

Wem gehört die Stadt? – Null Toleranz gegenüber der Drogenszene

Hubert Wimber & Bernd Werse

Zusammenfassung

Der Umgang mit Drogenkonsument_innen und -dealer_innen im öffentlichen Raum hat in diversen urbanen Räumen in den letzten Jahren repressivere Züge angenommen, u.a. im Zusammenhang mit der – oft ökonomisch geprägten – „Aufwertung“ von Stadtvierteln und dem Sicherheitsdiskurs. Entgegen der Willensbekundungen von Politiker_innen hat dabei auch das Ausmaß der Kriminalisierung von Konsumierenden zugenommen. Am Beispiel von Frankfurt, Münster, Berlin und Hamburg werden entsprechende Entwicklungen diskutiert. Auch marginalisierte Drogenkonsumierende müssen Platz im öffentlichen Raum unserer Städte haben.

Irgendwie erscheint es paradox. Da zeigt sich der hessische Innenminister Peter Beuth (CDU) bei der Vorstellung der Polizeilichen Kriminalstatistik 2017 am 15.02.2018 hoch erfreut, dass die Zahl der erfassten Straftaten so niedrig wie nie in den vergangenen Jahrzehnten gewesen ist und es gelungen sei, die Kriminalität erfolgreich zu bekämpfen und messbar zurückzudrängen. Nur die Drogendelikte – oder in der Terminologie der Kriminalstatistik die „Rauschgiftdelikte“ – fallen erkennbar aus dem Rahmen. Sie stiegen in Hessen um deutlich mehr als 4.000 Fälle gegenüber dem Vorjahr auf gut 27.000 durch die Polizei erfasste Drogendelikte an. Allein in Frankfurt betrug der Zuwachs fast 3.300 Fälle. Auch angesichts dieser Zahlen zeigen sich der Innenminister und Landespolizeipräsident Udo Münch erfreut, da dadurch belegt sei, wie erfolgreich die Polizei gerade im Frankfurter Bahnhofsviertel agiert. Nachdem in der dortigen Drogenszene eine neue Polizeieinheit mit 124 Beamten („Besondere Aufbauorganisation“/BAO) den Kontrolldruck erhöht habe, seien entsprechend mehr Straftaten aufgedeckt worden (Frankfurter Rundschau 16.02.2018).

Der kontinuierliche Anstieg der Drogendelikte

Dabei war bereits bei der Interpretation der Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik in den Vorjahren ein kontinuierlicher Anstieg der Ermittlungsverfahren auf der Grundlage der strafrechtlichen Bestimmungen des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) festzustellen. Noch nie wurden in Deutschland mit 302.594 polizeilichen Ermittlungsverfahren so viele Verstöße gegen das BtMG registriert wie 2016. Dies entspricht einem Anstieg um 147,5 Prozent gegenüber 1993 als dem Jahr, in dem zum ersten Mal auch die Zahlen für die neuen Bundesländer in der „gesamtdutschen“ Kriminalstatistik erschienen (Cousto/Stöver 2017).

Dieser Anstieg verteilt sich nicht gleichmäßig auf alle Straftatbestände des BtMG, sondern ist fast ausschließlich auf einen Anstieg der „konsumnahen“ Delikte des Erwerbs und des Besitzes (im Regelfall für den Eigengebrauch) zurückzuführen, während die Straftatbestände, die die Angebotsseite des Drogenmarktes in den Blick nehmen, also insbesondere Einfuhr, Schmuggel und gewerbsmäßiger Handel, nicht oder nur geringfügig angestiegen sind. Mit 231.926 Ermittlungsverfahren machten 2016 die konsumnahen Delikte 76,6 Prozent aller erfassten Drogendelikte aus. In fast 50 Prozent aller erfassten Fälle richtete sich der polizeiliche Anfangsverdacht gegen Cannabiskonsument_innen (BKA 2017). Die in diesen Zahlen zum Ausdruck kommende zunehmende polizeiliche Repression gegenüber Drogenkonsument_innen gerade in den letzten Jahren steht in einem eklatanten Widerspruch zu den Aussagen von Politiker_innen und Sicherheitsverantwortlichen, dass Drogenkonsumierende nicht kriminalisiert werden sollen, sondern wahlweise die organisierte Kriminalität oder die Dealerszene im Zentrum polizeilicher Maßnahmen steht.

Im Übrigen haben sich auch die oben genannten verstärkten Polizeimaßnahmen in Frankfurt kaum auf diejenigen bezogen, die mit „harten Drogen“ dealen: Zwar sind 2017 tatsächlich die Handelsdelikte besonders stark angestiegen (von 520 auf 1.962 Fälle), jedoch nicht die Fälle von Handel/Schmuggel mit Heroin oder Crack, die jeweils sogar leicht zurückgegangen sind. Verantwortlich für den Anstieg sind vor allem – wie die Frankfurter Polizei selbst einräumt – „die erstmals im Jahr 2017 in die PKS einfließenden Fälle des Zolls“ (Polizeipräsidium Frankfurt am Main 2018a: 36). Dies hat in erster Linie eine exorbitante Steigerung beim Handel/Schmuggel von Amphetaminderivaten (von 26 auf 1.012) zur Folge – dabei handelt es sich überwiegend um im Internet bzw. „Darknet“ bestellte Postsendungen. Die Aufklärungsquote dieser Delikte liegt im Unterschied zu den meisten anderen Drogendelikten, die als Kontrolldelikte zumeist zu rund 90% „aufgeklärt“ werden, bei lediglich 7,1%. Daneben hat die Frankfurter Polizei offenbar auch stärker Cannabisdealer_innen verfolgt; hier sind die Deliktzahlen ebenfalls deutlich, von 248 auf 617, angestiegen (Polizeipräsidium Frankfurt am Main 2018b). Die verstärkten Kontrollen im Bahnhofsviertel hingegen hatten in erster Linie einen Anstieg der konsumnahen Delikte, vor allem aber der Platzverweise (von 754 auf 6.770) zur Folge (Polizeipräsidium Frankfurt am Main 2017 & 2018a).

Die Zahlen der bundesweiten Kriminalstatistik für 2017 liegen noch nicht vor. Soweit diese Zahlen lokal oder regional schon veröffentlicht worden sind zeigen sie jedoch, dass die skizzierte Situation im Frankfurter Bahnhofsviertel kein Einzelfall ist, sondern dass sich die polizeilichen Aktivitäten und deren Begründungszusammenhang in anderen deutschen Städten wiederholen. Wenn wir der Frage nachgehen, warum die Polizei sich (wieder) veranlasst sieht, den Kontrolldruck auf die Drogenszene zum Teil durch Schaffung von besonderen Polizeieinheiten oder durch besondere Ermittlungskommissionen zu erhöhen, lassen sich zwei Erklärungsansätze finden, die sich je nach den lokalen Verhältnissen voneinander unterscheiden oder aber auch kumulativ wirken:

- Es entwickelt sich eine spezifische Dynamik, in der Interessen und Akteure aus Politik, Nachbarschaft, Medien, Gewerbe, Strafverfolgungsbehörden etc. den Ort des offenen Drogenhandels als städtischen Angstraum definieren, in dem das subjektive Sicherheitsgefühl auch durch das Auftreten von Migrant_innen als Dealer_

innen nicht mehr gewährleistet ist und beklagt wird, dass die Polizei „rechtsfreie“ Räume zulasse,

- Die in der Stadtentwicklung als Gentrifizierung bezeichnete Entwicklung, in der insbesondere in Großstädten innenstadtnahe Wohnquartiere durch Umbau und Sanierung aufgewertet werden mit der Folge, dass die dort ansässige Wohnbevölkerung durch zahlungskräftigere Bevölkerungsschichten verdrängt wird und das Vorhandensein einer offenen Drogenszene als renditehemmend wirkt. Damit verbunden ist die Fragestellung „Wem gehört die Stadt oder Wenn Geld die Menschen verdrängt“ (vgl. dazu Smith 2012).

Die „sichere“ Stadt

Wir wollen anhand von vier Beispielen diese Wirkungszusammenhänge kurz darstellen. Im Fall des Görlitzer Parks in Berlin-Kreuzberg und im Umfeld des Drogenkonsumraums an der Ostseite des Hauptbahnhofs von Münster ist insbesondere die Zuschreibung als städtischer Angstraum für verstärkte polizeiliche Aktivitäten von Bedeutung, während in den Stadtquartieren Sankt Georg/Schanzenviertel in Hamburg und im Frankfurter Bahnhofsviertel eher Renditeinteressen im Rahmen eines Gentrifizierungsprozesses ursächlich für die Verschärfung der Situation in der Drogenszene sind (Werse et.al. 2018).

Am Görlitzer Park lässt sich besonders gut die Genese einer Intensivierung des polizeilichen Kontrolldrucks, aber auch die Wirkungslosigkeit der Repression beobachten. Der Görlitzer Park gilt als einer der größten Drogenumschlagsplätze Berlins, insbesondere für Cannabisprodukte. Anfang der 2010er Jahre geriet der Görlitzer Park zunehmend in den Fokus der Öffentlichkeit. Hinweise auf Drogendepots auf Kinderspielflächen, aggressive Ansprache durch schwarzafrikanische Dealer auch gegenüber „normalen“ Parkbesuchern sowie zunehmende Gewalt- und Eigentumsdelikte führten dazu, dass der damalige CDU-Innensenator Frank Henkel im März 2015 den Görlitzer Park zu einer Nulltoleranzzone erklärte, in der auch der Besitz von geringen Mengen zum Eigenbedarf grundsätzlich als Straftat zu verfolgen war. Polizeibeamte mussten selbst einzelne Joints beschlagnahmen und führten eine Vielzahl von Razzien unter Einbeziehung von Polizeihundertschaften mit erheblichem Personalaufwand durch. Signifikant war der Anstieg der Fallzahlen in der Kriminalstatistik in 2015 um ca. 17 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Das Kriminalisierungsrisiko ist vor allem für Cannabiskonsumenten aufgrund dieser Einsatzstrategie deutlich gestiegen.

Es fehlt allerdings jeglicher Hinweis darauf, inwiefern durch die drastische Erhöhung des polizeilichen Kontrolldrucks im Görlitzer Park auch nur ein Kaufvorgang unterblieben sein könnte. Neben einem Verdrängungseffekt in benachbarte Gebiete besetzten die Dealer nach Abzug der Polizei aufgrund der unveränderten Nachfrage ihre gewohnten Plätze wieder. Nach der Senatswahl im Herbst 2016 verständigte sich die neue rot-rot-grüne Koalition in Berlin darauf, die Nulltoleranzzonen wieder abzuschaffen, da sich die strafrechtliche Verfolgung des Cannabiskonsums gesundheits- und präventionspolitisch nicht bewährt habe. Mit Hilfe von nicht dem Legalitätsprinzip unterliegenden Parkwächter_innen und dem lediglich anlassbezogenen Einsatz von Polizeikräften ist es offenbar tendenziell besser gelungen, ein Klima zu schaffen, in dem unterschiedlichen Nutzer- und Nutzungsinteressen existieren kön-

nen. Dennoch ist die Polizei immer noch mit hohen Anzahlen von Einsatzstunden, Platzverweisen und Festnahmen im Park unterwegs, und die Situation der vorwiegend afrikanischen Männer, die sich im Park aufhalten, ist nach wie vor äußerst prekär.

Nach gut vier Jahren Bauzeit wurde der neue umgestaltete Hauptbahnhof in Münster im Juni 2017 eröffnet. Unmittelbar an der der Innenstadt abgewandten Ostseite des Hauptbahnhofs hat sich in einer kleinen Parkanlage seit Jahrzehnten eine Randgruppenszene bestehend aus Obdachlosen, Alkoholkonsumierenden und Konsument_innen illegaler Drogen gebildet. Direkt benachbart befindet sich ein Drogenkonsumraum, der ganz überwiegend von Personen genutzt wird, die als vorherrschende Substanz Heroin konsumieren. Seit der Fertigstellung der Haupthalle gibt es eine zunehmend intensive Diskussion über eine Neugestaltung auch der Ostseite des Bahnhofs. Die Interessen privater Investoren für einen Hotelneubau und für Gastronomiebetriebe sowie die Notwendigkeiten für die Verbesserung der verkehrlichen Erschließung u.a. durch den Bau eines neuen Fahrradparkhauses werden im Ergebnis dazu führen, dass die bisher von der Randgruppenszene genutzte Parkanlage dieser nicht mehr im bisherigen Umfang zu Verfügung steht. Welcher städtische Raum dieser Szene zukünftig zur Verfügung steht ist völlig offen.

Die wahrnehmbare Existenz von Obdachlosen, Bettelnden und der Drogenszene im Bahnhofsumfeld ist immer wieder Gegenstand von kommunalpolitischen Diskussionen. Insbesondere von der „Interessengemeinschaft Bahnhof“ als Zusammenschluss von Gewerbetreibenden, aber auch von der Lokalpresse sowie von einzelnen Anliegern und Ratsmitgliedern vor allem der CDU wird immer wieder gefordert, dass die Polizei dort mehr Präsenz zeigen solle. Der Vorwurf, die Polizei dulde im Bahnhofsumfeld „rechtsfreie Räume“ bis hin zum Vorwurf des Staatsversagens blieb nicht ohne Wirkung. Der Druck auf die Polizei nahm noch einmal zu, als öffentlich thematisiert wurde, dass die Dealerszene zunehmend von Zuwanderern, hier vor allem Nordafrikanern, beherrscht wird¹. Obwohl die Kriminalitätsbelastung anhand der Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik im Bahnhofsumfeld in den letzten Jahren nicht angestiegen ist wurde dieser Bereich in den lokalen Medien als Kriminalitätsbrennpunkt definiert. Im August 2017 wurde mit dem Ziel der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität, insbesondere dem „Austrocknen“ der Dealerszene, eine besondere Ermittlungskommission eingerichtet und die polizeiliche Präsenz einschließlich der Durchführung von Razzien deutlich verstärkt. Als Ergebnis dieser polizeilichen Aktivitäten stiegen die Fallzahlen der Betäubungskriminalität 2017 auf 1.262 an, was gegenüber dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre einen Anstieg um satte 35 Prozent bedeutet. Ca. 70 Prozent aller polizeilichen Ermittlungsverfahren richten sich unverändert gegen Konsumierende, vor allem gegen Cannabiskonsument_innen.

Kapitalrendite und Gentrifizierung

„Als Peter Jung, Besitzer eines Currywurstladens im Frankfurter Bahnhofsviertel, nicht mehr weiterwusste, ging er los und kaufte einen Wasserschlauch. Die Gründe für sein Tun saßen in einem Hauseingang neben seinem Imbiss in der Taunusstraße:

¹ Vgl. zum Thema Migration und Kriminalität Walburg (2016). Die dort genannten kriminologischen Befunde zeigen einen signifikanten Zusammenhang zwischen Kriminalitätsbelastung und Marginalisierung auf.

Crack rauchende Junkies und deren Dealer, die dort brüllten, stritten, gegen Wände pinkelten und Jungs Gäste anpöbelten... Peter Jung hatte es aufgegeben, jedes Mal die Polizei zu rufen. Allein an der Kreuzung Elbestraße/Taunusstraße in Frankfurt, an der Jungs Imbiss liegt, wurden 2016 insgesamt 1100 Straftaten registriert, vom Drogenhandel über schweren Raub bis hin zum versuchten Totschlag. Jung verlegte einen Wasserschlauch von seinem Laden über die äußere Hauswand zum Eingang des Nachbargebäudes. Wann immer sich dort merkwürdige Gestalten niederließen, drehte er das Wasser auf“ (Die Zeit vom 15.03.2018, 4). Dabei schien es so, als sei es in fast 30 Jahren gelungen, durch den Frankfurter Weg in der Drogenpolitik ein Maßnahmenpaket zu finden, das Bahnhofsviertel von seinem „schlechten“ Ruf zu befreien. Dieser Ende der 80er Jahre konzipierte pragmatische und akzeptierende drogenpolitische Ansatz mit sowohl dem Ziel einer Verbesserung der Sicherheitslage als auch mit einer Verbesserung der Lebenslage der Drogenkonsumierenden führte dazu, dass der öffentliche Raum spürbar dadurch entlastet wurde, dass viele Mitglieder der Szene in das System niedrigschwelliger Hilfsangebote geholt wurden. In der Folge wurde das Bahnhofsviertel durch die Ansiedlung von hippen Bars und edler Gastronomie attraktiv. Auch Immobilienkäufer_innen und Investor_innen entdeckten das innenstädtische Bahnhofsviertel, Baulücken wurden durch teure Apartmenthäuser geschlossen, die Mietpreise im Viertel stiegen – das Rotlichtviertel wird „sexy“.

Attraktivitätssteigerung auf der einen Seite und die wieder zunehmende Veränderung in der Wahrnehmbarkeit einer offenen Drogenszene haben den kommunalen Konsens über den nicht vornehmlich auf Repression setzenden Frankfurter Weg wieder brüchig werden lassen. Neben Heroin nimmt mit ansteigenden Prävalenzraten in den letzten Jahren Crack die mit Abstand wichtigste Rolle in den Drogengebrauchsmustern der Szene ein (Werse et.al. 2017, siehe auch Kamphausen in diesem Band). Drogenkriminalität, Verelendung und Gewalt sind jetzt wieder die Zuschreibungen in der öffentlichen Diskussion für das Bahnhofsviertel, festgemacht am Zuzug neuer Dealer vor allem aus Nordafrika und Jamaika und der gestiegenen Verbreitung der „Monsterdroge“ Crack. Dabei ist zu beachten, dass die Verbreitung des Kokainderivats 14 Jahre zuvor bereits fast ebenso hoch war (24-Stunden-Prävalenz 2002: 79%, 2016: 84%) und Crack in der Zwischenzeit durchgehend von deutlich mehr als der Hälfte der Szenemitglieder täglich konsumiert wurde – es handelt sich also keineswegs um ein neues Phänomen (Werse et al. 2017). Die Wiedergeburt (oder vielmehr Wiederentdeckung) der „Drogenhöhle“ Frankfurt verstärkt auch hier den Ruf nach einer Polizei, die konsequent durchgreift und Rechtsverstöße nicht duldet. Wie eingangs beschrieben, reagierte die Frankfurter Polizei mit der Schaffung einer regionalen Einsatz- und Ermittlungseinheit, die den Kontrolldruck auf die Drogenszene erhöht. Mit diesen Maßnahmen erhöht sich bei einem reinen Kontrolldelikt wie der Betäubungsmittelkriminalität die Zahl polizeilicher Ermittlungsverfahren und verändert sich der Alltag des Aufenthalts in der offenen Drogenszene. In einer Befragung gaben 58 Prozent der interviewten Szeneangehörigen an, im letzten Monat mindestens einmal kontrolliert worden und mit 84 Prozent gibt eine große Mehrheit an, mindestens einmal inhaftiert worden zu sein (Werse et.al. 2017). Eine Reduzierung der Verfügbarkeit von Heroin und Crack infolge des polizeilichen Kontrolldrucks konnte nicht festgestellt werden (zumal – wie eingangs erwähnt – die Anzahl der Heroin- und Crack-Handelsdelikte im Jahr 2017 sogar abgenommen hatte; siehe auch Werse et al. 2018).

Ähnlich wie mit dem Frankfurter Bahnhofsviertel verhält es sich mit dem unmittelbar nordöstlich an den Hamburger Hauptbahnhof anschließenden Stadtteil St. Georg. Auch hier existiert seit Jahren das Nebeneinander von Flaniermeilen, Szenebars und teuren Altbauwohnungen auf der einen Seite und Randgruppenszene, Drogenhandel und Prostitution auf engem Raum. Divergierende Interessen an der Nutzung des städtischen Raums führten auch in Hamburg dazu, dass die Polizei zur Bekämpfung der öffentlich wahrnehmbaren Betäubungsmittelkriminalität im Jahr 2016 eine „Task Force BtM“ gründete, die schwerpunktmäßig in den besonders betroffenen Stadtteilen St. Pauli, St. Georg und Sternschanze Kontrollmaßnahmen und Razzien durchführte. Wie auch in anderen Bundesländern erfolgen die polizeilichen Maßnahmen regelmäßig auf Grundlage einer Ermächtigungsnorm, die unter dem Begriff „gefährliche Orte“ verdachts- bzw. anlasslose Identitätsfeststellungen und Durchsuchungen in bestimmten Räumen ermöglicht, die mit einer Häufung von Straftaten in Verbindung gebracht werden oder aus sonstigen Gründen einem besonderen Kontrollinteresse unterliegen. Die Definitionsmacht für die Festlegung dieser Orte, an denen allein die Anwesenheit polizeiliche Eingriffe ermöglicht, obliegt der Polizei und wird in der Mehrzahl der Fälle mit Drogenkriminalität begründet.

Im Zuge dieser Maßnahmen stieg die Anzahl der polizeilich registrierten Drogendelikte 2016 gegenüber dem Vorjahr um 1.071 Fälle und damit um knapp 11 Prozent und 2017 noch einmal um 102 Ermittlungsverfahren (1,0%) an. Der Anstieg der Fallzahlen beruht nach den Angaben der Hamburger Polizei ausschließlich auf einem Anstieg der Konsumentendelikte, während die Fallzahlen beim Handel und Schmuggel von Betäubungsmitteln um ca. 14 Prozent zurückgingen. Angesichts dieser Zahlen erscheint es zumindest fraglich, ob die durch Innensenator Andy Grote (SPD) anlässlich der Vorstellung der Zahlen zur Hamburger Kriminalstatistik am 02.02.2018 getroffene Aussage, dass „die weiterhin intensivierten Maßnahmen der Polizei, die Kräftebündelung in der Task Force und der Kontrolldruck die Szene verunsichern und das Sicherheitsgefühl der vor Ort ansässigen Bevölkerung stärken“ (Behörde für Inneres und Sport 2018)² wirklich realitätstauglich ist.

Das polizeiliche Dilemma

Die Polizei ist im Umgang mit der Betäubungsmittelkriminalität in einem Dilemma. Einerlei ob die von der Drogenszene ausgehende Problematik lokal als „Disorder-Phänomen“ und/oder im Kontext einer Gentrifizierungsdynamik verortet wird, die Erwartung an die Polizei und deren Reaktion ist immer die Gleiche: sie erhöht unter zum Teil erheblichem Personal- und Ressourcenaufwand ihre Aktivitäten in der Drogenszene und damit den Kontrolldruck. Dabei zeigen die aktuellen Fallbeispiele aus vier deutschen Großstädten, dass das ursprüngliche Ziel der Strafbarkeitsnormen im Betäubungsmittelrecht, nämlich die Generalprävention und die Schadensminderung gerade auch für die Konsumierenden, zunehmend aus dem Blick gerät. Es geht in erster Linie wohl eher nach dem Motto: Hauptsache wir tun was. Unter der Geltung des

² Bemerkenswerterweise findet sich in der nahezu zeitgleich veröffentlichten Frankfurter Kriminalstatistik – zum zweiten Mal in Folge und ohne Beleg – ein inhaltlich sehr ähnlicher Satz: „Die verstärkten Kontrollmaßnahmen führten zu einer erheblichen Steigerung des Sicherheitsgefühls der Anwohner und Besucher im Bereich des Bahnhofsgelands“ (Polizeipräsidium Frankfurt am Main 2018a: 37).

Legalitätsprinzips führt diese Reaktion der Polizei auf die an sie gestellte Erwartungshaltung zu einem kontinuierlichen Anstieg der polizeilichen Ermittlungsverfahren in den letzten Jahren, bei denen das Risiko für Konsumierende, in einen Tatverdacht zu geraten, um ein Vielfaches höher ist als für die Produzenten und die Händler im Drogenmarkt.

Es bleibt dabei: solange es eine Nachfrage nach illegalisierten psychoaktiven Substanzen gibt – und es gibt keinerlei Daten, die auf einen Rückgang dieser Nachfrage hinweisen – wird es auch ein entsprechendes Angebot geben. Und solange alle Umgangsformen mit diesen Substanzen unter Strafandrohung stehen, wird sich die Wertschöpfungskette vom Anbau bis zur Abgabe an die Konsumierenden unter illegalen und damit kriminellen Rahmenbedingungen organisieren. Deren negative Auswirkungen können täglich in der Drogenszene beobachtet werden. Die jahrzehntelange Erfahrung mit der Prohibition zeigt, dass die Strafverfolgungsbehörden diesen Kampf auch gemessen an ihren eigenen Zielen nicht gewinnen können.

Was ist zu tun? „Null Toleranz“ seitens der Ordnungsbehörden ist jedenfalls keine geeignete Maßnahme, drogenbezogene Probleme zu lösen. Das Warten auf den großen Wurf der Entkriminalisierung – wenn auch (vorerst) nur für Cannabis und dessen Zubereitungsformen – erscheint angesichts auch der aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag und dem zur Drogenpolitik fast aussagegelassenen Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD kurzfristig nicht zielführend zu sein, selbst wenn es lediglich um die Verminderung des Kriminalisierungsrisikos für Konsumierende geht. Die bisherige Fassung des § 31a BtMG ermöglicht es der Staatsanwaltschaft oder nach Erhebung der Klage dem Gericht, das Strafverfahren gegen Drogenkonsumierende einzustellen, wenn die Schuld des Täters als gering anzusehen wäre, kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung besteht und er lediglich eine geringe Menge zum Eigenbedarf erwirbt oder besitzt. Im Interesse einer kurzfristigen Möglichkeit zur Entkriminalisierung von Drogenkonsumierenden ist aus unserer Sicht eine Neufassung des § 31a BtMG anzustreben, in der die Einräumung eines Einstellungsermessens („kann“) für Staatsanwaltschaft und Gericht in eine Muss-Vorschrift bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen umgewandelt und diese Einstellungsregelung auch auf die Polizei ausgedehnt wird. Darüber hinaus wäre es rechtspolitisch dringend geboten, die geringe Menge für den Eigenbedarf bundeseinheitlich und angepasst an die realen Drogengebrauchsmuster für die am häufigsten konsumierten Substanzen festzusetzen. Für Cannabis würde der Gesetzgeber damit endlich einer Maßgabe des Bundesverfassungsgerichtes im sogenannten Cannabis-Beschluss von 1994 (!) nachkommen. Für eine derartige Gesetzesinitiative wäre es sicherlich denkbar, auch Bündnispartner_innen in der Polizeiorganisation zu gewinnen. Der Vorsitzende des Bundes Deutscher Kriminalbeamter ist unter anderem mit einem derartigen Vorschlag schon an die Öffentlichkeit getreten. Wenn gleichzeitig (halb) öffentliche Räume bereitgestellt werden, an denen marginalisierte Drogenkonsument_innen toleriert werden (und die von diesen auch genutzt werden), könnte ein erheblicher Teil der eingangs beschriebenen Problematiken behoben werden – inklusive einer massiven Entlastung der Ordnungsbehörden, die sich um relevantere Dinge kümmern könnten.

Literatur

- Bundeskriminalamt (2017): Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2016, Wiesbaden.
- Behörde für Inneres und Sport (2018): Polizeiliche Kriminalstatistik 2017 – Kriminalität in Hamburg geht im zweiten Jahr in Folge deutlich zurück, online verfügbar unter: <http://www.hamburg.de/innenbehoerde/10385618/2018-02-02-bis-pm-polizeiliche-kriminalstatistik-2017/>; letzter Zugriff: 04.05.2018.
- Cousto H./Stöver, H. (2017): Repression und kein Ende?! In: akzept e.V. (Hrsg.): 4. Alternativer Drogen- und Suchtbericht. Pabst Science Publishers, S. 47-55.
- Polizei Hamburg (2018): Kriminalitätslage Hamburg 2017, Hamburg.
- Polizeipräsidium Frankfurt am Main (2017): Polizeiliche Kriminalstatistik 2016, Handout Pressepapier, Frankfurt.
- Polizeipräsidium Frankfurt am Main (2018a): Polizeiliche Kriminalstatistik 2017, Frankfurt.
- Polizeipräsidium Frankfurt am Main (2018b): Polizeiliche Kriminalstatistik 2017 – Prozenttabelle zu bekanntgewordenen und aufgeklärten Fällen, online verfügbar unter: <https://www.polizei.hessen.de/icc/internetzentral/nav/5dc/binarywriterservlet?imgUid=9a360443-fdc1-c161-e7db-f756a133961a&uBasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111>; letzter Zugriff: 04.05.2018.
- Smith C. (2012): Disorder and the Body of Drugs: ‚Addiction‘, Consumption, Control and City Space. In: Lee, J. (Hrsg.): Cultures of Addiction. Amherst, NY: Cambria Press, S. 57-88.
- Walburg C. (2016): Migration und Kriminalität – aktuelle kriminalstatistische Befunde. Ein Gutachten im Auftrag des Mediendienstes Integration, Berlin.
- Werse, B./Sarvari, L./Egger, D./Feilberg, N. (2017): MoSyD Szenestudie 2016 – Die offene Drogenszene in Frankfurt am Main. Forschungsbericht, Goethe-Universität, Centre For Drug Research, Frankfurt.
- Werse B./Sarvari L./Martens J./Feilberg N./Kamphausen G. (2018): Crack in Frankfurt – Eine qualitative Untersuchung zum Alltag von Crack-Konsumentinnen und -Konsumenten. Abschlussbericht,

Rechtlos im Hilfesystem – Auswirkungen der sozialrechtlichen Ausschlussregelungen für Unionsbürger_innen im Kontext von niedrigschwelliger Drogenhilfe

Wibke Schumann, Jonny Schanz & Christian Richter

Zusammenfassung

Die Gesetzesänderung zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen im SGB verschärft die (Über)lebensbedingungen von zugewanderten erwerbslosen drogengebrauchenden Unionsbürger_innen aus Osteuropa; auf ihnen liegt der Fokus dieses Artikels. Bis Dezember 2016 bestehende Spielräume in der Beantragung von Sozialleistungen, sind reduziert worden auf Überbrückungsleistungen und Rückreisehilfen. Betroffene ziehen es jedoch aus unterschiedlichsten Gründen vor, in bitterer Armut in Deutschland zu bleiben. Mitarbeitende von niedrigschwelligen Hilfseinrichtungen stehen vor unlösbaren Aufgaben.

Rechtliche Ausschließung von Migrierten aus dem Sozialleistungssystem

„Deutschland ist ein Einwanderungsland. Mehr als 22 Prozent der Bevölkerung haben einen Migrationshintergrund. (...) In den meisten Jahren stammte die Mehrheit der Zuwandernden aus den Mitgliedsländern der Europäischen Union (EU) bzw. aus Europa.“ (Hanewinkel/Oltmer 2017)

In der alltäglichen Arbeit einer Hamburger Beratungsstelle mit integriertem Drogenkonsumraum, lässt sich seit knapp 10 Jahren eine Zuwanderung von Menschen, vor allem aus EU-Ostmitgliedsstaaten, Staaten der ehemaligen UdSSR sowie der ehemaligen SFR Jugoslawien, feststellen. So sind im Jahr 2017 nach Auswertung der Basisdokumentation von freiraum hamburg e.V. knapp 40% der Nutzenden des Beratungsangebotes der eben genannten Personengruppe zu zurechnen. Mit der Zunahme dieser Hilfesuchenden und der verschärften Gesetzgebung aus Dezember 2016 verändern sich strukturelle und adressatenbezogene Bedingungen und Anforderungen in der niedrigschwelligen Drogenhilfe.

Der Gesetzgeber regelt mit der Neufassung, welche Personengruppen von Leistungen nach § 7 Abs.1 SGB II und SGB § 23 XII ausgeschlossen sind. Diese Ausschlussregelungen treffen zugewanderte Drogengebrauchende in besonderer Weise. Die Lebensbedingungen dieser Personengruppe führen oftmals zu einem physischen

und psychischen schlechten Allgemeinzustand, gepaart mit Wohnungslosigkeit und keinem regulären Einkommen. Durch die Gesetzesverschärfung oder aufenthaltsrechtlichen Problematiken, stehen ihnen existenzsichernde Sozialleistungen ebenfalls nicht zu. Diese Menschen befinden sich ohne erkennbare Perspektive in einem Kreislauf aus bitterer Armut, Drogenkonsum und einem sich verschlechternden Gesundheitszustand.

Bei freiraum hamburg e.V. trifft diese Beschreibung auf einen nicht geringen Teil der osteuropäischen Besucher_innen zu. Unter diesen Umständen einer Erwerbsarbeit nachzugehen, um den eigenen finanziellen Bedarf komplett abdecken zu können oder zumindest einen Anspruch auf ergänzende Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhaltes zu erlangen, ist nahezu unmöglich. In Beratungsgesprächen wird immer wieder deutlich: Menschen, die sich in einer solch prekären Lebenslage wiederfinden, müssen oft (illegale) ausbeuterische und unmenschliche Arbeitsbedingungen in Kauf nehmen, so dass ihnen Arbeitnehmerrechte ebenfalls nicht zustehen – eine doppelte Entrechtung. Schlimmstenfalls werden Pässe eingezogen und vereinbarte Lohnzahlungen nur teilweise bzw. nicht bezahlt.

Den Betroffenen bleibt mitunter nur Sexarbeit, Betteln oder Flaschensammeln sowie das Aufsuchen von Essens- und Kleiderausgabestellen, um überleben zu können.

Verlieren Unionsbürger_innen ihre legale Erwerbsarbeit und sind somit leistungsberechtigt, berichten sie im Arbeitsalltag über große Probleme im Umgang mit Behörden: Anträge auf Leistungen werden gar nicht erst angenommen oder rechtswidrig abgelehnt. Hilfesuchende müssen folglich häufiger von Mitarbeitenden zu Ämtern und Behörden begleitet werden, vermehrt werden Widersprüche gegen Bescheide eingelegt. Zunehmend sind Eilklagen vor den Sozialgerichten einzureichen, um die Ansprüche der Betroffenen durchzusetzen.

Wenn kaum noch eine Möglichkeit besteht, den eigenen Lebensbedarf auf legale Art und Weise zu finanzieren, werden Menschen ursächlich aufgrund ihrer Armut kriminalisiert. Immer wieder werden Besucher_innen von freiraum Hamburg e.V., z.B. aufgrund von wiederholtem Schwarzfahren und Diebstählen geringwertiger Sachen (Lebensmittel, Hygieneartikel etc.), inhaftiert, da aufgrund mangelnder Mittel verhängte Geldstrafen nicht bedient werden können. Die Neue Richtervereinigung stellte entsprechend fest: *„Die Abschaffung von Sozialleistungen an besonders schwache Mitmenschen untergräbt die deutsche Rechts- und Verfassungsordnung (...) Die Regelung schafft eine Gruppe moderner Sklaven, die alle Arbeitsbedingungen und jedes Lohnniveau akzeptieren müssen, um hier zu überleben. (...) Die Regelung legt Axt an das Fundament unserer Verfassungs- und Gesellschaftsordnung. Nach dem einleuchtenden Verständnis des Bundesverfassungsgerichts wurzeln existenzsichernde Leistungen unmittelbar in der Menschenwürde. Bisher galt, dass jeder Mensch unabhängig von seiner Herkunft dasselbe Recht auf ein Leben in Würde in sich trägt. Die Neuregelung ersetzt dieses tragende Prinzip durch sozialrechtliche Apartheid.“* (www.neuerichter.de 24.11.2016)

In Hamburg wird das Konzept des „sozialrechtlichen Aushungerns“ (Der Paritätische Gesamtverband 2017) auf die Spitze getrieben. So wird obdachlosen Osteuropäer_innen oftmals selbst der im Winter dringend benötigte Erfrierungsschutz durch eine Aufnahme in das Winternotprogramm verwehrt. Bis Mitte Dezember 2017 wurden laut Hamburger Abendblatt durch die Innenbehörde 108 Obdachlosen das

Freizügigkeitsrecht abgesprochen und 20 dieser Personen abgeschoben (Binde 2017). „Insgesamt sind in den vergangenen zwölf Monaten knapp 800 Menschen zur Ausreise aufgefordert worden, im diesjährigen Winternotprogramm wurde bereits mehr als 100 Menschen der Zutritt verwehrt“ (Binde 2017).

Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU legt fest, welche Voraussetzungen für den Entzug dieser Freizügigkeit erfüllt sein müssen: „Es können vielmehr nur solche Verhaltensweisen den Verlust des Freizügigkeitsrechts rechtfertigen, die eine tatsächliche und hinreichend schwerwiegende Gefährdung eines Grundinteresses der Gesellschaft darstellen. Eine Verletzung der ungeschriebenen Regeln des menschlichen Zusammenlebens reicht hierfür grundsätzlich nicht aus. Auch eine strafbare Handlung, die zu einer Verurteilung führt, reicht für sich genommen nicht aus, um das Vorliegen einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung im Sinn des Unionsrechts zu begründen (vgl. Nummer 6.2.1). Es muss zudem eine besonders schwerwiegende Beeinträchtigung gewichtiger Rechtsgüter vorliegen.“ (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU Abschnitt 6).

Haben demnach 108 Obdachlose in Hamburg besonders schwerwiegende Beeinträchtigungen gewichtiger Rechtsgüter begangen? Zuschreibungen wie Hilflosigkeit (SGB II § 7) oder Krankheit (SGB XII § 23), die laut Gesetzestext einer Unterstützung bedürfen, treffen auch für diese Personengruppe zu. Ebenfalls halten sich diese Menschen tatsächlich in Deutschland auf und haben ihren gewöhnlichen Aufenthalt hier, auch wenn er in der Regel nicht durch eine offizielle Meldeadresse belegt werden kann. Der Ausschluss scheint sich also aufgrund der Herkunft begründen zu lassen. Dies ist bemerkenswert, wenn man sich die Ziele der europäischen Union vor Augen hält: „Förderung (...) des Wohlergehens ihrer Bürgerinnen und Bürger, (...) Eindämmung sozialer Ungerechtigkeit und Diskriminierung (...) Alle EU-Mitgliedsländer teilen die Werte der EU: Sie streben eine Gesellschaft an, in der Inklusion, Toleranz, Rechtsstaatlichkeit, Solidarität und Nicht-diskriminierung selbstverständlich sind“ – (www.europa.eu).

Exkurs: die sogenannten europäischen „Nichtbürger_innen“

Eine besondere Form der Diskriminierung stellt die Lage der sogenannten „Nichtbürger_innen“ Estlands und Lettlands da. Auch im Jahr 2017 ist es der Europäischen Union auf politischer Ebene nicht gelungen, das Problem der sogenannten lettischen und estnischen „Nichtbürger_innen“ zu lösen. Zwar verfügt diese Gruppe über ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in Lettland und Estland, besitzt aber weder die jeweilige Staatsangehörigkeit noch eine andere, sondern erhält lediglich einen „Alien“-Ausweis; eine massive Einschränkung von Bürger- sowie Personenrechten.

„Nichtbürger sind Menschen, die weder eine lettische, noch eine andere Staatsbürgerschaft besitzen. Sie erhalten zwar Reisepässe, werden aber in mehr als 70 Punkten anders behandelt als lettische Staatsbürger.“ Der Nichtbürger (...) leidet unter erschwerten Ausreisebedingungen und ist vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen. Der Status wurde 1991 durch die lettische Regierung eingeführt. So wurden damals über 700.000 Menschen zu Nichtbürgern – die Meisten davon ethnische Russen. Stand Januar 2015 gibt es in Lettland noch knapp über 260.000 Nicht-

bürger, das sind etwa zwölf Prozent der lettischen Gesamtbevölkerung.“ (Die Welt, 23.02.2015)

Ausschließung aus dem Leistungsbezug bedeutet Ausschließung aus dem Hilfesystem

Der Zugang zu dringend notwendiger medizinischer und pflegerischer Versorgung, zur Substitution sowie zu stationären Entgiftungsbehandlungen und Rehabilitationsmaßnahmen steht Menschen ohne eigenem Erwerbseinkommen und sozialen Leistungsansprüchen aufgrund fehlender Krankenversicherungen nicht zu. Eine Notfallbehandlung im Krankenhaus ist theoretisch gewährleistet, benötigt in der Praxis häufig Begleitung durch Fachpersonal und ein starkes Insistieren auf die Einhaltung dieses Grundrechtes. Gerade im Hinblick auf intravenösen Drogengebrauch ist es ein unhaltbarer Zustand, dass mögliche chronische Erkrankungen wie HIV oder Hepatitis C unbehandelt bleiben.

Betrachtet man in diesem Kontext die im April 2016 von der Bundesregierung beschlossene Strategie zur Eindämmung von HIV, Hepatitis B und C sowie anderer sexuell übertragbarer Infektionen (BIS 2030), stellt sich die Frage, wie es zu rechtfer-tigen ist, dass einer in Deutschland lebenden Personengruppe z.B. folgende Möglich-keiten nicht zugänglich sind:

- Postexpositionsprophylaxe (PEP),
- eine (möglichst frühzeitliche) HIV-Behandlung,
- Hepatitis A und B Impfungen,
- Hepatitis C Behandlung etc.,
- Behandlung von Sexually Transmitted Infections.

Diese Frage stellt sich insbesondere, da sich im östlichen Teil der WHO-Euro-Region die HIV-Epidemie weiterhin stark ausbreitet (BIS 2030) *„Die Behandlungsraten sind im weltweiten Vergleich sehr niedrig. Injizierender Drogenkonsum und fehlende Präventionsprogramme, wie beispielsweise die Substitutionstherapie oder Nadel- und Spritzentauschprogramme, sind der Hauptgrund für die hohe HIV-Prävalenz.“* (BIS 2030). Das von der Bundesregierung formulierte Ziel: *„(...) dass alle Betroffenen Zu-gang zu Prävention, Behandlung, Pflege, Versorgung und sozialer Absicherung ha-ben.“* (BIS 2030), ist mit der momentanen Gesetzgebung nicht umsetzbar. Hier wird eine teilweise vermeidbare gesundheitliche Gefährdung Betroffener, Angehöriger so-wie Sexualpartner_innen billigend in Kauf genommen.

Für die Betroffenen bleibt in der Summe ein unfreiwilliges Verharren in einer perspek-tivlosen Situation, die durch eine staatlich angestrebte Rückführung in Geburtsländer nicht zu verbessern zu sein scheint. In einem Interview berichtete ein Klient, der seit neun Jahren in Hamburg auf der Straße lebt: *„Zuhause hatte ich oft nichts zu essen, hier muss ich wenigstens nicht hungern.“*

Folgen für die Praxis

Die Auswirkung der momentanen Gesetzgebung betrifft neben den Opfern in zunehmendem Ausmaß auch die Mitarbeiterarbeitenden von Beratungsstellen und Hilfeeinrichtungen, insbesondere diejenigen die sich der Parteilichkeit für Klientel und Menschenrecht verbunden fühlen. Da sich die oben geschilderten Problemlagen nicht von alleine lösen, verschärft sich insbesondere die Situation in niedrigschwelligen und offenen Einrichtungen und verändert die bisherige sozialarbeiterische und pflegerische Praxis sowie den Arbeitsalltag rasant. Hinzu kommt der Besucher_innenzuwachs mit erheblichen Beratungs- und Unterstützungsbedarf und damit einer permanent steigenden Arbeitsbelastung, in einem Arbeitsbereich, der von jeher personell, räumlich und in der Regel auch mit extrem knappen Sachmitteln ausgestattet ist. Die psychische Belastung, die aus den beschriebenen gesetzlichen Bedingungen entsteht, ist sowohl für die zu beratenden als auch für die beratenden Menschen gravierend. Die Menschen verelenden begleitet durch Fachpersonal, dem das benötigte „Handwerkszeug“ nicht mehr zur Verfügung steht. Die eigentliche Aufgabe niedrigschwelliger, lebensweltorientierter Sozialer Arbeit, Menschen auf dem Weg in ein besser gelingendes Leben zu begleiten und zu unterstützen, ist nicht mehr zu realisieren. Letztlich wird die niedrigschwellige Drogenarbeit zur Exklusions- und Elendsverwaltung degradiert und mit den betroffenen Personen und ihren mannigfaltigen Problemen strukturell alleine gelassen.

Auf der Fachtagung „Die Segel setzen – Akzeptierende Drogenarbeit 2.0“ im November 2017 in Potsdam zeigte sich sehr deutlich, dass die zunehmende Verelendung dieser Personengruppe nicht nur in Hamburg zu beobachten ist, sondern sich auch in vielen anderen Großstädten und Ballungsräumen in Deutschland zeigt. Umso wichtiger ist es, dass dieses Thema endlich mehr bundesweite Beachtung findet.

Schlussendlich sind für eine fachgerechte Soziale Arbeit folgende Grundvoraussetzungen von Nöten:

- Zugang zum Wohnungshilfesystem für alle Hilfesuchenden,
- eine obligatorische Krankenversicherung/umfassende Krankenversorgung,
- Beendigung staatlicher Rechtsbrüche,
- menschenrechtskonforme Gesetzesauslegung,
- Bedarfsgerechte Ausstattung der betroffenen Einrichtungen mit Personal und Sachmitteln,
- Konzeptionen die fachliche Arbeit ermöglichen und nicht behindert bzw. untergraben.

Für eine gelingende Soziale Arbeit mit dieser Personengruppe ist ein Zugang zum SGB erforderlich. Unter den derzeitigen Umständen ist eine den Artikel 1 des GG würdige Arbeit nicht mehr möglich.