

## Requiem für den Krieg gegen Drogen : portugiesische Erfahrungen der Entkriminalisierung

Agra, Candido da

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Centaurus-Verlag

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Agra, C. d. (2009). Requiem für den Krieg gegen Drogen : portugiesische Erfahrungen der Entkriminalisierung. *Soziale Probleme*, 20(1/2), 90-118. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-283486>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

---

# Soziale Probleme

Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle

---

20. Jahrgang, 2009, Heft 1/2

**Dominique Duprez / Axel Groenemeyer (Hrsg.)**

## Drogenkonsum, Drogenprobleme und Drogenpolitik in Europa

Drogenkonsum, Drogenprobleme und Drogenpolitik in Europa. Geschichte und aktuelle Entwicklungen im internationalen Vergleich <i>Dominique Duprez, Axel Groenemeyer</i>	5
Entwicklungen von Drogenproblemen und Drogenpolitik in Großbritannien <i>Geoffrey Pearson</i>	37
Gebrauch illegaler Drogen und die niederländische Drogenpolitik. Überblick und Bewertung <i>Marianne M. J. van Ooyen-Houben</i>	57
Requiem für den Krieg gegen Drogen. Portugiesische Erfahrungen der Entkriminalisierung <i>Cândido da Agra</i>	90
Die italienische Szene illegaler Drogen. Konsumformen und Politik <i>Amadeo Cottino, Franco Prina</i>	119
Drogenpolitik und Praktiken des Drogenkonsums im frankophonen Belgien <i>Caroline Jeanmart</i>	138
Heroin und Prekarität in Frankreich, 1990-2000. Die Genealogie eines Abstiegsprozesses <i>Patricia Bouhnik</i>	160
Entwicklungen des Drogenkonsums in Deutschland und die begrenzte Wirksamkeit der Kriminalpolitik <i>Karl-Heinz Reuband</i>	182



Centaurus-Verlag  
ISSN 0939-608X

# Requiem für den Krieg gegen Drogen

## Portugiesische Erfahrungen der Entkriminalisierung<sup>\*</sup>

von Cândido da Agra<sup>1</sup>

### **Zusammenfassung**

*Die Entwicklung des Konsums illegaler Drogen und des Systems seiner Kontrolle variiert deutlich zwischen verschiedenen Ländern, genauso wie auch die aktuellen Erfahrungen mit Formen der Entkriminalisierung. Auf der Basis historischer und empirischer Daten über das was der Autor portugiesisches Experiment nennt, wird die These entwickelt, dass das Ende des „Krieges gegen die Drogen“ gekommen sei. Kann man den regelmäßigen Konsum illegaler Drogen außerhalb des Strafrechts regulieren? Die Frage wird auf der Grundlage des portugiesischen Experiments bejaht. Darüber hinaus lässt die Analyse den Schluss zu, dass die Entkriminalisierung weder zu einem Anstieg von Gesundheitsproblemen noch von Kriminalität geführt hat.*

### **1. Einleitung**

Wenn von politischer Entkriminalisierung der Drogen die Rede ist, erscheinen spontan die Niederlande im kollektiven Bewusstsein und zwar zu Recht, da eine zunehmende Zahl von europäischen Ländern den Drogengebrauch wie die Niederlande entkriminalisieren, manchmal sogar nach dem gleichen Verfahren. Dies ist z. T. der Fall, insbesondere in Bezug auf den Konsum weicher Drogen, nach unterschiedlichen Prinzipien<sup>2</sup> – entweder als rechtliche Verfügung oder als polizeiliche bzw. staatsanwaltschaftliche Praxis – und in unterschiedlichem Ausmaß in Ländern wie Deutschland (1981), Italien (1990), Spanien (1992), Luxemburg (2001) oder Belgien (2003).<sup>3</sup> Dies trifft auch für Portugal zu, in dem das Gesetz Nr. 30/2000 vom 29. November 2000 nicht nur den Gebrauch aller Drogen, sondern auch den Besitz zum Zwecke des eigenen Gebrauchs entkriminalisiert. Dieses Gesetz setzt

<sup>\*</sup> Übersetzung aus dem Französischen: Bertrand Schaeffer, Maureen Arnold; Überarbeitung und Aktualisierung von Axel Groenemeyer.

die Paragraphen des Gesetzes von 1993, die den Drogengebrauch kriminalisierten, außer Kraft.

Ist Europa nun über die Erfahrungen in mehreren Ländern dabei, ein Requiem für den „War on Drugs“, wie er von Nixon 1973 ausgerufen wurde, einzuläuten?

Zwanzig Jahre nach dem letzten internationalen Abkommen (vgl. GPCCD 1988) kann eigentlich kein Staat mehr, der genügend über das Ausmaß, die Struktur und die Trends des Drogenproblems auf nationaler und internationaler Ebene informiert ist, an die zwei Mythen, die die Drogenpolitik belasten, glauben: Der Mythos einer drogenfreien Gesellschaft und der Mythos, nach dem das Strafrecht notwendig und wirksam für den Kampf gegen Drogen ist.

Dieser Artikel soll die Entwicklung eines Landes zeigen, das am Anfang der prohibitionistischen Bewegung eher abgeneigt war, später aber wie alle anderen Staaten die Abkommen, die den Handel und den Gebrauch kriminalisierten, unterschrieb, und letztendlich später dann aber den Konsum und den Besitz zunächst *de facto* und dann *de jure* entkriminalisierte. Im ersten Teil des Artikels werden der Drogenhandel und -gebrauch in Portugal im historischen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontext dargestellt. Es wird auf die Geschichte Portugals eingegangen, einer europäischen Kolonialmacht mit Kolonien im Fernen Osten, in Afrika und in Südamerika, einem Land, das fast ein halbes Jahrhundert lang unter einer Diktatur gelitten hat (1926-1974) und dann einen Übergang zur Demokratie erlebte, um schließlich 1986 in die EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) aufgenommen zu werden.

Im zweiten Teil wird der Zusammenhang zwischen dem Phänomen, der Form der Problemstellung und den Norm- und Kontrollsystemen analysiert. Hier wird über die internationalen Abkommen, das nationale Recht, die sozialen Repräsentationen, die Politik und ihre Anwendung angesichts des Wandels der „Droge“ diskutiert. Schließlich wird im dritten Teil: 1. gezeigt, wie und warum die pragmatische Vernunft den Glauben an Mythen ersetzt hat, 2. der Inhalt und die Philosophie des Gesetzes, das den Gebrauch aller Drogen aus dem strafrechtlichen Bereich herausnimmt, dargestellt und 3. durch einige empirische Daten aus evaluativen Untersuchung die Hypothese bestätigt, nach der das Strafrecht keine Wirkung auf das Phänomen hat, da die Konsumrate im Gegensatz zu dem, was allgemein erwartet wird, nach der Entkriminalisierung nicht gestiegen ist. Außerdem hat sich der gesundheitliche Zustand der Drogenabhängigen mit dem neuen politischen Kurs verbessert.

## 2. Die Drogen im historischen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Kontext

### *Portugal und die flüssigen Ebenen*<sup>4</sup>

Zunächst soll der Kontext dieser Analyse in wenigen Worten dargestellt werden: Portugal. Das Land der großen Seefahrer hat sich mit der Erfindung der Karavellen 1439-1440 (Braudel 1966: 99) „schnell und weit, über den indischen Ozean und darüber hinaus ausgebreitet... und zur Entstehung eines immensen und zugleich verwundbaren Imperiums geführt“ (ebd.: 496). Worin bestanden die Motive Portugals? Gewaltige Handelsinteressen standen auf dem Spiel (Magalhães 1993): Die Kontrolle über den Handel mit Edelmetallen, mit den „Drogen der Reichen“ oder mit Edelsteinen. Knapp zehn Jahre nach der Landung des Seefahrers Vasco da Gama in Kalkutta 1498 erhielt Portugal das Monopol des Gewürzhandels. Über den Pfefferhandel schreibt Braudel (1966: S. 494): „Ziemlich rasch eroberte der neue Lieferant (Portugal) einen Anteil des europäischen Marktes. Er setzte sich ohne große Schwierigkeit auf der atlantischen Seite des Kontinents durch. Schon 1505 wurde das „Pfefferimperium“ zur neuen Politik der portugiesischen Krone.“

Die Waren und die mit ihnen verbundene Macht war zwar das Hauptziel der Portugiesen, die in den Orient zogen, doch sie waren nicht der einzige Grund. Das Wissen über die Substanzen hat nämlich auch Wissenschaftler, insbesondere Ärzte, angezogen. 1574 veröffentlichte der portugiesische Arzt Garcia de Horta das erste Sachbuch über Drogen. In seinem *Colóquio dos Simples* beschreibt er die wesentlichen medizinischen Substanzen aus Indien sowie ihre Wirkung und Gebrauchsarten. Im selben Jahr schreibt ein anderer Arzt, Cristóvão da Costa, eine auf der Studie seines Kollegen basierende Abhandlung über *Drogen und Medikamente aus Ostindien* (1574). Er beschreibt die physischen und medizinischen Merkmale des Opiums, liefert eine Gebrauchsanweisung und stellt die Beobachtungen über seine Wirkung dar. Ferner erzählt er, wie ein türkischer opiumabhängiger Weiser während einer Schifffahrt auf dem indischen Ozean ihm beibrachte, wie das, was man heute Entzugssyndrom nennt, geheilt werden kann. Die Werke der zwei portugiesischen Ärzte wurden in lateinischer Sprache in zusammengefasster Form in einer gemeinsamen Ausgabe von Charles de l'Ecluse 1593 veröffentlicht. Jahrelang haben die darauffolgenden Ausgaben die Aufmerksamkeit von Wissenschaftlern in der ganzen Welt auf sich gezogen.

Die Expansion Portugals im Orient, im Südatlantik (Brasilien) und in Afrika (Guinea, Angola, Mosambik) hat trotz der Handelsinteressen ein gewaltiges Potenzial an Interkulturalität hervorgerufen. Seefahrt und Handel (legal und illegal) haben zur Anhäufung materieller Reichtümer beigetragen, aber auch zur kulturellen Mischung von Werten, Verhaltensweisen und Gewohnheiten von – im geographischen sowie im anthropologischen Sinne – sehr entfernten Völkern. Die ältesten

Erfahrungen Portugals im Bereich der Drogen sollten genau in diesem Zusammenhang betrachtet werden: Opium in den fernöstlichen Kolonien und Marihuana und Tabak in den afrikanischen Kolonien und in Brasilien. Portugal war nicht nur Opfer der neuen Drogen, im Gegenzug hat das Land die Kultur des Weinkonsums in seine Kolonien exportiert.

Verständlicherweise hat diese erste Welle der „Globalisierung“ im 15. und 16. Jahrhundert den Nährboden für die Entstehung eines mit dem Drogenkonsums zusammenhängenden bedeutenden sozialen Phänomens bereitet: Die Migration. Die portugiesische Auswanderung begann vor 500 Jahren. Mitte des 16. Jahrhunderts zogen Portugiesen aus wirtschaftlichen und politischen Gründen in den Orient und nach Brasilien. Im 17. Jahrhunderts zogen sie aus politisch-religiösen Gründen aufgrund des zunehmenden Wirkens der Inquisition nach Flandern und Holland, insbesondere nach Amsterdam (Rodrigues 1993). Im 20. Jahrhundert gab es zwei Wanderbewegungen: Die Erste während der zwei ersten Dekaden in Richtung Amerika (Südamerika, insbesondere Brasilien und auf eher sekundäre Weise Nordamerika) aus wirtschaftlichen Gründen; die Zweite zwischen 1950 und 1960 nach Europa (Frankreich, Deutschland, die Schweiz) überwiegend aus wirtschaftlichen, aber auch aus politischen Gründen.

#### *Die koloniale Bourgeoisie und der Schmuggel*

Das portugiesische Monopol auf den Seeweg durch den Atlantik und den indischen Ozean bis zum chinesischen und zum japanischen Meer hielt nicht lange an. Ab der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts durchlebte der Markt der ostasiatischen Kolonialmacht (das erste Imperium) eine Krise. Portugal wandte sich allmählich seinen zwei anderen Imperien zu. Von der Jahrhundertwende zwischen dem 18. und dem 19. Jahrhundert bis zur Unabhängigkeit Brasiliens (1822) immigrierten die Portugiesen in das portugiesisch-brasilianische Imperium (das zweite Imperium). Der Verlust dieser Kolonie führte zu einer Wirtschaftskrise, die mit Hilfe des afrikanischen Imperiums (das dritte Imperium) überwunden werden sollte. Zur Wirtschaftskrise kam mit der liberalen Revolution von 1820 eine politische Krise hinzu.

Vor dem Hintergrund dieser Krisen wurde die schon sehr breite Autonomie der „Kolonialbourgeoisie“ in Brasilien und in den asiatischen und afrikanischen Territorien im zweiten Viertel des 19. Jahrhunderts noch gestärkt (Lucas 1993: 296). Diese Bourgeoisie bestand aus Eliten, die in den Stadtgebieten der Küste Brasiliens und in portugiesischen Landbesitzen in Afrika und Asien angesiedelt waren. Sie zeichneten sich durch eine sehr große ethnische Vielfalt aus: In Brasilien sesshafte Portugiesen, schwarzafrikanische oder Mischfamilien und in den portugiesischen Provinzen Afrikas und Asiens verstreute Kreolen (ebd.).

Wie wurden sie reich? Durch den Sklaven- und Opiumhandel. Der illegale Handel machte die weißen, schwarzen und gemischtrassigen Händler reich. Die Kolo-

nialbehörden – vom Gouverneur bis zum Verwaltungsbeamten – waren aus diesen Geschäften nicht ausgeschlossen. In Indien ließ sich der Absturz des Textilmarkts durch die Entwicklung des Opiumhandels in China ausgleichen. Nach 1820 war der Schmuggel eine gängige Praxis geworden. Der Weg des Opiums von Indien nach China führte durch die von China den Portugiesen überlassene Provinz Macao. Während des zweijährigen Opiumkrieges (1840-1842) überließ China den Briten Hongkong (Lucas 1993).

### *Die Liberalismuskrise und die Folgen: Gesundheit und Nation*

Dem Historiker Ramos nach (1994: 3) waren die bedeutendsten Ereignisse dieses Zeitraums (1890-1926) die afrikanischen Feldzüge, die Ermordung des Königs, die Ausrufung der Republik (1910) und die Teilnahme Portugals am ersten Weltkrieg. Im Hintergrund sieht der Autor eine „zweite Geburt“ Portugals.

Eine Reihe von Krisen durchdringt die Gesellschaft: Politische, wirtschaftliche, moralische und kulturelle Krisen. Anfang des 20. Jahrhunderts zählte Portugal zu den Ländern mit der höchsten Auswanderungsquote. Dennoch kehrten die „Neureichen“, die in Brasilien – und viel weniger im fernen Osten – ein Vermögen verdient hatten, nach der Abschaffung des Sklavenhandels 1850 zurück. Ihr Kapital, meistens Erträge aus dem Sklaven- und Opiumhandel, investierten sie in die portugiesische Volkswirtschaft, die Industrie und die Landwirtschaft (Lucas 1993: 300), was eine Krise der bis dahin herrschenden aristokratischen Eliten auslöste.

Außerdem wurde Lissabon, die Hauptstadt Portugals, nicht nur zum Zentrum der politischen Macht, sondern auch der Information, der politischen Parteien und des kulturellen Lebens. Verwahrlosung, Vagabundieren, Kriminalität, Alkohol, Gewalt und Prostitution wurden das Los der Jugendlichen aus armen Verhältnissen (1890 war fast die Hälfte der portugiesischen Bevölkerung unter 19 Jahre alt).

Wo waren die Intellektuellen? Seit dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts hatten sie die Diagnose des portugiesischen Pathos und sein Heilmittel gestellt: Die kollektive Identität. Einige glaubten an die Schaffung einer obersten Moral, die auf dem positivistischen und evolutionistischen Ideal fußte. Andere waren von dem für das Ende der „moralischen Sicherheiten“ typischen individualistischen und existenziellen Nihilismus geprägt.<sup>5</sup> Diese Randgruppe aus Intellektuellen, vor allem Künstlern, war „modernistisch“ und ihre Gedanken wurden bis 1923 nicht zensiert, im Gegensatz zu denen von Baudelaire und Flaubert in Frankreich und von Joyce und Laurence in England (Ramos 1994: 656). Auf der anderen Seite waren die portugiesische Gesellschaft und Kultur jedoch nicht bereit sie zu integrieren. Es blieben „Entwurzelte“, so Ramos, oder eher „Unangepasste“. Der große portugiesische Dichter Pessoa meinte, das Problem Portugals bestünde nicht in der Dichotomie Bourgeoisie-Volk, sondern in der Dichotomie „Angepasste-Unangepasste“. Das

Problem des Landes war seiner Meinung nach ein Übermaß an Disziplin. Portugal braucht einen Undisziplinierer, meinte er 1915 (Ramos 1994: 662).

Der damalige soziale und kulturelle Boden war nicht bereit, die ausdrucksvolle und ästhetische Devianz der Eliten, wie sie auch in anderen Ländern bestand, aufzunehmen. Selbst eine so harmlose Substanz wie Coca-Cola, deren Werbeslogan sogar Pessoa erfunden hatte, wurde von dem portugiesischen Gesundheitsdienst 1926 verboten. Darüber hinaus waren seit Anfang der 1920er Jahre hygienistische und puritanische Bewegungen am Werk, die aus den unterschiedlichsten sozialen und ideologischen Milieus stammten, etwa der republikanischen Bewegung, Gruppen des rechten oder des linken politischen Spektrums sowie aus der kommunistischen Partei, die 1923 vorgeschlagen hatte, die Weinstuben zu schließen und pornographische Schauspielvorstellungen sowie Prostitution zu verbieten (ebd.), da diese Verhaltensweisen mit dem Verbrechen verbunden seien. Verbrechen, Drogenkonsum, Homosexualität und Wahnsinn hätten wiederum mit Degeneration zu tun. So galt es, die Gesellschaft durch zwei Mittel zu schützen: Hygienismus und Nationalismus. Das erste Mittel sollte die Bürger durch das Ideal eines gesunden Geistes und Körpers in einer gesunden Gesellschaft moralisch bändigen; das zweite sollte die schöpfende Dynamik der individuellen Existenz in die totalitäre Statik einer nationalen Essenz fixieren. So war das Land für die Diktatur bereit.

*Unter dem Regime der Angst: „Gott, Vaterland, Autorität, Familie, Arbeit“ ... und Alkohol*

Fast ein halbes Jahrhundert lang (1926-1974) war Portugal eine Diktatur. Der Historiker Rosas (1994) stellt drei Phasen fest: Entstehung und Festigung, Krise und Anpassung (1940-1949) und langsame Agonie (1950-1974). Die unbestreitbare Wahrheit der neuen Ordnung ist nach Meinung des Diktators A. Salazar: „Wir geben den von dem Zweifel und dem Negativismus zerrissenen Seelen die Bequemlichkeit großer Gewissheiten. Wir bestreiten nicht Gott und die Tugend; wir bestreiten nicht das Vaterland und seine Geschichte; wir bestreiten nicht die Autorität und ihr Prestige; wir bestreiten nicht die Familie und ihre Moral; wir bestreiten nicht die Ehre der Arbeit und ihrer Pflicht“ (Rosas 1994: 292). Dieser politisch-ideologische Diskurs war stets von einem disziplinarischen Überwachungs- und Repressionsapparat zum Schutz der Gesellschaft und des Regimes begleitet. Dieser war in die gesamte Gesellschaftsstruktur eingedrungen – von den Behörden bis auf die Straße. Durch das Manipulieren eines primären Gefühls konnte er lange fortbestehen: Die Manipulierung der Angst.

In diesem Kontext war Portugal von den anderen Lebenssystemen, die sich anderswo entwickelten, abgeschirmt. Auch von denen in den westlichen Ländern, in denen Drogen sich ab den 1960er Jahren als ein soziales Phänomen verbreiteten.



Das Regime trieb jedoch die Bevölkerung zum Alkoholkonsum an. Wein war seine Wahldroge. „Wer Wein trinkt gibt einer Million Portugiesen Arbeit“, behauptete der Diktator, während Alkoholismus eine der Haupttodesursachen in Portugal war. Laut den Statistiken des demografischen Jahrbuchs 1966-1967 wies Portugal unter 14 Ländern die zweithöchste Todesrate durch Leberzirrhose auf: 48 Todesfälle pro 100.000 Einwohner. Laut den Statistiken der Weltgesundheitsorganisation aus dem Jahr 1970 gehörte Portugal zu den 5 größten Alkoholkonsumenten von insgesamt 25 Ländern. Damals tranken die Portugiesen über 15 Jahre doppelt so viel wie für die Gesundheit als unschädlich gilt (da Agra 1975: 16-17).

*Portugal in Trance.<sup>6</sup> Die Politik und die Drogen.*

Portugal war wirklich in Trance, wie es Ferreira (1994) behauptete. Dies trifft vollkommen zu. 1974 beendete ein Militärputsch das Regime. Das Land war 11 Jahre lang, von 1974 bis 1985, in Trance. Dieser Zustand endete mit der Festigung der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie und mit dem Beitritt Portugals in die EWG in 1986.

In diesem Zeitraum vollzog sich ein tiefgehender Wandel, nicht nur in politischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht, sondern auch in kultureller und psychosozialer Hinsicht. Die Freiheit führte zu einem Umbruch der Denkweisen, Gewohnheiten und Gepflogenheiten. Hier einige Beispiele: Der Beginn des Kampfes für die Geschlechtergerechtigkeit, die Verdoppelung der Scheidungsfälle, die Aufhebung der sexuellen Tabus, die Entstehung und Entwicklung einer Konsumgesellschaft in den 1980er Jahren.

Der Drogenkonsum und zunächst insbesondere der Konsum von Cannabis, den es vorher nur in engen elitären Kreisen gab, breitete sich in diesem Kontext aus und wurde zu einem sozialen Problem. Dieser sehr kurzfristige Wandel (1974-1976) der Struktur und des Ausmaßes des Drogenkonsums wurde nicht nur durch den plötzlichen politischen Umbruch und die damit verbundenen institutionellen und kulturellen Veränderungen verursacht, sondern auch durch die Heimkehr von ca. einer halben Millionen Portugiesen aus den afrikanischen Kolonien (Angola, Guinea, Kap Verde, Mosambik). Gleichzeitig kehrten auch wegen des Endes des Kolonialkriegs 80.000 Soldaten zurück. Und da der Marihuanakonsum (*Liamba*) in den afrikanischen Kolonien üblich war, war der tägliche Konsum sogar fast normal. Auf ihm lag kein Tabu, weder moralischer noch rechtlicher oder medizinischer Natur.

So entstand auf ganz natürliche Weise innerhalb der tiefgreifenden Veränderungen der politischen Trance die „Trance“ der Drogen.

### 3. Phänomen, Problemstellung, Regulierung

Ein kleiner Exkurs über das internationale System der Drogenkontrolle ist hier notwendig, bevor auf die Anpassung des portugiesischen Systems näher eingegangen wird.

#### 3.1 *Das internationale System*

Die Entstehung und der Ausbau des Systems vollzogen sich in drei Schritten. Die zeitlichen und behördlichen Angaben beruhen auf dem betreffenden Dokument der Vereinten Nationen (UN 1976; siehe ausführlicher auch Albrecht 1998).

##### *Die Anfänge*

Als der erste Kontrollversuch unternommen wurde, war der Ferne Osten das Zentrum des Opiumkonsums und der Opiumabhängigkeit. Es ist bekannt, dass Mitte des 19. Jahrhunderts die „Opiumkriege“ stattfanden. Bekannt ist auch, worum es dabei ging: Den chinesischen Markt für den britischen Opiumhandel offen zu halten. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts und Anfang des 20. Jahrhunderts liefen die Interessen Nordamerikas und Chinas zusammen. Daraufhin versammelten sich 13 Länder auf Initiative der Vereinigten Staaten (unter Präsident Roosevelt) 1909 in Shanghai. Die internationale Opiumkommission konnte sich jedoch nicht auf eine gemeinsame Politik einigen. Die Vereinigten Staaten und China forderten einerseits eine fast vollständige Prohibition des internationalen Handels; andererseits wollten einige europäischen Staaten, unter anderem Portugal, ihre Interessen in Ostasien bewahren (Poiars 1996: 79). Die Kommission beschloss neun Resolutionen und wies den Weg für das zukünftige Handeln. Dies führte drei Jahre später zu einem Abkommen: Das Abkommen von Den Haag von 1912. Das erste internationale Opiumabkommen hatte die progressive Abschaffung des Opiumkonsums mit Ausnahme der medizinischen Verwendung zum Ziel durch die völkerrechtliche Kontrolle der Opiumproduktion, des Opiumhandels und des Opiumgebrauchs.

##### *Der Völkerbund und die Genfer Abkommen*

Der Artikel 23 der Völkerbundsatzung sah vor, dass sich seine Mitglieder verpflichten, „den Handel mit Opium und anderen schädlichen Mitteln“ zu überwachen. Ganz im Sinne dieses Artikels wurden drei Abkommen in Genf unterzeichnet. Das erste Abkommen von 1925 ist am bekanntesten, weil es einen sehr wichtigen Schritt hin zu einem komplexeren Kontrollsystem von Betäubungsmitteln darstellt. Das Abkommen forderte die Regierungen auf, dem *Permanent Central Narcotic Board* jährliche Statistiken über den Anbau, die Herstellung und den Konsum von Opium und Koka zu liefern. Es schaffte auch ein Normensystem für den Im-

port und den Export. Das Abkommen von 1931 beschränkte die Produktion auf den medizinischen und wissenschaftlichen Bedarf. Das Abkommen von 1936 schließlich zielte auf die Abschaffung des illegalen Handels. Für Schmuggler wurden strenge Sanktionen vorgesehen.

#### *Unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen*

Nach dem Krieg wurde das Kontrollsystem wiederhergestellt. Der Wirtschafts- und Sozialrat gründete 1946 neben anderen funktionellen Ausschüssen die Suchtstoffkommission (*Commission of Narcotic Drugs*). Ursprünglich aus 15 Mitgliedern bestehend, zählte sie 1973 30 Mitglieder.

Die *Single Convention* von 1961 ist zugleich der Ausgangs- und Schlusspunkt des Systems. Der Schlusspunkt, weil die Flexibilität dieses neuen Instrumentes das gute Funktionieren des internationalen Kontrollapparates sicherte. Das System, das durch die gesamten Abkommen, Konventionen und Protokolle zwischen Shanghai und New York entstanden war, wurde immer komplizierter. Was waren die Hauptziele dieses Abkommens? Es ging darum, die neun bisherigen Verträge zu ersetzen, die Kontrolle über den Anbau von Pflanzen, aus denen man Drogen gewinnen konnte, insbesondere von Opium, Cannabis und Kokablättern zu verstärken und den internationalen Kontrollapparat zu vereinfachen (UN 1976).

Einen Ausgangspunkt stellt es aus drei Gründen dar: Auf den ersten Grund wird von Caballero (1989, zit. nach Poiares 1996: 86) hingewiesen: „Zwischen Shanghai und New York befindet sich das Betäubungsmittelrecht in einem neuen Kontext: Es geht nicht mehr um einen Widerstreit zwischen den Vereinigten Staaten und Europa und seinen Kolonien, sondern zwischen den nördlichen Verbraucherländern und den südlichen Erzeugerländern. Diese wirtschaftliche Tatsache wird besonders bei den Vorbereitungen zu der Verabschiedung des Einheitsabkommen von 1961 deutlich.“

Außerdem ermöglicht seine breite Struktur, notwendig erachtete Anpassungen an ein wandelbares Drogenphänomen in sehr unterschiedlichen soziokulturellen Kontexten vorzunehmen, ohne das Gesamtvertragswerk infrage zu stellen. Hier ein Beispiel: Der rasche Wandel des Phänomens des Drogenkonsums in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre zwang die Mitglieder des *Single Convention*, einige Anpassungen durch das Zusatzprotokoll von Genf vorzunehmen (1972). Über 100 Länder übernahmen dieses Protokoll. Das Protokoll trat 1975 in Kraft und verfolgte zwei Ziele: Zum Einen die Verhinderung der illegalen Produktion, des Handels und des Gebrauchs von Betäubungsmitteln und zum Anderen die Prävention des Drogenmissbrauchs durch Maßnahmen zur Behandlung, Aufklärung, Rehabilitation und sozialen Integration.

Dritter und letzter Grund: Die zwei darauffolgenden Abkommen von 1971 (*Vienna Convention on Psychotropic Substances*) und 1988 (*United Nations Con-*

vention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) waren trotz einiger Unterschiede im Sinne der *Single Convention* von 1961. Die Konvention von 1971 dehnte die Kontrolle auf Halluzinogene (der Gebrauch von LSD wurde verboten), Amphetamine, Barbiturate und Beruhigungsmittel aus. Das Übereinkommen von 1988 schließlich ist das Ergebnis einer 1987 von der UN-Vollversammlung berufenen Internationalen Konferenz, an der 38 Staaten teilnahmen. Das Ideal einer drogenfreien Weltgemeinschaft wurde dort ein weiteres Mal bekräftigt. Das Hauptziel ist die Abschaffung des Handels, der als Bedrohung für die Sicherheit der Staaten wahrgenommen wird. Zielscheibe des Vertrags ist also eigentlich nicht der Konsument oder seine Bestrafung, sondern die strafrechtliche Verfolgung des Handels und der damit verbundenen illegalen Ökonomie.

### 3.2 Das portugiesische System

Zunächst eine allgemeine Bemerkung über das Kontrollsystem: Portugal hat alle internationalen Verträge vor und nach der *Single Convention* ratifiziert und genehmigt. Das Abkommen von 1961 wurde 1971 ratifiziert und 1979 genehmigt. Die Konvention von 1971 trat ebenfalls 1979 in Kraft. Das Übereinkommen von 1988 wurde 1991 ratifiziert. Portugal tat dies scheinbar aus Überzeugung. Doch eine nähere Betrachtung zeigt das Gegenteil. Das System der Drogenkontrolle in Portugal entwickelte sich in einem doppelten, manchmal angespannten Verhältnis: Zum internationalen System einerseits und zu den nationalen Idiosynkrasien andererseits. Diese Entwicklung vollzieht sich in drei Phasen von der Shanghaier Konferenz (1909) bis zur Verkündung des Gesetzes zur Entkriminalisierung des Drogengebrauchs und des Drogenbesitzes zum Zweck des Gebrauchs aller Drogen im Jahr 2000.

#### *Erste Phase: Interessen und Widerstand (1909-1970)*

Schon während der Shanghaier Konferenz zählte Portugal zu den europäischen Ländern, die kein Interesse an einem prohibitionistischen Ansatz hatten. Drei Jahre später verbündete sich das Land in Den Haag mit Großbritannien und Frankreich gegen den prohibitionistischen Trend der Vereinigten Staaten und Chinas. In den Sitzungen der zweiten Konferenz in Den Haag 1913 stellte der portugiesische Stellvertreter die Schwierigkeiten seines Landes dar: „Wir sind bereit unsere wirtschaftlichen Interessen im rechten Maß im Namen der Menschlichkeit zu opfern, aber...“ (Poiares 1996: 81; siehe auch Scheerer 1993).

Die zwiespältige Haltung Portugals löste Kritik seitens der Vereinigten Staaten und Chinas aus. Der amerikanische Bischof Brent, Vorsitzender der Konferenzen, sagte, dass die portugiesische Provinz Macao bezüglich Drogen der schlimmste Ort der Welt war. Porter meinte, es gäbe zweierlei Moral auf der Welt: Die westliche

und die östliche Moral. Mit diesen Worten richtete er seine Kritik an die portugiesische Macht.

Die Stellung Portugals lässt sich aus zwei Aspekten erklären. Erstens der finanzielle Aspekt: Ca. 25 Prozent des Kolonialhaushalts stammten aus dem Opiumhandel; zweitens der kulturelle Aspekt: In Macao war der Opiumkonsum seit langem fest in die Gewohnheiten verankert. Deswegen blieb der Opiumkonsum in dieser Provinz bis 1945/1946, als die Opiumregie geschlossen wurde, legal oder zumindest quasi legal. Zwischen 1887 und 1913 verabschiedete Portugal ein Dutzend Verordnungen über die Regulierung des Opium-, Morphin- und Kokainhandels in Macao. Dennoch gab es in Portugal bis 1924 keine Anzeichen einer spezifischen Gesetzgebung im Drogenbereich.

Wie verhielt sich der Konsum in Portugal? Die Literatur ist sehr lückenhaft. Von einigen Einzelfällen des Opium-, Morphin- und Kokainkonsums in der Elite hatte man gehört: Ärzte, Apotheker, Intellektuelle und Künstler. Die Eigenschaften und Wirkungen der Drogen waren schon bekannt. Schon seit dem 16. Jahrhundert hatten hoch angesehene portugiesische Wissenschaftler, meistens Ärzte, die Drogen in den portugiesischen Kolonien erforscht. Sehr wahrscheinlich waren sich die Konsumenten im Klaren über die Eigenschaften der Substanzen und über Selbstregulierungsprozess des Konsums. Aus all diesen Gründen war der Drogenkonsum in Portugal kein wirkliches Problem geworden. Oder besser gesagt: Es gab kein Problem.

Die erste Problematisierung des Drogenphänomens geschah wieder unter dem Druck von außen, nämlich durch das internationale Opiumabkommen von Genf (1925). Im Zuge der Anpassung an diesen Vertrag war in Portugal zum ersten Mal die Rede vom illegalen Handel mit Opium, Kokablättern, Kokain, Morphin und Hanf. Der Handel, der Besitz, die Herstellung, der Kauf und der Verkauf wurden strafbar. Rechtsgüter waren die Moral und die Gesundheit. Die drogenpolitische Gesetzgebung wurde vom portugiesischen Gesundheitsdienst innerhalb des Bildungsministeriums bestimmt. Geahndet wurde auch, wer zum Konsum aufforderte oder verhalf: Ärzte, Apotheker, Vergnügungsetablissemments. Diese Maßnahmen hatten jedoch mehr die Substanzen und Umstände als die Personen zum Ziel, mit Ausnahme von sehr vereinzelt Fällen innerhalb der Elite.

Trotz des Beitritts zum Abkommen war die Opiumregie in Macao noch bis Dezember 1945 tätig. Sie wurde durch ein Zentrum zum Kampf gegen die Drogensucht und ein Zentrum zur sozialen Rehabilitation ersetzt. Innerhalb dieser Einrichtungen, die zugleich moralische, medizinische und soziale Ziele verfolgten, entwickelte sich die Politik der Intervention, die später zur Entstehung und Funktionsweise der portugiesischen Drogeneinrichtungen führte.

*Zweite Phase: Eine übertriebene Billigung (1970-1983)*

Diese Phase zeichnet sich erstens durch den Anfang einer Überzeugungsarbeit zugunsten eines „Kriegs gegen Drogen“ durch Anti-Drogen Kampagnen aus – in dieser Zeit entstand das Gesetz von 1970 zur Kriminalisierung des Drogenkonsums. Zweitens ist diese Phase durch die Entstehung, Umsetzung, aber auch das Scheitern einer „Kriegsmaschinerie“ gegen Drogen charakterisiert.

*Der Kampf gegen Drogen und die Kriminalisierung*

Portugal war eine „Friedensoase“. Dies wollte das Regime 40 Jahre lang dem Volk weismachen. Von Drogen war nicht mal die Rede. Die meisten wussten nicht, dass es so etwas geben konnte. Doch gegen Ende der 1960er Jahre glaubte kaum noch jemand an die „Friedensoase“. Auch das Regime nicht. In der Tat: Die Substanz, von der die Rede war, war nicht das Opium, sondern Marihuana. Die Konsumenten und Konsumentinnen waren nicht mehr vereinzelte Personen, sondern eine Masse von Jugendlichen, die ca. drei Jahre lang das Land verließen, um als Soldaten in den abtrünnigen Kolonien zu kämpfen oder um zu studieren. Um Arbeit zu finden, zogen andere vom Land in die Großstädte (Lissabon und Porto), die einen industriellen Boom erlebten, oder ins Ausland. Portugal war wegen den politischen Konflikten und des sozialen und wirtschaftlichen Wandels im Umbruch. Ab 1970 begann die Macht den Halt zu verlieren. Die Bedingungen zur Entstehung des Drogenphänomens als ein das gesamte Land betreffendes Problem waren geschaffen.

In dieser Zeit wurde das den Drogengebrauch kriminalisierende Gesetz entwickelt und 1970 verkündet. Von nun an galt der Drogenkonsument bzw. die -konsumentin als kriminell. Dass das Justizministerium im Bereich Drogen zum ersten Mal ein Gesetz erließ, war kein Zufall: Drogen waren kriminell und führten zur Kriminalität.

Die Wahrnehmung der Droge durch die Machthaber war erschreckend: „Droge, Wahnsinn, Tod“, teilte die erste portugiesische Anti-Drogen Kampagne mit. Hatte das Phänomen solch alarmierende Ausmaße angenommen? Keineswegs. Drogenkonsum beschränkte sich noch immer auf die Universitäten und auf junge Soldaten, die aus Angola zurückkehrten, wo sie mit dem Konsum von Marihuana vertraut gemacht wurden.

Die Drogen wurden zu einem Sündenbock. Sie wurden zu einem Symbol für die verdeckten teuflischen Mächte, die dabei waren, die bestehende Ordnung in der Gesellschaft umzuwälzen. Diese Mächte (die Protestbewegung) machten sich ein oder zwei Jahre nach der ersten Anti-Drogen Kampagne plötzlich bemerkbar: In Form einer Revolution, die das Regime beendete. Die Revolution als Droge war der Wahnsinn, der dem Regime den Tod brachte. Die erste Kampagne hatte demnach die Funktion einer vorbeugenden Verteidigung gegen die politischen und sozialen Konflikte (da Agra 1980).

Während der Revolution (1974-1976) wurde nicht mehr über Drogen gesprochen. Doch genau in dieser Lautlosigkeit erreichten die Drogen mit der Freiheit die Öffentlichkeit. Für eine sehr kurze Zeit verbreiteten sich die Drogen. Um dagegen zu kämpfen, hatte die fünfte Übergangsregierung ein Institut für Jugendforschung ins Leben gerufen, das nie funktionierte, aber Drogengebrauch wurde als Jugendphänomen wahrgenommen.

Der Marihuanakonsum war jedoch so offensichtlich, dass die erste verfassungsmäßige Regierung das Drogenphänomen mit einem Wort umfasste: „Die Marihuana-Plage“. Diesmal aber entsprach das Wort dem Objekt. Dies war 1976, das Jahr der zweiten portugiesischen Anti-Drogen Kampagne. Das figurative Schema (im Sinne des Konzepts von Moscovici zur Analyse der sozialen Repräsentationen) *Droge-Freiheit-Jugend* wurde nicht nur in der kollektiven Repräsentation lange fortgeführt, sondern auch im Begründungsschema der Behörden und Akteure der sozialen Kontrolle. Dieses Schema fungierte auch noch nach der Verwandlung des Phänomens Anfang der 1980er Jahre: Die Heroinepidemie.

#### *Die Kriegsmaschinerie gegen Drogen: Aufbau und Überwindung (1976-1983)*

##### a) Aufbau: Das System übersteigert das Phänomen oder der Krieg ohne Feind

Der Regierung wurde bewusst, dass Drogen ein Problem darstellten, das die Schaffung spezifischer Instrumente erforderte. Außerdem hatte Portugal ja die internationalen Verträge ratifiziert. Im Jahr der Kampagne gegen Marihuana (1976) wurde dann das *Gabinete Coordenador do Combate à Droga* (Koordinierungsstelle zum Kampf gegen Drogen) gegründet. Die Gründung erfolgte unter der Schirmherrschaft des Premierministers selbst, der den „Kampf gegen Drogen“ in seine politische Agenda aufgenommen hatte. Die Behörde koordinierte einerseits die Arbeit des CEPD (Forschungszentrum zur Drogenprophylaxe) und andererseits die des CICD (Sonderstelle der Polizei für den Kampf gegen Drogen). Die erste Einrichtung beschäftigte sich mit der Behandlung, der Prävention und der Forschung (Technik, Methoden, und Interventionsprogramme), die zweite mit der Kontrolle und Repression des Drogenhandels.

Laut einem Bericht des Parlamentsausschusses über die Entwicklung von Konsum und Handel (Comissão Eventual 1998: 19) war das System bahnbrechend für Südeuropa. Es wurde von Fachleuten der Vereinten Nationen konzipiert. Allerdings war Marihuana damals zwar ein Problem, doch nichts konnte einen solchen Apparat begründen, erst recht nicht als eine autonome polizeiliche Einrichtung.<sup>7</sup> Laut dem Bericht war die damalige Lage bezüglich des Konsums und des Handels ein „Kinderspiel“ im Vergleich zur heutigen Situation (ebd.: 20). Das entwickelte System schien weit über das Phänomen hinaus zu gehen.<sup>8</sup> Dies nennt man eine Kampfstrategie ohne Feind. Diese Aktivitäten begannen 1977 nach einer internationalen Tagung in Lissabon.

In Bezug auf das Drogenhilfesystem herrschte ein psychoanalytischer Ansatz nicht nur als Interpretationsrahmen des Phänomens vor, sondern auch als Grundlage für das Interventionssystem. Porto ging für die damaligen Verhältnisse innovativ vor: Eines der ersten, wenn nicht das erste Methadonprogramm Europas, wurde 1977 etabliert. Was die Anwendung des Gesetzes von 1970 betrifft, so verurteilten die Richter laut einer Studie zur Urteilspraxis im Drogenbereich nur selten einen Konsumenten oder eine Konsumentin zu einer Haftstrafe wegen einfachen Konsums. Die Studie zeigt, dass die Personen, die für die Anwendung des Betäubungsmittelgesetzes verantwortlich waren, eine Idee verinnerlicht hatten, die gegen den Sinn des Gesetzes war: Der junge Drogenkonsument sei kein Krimineller. So kann ein Gesetz der Kriminalisierung durch seine Anwendung de facto zu einer Entkriminalisierung beitragen (da Agra/Fonseca/Quintas 1997).

#### b) Die Überwindung

Wie überall in Europa schlug sich Anfang der 1980er Jahre das Heroinphänomen auf alle Schichten Portugals brutal nieder. Die Anzahl drogenbedingter Todesfälle stieg von drei im Jahr 1983 auf 18 im Jahr 1986 (GPCCD 1994). Zur gleichen Zeit erschienen die ersten Aids-Fälle (4 an der Zahl) mit einer klar steigenden Tendenz: neun Fälle im Jahr 1987, 12 im Jahr 1988 und 35 im Jahr 1989 (IDT 2003). Das System war weder dem Wandel gewachsen noch wurde es der Struktur und dem Ausmaß des Phänomens gerecht. Das Phänomen hatte das System rasch überwunden, welches fast überflüssig geworden war. Aids und Heroin hatten die Kriegsmaschinerie sabotiert. Die alarmierenden Steigerungsraten dieser Problemindikatoren bildeten dann auch einen wesentlichen Motor der Veränderung der Politik.

#### *Dritte Phase: Der Rückgang der Strafe und die Politik der Schadensminimierung (1983-2000)*

Portugal hat im Sinne des Abkommens von 1988 ein neues von einem Hohen Kommissar koordiniertes zentralisiertes System umgesetzt (Projecto Vida), um die Drogenpolitik aus zwei Gründen zu reformieren: Das Abkommen von 1988 war unterzeichnet worden und die Maschinerie dieses „Kampfes“ war angesichts der tiefgreifenden Veränderungen des Ausmaßes und der Struktur des Drogenphänomens veraltet und sollte neu strukturiert werden. Deswegen zeichnet sich die dritte Phase des Kontrollsystems durch zwei synchrone Tendenzen aus: erstens auf der Ebene der Gesetzgebung und Gesetzesanwendung entsteht etwas, was man als einen Rückgang der Strafe bezeichnen könnte; zweitens auf der sozialgesundheitlichen Ebene wird die Politik der Schadensminimierung generalisiert.



#### a) Der Rückgang der Strafe

Durch die Verabschiedung des Gesetzes von 1983 hatte der Gesetzgeber eine bedeutende Wende zur Anpassung der Kriminalpolitik eingeleitet. Die Philosophie des Gesetzes war: „Symbolisches Strafen“ für die Konsumenten und Konsumentinnen (die Kranken), schwere Strafen für die Händler (die gefährlichen Verbrecher). Ein Gesetz von 1993 hat das von 1983 etwas abgeändert, doch im Sinne des früheren Gesetzes. Was bedeutet dieser Wandel gegenüber dem Gesetz von 1970, in dem der Gesetzgeber Konsumenten und Konsumentinnen illegaler Substanzen als Verbrecher einstufte?

Diejenigen, die für die Anwendung des Gesetzes von 1970 verantwortlich waren, haben festgestellt, dass Konsumenten und Konsumentinnen sehr oft gezwungen sind zu dealen, um an die für den täglichen Konsum notwendige Stoffmenge zu kommen. Aus diesem Grund schuf der Gesetzgeber 1983 eine Zwischenkategorie: Der Dealer-Konsument. Gleichzeitig sah er für die (oft von einer langen und schweren Abhängigkeit) zum Dealen gezwungenen Konsumenten und Konsumentinnen symbolische Strafen vor. Diese bestanden unter Anderem aus der vorläufigen Einstellung des Verfahrens des Prozesses (laut dem Gesetzgeber sollte diese juristische Konstruktion den Verzicht auf die Strafverfolgung ersetzen, CENCD 1998: 88), der Geldstrafe, der Strafaussetzung, der Bewährung, der Teilbewährung usw. Für diejenigen, die spontan eine Therapie beantragten, war die Vorgehensweise reglementiert; reglementiert war auch die Bewährung mit Therapieauflage. Der Zweck der „symbolischen Strafe“ für Konsumenten und Konsumentinnen war also die Behandlung und Resozialisierung durch das Strafrechtssystem. Die Gesetze von 1983 und 1993 sahen dafür spezielle Koordinierungsmechanismen zwischen Justiz und Gesundheitssystem vor.

Wie bedeutend waren diese Gesetzesänderungen im Vergleich zum kriminalisierenden Gesetz von 1970? An der Universität von Porto wurde eine empirische Studie zur Urteilspraxis aufgrund des Gesetzes von 1970 und der Gesetze von 1983 und 1993 durchgeführt (da Agra/Fonseca/Quintas 1997). Die Analyse der Daten aus unserer Stichprobe (79 Prozesse und 152 Personen) zeigt einen deutlichen Unterschied zwischen der Urteilspraxis im Rahmen des Gesetzes von 1970 und der im Rahmen der Gesetze von 1983 und 1993.

#### b) Die Expansion der Politik der Schadensminimierung

Ein Methadonprogramm bestand in Porto schon seit 1977. Während die Politik der Schadensminimierung in den 1980er Jahren entstand und sich in den 1990er Jahren nahezu überall in Europa verbreitete, war Portugal damals schon rein technisch für diese politische Ausrichtung bereit. Die Erfahrung Portos begann sich Ende der 1980er zu verbreiten und erreichte 1990 ganz Portugal. Darüber hinaus wurden im

ganzen Land Therapie- und Behandlungseinrichtungen eingerichtet, und das sozial-gesundheitliche Hilfenetzwerk dehnte sich beträchtlich aus.

Ist es der neuen Strategie des Systems gelungen das Phänomen zu kontrollieren? Es wird eher als ein Misserfolg interpretiert. Zunächst bezüglich der Anwendung der neuen Gesetze. Tatsächlich wurde nur ein sehr geringer Prozentsatz der Konsumenten und Konsumentinnen zu Freiheitsstrafen verurteilt und die meistverhängte Strafe war eine Geldstrafe (CENCD 1998: 87 f.). Diese These eines Misserfolgs der Strategie wird von einer Studie über die Drogenkarrieren von Drogenkonsumenten, die eine Freiheitsstrafe abbüßen, bestätigt (da Agra 1998, 1999; da Agra/Matos 1997). Allerdings haben manche von den Gesetzen vorgesehen Maßnahmen wie z. B. die vorläufige Einstellung des Verfahrens und die Koordinierung von Justiz und Gesundheitswesen eindeutig nicht funktioniert. Ein von der Regierung berufener Expertenausschuss hat aus seiner Studie zur Evaluierung der Gesetzesanwendung folgende Schlussfolgerung gezogen: Die für die Anwendung des Gesetzes verantwortlichen Personen haben die Möglichkeiten, die das Gesetz anbietet, nicht genutzt; sie haben eine repressive Haltung angenommen, anstatt sich an der Behandlung und der Resozialisierung zu orientieren (CENCD 1998: 88).

Auch in Hinblick auf die Gesundheit war es ein Misserfolg. Greifen wir die vorigen Indikatoren wieder auf: Die drogenbedingten Todesfälle und Aids-Fälle. Die ersten weisen einen konstanten Anstieg auf: 22 Tote im Jahr 1987, 198 im Jahr 1995 (GPCCD 1994), d. h. 9-mal so viel. Genauso aussagekräftig sind die Aids-Zahlen: 9 Fälle im Jahr 1987, 434 im Jahr 1995 (IDT 2003), d. h. ca. 50-mal mehr Fälle. Laut den Daten für die Jahre 1996 und 1999 von der *Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht* (EMCDDA 2001a, 2001b, 2002-2005) über Infektionen mit HIV rangierte Portugal damals an zweiter Stelle hinter Spanien, mit einer steigenden Tendenz in Portugal und einer fallenden Tendenz in Spanien.

Die Regierung verstand den Ernst der Lage. 1995 wurde ein Parlamentsausschuss ins Leben gerufen, um die Situation bezüglich der Drogensucht einzuschätzen. Dieser bestand aus Vertretern aller politischen Parteien mit Sitz im Parlament. Nach anderthalb Jahren Studien und parlamentarischen Debatten hat er einen einvernehmlichen Bericht eingereicht, dessen äußerst kritische Züge die feste Entschlossenheit zeigen, mit der damaligen Strategie zu brechen.

#### **4. Wozu bestrafen? Requiem für den Kampf gegen Drogen**

In diesem Abschnitt geht es um den Prozess der Entkriminalisierung des Konsums aller Drogen in Portugal. Die Analyse wird anhand der systematischen Nachbildung der Hauptphasen dieses Prozesses durchgeführt: 1. die Bilanz der Situation, 2.

die öffentlichen Debatten, 3. der Änderungswille, 4. die Praxis, 5. das Gesetz und 6. die Evaluation.<sup>9</sup>

Bevor wir zum Kern dieses Abschnitts über die Entkriminalisierung in Portugal kommen, sollten wir einleitend die verschiedenen Entkriminalisierungsmodelle erläutern, um den Rahmen der portugiesischen Erfahrung zu betonen und ihn im Kontrast zu anderen Erfahrungen zu verstehen.

Es gibt zwei Entkriminalisierungsmodelle: Durch das Gesetz oder durch Verwaltungsrichtlinien.

Nach dem ersten Modell bewertet der Gesetzgeber die Kriminalisierung in diesem Bereich als nicht notwendig und unwirksam. Insofern wird das Verhalten nicht als ein strafbares Delikt eingestuft und bleibt somit außerhalb des Strafrechts. Nach dem zweiten Modell bleibt das Verhalten juristisch gesehen ein Verbrechen oder Vergehen. Es ist also, strafrechtlich betrachtet, ein Delikt. Allerdings soll im Verfahren das Opportunitätsprinzip angewendet werden. In diesem Fall ist es legitim, eine Person, die ein Verbrechen begangen hat, nicht zu bestrafen (ich stütze mich für diese Differenzierung auf die Überlegungen des Strafrechtlers F. Costa der Universität von Coimbra und des Beraters beim obersten Gerichtshof L. Martins).

Schauen wir nun wie die europäischen Länder bezüglich dieser zwei Entkriminalisierungsmodelle eingestuft werden. Folgende Länder in Europa haben den Drogenkonsums nach dem ersten Modell entkriminalisiert: Italien, Spanien und Portugal. In diesen drei Ländern sind der Konsum und Besitz für den Eigenbedarf keine Straftaten, gleichwohl können administrative Sanktionen verhängt werden. Die Niederlande sind Vorreiter des zweiten Modells gewesen. Andere Länder sind ihnen gefolgt, z. B. Deutschland und seit kurzem Belgien.

Natürlich bestehen innerhalb dieser beiden Modelle Unterschiede auf verschiedenen Ebenen. Hinsichtlich der Substanzen (manche Länder unterscheiden zwischen harten und weichen Drogen, andere nicht), der Zusammenhänge (privater Bereich/öffentlicher Bereich), der Straftat, der Institutionen, die für die Vollstreckung der Strafe verantwortlich sind usw. So viel zum allgemeinen Rahmen. Nun zu den besonderen Erfahrungen Portugals.

#### *Eine sehr negative Bilanz: Der Krieg ist verloren*

Wenden wir uns wieder den Zahlen des Zeitraums unmittelbar vor der Entkriminalisierung (1995-2000) zu. Die Anzahl drogenbedingter Todesfälle war dramatisch angestiegen: von 198 Fällen 1995 auf 369 Fälle 1999, die Anzahl der Aids-Fälle nahm ebenfalls einen dramatischen Verlauf: von 434 Fällen 1995 auf 611 Fälle 1999. Das seit 1987 andauernde Tempo des Wachstums beschleunigte sich in diesem kurzen Zeitraum beachtlich. Die von der *Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht* herausgegebenen Daten (EMCDDA 2001a, 2001b, 2002-2005) über HIV-Infizierte in den Jahren 1996 und 1999 stellen Portugal an die

zweite Stelle nach Spanien. Die Statistiken wurden in gewisser Weise durch das sichtbare Alltagsleben bestätigt. Es war die Zeit der „offenen Drogenszenen“ auf öffentlichen Plätzen in den Großstädten, in den Arbeitervierteln und sogar in den Dörfern.

Insofern versteht man den hoffnungslosen Ausruf im Fazit des Berichtes des Parlamentsausschusses zur Bilanz des Landes über die Situation bezüglich der Drogen: „Trotz aller Bemühungen und Investitionen der Regierung und Gemeinden im Bereich der Prävention, der Behandlung, der Resozialisierung und des Kampfs gegen den Handel müssen wir einsehen, dass diese Anstrengungen nicht die erwünschten Ergebnisse erzielt haben. Sie haben sich als unzureichend erwiesen und tragen nicht zur Lösung des Problems in seinem vollen Ausmaß und seiner Wichtigkeit bei...“ (CENCD 1998: 339 ff.). Es war offensichtlich: Die letzte Strategie zum „Krieg gegen Drogen“, die von dem Abkommen von 1988 bestimmt worden war, hatte im „Kampf“ versagt.

*Wozu bestrafen? Eine neue Darlegung des Problems.*

Angeichts dieses kühlen Realismus stellt sich die Frage: Wozu das Strafrecht? Die Veränderung des Phänomens – eine unkontrollierbare Heroinepidemie, das Auftauchen neuer Drogen, sogenannten Designerdrogen, der Anstieg des Kokain- und Cannabisgebrauchs –, die Deregulierung der Kontrolle, das öffentliche Schaubild des Leidens und des Elends haben zu einem Meinungswandel geführt. Sollten wir nicht etwas Anderes tun? Wozu bestrafen? Können wir den Kurs ändern? Die Fragen wurden nicht nur von den Abgeordneten, den Kontrollbehörden und den Fachleuten gestellt, sondern auch von den Bürgern.

Vor diesem Hintergrund entstand mit den neuen Strategien der Risiko- und Schadensminimierung – Spritzentausch- und niedrigschwellige Programme wurden umgesetzt – eine öffentliche Debatte. Zu den Parlamentsdebatten, die von November 1995 bis November 1997 stattgefunden haben, kamen die internationalen Debatten hinzu, die der portugiesische Präsident 1997 organisiert hatte.<sup>10</sup> Es ging dabei um drei Schwerpunkte: Die Politik der Schadensminimierung, die juristischen und strafrechtlichen Aspekte (Kriminalisierung/Entkriminalisierung), die Öffentlichkeit und die Drogen.

Aus diesen Diskussionen entstand eine neue Form der Problemstellung, die ich als eine Mischung aus Mitleid und Angst bezeichnen würde. Sie gehört einer Symbolik des Pathos und der Bedrohung an. Der Drogenabhängige erweckt Mitleid, die Welt, in der er lebt, ist angsteinflößend. Die „Welt“ der Drogen wird mit einer Reihe von Krankheiten, dem Tod und dem Verbrechen assoziiert. Das Problem nimmt in Hinblick auf das figurative Schema der sozialen Repräsentationen zwei Richtungen an: Gebrauch, Konsument, Risiko und Schäden einerseits; Dealer, Unsicherheit, Untaten andererseits.

### *Der Wille einer tatsächlichen Entkriminalisierung*

Der Wille der portugiesischen Gesellschaft, ihre Drogenpolitik gründlich zu reformieren, wurde durch drei Schritte umgesetzt: die Arbeiten eines Expertenausschusses, die Genehmigung einer neuen Politik und die Reform des drogenpolitischen Systems in der Praxis.

Der vom Premierminister 1998 berufene Ausschuss erhielt die Aufgabe, einen Bericht über die portugiesische Drogenpolitik zu erarbeiten. Nach neun Monaten Arbeit wurde er der Regierung überreicht. Die Kernvorschläge waren: Die Entkriminalisierung des Konsums *aller* Drogen und des Besitzes für den Eigenbedarf, eine neue Basis für die Präventionsprogramme, die Umsetzung von Projekten zur Risiko- und Schadensminimierung, der Ausbau und die Diversifizierung des Behandlungs- und Resozialisierungsnetzwerkes, mehr wissenschaftliche Studien, die Verbesserung der Ausbildung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Drogenhilfesystems sowie die wissenschaftliche Evaluierung der Programme.

Die von dem Ausschuss vorgeschlagene politische Strategie wurde durch die Resolution Nr. 46/99 des Ministerrates angenommen und das drogenpolitische System wurde entsprechend der Empfehlungen des Ausschusses tiefgehend umstrukturiert. Das *Institut für Drogen und Drogenabhängigkeit* ersetzt den bisherigen „Hohen Kommissar“ als Vorsitzführenden des Ministerrats und die „Koordinierungsstelle zum Kampf gegen Drogen“ des Justizministeriums.<sup>11</sup> Portugal hatte den Mythos einer drogenfreien Gesellschaft, auf dem noch die letzten Gesetze beruhten, aufgegeben.

Nachdem das Parlament debattiert und zugestimmt hatte, wurde schließlich das Gesetz 30/2000 am 29. November 2000 verabschiedet und trat im Juli 2001 in Kraft. Der Konsum und Besitz aller Drogen für den Eigenbedarf, in den vom Gesetz bestimmten Mengen (das Gesetz sieht für jede Substanz die für 10 Tage notwendige Menge vor), sind seitdem in Portugal keine Straftaten mehr.

### *Das Gesetz 30/2000*

#### a) Die Entstehung des Gesetzes

Vier Arten von Faktoren haben bei der Entwicklung des neuen gesetzlichen Rahmens mitgewirkt. Zunächst die oben beschriebenen Veränderungen des Phänomens in den 1980er und 1990er Jahren, dann die soziale Erfahrung, die aus drei Elementen besteht:

1. eine intersubjektive Vorstellung, in der widersprüchliche Gefühle in Form eines kollektiven Pathos (im Sinne von Sensibilität) erzeugt wurden, wie ethische Bedenken, das Streben nach einem gerechten Rechtssystem und das Einfordern von Sicherheit und Gesundheit;

2. eine Neustrukturierung der Macht, in der die Macht von oben und die Macht von unten zusammenkommen, mal in Form von Netzwerken mal in Form von Rhizomen. Angesichts der Risiken hat sich das Verantwortungsbewusstsein durch eine Reihe von sichtbaren oder unsichtbaren Aktivitäten im Großen und im Kleinen artikuliert;
3. das theoretische und praktische Wissen der Fachleute, der Wissenschaftler und der Beteiligten vor Ort. Die Rolle der Strafrechtler für die genaue Abgrenzung der Konzepte (Entkriminalisierung, Depönalisierung, Liberalisierung, Menschenrechte, Grundrechte), die sehr oft von ideologischen, moralischen und politischen Denkweisen durcheinander gebracht werden, war von hoher Bedeutung.

Die bisher geltenden Normen haben schließlich durch ihre Anwendung zur Entstehung des neuen Gesetzes beigetragen. Durch die Philosophie der „symbolischen Strafe“ hat die strafrechtliche Regulierung, die in den Gesetzen von 1983 und 1993 vorgesehen war, zu einer Art impliziter Entkriminalisierung geführt. Obwohl kritikwürdig, hat diese Philosophie, die den Drogenabhängigen als krank wahrnimmt, ab 1994, ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Gesetzes von 1993, zu einem Rückgang der Inhaftierungen verholfen (IDT 2000). Seitdem machen die wegen Konsum inhaftierten Personen lediglich 1 Prozent derjenigen aus, die wegen eines Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz verurteilt wurden.

#### b) Der Sinn des Gesetzes

Er beruht meiner Meinung nach auf drei Grundsätzen:

1. *Der humanistische Grundsatz* oder das Prinzip der Unantastbarkeit der menschlichen Würde des Drogenkonsumenten. Dieses Prinzip verbürgt eine Reihe von Garantien. Die Garantie des Zugangs zur Behandlung, der Qualität der Dienstleistungen usw. sowie der Maßnahmen: Politik der Schadensminimierung.
2. *Die Rechtsgrundsätze*. Zunächst der Vorrang der nationalen Grundrechte vor den internationalen Verträgen. Mit diesem Prinzip konnte die portugiesische Regierung die heikle Frage der bereits unterzeichneten internationalen Abkommen umgehen. Das Prinzip ist sozusagen in den Abkommen impliziert, indem die Parteien festlegen, dass der Vertrag vorbehaltlich des Verfassungsrechts umgesetzt wird. Ferner gibt es einige Strafrechtsgrundsätze. Auf der Basis der Überlegungen des portugiesischen Strafrechtlers F. Dias während der öffentlichen Entkriminalisierungsdebatte werden hier vier dieser Grundsätze aufgezählt:
  - a) das Strafrecht soll nicht die Moral, sondern lediglich Rechtsgüter bewahren,
  - b) es fungiert als *ultima ratio*,
  - c) der Zweck der Strafe muss präventiv sein und
  - d) die Maßnahmen dürfen die Würde und die Autonomie des Individuums nicht verletzen.<sup>12</sup>Die strafrechtliche Sanktionierung des Konsums und Besitzes für den Eigenbedarf stellt somit einen Missbrauch des Strafrechts dar. Mit anderen

Worten: Die Grundsätze des portugiesischen Strafrechts führen zwingend zu einer Politik der Entkriminalisierung.

3. *Der Sicherheitsgrundsatz*, d. h. die Begrenzung der mit Drogen verbundenen Kriminalität. Die Kriminalisierung des Konsums führt den Konsumenten und die Konsumentin in die Welt abweichender Subkulturen, des illegalen Marktes und der systemischen Gewalt.

Die Philosophie des Gesetzes kann mit folgender Formulierung zusammengefasst werden: Prinzipien statt Slogans, Wissen statt Vorurteile, Pragmatik statt Dogmatik.

### c) Das Gesetz und seine Anwendung

Der Konsum jeglicher Drogen und der Besitz von gesetzlich bestimmten Mengen<sup>13</sup> stellen keine Straftat dar. In diesen Fällen können allerdings gleichwohl administrative Sanktionen verhängt werden. Dabei handelt es sich um Geldbußen (zwischen 25 und 150 Euro) oder Verwarnungen. Die Vollstreckung der Sanktion kann eingestellt werden.

So genannte „Dissuasions-Kommissionen“ (Kommissionen zur Abkehr vom Drogenmissbrauch)<sup>14</sup> entscheiden über die zu ergreifenden Maßnahmen den Umständen und der Situation des Konsumenten oder der Konsumentin entsprechend. Sie sollen auch die Konsumenten und Konsumentinnen aufklären und sie bei Bedarf in Therapie- und Drogenhilfeeinrichtungen vermitteln. Insofern setzt dieses Gesetz der Verurteilung, dem Strafregister und dem Freiheitsentzug ein Ende. Drogenkonsum und Drogenbesitz wird in diesem Modell also wie ein strafrechtlich nicht relevantes Vergehen behandelt und das Strafrecht durch das Sozialrecht ersetzt.

### *Die Evaluierung des Gesetzes*

Portugal wurde vom Ausland scharf kritisiert und seine Drogenpolitik als unverantwortlich beschrieben. Neben anderen belehrenden Voraussagen behauptete man, dass Portugal zu dem „Paradies des Drogenkonsums“ werden würde. Doch was ist geschehen?

An der Universität Porto werden die Auswirkungen der Anwendung des Gesetzes seit 2002 unter vier Gesichtspunkten evaluiert: 1. Die Entwicklung des Ausmaßes des Drogenkonsums vor und nach dem in Kraft treten des Gesetzes, 2. die Folgen für das Justizsystem, 3. die Wirkung in Hinblick auf die Gesundheit der Drogenkonsumenten und -konsumentinnen sowie 4. die Veränderung der Haltung und Verhaltensweisen von Konsumenten und Nicht-Konsumenten bezüglich der Drogen. Hier einige Ergebnisse zu den ersten Jahren nach Verabschiedung des Gesetzes.

### a) Die Konsumententwicklung

Aus den Statistiken geht hervor, dass das Gesetz keinerlei Einfluss auf die Verbreitung des Drogenkonsums in Portugal hat. Insofern zeigen die empirischen Untersuchungen, dass das Strafrecht weder notwendig noch wirksam ist, um den Drogenkonsum zu reduzieren. Im Vergleich zu den Entwicklungen in anderen europäischen Ländern haben sich im Detail in Portugal verschiedene Entwicklungen des Drogenkonsums gezeigt.

Insgesamt lassen sich eine Zerstreuung der Konsumgewohnheiten und eine Diversifizierung der Substanzen, der Personen, der Umstände und der Drogenkarrieren beobachten. Was die Substanzen angeht, so stellen wir bis 2003 einen Rückgang des Heroin- und Kokaingebrauchs und einen Anstieg des Konsums von Cannabis und Ecstasy fest. Doch dieser Trend war schon vor dem Gesetz zu beobachten. Portugal folgt damit dem in den meisten westeuropäischen Ländern festgestellten Trend. Nach 2003 scheinen sich diese Trends aber verändert zu haben. So zeigt sich in Portugal, entgegen dem Trend in vielen anderen Ländern Europas eine Steigerung des Cannabiskonsums, wenngleich nach wie vor auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Demgegenüber scheint der Ecstasykonsum, der in Portugal bereits sehr niedrig war, nach 2003 wieder zurückzugehen, während sich der sinkende Trend bei Heroin nicht fortgesetzt zu haben scheint (siehe Hibell et al. 2009, EMCDDA 2009). Cannabis ist die meistkonsumierte Substanz in Portugal, gefolgt von Amphetaminen, LSD und anderen synthetischen Drogen (die Verbreitung von Ecstasy ist nach wie vor in Portugal sehr gering), Heroin und Kokain (EMCDDA 2009).

Portugal ist insofern nicht zum „Paradies des Drogenkonsums“ geworden. Im Gegenteil: Das Land weist eine der niedrigsten Prävalenzraten des Drogenkonsums in Europa aus. Nehmen wir das Beispiel der in Europa meistverbreiteten Droge Cannabis. Laut dem Bericht der EMCDDA von 2009 betrug der Durchschnitt der Lebenszeitprävalenz bei Cannabis in der Gesamtbevölkerung (15-64 Jahre) in Europa zwischen 20 und 25 Prozent; für Portugal liegt der Wert zwischen 8 und 12 Prozent. Im Einzelnen wurden in den verschiedenen Ländern folgende Lebenszeitprävalenzraten gemessen: Dänemark (38,6 %), Italien (31,2 %), Frankreich (30,6 %), Vereinigtes Königreich (30,0 %), Portugal (11,7 %). Im Prinzip zeigen sich ähnliche Relationen auch bei den anderen Drogen.

In Bezug auf Heroin unterscheidet sich allerdings die Verbreitung des Konsums kaum von dem in anderen Ländern 2003 gemessenen: Zwischen 6 und 10 auf 1000 Einwohner bei den 16- bis 64-Jährigen. Diese Raten finden sich auch für andere Länder wie Dänemark, Irland, Italien, Luxemburg, Österreich, Spanien und das Vereinigte Königreich. Bei den 15- bis 16-jährigen Schülern und Schülerinnen ist die Lebenszeitprävalenzrate für Heroin von 2,5 Prozent im Jahr 1999 auf 1,8 Prozent im Jahr 2003 gesunken (ESPAD 2003).<sup>15</sup> Auch in anderen Ländern zeigte sich



in dieser Zeit ein Rückgang des Heroinkonsums, der sich allerdings in der Zeit nach 2003 in den meisten Ländern nicht fortgesetzt hat.

#### b) Das Justizsystem

Nach Verabschiedung des neuen Gesetzes ist die Gesamtzahl der Urteile wegen Straftaten gegen das Betäubungsmittelgesetz um ca. 65 Prozent gesunken; Verurteilungen zu Freiheitsstrafen sind zwischen 2000 und 2004 um 50 Prozent gesunken. Die Anzahl der Strafen insgesamt, die seit 1993 ansteigend war, ist um ca. 60 Prozent zurückgegangen. Im Vergleich zu anderen Ländern Europas ist Portugal seit 1998 das einzige Land, in dem kein Anstieg der Straftaten bezüglich des Gebrauchs und des Besitzes für den Eigenbedarf zu vermerken ist.

#### c) Die „Dissuasions-Kommissionen“

Die mit Entscheidungen über Sanktionen beauftragten Kommissionen (die zentralen Einrichtungen zur Gesetzesanwendung) haben sich nur in 6 Prozent der Fälle für Sanktionen ausgesprochen in Form von Geldstrafen, Verwarnungen usw.

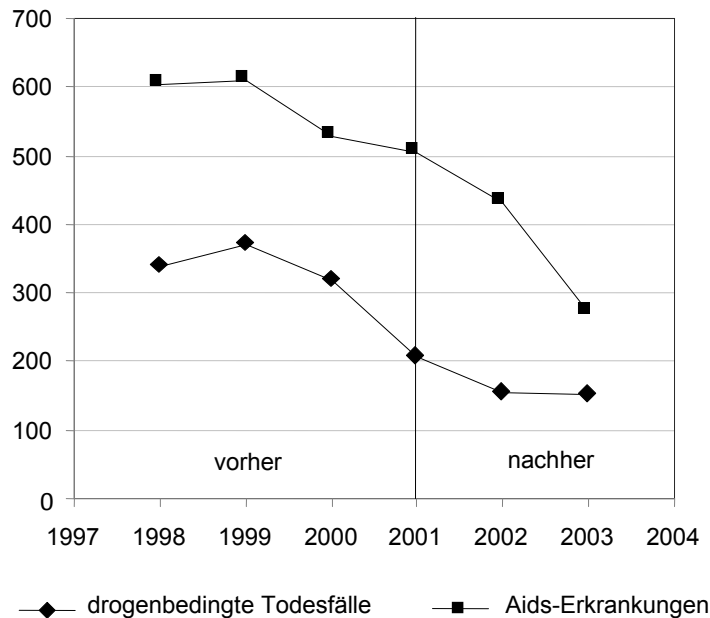
Diese Kommissionen arbeiten unter der Aufsicht des Gesundheitsministeriums, was nicht ganz ohne Belang ist. Es erinnert nämlich an die Zeit, in der Drogenkonsum im Rahmen des Gesundheitssystems reguliert wurde. Dies ist verständlich, da das neue Gesetz dem seit 1983 anhaltenden Trend folgend den Drogenabhängigen als Kranken und die Drogenabhängigkeit als Krankheit definiert. So, wie sie konzipiert wurden, haben die Kommissionen eher eine sozialgesundheitliche als eine punitive Funktion. Man kann vielleicht hinter ihren Zielen einen moralischen und normativen Zweck ahnen, meiner Meinung nach wollte der Gesetzgeber einen Weg zwischen Repression und grenzenlosem „Laisser-faire“ finden. Doch wohin führt dieser Weg? Zu einer „verhandelnden Justiz“, in der das Recht und das Soziale sich gegenseitig strukturieren, im Sinne von Garapon (1991)? Zu einer „symbolischen Weichenstellung“ im Sinne von Delmas-Marty (1991)? Darauf kann nicht geantwortet werden. Die Daten, die an der Universität Porto zu Verfügung stehen, lassen uns einen Prozentsatz von 94 Prozent Ermittlungseinstellungen vermuten. Was ist der Sinn dieser Praxis? Die Antwort ist klar: Der Wille, den Weg hin zu einem sozialgesundheitlich orientierten System einzuschlagen.

#### d) Die gesundheitlichen Verhältnisse

Die gesundheitlichen Verhältnisse haben sich erheblich verbessert. Nehmen wir wieder das Beispiel der Aids- und drogenbedingten Todesfälle. Vergleichen wir die Daten drei Jahr vor und drei Jahre nach dem Gesetz. Diese zeigen ganz deutlich (Abbildung 1), dass das Gesetz die sinkende Tendenz bei den drogenbedingten Todesfällen und den Aids-Erkrankungen nicht umgekehrt hat. Das von den internationalen Verträgen und von den nationalen Rechtssystemen der Länder, die sie ratifiziert haben, geschützte Rechtsgut ist die Gesundheit. Die portugiesische Erfahrung

und die damit verbundenen empirischen Daten zeigen, dass es ein Irrglaube ist dieses Gut durch das Strafrecht schützen zu müssen.

**Abbildung 1 :** *Anzahl drogenbedingter Todesfälle und Aids-Erkrankungen vor und nach dem Gesetz zur Entkriminalisierung 2001*



Die senkrechte Linie steht für das Jahr der Umsetzung des Gesetzes 30/2000.  
Quelle der primären Daten: IDT 2002, 2003.

#### e) Haltung und Verhaltensweisen:

Wie hat das Gesetz die sozialen Repräsentationen und Verhaltensweisen beeinflusst? Eine empirische Studie (Quintas 2007) hat Folgendes gezeigt:

- die Haltung: Nicht-Konsumenten haben eine weniger positive, manchmal sogar repressive Haltung gegenüber Konsum und Entkriminalisierung. Konsumenten und Konsumentinnen haben jedoch eine positive Haltung. Das Gesetz hat also die in der Kultur fest verankerten Stereotypen, Haltungen und Vorstellungen in Bezug auf Drogen nicht geändert.
- die Verhaltensweisen: Die meisten Konsumenten wissen nicht mal, dass das Gesetz geändert wurde, und dass ihr Verhalten nicht mehr strafbar ist; sie ändern nicht ihre Konsumgewohnheiten: Nicht mehr, nicht weniger. Die Gesetzesänderung ist ihnen relativ gleich.

## 5. Schlussbemerkung

Was über die portugiesische Erfahrung mit Drogengebrauch gesagt wurde, soll einerseits zur Forschung über die Entwicklung des Gebrauchs illegaler Substanzen und andererseits zur evaluierenden Forschung über Kontrollsysteme beitragen. Insofern wird keine Schlussfolgerung gezogen. Es muss weiter geforscht werden. Die zentrale Idee war nicht die Erklärung oder weitergehende Deutung des Drogenphänomens und der mit ihm verknüpften Politik, sondern eher eine methodisch angeleitete systematische Beschreibung von Entwicklungen in Portugal. Es geht nicht darum, eine „richtige“ Zäsur einzuleiten oder etwas wieder aufzunehmen. Es ist auch kein Wissenschaftsfanatismus oder Aktivismus. Dieser Text ist kein Plädoyer für die Legalisierung von Drogen. Der Text legt nur einige Daten einer an der Universität Porto laufenden interdisziplinären Studie dar.

Was wir brauchen, sind auf interdisziplinären Methoden gestützte Überlegungen. Nur so werden wir in der Lage sein, auf der Basis zuverlässiger Daten und heuristischer Konzepte eine Diskussion über die Struktur, den Mechanismus und die zeitliche Dynamik des Drogenphänomens zu führen. Was wir brauchen, ist eine auf empirischen Beweisen, juristischen Begriffen und historischen Analysen beruhende argumentative Diskussion.

Eines ist heute klar: Der trügerische und ideologisch geprägte Diskurs über Drogen muss beendet werden. Die Zeit eines *Requiem*s für den *War on Drug* ist gekommen. Eine zunehmende Anzahl von Ländern, darunter auch Portugal, denkt, dass wir lernen müssen mit Drogen zu leben. Nachdem die ersten prohibitionistischen Verträge eher widerwillig ratifiziert wurden, hat sich Portugal aus vielen verschiedenen Gründen mit seiner Frühgeschichte bezüglich der Drogen Anfang des 16. Jahrhunderts in den weit entfernten Kolonien Ostasiens wieder versöhnt. Das Land erinnert sich an diese Kultur, die sich von seiner eigenen sehr unterscheidet, die den Opiumgebrauch als ein normales Verhalten sah. Durch diese Kultur lernte es mit wissenschaftlicher Methodik die Eigenschaften der Substanzen und ihre Wirkungen kennen. Man lernte die Drogensucht zu behandeln. Nun ist Portugal entschlossen – am Anfang des 21. Jahrhunderts – wieder mit den Drogen leben zu lernen, weit vom Lärm der Ideologie, der Dogmatik und der Slogans entfernt, in der Stille der Prinzipien, des Rechts und der Forschung, im stillen, nackten Leben, ohne Vorurteile, Vorinterpretationen und Vorerklärungen.

Wenn in Bezug auf Drogen für etwas plädiert werden muss, selbst wenn man für eine wissenschaftliche Zeitschrift schreibt, dann plädiere ich für mehr Raum für kulturelle Erfahrungen, damit der Mensch in den engen Gassen zwischen wissenschaftlichem Wirken, Rechtsnormen und dem individuellen Willen experimentieren kann. Ich plädiere für diesen Grundsatz: Sprechen wir über Drogen, nachdem

wir ihnen zugehört haben (da Agra 1993), in ihren verschiedenen Sprachen und Orten.

## Anmerkungen

- 1 Ich möchte mich hier ausdrücklich bei Dominique Duprez, Francis Bailleau, Bessie Leconte und Josefina Castro, ohne deren Unterstützung die Veröffentlichung dieses Artikels nicht möglich gewesen wäre, bedanken.
- 2 Wir werden später auf die Unterschiede zwischen den verschiedenen Entkriminalisierungsmodellen eingehen.
- 3 Allerdings wird die Praxis in diesen Ländern häufig nicht als „Entkriminalisierung“ diskutiert oder in amtlichen Verlautbarungen sogar explizit darauf hingewiesen, dass die eingeführte Praxis keine „Entkriminalisierung“ sei (vgl. z. B. für Belgien Jeanmart in diesem Heft).
- 4 Ich verwende hier die schöne Formulierung von Fernand Braudel (1966: 94), der „flüssige Ebenen“ benutzt, um das Meer zu beschreiben.
- 5 Eine Reihe berühmter Personen haben zwischen 1889 und 1902 Suizid begangen. Diese Ereignisse wurden Thema von Analysen durch den Arzt M. Laranjeira, dessen Aussagen denen von Durkheim sehr ähneln. Er sah sie als einen Ausdruck des kollektiven Unbehagens. Auch er brachte sich 1912 um (Ramos 1994: 316-320).
- 6 Ich verwende hier den Ausdruck von Ferreira (1994).
- 7 Dieses organisatorische Unding wurde sehr bald auch von der Kriminalpolizei angefochten.
- 8 Eine genauere Analyse zeigt, inwieweit das Drogenphänomen eine große politische Rolle als „Sündenbock“ gespielt hat, entweder während der Agonie der Diktatur oder während des demokratischen Übergangs (Agra 1980, 1983, 1993).
- 9 Die Logik und die Systematik dieser Darlegung ist natürlich nur das Erzeugnis der eigenen Analyse. In der Wirklichkeit überdeckten sich einige Elemente und was hier als diachronisch erscheint, war oft synchronisch. Ebenso war das, was hier getrennt vorkommt, eigentlich verbunden.
- 10 Für diese Debatten lud der Präsident nationale und internationale Fachleute verschiedener Bereiche ein. In seinem hervorragenden Vortrag hat der renommierteste portugiesische Strafrechtler, Figueiredo Dias der Universität Coimbra, auf der Basis strafrechtlicher Grundsätze für die Entkriminalisierung des Konsums, der Erzeugung und des Handels von Drogen plädiert.
- 11 Zum ersten Mal verschwindet auch das Wort „Kampf“ aus den Beschreibungen des Drogenapparates Portugals.
- 12 Mit diesem Grundsatz ist z. B. eine gerichtlich angeordnete Therapieauflage nicht vereinbar.
- 13 Das Gesetz sieht für jede Substanz eine für zehn Tage ausreichende Menge vor.
- 14 Es gibt eine Kommission pro Verwaltungsregion.
- 15 Allerdings sollten diese Zahlen nicht überbewertet werden, da in der ESPAD-Studie die befragte Altersgruppe relativ jung ist und generell in repräsentativen Umfragestudien an nicht-selektierten Stichproben die Messung eines sehr seltenen Konsums große Validitätsprobleme mit sich bringt.

## Literatur

da Agra, Cândido, 1975: Alcoolismo. Para uma perspectiva diferente. *Hospitalidade* 39/153: 11-22.

- da Agra, Cândido, 1980: Déviance juvénile et toxicomanie. Approches épistémologiques et historico-politiques. (Mémoire de licence, Université Catholique de Louvain). Louvain-la-Neuve.
- da Agra, Cândido, 1983: Science, maladie mentale et dispositifs de l'enfance. Du paradigme biologique au paradigme systémique. (Dissertation, Université Catholique de Louvain). Louvain-la-Neuve.
- da Agra, Cândido, 1993: Dizer a Droga. Ouvir as Drogas. Porto: Radicário.
- da Agra, Cândido, 1998: Droga. Dispositivo crítico para um novo paradigma. S. 169-199 in: Debates – Presidência da República, Droga: Situação e novas estratégias. Lissabon: INCM.
- da Agra, Cândido, 1999: Drogue et Crime. L'expérience portugaise. Psychotropes 5/3: 25-41.
- da Agra, Cândido/Fonseca, Ernesto P./Quintas, Jorge 1997: Droga – Crime – Estudos Interdisciplinares. A Criminalização da Droga. Da emergência à aplicação da lei. Lissabon: Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga – Ministério da Justiça.
- da Agra, Cândido/Matos, Ana P., 1997, Trajectórias desviantes. Lissabon: Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga.
- Albrecht, Hans-Jörg, 1998: Internationales Betäubungsmittelrecht und internationale Betäubungsmittelkontrolle. S. 651-695 in: Kreuzer, A. (Hrsg.), Handbuch des Betäubungsmittelstrafrecht. München: C.H. Beck.
- Braudel, Fernand, 1966: La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'Époque de Philippe II. Band I. Paris: Librairie Armand Colin. [deutsch 1990: Das Mittelmeer und die mediterrane Welt in der Epoche Philipps II. Frankfurt/M.: Suhrkamp].
- CENCD (Comissão para a Estratégia Nacional do Combate à Droga), 1998: Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Comissão Eventual – Assembleia da República, 1998: Relatório da comissão eventual para o acompanhamento e avaliação da Situação da Toxicodependência, do Consumo e do Tráfico da Droga. Lisboa.
- da Costa, Cristóvão, 1574: Tratado das Drogas e Medicinas das Índias Orientais. (Ed. Comemorativa do quarto centenário da publicação dos colóquios dos simples de Garcia da Horta, Versão Portuguesa com introdução e notas de Jaime Walter). Lissabon: Junta de investigação do Ultramar.
- Delmas-Marty, Mireille, 1991: Quelles politiques européennes ? Analyse juridique comparée des politiques de la drogue et de l'alcool. Les raisons du droit. S. 319-343 in : Ehrenberg, A. (Hrsg.), Individus sous influence. Paris : Éditions Esprit.
- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction), 2001a: Decriminalization in Europe ? Recent Developments in Legal Approaches to Drug Use. Lissabon. *Internetquelle*: [[http://eldd.emcdda.europa.eu/index.cfm?fuseaction=pub\\_lic.AttachmentDownload&nNodeID=5741&slanguageISO=EN](http://eldd.emcdda.europa.eu/index.cfm?fuseaction=pub_lic.AttachmentDownload&nNodeID=5741&slanguageISO=EN)].
- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction), 2001b: Annual Report on the State of the Drugs Problem in the European Union 2001. Lissabon. *Internetquelle* (deutschsprachige Version): [[http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_37276\\_DE\\_ar01\\_de.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_37276_DE_ar01_de.pdf)].
- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction), 2002: Annual Report on the State of the Drugs Problem in the European Union and Norway 2002. Lissabon. *Internet-*

*quelle* (deutschsprachige Version): [[http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_37267\\_DE\\_2002\\_0458\\_DE.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_37267_DE_2002_0458_DE.pdf)].

EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction), 2003: Annual Report on the state of Drugs Problem in the European Union and Norway. Lissabon. *Internetquelle* (deutschsprachige Version): [[http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_37258\\_DE\\_ar2003eu\\_de.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_37258_DE_ar2003eu_de.pdf)].

EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction), 2005: Illicit Drugs in the EU. Legislative Approaches. Lissabon. *Internetquelle*: [[http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_34042\\_EN\\_TP\\_IllicitEN.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_34042_EN_TP_IllicitEN.pdf)].

EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction): 2009: Annual Report on the State of the Drugs Problem in Europe 2009. Lissabon. *Internetquelle* (deutschsprachige Version): [[http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_93236\\_DE EMCDDA\\_AR2009\\_DE.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_93236_DE EMCDDA_AR2009_DE.pdf)].

ESPAD (European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs), 2000, 2003: Consumo de álcool e de outras drogas em alunos de 30 países europeus. Gabinete de Planeamento e Coordenação do Combate à Droga. Lissabon: Ministério da Justiça.

Ferreira, José Medeiros, 1994 : Portugal em Transe. História de Portugal, Band 8. (Dir. José Mattoso). Lissabon: Editorial Estampa.

Garapon, Antoine, 1991: Le toxicomane et la justice. Comment restaurer un sujet de droit ? S. 293-316 in: Ehrenberg, A. (Hrsg.), Individus sous influence. Paris: Éditions Esprit.

GPCCD (Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga), 1988: As Nações Unidas e a Droga: Lisboa: Ministério da Justiça. [engl. org. 1987: Declaration of the International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking. Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control. Wien: United Nations].

GPCCD (Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga), 1990, 1994, 2000, 2001: Séries retrospectivas: Droga – sumários de informação estatística. Lisboa: Ministério da Justiça.

Hibell, Björn/Guttormsson, Ulf/Ahlström, Salme/Balakireva, Olga/Bjarnason, Thoroddur/ Kokkevi, Anna/Kraus, Ludwig, 2009: The 2007 ESPAD Report. Substance Use Among Students in 35 European Countries. Stockholm: The Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs. *Internetquelle*: [[http://www.espad.org/documents/Espad/ESPAD\\_reports/2007/The\\_2007\\_ESPAD\\_Report-FULL\\_091006.pdf](http://www.espad.org/documents/Espad/ESPAD_reports/2007/The_2007_ESPAD_Report-FULL_091006.pdf)].

IDT (Instituto Português da Droga e da Toxicodependência), 2000, 2002, 2003: Série retrospectiva. Lissabon: Relatório Anual.

Lucas, Maria Manuela, 1993: Organização do Império: Império ou Impérios. História de Portugal, Band 5. Lissabon: Editorial Estampa.

Magalhães, Joaquim Romero, 1993: No Alvorecer da Modernidade. História de Portugal, Band 3. Lissabon: Editorial Estampa.

Poiares, Carlos, 1996: Droga – Crime – Estudos Interdisciplinares. História da criminalização. Lissabon: Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga/Ministério da Justiça.

Quintas, Jorge, 2007: Regulação legal do consumo de drogas : impactos da experiência portuguesa da descriminalização. (Dissertation, Universidade do Porto). Porto.

Ramos, Riu, 1994: Segunda Fundação. História de Portugal, Band 6. Lissabon: Editorial Estampa.

- Rodrigues, Teresa F., 1993: As estruturas populacionais. História de Portugal, Band 3. Lissabon: Editorial Estampa.
- Rosas, Fernando, 1994: O Estado Novo (1926-1974). História de Portugal, Band 7. Lissabon: Editorial Estampa.
- Scheerer, Sebastian, 1993: Einige Anmerkungen zur Geschichte des Drogenproblems. Soziale Probleme 4/1: 78-98.
- UN (United Nations), 1976: The United Nations and Drug Abuse Control. New York.

### ***Requiem for the War on Drugs. Portuguese Experiences with Decriminalisation***

#### ***Abstract***

*The evolution of the consumption and the control systems of drugs is widely different among the countries. The same differences could be also found in the current experiences of drug decriminalization. The author using historical and empirical data concerning the "Portuguese Experimentation" argue that we are presently observing the end of "drug war". Can the drug consumption be regulated outside the penal law? This paper presents an analysis of the data from the Portuguese experience that positively answers to that question. In addition, this analysis suggests that the decriminalization do not leads to an increase on public health problems and crime.*

**Cândido da Agra**

*Faculdade de Direito da*

*Universidade do Porto*

*Rua dos Bragas, n° 223*

*P - 4050-123 Porto*

*Portugal*

*c.agra@direito.up.pt*