

Kommunale Drogenpolitik – Zur urbanen Reaktion auf Drogenkonsum

Local Drug-Policy. On Urban Reaction to Drug-Taking

Kommunale Drogenpolitik folgt häufig eigenen Gesetzmäßigkeiten, die jedoch exemplarischen Charakter annehmen können. Geht es um die Regulierung „offener Drogenszenen“, stehen pragmatische Strategien der Risikominderung und der flexiblen Behandlungsmuster im Vordergrund. „Heroin auf Rezept“ erscheint wieder erreichbar.

Schlüsselwörter: drogenpolitische Normalisierung, „offene Drogenszene“, pragmatische Kontrollstrategien

Local drug-policy is often following its own rules that can still turn into an exemplary character. Concerning the regulation of „open drug-scenes“ pragmatic strategies of risk reduction and flexible treatment become in the focus of interest. „Heroin by prescription“ seems to be possible again.

Keywords: normalization of drug-policy, „open drug-scenes“, pragmatic control strategies

1. Zur Ausgangssituation

Jenseits der abgehobenen gesellschaftspolitischen Debatten über den „richtigen“ Umgang mit Drogenabhängigen, die vermeintliche Gefährlichkeit von Drogen oder den (Un-)Sinn staatlicher Prohibitionspolitik ist die öffentliche Reaktion auf DrogenkonsumentInnen vor allem eine lokalpolitische Angelegenheit. So bildet das Betäubungsmittelrecht zwar die übergeordnete gesetzliche Grundlage, aber dennoch sind auf kommunaler Ebene höchst unterschiedliche Verfahrensweisen im Hinblick auf das drogenpolitische Agieren – von Ignoranz bis zu übertriebenem kontrollpolitischem Aktionismus – denkbar und möglich. Aus gegenwärtiger Perspektive betrachtet, hat das Thema seinen Höhepunkt sicher überschritten, da die großen Auseinandersetzungen über Struktur und Grenzen städtischer Drogenszenen der Vergangenheit angehören. Es waren in der Hauptsache die 1980er und frühen 1990er Jahre, in denen das „größtstädtische Drogenproblem“ die Schlagzeilen nicht nur in der Lokalpresse beherrschte. Zahlreiche

Städte glaubten, „ihr Drogenproblem“ zu kennen, wobei prominente Adressen die Diskussion anführten: Amsterdam, Zürich, Frankfurt, Hamburg und Berlin. In diesen Städten gab es, vorzugsweise in repräsentativen Räumen, sog. „offene Drogenszenen“, die für eine hohe Sichtbarkeit sorgten und damit ein beachtliches Skandalisierungspotenzial freisetzten.

Konzentrationen von DrogenkonsumentInnen wurden zunächst geduldet, um sie im weiteren Gefolge aus unterschiedlichen Gründen (z.B. deutliche Verschlechterung des Gesundheitszustands oder gravierende Straftaten der Szenemitglieder, massive Bevölkerungsbeschwerden, Nichtzulassung „rechtsfreier Räume“) wieder aufzulösen. Das Ziel bestand darin, den harten Kern der Drogenabhängigen ständig in Bewegung zu halten (sog. „junkie jogging“).

2. Zum „Problem“

Der „war on drugs“, für den vor allem die Vereinigten Staaten stehen (vgl. Chambliss 1999; Amendt/Neskovic 2004; Eldredge 2005), ist nicht nur nicht zu gewinnen, sondern verstellt auch den Blick auf konstruktive drogenpolitische Alternativen, die sich von einer starr prohibitionistischen Haltung verabschieden. Die Probleme des symbolischen Kampfes gegen das Drogenelend zeigen sich dabei aber deutlicher auf der lokalen Politik- und Kontrollebene, auf der sie auch im Wege moralischer Kreuzzüge nicht mehr verkleistert werden können. Während der internationale Drogendiskurs häufig mit Absichtserklärungen, Entschlossenheitsparolen und Kriegsmetaphern geführt wird, ist das lokale drogenpolitische Agenda Setting nicht selten durch einen gewissen Zwang zur Pragmatik gekennzeichnet, da jetzt Akteure auf den Plan treten, die in den Prozess der Politikformulierung und Entscheidungsfindung eingebunden werden müssen.

Auch wenn die große Anti-Drogen-Kampagne („keine Macht den Drogen“) inzwischen ihren Zenit wohl überschritten hat, kann die Geschichte von „Drogendealern“ oder „Rauschgift-Kriminalität“ im Anschluss an Cremer-Schäfer/Steinert (1998: 118ff.) als Verdichtungssymbol interpretiert werden, in dem sich verschiedene Besorgnisse über den drohenden Zerfall der städtischen Gesellschaft bündeln lassen: moralischer Verfall, schwindende soziale Ordnung, voranschreitende Überfremdung. Solche Verdichtungssymbole sind allerdings nicht beliebig zu wählen, sondern werden in der Regel durch größere gesellschaftspolitische Ereignisse ausgelöst, massenmedial fokussiert und durch nachfolgende politische Maßnahmen weiter provoziert.

3. Zu den Akteuren

Kommunale Drogenpolitik kann sich nicht ausschließlich auf moralisches Unternehmertum zurückziehen, sondern ist in einer Reihe von Situationen auch gezwungen, zu handeln. Dieser Handlungsdruck wird fast immer

durch eine mehr oder weniger „offene“ Drogenszene und den damit verbundenen oder in Zusammenhang gebrachten Erscheinungsformen ausgelöst. Traditionell galt das städtische Umfeld der Bahnhöfe, das in der Regel auch das Rotlichtmilieu beherbergt, aufgrund seiner günstigen Infrastrukturausstattung als das ideale Beschaffungsterrain für Konsumenten illegaler Drogen, so dass sich lokale Szenen dort verfestigen konnten. Unterschiedliche Verdrängungs- und Vertreibungstaktiken haben jedoch dazu geführt, dass sich die Szenen in repräsentative Einkaufsbezirke oder angrenzende Wohnquartiere zurückzogen, um dort sodann wieder Argwohn und kontrollpolitischen Druck auf sich zu ziehen. Insoweit bildeten sich verstärkt *Anwohnerinitiativen und Bürgergruppen*, die gegen das Straßenelend Front beziehen, um den Bestand der bisher erlebten Wohn-, Konsum- und Freizeitqualität zu verteidigen. Dabei wird nicht selten das bekannte „Sankt-Florian-Prinzip“ bevorzugt. Es wird zwar eingesehen, dass gegen die Nöte der Abhängigen etwas unternommen werden muss, aber bitteschön nicht vor der eigenen Haustür oder im Hinterhof. Aufgrund geringerer Akzeptanzprobleme finden sich größere Einrichtungen der Drogenhilfe denn auch häufiger in dezentralen Stadtvierteln oder gewerblichen Gebieten.

Ein weiterer wichtiger Akteur wird durch das Feld der *Kommunalpolitik* repräsentiert. Für den Bereich lokaler Politik nicht untypisch ist dabei der Befund, dass traditionelle parteipolitische Positionen häufiger eine untergeordnete Rolle spielen, dafür die Standpunkte von einflussreicheren Einzelakteuren deutlich an Gewicht gewinnen können. An dieser Stelle soll in exemplarischer Absicht kurz der sog. „Frankfurter Weg“ beschrieben werden, der nicht zuletzt aufgrund des enormen Problemdrucks durch diverse „offene“ Innenstadtszenen ab 1989 eingeschlagen wurde. Zentrale Säulen bestanden in der Einrichtung der „*Montagsrunde*“, die als zentrales Steuerungsgremium der lokalen Politik fungierte, sowie in der Verabschiedung der „*Frankfurter Resolution*“, die einen neuen Weg der Drogenpolitik aufzeigen sollte. Symbolpolitisch eingerahmt wurden diese Initiativen durch das neu geschaffene Drogenreferat. Die Montagsrunde versammelte Vertreter aller entscheidenden Instanzen (städtische Ämter, IHK, Drogenhilfe, Polizei, Generalstaatsanwaltschaft), die Frankfurter Resolution räumte schließlich ein, dass die herrschende Politik der Totalprohibition auf ganzer Strecke gescheitert war und alternative Instrumente zum Einsatz kommen sollten: (1) *Entkriminalisierung*: keine strafrechtliche Verfolgung bei Erwerb oder Besitz einer Drogenmenge zum täglichen Eigenbedarf; (2) *Legalisierung*: kontrollierte Abgabe von Heroin sowie faktische Freigabe des Verkaufs von Cannabis-Produkten nach Amsterdamer Vorbild; (3) *Substitution*: Verhinderung der Ausbreitung von Virus-Erkrankungen (HIV, Hepatitis). Erklärtes Ziel war es, ein „menschenwürdiges Leben mit Drogen“ zu ermöglichen. Einige dieser Forderungen sind ohne entsprechende gesetzliche Normierungen bis heute nicht durchsetzbar. Dennoch hat die Stadt Frankfurt in

der Folge weite Teile der Resolution umsetzen bzw. einen Anstoß zur Veränderung geben können (vgl. Beste 2000: 226ff.).

Um die Finanzierung der Drogenpolitik zu sichern, gründete die Stadt zusammen mit der Industrie- und Handelskammer im Zuge der Szene-Auflösung in der Taunusanlage 1992 den Verein „*Gemeinschaftsaktion gegen Drogenabhängigkeit*“, um Spendengelder aktivieren zu können. Auf der Basis des Spendenaufkommens konnten zunächst das Kontaktcafé *Frieda* und sodann das *Eastside* eröffnet werden. Bei beiden Einrichtungen handelt es sich um exemplarische Initiativen, die heute zum festen Bestand der Drogenhilfe zu zählen sind. Trägerverein ist die *integrative drogenhilfe (idh)*, die als ursprüngliches Projekt der Fachhochschule zum wichtigsten Träger entsprechender Anlaufstellen avanciert ist. Die von der IHK angeschobene „Gemeinschaftsaktion“ verlor allerdings rasch wieder an Bedeutung, so dass das Land Hessen den entsprechenden Teil der Finanzierung übernahm (vgl. Beste 2000: 201ff.).

Im Jahr 1992 wurden in Vorbereitung durch die *Montagsrunde* wichtige räumungspolitische Entscheidungen getroffen, die sich bereits im Herbst 1988 in einem Spitzengespräch zwischen der *Frankfurter Polizei* und dem Oberbürgermeister andeuteten: Die leitenden Beamten der Polizei drängten auf eine rasche Lösung des „Drogenproblems“, da die Zustände aus ihrer Sicht nicht mehr haltbar waren. Das hieß im Klartext: Auflösung der Szenen und gleichzeitige Schaffung von entsprechenden Auffangstellen und Hilfseinrichtungen. So wurde im März 1992 unter Einsatz der Bahnpolizei, des Bundesgrenzschutzes sowie städtischer und kommerzieller Sicherheitskräfte die Aktion BAVIS („Bahnhof als Visitenkarte“) durchgeführt. Aus der B-Ebene des Hauptbahnhofs wurden speziell Drogenabhängige, Dealer und Obdachlose vertrieben. Die Frage der Verdrängungseffekte wurde scheinbar folgerichtig an die Politik weitergereicht. Sodann wurde sukzessive damit begonnen, die „offene“ Szene in der Taunusanlage zu räumen. Unter Durchsetzung einer konsequenten „Rückführungsstrategie“ hinsichtlich auswärtiger Drogenabhängiger, die einige politische Irritationen in den Umlandgemeinden auslöste, konnte der damalige Polizeipräsident Gemmer bereits im November 1992 Vollzug melden. Die gesamte Aktion hatte sich letztlich nicht als derart kompliziert, wie ursprünglich erwartet, erwiesen.

Resümierend lassen sich vier Punkte festhalten: (1) Hauptakteur der Frankfurter Drogenpolitik war die lokale Polizeiführung. Von ihr gingen in Zusammenarbeit mit der (General-)Staatsanwaltschaft alle maßgeblichen Entscheidungen im Hinblick auf die konkreten Interventionen aus. (2) Die Montagsrunde, die ebenfalls durch polizeiliche Initiative ins Leben gerufen wurde, hat sich faktisch als das entscheidende Planungs- und Steuerungsgremium der Drogenpolitik erwiesen. (3) Die Doppelstrategie von Repression und harm reduction geht ebenfalls auf ordnungspolitische Überlegungen zurück. Die wesentlichste Innovation Frankfurter Drogenpolitik, die

Inbetriebnahme sog. „Konsumräume“, wäre ohne das Absicherungsgutachten der Staatsanwaltschaft nicht möglich gewesen. (4) Die repressiven ordnungspolitischen Strategien waren zu keinem Zeitpunkt ernsthafter Gegenstand der Diskussion. Kommunale Instanzen und freie Träger sitzen insoweit am deutlich kürzeren Hebel. Sie sind fast ausschließlich für den Bereich der Drogenhilfe verantwortlich, der vorab noch ordnungspolitisch ausgemessen wird (vgl. Beste 2000: 244).

4. Zu den Strategien

Der vorliegende Versuch einer Phaseneinteilung drogenpolitischer Strategien auf kommunaler Ebene orientiert sich wieder am Frankfurter Beispiel.

Die Entwicklungs- und Problematisierungsphase vom Ende der 1960er bis zum Ende der 1970er Jahre: Die erste Frankfurter Drogenszene rekrutierte sich aus der Studenten-, Hippie- und Schülerbewegung. Drogen wurden bewusst als Äußerung des politischen Protests gegenüber dem „Establishment“ konsumiert.

Die Phase der Medizinalisierung und Repression vom Ende der 1970er bis zum Ende der 1980er Jahre: Der politische Wind änderte sich, als Oberbürgermeister Wallmann die Macht in einer Stadt übernahm, die jetzt als angehende „Weltstadt“ figurierte. Es wurde zur „generellen Mobilmachung“ gegen die „Drogenfront“ aufgerufen, so dass sich der kontrollpolitische Druck ganz erheblich verschärfte. Der Konsum von Heroin wurde in der öffentlichen Wahrnehmung mit einer sich ausbreitenden ansteckenden Krankheit identifiziert. In dieser Zeit wurden aber auch die ersten Beratungsstellen eröffnet und der Einsatz von „Streetwork“ diskutiert. Als die Mortalität der KonsumentInnen drastisch anstieg, wurde im Rahmen der jetzt einsetzenden HIV-Kampagnen ein Spritzenaustauschprogramm realisiert. Gleichzeitig wurde ein Methadon-Substitutionsprogramm für abhängige Frauen eingeführt, die HIV-positiv waren und der Beschaffungsprostitution nachgingen. Unter dem Geltungsbereich des Abstinenzparadigmas vollzog sich einerseits eine zunehmende Kriminalisierung der KonsumentInnen der „offenen“ Szene, während andererseits das drogenpolitische Angebot im niedrigschwelligen Sektor ausgebaut wurde.

Die Phase der Zusammenarbeit und Risikominimierung vom Ende der 1980er bis zum Ende der 1990er Jahre: Die neue rot-grüne Stadtregierung trat mit dem Wahlversprechen einer „anderen Drogenpolitik“ an. Das Drogenreferat sollte unter der Zielsetzung „harm reduction“ die Methadon-Substitution sowie die kontrollierte medizinische Abgabe von Diamorphin (Heroin) an Schwerstabhängige zwischen den Trägern und der städtischen Politik koordinieren. Vor allem im Bahnhofsviertel wurden die Einrichtungen mit niedrigschwelligen Angeboten zur Krisenintervention weiter ausgebaut. Während man sich innerhalb der Montagsrunde zunächst auf einen „Mittelweg zwischen Tolerierung und Verdrängung“ verständigt hatte,

drängte die Polizeiführung immer entschiedener auf die Durchsetzung einer Strategie, die sich „gegen eine Toleranzzone für Drogensüchtige“ aussprach. Nachdem Anfang 1992 abermals ein sprunghafter Anstieg der Todesrate bei den Abhängigen zu verzeichnen war, stimmten Krankenkassen und Landesärztekammer einem weiteren Ausbau der Substitutionsplätze auf 300 Einheiten zu. Auch nachdem Petra Roth (CDU) 1995 die OB-Wahl für sich entscheiden konnte, blieb das Konzept des „Frankfurter Wegs“ unverändert bestehen. Nach anfänglichem Zögern unterstützte sie das oben genannte Heroinprojekt, das die Stadt bereits Anfang 1993 beim damaligen Bundesgesundheitsamt in Berlin in betäubungsmittelrechtlicher Hinsicht beantragt hatte (vgl. insgesamt Beste 2000: 193ff.).

Die Phase der kontrollpolitischen Normalisierung und Ausdifferenzierung zu Beginn der 2000er Jahre: Glaubt man der öffentlichen Meinung Frankfurter BürgerInnen, stellt sich die aktuelle städtische Sicherheitslage so entspannt wie nie dar. Das Thema „Kriminalität“, das in den 1990er Jahren noch von etwa der Hälfte der BewohnerInnen als Top-Thema eingestuft wurde, wird jetzt nur noch von 13 Prozent der Befragten priorisiert (nach Verkehrsbelastung mit 20 Prozent gleichrangig mit „Verhältnis: Deutsche/Ausländer“ auf Platz 2). Das Thema „Drogen“, das 1994 noch 22 Prozent der FrankfurterInnen beängstigt hatte, spielt heute mit 4 Prozent nur noch eine Außenseiter-Rolle (Frankfurter Statistik Aktuell Nr. 14/2006; FR v. 12.08.2006: 25).

5. Zu den Befunden

Aus regulationstheoretischer Perspektive (Aglietta 2000; Jessop 2002) wäre danach zu fragen, ob die politische Bearbeitung des Drogenkomplexes durch den Aufstieg Frankfurts zur zweitgrößten europäischen Bankenmetropole (mit-)bestimmt wurde. Direkte Entsprechungsverhältnisse, und das machen auch die Positionen der dominanten Akteure deutlich, lassen sich nur selten nachweisen. Am ehesten steht noch die Ära Wallmann, in der auch die groß angelegte Zwangsumsiedlung des Prostitutionsmilieus geplant war, für unmittelbare Eingriffe in den Sektor „weicher“ Standortfaktoren. In einer Situation, in der die Bewerbung der Stadt um den Sitz der Europäischen Zentralbank (seit 1998) höchste politische Priorität genoss, war leicht vorstellbar, dass eine in unmittelbarer Nähe befindliche „offene“ Drogenszene keine gute Visitenkarte abgeben würde. Insoweit gab es gewisse Zwänge zur Verständigung auf pragmatische Strategien und Taktiken.

Andererseits bestätigt die erste große Heroinstudie, die im Frühjahr 2002 startete und an der sich sieben Städte (Bonn, Frankfurt, Hannover, Hamburg, Karlsruhe, Köln und München) beteiligten, die beispielhafte Rolle der ehemaligen „Drogenmetropole“. Die sich auf 1032 Schwerstabhängige beziehende Studie konnte belegen, dass die Gabe von Heroin effektiver ist als

die Substitution mit Methadon: Die Abhängigen bleiben länger in der Therapie, ihr Gesundheitszustand verbessert sich und der illegale Beigebruch geht deutlicher zurück (<<http://www.heroinstudie.de>>). Das bereits 1898 als Arzneimittel anerkannte Heroin könnte, seiner diabolischen Funktion beraubt, kommunaler Drogenpolitik tatsächlich eine sachlich adäquatere Basis verleihen.

Drogengebrauch ist zu einem „normalen“ gesellschaftlichen Phänomen avanciert, zu einer bewussten Gestaltung des Freizeitlebens geworden (Scheerer 2002: 120). Würden städtische Reaktionen auf Drogenkonsum diese Einsicht überzeugender beherzigen, könnten wir uns den Großteil der drogenpolitischen Kontroversen wohl zukünftig ersparen.

Literatur

- Aglietta, Michel (2000): *A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience*, New Edition, London/New York.
- Amendt, Günter/Neskovic, Wolfgang (2004): *No Drugs, No Future. Drogen im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt a.M.
- Beste, Hubert (2000): *Morphologie der Macht. Urbane „Sicherheit“ und die Profitorientierung sozialer Kontrolle*, Opladen.
- Chambliss, William J. (1999): *Power, Politics, and Crime*, Boulder/Colorado.
- Cremer-Schäfer, Helga/Steinert, Heinz (1998): *Straflust und Repression. Zur Kritik der populistischen Kriminologie*, Münster.
- Eldredge, Dirk Chase (2005): *Ending the War on Drugs. A Solution for America*, Bridge Works Publishing Company U.S.
- Jessop, Bob (2002): *The Future of the Capitalist State*, Cambridge UK/Oxford U.S.
- Scheerer, Sebastian (2002): *Kritische Kriminologie und Drogenarbeit*, in: Anhorn, Roland/Bettinger, Frank (Hg.): *Kritische Kriminologie und Soziale Arbeit*, Weinheim/München, 111-124.

Fachhochschule Landshut, Am Lurzenhof 1, 84036 Landshut; E-Mail: beste@fh-landshut.de