

Gebrauch illegaler Drogen und die niederländische Drogenpolitik: Überblick und Bewertung

Ooyen-Houben, Marianne M. J.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Centaurus-Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ooyen-Houben, M. M. J. (2009). Gebrauch illegaler Drogen und die niederländische Drogenpolitik: Überblick und Bewertung. *Soziale Probleme*, 20(1/2), 57-89. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283472>

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

Gebrauch illegaler Drogen und die niederländische Drogenpolitik. Überblick und Bewertung*

von Marianne M. J. van Ooyen-Houben

Zusammenfassung

Die niederländische Drogenpolitik zielt auf eine Risikominderung sowie auf eine Reduzierung negativer Folgen des Drogenkonsums. Diese Politik, offiziell in einem Bericht von 1995 vorgestellt, scheint im Hinblick auf ihre Prinzipien und grundlegenden Ziele kaum verändert. Der Beitrag präsentiert den Sinn dieser Politik und zeigt ihre Umsetzung in der Praxis. Es wird gezeigt, dass im Großen und Ganzen die Ziele erreicht werden, aber einige spezifisch betroffene Gruppen bedürfen einer besonderen Aufmerksamkeit, und die Kontrolle der Produktion und des Handels der Drogen bereitet weiterhin Probleme. Gegenwärtig zeigen sich größere Probleme in den Bereichen der (organisierten) Kriminalität und der öffentlichen Belästigungen, die im Programm von 1995 noch nicht vorhersehbar waren. Das Gleichgewicht der verschiedenen Facetten dieser Politik scheint deshalb gestört, was aktuell zu ihrer Infragestellung führt.

1. Einführung

Die niederländische Drogenpolitik ist nicht nur einem nationalen Kontext unterworfen. Denn die Niederlande haben internationale Vereinbarungen gegen die Drogen unterzeichnet, die nach folgendem Prinzip aufgebaut sind: Der Drogenkonsum darf nicht toleriert werden, und die Drogen sollen innerhalb der Gesellschaft ausgemerzt werden. Die Niederlande haben sich also aufgrund der Ratifizierung dieser Vereinbarungen verpflichtet die Drogen zu bekämpfen, ein Kampf, der allerdings nach eigenen Prinzipien geführt wird. In der Tat haben sich die Niederlande für eine pragmatische Vorgehensweise entschieden, die darauf zielte, das Drogenproblem zu kontrollieren.

* Übersetzung aus dem Französischen: Bertrand Schaeffer, Maureen Arnold; Überarbeitung und Ergänzungen: Axel Groenemeyer.

Zur Beschreibung der niederländischen Situation werden wir zunächst mit einer kurzen Geschichte des Konsums der unerlaubten Substanzen sowie mit einem kurzen Überblick über die Drogenpolitik und über das Drogenrecht im Laufe des 20. Jahrhunderts beginnen. Im Anschluss werden wir uns mit der gegenwärtigen niederländischen Drogenpolitik beschäftigen, deren 1995 im offiziellen Bericht „Kontinuität und Veränderungen“ veröffentlichten Prinzipien auch heute noch leitend sind. Wir werden die im Bericht dargestellten Vorgehensweisen und Prinzipien darlegen und dann das theoretische Funktionieren dieser Politik der „Theorie der Drogenpolitik“¹ entsprechend beschreiben. Schließlich werden wir zu bestimmen versuchen, ob die aufgestellte Politik in der Praxis wie in der Theorie funktioniert, indem wir uns auf die Daten, die durch Statistiken und Studien in Erfahrung zu bringen sind, sowie auf die theoretischen Grundlagen dieser Politik stützen. Wir werden die tatsächliche Anwendung der prognostizierten Vorgehensweise prüfen und die erhofften Ergebnisse mit den in der Praxis beobachteten Ergebnissen vergleichen.

Im Rahmen unserer Nachforschungen werden wir Berichte, Artikel, Thesen und Bücher in Zusammenhang mit der Geschichte des Anti-Drogen-Kampfes in den Niederlanden sowie neue Studien, Statistiken und technische Daten über das Thema verwerten. Für die erste Phase des Drogenkonsums in den Niederlanden gibt es keine systematischen Studien. Erst ab den 1980er und 1990er Jahren liegen zahlreiche Analysen und Schätzungen zum Drogenkonsum vor. Die wichtigsten Zahlen auf dem Gebiet des Drogenkonsums in den Niederlanden sind in den seit 1999 veröffentlichten jährlichen Berichten *National Drug Monitor* sowie in dem obligatorischen niederländischen Drogenbericht der Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) festgehalten (van Laar et al. 2007a, 2007b). Unsere Einschätzung der gegenwärtigen niederländischen Drogenpolitik stützt sich in erster Linie auf diese zwei Berichte. Es muss allerdings daran erinnert werden, dass – statistisch gesehen – die veröffentlichten Ergebnisse immer zumindest teilweise die Tätigkeiten und die Prioritäten der betroffenen Organisationen widerspiegeln und von daher die Daten nur sehr vorsichtig als Indikatoren für die Verbreitung des Konsums illegaler Drogen interpretiert werden dürfen.

„Drogenpolitik“ ist ein weitgefasstes Thema, das den Drogenkonsum sowie die Probleme und die an Drogen gebundenen Delikte umfasst. Dieser Artikel untersucht diese Probleme und unterstreicht deren Leitgedanken, indem er die verfolgte Politik zu beschreiben versucht. Unsere Hauptfrage ist dabei: Wie haben sich der Gebrauch von unerlaubten Substanzen und die Drogen-Gesetzgebung in den Niederlanden entwickelt, auf welchen Prinzipien beruht die gegenwärtige niederländische Drogenpolitik und wie funktioniert diese Politik in der Praxis? Etwas detaillierter werden wir uns mit drei Fragen beschäftigen:

1. Was wissen wir über den Konsum unerlaubter Substanzen im 20. Jahrhundert? Welche Gesetze und politischen Strategien wurden auf diesem Gebiet umgesetzt?
2. Wie sind die Prinzipien und die Hypothesen beschaffen, auf denen die gegenwärtige niederländische Drogenpolitik beruht, welche geplante Vorgehensweise gibt es und wie sehen die offiziellen Ziele aus?
3. Wird die geplante Vorgehensweise wirklich angewandt und werden die erhofften Ergebnisse erzielt?

Unser Ziel besteht darin, die Mechanismen des Konsums von unerlaubten Substanzen und der Drogenpolitik und insbesondere die Zusammenhänge zwischen den medizinischen und den judikativen Aspekten der angewandten Politik besser zu verstehen. Es ist jedoch wichtig daran zu erinnern, dass wir bezüglich des Einflusses der Politik auf die Gewohnheiten der Konsumenten und Konsumentinnen nur wenig wissen (Cohen/Kaal 2001), und dass es unmöglich ist Kausalzusammenhänge zwischen dieser Politik und den beobachteten Ergebnissen herzustellen (siehe dazu auch Reuband in diesem Heft). Immerhin können wir aber die Ergebnisse und ihre Übereinstimmung mit den erklärten Zielen überprüfen.

2. Die kurze Geschichte des Konsums unerlaubter Substanzen, der Politik und der Drogengesetzgebung im Laufe des 20. Jahrhunderts²

Die Menschen gebrauchen Drogen schon seit langem: Um mehr Energie zu haben, um entspannter zu sein oder um die Welt anders zu sehen (Boekhout van Solinge 2004). Korf (1995) bemerkt, dass zahlreiche Substanzen, die heutzutage verboten sind und als „Drogen“ betrachtet werden, während eines guten Teils des 20. Jahrhunderts frei zugänglich waren. Diese Feststellung gilt für Cannabis, für Kokain, für Ecstasy ebenso wie für manche Opiate wie Morphin und Heroin. Auch haben neben den legalen Märkten immer illegale Märkte für diese Produkte existiert (de Kort/Korf 1992).

Angesichts der Drogenfrage hat jedes Land anders reagiert, allerdings sind seit Anfang des 20. Jahrhunderts auch auf internationaler Ebene verschiedene Strategien entwickelt worden. Infolge der ersten internationalen Drogenkonferenz 1912 in Den Haag sind Opium, Morphin, Heroin und Kokain als illegale Drogen eingestuft worden; Cannabis ist erst 1925 zu dieser Liste hinzugefügt worden. Danach kamen die Abkommen im Rahmen der UNO von 1961 (*Single Convention*), 1971 (*Vienna Convention on Psychotropic Substances*) und 1988 (*United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*), deren Hauptziel die Verhinderung der Produktion und des Handels der unerlaubten Substanzen war. Diese Abkommen schrieben den Mitgliedsstaaten vor, die Produktion, den Verkauf und den Drogenbesitz zu verbieten. Die Politik der Europä-

ischen Union verfolgt diese Intentionen der Abkommen der UNO, während sie allerdings gleichzeitig ein starkes Gewicht auf Therapie und Behandlung von Konsumenten und Konsumentinnen sowie auf Risikominimierung legt.

Die Niederlande haben die internationalen Verträge ratifiziert. Aber im Rahmen dieser allgemeinen Richtlinien sind die Länder frei, eigene Entscheidungen zu fällen und die ihrem Urteil nach angebrachteste Vorgehensweise zu entwickeln. Die niederländische Drogenpolitik hat immer versucht, ein optimales Gleichgewicht zwischen der Verringerung des Angebots über die Ausübung einer strafrechtlichen Kontrolle, der Verringerung der Nachfrage und der Reduzierung gesundheitlicher Risiken im Rahmen eines Public Health Ansatzes zu finden (de Kort/Korf 1992).

1919-1960: Vom ersten Opiumgesetz zur Single Convention

Das erste niederländische Betäubungsmittelgesetz war das *Opiumgesetz* von 1919, das nur Opiate und Kokain betraf. Dieses Gesetz zielte nicht wirklich auf ein Problem des Drogenkonsums; die Konsumraten waren damals wahrscheinlich sehr niedrig und der Alkoholkonsum stellte ein größeres Problem dar als die Drogen. Im Wesentlichen zielte das Opiumgesetz auf die Bekämpfung des Handels mit Opiaten und Kokain. Man muss anmerken, dass die Niederlande diese Rechtsvorschriften ohne große Begeisterung in Kraft gesetzt haben, da sie in ihren Kolonien seit langem wichtige Wirtschaftsinteressen mit dem Handel dieser zwei Substanzen verfolgten, einem Handel, der dem Land wesentliche Einnahmen brachte.

Infolge der Aufnahme von Cannabis in die internationalen Abkommen wurde 1928 auch in den Niederlanden ein Gesetz über den Im- und Export von Cannabis verabschiedet. Schließlich wurde 1953 das Opiumgesetz abgeändert und auch die Produktion, der Besitz und Verkauf von Cannabis verboten. Allerdings wurde das Gesetz bis Ende der 1950er Jahre praktisch nur gegen Schwarzhändler und Dealer, einschließlich chinesischer Immigranten und anderer Opiumraucher angewandt. In der Regel wurden die Cannabiskonsumenten nicht belangt (Korf 1995). Zwischen 1919 und 1960 hatte sich die Situation des Drogenkonsums in den Niederlanden kaum weiterentwickelt. Systematische Studien über den Drogenkonsum und die Anwendung des Gesetzes wurden in dieser Epoche nicht durchgeführt, aber einige der verfügbaren Dokumente deuten auf eine niedrige Konsumrate und eine nicht sehr strenge Anwendung des Gesetzes hin.

1960-1990: Die Entwicklung eines niederländischen Ansatzes der Drogenpolitik

Die 1960er markieren eine wichtige Wende (de Kort/Korf 1992). Eben in dieser Epoche begannen die Niederlande zunächst, das Opiumgesetz strenger anzuwenden. Korf (1995) ordnet diesen politischen Umschwung der Verbreitung proamerikanischer Ideen innerhalb der niederländischen Regierung zu. Die *Single Convention* von 1961 bildete die Grundlage aller unmittelbar folgenden internationalen

Vereinbarungen auf diesem Gebiet. Sie zielte darauf ab, den Gebrauch illegaler Drogen auszurotten, ließ dabei aber durchaus noch Raum für erzieherische und medizinische Kontrollmaßnahmen. Die niederländische Regierung sah sich von daher gezwungen, die nationale Gesetzgebung den neuen Bestimmungen der *Single Convention* entsprechend anzupassen.

In den 1960er Jahren wurden die Gesetze auch aufgrund einer Steigerung des Drogenkonsums, vor allem von Cannabis, strenger angewandt. LSD und Amphetamine erschienen nun auf dem Markt und wurden den Reformen des Opiumgesetzes von 1966 bzw. 1972 hinzugefügt. Es zeigte sich in den 1960er Jahren auch eine Steigerung des Konsums von harten Drogen, was ebenfalls zu der verstärkten Umsetzung des Gesetzes beigetragen hat. Auch in den 1970er Jahren nahm der Cannabiskonsum weiter zu, vor allem bei den Jugendlichen der Mittelschichten, für die er zu einer Form von Freizeitgestaltung wurde. Ab Sommer 1972 tauchte erstmals Heroin in den Niederlanden auf, vermutlich über US-Soldaten aus Vietnam, und sein Konsum und der illegale Handel verbreiteten sich schnell. Heroin wurde als eine deutlich gefährlichere Droge als Cannabis betrachtet, was ebenfalls zu einer strengeren Handhabung des Opiumgesetzes führte.

Allerdings war bereits Ende der 1960er Jahre die Dominanz repressiver Orientierungen in der Drogenpolitik in den Niederlanden Gegenstand kontroverser Diskussionen, und es entstand eine allgemeine Verunsicherung darüber, wie man dem Phänomen des Drogenkonsums begegnen sollte. Die sich entwickelnde Kritik an strafrechtlichen Maßnahmen wurde auch durch die Studentenbewegung gespeist, und das harte polizeiliche Vorgehen gegen demonstrierende Studenten 1966 hat Anlass zu einer allgemeinen öffentlichen Kritik gegeben. In diesem Kontext wurden 1968 parallel zwei Expertenkommissionen mit der Entwicklung von Strategien in Bezug auf den Drogenkonsum und die Drogenpolitik beauftragt: Die „Hulsman-Kommission“ und die „Baan-Kommission“ (Boekhout van Solinge 1998, 2004; Cohen 1994; Leeuw/Haen Marshall 1996).

Die Kommissionen hatten einen ähnlichen Auftrag, nämlich die Ursachen des wachsenden Drogenkonsums zu beschreiben und auf dieser Basis Empfehlungen für eine nationale Drogenpolitik zu entwickeln. Beide Kommissionen bestanden aus Experten aus dem Bereich der Drogen- und Alkoholforschung sowie der Psychiatrie und aus Offiziellen des Justizministeriums und der Polizei, wobei etliche Personen in beiden Kommissionen Mitglied waren. Die Berichte der Kommissionen wurden 1971 bzw. 1972 veröffentlicht.

Beide Kommissionen ließen dem Cannabiskonsum eine beträchtliche Aufmerksamkeit zukommen und kamen schließlich zu der Empfehlung, eine deutliche rechtliche Unterscheidung zwischen Cannabis und anderen Drogen im Drogengesetz zu verankern (Werkgroep Verdovende Middelen 1972). Die Ergebnisse und Empfehlungen der Hulsman-Kommission können in drei Punkten zusammengefasst wer-

den (vgl. Cohen 1994): 1. Der Gebrauch von Cannabis und der Besitz kleiner Mengen sollte vollständig aus dem Strafgesetz herausgenommen werden. Die Produktion und der Handel sollte zunächst weiterhin strafbar bleiben, aber als Vergehen eingestuft werden; 2. Der Konsum und Besitz anderer Drogen sollte weiterhin strafbar bleiben, allerdings ebenfalls nur als Vergehen eingestuft werden. Auf längere Sicht sollte beides aber ebenfalls aus dem Zuständigkeitsbereich des Strafrechts herausgenommen werden; 3. Für diejenigen, die mit dem Drogenkonsum Probleme bekommen, sollte ein adäquates System der Drogenhilfe und -behandlung bereitgestellt werden. Die Empfehlungen der Baan-Kommission gingen in eine ähnliche Richtung, waren aber weniger radikal, was die Entkriminalisierung des Drogenkonsums anging.

Allerdings hatten sich Anfang der 1970er Jahre die Bedingungen des Drogenkonsums und der Politik, insbesondere mit der Verbreitung von Heroin und der Interpretation einer verstärkten internationalen Abhängigkeit infolge der „Ölkrise“, verändert, so dass die Empfehlungen der Kommissionen auch stärker im Hinblick auf ihre Kompatibilität mit der *Single Convention* bewertet wurden. Die Reform des Opiumgesetzes von 1976 reflektiert von daher sowohl die Empfehlungen der Kommissionen als auch die Einbindung in internationale Abkommen. Weiche Drogen, insbesondere Cannabis blieben im Strafgesetz, aber mit der Unterscheidung zwischen harten Drogen, die als Drogen mit unannehmbaren medizinischen Risiken definiert waren, und weichen Drogen, die als Substanzen mit weniger ernst zu nehmenden Risiken definiert waren (vor allem Cannabis) wurde eine wichtige Veränderung eingeführt.

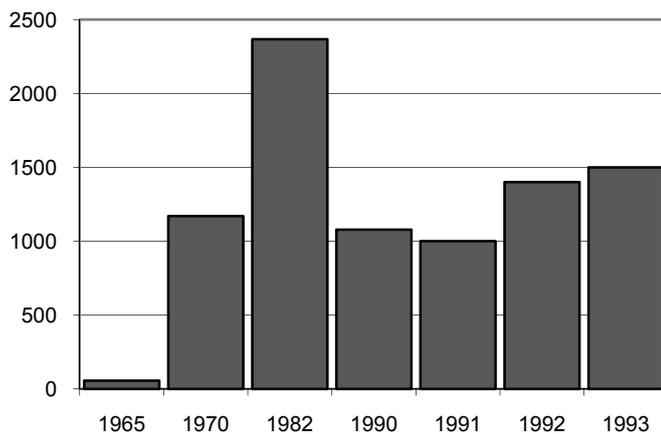
Seitdem enthält das Gesetz deutliche Abschnitte für diese zwei Drogenkategorien: Die Liste 1 umfasst alle harten Drogen und die Liste 2 alle weichen Drogen (davon sind Cannabis und die halluzinogenen Pilze die wichtigsten). Diese Unterscheidung, die mit dem Opportunitätsprinzip kombiniert ist, wonach die Staatsanwaltschaft auf die Strafverfolgungen im Interesse der Allgemeinheit verzichten kann, ist seitdem ein wesentliches Element der niederländischen Drogenpolitik. Damit wird es möglich, die gesundheitlichen Risiken, die durch den Drogenkonsum verursacht werden, ihrem Ausmaß entsprechend zu differenzieren, um flexibel mit weichen Drogen, streng mit harten Drogen und unnachgiebig mit dem organisierten Drogenhandel umzugehen (Hoogstraten 2001).

Die verhängten Höchststrafen für die an harte Drogen gebundenen Delikte sind höher als die an weiche Drogen gebundenen Delikte, und die Herstellung sowie der unerlaubte Handel werden härter als der Besitz sanktioniert. Der Drogenkonsum wird nicht strafrechtlich verfolgt. Selbst wenn wegen der Herstellung und des Handels eine Anklage erfolgt, ist der Gebrauch de facto entkriminalisiert. Aufgrund dieser gesetzgebenden Änderung von 1976 wurde bald eine differenzierte Strategie des Kampfes gegen Drogen eingeführt, die die repressive Vorgehensweise zugun-

ten einer auf Public Health Vorstellungen basierenden Vorgehensweise aufgab. Die sozial-medizinische Kontrolle und die Verringerung der Straftaten wurden zu den Hauptkomponenten der niederländischen Drogenpolitik. Außerdem genoss seitdem der Drogen-Einzelhandel unter bestimmten Bedingungen eine bestimmte Toleranz, um die Cannabiskonsumenten und -konsumentinnen von dem Markt harter Drogen fern zu halten.

Die verfügbaren Statistiken über die Anwendung dieses Gesetzes in der Periode 1965-1995 sind leider unvollständig. Die Abbildungen 1 gibt einen Überblick über die Festnahmen aufgrund von Delikten in Zusammenhang mit Cannabis und Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Zahl von Cannabis-Beschlagnahmungen. So beobachten wir Anfang der 1980er zunächst eine starke Steigerung der Zahl von Festnahmen aufgrund von Cannabis, die von einem Rückgang 1990 und dann wieder von leichten Steigerungen in den 1990er Jahren abgelöst wurde. Demgegenüber nahm die Zahl der Beschlagnahmungen von Cannabis im Laufe der Zeit kontinuierlich zu.

Abbildung 1: *Zahl der von 1965 bis 1993 wegen Cannabis festgenommenen Personen*

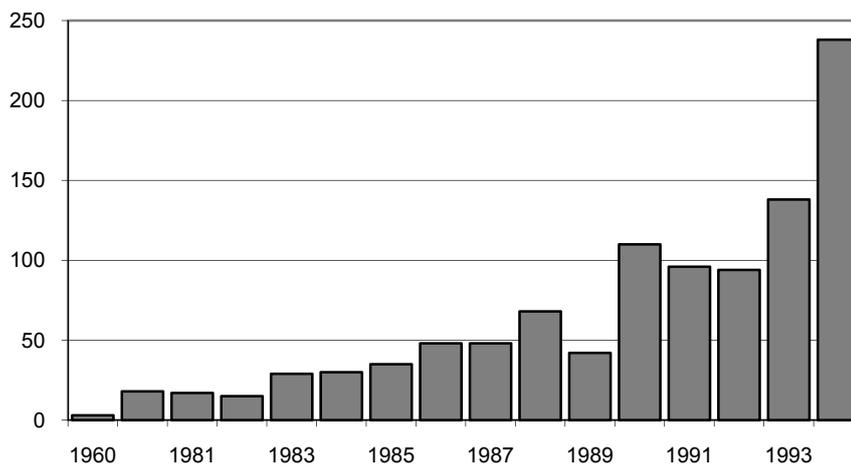


Quelle: Korf 1995

Die verfügbaren Untersuchungen über den Drogenkonsum beziehen sich leider oft auf sehr begrenzte Panels; außerdem gibt es Unterschiede bezüglich des verwendeten Mess- und Stichprobenverfahrens sowie der Auswahl der Altersstufen (Abraham et al. 2002). Anhand einer genauen Analyse der verfügbaren Daten stellt Korf (1995) einen bedeutenden Anstieg des Cannabiskonsums Ende der 1960er bzw. Anfang der 1970er Jahre fest. Danach zeigt sich ein Rückgang des Konsums unter Jugendlichen, der dann in den 1980er Jahren wieder leicht, aber bedeutsam anstieg,

was Korf als eine Folge der Einführung des Cannabisverkaufs in den *Coffeeshops* interpretiert.

Abbildung 2: Anzahl polizeilicher Beschlagnahmen von Cannabis (1960 bis 1994)



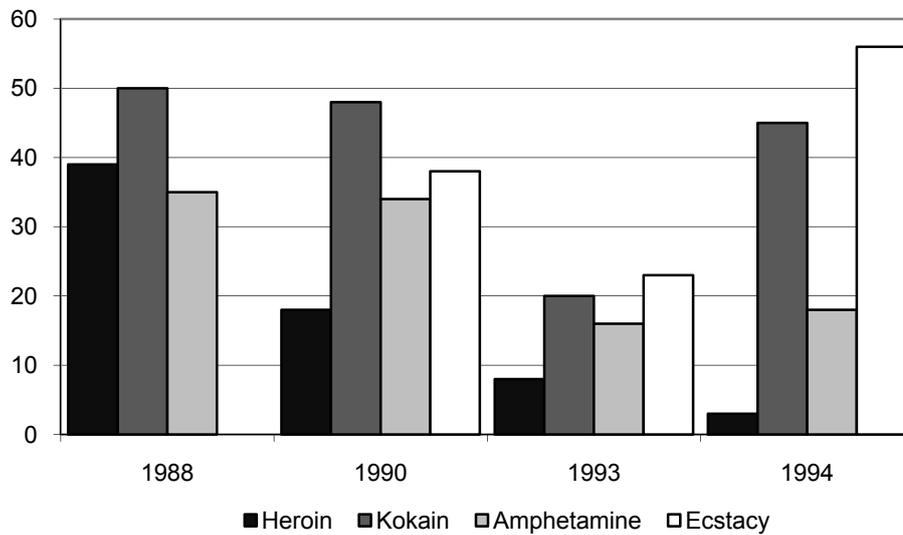
Quelle: Korf 1995

Bezüglich des Konsums harter Drogen erweisen sich die verfügbaren Informationen der Periode 1965-1995 ebenfalls als begrenzt. In den 1970er Jahren war Heroin gerade erst auf dem Markt erschienen, der Kokainkonsum entwickelte sich erst in den 1980er Jahren und der Konsum von Ecstasy (MDMA) in den 1990er Jahren.³

Die Daten in repräsentativen Bevölkerungsumfragen zeigen, dass der Heroinkonsum in der Gesamtbevölkerung ein sehr seltenes Phänomen darstellte, aber die Zuverlässigkeit dieser Informationen ist aufgrund der Unterrepräsentation dieses Personenkreises in den allgemeinen Untersuchungen zweifelhaft (Abraham et al. 2002).

Die Abbildung 3 illustriert die Verteilung des Konsums harter Drogen innerhalb bestimmter Risikogruppen in Amsterdam zwischen 1988 und 1994. Die Abbildung zeigt mehrere zu verschiedenen Jahren untersuchte Bevölkerungsgruppen, um eine allgemeine Vorstellung des Konsums von harten Drogen unter den Risikogruppen der jungen Obdachlosen (1988), der Kunden der *Coffeeshops* (1990,1994) und der ambulanten Kunden der Drogenberatungsstellen (1993) zu erhalten. In diesen Gruppen scheint der Konsum verhältnismäßig hoch.

Abbildung 3: Konsum harter Drogen innerhalb der Risikogruppen in Amsterdam (Lebenszeitprävalenz)



Quelle: Korf 1995. Die Daten 1988 betreffen eine Population von Obdachlosen in Amsterdam, 1990 und 1994 beziehen sich auf Besucher und Besucherinnen von Coffeeshops, 1993 auf Besucher und Besucherinnen von Drogenberatungsstellen in Amsterdam.

Im Allgemeinen scheint es, dass sich die Probleme nicht besonders verschlimmert haben, aber es wird auch klar, dass auch von einer deutlichen Reduzierung des Konsums harter Drogen nicht gesprochen werden kann. Zudem sind seit den 1990er Jahren neue Produkte auf dem Markt erschienen.

Der Cannabiskonsum ist in den Niederlanden von dem in anderen westeuropäischen Ländern beobachteten Konsum nicht besonders zu unterscheiden, und die Entkriminalisierung des Konsums sowie die Toleranz des Besitzes kleiner Drogenmengen haben zu keiner Erhöhung der Konsumrate geführt. Außerdem hat nur ein winziger Teil der Konsumenten von weichen zu harten Drogen gewechselt. Die Zahl der Drogenabhängigen schien im Vergleich zum mitteleuropäischen Durchschnitt sogar geringer zu sein. Das Heroin wird nach wie vor mehr mit der Vorstellung eines „Verlierers“ assoziiert, weswegen es für Jugendliche ein nur wenig attraktives Produkt darstellt. Die Zahl der durch eine Überdosis bedingten Todesfälle ist immer sehr gering geblieben, und in den Niederlanden hat es auch nur eine verhältnismäßig begrenzte Zahl von HIV-infizierten Drogenabhängigen gegeben. Von daher scheint das Festhalten an den Prinzipien dieser Drogenpolitik also angebracht.

Jedoch erschienen bereits ab den 1970er Jahren nach und nach verschiedene andere Schwierigkeiten, die zu akuten sozialen und administrativen Problemen in den

Städten heranwuchsen: 1. Probleme der Belästigung in Nachbarschaften und Stadtvierteln, wie z. B. Straftaten und unsoziale Verhaltensweisen von Konsumenten und Konsumentinnen harter Drogen (zum Beispiel das Liegenlassen gebrauchter Spritzen in der Öffentlichkeit); 2. Probleme mit dem in den Drogenhandel verwickelten organisierten Verbrechen; 3. ausländischen Kritiken im Hinblick auf vermeintliche und tatsächliche Folgen der niederländischen Drogenpolitik in anderen Ländern (Schmuggel, Drogentourismus in die Niederlande).

Auch wenn es an sich keinen Grund für eine grundlegende Überprüfung der Drogenpolitik gegeben hat, wurde von der Regierung Mitte der 1990er Jahre dennoch die Notwendigkeit erwogen, bestimmte Nuancen in die gesetzlichen Vorschriften einzuführen und neue Wege zu erproben, um diese neuen Probleme zu lösen. 1995 haben das Außenministerium, das Ministerium für Gesundheit, Wohlfahrt und Sport, das Justizministerium und das Innenministerium einen Bericht veröffentlicht: „Die Drogenpolitik der Niederlande. Kontinuität und Veränderungen“ (Ministry 1995). Dieses politische Dokument wurde im Allgemeinen als die Basis einer grundlegenden Revision der niederländischen Drogenpolitik interpretiert und zahlreiche Beobachter fürchteten, dass die Regierung daraufhin strengere Maßnahmen im Hinblick auf den Handel mit Cannabis erlassen würde (Boekhout van Solinge 1998, 2004).

Dieser Bericht griff auf die Grundprinzipien der seit langem bestehenden niederländischen Drogenpolitik zurück (die „Kontinuität“), während er einige neue Orientierungen ankündigte (die „Veränderungen“). Die Kontinuität betreffend zählte er die Zielsetzungen des öffentlichen Gesundheitswesens, die etablierte Unterscheidung zwischen harten und weichen Drogen und das Ziel einer gemeinsamen Verringerung der Nachfrage, des Angebots und der sozialen Folgen auf. Bezüglich der Veränderungen wurde eine Antwort auf die neuen Probleme vorgestellt, aber sie blieb verhältnismäßig oberflächlich, so dass die Drogenpolitik in ihren Prinzipien ebenso wie in der Praxis dieselbe blieb.

Der Bericht drückt tatsächlich die Grundprinzipien der von den Niederlanden verfolgten Politik, ihre Ideologie, ihre Konzepte und ihre Strategien aus, die auch heute noch deren Grundpfeiler bilden. Wir werden diese verschiedenen Aspekte untersuchen und die Entwicklung des Drogenkonsums und der Beschaffungskriminalität seit seiner Veröffentlichung vorstellen. Leitend hierfür sind drei grundlegende Fragen: Von welchen Hypothesen und Prinzipien wird die gegenwärtige Drogenpolitik in den Niederlanden geleitet? Welche Praktiken wurden gewählt? Welche Ergebnisse werden angestrebt?

3. Hypothesen und Prinzipien der niederländischen Drogenpolitik

Obwohl im Laufe der Jahre zahlreiche Anpassungen und Erweiterungen ausgeführt wurden,⁴ bilden die im Memorandum von 1995 definierten Leitgedanken noch heute die Grundlagen der gegenwärtigen Drogenpolitik in den Niederlanden, besonders bezüglich ihrer Grundhypothesen und des hervorgehobenen Konzepts des öffentlichen Gesundheitswesens. Dieser Bericht, als kohärenter und gelungener Leitfaden, bildet also einen guten Ausgangspunkt für eine Evaluierung.

Zunächst geht es um theoretische Aspekte, die dieser Politik zugrunde liegen (Pawson/Tilley 1997; Leeuw 2003). Diese finden sich nicht nur in dem Memorandum von 1995, zusätzlich werden weitere, zwischen 1995 und 2005 veröffentlichten, Drogenleitfäden sowie das von MacCoun und Reuter (2001) angebotene analytische Schema herangezogen (siehe ebenfalls van het Loo et al. 2003).

Grundsätzlich bewegt sich die niederländische Drogenpolitik innerhalb des durch die internationalen Abkommen definierten Kontextes, den die Niederlande zu respektieren verpflichtet sind. Diese Verträge stellen gewissermaßen den geschlossenen Rahmen dar, innerhalb dessen sich die Drogenpolitik bewegen kann. Es handelt sich hauptsächlich um die Abkommen, die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen 1961, 1971 und 1988 unterschrieben wurden. Darüber hinaus gibt es einige externe Faktoren, die auf die Vorgehensweise und die Ergebnisse dieser Politik Einfluss nehmen, wie die vom Ausland gesendeten Signale, das Gesundheitssystem in seiner Gesamtheit, die Reaktion der Bevölkerung angesichts der verfolgten Politik, die Demografie sowie andere Faktoren wie die Jugendkultur.

3.1 Die Grundprinzipien

In diesem konkreten Kontext gehen die Niederlande von vier grundlegenden Prinzipien aus:

- Strafrechtliche Eingriffe erzeugen nur begrenzte Ergebnisse, wie es die internationalen Erfahrungen mit Interventionen in illegale Märkte beweisen.
- Der Drogenkonsum kann nicht vollständig verhindert, aber er kann kontrolliert werden.
- Die Priorität der Drogenpolitik liegt beim öffentlichen Gesundheitssystem.
- Eine strafrechtliche Sanktionierung der Drogenkonsumenten und -konsumentinnen verschlimmert nur das Problem. Der Drogenkonsum an sich ist kein Delikt, aber Besitz, Verkauf und Herstellung stellen einen Straftatbestand dar. Die Konsumentinnen und Konsumenten harter Drogen sollen als Patientinnen bzw. Patienten und nicht als Verbrecher betrachtet werden. Es ist besser, die Drogenabhängigen zu heilen als sie zu inhaftieren.

Die harten Drogen bilden ein nicht hinnehmbares Gesundheitsrisiko, während die mit Cannabisprodukten verbundenen Risiken als weniger ernst betrachtet werden. Obwohl der Konsum von weichen Drogen auch bestimmte Risiken enthält, erfordern die weniger ernst zu nehmenden Risiken eine verfeinerte Kontrollstrategie als diejenige, die für harte Drogen angewandt wird. Darüber hinaus soll die Anwendung des Strafrechts weder zu einer Stigmatisierung noch zu einer Marginalisierung der Drogenkonsumenten und -konsumentinnen führen.

All diese Prinzipien stützen die These, dass die Drogen vor allem ein Problem der öffentlichen Gesundheit sind. Das Hauptziel dieser Politik ist also das Folgende: Die Vorbeugung und Begrenzung der mit dem Drogenkonsum verbundenen Risiken. Um die Worte des Berichtes wieder zu geben: „Die in den Niederlanden angewandte Politik hat [...] immer als gemäßigtes Ziel gehabt, die mit dem Konsum von gefährlichen Drogen verbundenen medizinischen und sozialen Probleme zu kontrollieren“. Sie versucht ebenfalls die verhängnisvollen Folgen („periphere Phänomene“ oder „Komplikationen“) des Drogenkonsums zu reduzieren.

3.2 Der intendierte drogenpolitische Ansatz

Der Ansatz ist gleichzeitig pragmatisch und kontrollorientiert (Boekhout van Solinge 2004). Er stellt sich dar als eine Mischung aus Prävention, Heilung, Verbrechensbekämpfung, Forschung und deren Umsetzung, indem er auf die drei Aspekte baut: „Verringerung der Nachfrage“, „Verringerung der Straftaten“ und „Verringerung des Angebots“. Die Verringerung der Nachfrage erfolgt durch die Prävention und differenzierte Formen der Behandlungen. Die Verringerung der Straftaten soll mehrere Formen annehmen, vor allem die kontrollierte Methadonabgabe, die (experimentelle) Abgabe von Heroin, die Einrichtung von Schutz- und Gesundheitsräumen für Drogenabhängige sowie der Kampf gegen Beschaffungskriminalität. Schließlich kann die Verringerung des Angebots ohne eine Fokussierung auf die Herstellung und den Verkauf nicht erfolgreich sein. Dabei wird allerdings den harten Drogen Priorität beigemessen.

Dem Bericht zufolge kann die Binnennachfrage an weichen Drogen in den Niederlanden durch die Produktion von Netzwerken nicht-krimineller Landwirte gedeckt werden. Aufgrund dessen sollte es den Coffeeshops möglich sein, sich von kriminellen Organisationen fernzuhalten. Im Hinblick auf die Coffeeshops sind die aufgestellten Regeln geklärt worden und in einem System von Betriebsgenehmigungen zusammengefasst worden. Dies sollte es ermöglichen, ihre kommerziellen Aktivitäten zu begrenzen und die gewünschte Trennung zwischen den Märkten harter und weicher Drogen zu garantieren. Aus der Sicht der Polizei wird die Priorität auf Ermittlung und Verfolgung von Drogenproduktionen im großen Umfang konzentriert.

Außerdem berücksichtigte der Bericht, dass Vorschriften und rechtliche Instrumente entwickelt werden, die die Umsetzung dieser Politik ermöglichen, während gleichzeitig die wesentlichen Merkmale des durch die internationalen Abkommen vorgegebenen Rahmens anerkannt werden. Er empfahl ebenfalls, die Ergebnisse und die Entwicklung dieser Politik zu überwachen und eine Reaktionsfähigkeit angesichts der Entwicklungen beizubehalten, indem man „auf offene und flexible Art und mit einer kritische Haltung“ darauf antwortet. Im Problemfall sollten neue Studien und zusätzliche Mittel in Betracht gezogen werden.

Insgesamt hat sich eine breite Palette drogenpolitischer Maßnahmen entwickelt, die unter der Aufsicht zahlreicher Akteure durchgeführt werden, darunter drei Ministerien (das Ministerium für Gesundheit, Wohlbefinden und Sport; das Innenministerium sowie das Justizministerium), die sich auf dieselbe pragmatische, auf Kontrolle orientierte Haltung geeinigt haben.

3.3 Die prognostizierten Ergebnisse

Die aus dem Bericht über die Drogenpolitik 1995 hervorgehenden wichtigsten Ergebnisse sind die folgenden:

- Der Gebrauch harter Drogen bleibt besonders unter jungen Schülern und Schülerinnen begrenzt.
- Die Krankheits- und Sterblichkeitsrate unter den Drogenabhängigen bleibt stabil.
- Eine nicht hinnehmbare Steigerung des Konsums weicher Drogen wird nicht festgestellt.
- Insbesondere die Konsumenten und Konsumentinnen weicher Drogen werden sozial integriert.
- Der Markt weicher Drogen und der Markt harter Drogen bleiben getrennt.
- Der Sektor der Coffeeshops ist „sauber“, d. h. nichtkriminell.
- Die Herstellung und der Verkauf weicher Drogen werden kontrolliert. Eine vollständige Verhinderung ist nicht länger vorgesehen.
- Die Preise für harte Drogen bleiben hoch.

Schließlich ist die Drogenpolitik von „Komplikationen“ oder „ungünstigen Auswirkungen“ nicht frei, aber diese bleiben selten: Belastende Probleme wie der Drogentourismus und die Kriminalität, das organisierte Verbrechen – im Wesentlichen auf internationaler Ebene – sowie die ausländischen Kritiken, die dem Ruf der Niederlande schaden. Man sollte anmerken, dass die Ziele des Memorandums nicht genau definiert sind. Ohne diese ist es aber unmöglich richtige Einschätzungen durch-

zuführen. Allerdings ist die allgemeine Orientierung der gewünschten Ergebnisse klar: Diese Politik zielt darauf ab, den Gebrauch harter Drogen zu reduzieren und zu garantieren, dass die auf die weichen Drogen bezogene Situation gut organisiert und kontrollierbar bleibt, wobei Fragen des öffentlichen Gesundheitswesens weiterhin die Hauptpriorität haben.

4. Die Drogenpolitik in der Praxis

Nachdem wir die Grundzüge der Theorie der niederländischen Drogenpolitik beschrieben haben, kommen wir zu unserer dritten Frage: Entspricht die Praxis der Drogenpolitik diesen theoretischen Orientierungen und wie sehen die empirischen Ergebnisse hinsichtlich ihrer Auswirkungen aus? Seit Mitte der 1990er Jahre erlauben es zahlreiche empirische Untersuchungen, die Drogenpolitik hinsichtlich ihrer Auswirkungen und Konsequenzen besser zu bewerten. Außerdem verfügen wir seit 1999 über eine regelmäßige jährliche Berichterstattung zum Drogenkonsum, die von der nationalen Beobachtungsstelle für Drogen veröffentlicht wird. Allerdings ist dennoch bei der Interpretation der Daten zu beachten, dass die Entwicklungen des Drogenkonsums nicht nur von der Drogenpolitik beeinflusst werden, sondern hierbei eine Vielzahl von Faktoren eine Rolle spielen, die kaum oder auch gar nicht durch die Politik beeinflusst werden (vgl. Reuband in diesem Heft).

Eine international vergleichende Studie zeigt jedoch, dass es nicht immer einfach ist, die offizielle Drogenpolitik in die Praxis umzusetzen (van het Loo et al. 2003). Es besteht sehr oft eine Kluft zwischen den politischen Plänen und ihrer praktischen Umsetzung. Aber wie ist es in den Niederlanden? Kennen wir eine praktische Verringerung der Nachfrage, der negativen Folgen und der Marktversorgung? Werden die Entwicklungen weiter verfolgt? Werden zusätzliche Anstrengungen unternommen, sobald es sich als notwendig erweist?

4.1 Die Strategie in der Praxis

Das sich aus den zahlreichen empirischen Studien ergebende Bild legt den Schluss nahe, dass die Drogenpolitik insgesamt den Vorgaben entsprechend praktiziert wird.⁵ Einige Beispiele zur Illustration: Zunächst kann man feststellen, dass sich die Niederlande um eine Verringerung der Nachfrage bemühen; weit verbreitete Aufklärungsveranstaltungen an Schulen, die Bereitstellung einer Hotline für alle Fragen zum Thema Drogen, sowie die Verbreitung von Informationsbroschüren sind einige Beispiele für diese Strategie. Die Niederlande haben ebenfalls ein sehr breites Netz von sowohl niedrig- als auch hochschwelligem Hilfe- und Behandlungseinrichtungen etabliert. Eine Politik der Risikominimierung wird durch Initiativen, wie die schon seit Jahren eingerichteten Methadonprogramme (Driessen

2004), das System des Spritzentauschs, spezifische Schutz- und Gesundheitsräume („Druckräume“) und eine Heroinausgabe in die Praxis umgesetzt. Die sozialen Folgeschäden des Drogenkonsums in der Öffentlichkeit (Belästigung des Umfelds, Kriminalität) werden aktiv bekämpft. Die Coffeeshops ermöglichen die Regulation des Konsums weicher Drogen, ohne dass die Konsumenten und Konsumentinnen dadurch automatisch mit harten Drogen in Kontakt kommen.

Der Auftrag der Verringerung des Angebots an Drogen wird zwar ebenfalls in Angriff genommen, aber die Produktion und der Handel in großem Umfang stellen gegenwärtig eine der größten Sorgen dar. Die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Zollbehörde, Steuerfahndung oder dem Finanzuntersuchungsdienst wurde verbessert.

Einige neue gesetzliche Vorschriften wurden erlassen, um die Umsetzung dieser Politik zu erleichtern: Neben dem Opiumgesetz, das eine Unterscheidung zwischen harten Drogen und weichen Drogen vornimmt, stellt eine Vorschrift im Strafgesetzbuch (Abschnitt 167, Unterabschnitt 2) das Opportunitätsprinzip auf eine rechtliche Grundlage und ermöglicht der Staatsanwaltschaft, unter bestimmten Bedingungen keine Strafanträge zu stellen. Im Opiumgesetz (Abschnitt 13b) und im Gemeinderecht (Abschnitt 174a) sind Vorschriften für die Etablierung und den Betrieb von Coffeeshops beschrieben und für Verstöße entsprechende administrative Sanktionen festgelegt. Das 2003 eingeführte Gesetz BIBOB (*Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar*, Gesetz zur Evaluierung der Integrität der öffentlichen Verwaltung) regelt u. a. die Bedingungen für die Erteilung von Betriebserlaubnissen für Coffeeshops. Das Gesetz zur Verhinderung des Missbrauchs von chemischen Substanzen unterstützt die Ermittlung von Ausgangsstoffen für die Drogenherstellung. Eine „anonyme Hotline gegen das Verbrechen“ wird von der Bevölkerung häufig genutzt, um auf Drogenhandel oder eine Drogenproduktion hinzuweisen. Schließlich können die finanziellen Profite krimineller Delikte beschlagnahmt werden.

Ein weiterer Schwerpunkt der Drogenpolitik ist die Förderung von Forschungen auf diesem Gebiet. Es wurde eine regelmäßige Drogenberichterstattung auf der Basis vielfältiger empirischer Indikatoren entwickelt (vgl. Cruts et al. 2004) und die drogenpolitischen Projekte und Programme sind in der Regel Evaluationen unterworfen. Falls neue Drogenprobleme wahrgenommen werden, stehen staatliche Mittel für ergänzende Forschungsprojekte zur Verfügung, wie sie z. B. für die Studie von Korf et al. (2004, 2005) benutzt wurden, um die Auswirkungen des gestiegenen THC-Gehalts im Cannabis auf den Konsum der Jugendlichen zu untersuchen. Weitere Studien betrafen nicht geduldete Verkaufsorte von Cannabis und die empirische Überprüfung des Übergangs zwischen Cannabismarkt und Drogenkriminalität (Snippe et al. 2005).

Schließlich können die drogenpolitischen Maßnahmen – wenn erforderlich – intensiviert werden. Beispiel hierfür sind: Die Intensivierung der Ermittlungen und der Sanktionierung des Handels und der Produktion von Ecstasy zwischen 2001-2006, als erste Berichte aus dem Ausland auf eine erhebliche Produktion dieser Substanz in den Niederlanden verwiesen,⁶ das Vorgehen im Rahmen des Kampfes gegen den Drogenhandel auf dem Flughafen von Schiphol, als der Drogenimport unkontrollierbar wurde⁷ oder auch die Entwicklung eines „Briefes über Cannabis“ 2004 als Antwort auf die Sorgen bezüglich des Anstieges der an Cannabis gebundenen Straftaten und Schäden.⁸

Man sollte an dieser Stelle jedoch auch einige kritische Kommentare berichten. Wir wissen, dass nicht alle Probleme mit derselben Tatkraft in Angriff genommen werden (Bovenkerk/Hogewind 2002; van Ooyen-Houben 2004, 2008; van 't Land et al. 2005), besonders im Falle weicher Drogen,⁹ selbst wenn in den letzten Jahren zusätzliche Anstrengungen unternommen worden sind (Wouters/Korf/Kroeske 2007; Spatens/van de Bunt/Rastovac 2007). Außerdem haben nicht alle Präventionsprogramme dieselbe Wirksamkeit. Da die Gemeinden bezüglich der Coffeeshops allein entscheiden, existieren in bestimmten Gebieten keine; 2005 lagen die 729 Coffeeshops in einem Viertel der Gemeinden, während die meisten von ihnen (besonders die kleinsten Gemeinden) keine hatten (Bieleman/Naayer 2005).¹⁰ Schließlich kann sich die Umsetzung der rechtlichen Maßnahmen als schwierig erweisen oder mehr Zeit als geplant benötigen (Bieleman et al. 2005, 2006), und die Kooperation verläuft nicht immer ohne Probleme (Klein Haarhuis et al. 2005). Trotz dieser Anmerkungen (und wir könnten noch einige hinzufügen) scheinen die uns zur Verfügung stehenden Informationen anzuzeigen, dass die wesentlichen Punkte und die Grundprinzipien des geplanten Vorgehens tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden.

4.2 Die erwarteten Ergebnisse

Werden die erwarteten Ergebnisse der Drogenpolitik erreicht? Um diese Frage zu beantworten, prüfen wir jedes der angestrebten Ziele, indem wir uns auf verschiedene neue relevante Studien beziehen.¹¹

Bleibt der Gebrauch harter Drogen, insbesondere bei den Schülern und Schülerinnen begrenzt?

Die Abbildung 4 und 5 zeigen die Prävalenz des Konsums von Ecstasy, Kokain, Amphetaminen und Heroin unter Schülern und Schülerinnen ab 12 Jahren von 1992 bis 2003; Abbildung 4 bezieht sich auf die Lebenszeitprävalenz, also die Jugendlichen, die mindestens einmal harte Drogen konsumiert haben (in %), und Ab-

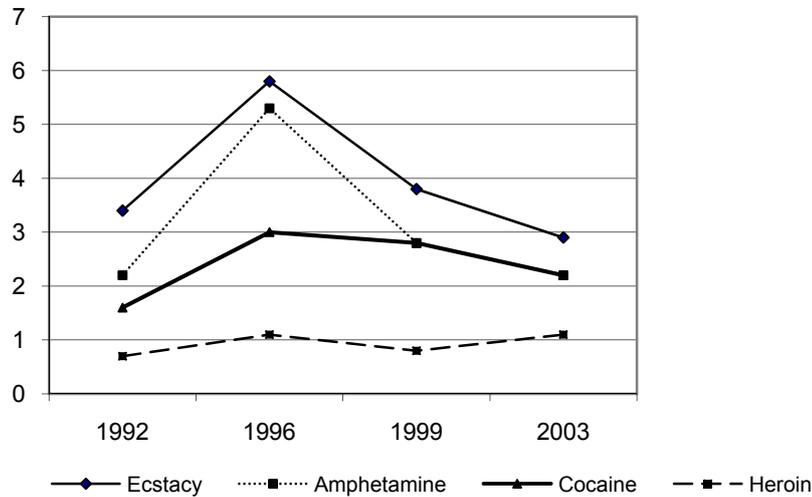
bildung 5 gibt die Monatsprävalenz wieder, also den Anteil Schüler und Schülerinnen, der im Laufe des letzten Monats vor der Studie Drogen konsumiert hatte.

Ecstasy hatten 2003 2,9 Prozent der Schüler und Schülerinnen schon mindestens einmal in ihrem Leben probiert, 1,2 Prozent hatten im letzten Monat konsumiert. Bezüglich der Amphetamine erfolgt die Verteilung nach folgendem Schema: 2003 hatten 2,2 Prozent mindestens schon einmal probiert, während der regelmäßige Konsum nur 0,87 Prozent betraf. Kokain hatten 2003 2,2 % mindestens schon einmal probiert (regelmäßiger Konsum: 0,8 %). Heroin hatten 2003 1,1 Prozent mindestens schon einmal und 0,5 Prozent im letzten Monat konsumiert. Der Konsum von Ecstasy, Amphetaminen und Kokain zeigte 1996 einen Höhepunkt, gefolgt von einem deutlichen Rückgang. Dagegen blieb der Heroinkonsum auf einem niedrigen Niveau stabil, und Heroin bleibt die Droge mit der niedrigsten Prävalenz. Im Allgemeinen ist der Konsum harter Drogen bei den Schülern und Schülerinnen in den Niederlanden begrenzt geblieben.

Repräsentative Bevölkerungsumfragen sind zum Ergebnis gekommen, dass 2005 4,3 Prozent der Niederländer und Niederländerinnen im Alter von 15 bis 64 Jahren Ecstasy mindestens einmal in ihrem Leben und 0,5 Prozent im letzten Monat konsumiert hatten, wobei seit 2001 eine Erhöhung festgestellt werden kann. Amphetamine hatten 2005 2,1 Prozent der Bevölkerung mindestens einmal probiert, während der regelmäßige Gebrauch bei 0,2 Prozent lag. Diese Zahl ist stabil geblieben. Der Heroinkonsum ist nicht sehr verbreitet, 2005 hatten 0,6 Prozent der befragten Personen Erfahrungen mit Heroin, im Gegensatz zu 0,3 Prozent im Jahr 1997 und 0,2 Prozent im Jahr 2001. Obwohl sein Konsum zwischen 1997 und 2005 zugenommen hat, waren die Prozentsätze immer akzeptabel. Der Zulauf an jungen Konsumenten und Konsumentinnen blieb begrenzt, während das Durchschnittsalter der Heroinkonsumenten zunahm. Häufiger als Heroin wird Kokain konsumiert. 2005 hatten 3,4 Prozent der befragten Personen erklärt, Kokain mindestens einmal konsumiert zu haben und 0,3 Prozent hatten im letzten Monat Kokainkonsum. Dieser Prozentsatz ist im Vergleich zu 2001 ebenfalls stabil geblieben.

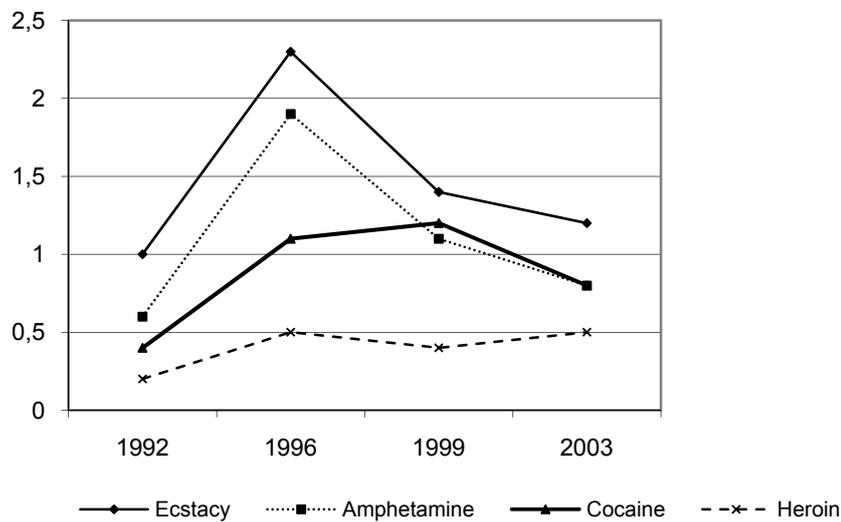
Diese Ergebnisse und besonders diejenigen, die die Schüler und Schülerinnen betreffen, entsprechen durchaus den Zielen der niederländischen Drogenpolitik. Auch wenn man diese Entwicklungen des Drogenkonsums im strengen Sinne nicht unbedingt der Drogenpolitik zurechnen kann, so zeigen die Entwicklungen zumindest, dass die pragmatische niederländische Drogenpolitik nicht zu einer Verschlimmerung der Situation geführt hat. Wenn man sich bis 2004 über die beachtliche Erhöhung der Zahl von Kokainabhängigen in ambulanten Behandlungen Gedanken machen musste, hat sich diese Tendenz 2005-2006 nicht weiter bestätigt. Eine solche Erhöhung steht vielleicht in Relation mit einem hohen Kokainkonsum innerhalb der Bevölkerung zwischen 1997 und 2001, als man während dieser Periode eine Erhöhung des Konsums von 2,1 auf 2,9 Prozent festgestellt hatte.

Abbildung 4: Anteil von Schülern und Schülerinnen ab 12 Jahren, die mindestens schon einmal harte Drogen konsumiert haben, 1992-2003 (Lebenszeitprävalenz in %)



Quelle: Monshouwer et al. 2005

Abbildung 5: Anteil von Schüler und Schülerinnen ab 12 Jahren mit einem Konsum von harten Drogen im letzten Monat, 1992-2003 (in %)



Quelle: Monshouwer et al., 2005

Sind die Krankheits- und Sterblichkeitsraten unter den Drogenkonsumenten und Drogenkonsumentinnen stabil geblieben?

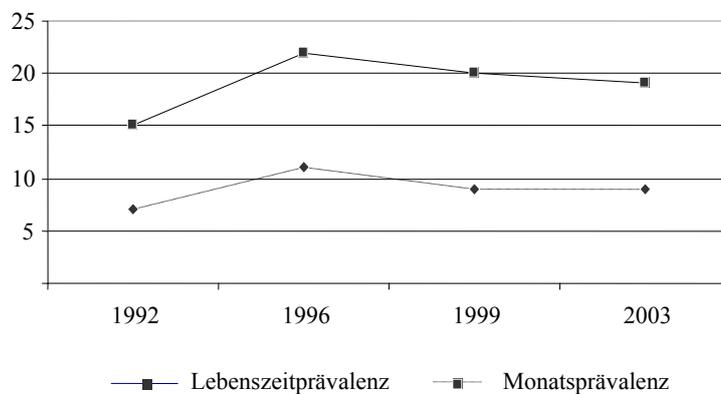
Die auf Krankheiten und auf Krankenhausaufenthalte bezogenen Daten lassen bis 2002 einen Anstieg der mit Kokain in Verbindung gebrachten Probleme vermuten. Seit 2003 scheint sich jedoch diese Tendenz zu revidieren. Im Laufe der letzten Jahre hat die Sterblichkeitsrate in Zusammenhang mit dem Opiatkonsum ebenfalls einen leichten Rückgang verzeichnet; die Zahl tödlicher Überdosierungen bleibt in den Niederlanden gering. Allerdings werden Infektionsfälle von Hepatitis B und C beobachtet, während gleichzeitig die HIV-Infektionen zurückgegangen sind. Die Zahl der Unfälle in Zusammenhang mit dem Konsum von Ecstasy auf Parties ist ebenfalls gesunken. Allerdings kann die Zahl der Todesfälle im Zusammenhang mit Ecstasy und Amphetaminen nicht mit Sicherheit festgelegt werden. Manchmal sind auch die Cannabiskonsumenten von Krankenhauseinweisungen betroffen, aber die festgestellten Symptome sind normalerweise nicht sehr ernst. Im Allgemeinen ist die Krankheits- und Sterblichkeitsrate unter den Drogenkonsumenten und Drogenabhängigen verhältnismäßig gering und in den letzten Jahren stabil geblieben.

Erlebt man eine Erhöhung des Konsums weicher Drogen?

Cannabis ist die am meisten konsumierte illegale Droge. Zwischen 1997 und 2005 wurde eine Erhöhung der Zahl der Personen, besonders der 20-44-Jährigen, die mindestens einmal Cannabis konsumiert haben, festgestellt. 23 Prozent der 2005 befragten Niederländer im Alter von 15 bis 64 Jahren hatten Cannabis schon mindestens einmal und 5,4 Prozent hatten es im Laufe des vorhergehenden Monats konsumiert. Unter den 2003 befragten Schülern und Schülerinnen im Alter von 12 bis 18 Jahren hatten 19 Prozent Cannabis schon einmal und 9 Prozent hatten es im Laufe des vorhergehenden Monats konsumiert (Abbildung 6).

Von diesen 9 Prozent hatte fast die Hälfte nicht mehr als ein oder zwei Mal Cannabis während dieser Periode konsumiert und fast die Hälfte von ihnen hatte weniger als einen Joint geraucht. Ab 1996 stabilisiert sich die Zahl der Schüler, die mindestens schon einmal Cannabis konsumiert haben bzw. sinkt die Lebenszeitprävalenz sogar leicht. Die Zahl regelmäßiger Konsumenten und Konsumentinnen hat sich seit 1996 ebenfalls stabilisiert.

Abbildung 6: Konsum von Cannabis unter Schülern und Schülerinnen ab 12 Jahren, 1992-2003 (Lebenszeit- und Monatsprävalenz)



Quelle: Monshouwer et al. 2005.

Werden die Drogenkonsumenten und Drogenkonsumentinnen, besonders von weichen Drogen, sozial gut integriert?

In der Regel kann man auf diese Frage mit „ja“ antworten. Der Cannabiskonsum ist jedoch in bestimmten sozialen Gruppen üblicher (Obdachlose, Gefangene, Psychiatriepatienten, Jugendliche in spezialisierten Institutionen, junge Ausreißer, Schüler und Schülerinnen in Schulschwänzerprogrammen usw.). Es ist ebenfalls zu notieren, dass bestimmte Coffeeshop-Kunden eine Vorliebe für Cannabis mit hohem THC-Gehalt äußern. Sie konsumieren verhältnismäßig oft, weswegen auch ein erhöhtes Risiko der Abhängigkeit besteht (Korf et al. 2004). Mit anderen Worten, es gibt für Sucht empfängliche Risikogruppen. Es wird geschätzt, dass ungefähr 10 Prozent der Personen, die Cannabis konsumiert haben, später Abhängigkeitszeichen äußern, besonders wenn sie (fast) täglich konsumiert haben (van den Brink 2006). Die Zahl der Patienten und Patientinnen, die unter primären und sekundären mit dem Cannabiskonsum verbundenen Beschwerden leiden, hat seit 1995 zugenommen. Die Konsumenten und Konsumentinnen weicher Drogen sind also im Allgemeinen sozial gut integriert, allerdings stellt der Konsum von Cannabis für bestimmte Gruppen ein Risiko dar.

Werden die Märkte weicher und harter Drogen getrennt?

Die Untersuchungen zeigen, dass die Coffeeshop-Besitzer das Verbot des Handels mit harten Drogen in ihren Einrichtungen peinlich genau respektieren, da die Behörden strenge Maßnahmen ergreifen, um dies zu überwachen. Es kann allerdings durchaus vorkommen, dass gegen diese Auflage verstoßen wird (Bieleman/Goeree/

Naayer 2003; Pardoel et al. 2004; Broekhuizen/Raven/Driessen 2006). Zudem haben Korf et al. (2005) gezeigt, dass Dealer häufig ebenso weiche wie auch harte Drogen verkaufen, was vermuten lässt, dass außerhalb der Coffeeshops die Trennung der Märkte nicht immer existiert.

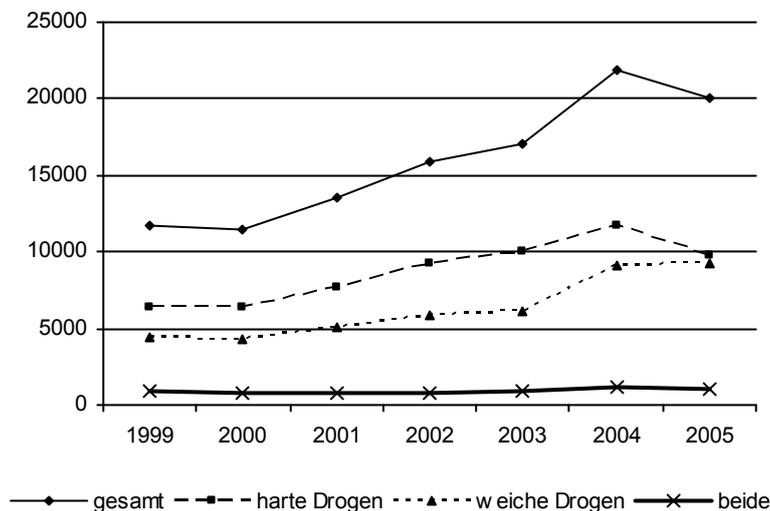
Haben die Geschäftsführer oder die Eigentümer der Coffeeshops Vorstrafen?

Eine neue Untersuchung über die kriminellen Aktivitäten im Rahmen der Coffeeshops hat gezeigt, dass zahlreiche Besitzer ein Strafregister hatten (Snippe et al. 2005). Man findet darin eine breite Palette von Verstößen, darunter Drogendelikte (die sich im Allgemeinen auf weiche Drogen beziehen, aber manchmal auch auf harte Drogen), illegaler Waffenbesitz, (schwere) Gewaltverbrechen, Verletzung des Eigentumsrechts und Verstöße gegen die Verkehrsordnung. Wenn die Untersuchung von Snippe nur eine begrenzte Zahl der Gemeinden betraf, scheinen jedoch ihre Ergebnisse darauf hinzuweisen, dass der Sektor der Coffeeshops nicht als vollständig „nicht kriminell“ bezeichnet werden kann. Außerdem sind bestimmte an die Cannabisversorgung gebundene Probleme wie der anhaltend illegale Handel immer noch nicht gelöst.

Sind die Drogenproduktion und der Drogenhandel unter Kontrolle?

Die Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Fallzahlen der Staatsanwaltschaften im Rahmen des Opiumgesetzes von 1999 bis 2005.

Abbildung 7: *Entwicklungen der Fallzahlen bei der Staatsanwaltschaft im Rahmen des Opiumgesetzes (1999 -2005).*



Quelle: Nationale Datenbank der Staatsanwaltschaft 2007

Selbst wenn diese Zahlen keine direkten Rückschlüsse auf den Handel und die Drogenproduktion zulassen, so illustrieren sie die Belastung, die das Drogenproblem für das niederländische Strafrechtssystem darstellt. Von 2000 bis 2004 bemerkte man einen Anstieg der Zahl der Drogenfälle bei den Staatsanwaltschaften. 2004 waren es mehr als 18.000 Fälle, darunter ungefähr 10.000 wegen harter Drogen, ungefähr 7000 aufgrund von weichen Drogen und mehr als 900 wegen beiden zugleich (van Laar et al. 2007a). Diese Fälle betrafen hauptsächlich die Produktion und den illegalen Handel und nur zu einem kleineren Anteil den Drogenbesitz. Für 2005 kann man einen klaren Rückgang verzeichnen, der im Wesentlichen auf Entwicklungen der Fallzahlen mit harten Drogen zurückzuführen ist.

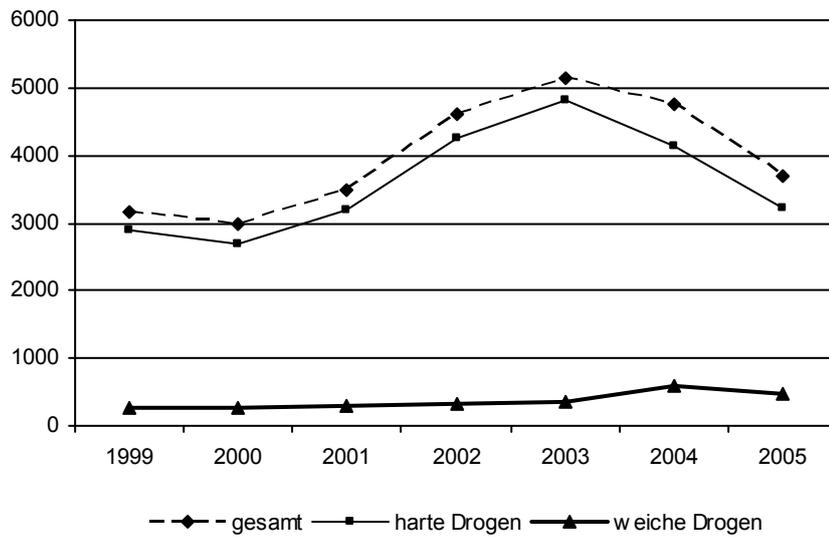
Die Polizeistatistiken weisen auf dieselben Tendenzen hin, im Unterschied zu den Gerichten, die ihrerseits auf eine Erhöhung der Fallzahlen zwischen 2000 und 2003 hinweisen, gefolgt von einer gewissen Stabilisierung. 2005 hatten die Gerichte mehr als 12.000 Fälle bearbeitet, darunter ungefähr 6000 bezüglich harter Drogen, 5000 wegen weicher Drogen und 900 wegen beiden zugleich. Auch hier stellt man fest, dass die Fälle bezüglich der weichen Drogen leicht anstiegen, während die Fälle bezüglich der harten Drogen sanken.

Die Abbildung 8 zeigt die Zahl der Verurteilungen zu einer Haftstrafe und die Abbildung 9 die Zahl der verhängten Haftjahre für Delikte im Rahmen des Opiumgesetzes. Der Zahl der Verurteilungen zu einer Haftstrafe hat zwischen 2000 und 2003 zugenommen, seitdem nimmt sie aber deutlich ab, was möglicherweise mit dem Rückgang des Konsums harter Drogen zusammenhängt (siehe Abbildungen 4 und 5). 2005 wurden mehr als 3600 Fälle zu Haftstrafen, darunter etwa 3200 Fälle, die harte Drogen, und 460 Fälle, die weiche Drogen betrafen. Die Verstöße gegen das Opiumgesetz stellen 16 Prozent der gesamten Verurteilungen zu einer Haftstrafe dar, eine Mehrheit (14 %) in Bezug auf harte Drogen und 2 Prozent in Bezug auf weiche Drogen.

Allerdings hat die Länge der verhängten Haftstrafen für Delikte in Zusammenhang mit harten Drogen in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Das Risiko für Täter und Täterinnen bei Verstößen gegen das Opiumgesetz, gerichtlich verfolgt und zu einer Haftstrafe verurteilt zu werden, ist verhältnismäßig hoch und vor allem, deutlich angestiegen (siehe ebenfalls Eggen/van der Heide 2005).

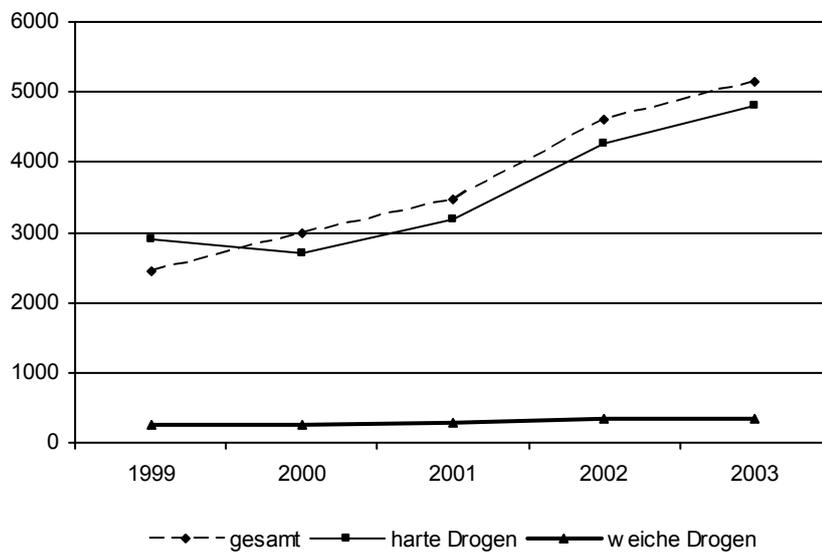
Die mit der Produktion und dem Drogenhandel verbundenen Probleme existieren seit mehreren Jahren in den Niederlanden. In Zusammenhang mit dem Kokainimport über den Amsterdamer Flughafen Schiphol haben die Behörden die Kontroll- über Überwachungsmaßnahmen verschärft, und es wurden zusätzliche Strafmaßnahmen eingeführt,¹² darunter eine strengere Kontrolle der Passagiere und die Möglichkeit, ausländische Drogenschmuggler leichter in ihr Herkunftsland abzuschicken.

Abbildung 8: *Entwicklung der Verurteilungen zu Haftstrafen aufgrund von Verstößen gegen das Opiumgesetz (1999-2005).*



Quelle: Datenbank rechtliche Dokumentation 2007

Abbildung 9: *Gesamtzahl der verhängten Haftjahre aufgrund von Verstößen gegen das Opiumgesetz (1999-2003).*



Quelle: Datenbank rechtliche Dokumentation 2007

Zusätzliche Anstrengungen wurden ebenfalls im Rahmen des Kampfes gegen die Herstellung und den Export von Ecstasy¹³ und gegen die industrielle Produktion von Cannabis unternommen.¹⁴ Die Produktion von Ecstasy in den Niederlanden sowie der Import und Export scheinen zurzeit zu sinken. Das ist jedoch nicht der Fall bezüglich der Verwicklungen niederländischer Bürger und Bürgerinnen bei seine Produktion (Huisman 2005; Neve et al. 2007). Obwohl sich die Situation erheblich gebessert hat, werden diese Probleme nach wie vor als gravierend betrachtet und der Kampf gegen Kokain und Ecstasy wurde seit 2007 verstärkt und stärker strukturiert.

Aus all diesen Beobachtungen kann man schließen, dass die Kontrolle der Herstellung und des Drogenhandels nicht ohne Probleme verläuft, aber dass tatsächlich stetige Anstrengungen sowohl auf der Ebene der Ermittlungen als auf der Ebene der Repression unternommen wurden. Besonders im Hinblick auf harte Drogen ist die repressive Strategie der niederländischen Drogenpolitik in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet worden.

Bleibt der Preis harter Drogen hoch?

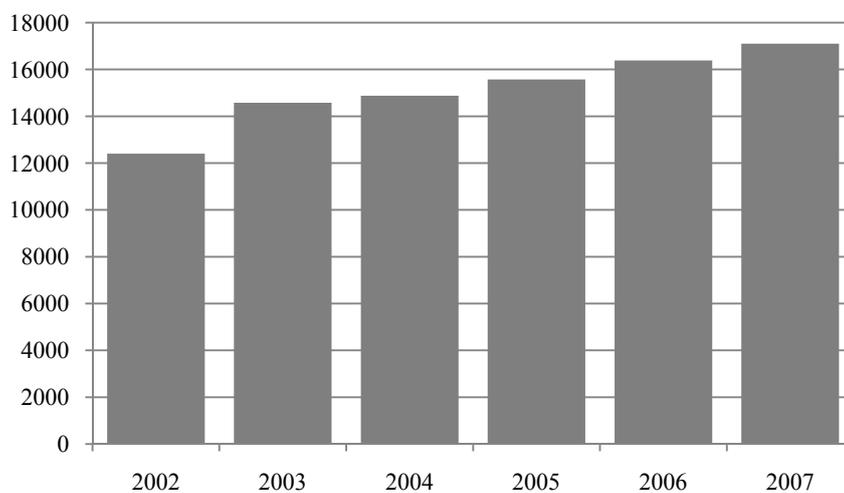
Wir verfügen über keine vollständigen Daten bezüglich der Drogenpreise in den Niederlanden, und die Daten, über die die niederländische Polizei verfügt, sind nicht ausreichend (Papenhove/Spruijt/van der Kleijn 2005). Es wird jedoch geschätzt, dass das Kokain 40 bis 50 Euro das Gramm kostet, das Heroin ungefähr 45 Euro und Amphetamine 9 Euro. Die präzisesten Zahlen beziehen sich auf das Ecstasy, dessen Preis zwischen 3 bis 5 Euro die Tablette schwankt, was besonders im Vergleich zu Alkohol verhältnismäßig billig scheint.

Sind die Komplikationen und die ungünstigen Folgen dieser Politik unter Kontrolle?

Die erste „ungünstige Folge“ betrifft die Beschaffungskriminalität. Es sind keine genauen Zahlen über das Ausmaß des Phänomens verfügbar. Man weiß jedoch, dass eine Gruppe von langjährigen Drogenabhängigen mit einer hohen Rückfallquote seit langem für einen Großteil der Beschaffungskriminalität verantwortlich ist, und dass in der Gruppe von mehr als 6000 Wiederholungstätern 71 Prozent regelmäßige Konsumenten und Konsumentinnen von harten Drogen sind (van Ooyen-Houben 2004; van Ooyen-Houben/Brouwers/Meijer 2005; Wartna/Tollenaar 2004). Diese Personen waren in erster Linie für Diebstähle ohne Gewaltanwendung, aber in einem geringeren Ausmaß auch für Gewalttätigkeiten gegen Personen, für Verstöße gegen das Opiumgesetz und Verstöße gegen die öffentliche Ordnung verantwortlich. Die Diebstähle ohne Gewaltanwendung zeigen im Laufe der letzten Jahre allerdings eine sinkende Tendenz.

Insbesondere für diese Gruppe wurde 2002 ein spezielles Bewährungshilfeprogramm für Abhängige gestartet, von dem mittlerweile mehr als 17.000 verurteilte Fälle (ca. 11.000 Personen) erfasst werden (Abbildung 10). Hierbei handelt es sich allerdings nicht nur um Drogenabhängige, die im Rahmen einer Bewährungsauflage zu therapeutischen und reintegrativen Maßnahmen verurteilt wurden. Während 2002 ihr Anteil noch 57 Prozent betrug, sind 2007 nunmehr mehrheitlich Personen mit Alkoholproblemen von dieser Maßnahme betroffen und der Anteil Drogenabhängiger ist auf 46 Prozent gesunken (van Laar et al. 2009: 28). Es handelt sich zu über 90 Prozent um Männer.

Abbildung 10: *Entwicklung der Zahl von Teilnehmern an speziellen Bewährungsdiensten für Abhängige (alle Substanzen).*



Quelle: van Laar et al. 2009: 28

Die Beschaffungskriminalität wird als ein dauerhaftes und problematisches Phänomen für die Drogenpolitik interpretiert und bis jetzt wurde keine zufriedenstellende Lösung dafür gefunden. Straffällig gewordene Drogenabhängige wurden jahrelang ermutigt eine Therapie zu machen, anstatt inhaftiert zu werden („*Dwang en Drang*“; van Ooyen-Houben 2004, 2008). Dieses wenig zwingende Vorgehen hat sich für die Regierung als nicht adäquat erwiesen. Zwischen April 2001 und Oktober 2004 haben sich die Behörden infolgedessen für eine zwangsweise Therapieauflage für Drogenabhängige entschieden (*Strafrechtelijke Opvang Verslaafden*, SOV).¹⁵ Obwohl das SOV-Programm einen bestimmten Erfolg gezeigt hat, konnte es nicht wirklich die Situation der Mehrheit seiner Teilnehmer dauerhaft verbessern (Koeter/Bakker 2007).

Im Rahmen des Sicherheitsprogramms der Regierung wurde beschlossen, die Zuwiderhandelnden in spezialisierten Institutionen für Wiederholungstäter unterzubringen. Diese im Oktober 2004 in Kraft getretene Maßnahme betraf besonders die straffällig gewordenen Drogenabhängigen.¹⁶ Die Ergebnisse sind noch nicht bekannt.

Eine andere problematische Folge: Die Häufigkeit der Belästigungen in Zusammenhang mit den Coffeeshops und dem Drogentourismus (Bieleman et al. 2003; Broekhuizen et al. 2006). In der Tat sind der Drogentourismus und die daraus resultierenden Belästigungen in bestimmten Grenzstädten (z. B. Venlo, Maastricht) besonders gravierend. Aber im Allgemeinen sind die Belästigungen bis 2002 tendenziell zurückgegangen (Naayer/Bieleman 2005). Zurzeit verfügen wir zu diesem Thema über keine neueren Daten.

Als ein weiteres Problem wird die Ansiedlung einer organisierten Kriminalität im Drogenbereich betrachtet. 2000 betrafen 53 Prozent der Ermittlungen in Bezug auf das organisierte Verbrechen Drogengeschäfte, und dieser Prozentsatz steigt stetig an: 2005 betrug er 72 Prozent und 2006 bereits 75 Prozent. Zudem scheinen kriminelle Organisationen immer mehr in die Produktion des Cannabis eingebunden zu sein (Spatens/van de Bunt/Rastovac 2007). Die Reduzierung ihrer Einbindung in die Drogenproduktion und in den Drogenhandel bildet heutzutage eine der Hauptprioritäten der polizeilichen Strategien.¹⁷

Schließlich stellt die Beschädigung des Rufes der Niederlande auf internationaler Ebene ein Problem dar. Obwohl die niederländische Politik unter bestimmten Aspekten als erfolgreich gilt, werden die Niederlande oft als eine Drehscheibe für Kokain, als ein „wichtiges Versorgungsland“ für Amphetamine und Ecstasy und als ein Erzeugerland von Cannabis betrachtet (UNODC 2007). Bezüglich Ecstasy scheint das Problem teilweise gelöst: Hinweise deuten darauf hin, dass die Niederlande im Laufe der letzten Jahre eine weniger gewichtige Rolle auf dem Weltmarkt für Ecstasy gespielt haben (Neve et al. 2007).

5. Fazit

Auch wenn der Konsum von Drogen eine lange Geschichte hat, sind Drogenprobleme erst im Laufe der 1960er Jahre virulent geworden. Seitdem hat sich in schwankendem Ausmaß insbesondere der Konsum von Cannabis verbreitet, ohne allerdings zu einem gravierenden Problem zu werden. Dies ist bezüglich des Heroin nicht der Fall, das seit den 1970er Jahren Anlass für Besorgnis gibt; allerdings ist sein Konsum immer gering geblieben. Seit den 1980er Jahren haben sich auch andere harte Drogen verbreitet und mit dem Aufkommen von Ecstasy seit den 1990er Jahren haben sich neue Gruppen von Konsumenten und Konsumentinnen sowie neue Konsumformen etabliert.

Die wichtigsten Grundprinzipien eines auch heute noch verfolgten, spezifisch niederländischen Wegs der Drogenpolitik wurden in der Reform des Opiumgesetzes von 1976 festgelegt mit der Unterscheidung zwischen harten und weichen Drogen und der Etablierung einer Priorität auf einen Public Health Ansatz. Diese Grundprinzipien wurden 1995 grundsätzlich bestätigt, auch wenn Probleme mit der Beschaffungskriminalität und dem organisierte Verbrechen graduell neue Schwerpunktsetzungen im Bereich der Repression und der Strafverfolgung nach sich zogen.

Ein kurzer Überblick über die Entwicklungen seit 1995 führt zu der Behauptung, dass die Hauptziele dieser Politik – die Verhütung und die Risikominimierung – in gewissem Maße realisiert worden sind. Trotz eines Höhepunktes des Konsums bleibt der Gebrauch harter Drogen besonders unter den Jugendlichen begrenzt. Die Krankheits- und Sterblichkeitsraten unter Drogenabhängigen sind ebenfalls stabil und verhältnismäßig niedrig geblieben, der Konsum weicher Drogen hat keinen alarmierenden Anstieg gezeigt und die Mehrheit der Konsumenten und Konsumentinnen sind sozial gut integriert.

Allerdings gibt es bestimmte prekäre Gruppen, die einem erheblicheren Risiko eines häufigen und problematischen Konsums ausgesetzt sind, was u. a. als eine Folge der gesteigerten THC-Konzentration im niederländische Cannabis interpretiert wird. Darüber hinaus gehen neuere Studien davon aus, dass der regelmäßige Konsum von Cannabis auch gesundheitliche Auswirkungen haben kann, was zurzeit ein ernsthafter Grund zur Besorgnis in der niederländischen Politik ist.

Das Justizministerium und das Innenministerium stehen ebenfalls einigen Problemen gegenüber. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Produktion und des Handels mit Ecstasy, der Kontrolle des Kokainimports über den wichtigsten Flughafen des Landes sowie in Bezug auf die Regulierung der industriellen Cannabisproduktion und die Kontrolle des organisierten Verbrechens im Drogenmilieu. Insbesondere in diesen Bereich wurden in den letzten Jahren eine Reihe zusätzlicher repressiver Kontrollmaßnahmen entwickelt. Darüber hinaus stellt die Beschaffungskriminalität weiterhin ein Problem dar. Auf lokaler Ebene werden zudem häufiger Probleme in Zusammenhang mit den Coffeeshops und dem Drogentourismus artikuliert, und es tauchen regelmäßig Polemiken über „illegalen Lieferungen“ der Coffeeshops auf.

Zwar haben die gesundheitlichen Ziele der Drogenpolitik nachwievor Priorität, in der Praxis jedoch scheinen andere Aspekte (die Produktion und der Drogenhandel, sowie die „Komplikationen“) mehr öffentliche Aufmerksamkeit zu erregen. Die Zahlen in Bezug auf die strafrechtliche Verfolgung und Verurteilungen deuten darauf hin, dass die repressiven Aspekte der niederländischen Drogenpolitik in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen haben.

Dies wirft einige Fragen auf: Sind diese beschriebenen „Komplikationen“ wirklich indirekte Folgen? Sollten sie nicht lieber als vollwertige Elemente der Drogenpolitik betrachtet werden? Ist die Theorie bezüglich der Beziehung zwischen den erwarteten Wirkungen und den Nebenwirkungen der Drogenpolitik nicht zu optimistisch? Hat sich das politische Klima hin zu einer größeren Achtung vor dem Gesetz und einer strengeren Anwendung von diesem verändert? Tritt dieses neue politische Klima in Konflikt mit der Risikominimierung und mit dem auf dem Konzept der öffentlichen Gesundheit fundiertem Vorgehen?

Aber besteht schließlich die wichtigste Frage nicht darin zu wissen, ob das verfolgte Vorgehen zu dieser Situation das geeignetste ist? Besteht noch ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem gesundheitlichen Anliegen und der strafrechtlichen Verfolgung? Soll dieses Gleichgewicht verändert werden und sollen wir andere Antworten auf die Frage der Drogen innerhalb unserer Gesellschaft suchen? Sind die Hypothesen, die die Grundlage für die niederländische Politik bilden, noch gültig? Es ist nicht leicht, auf diese Fragen zu antworten. Die Drogenpolitik ist ein zu komplexes Thema, um eine einfache und schnelle Antwort zu ermöglichen.

Zwei Dinge stehen bereits fest: Die Bereitstellung einer rationalen Politik erfordert die Auswertung von Evaluationen und der in empirischen Untersuchungen gesammelten Daten, selbst wenn diese Daten nicht den Absichten und den vorgestellten Ideologien entsprechen. Und jeder, der eine rationale Politik aufstellen will, soll klare Ziele formulieren, die eine präzise Einschätzung ermöglichen und darauf achten, zu gegebener Zeit die notwendigen Änderungen zu entwickeln. Dieser letzte Punkt ist bei der Optimierung der Drogenpolitik wesentlich. Schließlich sollte klar sein, dass die angewandte Drogenpolitik nur eine begrenzte Wirkung auf die verschiedenen Drogenmärkte haben kann, da diese durch andere zahlreiche Faktoren geregelt werden. Drogenmärkte haben ihre eigene Dynamik, weswegen es besser ist, bezüglich unserer Kapazität seine Kontrolle nicht zu optimistisch zu sein.

Anmerkungen

- 1 Die „Theorie der Politik“ zielt darauf ab, Behauptungen und Ziele auf der Ebene des Kontextes, der Mechanismen und der Ergebnisse der Politik aufzustellen (Pawson/Tilley 1997).
- 2 Dieser chronologische Überblick stützt sich hauptsächlich auf die Thesen von Korf (1995), de Kort 1995) und Boekhout van Solinge (2004), auf eine veröffentlichte Studie von Leuw/Haen Marshall (1996), allgemein auf die Artikel von de Kort/Korf (1992), auf die veröffentlichte Studie einer Sondernummer über Drogen und Drogenhandel in den Niederlanden und in Belgien (Korf et al., 2006) sowie auf das Memorandum über die Drogenpolitik der Niederlande (Ministry 1995).
- 3 Ecstasy wurde 1988 zur Liste illegaler Drogen des Opiumgesetzes hinzugefügt.
- 4 Siehe die verschiedenen zwischen 1995 und 2005 veröffentlichten Leitfäden (Tweede Kamer der Staten Generaal T.K. 24 077/1-173: Drugsbeleid. *Internetquelle*: [<http://www.overheid.nl>]).

- 5 In diesem Artikel stützen wir uns hauptsächlich auf die jährlichen Berichte von EBDD (van Laar et al. 2007b) und auf die Leitfäden bezüglich der neuen Programme, der Tendenzen und der Absichten des politischen Milieus in Bezug auf die Drogen während der Periode 1995-2005 (siehe Anmerkung 4).
- 6 Vgl. T.K. (Tweede Kamer der Staten-Generaal) 23 760/14, 2001: Samenspannen tegen XTC. Een plan van aanpak ter intensivering van het Nederlandse beleid inzake synthetische drugs. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 7 Vgl. T.K. (Tweede Kamer der Staten-Generaal) 28 192/1-40, 2002-2005: Drugssmokkel Schiphol. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 8 T.K. (Tweede Kamer der Staten-Generaal) 24 077/125, 2004: Drugbeleid. Brief van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het cannabisbeleid. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 9 Vgl. T.K. (Tweede Kamer der Staten-Generaal) 30 050/1, 2005: Handhaven en gedogen. Brief van de Algemene Rekenkamer. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 10 Die niederländischen Cannabiskonsumenten behaupten allerdings, dass sie sich Cannabis leicht verschaffen können (vgl. van Laar et al. 2004).
- 11 Unsere Quellen sind die Nationale Beobachtungsstelle für Drogen in den Niederlanden und der jährliche Bericht von EBDD (van Laar et al. 2007a, b).
- 12 Siehe T.K. (Tweede Kamer der Staten-Generaal) 28 192/1-40, 2002-2005: Drugssmokkel Schiphol. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 13 Siehe T.K. (Tweede Kamer der Staten-Generaal) 23 760/14, 2001: Samenspannen tegen XTC. Een plan van aanpak ter intensivering van het Nederlandse beleid inzake synthetische drugs. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 14 Siehe T.K. (Tweede Kamer der Staten-Generaal) 24 077/125, 2004: Drugbeleid. Brief van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het cannabisbeleid. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 15 STB 2001/28, 2001, Wet van 21 december 2000 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de wet op de rechterlijke organisatie en de Penitentiaire beginselenwet (strafrechtelijke opvang verslaafden). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 16 Siehe T.K. (Tweede Kamer der Staten-Generaal) 28 684/1-65, 2002-2005: Naar een veiliger samenleving. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 17 Siehe T.K. (Tweede Kamer der Staten-Generaal) 29 911/1, 2004: Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Brief van de ministers van Justitie en BZK aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Literatur

- Abraham, Manja D./Kaal, Hendrien L./Cohen, Peter D.A., 2002: Licit and Illicit Drug Use in the Netherlands 2001. Amsterdam: Cedro, Mets & Schilt.
- Bieleman, Bert/Goeree, Peter/Naayer, Harm, 2003: Coffeeshops in Nederland 2002. Aantallen, Gemeentelijk Beleid en Handhaving AHJ-G criteria. Groningen: Intraval. *Internetquelle*: [http://www.wodc.nl/images/ewb03cof_Volledige%20tekst_tcm44-57659.pdf].
- Bieleman, Bert/Goeree, Peter/Naayer, Harm, 2005: Coffeeshops in Nederland 2004. Aantallen Coffeeshops en Gemeentelijk Beleid 1999-2004. Groningen: Intraval. *Internetquelle*: [http://www.intraval.nl/pdf/mcn2004_b45.pdf].

- Bieleman, Bert/Naayer, Harm, 2006: Coffeeshops in Nederland 2005. Aantallen coffeeshops en Gemeentelijk Beleid 1999-2005: Groningen: IntraVal. *Internetquelle*: [http://www.intraval.nl/pdf/mcn05_b52.pdf].
- Boekhout van Solinge, Tim, 1998: La politique de drogue aux Pays-Bas: un essai de changement. *Déviante et Société* 22/1: 69-75.
- Boekhout van Solinge, Tim, 2004: Dealing with Drugs in Europe. An Investigation of European Drug Control Experiences: France, The Netherlands and Sweden. Den Haag: BJu Legal Publishers.
- van den Brink, Wim, 2006: Hoe Schadelijk zijn Sftdrugs? *Justitiële Verkenningen* 32/1: 72-88.
- Bovenkerk, Frank/Hogewind, Willemien, 2002: Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding. Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen.
- Broekhuizen, Frank/Raven, J./Driessen, F.M.H.M., 2006: Handhaving en naleving van de coffeeshopregels in 2004. Utrecht: Bureau Driessen, Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek. *Internetquelle*: [http://www.wodc.nl/images/1136B_volledige_tekst_tcm44-59283.pdf].
- Cohen, Peter, 1994: The Case of the two Dutch Drug Policy Commissions. An Exercise in Harm Reduction 1968-1976. (Paper presented at the 5th International Conference on the Reduction of Drug related Harm, 7-11 March 1994, Addiction Research Foundation, Toronto, Revised in 1996). *Internetquelle*: [<http://dare.uva.nl/document/12561>].
- Cohen, Peter D.A./Kaal, Hendrien L., 2001: The Irrelevance of Drug Policy. Patterns and Careers of Experienced Cannabis Use in the Populations of Amsterdam, San Francisco and Bremen. Amsterdam: CEDRO/Universiteit van Amsterdam. *Internetquelle*: [http://www.cedro-uva.org/lib/cohen_3cities.pdf].
- Cruts, A.A.N./Lempens, A.L.F./Ketelaars, A.P.M./Laar, Margriet W. van/van den Mheen, H., 2004: Monitoring van Alcohol en Drugs onder de Loep. Een Onderzoek naar Opbrengst en Lacunes van Informatiesystemen op het Gebied van Alcohol en Drugs. Utrecht: Trimbos Instituut.
- Driessen, F.M.H.M., 2004: Methadon in Nederland. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. *Internetquelle*: [<http://www.bureaudriessen.nl/publicaties/diss-krt.doc>].
- Eggen, A.T.J./van der Heide, W. (Hrsg.), 2005: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2004. Ontwikkelingen en Samenhangen. Den Haag: Boom juridische uitgevers. *Internetquelle*: [http://www.wodc.nl/images/ob237_volledige%20tekst_tcm44-59155.pdf].
- Hoogstraten, Steven van, 2001: Dutch Drug Policy. Soft on Soft Drugs, Hard on Hard Drugs, Tough on Organized Drug Crime. Presentation at the Hearing of the Senate's Special Committee on Illegal Drugs. Ottawa.
- Huisman, S., 2005: Criminaliteitsbeeldanalyse Synthetische drugs 2002-2004. Driebergen: Korps Landelijke Politiediensten/Dienst Nationale Recherche. *Internetquelle*: [http://www.om.nl/public/pages/94074/cba_synthetischedrugs_02_04.pdf].
- Klein Haarhuis, C.M./van Ooyen-Houben, Marianne M.J./Kleemans, E.R./Leeuw, F.L., 2005: Kennisvoor Beleid. Een Synthese van 58 (Evaluatie)Onderzoeken op het Gebied van Rechtshandhaving (WODC Heft 2005-5). Den Haag: Ministerie van Justitie. *Internetquelle*: [<http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/kennis-voor-beleid-ee-synthese-van-58-onderzoeken-op-het-gebied-van-rechtshandhaving.aspx>].

- Koeter, M.W.J./Bakker, M., 2007: Effectevaluatie van de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV). Meppel, Boom Juridische uitgevers. *Internetquelle*: [<http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/98.071c-effectevaluatie-strafrechtelijke-opvang-verslaafden-sov.aspx>].
- Korf, Dirk J., 1995: Dutch Treat. Formal Control and Illicit Drug Use in the Netherlands. Amsterdam: Universiteit Amsterdam.
- Korf, Dirk J./Wouters, Marije/Benschop, Annemieke/van Ginkel, Patrick, 2004: Sterke wiet; blowgedrag, schadelijkheid en afhankelijkheid van cannabis. Amsterdam: Rozenberg.
- Korf, Dirk J./Wouters, Marije/Nabben, Ton/Ginkel, Patrick van, 2005: Cannabis zonder coffeeshop. Niet-gedoogde cannabisverkoop in tien Nederlandse gemeenten. Amsterdam: Rozenberg.
- Korf, Dirk J./Decorte, Tom/Kleemans, Edward R./Boekhout van Solinge, Tim (Hrsg.), 2006: Drugs en drugshandel in Nederland en België. Tijdschrift voor Criminologie 48/2. *Internetquelle*: [http://www.criminologie.nl/tvc/TVC2_2006_artikel.pdf].
- de Kort, Marcel, 1995: Tussen patiënt en delinquent. Geschiedenis van het Nederlandse drugsbeleid. Hilversum: Verloren.
- de Kort, Marcel/Korf, Dirk J., 1992: The Development of Drug Trade and Drug Control in the Netherlands. A Historical Perspective. *Crime, Law and Social Change* 17/2: 123-144.
- van het Loo, Mirjam/Hoorens, Stijn/van 't Hof, Christian/Kahan, James P., 2003: Cannabis Policy, Implementation and Outcomes. Leiden: RAND Europe.
- van Laar, Margriet W./Cruts, A.A.N./Verdurmen, J./Ooyen-Houben, Marianne M.J. van, 2004: Nationale Drug Monitor. Jaarbericht 2004. Utrecht: Trimbos-Instituut. *Internetquelle*: [<http://www.trimbos.nl/Downloads/Producten/NDM%202004.pdf>].
- van Laar, Margriet W./Cruts, A.A.N./Verdurmen, J./van Ooyen-Houben, Marianne M.J./Meijer, Ronald F., 2007a: Nationale Drug Monitor. Jaarbericht 2006. Utrecht: Trimbos-Instituut. *Internetquelle*: [http://www.wodc.nl/images/1462a_volledige%20tekst_tcm44-76203.pdf].
- van Laar, Margriet W./Cruts, Guus/Gageldonk, André van/Ooyen-Houben, Marianne M.J. van/Croes, Esther/Meijer, Ronald F./Ketelaars, Toine, 2007b: The Netherlands Drug Situation 2007. (Report to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point). Utrecht: Reitox National Focal Point. *Internetquelle*: [http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_86749_EN_NR_2008_NL.pdf].
- van Laar, Margriet W./Cruts, Guus/Gageldonk, André van/Ooyen-Houben, Marianne M.J. van/Croes, Esther/Meijer, Ronald F./Ketelaars, Toine, 2009: The Netherlands Drug Situation 2008. (Report to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point). Utrecht: Reitox National Focal Point. *Internetquelle*: [http://www.wodc.nl/images/1731_volledige_tekst_tcm44-205077.pdf].
- van 't Land, Hedda/Duijvenbooden, Karel van/van der Plas, Annicka/Wolf, Judith, 2005: Opgevangen onder dwang. Procesevaluatie strafrechtelijke opvang verslaafden. Utrecht: Trimbos-Instituut. *Internetquelle*: [http://www.wodc.nl/images/98071A_volledige_tekst_tcm44-58788.pdf].
- Leeuw, Frans L., 2003: Reconstructing Program Theories. *Methods Available and Problems to be Solved*. *American Journal of Evaluation* 24/1: 5-20.
- Leeuw, Ed./Haen Marshall, Ineke (Hgg.), 1996: Between Prohibition and Legalization. The Dutch Experiment in Drug Policy. Amsterdam: Kugler.
- MacCoun, Robert J./Reuter, Peter, 2001: Drug War Heresies. Learning from other Vices, Times and Places. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ministry of Foreign Affairs/Ministry of Health, Welfare and Sport/Ministry of Justice and of Interior, 1995: Drugs Policy in the Netherlands. Continuity and Change. Zoetermeer: Hageman. *Internetquelle*: [<http://www.drugtext.org/library/reports/wvc/drugnota/0/drugall.htm>].
- Monshouwer, Karin/Dorselaer, S./Gorter, A./Verdurmen, J./Vollebergh, W., 2005: Jeugd en riskant gedrag. Kerngegevens uit het peilstationsonderzoek 2003. Roken, drinken, drugsgebruik en gokken onder scholieren vanaf tien jaar. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Naayer, Harm/Bieleman, Bert, 2005: Criminaliteit en overlast rond drugsgebruik en drugsmarkten. Groningen: IntraVal.
- Neve, R.J.M./ Ooyen-Houben, Marianne M.J. van /Snippe, J./Bieleman, Bert, 2007: Samenspannen tegen XTC. Eindevaluatie van de XTC-Nota. Den Haag: WODC. *Internetquelle*: [http://www.wodc.nl/images/ca07-02_volledige_tekst_tcm44-76244.pdf].
- van Ooyen-Houben, Marianne M.J., 2004: Drang bij criminele harddruggebruikers; een onderzoek naar de toepassing van drang in Nederland. Tijdschrift voor Criminologie 46/3: 233-248.
- van Ooyen-Houben, Marianne M.J., 2008: Quasi-Compulsory Treatment in the Netherlands. Promising Theory, Problems in Practice. S. 131-152 in: Stevens, A. (Hrsg.), Crossing Frontiers. International developments in the treatment of drug dependence. Brighton: Pavilion.
- van Ooyen-Houben, Marianne M.J./Brouwers, Marisca/Meijer, Ronald F., 2005, Kengetal: Drugsgebruikende verdachten. Notitie over de bruikbaarheid van dit kengetal voor de NDM 2005. Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC (interne Notiz).
- Pardoel, C.A.M./Haaf, J. van/Bogarts, S./Kalmthout, A. van, 2004: Coffeeshops in Nederland anno 2003. Aantallen, lokaal beleid, handhaving en naleving. Tilburg: IVA/Universiteit van Tilburg. *Internetquelle*: [http://www.wodc.nl/images/ewb04cof_Volledige%20tekst_tcm44-58128.pdf].
- Pawson, Ray/Tilley, Nick, 1997: Realistic Evaluation. London: Sage.
- Snippe, J./Bieleman, Bert/Naayer, Harm/Ogier, C., 2005: Preventieve doorlichting cannabissector c.a., Groningen: IntraVal.
- Spatens, T./van de Bunt, Henk/Rastovac, L., 2007: De wereld achter de wietteelt. Meppel: Boom Juridische uitgevers. *Internetquelle*: [http://www.wodc.nl/images/ob258_volledige_tekst_tcm44-97281.pdf].
- UNODC, 2007: World Drug Report 2007. Wien: UNODC. *Internetquelle*: [http://www.unodc.org/pdf/research/wdr07/WDR_2007.pdf].
- Wartna, B./Tollenaar, N., 2004: Bekenden van Justitie. Een verkennend onderzoek naar de «veelplegers» in de populatie van vervolgte daders. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. *Internetquelle*: [http://www.wodc.nl/images/ob216_Volledige%20rapport_tcm44-58395.pdf].
- Werkgroep Verdovende Middelen, 1972: Achtergronden en risico's van druggebruik. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wouters, Marije/Korf, Dirk J./Kroeske, Bas, 2007: Harde aanpak, hete zomer; een onderzoek naar de ontmanteling van hennepkwekerijen in Nederland. Amsterdam: Rozenberg.

***Illegal Drug Use and Netherlands's Drug Policy.
An Overview and Evaluation***

Abstract

Dutch drug policy aims to prevent and restrict the risks of the use of drugs. In addition, it aims to reduce the negative consequences of the use of drugs and everything that goes with it. The policy is described in a 1995 governmental paper, of which the basic principles and intentions are still valid. These intentions are evaluated. It is concluded that the key points of drug policy are reflected in the approaches in practice. The drug policy seems to realize its outcomes with regards to use of drugs, although vulnerable groups need attention. The control of production and trafficking, however, is not without problems. Complications in terms of drug related (organized) crime and nuisance form a more serious strain than could be expected from the plans in 1995. This raises questions about balances in drug policy.

Marianne M. J. van Ooyen-Houben

Research and Documentation Centre (WODC)

Ministry of Justice

Commissioning Research Division (EWB)

Schedeldoekshaven 131

2511 EM Den Haag

Niederlande

m.m.j.ooyen@minjus.nl