenabhängige Straftäter verstärkt Sozialarbeit durchgeführt werde. Ziel müsse es sein, die drogenabhängigen Straftäter, insbesondere auch die, bei denen die Zurückstellung der Strafvollstreckung widerrufen wurde, zu einer Therapie zu motivieren. Die Strafvollzugsanstalten selber hätten derzeit keine Möglichkeit, angemessene therapeutische Maßnahmen durchzuführen. Nur in beschränktem Umfang sei es möglich, drogenabhängige Straftäter aus der Straftat in die bestehenden geschlossenen Drogen-Fachkliniken zur Behandlung zu überführen. An den Ausbau dieser Möglichkeiten sollte ebenfalls gedacht werden.

Die Fraktion DIE GRÜNEN hat der grundsätzlich positiven Bewertung der Umsetzung der §§ 35 ff. BtMG widersprochen. Das mit der Reform des Betäubungsmittelrechts angestrebte Ziel „Therapie statt Strafe“ sei nicht erreicht worden. Die zunehmende Praxis der „Zwangseinweisungen“, die von den Klienten zur Vermeidung einer Gefängnisstrafe hingenommen würden, komme einer Bestrafung durch die Therapie gleich. Dies führe nach den Erfahrungen der Drogenberater zu fehlender Motivation und sogar zu einem demotivierenden Einfluß auf andere. Nur bei einer freien Entscheidung des Drogenabhängigen nach Aussetzung seiner Haftstrafe zur Bewährung sei ein besseres Ergebnis zu erwarten. Die Strafaussetzungen zur Bewährung seien jedoch zurückgegangen. Das Gesetz schaffe nach alledem keine Voraussetzung für erfolgreiche Therapien, sondern behindere sie.

Der gemäß Ziffer II 5 der Beschlußempfehlung von der Bundesregierung vorzulegende Bericht über die Auswertung von Daten aus Gerichtsentscheidungen zum Betäubungsmittelgesetz sollte eingehend die derzeit geübte Rechtspraxis darstellen. Trotz der Aussagen in dem vorgelegten Bericht der Bundesregierung scheint die Justiz nach dem Eindruck des Ausschusses nicht überall nach dem Grundsatz zu verfahren, Straftaten mit sog. weichen Drogen

gegenüber Straftaten mit sog. harten Drogen unterschiedlich zu beurteilen und zu ahnden. Der Gesetzgeber hat die Unterscheidung zwar nicht ausdrücklich geregelt, ist jedoch davon ausgegangen, daß Abstufungen in der Urteilspraxis vorgenommen werden. Berichte, wonach schon der Besitz geringer Mengen etwa von Haschisch zu unangemessen hoch erscheinenden Strafen geführt habe, sollten aufgrund der Datenbank-Auswertung auf ihren Wahrheitsgehalt hin überprüft werden.

Uneinheitlich scheint auch die Praxis bei Widerruf der Zurückstellung der Strafvollstreckung nach § 35 BtMG zu sein. Nach Auffassung des Ausschusses sollte darauf hingewirkt werden, daß die Vollstreckungsbehörden vor einer Entscheidung auf Widerruf wegen Therapieabbruchs den fachlichen Rat Sachkundiger einholen, um die Prognosemerkmale des Klienten gutachterlich festzuhalten.

Als unklar erscheinen die Auswirkungen der sog. Kronzeugenregelung in § 31 BtMG. Es ist nach den bisherigen Erfahrungen noch nicht deutlich, ob die Regelung dem Zweck, zur Aufklärung schwerer Drogenkriminalität wesentlich beizutragen, gerecht wird. Aufklärung über diese Frage wird ebenfalls von dem Bericht über die Datenbank-Auswertung erwartet.

Es scheint sich abzuzeichnen, daß offenbar zunehmend junge Menschen technische Lösungsmittel schnüffeln und sich damit einem erheblichen Risiko aussetzen. Der Schnüffelfunktion sollte daher verstärkt Aufmerksamkeit gegeben werden. Da die zum Schnüffeln mißbrauchten Lösungsmittel keiner gesetzlichen Kontrolle unterliegen und für jedermann erhältlich sind, müssen in dieser Frage in erster Linie die Instrumente der gesundheitlichen Aufklärung, der Prävention, der Früherfassung und der Therapie verstärkt eingesetzt werden.

Das Augenmerk sollte nach Meinung des Ausschusses auch auf das Problem des Mischkonsums gerichtet werden. Mischkonsum bedeute, daß gleichzeitig illegale Drogen und Alkohol oder auch Medikamente und Alkohol konsumiert werden. Dort, wo sich ein Rückgang im Bereich des Konsums illegaler Drogen abzuzeichnen scheine, sei es notwendig, darauf zu achten, ob nicht lediglich eine Verlagerung auf andere Bereiche abweichenden Verhaltens erfolge, und zwar nicht nur auf den Mißbrauch von Alkohol und Medikamenten, sondern auch auf andere Formen.

Der in der Beschlußempfehlung unter Ziffer III 1 geforderte Bericht der Bundesregierung über die Situation des Mißbrauchs von Alkohol, illegalen Drogen und Medikamenten soll nicht nur eine Übersicht über die Mißbrauchssituation geben, sondern auch aufdecken, wo Handlungsbedarf besteht und — gegebenenfalls — Prioritäten neu zu setzen sind. Er soll auch darauf eingehen, ob — wie z. T. aus dem Ausland berichtet wird — chemisch neu gewonnene Stoffe als Drogen Verwendung finden, die nicht durch die Listen des Betäubungsmittelgesetzes erfaßt werden, so daß die Gefahr besteht, daß

eine möglicherweise noch gefährlichere Situation des Mißbrauchs dieser Drogen in einem quasi legalen Bereich besteht. Der Bericht soll in Abstimmung mit den Bundesländern sowie den Institutionen und Organisationen, die an der Drogenarbeit beteiligt sind, angefertigt werden.

Bonn, den 21. Juni 1985

Hauck Schlottmann

Berichterstatter

