

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Gudrun Schaich-Walch, Johannes Singer, Karl Diller, Peter Enders, Iris Follak, Lothar Fischer (Homburg), Günter Graf (Friesoythe), Dieter Grasedieck, Karl-Hermann Haack (Extertal), Klaus Hagemann, Manfred Hampel, Frank Hofmann (Volkach), Renate Jäger, Susanne Kastner, Hans-Peter Kemper, Dr. Hans-Hinrich Knaape, Fritz Rudolf Körper, Volker Kröning, Thomas Krüger, Dr. Uwe Küster, Christoph Matschie, Angelika Mertens, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), Günter Oesinghaus, Dr. Willfried Penner, Dr. Eckhart Pick, Regina Schmidt-Zadel, Dr. R. Werner Schuster, Erika Simm, Antje-Marie Steen, Dr. Peter Struck, Ute Vogt (Pforzheim), Lydia Westrich, Dieter Wiefelspütz, Rudolf Scharping und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Verkehr mit Betäubungsmitteln (Betäubungsmittelgesetz – BtMG)

A. Problem

Die bisherige Drogenpolitik der Bundesregierung, die auf einer unausgewogenen Gesetzgebung zum Betäubungsmittelrecht beruht, ist gescheitert: Der Zufuhrdruck bei allen Rauschgiften hält unvermindert an. Der organisierte Drogenhandel breitet sich immer mehr aus. Die Regierungskoalition hat es zugelassen, daß Deutschland zum Paradies für die internationalen Drogenbarone geworden ist. Die Suchtproblematik nimmt besorgniserregend zu und führt zu schweren individuellen und gesamtgesellschaftlichen Schäden. Die Zahl der erstmals auffälligen Konsumenten illegaler Drogen steigt ungebrochen.

Die unausgewogene Drogenpolitik der Bundesregierung hat dieses Problem in keiner Weise vermindert. Im Gegenteil: Die bisherigen undifferenzierten Maßnahmen haben sich als wirkungslos erwiesen. Erfolgsversprechende Forschung und die Differenzierung der Hilfsangebote werden von der Bundesregierung blockiert. Die schlechten Erfahrungen mit der bisherigen Drogenpolitik der Bundesregierung erfordern nunmehr ein schlüssiges Gesamtkonzept aus Prävention, Hilfe für Abhängige und Repression gegen Drogenhandel zur Eindämmung der Suchtgefahren.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf reformiert die Gesetzgebung zum Verkehr mit Betäubungsmitteln, indem er

- das Prinzip „Hilfe statt Strafe“ erweitert und die Strafverfolgung bei abhängigkeitsbedingten Straftaten zurücknimmt,
- die rechtliche Zulässigkeit von Substitution klarstellt und erweitert,
- wissenschaftlich begleitete fundierte Erprobungsvorhaben erleichtert,
- den Eigenverbrauch, soweit damit keine Fremdgefährdung verbunden ist, straflos stellt,
- für Drogenhilfeeinrichtungen Rechtssicherheit schafft,
- die Strafmilderungsregelung für Angehörige des organisierten Drogenverbrechens abschafft.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Eine Quantifizierung der Kosten ist nicht möglich. Auf der einen Seite sind Einsparungen zu erwarten infolge von vermehrt und rationeller durchgeführten Einstellungen von Konsumenten- und Bagatellverfahren. Auf der anderen Seite können auf die Länder bzw. die Sozialversicherung Kosten infolge der Verbesserung und Erleichterung von Therapie zukommen, was wiederum zu Einsparungen bei gesamtgesellschaftlichen Kosten infolge der gesundheitlichen Stabilisierung von Abhängigkeitskranken führt.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Verkehr mit Betäubungsmitteln (Betäubungsmittelgesetz – BtMG)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Betäubungsmittelgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. März 1994 (BGBl. I S. 358), zuletzt geändert . . . , wird wie folgt geändert:

1. § 3 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Das Wort „ausnahmsweise“ wird gestrichen.
 - b) An Satz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Dem Antrag einer obersten Gesundheitsbehörde eines Landes ist zu entsprechen, wenn diese geltend macht, die Erlaubnis liege im öffentlichen Interesse des Landes.“
2. In § 5 Abs. 1 Nr. 6 werden die Wörter „oder Erhalten“ gestrichen.
3. In § 13 Abs. 1 wird Satz 2 gestrichen.
4. § 29 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Satz 1 Nr. 12 wird das Wort „auffordert“ durch das Wort „aufstachelt“ ersetzt.
 - b) In Absatz 1 wird nach Satz 2 folgender Satz 3 angefügt:

„Gleiches gilt, wenn mit Erlaubnis der zuständigen obersten Landesbehörde in bestimmten Räumen einer staatlich anerkannten Drogenhilfestelle der Verbrauch von Betäubungsmitteln geduldet wird.“
 - c) Absatz 5 erhält folgende Fassung:

„Straflos bleibt, wer die Betäubungsmittel ausschließlich zum Eigenverbrauch in geringer Menge anbaut, herstellt, einführt, ausführt, durchführt, erwirbt, sich in sonstiger Weise verschafft oder besitzt. Als eine geringe Menge im Sinne des Satzes 1 ist die Menge anzusehen, die den gewöhnlichen Wochenverbrauch des einzelnen nicht überschreitet.“
5. § 31 wird gestrichen.
6. § 31 a Abs. 1 erhält folgende Fassung:
 - (1) „Hat das Verfahren ein Vergehen nach § 29 Abs. 1, 2 oder 4 zum Gegenstand, so kann die Staatsanwaltschaft von der Verfolgung absehen, wenn die Schuld des Täters als gering anzusehen

wäre, kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung besteht und der Täter die Betäubungsmittel lediglich zum Eigenverbrauch in geringer Menge anbaut, herstellt, einführt, ausführt, durchführt, erwirbt, sich in sonstiger Weise verschafft, besitzt oder zum Zwecke der Finanzierung des unmittelbaren Eigenverbrauchs mit ihnen Handel treibt. Die Schuld des Täters ist ebenfalls als gering anzusehen in Fällen, in denen länger zurückliegende Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz eine angestrebte Therapie gefährden.“

7. § 35 Abs. 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Als Behandlung gilt auch die Teilnahme an einer teilstationären oder ambulanten Therapie oder an einer Substitutionsbehandlung gemäß § 13 Betäubungsmittelgesetz in einer staatlich anerkannten Einrichtung.“

8. § 37 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) Die Sätze 1, 2 und 3 bis einschließlich Nummer 1 lauten wie folgt:

„Steht ein Beschuldigter in Verdacht, eine Straftat auf Grund einer Betäubungsmittelabhängigkeit begangen zu haben, und ist keine höhere Strafe als eine Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren zu erwarten, so kann die Staatsanwaltschaft vorläufig von der Erhebung der öffentlichen Klage absehen, wenn der Beschuldigte nachweist, daß er sich wegen seiner Abhängigkeit der in § 35 Abs. 1 bezeichneten Behandlung unterzieht oder begründete Aussicht auf eine Behandlung hat. Die Staatsanwaltschaft setzt Zeitpunkte fest, zu denen der Beschuldigte den Beginn oder die Fortdauer der Behandlung nachzuweisen hat. Das Verfahren wird fortgesetzt, wenn

1. die Behandlung nicht bis zu ihrem vorgesehenen Abschluß fortgeführt wird oder nicht zu dem vorgesehenen Zeitpunkt begonnen wird,“.

- b) In Absatz 1 Satz 4 ist das Wort „kann“ durch das Wort „soll“ zu ersetzen.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am . . . in Kraft.

Bonn, den 11. Dezember 1996

Gudrun Schaich-Walch
Johannes Singer
Karl Diller

Peter Enders
Iris Follak
Lothar Fischer (Homburg)

Günter Graf (Friesoythe)
Dieter Grasedieck
Karl-Hermann Haack (Extertal)

Klaus Hagemann
Manfred Hampel
Frank Hofmann (Volkach)
Renate Jäger
Susanne Kastner
Hans-Peter Kemper
Dr. Hans-Hinrich Knaape
Fritz Rudolf Körper
Volker Kröning

Thomas Krüger
Dr. Uwe Küster
Christoph Matschie
Angelika Mertens
Dr. Jürgen Meyer (Ulm)
Günter Oesinghaus
Dr. Willfried Penner
Dr. Eckhart Pick
Regina Schmidt-Zadel

Dr. R. Werner Schuster
Erika Simm
Antje-Marie Steen
Dr. Peter Struck
Ute Vogt (Pforzheim)
Lydia Westrich
Dieter Wiefelspütz
Rudolf Scharping und Fraktion

Begründung

I. Allgemeines

Die bisherige Drogenpolitik der Bundesregierung ist gescheitert. Auch wenn in den letzten beiden Jahren die Anzahl der Drogentoten leicht zurückging, ist sie im Jahre 1996 wieder besorgniserregend angestiegen. Nach Angaben des Bundeskriminalamtes haben im ersten Halbjahr 1996 bereits 753 Menschen infolge ihrer Drogenabhängigkeit ihr Leben lassen müssen, während es im gleichen Zeitraum 1995 erst 682 Menschen waren. Nach wie vor werden jährlich Tonnen von Rauschgift in die Bundesrepublik Deutschland geschmuggelt. Designerdrogen, Kokain, Heroin, Cannabisprodukte und andere Betäubungsmittel überschwemmen den Markt. Die Drogenpreise sinken und vereinfachen die Zugänglichkeit. Dabei hält der Zufuhrdruck bei allen Rauschgiften unvermindert an. Der organisierte Drogenhandel breitet sich immer mehr aus. Die Regierungskoalition hat es zugelassen, daß Deutschland zum Paradies für die internationalen Drogenbarone geworden ist.

Die Zahl der Drogenabhängigen steigt. Die Zahl der erstmals auffälligen Konsumenten illegaler Drogen nimmt weiter zu. Ein besonders starker Zuwachs zeigt sich bei Kokain, Amphetaminen einschließlich seiner verschiedenen Derivate und bei LSD. Dies bedeutet unter anderem, daß die sogenannten Leistungsdrogen, die „euphorisierenden Stimmungsmacher“, von einer offenbar auch jungen Konsumentenschicht vermehrt nachgefragt werden. Gleichzeitig ist der Verbreitungsgrad von Heroin bei den Erstkonsumenten unverändert hoch. Neueinsteiger bevorzugen in letzter Zeit statt der intravenösen Injektion das Rauchen des Heroins.

Der Konsum illegaler Drogen führt bei vielen Menschen zu Abhängigkeit und Verelendung. Insbesondere junge Menschen erfahren dabei eine nachhaltige Störung ihrer Persönlichkeitsentwicklung. Statt differenzierte Überlebenshilfen rechtlich zu ermöglichen, das gesundheitliche Risiko der Betroffenen zu lindern und die Risiken beim Konsum möglichst gering zu halten, orientiert sich die Bundesregierung einseitig am Abstinenzparadigma und an der Strafverfolgung. Erfahrungen aus den letzten 20 Jahren belegen jedoch eindeutig, daß das jetzige Strafrecht für die Bekämpfung der Drogensucht kein geeignetes Mittel ist.

Die einseitig repressive Drogenpolitik der Bundesregierung hat dieses Problem in keiner Weise vermindert. Im Gegenteil: Die bedrückenden Sicherstellungszahlen zeigen letztlich die Wirkungslosigkeit der bisherigen Maßnahmen. Denn die Sicherstellungen haben in keiner Weise zu einer Angebotsverknappung geführt.

Die besorgniserregende Zunahme der Suchtproblematik, die schnellen und schweren individuellen und gesamtgesellschaftlichen Schäden durch Drogen ha-

ben die Fraktion der SPD dazu veranlaßt, Maßnahmen im Bereich der Drogenpolitik und zur Eindämmung der Suchtgefahren zu erarbeiten und eine Gesamtkonzeption vorzulegen.

Sozialdemokratische Drogenpolitik stützt sich auf drei Säulen aus Prävention, Hilfe für Abhängige und Repression gegen Handel.

Prävention muß in der Bundesrepublik Deutschland Lebensbedingungen schaffen, die dem Konsum und Mißbrauch von Drogen begegnen und den Einstieg in Abhängigkeit verhindern.

Hilfen dienen zur Sicherung des Lebens bei Abhängigkeit, zur Umorientierung wie auch zum Ausstieg aus der Sucht. Der Grundsatz „Hilfe statt Strafe“ muß gestärkt und erweitert werden, denn Drogenabhängigkeit ist Krankheit. Das muß auch im Rahmen der Sozialgesetzgebung Berücksichtigung finden. Wer den Krankheitscharakter der Sucht anerkennt, kann sich auch nicht der Erkenntnis verschließen, daß neue Möglichkeiten der Hilfe gesucht und Erfahrungen anderer Länder, wie z. B. der Schweiz mit der Heroingabe, auch in der Bundesrepublik Deutschland unvoreingenommen geprüft werden müssen.

Repression hat sich vorrangig gegen die organisierte Rauschgiftkriminalität zu richten. Der Rauschgifthandel muß massiv bekämpft werden. Eine Entlastung der Strafverfolgungsbehörden von der Verfolgung kleiner Konsumentendelikte erleichtert die Konzentration der Kräfte auf den Kampf gegen den Rauschgifthandel.

Der hier vorgelegte Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Verkehr mit Betäubungsmitteln (Betäubungsmittelgesetz – BtMG) setzt die rechtlichen Voraussetzungen für eine solchermaßen differenzierte Drogenpolitik. Der Gesetzentwurf schafft damit Rechtsklarheit und Rechtssicherheit.

II. Zu den Einzelbestimmungen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 3 Abs. 2)

Die wissenschaftliche Erforschung von medizinischen Behandlungsprogrammen bei Betäubungsmittelabhängigen mit Präparaten der Anlage 1 (z. B. Heroin) ist dringend notwendig.

Es müssen Möglichkeiten eröffnet werden, Erfahrungen, die mit der Vergabe von Heroin für Schwerstabhängige im Vereinigten Königreich Großbritannien und in der Schweiz gemacht werden, auch in der Bundesrepublik Deutschland zu erforschen und sich gegebenenfalls zunutze zu machen.

Zu Nummer 2 (§ 5 Abs. 1)

Die Aufzählung in der derzeit gültigen Gesetzesformulierung erschwert Substitutionsprogramme. Sie ist auch überflüssig wegen des vorerwähnten Mißbrauchs von Betäubungsmitteln. Die Änderung schafft Rechtsklarheit in bezug auf die Zulässigkeit von Substitution.

Zu Nummer 3 (§ 13 Abs. 1)

Absatz 1 Satz 2 schränkt die Therapiefreiheit des verschreibungsberechtigten Personenkreises unverhältnismäßig und in nicht begründeter Weise ein.

Zu Nummer 4 (§ 29)**Zu Buchstabe a**

Die Änderung dient der Klarstellung und Rechtssicherheit.

Zu Buchstabe b

Aufgrund von Äußerungen der Bundesregierung wird vielfach die Auffassung vertreten, der Betrieb von Kontaktstellen und Krisenzentren, in denen Drogenkonsum zugelassen ist, sei mit dem geltenden Recht nicht zu vereinbaren. Dem steht die Gegenmeinung aus teleologischer Sicht gegenüber (vgl. Körner, BtMG, Rn. 1037 zu § 29 BtMG). Höchststrichendlich ist diese Frage bislang nicht entschieden.

Durch die vorgesehene Anfügung des Satzes 3 in § 29 Abs. 1 BtMG wird die gebotene Klarstellung hinsichtlich „staatlich anerkannter“ Drogenhilfestellen vorgenommen. Gleichzeitig erhalten diese Einrichtungen eine strafrechtliche Privilegierung im Hinblick auf die Duldung des Verbrauchs von Betäubungsmitteln nur für den Fall, daß die zuständige oberste Landesbehörde hierzu der betreffenden Drogenhilfestelle eine Erlaubnis erteilt. Diese Erlaubnis hat sich auf bestimmte Räume zu beziehen. Damit soll das gesundheits- und auch kriminalpolitische Ziel erreicht werden, daß nur solche Einrichtungen einen Drogenkonsum in ihren Räumen dulden dürfen, die eine medizinische Notfallversorgung, ernsthafte Anstrengungen für Therapiebemühungen sowie eine effektive staatliche Aufsicht gewährleisten. Der Konsum von Drogen steht in diesen Einrichtungen nicht im Vordergrund, sondern wird lediglich – ohne daß eine Gefährdung der sonstigen Tätigkeit der Einrichtung eintritt – nicht unterbunden, d. h. faktisch zugelassen, um die Basis für eine vertrauensvolle soziale und gesundheitliche Hilfe und Betreuung nicht zu gefährden. Die Änderung stellt gleichzeitig klar, daß das faktische Dulden des Drogenkonsums in diesen Drogenhilfestellen auch nicht als Gewähren einer Gelegenheit zum unbefugten Verbrauch strafbar ist.

Mit der Gesetzesänderung ist ferner die Strafflosigkeit öffentlicher Mitteilungen über eine Gelegenheit zum unbefugten Verbrauch von Betäubungsmitteln in den Fällen veranlaßt, in denen darüber öffentlich informiert wird, daß in bestimmten staatlich anerkannten Drogenhilfestellen der Konsum von Betäubungsmitteln zugelassen ist.

Zu Buchstabe c

Bestrafung von Handlungen, die mit dem ausschließlichen Eigenverbrauch unmittelbar in Verbindung stehen und weder mit einer Fremdgefährdung noch mit der Abgabe von Drogen einhergehen, kann mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbart werden. Darum ist es notwendig, die Strafflosigkeit dieser Handlungen im Gesetz klarzustellen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluß vom 9. März 1994 deutlich gemacht, daß bei Konsumentendelikten ohne Fremdgefährdung die unterschiedliche Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften in den Bundesländern bedenklich sei. Die Länder treffe die Pflicht, für eine im wesentlichen einheitliche Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften zu sorgen. Die Länder haben seither jedoch keine einheitlichen Verwaltungsvorschriften für die Staatsanwaltschaften zur Anwendung des § 31 a geschaffen. Darum ist eine gesetzliche Regelung durch den Bundesgesetzgeber geboten.

Der Gesetzentwurf setzt somit den Auftrag des Bundesverfassungsgerichts vom 9. März 1994 aus einem Verfahren über Cannabisprodukte um. Der Änderungsvorschlag wendet den Geist dieses Auftrages auch auf die übrigen Betäubungsmittel an, die nicht Gegenstand des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht waren. Die Änderung entlastet gleichzeitig die Strafverfolgungsbehörden.

Zu Nummer 5 (§ 31)

Gegen § 31 bestehen verfassungsrechtliche Bedenken.

Alle vorliegenden Erfahrungen deuten außerdem darauf hin, daß die mit der Vorschrift verfolgte Intention nicht erfüllt wurde. Die Vorschrift ist zudem außerordentlich angewandt worden. Im Einzelfall kann durch die reguläre richterliche Strafzumessung der Geständnisbereitschaft der Angeklagten ausreichend Rechnung getragen werden. Auch mit § 154 c StPO steht ein geeignetes Instrument zur Berücksichtigung der Kooperation eines Angeklagten zur Verfügung, welches nicht solch weitgehende, den Rechtsstaat tangierende Folgen hat.

Zu Nummer 6 (§ 31 a Abs. 1)

Die Anwendung des § 31 a muß erhöht und vereinheitlicht werden. Darum soll durch Erweiterung des Satzes 1 die Möglichkeit geschaffen werden, daß bei kleineren Beschaffungsdeals, die nicht mit dem organisierten illegalen Betäubungsmittelhandel in Verbindung stehen, das Ermittlungsverfahren eingestellt wird.

Durch Satz 2 soll das gleiche für solche Ermittlungsverfahren ermöglicht werden, die sich gegen länger zurückliegende abhängigkeitsbedingte Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz richten, wenn durch die Strafverfolgung eine Therapie gefährdet wird.

Die Neuregelung entlastet gleichzeitig die Strafverfolgungsbehörden.

Zu Nummer 7 (§ 35 Abs. 1)

Die Neuregelungen sind hinsichtlich allgemeiner Änderungen der zulässigen Therapieformen und der bundeseinheitlichen Regelung von Substitutionsprogrammen notwendig. Die Klarstellung regelt, daß auch ambulante Therapien in Frage kommen und daß auch eine Substitutionsbehandlung die Zurückstellung der Strafvollstreckung gemäß § 35 BtMG rechtfertigen kann.

Zu Nummer 8 (§ 37 Abs. 1)

Durch die Neuregelung soll dem Prinzip „Hilfe statt Strafe“ in verstärktem Maße Rechnung getragen werden.

Zu Artikel 2

Regelung des Inkrafttretens; das Datum wird während des parlamentarischen Beratungsverfahrens ergänzt.

