Zeitschrift: SuchtMagazin
Herausgeber: Infodrog
Band: 46 (2020)
Heft: 6

Artikel: Das Betäubungsmittelgesetz aus der Perspektive der soziologischen Systemtheorie

Autor: Hafen, Martin

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-914153

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Das Betäubungsmittelgesetz aus der Perspektive der soziologischen Systemtheorie

2020-6
Jg. 46
S. 5 - 11

Die im aktuellen Betäubungsmittelgesetz formulierten Ziele sind mehrheitlich nicht erreicht worden. Eine systemtheoretische Analyse bietet Erklärungen für das Scheitern der Prohibition. Die Steuerungsversuche der Politik und des Rechtssystems scheitern an der Selbstorganisation des Wirtschaftssystems und erzeugen Folgen, die weit verheerender sind als die Schädigungen durch die verbotenen Substanzen selbst. Entsprechend stützt die hier vorgenommene Analyse die international immer offener geäusserte Forderung nach einer Abschaffung der Prohibition. Anstelle des Betäubungsmittelgesetzes wird eine Regulierung der heute verbotenen Substanzen im Rahmen der bestehenden Gesetze vorgeschlagen.

MARTIN HAFEN
Sozialarbeiter HFS und Soziologe Dr. phil., Dozent an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, Werftestr. 1, CH-6002 Luzern, Tel. +41 (0)41 367 48 81, martin.hafen@hslu.ch, www.fen.ch

Einleitung

Die Gesetzgebung ist ein zentraler Faktor eines gut funktionierenden Gesundheitssystems und der Umsetzung einer evidenzbasierten Gesundheitspolitik (Burris et al. 2016). Das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG) ist ein Beispiel dafür, dass gesetzliche Grundlagen einer evidenzbasierten Gesundheitspolitik, trotz ihrer guten Absicht, auch zuwiderlaufen können. So wird im Zweckartikel (Art. 1c) ausgeführt, dass das BetmG «Personen vor den negativen gesundheitlichen und sozialen Folgen suchtbedingter Störungen der Psyche und des Verhaltens schützen» soll. Die Zustände rund um die Zürcher Drogenszene «Platzspitz» in den frühen 1990er-Jahren und die Hunderten von «Drogentoten» sind nicht die einzigen Beispiele dafür, dass die im BetmG verankerte und ab 1975 drastisch verschärfte Prohibitionsstrategie nichts zur Erreichung dieses gesundheits- und sozialpolitischen Ziels beigetragen hat; vielmehr war sie im eigentlichen Sinn kontraproduktiv (Albrecht 2016). Auch im Hinblick auf die Ziele «die öffentliche Ordnung und Sicherheit vor den Gefahren schützen, die von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen ausgehen» (Art. 1d) und «kriminelle Handlungen bekämpfen, die in engem Zusammenhang mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen stehen» (Art. 1e) hat das BetmG umfassend versagt. So wurde die öffentliche Ordnung und Sicherheit durch die Verbotspolitik und die damit verbundene Beschaffungskriminalität nicht geschützt, sondern massiv beeinträchtigt. Schliesslich kann das BetmG keinerlei Evidenzbasierung für sich geltend machen. Die verbotenen Substanzen sind für die Nutzenden nicht schädlicher als die legal erhältlichen und aktiv beworbenen Substanzen Alkohol und Tabak; zum Teil (Cannabis, Ecstasy) sind sie sogar deutlich weniger schädlich als diese legalen Suchtmittel (Domenig & Cattacin 2015). Auch gibt es keine empirischen Belege dafür, dass ein Verbot von psychoaktiven Substanzen ein effizienter Weg sei, das im Zweckartikel (Art. 1a) formulierte Ziel zu erreichen, dem unbefugten Konsum von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen (namentlich durch Förderung der Abstinenz) vorzubeugen; – im Gegenteil: Die gut hundert Jahre dauernde Geschichte der heute weltweit immer noch vorherrschenden Drogenprohibition hat weder eine kontinuierliche Zunahme des Konsums der verbotenen Substanzen noch den Zerfall der Preise auf dem Schwarzmarkt verhindern können (Albrecht 2016). Das 1998 formulierte Ziel der Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGASS) «A drug-free world – we can do it!» konnte nicht annähernd erreicht werden, was – weniger in der Schweiz als auf internationaler Ebene – zunehmend in der Forderung mündet, die Prohibitionspolitik zu beenden (Csete et al. 2016; Dreifuss & Bém 2016).

Es liegt ein weiter Weg zwischen der sich verbreitenden Einsicht, dass die Prohibitionspolitik gescheitert ist und den politischen Entscheidungsprozessen, die zu einer wirklichen Abkehr von dieser Politik führen. Um diesen Weg zu einer evidenzbasierten Suchtpolitik ohne Verbot einzelner Substanzen erfolgreich bewältigen zu können, kann es hilfreich sein, nach Antworten auf die folgenden drei Fragen zu suchen:

- Warum ist die Prohibitionspolitik gescheitert?
- Warum konnte sich diese offensichtlich erfolglose, ja schädliche Politik

so lange und umfassend etablieren?
- Wie könnte eine Suchtpolitik aussehen, die auf ein Verbot psychotroper Substanzen verzichtet?

In diesem Text sollen aus der Perspektive der soziologischen Systemtheorie (Luhmann 1994a) Antworten auf diese Fragen gesucht werden. Im Fokus steht dabei das Konzept der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft, mit dem Luhmann die Entwicklung der Gesellschaft in den letzten 500 Jahren von der stratifizierten (geschichteten) Gesellschaft des Mittelalters hin zur globalisierten Gesellschaft der heutigen Zeit beschreibt.

Funktionale Differenzierung

Mit seinem Konzept der funktionalen Differenzierung beschreibt der deutsche Soziologie Niklas Luhmann (1997: 707-812) eine fundamentale Umgestaltung der Gesellschaft. Dieser Prozess setzt ungefähr Mitte des letzten Jahrtausends ein und löst – zuerst in Europa und mit der Zeit auch in der übrigen Welt – die seit der Zeit der Hochkulturen (um 4000 v. Chr.) vorherrschende Schichtungsordnung ab. Ab dem 16. Jahrhundert nimmt der Einfluss von Adel und Klerus auf Wirtschaft, Wissenschaft und Politik kontinuierlich ab. An Stelle der Schichtungsordnung treten selbstreferentielle gesellschaftliche Kommunikationszusammenhänge wie die Wirtschaft, die Wissenschaft, die Politik, das Erziehungs- und Bildungssystem, das Kunstsystem, das Gesundheitssystem und weitere Funktionssysteme.

Die funktionale Differenzierung führt nicht nur zu einer Globalisierung der gesellschaftlichen Prozesse; sie verändert die Gesellschaft auch in anderen Hinsichten grundlegend. Zum einen kommt es zu einer Vervielfältigung sozialer Perspektiven und zu einem Verlust der Vorstellung, die Welt könne von einem Ort aus gesteuert werden oder sie verfolge einen göttlichen Plan. Diese Beobachter-Relativität und damit einhergehende Perspektivenvielfalt, die ab dem 20. Jahrhundert in vielen wissenschaftlichen Disziplinen (in der Sprachwissenschaft, den Kulturwissenschaften, aber auch in der Physik) und in der Kunst zum Ausdruck kommt, führt gerade in der heutigen (postmodernen) Gesellschaft zu einer zunehmenden Orientierungslosigkeit, der in steigendem Ausmass mit Vereinfachungsmechanismen (Ideologien, Fundamentalismen etc.) begegnet wird. Zum andern wird die funktionale Differenzierung durch die Semantik der Aufklärung und ihren Maximen der Freiheit, der Gleichheit und der Brüderlichkeit begleitet. Im Hinblick auf die Funktionssysteme bedeutet dies, dass jeder Mensch grundsätzlich in allen Funktionssystemen inkludierbar ist. Er soll Handel treiben, politisch mitbestimmen oder sein Recht einfordern können, und auch Bildung und eine angemessene Gesundheitsvorsorge sind nicht mehr ein Privileg von Adel, Klerus und wohlhabendem Bürgertum, sondern stehen allen zu. Anders als in geschichteten Gesellschaftsordnungen ist nicht mehr primär die Geburt für die Positionierung eines Menschen der Gesellschaft massgeblich, sondern die Leistung – eine Vorstellung, die durch die kapitalistische Wirtschaftsordnung in besonderem Masse gefördert wird.

Dass das Elternhaus (und damit die Geburt) für die soziale Positionierung eines Menschen noch immer von Bedeutung ist, wird erkannt und gleichzeitig problematisiert, denn die Ursachen für die soziale Ungleichheit können nun nicht mehr Gott, sondern müssen der Gesellschaft zugerechnet werden. Da diese wie ihre Funktionssysteme nicht adressierbar und somit nicht erreichbar ist (Fuchs 1992), stellt sich das Problem der Verantwortungszuschreibung. Als adressable Systeme stehen (neben den Familien) nur die Individuen und die Organisationen zu Verfügung und diese lassen sich in der Regel nicht für globale Probleme verantwortlich machen. Andererseits ist gerade die im Zuge funktionaler Differenzierung massenhaft anfallende Ausdifferenzierung von Organisationen (Staaten, Unternehmen, Verwaltungen, Vereine etc.) für die ungleich verteilten Inklusionschancen mitverantwortlich. Zum einen inkludieren Organisationen selbst höchst selektiv; zum andern führen sie die auf gesellschaftlicher Ebene überwundene Hierarchie in sich wieder ein. Hierarchische Strukturen im Hinblick auf die Entscheidungsbefugnis von Personen sind zwar ein zentraler Grund für den Erfolg der Systemform «Organisation» in der modernen Gesellschaft; sie führen aber auch zu neuen Ungleichheiten, die den aufklärerischen Prinzipien dieser Gesellschaft widersprechen (Hafen 2011).

Für die Funktionssysteme gilt, was aus der Perspektive der soziologischen Systemtheorie für alle sozialen Systeme gilt: Sie sind autopoietisch, d. h. sie erzeugen und organisieren sich selbst (Luhmann 1994a). Das bedeutet, dass sie selbst bestimmen, ob sie einem Geschehnis in ihrer Umwelt Informationswert zumessen, welcher Informationswert das ist und wie die Information in der Folge verarbeitet wird. Nachfolgend soll gezeigt werden, dass die Funktionssysteme den Umgang mit den im BetmG verbotenen Substanzen aus ihrer jeweiligen Perspektive beobachten und sich mit ihren Beobachtungen dabei auch wechselseitig beeinflussen, ohne sich dabei gegenseitig bestimmen zu können.

Die Bedeutung der Prohibition für die Politik

Die Funktion des politischen Systems besteht im Bereithalten der Kapazität für kollektiv bindende Entscheidungen. Diese Entscheidungen stützen sich auf das Kommunikationsmedium Macht und werden in enger Kopplung mit dem Rechtssystem getroffen, dessen Gesetze durch die Politik bestimmt werden (Luhmann 2002). Die Geschichte der Suchtpolitik zeigt, dass die politischen Entscheidungen und die durch sie verfügten Gesetze oft mehrere Funktionen erfüllen. So wird die Prohibition bei weitem nicht nur zum Schutz der Konsumierenden und der Gesellschaft eingesetzt, sondern auch zur Verfolgung innen- und aussenpolitischer Ziele (Hafen & Gschwind 2000). Im 17. Jahrhundert z. B. wurde in einzelnen europäischen Staaten der Kaffee verboten, weil er schädlich sei; dabei ging es primär darum, den konspiratorischen Treffen von Regierungsgegnern in Kaffeehäusern Einhalt zu gebieten. Auch die Diskreditierung des Opiumrauchens in den USA in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erfolgte weniger aus gesundheitspolitischen als aus arbeitsmarktbezogenen und rassistischen Gründen. Der Grund für das Verbot war

der zunehmende Erfolg der chinesischen Einwanderer auf dem Arbeitsmarkt. Das Verbot des unter ihnen verbreiteten Opiumkonsums diente dazu, sie zu diskriminieren und aus dem Arbeitsmarkt zu verdrängen (Tanner 1993). Weiter erfolgte die Illegalisierung von Opium-Derivaten im Haager-Opiumabkommen von 1912, welches die Basis der bis heute vorherrschenden weltweiten Prohibitionspolitik bildete, eher aus macht- denn aus gesundheitspolitischen Gründen. Über das Abkommen wollten die USA Druck auf die Konkurrenz im Kolonialisationswettbewerb ausüben – insbesondere auf Grossbritannien, das den Opiumhandel aus wirtschaftspolitischen Gründen betrieb und seine ökonomischen Interessen in China im Rahmen von zwei Opiumkriegen mit Waffengewalt zur Durchsetzung verhalf (Tanner & Renggli 1994). Die Nutzung der Drogenprohibition zur Durchsetzung machtpolitischer Interessen erwies sich für die USA als so gewinnbringend, dass sie in der Folge immer wieder eingesetzt wurde. So wurde die Invasion der US-amerikanischen Truppen in Sizilien im zweiten Weltkrieg durch die Mafia vorbereitet, die im Gegenzug in den USA unbehelligt ihren Heroinhandel in Gebieten mit mehrheitlich afroamerikanischer Bevölkerung aufziehen durfte (Behr 1980). Weitere Kooperationspartner der USA waren das organisierte Verbrechen in Marseille, die Mujaheddin in Afghanistan, Opiumproduzenten im sog. «Goldenen Dreieck» von Burma, Thailand und Laos sowie die Contras im Nicaragua (Behr 1980; Amendt 1988). In all diesen Fällen wurde den Partnern Anbau und/oder Vertrieb von illegalen Substanzen (insbesondere Heroin und Kokain) erlaubt oder sogar aktiv unterstützt, wenn diese im Gegenzug die US-amerikanischen Interessen durch Bekämpfung von Gewerkschaften, Kommunisten und sozialistischen Regierungen unterstützten.

Die Bedeutung der Prohibition für das Wirtschaftssystem

Während sich bei der Politik alles um Macht dreht und gesundheitspolitische Bedenken im Fall der Drogenpolitik immer wieder bedenkenlos machtpolitischen Interessen untergeordnet worden sind, dreht sich im Wirtschaftssystem alles um das Kommunikationsmedium Geld. Der binäre Code (die Leitunterscheidung) des Wirtschaftssystems ist Zahlung/Nichtzahlung. Weitere massgebende Strukturen des Systems liegen in der Profitorientierung und im Verhältnis von Angebot und Nachfrage. Vor dem Haager Opiumabkommen wurden Opium, das Opiumderivat Heroin sowie Kokain im Wirtschaftssystem als Medikamente neben vielen anderen Medikamenten gehandelt. Infolge dieses Abkommens wurde dieser Handel erschwert und der Anbau, Vertrieb und Gebrauch in zunehmendem Ausmass durch Verbote eingeschränkt, deren Einhaltung weltweit mit allen Mitteln des Strafrechts (von Geldbussen über Haftstrafen bis hin zur Todesstrafe in einzelnen Ländern) respektive militärischen Interventionen («war on drugs») durchzusetzen versucht wurde. Mit geringem Erfolg. Das Wirtschaftssystem reagiert zwar auf die Veränderung in der Politik und im Rechtssystem, aber es tut dies selbstorganisierend, also nach seinen eigenen Strukturen. Die Geschichte der Drogenprohibition der letzten hundert Jahre hat mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass die ökonomischen Prinzipien von Angebot/Nachfrage und Profitorientierung mit den Mitteln von Politik und Recht kaum auszuhebeln sind. Der einzige Zeitraum, in dem es gelungen ist, den Vertrieb von Opiaten und Kokain in Europa wirklich zu unterbinden, war der zweite Weltkrieg, als die U-Bootblockaden der Deutschen jegliche Güterzufuhr unterbanden (Behr 1980).

Die wichtigste Auswirkung der Drogenprohibition auf das Wirtschaftssystem liegt nicht in der Aufhebung, sondern in der Anpassung der Vertriebsstrukturen. Da die bisher genutzten Kanäle (z. B. über den Verkauf in Apotheken oder die Verschreibung durch ÄrztInnen) nicht mehr genutzt werden können, braucht es eine Form von Organisation, die mit drohenden Strafen umgehen kann. So war es die Alkoholprohibition in den USA zwischen 1920 und 1933, die zur Etablierung dessen führte, was gemeinhin als «organisiertes Verbrechen» bezeichnet wird (Behr 1980). Es handelt sich dabei um netzwerkartige, hochgradig flexible Systeme, welche die Nachfrage nach einem Produkt mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln befriedigen und es erlauben, die durch das Verbot entstehenden monetären und sonstigen Kosten auf die Preise zu überwälzen. Auch hier wirken die Mechanismen des Wirtschaftssystems, in diesem Fall auch als Marktmechanismen bezeichnet: Eine Verknappung des Angebots führt bei gleicher Nachfrage zu einem Preisanstieg und damit zu einer Vergrösserung der Gewinnmarge. Die Nebenwirkungen der Vertriebsstruktur unter den Bedingungen der Prohibition – bewaffnete Kämpfe um Marktanteile, Korruption von Polizei und Gerichtsbarkeit, Gesundheitsschäden durch unsachgemäss produzierten Alkohol etc. – führten im Falle der Alkoholprohibition zu einer Beendigung der Verbotspolitik. Da das organisierte Verbrechen wie jedes soziale System auf Selbsterhaltung ausgerichtet ist, suchte es nach neuen Verdienstmöglichkeiten und fand diese neben anderen Tätigkeitsfeldern (Prostitution, Glücksspiel, Menschenhandel etc.) vor allem bei den verbotenen psychotropen Substanzen.

Die Bedeutung der Prohibition für weitere Funktionssysteme

Wie die Politik und die Wirtschaft reagieren auch andere Funktionssysteme auf das Phänomen Betäubungsmittelkonsum nach ihren eigenen Strukturen. Die Wissenschaft beobachtet die Produktion, den Vertrieb und den Konsum der Substanzen samt den Auswirkungen auf die Individuen und die Gesellschaft nach dem binären Code wahr/unwahr (Luhmann 1994b). Das bedeutet, dass sie das Phänomen mit ihren Programmen – Theorien (z. B. Sucht- oder Wirtschaftstheorien) und Methoden (empirischen Studien) – zu erfassen versucht und dabei unter Beachtung der geltenden Regeln des Systems wahrheitsfähige Erkenntnis von Unwahrheiten unterscheidet. Die wissenschaftlichen Wahrheiten sind dabei weder endgültig noch absolut. Es ist unter den Bedingungen der funktional differenzierten Gesundheit nicht zu verhindern, dass andere Systeme zu anderen Wahrheiten kommen oder dass die Wissenschaft selbst vorher gültige Wahrheiten mit ihren eigenen Mitteln widerlegt. Die Wissenschaft tritt demnach nicht an die Stelle der Kirche, die sich

im Mittelalter, mit Referenz auf Gott als einzige Wahrheitsinstanz erklärt hatte. Für die anderen Systeme ist die Wissenschaft ein Umweltfaktor neben anderen. Von «evidenzbasierter Politik» wäre in diesem Sinn zu sprechen, wenn die Politik ihre Entscheidungen systematisch auf wissenschaftliche Erkenntnisse bezieht. Das ist, wie eingangs beschrieben, in der Betäubungsmittelpolitik weltweit kaum der Fall.

Auch die Massenmedien beobachten die Geschehnisse rund um den Konsum von Betäubungsmitteln nach ihren spezifischen Strukturen. «Was wir über die Welt wissen, wissen wir über die Massenmedien», schreibt Luhmann (1996: 9). Die Massenmedien sind in diesem Sinn so etwas wie eine zentrale Instanz, über die die Gesellschaft sich selbst beobachtet. Die Realität der Massenmedien ist eine Realität, die nach besonderen Gesetzmässigkeiten konstruiert wird. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Generierung von Aufmerksamkeit, die in besonderem Mass durch Themen gefördert wird, die beim Publikum Emotionen wecken. Dabei erweisen sich Nachrichten über Katastrophen, Verbrechen und Skandale als besonders erfolgreich. Das führt dazu, dass sich die Gesellschaft selbst als äusserst problembelastet beobachtet und dem Alltäglichen und dem Positiven kaum Beachtung schenkt. Das lässt sich auch mit Beispielen rund um den Konsum von Betäubungsmitteln belegen. So hatten die Vorkommnisse auf der sog. «Drogenszene Platzspitz» in Zürich eine massive Zunahme der Berichterstattung über das «Drogenproblem» zur Folge (Boller 1995). Nach der Schliessung des Platzspitzes nahm der Umfang der Presseberichte weit schneller und stärker ab, als das Ausmass der Drogenprobleme in Zürich. Diese massenmediale Alarmierung bezüglich der Zustände am Platzspitz brachte die Besorgnis in der öffentlichen Meinung, die sich seit dem Zusammentreffen von Drogenkonsum und sozialem Prozess in den späten 1960er-Jahren akzentuiert hatte und durch den Zusammenhang von Drogenkonsum und HIV-Übertragung verstärkt worden war, auf einen neuen Höhepunkt. Das übte einen weit stärkeren Einfluss auf die Politik aus, als dies die wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Schädlichkeit von psychoaktiven Substanzen oder zur fehlenden Effizienz der Drogenprohibition je vermochten. Zwar wurde die Prohibition nicht abgeschafft; die Drogenpolitik entwickelte sich aber doch in eine Richtung, die neben der Rehabilitation auch der Prävention und insbesondere der Schadensminderung mehr Beachtung verschaffte. Am Beispiel der Schadensminderung zeigt sich, dass im Rechtssystem – bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Prohibition – nach Wegen gesucht wurde, um die prohibitionsbedingten Schäden zu verringern. Die Spritzenabgabe an Drogenkonsumierende, die Fixerräume und das Prinzip «Therapie statt Strafe» für Konsumierende, die keinen Handel betreiben, sind nur einige Beispiele dafür (Albrecht 2016).

Die suchtpolitische Säule der Schadensminderung deutet auch auf die Rolle des Funktionssystems Soziale Arbeit (Fuchs 2000) bei der Bewältigung von Inklusionsproblemen hin, die sich durch den Konsum von Betäubungsmitteln oder – präziser – durch das Verbot des Konsums von Betäubungsmitteln ergeben. Das Gleiche gilt für das Gesundheitssystem. Auch hier standen lange die gesundheitlichen Probleme der Drogenkonsumierenden im Vordergrund, die durch die Prohibition und die damit verbundenen Begleiterscheinungen – Verwahrlosung, Spritzentausch, Zusatzkonsum von Alkohol und Schlafmitteln, verunreinigte Substanzen, Atemlähmungen infolge der Unkenntnis des Reinheitsgrades von Opiaten etc. – bewirkt wurden.

Die Abschaffung des BetmG als Lösungsansatz

Wie in der Einleitung erwähnt, steigt die Erkenntnis, dass die Drogenprohibition eine «desolate Bilanz» aufweist und dass der «Verzicht auf das Dogma Prohibition» unabdingbar ist (Albrecht 2016). Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das BetmG seine in Art. 1 formulierten Zwecke seit seiner ersten Fassung von 1951 nie nur annähernd erfüllen konnte, liegt der Schluss nahe, dass das BetmG am besten ersatzlos abgeschafft würde und neben dem Konsum auch der Anbau und der Vertrieb der besagten Substanzen legalisiert werden. Die empirische Evidenz ist erdrückend, dass die Steuerungsversuche der Politik und des Rechtssystems mittels des Verbots von bestimmten psychotropen Substanzen im Wirtschaftssystem nicht zum erwünschten Effekt – einer namhaften Reduktion der angebauten, gehandelten und konsumierten Drogen – führen, dafür aber schwerwiegende unerwünschte Nebenfolgen mit sich bringen, die den im Betäubungsmittelgesetz formulierten Zwecken diametral widersprechen. Es gibt aber noch eine Reihe von weiteren Gründen, die für eine ersatzlose Aufhebung des BetmG sprechen. Erstens ist nicht einzusehen, warum die Drogensucht, die in offiziellen Klassifizierungssystemen wie dem DSM-5 (APA 2013) als psychische Störung eingestuft wird, mit den Mitteln des Strafrechts und nicht wie andere Krankheiten ausschliesslich im Gesundheitssystem behandelt wird. Zweitens entgehen dem Staat durch die Prohibition jedes Jahr immense Einnahmen, die durch eine Besteuerung der heute illegalen Substanzen anfallen würden. Drittens generiert die Prohibition immense Kosten für ihre Durchsetzung und die Behebung ihrer Folgeprobleme. Viertens verunmöglicht die Prohibition jede Form von Qualitätssicherung im Anbau und im Vertrieb der zur Diskussion stehenden Substanzen. Fünftens ergeben sich Rechtsungleichheiten durch die ungleiche Behandlung von psychotropen Substanzen (Alkohol und Tabak vs. Heroin, Kokain und vor allem Cannabis), die sich im Hinblick auf ihre Schädlichkeit nicht massgeblich unterscheiden (Albrecht 2016). Und sechstens widerspricht die Drogenprohibition mit ihrer Abstinenzideologie zentralen Werten einer demokratischen Gesellschaft wie Freiheit, Eigenverantwortung und das Recht auf Genuss und Rausch, das beim Alkohol ja unbestritten ist. Das gilt umso mehr, als der Drogenkonsum wohl als selbst-, kaum aber als fremdschädigend angesehen werden kann.

Eine Legalisierung der heute illegalen Substanzen ist keineswegs gleichbedeutend mit einer vollständigen Deregulierung. Für die Regulierung können die gleichen Gesetze genutzt werden wie bei Alkohol und Tabak. So könnten die Produktion und der Vertrieb der heute illegalen Substanzen über die Produkte-

gesetzgebung (Lebensmittel, Genussmittel oder Medikamente) und zusätzliche Regulierungen (Werbeverbote, Jugendschutzbestimmungen etc.) geregelt werden. Reale oder potenzielle Beeinträchtigungen der körperlichen und/oder psychischen Gesundheit von Dritten, die im Zusammenhang mit dem Suchtmittelkonsum stehen, unterlägen wie im Falle des Fahrens in angetrunkenem Zustand der Strafrechtsgesetzgebung. Angebote zur Prävention, Früherkennung und Behandlung/Rehabilitation von konsumbezogenen psychischen und/oder körperlichen Störungen und den damit verbundenen sozialen Problemen könnten in der Gesundheitsgesetzgebung respektive in der Sozialhilfegesetzgebung geregelt werden. Und die spezifischen Angebote für Kinder und Jugendliche liessen sich wie bei den heute legalen Suchtmitteln über die Jugendgesetzgebung regeln.

Die Hindernisse auf dem Weg zu einer evidenzbasierten Suchtpolitik

Warum – so die abschliessende Frage – tut sich die Politik so schwer, die erdrückende Evidenz im Hinblick auf die Ineffizienz, ja Kontraproduktivität der Drogenprohibition zu beachten und die anderen angeführten Gründe für eine Aufhebung der Prohibition anzuerkennen? Bezogen auf die Schweiz lautet eine erste Antwort, dass unser Land die entsprechende Gesetzgebung nicht vollkommen unabhängig von den internationalen Konventionen gestalten kann. Gemäss diesen Konventionen ist eine umfassende Legalisierung von Anbau und Vertrieb aktuell nicht möglich, die Legalisierung des Konsums aber schon (Albrecht 2016). Portugal beschreitet diesen Weg seit 2001 und die Erfahrungen zeigen, dass die Legalisierung keine «Drogenepidemie» mit sich gebracht hat, sondern zu einer Reduktion der beschlagnahmten Mengen von Heroin und Kokain, der mit Drogenkonsum verbundenen Verbrechen, der Drogentoten und der Kosten im Justizsystem führte (Félix et al. 2017). Während mittelfristig eine Entkriminalisierung des Konsums sicher sinnvoll ist, müsste es langfristig – national und international – aber das Ziel sein, nicht nur den Konsum, sondern auch den Anbau und den Vertrieb der heute illegalen Substanzen zu legalisieren.

Aus der hier verfolgten systemtheoretischen Perspektive ist ein solcher Schritt in absehbarer Zukunft aus mehreren Gründen unwahrscheinlich. Eine Erklärung kann in der Selbstorganisation und damit in der Eigenlogik der Politik gefunden werden. Auf internationaler Ebene würden die USA im Falle einer umfassenden Legalisierung ein wichtiges Argument für die Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten zur Durchsetzung der machtpolitischen Eigeninteressen verlieren. Auf der Ebene der einzelnen Nationalstaaten gibt es eine Reihe von Gründen, die eine Abkehr von der bisherigen Praxis erschweren: Da das Innehaben eines politischen Amtes – in der Schweiz auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene – eine der zentralen Strukturen des politischen Systems ist (Luhmann 2002), werden die Haltungen zu bestimmten politischen Themen auf die Wahlen ausgerichtet. Diese Haltungen orientieren sich im Falle der Drogenpolitik weniger

an wissenschaftlichen Fakten als an der öffentlichen Meinung, die im Hinblick auf die illegalen Substanzen noch stark durch Desinformationskampagnen im Rahmen der Prohibition geprägt ist. Da Substanzen wie Heroin oder Kokain in der öffentlichen Meinung als viel problematischer eingeschätzt werden als Alkohol und Tabak, reagiert die Bevölkerung auf eine Liberalisierung (verständlicherweise) mit Skepsis und Besorgnis. Diese Haltung wird von der Politik aufgenommen und – je nach Parteiprogramm – auch bestärkt, wobei bei anderen Themen mit Nachdruck vertretene Werte wie Eigenverantwortung und Freiheit im Fall der Drogenpolitik plötzlich keine Rolle mehr spielen. Drogenpolitik ist aktuell noch ein heikles Thema und niemand will seine Wahlchancen mit einer allzu liberalen Haltung kompromittieren, obwohl auch den politischen Entscheidungsträgern nicht verborgen geblieben ist, dass die Prohibition nicht wirklich funktioniert und viele unerwünschte Nebenwirkungen mit sich bringt. Das Ergebnis ist, dass die Politik zwischen minimalen Liberalisierungen (z. B. Einführung von Ordnungsbussen) und dem Prinzip des «Mehr-desselben», also verstärkter Prohibition laviert (Albrecht 2016).

Ein zweiter wichtiger Hinderungsgrund ist auf Organisationsebene zu finden. Mit den internationalen Konventionen zum Verbot psychotroper Substanzen und den darauf ausgerichteten nationalen Gesetzen hat sich weltweit ein immenser Verwaltungsapparat etabliert, der für die Durchsetzung der Prohibition sorgt. Diese Organisationen haben kein Interesse an ihrer Abschaffung und machen ihren Einfluss – auch auf politischer Ebene – geltend, um dieser Abschaffung entgegen zu wirken. Ein berühmtes Beispiel für diesen Mechanismus bietet der Text «Marijuana: Assassin of youth» von Harry Anslinger (1937). Anslinger schrieb den Text als Leiter der Behörde, die in den USA für die letztlich gescheiterte Alkoholprohibition zuständig war. Um seiner Behörde nach der Beendigung der Alkoholprävention ein neues Tätigkeitsfeld zu sichern, verbreitete Anslinger in diesem breit rezipierten Artikel eine Reihe von Informationen, die mit den geltenden wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht zu vereinbaren waren und bis heute nicht sind. Sie gipfelten in der Behauptung, dass Marihuana ein «Mörderkraut» («killer-weed») sei, das die Konsumierenden zu Psychopathen mache, die im Rausch

unschuldige Personen ermordeten. Entsprechend forderte Anslinger von der Politik umfassende Ressourcen, um dieses Drogenproblem in den Griff zu bekommen (Schneider 1995).

Was bleibt zu tun? – Mit ihren Konzepten der Autopoiesis und Selbstorganisation legt die soziologische Systemtheorie eine gewisse Steuerungsskepsis nahe. Die Drogenprohibition ist eine über Jahrzehnte gewachsene gesellschaftliche Struktur, die in zahllosen Systemen verankert ist und Auswirkungen auf viele weitere Systeme hat. Sie ist ein systemisches Phänomen. Die Interventionsmöglichkeiten beschränken sich entsprechend auf den Versuch, die Systeme zu irritieren, die für die Prohibition entscheidend sind: die Politik und die öffentliche Meinung. Das kann wie bisher durch die Referenz auf wissenschaftliche Ergebnisse geschehen oder dadurch, dass immer wieder auf die Inkohärenzen auf der Ebene zentraler Werte wie Eigenverantwortung, Freiheit oder Menschenrechte hingewiesen wird. Eine weitere Möglichkeit liegt in der Lancierung von konkreten Versuchen in Richtung einer Entkriminalisierung, so wie es Portugal macht oder die Schweiz mit ihren Programmen der kontrollierten Heroinabgabe. Obwohl aus theoretischer Sicht nicht damit gerechnet werden kann, dass solche Irritationsversuche direkt zu einer Abschaffung der Prohibition führen, so ist doch nicht auszuschliessen, dass durch sie ein unvorhersehbarer systemischer Entwicklungsprozess angestossen wird, der in diese Richtung führt. Beispiele für solche Entwicklungen gibt es auch im Suchtbereich – denken wir nur an die Einführung von Rauchverboten in öffentlichen Gebäuden, die vor 20 Jahren noch undenkbar gewesen wären. Die Interventionsskepsis der Systemtheorie ist entsprechend nicht mit Fatalismus gleichzusetzen – im Gegenteil: Es muss immer das Ziel sein, die relevanten sozialen Systeme genau zu analysieren, um möglichst präzise Interventionsversuche lancieren zu können. Wissenschaftliches Wissen hilft dabei, ein gewisses Mass an Zuversicht und Gelassenheit aber auch.

Literatur

Albrecht, P. (2016): Die schweizerische Drogenpolitik im Fokus staatlicher Prohibition. Bewährungshilfe – Soziales, Strafrecht, Sozialpolitik (63)4: 325-339.

Amendt, G. (1987): Der Grosse Weisse Bluff. Die Drogenpolitik der USA. Eine Reportage. Hamburg: Konkret.

Anslinger, H.J. (1937): Marijuana – Assassin of youth. The American Magazine (124)1.

APA – American Psychiatric Association (Hrsg.) (2013): Diagnostic and statistical manual of mental disorders, fifth edition, DSM-5. Washington D.C.: American Psychiatric Association.

Behr, H-G. (1980): Weltmacht Droge. Das Geschäft mit der Sucht. Wien: Moewig.

Boller, B. (1995): Der Drogendiskurs der Schweizer Presse: Zweijahresbericht 1993-1994. Eine quantitative Inhaltsanalyse der Drogenberichterstattung der Schweizer Presse. Lausanne: Universität Lausanne, Institut für Sozial- und Präventivmedizin.

Burris, S./Ashe, M./Blanke, D./Ibrahim, J. et al. (2016): Better health faster: The 5 essential public health law services. Public Health Reports 131(6): 747-753. DOI: 10.1177/0033354916667496

Csete, J./Kamarulzaman, A./Kazatchkine, M./Altice, F. et al. (2016): Public health and international drug policy. Lancet 387: 1427–1480. DOI: 10.1016/S0140-6736(16)00619-X

Domenig, D./Cattacin, S. (2015): Sind Drogen gefährlich? Gefährlichkeitsabschätzungen psychoaktiver Substanzen. Sociograph 21. Genf: Université de Genève.

Dreifuss, R./Bém, P. (2016): Non-violent drug users should face no penalty – a call from the Global Commission on Drug Policy. British Medical Journal 355: i5921. DOI: 10.1136/bmj.i5921

EKSF – Eidgenössische Kommission für Suchtfragen (Hrsg.) (2019): 10 Jahre Betäubungsmittelgesetz BetmG. Überlegungen für die Zukunft. Eine Analyse der EKSF. Bern: EKSF.

Félix, S./Portugal, P./Tavares, A. (2017): Going after the addiction, not the addicted: The impact of drug decriminalization in Portugal. IZA Discussion Papers No. 10895. Bonn: IZA – Institute of Labor Economics.

Fuchs, P. (2000): Systemtheorie und Soziale Arbeit. S. 157-175 in: Roland Merten (Hrsg.), Systemtheorie Sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven. Opladen: Springer.

Fuchs, P. (1992): Die Erreichbarkeit der Gesellschaft. Zur Konstruktion und Imagination gesellschaftlicher Einheit. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Hafen, M. (2011): Inklusion und soziale Ungleichheit. Systemische Soziale Arbeit. Journal der dgssa 2 + 3. Netzwerke, Systemtheorie und Soziale Arbeit: 75-92.

Hafen, M./Gschwind, K. (2000): Die gesetzliche Regelung von Prävention – ein Fall für das Betäubungsmittelgesetz. SozialAktuell 15: 5-10.

Luhmann, N. (2002): Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Luhmann, N. (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Luhmann, N. (1996): Die Realität der Massenmedien. 2. erweiterte Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Luhmann, N. (1994a): Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. 5. Aufl. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Luhmann, N. (1994b): Die Wissenschaft der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Schneider, W. (1995): Risiko Cannabis? Bedingungen und Auswirkungen eines kontrollierten, sozial-integrierten Gebrauchs von Haschisch und Marihuana. Studien zur qualitativen Drogenforschung und akzeptierenden Drogenarbeit. Band 5. Berlin: Verlag für Wissenschaft und Bildung.

Tanner, J. (1993): Von Genuss- und Heilmitteln zu «Rauschgiften» – ein Blick auf die Geschichte des Drogenproblems. Sozialarbeit (1)93: 3-9.

Tanner, J./Renggli, R. (1994): Das Drogenproblem – Geschichte, Erfahrungen, Therapiekonzepte. Berlin: Springer.

Endnoten

[1] Es handelt sich bei diesem Artikel um eine leicht überarbeitete Fassung eines Textes, der als eines von mehreren Grundlagenpapieren zu einem Analysepapier der Eidgenössischen Kommission für Suchtfragen mit dem Titel «10 Jahre Betäubungsmittelgesetz BetmG. Überlegungen für die Zukunft. Eine Analyse der Eidgenössischen Kommission für Suchtfragen EKSF» erstellt wurde (EKSF 2019).