

Bedingungen für eine innovative regionale Drogenpolitik in Deutschland

Eine Policy-Netzwerkanalyse der Partydrogenpolitik in Frankfurt am Main, Hamburg und Berlin

Magisterarbeit
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Magister Artium
der Universität Hamburg

vorgelegt von

Rüdiger Schmolke
aus Hamburg

Hamburg 2000

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung: Das Drogenpolitik-Problem Partydrogen	4
2 Das Policy Network als Instrument der Drogenpolitik-Analyse	9
2.1 Das Policy Network als Form politischer Regelung	10
2.1.1 Grundlagen der Policy-Forschung	10
2.1.2 Kritik am herkömmlichen Policy-Analyse-Modell	11
2.1.3 Das neue Politik-Verständnis	12
2.1.4 Neue Analyse-Modelle	14
2.1.5 Die Policy-Netzwerkanalyse	15
2.2 Die komparative Netzwerkanalyse regionaler Drogenpolitik	18
2.2.1 Die Identifizierung der Partydrogen-Netzwerke	18
2.2.2 Anwendbarkeit des Analysemodells auf die regionale Partydrogenpolitik	19
2.2.3 Netzwerkspezifische Bedingungen: Dimensionen der Analyse	21
2.2.4 Externe Faktoren	25
2.3 Innovative Drogenpolitik	27
2.3.1 Drogenpolitische Begriffe und Legitimationsmodelle	27
2.3.2 Die Genese der Policy Drogen	30
2.3.3 Die Grundzüge der drogenpolitischen Entwicklung und der betäubungsmittelrechtlichen Grundlagen in der Bundesrepublik Deutschland	31
2.3.4 Das Scheitern der kriminalpolitischen Strategie, die Manifestierung der illegalen Drogenszenen und die Genese des Drogenhilfesystems	33
2.3.5 Der Paradigmenwechsel in der Drogenarbeit	34
2.3.6 Die politische Dimension des Harm Reduction Approach	36
3 Der Problembereich Partydrogen	38
3.1 Pharmakologie, Gebrauchsrisiken und Verbreitung von Partydrogen	38
3.1.1 Pharmakologie von Partydrogen	38
3.1.2 Gebrauchsrisiken von Partydrogen	40
3.1.3 Verbreitung des Gebrauchs von Partydrogen	43
3.2 Die gesellschaftspolitische Dimension der Technokultur und des Partydrogengebrauchs	46
3.2.1 Das kulturelle Selbstverständnis der Technoszene	46
3.2.2 Techno und Drogen	47
3.2.3 Partydrogen und Prävention	49
3.2.4 Die Entwicklung von Techno-Szeneorganisationen	50
3.3 Grundzüge bundesdeutscher Partydrogenpolitik	52

4 Partydrogen-Netzwerke in der akteurszentrierten Analyse	55
4.1 Auswahl der Untersuchungsgegenstände, Hypothesen und methodisches Vorgehen	55
4.1.1 Auswahl der untersuchten Regionen und des Untersuchungszeitraums	55
4.1.2 Hypothesen	58
4.1.3 Methodisches Vorgehen	58
4.1.4 Diskussion möglicher methodischer Probleme	60
4.1.5 Datenerhebung und Durchführung der Analyse	62
4.2 Partydrogenpolitik in Frankfurt, Hamburg und Berlin	64
4.2.1 Frankfurt	64
4.2.1.1 Die Frankfurter partydrogenpolitischen Rahmenbedingungen	64
4.2.1.2 Partydrogen-Netzwerke und partydrogenpolitische Prozesse in Frankfurt	65
4.2.1.3 Zusammenfassung: Das Frankfurter `Kooperative Modell`	69
4.2.2 Hamburg	71
4.2.2.1 Die Hamburger partydrogenpolitischen Rahmenbedingungen	71
4.2.2.2 Partydrogen-Netzwerke und partydrogenpolitische Prozesse in Hamburg	72
4.2.2.3 Zusammenfassung: Das Hamburger `Laissez-Faire-Modell`	74
4.2.3 Berlin	76
4.2.3.1 Die Berliner partydrogenpolitischen Rahmenbedingungen	76
4.2.3.2 Partydrogen-Netzwerke und partydrogenpolitische Prozesse in Berlin	77
4.2.3.3 Zusammenfassung: Das Berliner `Dissoziative Modell`	79
4.3 Regionale Partydrogenpolitik im Vergleich	80
4.3.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der regional spezifischen externen Faktoren	80
4.3.1.1 Die politische und drogenpolitische Ausrichtung der regionalen Regierungen	80
4.3.1.2 Herausragende regionale politische Konflikte und Veränderungsprozesse	81
4.3.1.3 Die Organisations- und Koordinationstruktur der regionalen Drogenpolitik, -prävention und -hilfe	81
4.3.1.4 Die Situation der öffentlichen Haushalte und die Entwicklung der Zuwendungen im Drogenbereich	83
4.3.1.5 Die regionale Drogensituation	83
4.3.2 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der regionalen partydrogenpolitischen Regelungsformen	83
4.3.3 Auswirkungen auf den Politikbereich Drogen	87
4.3.4 Zusammenfassung	88
4.4 Ergebnisse und Schlussfolgerungen	91
4.4.1 Überprüfung der Hypothesen	91
4.4.2 Anwendbarkeit und Modifikation des Konzepts der komparativen Policy-Netzwerkanalyse	92
4.4.3 Grenzen der komparativen Policy-Netzwerkanalyse	93
5 Resümee und Ausblick	95

6 Anhang	97
6.1 Literatur- und Quellenverzeichnis	97
6.2 Experten-Interviews	113
6.2.1 Frankfurt/Main	113
6.2.1.1 Drogenpolitik-Experten	113
6.2.1.2 Partydrogen-Experten	113
6.2.1.3 Weitere kontaktierte Personen	113
6.2.2 Hamburg	113
6.2.2.1 Drogenpolitik-Experten	113
6.2.2.2 Partydrogen-Experten	113
6.2.2.3 Weitere kontaktierte Personen	114
6.2.3 Berlin	114
6.2.3.1 Drogenpolitik-Experten	114
6.2.3.2 Partydrogen-Experten	114
6.2.3.3 Weitere kontaktierte Personen	114
6.3 Interview-Leitfaden	115
6.4 Totalerfassungen infrage kommender drogenpolitischer Akteure	119
6.4.1 Frankfurt/Main	119
6.4.2 Hamburg	121
6.4.3 Berlin	122

1 Einleitung: Das Drogenpolitik-Problem Partydrogen

Drogen¹ bieten in allen modernen Gesellschaften Anlass zur Auseinandersetzung über ihre soziale Einbindung – oder ihren Ausschluss aus dem gesellschaftlichen Leben. Oft ist es dabei auch die Absicht der Politik, den Gebrauch von Drogen so zu beschränken, dass individuelle und soziale Schäden, die mit Drogenkonsum in Zusammenhang gebracht werden, möglichst weitgehend von der Bevölkerung abgewendet werden. Ob eine Droge als Kulturgut anerkannt oder ihr Gebrauch durch Verbote und Verordnungen nur in beschränkter Form geduldet, wenn nicht vollkommen geächtet wird, basiert jedoch mehr auf sozialen Traditionen und der gesellschaftlichen Reaktion auf fremdartige oder alternative Lebensweisen, als dass Überlegungen zu den realen gesundheits- und sozialpolitischen Auswirkungen unterschiedlicher Arten der Drogenkontrolle eine Rolle spielen. „*Mehr als alle anderen `sozialen Probleme` sind `Drogen-Probleme` solche der Drogen-Politik, also der Art und Weise, wie wir Drogen, deren Konsumenten und Anbieter behandeln*“ schreibt Stephan Quensel (1996: 7) in der Einleitung eines neueren Sammelbandes zum Stand der Drogenpolitik in Deutschland.

Die Drogenpolitik der 90er Jahre war in der Debatte im Bereich illegaler Drogen geprägt von der Entwicklung neuer Strategien für ein geeignetes Problem-Management. Dabei stand die Diskussion um das Erbe der drogenpolitischen Entwicklung aus den 70er und 80er Jahren und hier vor allem den Umgang mit hochrisikohaften Drogenkonsumformen in so genannten offenen Szenen im Vordergrund. Zeitgleich veränderten sich die gängigen Drogenkonsummuster vor allem der jüngeren Generation signifikant. Eine bedeutende Entwicklung im Drogengebrauchsverhalten junger Menschen ist in den 90er Jahren darin zu sehen, dass illegale, stimulierende Synthetika einen deutlich höheren Stellenwert im Vergleich zu früheren Dekaden einnehmen. Daneben wird oft für Jugendliche und junge Erwachsene eine deutlich gestiegene Experimentier- und Risikobereitschaft konstatiert, auch in Bezug auf den Drogengebrauch [vgl. Abschnitt 3.2.2].

Schon seit den 60er Jahren wird die Verbreitung bislang unbekannter Drogengebrauchsformen, die meist zunächst allein aus diesem Grund als besonders gefährlich eingestuft werden, eng in Verbindung mit neuen jugendkulturellen Entwicklungen gebracht. Mitte der 90er Jahre wurde der hohe Verbreitungsgrad illegaler Partydrogen² in der Technoszene³ offenbar.

¹ Für den Begriff „Droge“ existieren je nach wissenschaftlichem Ansatzpunkt und Problemsicht zum Teil sehr verschiedene Definitionen. Nach der unter anderem von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) verwendeten Definition sind Drogen „alle Stoffe, die auf Grund ihrer chemischen Natur Strukturen oder Funktionen im lebenden Organismus verändern, wobei sich diese Veränderungen im Sinnesempfinden, in der Stimmungslage, im Bewusstsein oder in anderen psychischen Bereichen oder im Verhalten bemerkbar machen“ (Vogt 1975: 12). Diese Definition umfasst neben den meisten der heute per Betäubungsmittelgesetz illegalisierten Substanzen ein Vielzahl von Heil-, Genuss- und Nahrungsmitteln (vgl. Schmidt-Semisch/Nolte 2000: 7). Im Gegensatz zu dieser weiten Drogendefinition plädieren verschiedene Autoren jedoch für eine Differenzierung des Terminus. So erweitert bspw. Legnaro (1975: 12) den Drogenbegriff um die individuelle Erwartungshaltung des Gebrauchers. Nach ihm sind nur solche Substanzen sinnvollerweise als Drogen zu bezeichnen, „...die bewusst dazu benutzt werden, ... ein subjektiv verändertes Erleben von Wirklichkeit herbeizuführen.“ Oft wird aber auch zwischen Stoffen mit geringem und hohem Sucht- oder Schädigungspotenzial unterschieden [vgl. Abschnitt 2.3]. In der politischen Debatte werden unter „Drogen“ meist nur illegalisierte Substanzen verstanden, obwohl diese Grenzziehung jeder pharmakologischen und medizinischen Grundlage entbehrt. Der Begriff Droge ist dem französischen „*drogue*“ bzw. niederländischen „*droog*“ entlehnt und bezeichnet ursprünglich das Trocknen pflanzlicher oder tierischer Rohstoffe zum Einsatz als Nahrungs- oder Heilmittel (Scheerer/Vogt 1989: 5).

² Der Begriff „Partydrogen“ subsumiert eine Vielzahl psychoaktiver Substanzen, denen gemeinsam ist, unter anderem eine anregende Wirkkomponente zu enthalten. Die Verwendung dieser Alltagskategorie macht Sinn, weil es mit ihr am ehesten möglich ist, alle vornehmlich im soziokulturellen Kontext der Technokultur konsumierten Substanzen zu erfassen [vgl. Abschnitt 3.1].

³ Wenn im Folgenden von „Techno“ die Rede ist, so schließt dieser Begriff eine Vielzahl von Musikstilen ein, deren gemeinsames Charakteristikum die vorrangige Verwendung elektronischer Produktionsinstrumente ist. Neben den

Im Zuge der geballten Medienaufmerksamkeit, vor allem um das zur neuen Sex- und Tanzdroge stilisierte *Ecstasy*, ergab sich eine lebhaft Diskussions um die Ursachen und das Ausmaß der Probleme, die mit dem Konsum von Partydrogen einhergehen. Beharrten Partydrogengebraucher auf ihr Recht zur Selbstbestimmung, bekannten sie sich in ungewohnt offener Weise zum Konsum illegaler Substanzen und forderten Schritte zur Liberalisierung des Partydrogenmarktes, um einen sicheren Gebrauch von Partydrogen zu ermöglichen, so formierte sich andererseits eine breite Front derer, die am Gebrauch von Partydrogen selbst ein gesellschaftliches Problem hohen Ausmaßes festmachten und zur Initiierung von Maßnahmen gegen den Konsum aufriefen.⁴ Von den Befürwortern restriktiver Maßnahmen ausgehende Versuche der Gegensteuerung erschöpften sich allerdings zumeist in maßregelnden Forderungen nach Disziplinierung durch verstärkte Verfolgung und Appellen zur Abstinenz, die sich in aller Regel präventiv an Jugendliche und junge Erwachsene allgemein richteten.

Etwa zur gleichen Zeit formierten sich aber auch die ersten Selbstorganisationen in der Technoszene selbst.⁵ Ziel der Mitglieder dieser Gruppierungen war es – motiviert durch eigene Drogenenerfahrungen und auf dem Hintergrund der kulturellen Verbundenheit zur Technoszene – Aufklärungsarbeit zum Zwecke der Bewusstseinsbildung von tatsächlichen und potenziellen Partydrogengebern leisten.⁶ In Einklang mit der Szene stehend problematisierten diese Gruppen den Gebrauch von Partydrogen auf die selbstverständliche Art und Weise, mit der sie ihn als *ein* Merkmal ihrer vom *Mainstream* abweichenden Kultur verstanden. In dieser Weise konnten sie maßgeblich zur Aufklärung über die im Techno-Kontext konsumierten Stoffe beitragen – verstärkten aber auch nicht selten die Verstärkung zahlreicher Politiker und Drogen-Experten bezüglich der neuen Jugendkultur [vgl. Abschnitt 3.3].

Behördliche Stellen und professionelle Organisationen aus dem Drogenhilfe- und Suchtpräventionssystem, deren Arbeit sich schwerpunktmäßig über die Risiken und Gefahren des Drogenkonsums definiert, versuchten ihrerseits, auf die veränderten Bedingungen im Drogenbereich zu reagieren, die aus der gestiegenen Verbreitung von Partydrogen erwachsen waren. Obwohl ihnen die Art des Authentizitätsnachweises fehlte, den die selbstorganisierten Szeneorganisationen vorzuweisen hatten, versuchten sie Projekte zu initiieren, die sich speziell an Partydrogen-Konsumierende wandten. Dabei sahen sie sich dem Paradox ausgesetzt, dass sich einerseits im subkulturellen Kontext neue Drogengebrauchsmuster bereits etabliert hatten, auf die nun mit interventionistischen Programmen⁷ reagiert werden sollte. Andererseits bedienten sich die Präventionsprojekte der Mitarbeit, den Ideen und Erfahrungen von Personen aus der Szene und insbesondere derer, die am Aufbau von Szeneorganisationen beteiligt waren, um den Zugang zu den Zielgruppen für interventionistisch intendierte Maßnahmen sicherzustellen. Auf diese Weise hatten sich die Organisationen aus dem bestehenden regionalen Präventionssystem ausgiebig mit den Merkmalen der Technoszene und charakteristischen Verhaltens-

meistgebrauchten Überbegriffen 'Techno' und 'House' existieren vielerlei anderer Stilarten (beispielsweise 'Gabber', 'Trance', 'Drum & Bass', 'Electro' und 'Ambient'), deren homogene Zuweisung jedoch nicht möglich ist und unter anderem auf lokalen und regionalen Eigenheiten beruht. Jeder eigene Stil hat inzwischen zudem noch zahlreiche Spielarten und Differenzierungen entwickelt ('Detroit'- und 'Deep'-House, 'Goa'- und 'Hard'-Trance etc.). In ähnlicher Weise verschwimmen Gruppenzugehörigkeiten und -identitäten in verschiedenen (Techno-)Szenen. *Die Technoszene* ist eine soziologisch-ethnographische Konstruktion zur Kennzeichnung einer spezifischen Jugendkultur, deren prägende Merkmale sich in engem Zusammenhang mit Techno entwickelten [vgl. Abschnitt 3.2.1].

⁴ Die abstinenzorientierten Akteure unterstützten damit die in ihren Grundzügen auf Bundesebene bereits lange zuvor getroffene, politisch-rechtliche Regelung gegenüber Partydrogen: Die wichtigsten synthetischen Partydrogen waren bereits lange betäubungsmittelrechtlich erfasst und somit illegalisiert worden, bevor es zu einer gesellschaftspolitisch relevanten Verbreitung kam [vgl. Abschnitt 3.3].

⁵ Im Folgenden auch „Szenorganisationen“ genannt [vgl. Abschnitt 3.2.4].

⁶ Besonderen Stellenwert nahm dabei stets die Forderung (und teilweise spätere Durchführung) von Qualitätskontrollen illegaler Stoffe als Instrumentarium zum Gesundheitsschutz von Drogengebern ein [vgl. Abschnitt 4.2].

⁷ Interventionistische Maßnahmen und Programme sind vor dem Hintergrund einer aus dem normativen Abstinenzanspruch hervorgegangenen Drogenpolitik solche, die auf eine grundsätzliche Verhaltensänderung zielen [vgl. die Abschnitte 2.3.5 und 3.2.3].

weisen von Ravern⁸ sowie der Arbeit von Szeneorganisationen auseinander zu setzen und konnten so teilweise ein differenziertes, lebensweltnahes und bedürfnisorientiertes Angebot entwickeln.

Im seit 1994 in Gang gesetzten Austauschprozess zwischen Betroffenenorganisationen, staatlich bezuschussten Trägern und staatlichen Akteuren wurden fundamentale Unterschiede im (Selbst-)Verständnis von Drogengebrauch und den Vorstellungen von einer **angemessenen politischen Reaktion** auf das *Partydrogen-Phänomen* offenbar. In einigen deutschen Regionen kam es im Zuge dessen zu tiefgreifenden Auseinandersetzungen und zu einem weitgehenden Bruch der Beziehungen zwischen den staatlichen Akteuren im Drogenbereich⁹ und den regionalen Szeneorganisationen. Auf der Suche nach adäquaten Problemlösungsansätzen vor Ort ergab sich jedoch in anderen deutschen Regionen unter Beteiligung der staatlichen Akteure die Möglichkeit zur gemeinsamen Entwicklung und zum Ausbau **innovativer spezifischer Angebote und Regelungen** im Partydrogenbereich, die dem Bedarf an Drogenarbeit in der Technoszene ansatzweise entsprachen. Im Laufe dieses Prozesses konnten dabei nicht nur die professionellen Problembearbeiter vom Einsatz der Szene-Repräsentanten profitieren, sondern andererseits diese sich auch Kompetenzen von Experten aus Drogenhilfe, -prävention und -politik aneignen.

Diese Innovationen der Drogenarbeit im Partydrogenbereich bewegten sich stets innerhalb der bestehenden, bundesweit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen, die aus einer abstinenzorientierten Politik hervorgegangen sind und in denen die kriminalpolitische Komponente Priorität genießt. Durch den Versuch, ein weitgehend bedürfnisorientiertes Angebot für Drogengebraucher und Betroffene zu schaffen, zeigen sie jedoch auch an, dass auf regionaler Ebene **Wandlungsprozesse in der Drogenpolitik** eingesetzt haben.¹⁰

Den Ursachen derartiger Transformationsprozesse im Drogenbereich wurde im Rahmen **politikwissenschaftlicher Arbeiten** bislang kaum nachgegangen. Neben einer Vielzahl sozialwissenschaftlicher Aufsätze zur regionalen Drogensituation sind nur einige wenige auf empirischem Datenmaterial fundierende Studien anzuführen, die Hinweise auf die unterschiedlichen Interessenlagen und Machtverhältnisse in der regionalen Drogenpolitik geben, so vor allem die Arbeiten von Kalke (1991), Kalke/Giebel (1994) und Cattacin/Lucas/Vetter (1996). Daneben beschäftigen sich Kalke/Raschke (1996) und Kalke (2000) eingehend mit den Auswirkungen regionaler drogenpolitischer Prozesse auf die Bundespolitik. Die Arbeit von Barsch (1996) gibt zudem viele Anhaltspunkte dafür, dass enge Zusammenhänge zwischen der regionalen Drogensituation, den allgemeinen regionalen politischen Bedingungen und den drogenpolitischen Wandlungsprozessen bestehen. Außerdem geben die Untersuchungen von Weßler (1997), Kreuzfeldt (1997) und Schmidt (1998) Einblicke in die Bedeutung der Konstellationen, in denen sich die an der Drogenpolitik beteiligten Akteure bewegen. Eine ältere Untersuchung von Viebach (1987) weist zudem auf das Gewicht hin, dass die koordinierenden staatlichen Stellen für den Drogenbereich besitzen. Insgesamt kann der Forschungsstand zur Drogenpolitik aber als dürftig bezeichnet werden.

Zur **Partydrogenpolitik** in Deutschland ist bisher nur eine empirische Analyse bekannt: Die Arbeit von Schmidt (1998) untersucht die bundesdeutsche medienöffentliche Debatte um die *Ecstasy*-Politik. Einige Aufsätze (Kalke/Michels 1999) haben ebenfalls die bundesdeutsche Partydrogenpolitik zum

⁸ „Rave“ (engl. to rave = rasen, toben) bezeichnet eine Techno-Veranstaltung (Techno-`Event`). Der Begriff „Raver“ wird hier als Synonym für „Mitglied der Technoszene“ gebraucht.

⁹ Wenn im Folgenden von den „staatlichen Akteuren“ im Drogenbereich die Rede ist, so sind in der Regel die federführenden Stellen im Gesundheits- und Sozialbereich gemeint. Eine systematische Einbeziehung der Strafverfolgungs-Organen und anderer Behördenvertreter aus dem Ordnungsbereich der Regionen war in der Untersuchung nicht möglich und nicht intendiert.

¹⁰ Diese Arbeit untersucht die Bedingungen für eine innovative regionale Drogenpolitik. Sie erschließt dabei auch Hinweise auf regionale Bedingungen für eine innovative **Drogenarbeit**, insofern die Politik immer nur den (fördernden oder blockierenden) Rahmen für Projekte abgeben kann, die sich aus den Initiativen derer ergeben, die vor Ort Probleme sehen und – sei es auf einem professionellen Hintergrund oder aus der Perspektive persönlicher Betroffenheit – Schritte unternehmen, diese zu mindern.

Thema. Allerdings enthält lediglich die Untersuchung von Strüber (1998) einige genauere Hinweise zu einem (dem Berliner) regionalen Partydrogenpolitik-Prozess.

Das spezielle **Erkenntnisinteresse** der hier vorgelegten Studie bildet die Frage, warum es – anscheinend relativ unabhängig von den parteipolitischen Konstellationen – in einigen deutschen Regionen gelang, im Partydrogenbereich einen **innovativen politischen Problemlösungsansatz** zu etablieren, der den Aufbau eines bedürfnisorientierten Angebots ermöglichte, in anderen dagegen nicht.

Der Arbeit liegt die Vermutung zugrunde, dass das Zustandekommen einer adäquaten, für staatliche-, staatlich bezuschusste- und Betroffenenorganisationen akzeptablen Form der Problembearbeitung eng mit der Möglichkeit zum **argumentativen Austausch** und einer kontinuierlich institutionalisierten **Kooperation** unter den Organisationen zusammenhängt, die sich mit dem Phänomen beschäftigen. Existieren so stark unterschiedliche Lebensweisen, Wertesysteme und Ansichten wie bezüglich des Partydrogen-Gebrauches, so scheint es umso mehr geboten, über entsprechende geeignete Instrumente einen intensiven Austausch von Sichtweisen, Argumenten und Lösungsansätzen unter allen beteiligten Akteuren sicherzustellen. In der qualitativen Analyse der hier vorliegenden Studie wird dieser Frage unter Anwendung der Interviewtechnik mit Drogenpolitik- und Partydrogen-Experten aus verschiedenen Regionen nachgegangen. Zusätzlich erfolgt die Auswertung von Parlamentsdokumenten und weiterem schriftlichen Material.

Für die Analyse der Drogenpolitiken verschiedener deutscher Regionen werden hier aus forschungsleitenden Gründen drei deutsche Großstädte gewählt, deren Partydrogenpolitiken auf Grund der gemeinsamen doppelten Charakteristik als 'Drogenmetropolen' und 'Technohochburgen' vergleichbar erscheinen [vgl. Abschnitt 4.1.1].¹¹ Das der empirischen Analyse in Frankfurt am Main, Hamburg und Berlin zugrundegelegte theoretische Konzept der **Policy-Netzwerkanalyse** eignet sich besonders zur Untersuchung des Einflusses der Entscheidungs- und **Koordinationsstrukturen** auf die Hervorbringung problemadäquater Lösungsansätze. Sie unterscheidet hierbei zwischen *modernen* Formen der politischen Regelung, in denen Prozesse des Kompetenzen- und Wissenstransfers zwischen den an der Bearbeitung eines Problembereiches beteiligten Akteuren durch die Akteure des politisch-administrativen Systems gefördert werden und solchen, bei denen die staatlichen Akteure vor allem auf die Beibehaltung hierarchischer Ordnungen bedacht sind und dadurch nicht selten notwendige Veränderungsprozesse blockieren. Anhand der Analyse der regionalen Partydrogenpolitik und ihrem Zustandekommen in den gewählten drei Regionen soll dieser These und dem Einfluss der Koordinations- und Kooperationsstrukturen auf die Drogenpolitik nachgegangen werden.

Dazu wird in mehreren Schritten vorgegangen: Ausgehend von den Grundlagen der Policy-Analyse wird das Konzept der Policy-Netzwerkanalyse erläutert und geschildert, wie es auf eine Untersuchung der Drogenpolitik in verschiedenen Regionen anwendbar ist. Im darauf folgenden Teil wird der Umfang und die Relevanz des Forschungsfelds Partydrogen thematisiert. Darauf folgt nach einer Einführung zum methodischen Vorgehen eine Darstellung der Ergebnisse des empirischen Teils der Analyse. Anhand dieser Ergebnisse können die aufgestellten Hypothesen und die Anwendbarkeit des Analysekonzeptes überprüft werden.

¹¹ Im Folgenden werden daher oft die Begriffe „Regionen“ und „Städte“ synonym verwendet, sofern sie sich auf den konkreten Forschungsgegenstand beziehen.

2 Das Policy Network als Instrument der Drogenpolitik-Analyse

Diese Arbeit betrachtet und vergleicht die Drogenpolitik der Städte Frankfurt am Main, Hamburg und Berlin anhand der Regelungsformen, die sich im Bereich Partydrogen entwickelten. Drogenpolitik stellt seit geraumer Zeit ein eigenständiges Politikfeld dar.¹² Den theoretischen Rahmen für die vorliegende Untersuchung bildet das Policy-Netzwerkmodell, das zu wesentlichen Teilen von Renate Mayntz und anderen Wissenschaftlern am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln konzipiert und weiterentwickelt wurde. Der Einführung in dieses Modell wird daher besondere Aufmerksamkeit beigemessen. Die Anwendung dieses speziellen Analysemodells kann nicht losgelöst von der politikwissenschaftlichen Theorie-Diskussion um die Policy-Analyse erfolgen.¹³ Daher wird zunächst in die Grundlagen der Policy-Forschung eingeführt und die Diskussion um neuere Ansätze nachvollzogen, zu denen die Policy-Netzwerkanalyse zählt [Abschnitt 2.1].

Das Modell findet hier seine Anwendung in einem Vergleich der regionalen Partydrogen-Politik der drei Städte, durch den auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Ausgestaltung regionaler Drogenpolitik geschlossen werden kann. Auf welche Weise die praktische Anwendung des Policy-Netzwerk-Modells erfolgt, wird im darauf folgenden Teil erläutert [Abschnitt 2.2].

Den inhaltlichen Rahmen für die Arbeit bildet die Auseinandersetzung um eine bedürfnisgerechte und effektive Drogenpolitik. Diese Debatte wurde seit dem Beginn der Entwicklung des Politikbereiches Drogen sehr kontrovers geführt. Vieles deutet darauf hin, dass sich die Diskussion um eine Veränderung der Drogenpolitik seit Beginn der achtziger Jahre intensiviert.¹⁴ Die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen für die praktische Drogenarbeit und die Konsumierenden scheinen dagegen in ihren wesentlichen Zügen unverändert geblieben. Im dritten Teil dieses Kapitels [Abschnitt 2.3] soll daher ein Einblick in den Stand der drogenpolitischen Debatte und den Streit um eine Erneuerung der Drogenpolitik gegeben werden.

¹² Drogenpolitik bewegt sich in mehreren politischen Ressorts. So ist sie vor allem Teil der Gesundheits- und Innen-, aber auch der Rechts-, Familien- und Jugendpolitik. Trotzdem kann angenommen werden, dass sich das Problemfeld 'Drogen' sich innerhalb der vergangenen dreißig Jahre zu einem eigenständigen Politikfeld entwickelte. Darauf verweisen die zunehmenden Versuche, drogenbezogene Kompetenzen durch Institutionalisierung zu bündeln. Insbesondere die Installierung so genannter Drogenbeauftragter in Bund und Ländern und Einrichtung spezieller Behördenstellen, Gremien etc. hat zur Formierung des drogenpolitischen Sektors beigetragen. In den Prozessen der Politikformulierung agieren zumeist die Institutionen des Gesundheitsbereiches federführend (vgl. Weßler 1997: 102f.). Zur Ausbildung und Definition politischer Sektoren vgl. Windhoff-Héritier (1987: 17ff.).

¹³ Das Forschungsgebiet „Policy Analysis“ (Lasswell 1971: 1) findet im Deutschen keine einheitliche Bestimmung; so ist z.B. von „materieller Politik“, „Politikinhalten“, „Politikfeldanalyse“ und „sektoraler Politik“ die Rede (vgl. Windhoff-Héritier 1987: 17).

¹⁴ Trotz des großen Ausmaßes der Auseinandersetzung im gesellschaftlichen Bereich herrschte parlamentarisch in den 60er und 70er Jahren ein hoher Konsens. Seit den 80er Jahren wird aber auch hier um die Stoßrichtung der Drogenpolitik gestritten. Zudem ergaben sich seitdem signifikante regionale Unterschiede in der Handhabung der Drogenprobleme.

2.1 Das Policy Network als Form politischer Regelung

*Vernetzung*¹⁵ ist heute zum geflügelten Wort für den Aufbau eines Beziehungsgeflechts zwischen verschiedenen Akteuren geworden, das es jedem einzelnen von ihnen ermöglicht, unter Wahrung seiner vollen Integrität Ressourcen auszutauschen, ohne sich einer formalen Hierarchie unterwerfen zu müssen. Ein funktionierendes Netzwerk erlaubt somit prinzipiell die Freisetzung von Synergieeffekten, die in einem hierarchisch organisierten System in demselben Ausmaß nicht möglich wäre. Seit der konzeptionellen Grundlegung des Netzwerkes als sozialwissenschaftliches Analysemodell (Lasswell 1971) findet es in vielfältiger Weise seine Anwendung, vor allem in der Ethnologie, Psychologie und Soziologie. Zumeist wird dabei betrachtet, wie Individuen sozialisiert sind und welche Auswirkungen dies auf ihre eigene Identität und ihre Umgebung hat. Im Mittelpunkt der Analyse des Beziehungsgeflechtes stehen bei der Anwendung des Network Approach die Akteure des Netzwerkes selbst, während formale Machtverhältnisse lediglich als Rahmenbedingungen Beachtung finden.

Seit den 80er Jahren wird das Netzwerkmodell als Policy-Netzwerkanalyse auch in der politikwissenschaftlichen Forschung angewandt. Allerdings geht diese konzeptionell weit über die Netzwerkanalyse als klassische Strukturanalyse hinaus.¹⁶ Die Policy-Netzwerkanalyse untersucht die Entstehung konkreter Politik anhand einer Analyse des Zusammenwirkens unterschiedlicher staatlicher und nicht-staatlicher ('privater') Akteure. In der Regel handelt es sich um Organisationen ('kollektive Akteure'). Bevor im letzten Teil dieses Abschnitts im einzelnen in diesen methodischen Ansatz eingeführt wird, gilt es jedoch, ihn innerhalb der politikwissenschaftlichen Theorie und der Policy-Forschung einzuordnen.

2.1.1 Grundlagen der Policy-Forschung

In der Politologie hat sich die analytische Trennung dreier Dimensionen von Politik durchgesetzt, die sich an den im Englischen existierenden Begriffen Polity, Politics und Policy orientiert. Dabei bezeichnet Polity das Normen- und Institutionengefüge einer politischen Einheit, also die Rahmenbedingungen für politisches Handeln. Politics bezeichnet die Faktoren und Bedingungen, die einen unmittelbaren Einfluss auf den politischen Prozess ausüben und dabei bestimmten Akteuren oder Situationen zugeordnet werden können. Policy hingegen betont die inhaltliche Dimension eines politischen Sektors. Über lange Zeit wurde hierbei meist die Perspektive des politisch-administrativen Systems eingenommen, um die Problemverarbeitung und Aufgabenerfüllung durch die staatlichen Akteure zu analysieren (Dye 1976: 1; Jann 1983: 26; Schubert 1991: 24). Um das Handeln der staatlichen Akteure in einem Politikfeld analysieren oder die Wirkungen beabsichtigter Handlungen im Vorfeld antizipieren zu können, müssen die Polity- und die Politics-Aspekte mit in eine Untersuchung eingehen. Die drei Politik-Dimensionen lassen sich also nur idealtypisch voneinander trennen, denn um die Inhalte einer Dimension erschließen zu können, ist es nötig, jeweils auch die beiden anderen einzubeziehen.

Die vorliegende Arbeit will die politischen Regelungen im Bereich Partydrogen analysieren und vergleichen, die in verschiedenen deutschen Regionen getroffen wurden. Untersucht werden soll, inwieweit sich diese Regelungen auf die Formen der Kooperation und Koordination im untersuchten Bereich zurückführen lassen. Es handelt sich also um eine Policy-Analyse, die ihren Schwerpunkt im Gewinnen von Erkenntnissen über die Zusammenhänge zwischen den strukturell-prozesshaften (Politics-) und den inhaltlichen (Policy-) Aspekten des gewählten Politikfeldes legt. Zur Einordnung der spezifischen Regelungsformen in den politischen Kontext und zur Bewertung des Verhaltens der beteiligten Akteure ist es außerdem notwendig, die Rahmenbedingungen (Polity-Aspekte) einzubeziehen, die den regiona-

¹⁵ Englisch „Networking“ oder „to network“.

¹⁶ Während die Netzwerkanalyse als Sozialstrukturanalyse allgemein die Beziehungen unterschiedlicher Akteure in einem Sozialfeld untersucht, misst und beschreibt die Policy-Netzwerkanalyse Verhandlungsbeziehungen in einem gemeinsamen Politikfeld und ermöglicht so Rückschlüsse auf die staatliche Steuerungsform (vgl. Pappi 1993).

len Regelungen im Bereich Partydrogen zugrunde liegen. Den theoretischen Rahmen für diese Analyse bildet das Policy-Netzwerkmodell, das einen neueren Ansatz innerhalb der Policy-Forschung verkörpert.

Seit Beginn der Hauptverbreitungsphase der Policy-Forschung in Deutschland¹⁷ lag den meisten Studien das theoretische Modell des 'Policy Cycle' zugrunde. Dieses Modell basiert auf systemtheoretischen Ansätzen und geht davon aus, dass der komplexe Prozess der inhaltlichen Gestaltung in einem Politikfeld in mehrere allgemeingültige Phasen eingeteilt werden kann. Auf der Basis des „Phasensequenzschemas“ (Héritier 1993: 19) sei eine dezidierte Analyse der Entstehung, Umsetzung und Wirkung einer bestimmten Policy möglich. Dabei wurde das ursprüngliche, relativ einfache Modell, das auf David Easton (1965) zurückgeht, mehrfach modifiziert und weiterentwickelt, um möglichst genau abgrenzbare und gleichzeitig gut handhabbare Segmente aus dem in der Realität um ein Vielfaches komplexeren Policy-Prozess für die Analyse herausgreifen zu können.¹⁸ Da das Modell eine Trennung zwischen Phasen der Policy-Entstehung und Phasen der Policy-Wirkung zu ermöglichen schien, wurde im Policy Cycle ein besonders effizientes Instrument gesehen, um die Wirkungen bestimmter politischer Entscheidungen analysieren und antizipieren zu können. Mit der relativ großen Einheitlichkeit, die sich daraus ergab, dass der Policy Cycle meist die zugrunde gelegte Theorie darstellte, verband sich außerdem die Hoffnung, durch die Verbindung von theoretischen Erkenntnissen aus unterschiedlichen Politikfeldern zu allgemeineren theoretischen Schlussfolgerungen zu gelangen.

Empirische Studien belegten allerdings, dass sich in der Realität häufig Veränderungen in der Phasenabfolge zeigten und eine klare Abgrenzung der einzelnen Phasen in einer konkreten Policy oftmals nicht möglich war (Sabatier 1993: 118f.). Ebenso gelang es nicht, zu einer übergreifenden Theorie der Policy-Analyse zu kommen (Windhoff-Héritier 1985: 191f.). Das bis in die 90er Jahre hinein dominierende Phasen-Modell sah sich aber in den beiden vergangenen Jahrzehnten¹⁹ noch erheblich fundamentalerer Kritik ausgesetzt, die im folgenden angerissen werden soll.

2.1.2 Kritik am herkömmlichen Policy-Analyse-Modell

Traditionelle Policy-Analysen fokussieren einen Politiksektor zumeist in der Absicht, Rückschlüsse auf die Angemessenheit und die Effizienz der politischen Regulationsform im betrachteten Bereich zu ziehen. Daher stehen die Elemente des politisch-administrativen Systems, die in der jeweiligen Policy angesiedelt sind und Einfluss auf sie nehmen, im Mittelpunkt dieser Untersuchungen. Teils ist dabei eine „praktisch-beratende“, teils eine „wissenschaftlich-theoretische“ Forschung intendiert (Schubert 1991: 12; vgl. Jann 1992: 713). Jedoch, ob bewusst beabsichtigt oder nicht: Jede Politik-Analyse, die die Rolle der staatlichen Akteure und Institutionen mit einbezieht, zielt auch darauf, den politischen Entscheidungsprozess zu verbessern (von Beyme 1985: 10f.).

¹⁷ Im Rahmen der Policy-Forschung wurde in Deutschland vor allem seit Beginn der 70er Jahre eine zunehmende Zahl von Arbeiten publiziert (Schubert 1991: 89ff., Naßmacher 1991: 167). Bis in die 70er Jahre dominierte in der bundesrepublikanischen Forschung die Polity-Analyse der Institutionen des politischen Systems, aus der entscheidende Teile der Inhalte von politischen Entscheidungen abgeleitet wurden. In den 70er Jahren setzte sich auf Grund der Kritik der Behavioristen zunehmend die Erforschung der politischen Entscheidungsfindungsprozesse als solche durch (so genannte 'Decision Making Studies'), deren konzeptioneller Rahmen Modelle der Policy-Analyse bilden (von Beyme 1985: 76).

¹⁸ Easton (1965: 111ff.) unterschied noch in vier Phasen: Input, Conversion, Output und Feed-Back; Windhoff-Héritier (1987: 64ff.) z. B. nennt sechs Phasen: Problemdefinition, Agenda-Gestaltung, Politikformulierung, Implementation, Termination und Reaktion; von Prittwitz (1990: 93ff.) definiert ebenfalls sechs, teilweise jedoch anders bestimmte Phasen: Initiation, Estimation, Selection, Implementation, Evaluation und Termination. Zu unterschiedlichen Policy-Zyklus-Modellen vgl. Schubert (1991: 28ff.).

¹⁹ Jann (1983: 32) setzt den Zeitpunkt der „Desillusionierung“ der Policy-Forschung Anfang der 80er Jahre an.

„Klassischen“ Policy-Analysen lag in aller Regel die Vorstellung zugrunde, dass es für die staatlichen Akteure prinzipiell möglich sei, zu einer optimalen Steuerung des untersuchten Politikbereiches zu kommen, wenn genügend Erkenntnisse über die Interessen aller am politischen Prozess Beteiligten zusammengetragen und in Verbindung mit den bestehenden Machtverhältnissen analysiert werden. Denn die Folgen politischen Handelns, so die Theorie, seien abschätzbar, wenn alle Einflussfaktoren in einem politischen Sektor in die Untersuchung einbezogen werden. So sei es möglich, zu einer aussagekräftigen Einschätzung der Chancen zur Formulierung und Durchsetzung sowie der Wirksamkeit und Folgewirkung politischer Programme zu kommen. Auf diese Weise könnten auch die Steuerungsformen und –instrumente bewertet werden, derer sich die staatlichen Akteure bedienen.

Diese Vorstellung von der Lenkbarkeit eines Politikfeldes durch den „Steuerungsstaat“ (Mayntz 1987: 90) wird von den Vertretern neuerer Ansätze in der Policy-Forschung vor dem Hintergrund eines neuen Verständnisses der institutionellen Grundlagen des Staates kritisiert, das sich in gleicher oder ähnlicher Form auch in der Diskussion um eine Reform der öffentlichen Institutionen wiederfindet. Denn das mechanistische Bild der Formulierung und Durchsetzung bestimmter politischer Programme durch öffentliche Handlungsträger, die klar von privaten Akteuren mit spezifischem Eigeninteresse unterschieden werden können, die Vorstellung von „der klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und ... des Staates als dem höchsten gesellschaftlichen Kontrollzentrum“ (Mayntz 1993: 41), entspricht den realen Gegebenheiten des modernen Staates offensichtlich kaum. Typisch für einen modernen Industriestaat sind vielmehr die Interessenverflechtung und das Zusammenspiel staatlicher und gesellschaftlicher Akteure.²⁰ Beide Gruppen sind zusammen an der Gestaltung und Umsetzung von Politik beteiligt (Benz/Scharpf/Zintl 1992, Czada/Schmidt 1993, Mayntz 1993: 39ff.; vgl. Héritier 1993: 12).

Aus dieser empirischen Erkenntnis ergaben sich für die Anwender der Phasen-Modelle zwangsläufig Probleme auf mehreren Ebenen. Schon frühzeitig zeigte sich, dass die Wirksamkeit (Output) und die Folgewirkungen (Outcome) politischer Maßnahmen trotz umfassender Anstrengungen um eine exakte Analyse der Bedingungen im Politikfeld im Vorfeld kaum abzuschätzen war (Windhoff-Héritier 1980: 214ff., 1987: 121ff. und Héritier 1993: 11). Der Sinn von beraterisch orientierter Politikwissenschaft war damit grundsätzlich in Frage gestellt und die Policy-Forschung erfuhr eine Hinwendung zur eher theoretisch orientierten Ex-Post-Perspektive.²¹ Doch auch bei dieser Herangehensweise setzte nach einiger Zeit eine ernüchternde Erkenntnis ein: Die den Analysen zugrunde gelegten Modelle lieferten offensichtlich weder ein realitätsgetreues Bild von der Formulierung, konkreten Entscheidungsfindung und Durchsetzung von Politik, noch stimmten ihre Grundannahmen zu den Ressourcen und der Machtbasis des modernen Staates mit den tatsächlichen Gegebenheiten überein.

Die weit verbreitete Vernachlässigung und grundsätzliche Unterbewertung der gesellschaftlichen Akteure bildet einen Kernpunkt der Kritik an den herkömmlichen Policy-Analysemodellen. Denn in der Regel sind schon bereits vor der Wahrnehmung von Regelungsbedarf eines bestimmten Politikfeldes durch die staatlichen Akteure private Personen und Institutionen mit der Ausgestaltung des Politikbereiches befasst und tragen so entscheidend zur Entwicklung von Strukturen und Inhalten im jeweiligen Bereich bei. Die „alte“ Policy-Forschung, so die Kritiker, sei instrumentalisierbar und für parteipolitische Zwecke missbrauchbar: Durch das Unterstellen einer den politischen Prozess dominierenden Rolle, die sie den öffentlichen Institutionen zumisst, offenbare sie eine Voreingenommenheit für die Normen und Werte, die durch die staatlichen Akteure vertreten werden (Heintz/Jenkins-Smith 1988: 263). In der Policy-Forschung habe sich mit der Anwendung herkömmlicher Analyse-Modelle eine technokratische Herangehensweise etabliert, die das eigentliche Ziel politischen Handelns, die Maximierung öffentlicher Wohlfahrt, fast vollkommen aus dem Blick verloren habe (Sabatier 1993: 118; vgl. Héritier 1993: 11).

²⁰ In der vorliegenden Arbeit werden die Begriffspaare „staatliche“ und „öffentliche“ sowie „gesellschaftliche“ und „private“ Akteure bzw. Institutionen jeweils synonym verwendet (vgl. Mayntz 1993: 40ff.).

²¹ Jann (1983: 29ff.) teilt die Entwicklung der bundesdeutschen Policy-Forschung in mehrere Phasen ein. Ihm zufolge sind die Studien seit etwa dem Beginn 80er Jahre eher reflexiv-theoretisch orientiert.

2.1.3 Das neue Politik-Verständnis

Dieser Befund eines „Demokratiedefizits“²² herkömmlicher Policy-Analysen trifft nicht zufällig mit einem fundamental neuen Staatsverständnis neuerer *Modernisierungsforscher* zusammen. Auch deren Untersuchungen und Vorschläge widmen sich im Kern der Ziel- und Ergebnissteuerung durch das politisch-administrative System, wobei in der Regel Teile der Verwaltung einer Analyse unterzogen werden. Dabei bildet, ebenso wie bei den Vertretern neuer Policy-Analysemodelle, die Rückbesinnung auf die übergreifenden Ziele der Wohlfahrtsmaximierung und besseren Problemlösung den Rahmen. So sieht die überwiegende Zahl derer, die für eine grundlegende Reform der staatlichen Institutionen eintreten, die Notwendigkeit, den Aktivitäten und Leistungen privater Akteure im öffentlichen Raum stärker als bisher Rechnung zu tragen und die Einführung privatwirtschaftlicher Organisations- und Steuerungsinstrumente in staatliche Modernisierungsvorhaben einzubeziehen (z. B. Lepsius 1990, Bentele/Reissert/Schettkatt 1995). Reformvorhaben sollen aber nicht nur auf der technisch-organisatorischen, sondern, über eine Öffnung der staatlichen Entscheidungsträger für die Lösungsvorschläge und Interessen privater Akteure, auch auf der materiell-inhaltlichen Ebene realisiert werden. Nur so ist es nämlich `dem Staat` möglich, vorhandene Ressourcen zusammenzuführen und zu bündeln, um gemeinsam mit allen betroffenen Akteuren eine sachgerechte und, gesamtgesellschaftlich gesehen, optimale Regelung zu erarbeiten.²³

Frühere Modernisierungskonzepte gingen noch davon aus, gesellschaftliche Modernisierung führe zu stetig wachsender „Politisierung“ (Schelsky 1965) im Sinne von „Durchstaatlichung“ (Habermas 1981) von immer mehr Lebensbereichen. Staat und Verwaltung dienten diesen Modellen zufolge gleichsam als „Modernisierungsagenturen“ (Grande/Eberlein 1997: 10) im Sinne einer Verfeinerung der bürokratischen Verwaltung.²⁴ Die neueren Konzepte vom „verhandelnden“ Staat (Scharpf 1993) beziehungsweise der „kooperativen Verwaltung“ (Benz 1994) brechen mit dieser Vorstellung in radikaler Weise. Ihnen geht es nicht mehr darum, die bürokratische Rationalität der Verwaltung zu verbessern, um auf diese Weise staatliches Handeln effektiver zu gestalten, sondern darum, „die widerstreitenden Teilsysteme zu koordinieren und sicherzustellen, dass jedes seine Kernfunktionen erfüllen kann, ohne schädliche Auswirkungen – negative Externalitäten – in angrenzenden Bereichen zu verursachen“ (Mayntz 1988: 13; vgl. Grande/Eberlein 1997: 12).

Die neueren Modernisierungskonzepte gehen also von privaten Akteuren nicht nur als Ursprung, sondern auch als *Hauptträger* der Ausgestaltung gesellschaftlicher Modernisierungs- und Differenzierungsprozesse aus. Die Bemühungen um eine Reform der Staatsinstitutionen werden als Reaktion auf den gesellschaftlichen Wandlungsprozess gedeutet, in dessen Zuge der Staat zunehmend überfordert ist, seine Aufgaben angemessen zu erfüllen. In dieser Situation unterliegen die Grenzen staatlicher Politik Neudefinitionen in mehreren inhaltlichen und strukturellen Dimensionen.²⁵

²² So blende die herkömmliche Policy-Forschung die Ebene demokratischer Politik aus, die es ermögliche, „menschliche Fähigkeiten zu entwickeln, Präferenzen zu transformieren und Ideen zu entfalten“ (Héritier 1993: 14).

²³ Die Ansätze der Modernisierungstheoretiker können grob in zwei Gruppen unterteilt werden. Die eine, unter dem Schlagwort des `New Public Managements` bekannt gewordene Richtung, versucht, auf dem Wege der Anpassung der Staatsorgane an den im privatwirtschaftlichen Bereich erreichten Stand der organisatorisch-technischen Entwicklung eine Effizienzsteigerung der Verwaltung zu erreichen. Die andere, in Deutschland meist als `Neues Steuerungsmodell` diskutiert, legt den Schwerpunkt auf eine Reformierung des staatlichen Institutionensystems. Beide Richtungen wollen auf Elemente privatwirtschaftlicher und privatrechtlicher Steuerungsformen zurückgreifen und versuchen, sie auf den Bereich der öffentlichen Institutionen zu übertragen.

²⁴ Max Weber legte mit seinem Verdikt von der „Entzauberung“ des Staates durch zunehmende Ausdifferenzierung der Bürokratie die konzeptionelle Basis für die rationalen Steuerungsmodelle (vgl. Willke 1983).

²⁵ So kennzeichnet Grande (1997) die Krise des modernen Sozialstaats als Überforderung in mehreren Dimensionen gleichzeitig. „Die `Einheit des Staates` steht unter diesen Umständen nicht nur materiell, sondern auch formal zur Disposition“ (ebd.: 67).

Die skizzierten Folgerungen aus dem empirischen Befund der „Entgrenzung des Staates“ (Grande 1993 und 1997) und die Entwicklung neuerer Policy-Analysemodelle fußen also auf einer gemeinsamen Interpretation. Staatliches Handeln wird darin als Interaktion zwischen relativ autonomen Akteuren aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor aufgefasst. Dem politisch-administrativen System, das sich im Kern durch die Definition und Durchsetzung `übergeordneter Ziele´ (im Sinne der Steigerung der öffentlichen Wohlfahrt) legitimiert, denen Interessen Einzelner teilweise entgegenstehen, kommt in diesem Modell eher die Aufgabe effektiver Koordination der komplexen Verhandlungsnetzwerke in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu. Seine Funktion ist es, einen Interessenausgleich unter den Beteiligten derart fördern, dass angemessene Sachlösungen möglich werden.

Auf der Suche nach einer adäquaten Problemlösung geht es also für staatliche Akteure zunehmend weniger darum, formalrechtlich bestehenden Hierarchien entsprechend ganze Politiksektoren inhaltlich auszugestalten. Vielmehr besteht die qualitativ neue Herausforderung für den Staat darin, die Koordination und Kooperation zwischen verschiedensten politischen Ebenen, Akteuren und Interessen zu gewährleisten.

Die Werte und Programmziele aller Akteure sind grundsätzlich als ambivalent oder doch zumindest wandelbar, ihre Strategien als flexibel anzusehen. Denn jede Art der Politikgestaltung unterliegt einem ständigen Wandel, so dass auch die herrschenden politischen Koalitionen und Interessenlagen nicht als statisch angesehen werden können (Héritier 1993: 13). Legt man diese Annahmen einer stetigen Dynamik des politischen Prozesses zugrunde, so lässt sich Politikgestaltung als ein offener demokratischer Prozess begreifen, in dessen Verlauf es allen beteiligten und betroffenen Akteuren prinzipiell möglich ist, ihre Ideen und Werte einzubringen, ihre Fähigkeiten zu entwickeln und ein größtmögliches Maß an Autonomie zu erlangen (Benhabib/Warren 1992; vgl. Héritier 1993: 13).

Dieser Paradigmenwechsel in der Policy-Forschung hat weitreichende Konsequenzen für die Steuerungstheorie und eine Vielfalt konzeptioneller Erweiterungen und Modifizierungen der analytischen Ansätze mit unterschiedlichen Schwerpunkten hervorgebracht. Allen ist gemein, dass sie die Akteure zum Ausgangspunkt der Analyse machen, die innerhalb eines Politikfeldes einen entscheidenden Einfluss auf den politischen Prozess ausüben. So wird vermieden, dass aus den formalen Aspekten des Politiksektors eine Voreingenommenheit zugunsten bestimmter Einflussfaktoren und Machtstrukturen im Politiksektor erwächst. Erst im weiteren Verlauf der Untersuchung sollen die Beziehungsstrukturen unter den Akteuren empirisch erschlossen werden.

2.1.4 Neue Analyse-Modelle

Ein Teil der neu entwickelten Policy-Analysemodelle setzt dabei an, die in jeder Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren relevanten, in älteren Modellen jedoch kaum beachteten kognitiven Faktoren, also Werte, Überzeugungen, Wissen und Argumente, explizit in die Analyse einzubeziehen und ihnen den Stellenwert eines entscheidenden Einflussfaktors für die Entwicklung öffentlichen Handelns zuzumessen.²⁶ Diese Ansätze operationalisieren das Phänomen des Einflusses unterschiedlicher Ideen auf die Entwicklung und Umsetzung von Handlungsalternativen mit Hilfe konkurrierender Deutungssysteme, auf die sie die Existenz verschiedener Akteurskoalitionen zurückführen.

Eine weitere wichtige Entwicklung im Rahmen der Modifizierung des methodologischen Selbstverständnisses der Policy-Forschung stellt die Herausbildung des so genannten partizipatorischen Ansatzes dar, der als Gegenstück zu einer technokratisch gefärbten Herangehensweise verstanden werden kann. Als Konsequenz aus der Feststellung, dass jede wissenschaftliche Wahrheit auf einem Konsens beruhe und nicht auf der bloßen Feststellung objektiver Wirklichkeit, fordern seine Vertreter, Betroffene an der

²⁶ Ein Teil der neueren Modelle begreift die kognitive Struktur der betrachteten Policy als „Voraussetzung für die Entwicklungsmöglichkeit öffentlichen Handelns“ (von Prittwitz 1994: 49), ein Teil betrachtet sie als den zentralen Einflussfaktor (Stone 1988; Sabatier 1993: 139ff., Hauff 1995) oder einen mehrerer Faktoren (Majone 1993, Singer 1993) für den Prozess der politischen Auseinandersetzung. Nullmeier (1993: 177) begreift die „Produktion von Wissen“ gar als Kernelement bei der Hervorbringung jeglicher Politikinhalt.

Erarbeitung wissenschaftlicher Antworten direkt zu beteiligen (Fischer 1993; vgl. Héritier 1993: 22).²⁷ Andere Ansätze, die aus der Kritik am Phasenmodell entwickelt wurden, ermöglichen Rückschlüsse auf die strukturell-prozessualen Aspekte, die Einfluss auf die betrachtete Policy nehmen.²⁸

Die hier zugrunde gelegte *Policy-Netzwerkanalyse*²⁹ geht davon aus, dass bestimmte strukturelle, materielle und prozessuale Bedingungen Ressourcen- und Wissenstransfers unter den beteiligten Akteuren hindern beziehungsweise fördern.³⁰ Dabei kann die Einnahme der Steuerungsperspektive des Phasensequenzschemas, d. h. die Annahme von einer ordentlichen sequenziellen Produktion von politischen Entscheidungen, weiterhin als Hintergrund- oder Orientierungsfolie dienen (Héritier 1993: 16). Die Entstehung eines spezifischen Problembereiches ('Issues')³¹ wird als zunehmende Komplexität und Differenzierung von Gesellschaft und Politik interpretiert, in deren Verlauf sich bereits vor dem Eingreifen staatlicher Akteure private Personen und Organisationen Wissen und Kompetenzen aneignen und durch autonomes Handeln auf die Entwicklung Einfluss nehmen. Die Akteure des politisch-administrativen Systems greifen in aller Regel erst im späteren Verlauf des politischen Prozesses ein.³² Die staatlichen Akteure sind dadurch zur Entwicklung und Durchsetzung konkreter Lösungsvorschläge auf die freiwillige Zusammenarbeit der bereits aktiv gewordenen, relevanten gesellschaftlichen Akteure angewiesen.

²⁷ Nach Héritier (1993: 21f.) ging die partizipatorische Policy-Analyse aus der „post-positivistischen Revolution“ hervor, die ihrerseits an den Positivismusstreit der deutschen Soziologie in den 60er Jahren anknüpfte. An ihrem Ende standen verschiedene methodologische Neuerungen (so die 'Grounded Theory' und der 'Multiplism') und eine gestiegene Bereitschaft, unterschiedliche Werte in die Policy-Forschung zu integrieren.

²⁸ So erklärt das 'Garbage Can Model' (Cohen/March/Olsen 1972, Kingdon 1984; vgl. Heritier 1993: 18) die Entstehung 'neuer Politik' durch ein Zusammentreffen günstiger Umstände innerhalb der inhaltlich-materiellen Politikdimension mit denen der strukturell-prozessualen Dimension.

²⁹ Die folgenden Ausführungen zu den methodologischen Grundlagen der Policy-Netzwerkanalyse stützen sich zu wesentlichen Teilen auf die Arbeiten von Mayntz (1987, 1988, 1993, 1997a und 1997b) und Scharpf (1993a, 1993b und 1997).

³⁰ In dieser Arbeit werden die spezifischen Politikinhalt im Bereich Partydrogen verschiedener deutscher Regionen untersucht. Ausgangspunkt der Analyse sind die am politischen Prozess beteiligten Akteure. Auch hier wurde ein Analysemodell gewählt, das die von den einzelnen Akteuren vertretenen Ideen einbezieht, interpretiert, problematisiert und in einen Zusammenhang stellt. Erkenntnisleitendes Interesse ist hier jedoch, welche spezifischen Regelungsformen sich als Ergebnis des politischen Prozesses ergeben haben, wie sich die in den Regionen gefundenen Regelungsformen voneinander unterscheiden und ob die Gemeinsamkeiten und Unterschiede mit den jeweils festgestellten strukturellen Bedingungen korrelieren. Folgt man der Klassifizierung verschiedener Policy-Typen nach Héritier (1987: 21ff.), so liegt der Schwerpunkt der Analyse der Nominalkategorie Drogenpolitik in der Beleuchtung ihrer Steuerungsprinzipien. Die Aspekte „policy-orientierten Lernens“ (Sabatier 1993: 119) unter den Beteiligten finden zwar Berücksichtigung und es wird versucht, ihnen einen angemessenen Stellenwert einzuräumen. Sie bilden jedoch nicht den Kern der Analyse. Ansatz der hier durchgeführten Untersuchung ist es vielmehr, die Wechselwirkungen von strukturell-prozessualer und inhaltlicher Ebene zu untersuchen, um Wirkungszusammenhänge besser beschreiben zu können, als es mit dem Phasenmodell der traditionellen Policy-Forschung möglich wäre. Daher wird hier auf das Policy-Netzwerkmodell zurückgegriffen, das die sektorale und institutionelle Verflechtung verschiedener politischer Maßnahmen und Akteure explizit berücksichtigt.

³¹ In diesem Fall der Problembereich Partydrogen innerhalb des Politikfeldes Drogen.

³² Dies betrifft nicht unbedingt die formalrechtlichen Maßnahmen (im Falle dieser Untersuchung vor allem die Unterstellung aller hier als Partydrogen bezeichneten Substanzen unter das Betäubungsmittelgesetz). Im Rahmen dieser Arbeit steht jedoch im Vordergrund, in welcher Form auf eine jugendkulturelle Entwicklung reagiert wurde, deren Charakteristikum neben anderen ein signifikant höherer Partydrogenkonsum als der in der Gesamtbevölkerung ist. Betrachtet werden sollen die speziellen, regional unterschiedlichen Regelungen, die *trotz* einer bundesweit einheitlichen Gesetzgebung getroffen wurden. Die politischen Prozesse nahmen in verschiedenen deutschen Regionen einen unterschiedlichen Verlauf, aus dem teilweise konträre Regelungsformen hervorgingen.

2.1.5 Die Policy-Netzwerkanalyse

Die Policy-Netzwerkanalyse betrachtet die Entwicklung politischer Lösungsansätze im Zusammenhang mit den spezifischen Bedingungen kollektiver Entscheidungsfindung, die in einem bestimmten Politiksektor herrschen, und führt dabei mehrere Erklärungsansätze zusammen. Die Akteure, die im jeweils betrachteten Politikfeld am politischen Prozess um die Formulierung und Umsetzung konkreter Lösungsansätze maßgeblich beteiligt sind, in aller Regel Organisationen,³³ lassen sich zusammengefasst als „Policy-Subsystem“ (Sabatier 1993) bezeichnen. Innerhalb dieses Systems verfolgen die Akteure unterschiedliche, aber auch wechselseitig voneinander abhängige Interessen und Ziele. Denn jeder Akteur oder jede Gruppe von Akteuren verfügt über unterschiedliche Ressourcen und kann einen Teil seiner eigenen Ziele nur erreichen, wenn er sich die Ressourcen der jeweils anderen ebenfalls nutzbar macht. Alle Beteiligten interagieren somit auf der Basis der relativen Autonomie. Während es hierbei den beteiligten staatlichen Akteuren im Austausch mit den privaten Akteuren vor allem darum geht, seine Informationsbasis zu erhöhen und die Akzeptanz staatlicher Maßnahmen zu steigern, erhoffen sich die privaten Akteure eine möglichst weitgehende und langfristig angelegte Beteiligung an staatlicher Politik, „um ihre handlungsleitenden Orientierungen in öffentliche Maßnahmen umzusetzen“ (Sabatier 1993: 121). Zwar sind alle Akteure auch in eine formal hierarchische Organisation eingebettet (zum Beispiel Gesetze und Verordnungen) und unterliegen den strukturellen und materiellen Rahmenbedingungen des Politikfeldes (zum Beispiel den sozioökonomischen Bedingungen). Daraus resultiert jedoch nicht automatisch auch eine real hierarchische Beziehungsstruktur unter den Beteiligten. Die Frage der Austauschverhältnisse und Machtbeziehungen der Akteure untereinander kann vielmehr nur empirisch beantwortet werden. Die verschiedenen Positionen im Machtgefüge lassen sich hierbei auf unterschiedliche Ressourcenniveaus zurückführen.

Jede Policy-Netzwerkanalyse wird daher akteurszentriert angegangen. In der Beschreibung der Beziehungsstruktur wird auf die Vorstellung eines Netzwerkes zurückgegriffen. Politische Netzwerke sind „organisatorische Beziehungsgeflechte ...“, die nicht durchgehend hierarchisch strukturiert sind, sich aber trotzdem durch eine gewisse Dichte oder Dauerhaftigkeit der Beziehungen und durch ihre Gegenseitigkeit auszeichnen. Die Organisationen, die die Elemente des Netzwerkes bilden, können prinzipiell staatlich und/oder nicht-staatlich sein“ (Mayntz 1980: 8). Ziel der Darstellung eines sektoralen Netzwerkes ist es, Rückschlüsse auf das Handeln und die Steuerungsprinzipien im untersuchten Politikfeld zu gewinnen.³⁴

Sofern entgegen der formal hierarchischen Struktur im Politikfeld netzwerk-typisches Handeln nachzuweisen und diese Regelungsform langfristig angelegt ist, kann dies als Indikator für gesellschaftliche Modernisierung einerseits und Modernisierung des Staatsapparates durch funktionelle Differenzierung andererseits gedeutet werden (Mayntz 1993: 41f.). Darüber hinaus ist eine neu entwickelte Regelungsform jedoch nur als Ergebnis eines tiefgreifenden Wandlungsprozesses des staatlichen Selbstverständnisses erklärbar. Im Zuge eines solchen gesamtstaatlichen Modernisierungsprozesses ist es denkbar, dass für innovative Problemlösungsansätze, die auf private Akteure zurückgehen, mehr Realisierungsspielraum entsteht (Huf 1998: 12ff.).³⁵ Bei der Policy-Netzwerkanalyse handelt es sich daher auch um eine erklärende Theorie staatlicher und gesellschaftlicher Modernisierung mit institutionalistischem Ansatz. Dabei rekurriert die Policy-Netzwerkanalyse auf die interorganisatorische Ebene, das heißt eine Analyse kann vor allem zu Aussagen über die Formen des Zusammenwirkens verschiedener Organisationen und Institutionen führen.

³³ Im Folgenden auch „korporative Akteure“ genannt.

³⁴ Eine klare Abgrenzung zwischen handlungs- und steuerungstheoretischen Ansätzen kann nicht getroffen werden; die Policy-Netzwerkanalyse ermöglicht daher Rückschlüsse auf beide Untersuchungsaspekte (Schubert 1991: 37).

³⁵ Keineswegs direkt hieraus abzuleiten ist jedoch eine demokratisierende Entwicklung im Sinne größerer Partizipation; auch größere Beteiligungschancen sind vielmehr erst auf Grund eines empirischen Befundes feststellbar.

Als Basis zur Identifizierung und Bewertung der politischen Regelung fungiert die Analyse der Interaktionsformen innerhalb des Netzwerkes. Sie kann anhand eines konkreten Sachverhaltes oder Themenbereiches (‘Issues’) deutlich gemacht werden, bei dem mehrere staatliche und private Akteure in den politischen Prozess zur Entwicklung einer angemessenen Problemlösung eingebunden sind. Dabei unterliegen die betrachteten Akteure Handlungsmustern, die von ambivalenten Interessen geprägt sind. Denn die Interaktionen im Netzwerk sind einerseits abhängig von rationalen Kosten-Nutzen-Kalkülen, strategischen Überlegungen und Wertorientierungen der Akteure. Jeder Akteur zielt im Sinne des ‘Rational Choice’ darauf, den politischen Aushandlungsprozess in seinem Sinne zu beeinflussen (Scharpf 1997). Jedoch sind gleichzeitig alle Beteiligten darauf bedacht, ein gemeinsames Ergebnis zu erzielen. Denn nur durch den Beweis der prinzipiellen Fähigkeit, auf Verhandlungsbasis zu einem Lösungsansatz zu gelangen, legitimiert sich das Policy-Netzwerk als Form politischer Regelung. In ihrem Bemühen, die Netzwerk-Beziehungen kontinuierlich und stabil zu gestalten, sind die Akteure also auch auf die Wahrnehmung und gegenseitige Achtung der Interessen der anderen Beteiligten angewiesen. Policy-Netzwerke zeichnen sich also dadurch aus, dass es ihnen ungeachtet divergierender Interessenlagen und -gemengen möglich ist, ein gemeinsames Ergebnis zu erzielen.

Einzig notwendige Voraussetzung zum Erzielen problemadäquater Ergebnisse ist die prinzipielle Kompromissbereitschaft der Akteure. Resultiert das Agieren des Netzwerkes in einer von staatlicher Seite akzeptierten Verhandlungsbasis und Problemlösungsfindung, so ist sogar eine „relative Autonomie des funktionellen Subsystems“ (Mayntz 1993: 42) denkbar. In dieser Situation wird einerseits das politisch-administrative System entlastet. Andererseits erhält es sich die Möglichkeit zum Eingreifen in den politischen Prozess durch seine Sanktionsinstrumente nach wie vor aufrecht.

Das Handeln der Akteure im Policy Network kann dennoch nicht völlig unabhängig vom allgemeinen Wertekonsens und der öffentlichen Debatte bezüglich des behandelten Problembereiches betrachtet werden. Vielmehr finden sich in den Vorstellungen über angemessene politische Problemlösungsansätze, und somit in der Auseinandersetzung zwischen den Akteuren, Idee-Elemente wieder, die aus handlungsleitenden Überzeugungen der Akteure hervorgehen. In der Regel sind innerhalb des Netzwerkes Akteure mit ganz unterschiedlichen „Belief Systems“ (Converse 1964) präsent. Die Konstellation der Netzwerk-Mitglieder im Hinblick auf das ihnen eigene „set of value priorities and casual assumptions about how to realize them“ (Sabatier, in Schmidt 1998: 11) prägt die Austauschbeziehungen unter den Akteuren demnach zusätzlich.³⁶

Die Anwendung des Policy-Netzwerkes als Analysemodell basiert auf zwei grundsätzlichen Voraussetzungen: Erstens untersucht sie die politische Entwicklung in einem klar identifizierbaren Politikfeld (Sektor, Policy). Zweitens ist an der Politikgestaltung eine identifizierbare Pluralität staatlicher und privater Akteure beteiligt. Weiterhin muss, um das Modell operationalisierbar zu machen, ein betrachteter politischer Sektor für die Analyse inhaltlich eingrenzbar sein, so dass die Verhandlungsbeziehungen eines bestimmten Problembereiches innerhalb des Sektors beispielhaft untersucht werden können. Um eine systematische Charakterisierung der Beziehungsstrukturen in einem Netzwerk zu ermöglichen, auf der spätere Vergleiche mit anderen Netzwerken basieren, muss die Policy zudem in geographischer Hinsicht eingegrenzt werden.

³⁶ Zur Kritik an der Konstruktion von Akteurs-Koalitionen, die Argumentations- und Handlungsmuster ausschließlich auf unterschiedliche Grundüberzeugungen („Deep Normative Cores“) zurückführen vgl. Sabatier (1993) und Kreuzfeldt (1997: 19ff.); ähnlich argumentiert Nullmeier (1993: 181).

2.2 Die komparative Netzwerkanalyse regionaler Drogenpolitik

Die Policy-Netzwerkanalyse nimmt die interorganisatorischen Aktivitäten in einem Politikfeld zum Ausgangspunkt.³⁷ Dabei wird auch das Handeln der nicht-staatlichen Akteure innerhalb der Policy als Beitrag zur Politikformulierung beziehungsweise -umsetzung aufgefasst. Über die Analyse der Interaktionsformen der Akteure untereinander, die in ein beispielhaft herangezogenes Thema involviert sind, lässt sich auf für die Politikgestaltung innerhalb der Policy charakteristische Beziehungsmuster schließen. Derlei interaktives Handeln lässt sich zwischen den Organisationen vor allem über bilaterale Kontakte und Kooperationen, besonders aber über die mehrseitige Zusammenarbeit in Gremien erschließen.³⁸ Die Dokumentation der Interaktionsformen ermöglicht es in einem weiteren Schritt, Erkenntnisse über die spezifische Form der staatlichen Regelung im untersuchten Bereich und ihre Auswirkungen auf die generelle Gestaltung von Politik in diesem Politikfeld zu gewinnen. Da dieses Vorgehen den prozesshaften Charakter der Entstehung politischer Entscheidungen und Regelungen berücksichtigt, eignet sich die Policy-Netzwerkanalyse in besonderer Weise für Untersuchungen in solchen Politikfeldern, die starken inhaltlichen oder strukturellen Veränderungen unterworfen sind (Héritier et al. 1994: 8).

Bislang ist die Policy-Netzwerkanalyse vor allem zur Erforschung der Auswirkungen zunehmender sektoraler Politikverflechtung im internationalen Rahmen angewendet worden.³⁹ Auch bereits durchgeführte nationale Studien konnten verdeutlichen, dass Policy-Netzwerkanalysen auf der Grundlage eines neuen Verständnisses vom Aufbau des gesamten politischen Systems zu einem besseren Verständnis der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge politischer Prozesse beitragen können (zum Beispiel Rhodes 1997). In Arbeiten wie dieser, die regionale Politikentwicklungen zum Untersuchungsgegenstand macht, hat sie dagegen bisher kaum Eingang gefunden. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, warum und in welcher Weise die Policy-Netzwerkanalyse als adäquates Analysemodell zur Erforschung unterschiedlicher regionaler Drogenpolitiken dienen kann.

2.2.1 Die Identifizierung der Partydrogen-Netzwerke

Ziel der Analyse ist es, anhand eines konkreten thematischen Bezuges die Interaktionen und Beziehungsmuster der drogenpolitischen Akteure verschiedener deutscher Regionen zu charakterisieren. Im Rahmen einer solchen akteurszentrierten Analyse bietet es sich an, nicht die Beziehungsstrukturen zwischen Individuen, sondern die Interaktionsmuster zwischen kollektiven Akteuren zu betrachten. Zwar sind die konkret Handelnden wie die zur Datenerhebung Herangezogenen immer leibliche Personen. Wenn sie innerhalb der Netzwerke agieren, sind die involvierten Einzelpersonen jedoch in einen institutionellen Rahmen gefasst und repräsentieren somit die Organisationen, denen sie angehören; in aller Regel handeln sie in deren Auftrag.⁴⁰ Die festgestellten Gemeinsamkeiten und

³⁷ Insofern handelt es sich schwerpunktmäßig um eine Analyse auf der Metaebene, die die drogenpolitischen Gestaltungsprozesse zum Hauptuntersuchungsgegenstand macht. Diese Herangehensweise soll Aussagen über die materielle Dimension der Politik auf Makroebene (hier: die herrschende politische Regelung in den jeweiligen Regionen) erschließbar machen.

³⁸ In dieser Analyse sind das alle wesentlich regional ausgerichteten Gremien, die für die herangezogene Thematik von Bedeutung sind.

³⁹ So vor allem in Arbeiten zu Integrationsprozessen und in Ländervergleichen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, z.B. Héritier et al. (1994).

⁴⁰ Ein Netzwerk-Repräsentant agiert zumeist als ein in ein drogenpolitisches Gremium Delegierter, als für Drogen allgemein zuständiger Referent oder als speziell mit dem hier betrachteten Issue betrauter Mitarbeiter. Daneben sind auch Ausnahmen von Akteuren möglich, die als Privatpersonen agieren (z. B. Journalisten, Experten). Relevante Akteure diese Art müssten in der Analyse in besonderer Weise untersucht werden. Sie spielen in dieser Untersuchung jedoch keine Rolle.

Unterschiede in den drogenpolitischen Bedingungen in Form der Netzwerkstrukturen sollen ihrerseits in einen Zusammenhang mit der Durchsetzung unterschiedlicher Problemlösungsansätze im Drogenbereich gebracht werden. Exemplarisch werden hier drei deutsche 'Drogenmetropolen' für die Analyse herangezogen, die auch vom 'Partydrogen-Phänomen' in besonderer Weise betroffen waren und sind. Es wird gezeigt werden, dass sich im Prozess der von den jeweiligen Partydrogen-Netzwerken ausgehenden Politik-Formulierung unterschiedliche Lösungsansätze im Partydrogenbereich durchsetzten. Die Ursachen für diese Divergenzen in der drogenpolitischen Entwicklung werden in den unterschiedlichen Formen der politischen Regelung im Partydrogenbereich gesucht werden.

Da den staatlichen Akteuren bei der Durchsetzung drogenbezogener Maßnahmen eine besondere Rolle zukommt, die sich aus den Rahmenbedingungen der Drogenpolitik ableiten lässt [vgl. Abschnitt 2.3], bildet ihr Agieren innerhalb des untersuchten Themenbereiches ein Kernstück der Analyse. Besondere Aufmerksamkeit genießt zudem das Verhältnis der beteiligten staatlichen und der nicht-staatlichen (privaten) Organisationen zueinander.

Die Gesamtheit der Akteure, die im Drogenbereich auf regionaler Ebene miteinander kooperieren, lässt sich modellhaft als Policy Network beschreiben. Dieses ist ein relativ stabiles, aber nicht streng hierarchisch organisiertes Gebilde, an das aktuell anstehende politische Fragen und Probleme, die den politischen Sektor betreffen, herangetragen werden können und das diese bearbeitet. Bei der Bearbeitung eines aktuellen Problems, hier also dem 'Partydrogen-Phänomen', entsteht in aller Regel ein neues Netzwerk auf regionaler Ebene, das aus einem Teil der Akteure des Policy Networks sowie eventuell anderen, bisher nicht in die drogenpolitische Entwicklung involvierten Akteuren besteht: das Issue Network. Das Netzwerkmodell kann hier dazu angewendet werden, die Kooperationsformen im politischen Sektor Drogen anhand des Beispiels Partydrogen zu charakterisieren, um auf diese Weise Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den politischen Regelungsformen aufzudecken und Erkenntnisse über das Zustandekommen unterschiedlicher drogenpolitischer Entwicklungen zu gewinnen.

Das Issue Network Partydrogen kann jedoch nicht völlig unabhängig vom Zusammenspiel der Akteure betrachtet werden, die im übergreifenden Politikfeld Drogen angesiedelt sind. Vielmehr können vorliegende Erkenntnisse über die strukturellen Bedingungen des Policy Networks im Drogenbereich Hinweise auch auf die möglichen Koordinationsstrukturen im Issue Network enthalten.⁴¹ Ein Erkenntnisinteresse ist es also, den Zusammenhang und die Wechselbeziehungen zwischen Policy Network und Issue Network zu erfassen. Daher erscheint eine grobe Schilderung der Zusammensetzung und Koordinationsstrukturen der Policy Networks einschließlich einer Vorab-Charakterisierung der wichtigsten in ihm involvierten Akteure geboten.

Zur Beantwortung der Frage um die Einflussfaktoren zur Durchsetzung unterschiedlicher Lösungsansätze ist von besonderem Interesse, ob und wie die in den jeweiligen Netzwerken präsenten kollektiven Akteure das Politik-Problem Partydrogen wahrnehmen und wie sie unterschiedlichen Bewältigungsstrategien gegenüber stehen. Dabei kommt es bei einer Policy-Netzwerkanalyse weniger darauf an, die Interessen jedes einzelnen Akteurs im Einzelnen zu erfassen.⁴² Vielmehr ist es Ziel, die Verläufe und Ergebnisse der Verhandlungen in den hier betrachteten Issue Networks Partydrogen einzuschätzen und auf die Formen und strukturellen Bedingungen der Interaktionen unter den beteiligten Akteuren zurückzuführen.⁴³

⁴¹ Eine inhaltliche Analyse der regionalen Policies Drogen ist dagegen nicht intendiert; sie fungiert im Rahmen der Analyse lediglich als eine externe Variable unter anderen.

⁴² Dies wäre im Rahmen einer Sozialstrukturanalyse unabdingbar und für eine feinere Policy-Analyse durchaus wünschenswert, um den Einfluss der einzelnen Akteure auf die Politikgestaltung nachzuvollziehen. Eine umfassende Charakterisierung aller relevanten Akteure ist jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht leistbar.

⁴³ Neben den netzwerkeigenen Bedingungen existieren weitere, außerhalb des interaktiven Bereiches stehende Faktoren, die in der Analyse als unabhängige Variablen gefasst sind.

2.2.2 Anwendbarkeit des Analysemodells auf die regionale Partydrogenpolitik

Für die hier intendierte vergleichende Analyse regionaler Partydrogenpolitiken in drei Großstädten scheint das beschriebene Netzwerkmodell anwendbar zu sein, da sowohl von regional unterschiedlichen Koordinationstrukturen im Gesamt-Drogenbereich wie von solchen spezifischen Strukturen im Partydrogenbereich ausgegangen werden kann. Da an der konkreten Ausgestaltung der regionalen Drogenpolitiken eine Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen beteiligt ist, kommt die akteurszentrierte Herangehensweise der Policy-Netzwerkanalyse einer Untersuchung der Einflüsse einzelner Organisationen auf den politischen Prozess entgegen. Insbesondere die Beziehungsmuster zwischen den staatlichen und den beteiligten privaten Akteuren können auf diese Weise kenntlich gemacht werden, um zu prüfen, inwieweit staatliche Akteure fähig und bereit sind, mit innovativen Akteuren zu kooperieren.

Für eine Einschätzung des regionalen drogenpolitischen Systems genügt es jedoch nicht, die Kooperationsformen der staatlichen Institutionen mit diesen ausgewählten privaten Organisationen zu betrachten. Als Ergebnis der Analyse soll es schließlich auch möglich sein, anhand des Stellenwertes innovativer Konzepte im Partydrogenbereich die Funktion und Bedeutung der privaten Akteure für das gesamte regionale drogenpolitische System abzuschätzen, wie sie aus der Kooperation und Vernetzung mit staatlichen Stellen und anderen privaten Organisationen erwachsen ist.

Grundsätzlich sind zur Analyse verschiedener Netzwerke unterschiedliche Erhebungstechniken zur Sammlung von Daten denkbar: Entweder es werden Aggregatdaten im untersuchten Policy- oder Issue-Bereich gesammelt, zum Beispiel die Anzahl der einflussreichen Gremien und Akteure, der Vernetzungsgrad der involvierten Akteure untereinander und ähnliches.⁴⁴ Mit Hilfe von Befragungen wäre es grundsätzlich möglich, diese Daten im Partydrogenbereich für verschiedene deutsche Städte und Regionen zu erheben.⁴⁵ Diese Daten allein sagen jedoch nichts über das Zustandekommen der Netzwerke und ihre Kooperationsformen aus.

Da die in dieser Arbeit behandelte Fragestellung, die Suche nach Bedingungen für eine drogenpolitische Innovation, stark prozessorientiert ausgerichtet ist, wird hier in drei Fallstudien eine stark qualitativ ausgerichtete Untersuchung durchgeführt. Durch halbstandardisierte Interviews mit Repräsentanten von Organisationen aus dem Partydrogenbereich ist es möglich, Kooperationspartner und Interaktionen zu erfassen, gleichzeitig aber auch Informationen über die Ausgangslage der Organisation und die Motivation zu verschiedenen Handlungen zu sammeln.⁴⁶

Eine qualitativ ausgerichtete Analyse läuft ihrerseits prinzipiell Gefahr, viele Details einzubeziehen, die einer regionalen Besonderheit entspringen und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse und Übertragbarkeit gewonnener Erkenntnisse in Frage stellen. Um dem entgegen zu wirken, werden hier drei Städte für die Untersuchung herangezogen, deren `Partydrogenproblem`⁴⁷ zu etwa gleichen Zeitpunkten ähnliche

⁴⁴ Vor allem in wirtschaftspolitischen Analysen genießt dieser Ansatz Tradition (z. B. Schmidt 1982).

⁴⁵ So charakterisiert und analysiert Cattacin (1996) drogenpolitische Netzwerke unter anderem durch eine Erhebung der Vernetzungsgrade der Akteure im Policy-Netzwerk.

⁴⁶ Ursprünglich war eine Kombination von quantitativer Datensammlung über die beteiligten Akteure (mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens) und qualitativ geführten Interviews geplant. Das Vorhaben, über eine schriftliche Befragung zu einer aus Aggregatdaten zusammengesetzten Datenbasis zu gelangen, musste jedoch auf Grund fehlender Kapazitäten fallengelassen werden.

⁴⁷ Gemeint ist der dringende Bedarf, dem `Partydrogen-Phänomen` adäquate Maßnahmen entgegenzusetzen [vgl. Kapitel 1].

Ausmaße annahm.⁴⁸ Die politische Regelung im Drogenbereich,⁴⁹ so die Hypothese, fällt jedoch ebenso unterschiedlich aus wie der jeweils formulierte Problemlösungsansatz im Partydrogenbereich.⁵⁰

2.2.3 Netzwerkspezifische Bedingungen: Dimensionen der Analyse

Die Entstehung des neuen drogenpolitischen Problembereiches Partydrogen und seine Bearbeitung durch die Akteure der regionalen Partydrogen-Netzwerke hat zwangsläufig eine Veränderung der regionalen Drogenpolitiken insgesamt zur Folge. Diese Veränderung kann sich vollziehen, ohne dass eine Transformation der drogenpolitischen Strukturen mit ihr einher geht oder sie diese nach sich zieht.⁵¹ Es können aber auch maßgebliche Veränderungen der Drogenpolitik induziert werden, die sich im Umbau von Strukturen und der Neuorientierung von Handlungsstrategien und –instrumenten niederschlagen. Letztere Art der Transformation regionaler Drogenpolitik kann sich auf mehreren Ebenen struktureller und inhaltlicher Dimension abspielen.

Am Ende der Untersuchung soll es möglich sein, auf Grund regionalpolitischer Rahmenbedingungen und spezifischer institutioneller Unterschiede in den regionalen Partydrogen-Netzwerken die Hervorbringung unterschiedlicher Partydrogenpolitiken zu erklären. Dies ist möglich, wenn mit Hilfe der Unterscheidung von gemeinsamen und divergierenden Einflussfaktoren auf die Partydrogenpolitik ein systematischer Vergleich durchgeführt werden kann. In dieser Arbeit wird angenommen, dass die Existenz oder Einführung bestimmter Elemente staatlicher Regelung, die in erster Linie die regionalen Koordinations- und Kooperationsstrukturen betreffen, die Durchsetzung innovativer drogenpolitischer Ansätze begünstigt.

Damit eine systematische Analyse gewährleistet werden kann, werden die verschiedenen Einflussfaktoren auf die politische Regelungsform im Partydrogenbereich als unabhängige Variablen gekennzeichnet. Ferner bietet es sich an, im Zuge eines mehrstufigen Verfahrens zwischen spezifischen Netzwerk-Aspekten, externen regionalen Einflussfaktoren und regional übergreifenden Rahmenbedingungen zu unterscheiden, um so die Komplexität der Untersuchung zu reduzieren.

Die politische Regelungsform im Partydrogenbereich bildet die abhängige, zu erklärende Variable der empirischen Analyse.⁵² Sie soll dabei anhand der Unterschiede in den verschiedenen Regionen in sechs Dimensionen analysiert werden.⁵³

- (a) Die Unterschiede in den politisch-administrativen Strukturen, die sich im drogenpolitischen Bereich der untersuchten Regionen anhand des Partydrogen-Beispiels nachweisen lassen.⁵⁴
- (b) Die verwendeten staatlichen Steuerungsinstrumente und ihr Einsatz.⁵⁵
- (c) Die Problemlösungsphilosophie, die staatlichem Handeln in dominierender Weise zugrunde liegt.⁵⁶

⁴⁸ Die Auswahl der Regionen und das methodische Vorgehen werden in Abschnitt 4.1.3 näher erläutert.

⁴⁹ Gemeint ist die Form der Koordination und Kooperation verschiedener staatlicher und nicht-staatlicher Akteure im Drogenbereich, um regional spezifische Strategien, Programme und Maßnahmen zu formulieren und umzusetzen.

⁵⁰ Gemeint ist das Set aus Maßnahmen, mit dem auf den als gesellschaftspolitisches Problem identifizierten Partydrogengebrauch im Zuge einer kollektiven Entscheidungsfindung unter drogenpolitischen Akteuren reagiert wurde.

⁵¹ Dies ist der Fall, wenn die bislang bestehenden drogenpolitischen Strategien und eingesetzten Instrumentarien vollkommen beibehalten und auf das Issue Partydrogen übertragen werden.

⁵² Die Ergebnisse sind dargestellt in Abschnitt 4.5.

⁵³ Die Erstellung von Variablen-Sets orientiert sich am Vorgehen der Studie von Héritier et al. (1994).

⁵⁴ So kann die Form der Problembearbeitung auf dem Bemühen um eine Zentralisierung oder Dezentralisierung politischer, administrativer und finanzieller Kompetenzen und Ressourcen basieren.

⁵⁵ Zum Beispiel können konsensuale Verhandlungspraktiken eingeführt oder durch staatliche Intervention wie Gebots- und Verbotsteuerung ersetzt werden.

⁵⁶ Hier ist die Diskussion um die Ansätze zu betrachten, die sich im Partydrogen-Netzwerk gegenüber stehen, ihr Einfluss auf die staatlicherseits favorisierte Problemlösung und ihre Durchsetzung.

- (d) Das Zusammenwirken von Staat und privaten Organisationen, anhand dessen sich reformerische Kooperations- und Koordinationsstrukturen nachweisen lassen.⁵⁷
- (e) Die Rolle der privaten Organisationen, insbesondere derer, die sich frei von staatlicher Einflussnahme neu zusammengefunden haben, im Prozess der Interessenaggregation.⁵⁸
- (f) Die Existenz von Netzwerkakteuren, denen als Mediatoren eine besondere Bedeutung zukommt, indem sie zwischen einzelnen Akteuren oder Akteurs-Koalitionen vermittelnd wirken.

Die Form der politischen Regelung auf strukturell-organisatorischer Ebene korreliert, so die Kernthese der Arbeit, mit der Durchsetzung innovativer beziehungsweise der Beibehaltung althergebrachter drogenbezogener Programme und Maßnahmen. Die Bedeutung der **Dimension (a)** liegt einerseits in der Ausdehnung der untersuchten Netzwerke⁵⁹, dem Austausch der Organisationen untereinander⁶⁰ und der Intensität der Interaktionen⁶¹. Durch eine Datenerhebung wäre es möglich, **Kategorisierungen** vorzunehmen und eine **Hierarchisierung** der Akteure abzuleiten. Ebenso entscheidend wie das Quantifizieren der Interaktionen ist jedoch, die generelle Organisationsform des drogenpolitischen Systems zu erfassen, vor allem hinsichtlich der Verteilung von Kompetenzen auf mehreren Ebenen. Da die Analyse hier nur einen kleinen Ausschnitt der Drogenpolitik beleuchtet, dessen Entwicklung aber möglichst genau kennzeichnen will, wird bezüglich dieser Dimension der Schwerpunkt im Erfassen der Wahrnehmung und Verteilung von Aufgaben betreffs des betrachteten Issues gelegt. Mit diesem eng verbunden sind auch Fragen nach der Zuteilung der zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel.⁶²

Die Aufgabe, Strategien und Projekte zu koordinieren, obliegt einem oder mehreren identifizierbaren Akteuren. Zumeist stammen diese aus dem politisch-administrativen System oder haben die Koordinationsfunktion unter Beteiligung der im Drogenbereich zuständigen staatlichen Stellen zugewiesen bekommen. Zu untersuchen ist insbesondere, ob die **Problembearbeitung** und die **Koordination** im Partydrogenbereich von Seiten der staatlichen Akteure als möglichst zentral zu steuernder Bereich angesehen wird. Auf diese Weise ist es möglich, dass eine omnidirektionale Problembearbeitung – in der Koordination ebenso wie in der konkreten Problembearbeitung – in Erwägung gezogen oder umgesetzt wurde oder wird.

Die politische Entwicklung ist vor allem abhängig vom Verlauf des **Interaktionsprozesses** unter den Netzwerk-Akteuren. Allen involvierten Akteuren wird somit theoretisch die Möglichkeit zugeschrieben, maßgeblich zur Gestaltung des untersuchten Bereiches oder des gesamten Politikfeldes beizutragen. Eine umfassende staatliche Steuerung durch die Implementation von Programmen und Maßnahmen, wie man sie sich nach dem alten Policy-Zyklus-Modell vorstellte ist den Grundannahmen der Policy-Netzwerkanalyse nach nicht denkbar [vgl. Abschnitt 2.1]. Durch die Einführung der **Dimension (b)** ist allerdings berücksichtigt, dass den staatlichen Akteuren dabei **Sanktionsinstrumente** zur Verfügung stehen, über die private Akteure nicht verfügen und die die Rahmenbedingungen des jeweiligen politischen Problems oder auch der gesamten Policy grundlegend ändern können.⁶³

Dimension (c) ermöglicht eine Einschätzung der unterschiedlichen **Problemlösungsphilosophien**, die die Verhandlungsprozesse innerhalb der Netzwerke dominieren können. Grundsätzlich lassen sich

⁵⁷ Hier werden die Formen der Selbstregulierung und -kontrolle, Partizipationsmöglichkeiten und Informationschancen über Entscheidungsprozesse betrachtet.

⁵⁸ Hier werden Form und Ausmaß des Auftretens emanzipatorischer Problemlösungsansätze und -philosophien durch die gesellschaftlichen Akteure untersucht.

⁵⁹ Messbar z. B. an der jeweiligen Anzahl der relevanten Akteure.

⁶⁰ Messbar z. B. am Grad der Vernetzung der betrachteten Akteure untereinander.

⁶¹ Messbar durch eine Auszählung und Klassifizierung der Interaktionen.

⁶² Dagegen legt die von Cattacin (1996) durchgeführte Städteanalyse ihren Schwerpunkt auf die Erfassung der Intensität der Interaktionen und macht daher Vernetzungsgrade und ähnliche Daten zum Ausgangspunkt.

⁶³ Gemeint sind hier vor allem Gesetze und Verordnungen, aber auch die Verfügung über die öffentlichen Haushalte, mit der die Mittelzuweisung gelenkt werden kann.

zwei mögliche Interaktionsmuster unterscheiden: „**Dissoziative**“ (Mayntz 1993: 51), „**negative**“ Koordination (Scharpf 1993: 69) äußert sich darin, dass im Verhandlungsprozess die Durchsetzung akteurseigener Interessen vorherrscht. Die im Netzwerk beteiligten Akteure erhoffen sich dabei durch den Einsatz eigener Ressourcen den größtmöglichen Nutzen für ihre eigene Organisation im Sinne der Selbsterhaltung und Wahrung der eigenen Interessen. Ergebnisse dieses Interaktionstypus basieren auf Gesetzen der Verhandlungslogik im Sinne des Interessenausgleiches. „**Problemlösungsorientierte**“ (Mayntz 1993: 48), „**positive**“ (Scharpf 1993: 69) Interaktionsformen beruhen hingegen auf der Wahrnehmung der anstehenden politischen Gestaltungsaufgabe durch die Netzwerkakteure als Aufgabenerfüllung im Sinne des Systemnutzens. Auf der Suche nach einer angemessenen Problemlösung streben sie grundsätzlich eine optimale Aufgabenverteilung an. Die Beteiligten akzeptieren somit einen (das politische Problem betreffend) problemlösungsorientierten Ansatz als höherwertiges Interesse des gesamten Netzwerkes, das im konkreten Fall über den Gewinn eigenen Nutzens zu stellen ist.

Zwar legt letzterer Fall die Entstehung angemessener Problemlösungen erheblich näher; doch auch dissoziative Formen der Auseinandersetzung um Ideen und Überzeugungen können durchaus produktive (im Sinne von problemlösungsorientierten oder bedarfsgerechten) Ergebnisse zur Folge haben. Im Normalfall dominiert in einem Netzwerk die dissoziative Verhandlungsform. Je flexibler jedoch die Zusammensetzung eines Netzwerkes ist und für je dringlicher die politische Gestaltungsaufgabe von den Netzwerkakteuren gehalten wird, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit, dass sich – wenn gleich oft erst in einer späteren Phase – kooperatives Handeln entwickelt.⁶⁴ Auch unter diesem Aspekt ist das Handeln der **staatlichen Seite** in besonderer Weise zu betrachten. Welcher Art der Problembearbeitung neigen die staatlichen Akteure zu? Wie verhalten sie sich selbst im Verhandlungsprozess? Fördern sie einen sachbezogenen Austausch über verschiedene Maßnahmen in bezug auf die spezifische Problematik?

Einen wichtigen Faktor für die Form der Verhandlung bildet die von Seiten jedes Akteurs (bewusst oder unbewusst) getätigte **Kosten-Nutzen-Analyse**. Geht die Organisation davon aus, zum Herbeiführen eines problemadäquaten Ergebnisses und im Falle einer solchen kollektiven Entscheidung mehr Kosten (materieller und/oder immaterieller Art) aufwenden zu müssen, als sie Nutzen daraus zieht, so wird sie eher davon ablassen, durch das Unterbreiten von Vorschlägen und Angeboten aktiv ein Ergebnis herbeizuführen. Andererseits erscheint selbst die Inkaufnahme hoher Kosten möglich, wenn die Akteure von einer gleichmäßigen Belastung im Sinne gerechter Verteilung ausgehen. Jeder Akteur wird zu einem Kosteneinsatz aber nur dann bereit sein, wenn ihm ein Output des Netzwerkes (im systemtheoretischen Sinne) wahrscheinlich erscheint, der seinen eigenen Vorstellungen eines in der Sache adäquaten Lösungsansatzes entspricht (Mayntz 1993: 48).

In der Analyse ist zu beachten, dass es für die Verhandlungen von Bedeutung ist, ob die zur Analyse herangezogene Organisation und ihr Netzwerk-Repräsentant sich mit bestimmten Wertvorstellungen hinsichtlich des hier speziell untersuchte Beispiels **identifiziert**. Eine Organisation wird nur im Fall eigener Referenzpunkte im Hinblick auf die ansonsten getätigte Arbeit bereit sein, Eigeninteressen zugunsten eines gemeinsam zu entwickelnden Zieles zurückzustellen. Und auch der Repräsentant selbst muss eine professionelle Identifikation mit dem Problembereich aufbringen, denn nur dann wird er bereit sein, in Verhandlungen auch **organisationsübergreifende** Lösungen anzustreben. Daneben müssen ihm von Seiten seiner Organisation genügend Handlungsspielräume gegeben sein, die es ihm ermöglichen, prinzipiell auch kostenverursachende Lösungen zu akzeptieren.

⁶⁴ Faktisch sind stets beide Interessen-Ebenen präsent, für jeden Akteur überwiegt jedoch in aller Regel die Wahrnehmung eines Aspektes im Verhandlungsprozess. Es ist auch möglich, dass sich das Verhältnis der Interessenebenen zueinander in verschiedenen Phasen der Politikgestaltung für einzelne Akteure ändert. Dies kann im Weiteren entscheidenden Einfluss auf die für das betrachtete Netzwerk charakteristische Verhandlungsform nehmen. Inwieweit von einer Dominanz problemlösungsorientierten oder interessengeleiteten Handelns auszugehen ist, differiert daher oft je nach Gremium und der aktuellen Situation. Im Sinne des Modells und einer rückblickenden Betrachtung wird der Grundcharakter der Verhandlungsformen hier dennoch als phasenweise stabil angenommen.

Im Wissen um die generelle Begrenztheit **staatlicher Ressourcen** erscheint eine zunehmende Einbindung gesellschaftlicher Kräfte in die Gestaltung und Durchsetzung politischer Maßnahmen heute allgemein als geboten oder sogar unumgänglich (Grande 1993, Scharpf 1993a, Hauff 1995). Diese Meinung teilen in der Regel auch die Akteure des politisch-administrativen Systems, da die nach wie vor zunehmenden Ansprüche an den modernen Sozialstaat nur durch **Kooperationen** staatlicher Institutionen mit privaten Organisationen abgedeckt werden können (Huf 1998: 14).

Im Interesse der staatlichen Stellen liegt es jedoch auch, dabei möglichst wenige Machtmittel und Einflussmöglichkeiten abzugeben (Mayntz 1993: 41). In der Regel stellt die Forderung nach Einbeziehung privater Organisationen für die staatlichen Akteure vor allem deshalb einen Widerspruch dar, weil mit der zunehmenden Zusammenarbeit mit privaten Akteuren neben der beabsichtigten Überantwortung konkreter Projekte und Maßnahmen zugleich eine **Infragestellung der staatlichen Koordinationskompetenz** in diesen Bereichen einher geht. **Dimension (d)** lässt Schlussfolgerungen auf die generelle Struktur hinsichtlich der Kooperation und Koordination zu.

Ideal für eine **Zusammenarbeit** eignen sich aus Sicht der staatlichen Stellen solche privaten Akteure, mit deren Grundüberzeugungen sie weitgehend übereinstimmen oder die sie zumindest glauben einschätzen zu können. Daher neigen staatliche Akteure eher dazu, mit einer übersichtlichen Anzahl privater Organisationen über einen möglichst langen Zeitraum zusammenzuarbeiten (Mayntz 1993: 47). Beim Auftauchen eines neuen Problembereiches stellt es für sie insofern die näherliegende Option für eine Einbindung privater Akteure in den politischen Gestaltungs- und Regelungsprozess dar, auf etablierte Mitglieder des eher langfristig operierenden **Policy Networks** zurückzugreifen, als mit ihnen bisher unbekanntem Akteuren zu kooperieren.

In den **Issue Networks** ergeben sich unter den Beteiligten dagegen oftmals fruchtbarere Situationen hinsichtlich konkreter Verhandlungsergebnisse. Denn diese eher **themenzentriert** agierenden Netzwerke entstehen erst aus dem Drang, unter hohem Problemlösungsdruck schnell zu einem effektiven Lösungsansatz zu gelangen. An einer solchen, auch für weitere politische Kreise und die Öffentlichkeit akzeptablen Lösung sind alle Netzwerk-Akteure genuin interessiert, da sich hierin neben der eventuellen Durchsetzung eigener Lösungsansätze auch eine angemessene Aufgabenerfüllung durch die beteiligten Akteure dokumentiert und somit die Aussicht, auch künftig in Verhandlungen um Problemlösungen einbezogen zu werden. In dieser Situation können Hierarchisierungen in den Hintergrund treten, die sich im eher langfristigen Prozess der Zusammenarbeit des Policy Networks faktisch längst ergeben haben und die Verhandlungssituation dominieren. Auf diese Weise wird die Entstehung **neuer**, bislang nicht bestehender **Koalitionen** unter den sich zumeist bekannten Akteuren gefördert.

Eine besondere Bedeutung kann aber gerade den privaten Akteuren des Issue Networks zukommen, die zuvor **nicht** Teil des etablierten Policy Networks waren. Diese haben sich zumeist in der Entwicklung eines **innovativen Problemlösungsansatzes** kompetent gezeigt und konnten sich hierdurch für eine Einbindung in die Netzwerkstrukturen qualifizieren. Im Gegensatz hierzu sind etablierte Teilnehmer oftmals auch in das Issue Network einbezogen, ohne im speziellen Bereich besondere Sachkompetenz bewiesen zu haben. Vor allem gelingt dies solchen Akteuren, die über enge Beziehungen zu den im Drogenbereich koordinierenden (zumeist staatlichen) Stellen verfügen. Diese Akteure können in der Regel allerdings auf langjährige Erfahrungen bei der Initiierung drogenbezogener Projekte verweisen.

In dieser Situation ist eine **Konkurrenzsituation** verschiedener **privater** Akteure des Issue Networks untereinander zu erwarten. Auf der Suche nach innovativen Lösungsansätzen im Sinne einer progressiven Entwicklung im drogenpolitischen Bereich kommt es nun für die **staatlichen** Akteure darauf an, nicht allein auf langjährige Kooperationspartner zurückzugreifen, mit denen die Zusammenarbeit voraussichtlich relativ reibungslos verläuft. Soweit andere, bislang nicht in die etablierten drogenpolitischen Strukturen eingebundene Akteure issue-bezogene Maßnahmenvorschläge öffentlich machen, die auf themenspezifischen Lösungsansätzen beruhen, so müssen die staatlichen Institutionen auch diese Akteure zumindest zeitweise in die Politikgestaltung integrieren, um eine **optimale Ressourcenschöpfung** zu ermöglichen.

Bei der Analyse wird es daher wesentlich darum gehen, die Entstehung und spätere Zusammensetzung der regionalen Issue Networks im Partydrogenbereich nachzuvollziehen. Insbesondere soll die Bereitschaft von staatlicher Seite geprüft werden, auch mit privaten Organisationen zu kooperieren, die im Vorfelde eines koordinierten Agierens bereits mit dem Thema befasst waren, bis dahin aber nicht dem Policy Network Drogen angehörten. Die Einführung der **Dimension (e)** gibt die Möglichkeit zu Schlussfolgerungen hinsichtlich der **Funktion der privaten Organisationen** im Prozess der Politikgestaltung.

Vor allem in komplexen Netzwerk-Situationen kann einzelnen Akteuren eine besondere Bedeutung zukommen, die innerhalb des Netzwerkes als **Moderatoren** fungieren. Moderatoren dienen zum einen dazu, die Akteure eines Politikfeldes überhaupt zum Informationsaustausch anzuregen, um so eine Basis für Kooperationen zu errichten. Zum anderen können sie in Form von „Policy Brokers“ (Sabatier 1993: 121) beziehungsweise „Mediatoren“ (Benz 1994: 326ff.) auch zwischen im Verhandlungsprozess konkurrierend auftretenden Akteuren und Akteurs-Koalitionen vermitteln. Durch die Einführung der **Dimension (f)** wird überprüfbar, ob derlei Moderatoren in den betrachteten Netzwerken präsent sind und als Bedingung für eine produktive Politikgestaltung anzusehen sind.

2.2.4 Externe Faktoren

Für die Herausbildung unterschiedlicher Problemsichtweisen bezüglich des Partydrogengebrauches und der Durchsetzung verschiedener Problemlösungsansätze (Policy-Optionen) sind neben den unter (a) bis (f) gekennzeichneten netzwerkspezifischen Bedingungen eine unübersichtliche Vielzahl anderer Faktoren verantwortlich, die sowohl regional spezifischen wie auch regional übergreifenden Charakter haben können. Diese hier als externe Faktoren gefasst, die **Rahmenbedingungen** kennzeichnenden Momente sind in der Analyse als **unabhängige Variablen** konzipiert. Die auf **regionaler Ebene spezifischen Faktoren**, die die regionalen politischen Regelungen im Drogenbereich kennzeichnen und auf diese Weise die Partydrogen-Netzwerkprozesse beeinflussen, umfassen:⁶⁵

- I. Die politische Ausrichtung der regionalen Regierung im Allgemeinen sowie im drogenpolitischen Bereich im Besonderen.⁶⁶
- II. Herausragende regionale politische Konflikte und Veränderungsprozesse auf Regierungsebene, insbesondere im Zusammenhang mit dem drogenpolitischen Bereich.⁶⁷
- III. Die Organisations- und Koordinationstruktur der regionalen Drogenpolitik, -prävention und -hilfe im Allgemeinen.
- IV. Die Situation der öffentlichen Haushalte sowie die Entwicklung der Zuwendungen im Drogenbereich durch die Öffentliche Hand.
- V. Die regionale Drogensituation.⁶⁸

Die Schilderung dieser Einflussfaktoren und ihre Wirkung auf die drogenpolitischen Netzwerke und Drogenpolitiken der betrachteten Städte ist Gegenstand des Abschnittes 4.2; sie bilden den Hintergrund, vor dem sich die regionalen Partydrogenpolitiken entwickelten und gehen ein in den komparativen Teil der Analyse [Abschnitt 4.4.1].

⁶⁵ Auf die Einbeziehung der sozioökonomischen Bedingungen der untersuchten Regionen im Allgemeinen (Bevölkerungsstruktur, Einkommen, Freizeitverhalten etc.), ein in der Feldforschung üblicherweise anzulegender externer Faktor, wird hier verzichtet, da für die Initiatoren partydrogenspezifischer Maßnahmen von ähnlichen Konditionen bei der Problembearbeitung bezüglich der Zielgruppe und dessen sozialen Umfeld auszugehen ist.

⁶⁶ Parteipolitische Mehrheitsverhältnisse, Zusammensetzung der Fachministerien etc., Verlautbarungen zur drogenpolitischen Strategie und zu regional ausgerichteten drogenpolitischen Maßnahmen.

⁶⁷ Wahlkampfsituationen, Regierungswechsel, Koalitionskonflikte etc.

⁶⁸ Ausmaß und Qualität so genannter offener Szenen und ihre Wahrnehmung durch Medien und Politik; Berichterstattung in regionalen Medien bezüglich der Drogenproblematik allgemein und des Partydrogengebrauchs im Besonderen.

Die **regionalen politischen Regelungen im Drogenbereich** bilden hier also **abhängige** Variablen, deren Skizze eine unverzichtbare Vorarbeit für die Analyse der inhaltlichen Aspekte der unterschiedlichen Partydrogenpolitiken bilden.

Daneben werden die regionalen Netzwerkprozesse von **überregional** greifenden **externen Faktoren** beeinflusst. Als weitere **unabhängige Variablen** werden daher betrachtet:

1. Gesetzliche Regelungen und rechtliche Verordnungen im betäubungsmittelrechtlichen Rahmen, einschließlich der sich unmittelbar auf die deutsche Rechtsordnung auswirkenden internationalen Verträge.
2. Die von Seiten der Bundesregierung beziehungsweise der im Drogenbereich zuständigen Fachministerien und –behörden auf Bundesebene verfolgten drogenpolitischen und partydrogenpolitischen Strategien und vorgenommenen politischen Maßnahmen.
3. Erkenntnisse über die Entwicklung des Drogenkonsums im Allgemeinen sowie des Gebrauches von Partydrogen im Speziellen⁶⁹ sowie andere verfügbare Daten im Zusammenhang mit dem Gebrauch illegaler Drogen.⁷⁰
4. Neuere Erkenntnisse aus der Drogenforschung und anderen, angrenzenden Fachbereichen, die im Zusammenhang mit Drogen durch die Öffentlichkeit und die Fachöffentlichkeit ausgeprägt wahrgenommen werden.⁷¹
5. Die von Seiten der bundesweit organisierten Parteien, politischen Interessenverbände und Fachverbände im drogenpolitischen Bereich geäußerten drogenpolitischen und partydrogenpolitischen Strategien und Problemlösungsvorschläge.

Diese Faktoren kennzeichnen den Rahmen für die Entwicklung spezifischer Partydrogenpolitiken in verschiedenen deutschen Regionen.⁷² Ihr Einfluss auf die regionalen Partydrogenpolitiken wird in Abschnitt 2.3 und Kapitel 3. erläutert werden. Auf die **vergleichende** Analyse üben sie dagegen **keinen** Einfluss aus. In Abschnitt 4.3 wird näher untersucht, wie die unter I.-V. und 1.-5. aufgeführten externen Einflussfaktoren auf das Agieren der Akteure im jeweiligen Partydrogen-Netzwerk wirkten und in welcher Weise sie in die Politik-Gestaltung eingingen, welchen Lösungsansätzen sie zur Durchsetzung verhalfen und zu welchen politischen Maßnahmen dies führte. Die Aufschlüsselung in Variablen erlaubt es dabei einzuschätzen, inwieweit netzwerkspezifische, mit den unmittelbaren Verhandlungssituationen im Netzwerk und den Beziehungen unter den Akteuren zusammenhängende Bedingungen eine Rolle spielten und inwieweit welche Faktoren auf die Verhandlungen innerhalb der Netzwerke einwirkten.

⁶⁹ So genannte epidemiologische Entwicklungsdaten.

⁷⁰ Zum Beispiel die jährlich veröffentlichte Zahl der so genannten Drogentoten in Deutschland und polizeilich beschlagnahmte illegale Substanzen.

⁷¹ Neben der Drogenforschung spielen insbesondere der Therapieforschung, Medizin und Sozialforschung.

⁷² Neben der regionalen veränderte sich auch die nationale und internationale Drogenpolitik im untersuchten Zeitabschnitt, teilweise als mittelbare Folge der hier untersuchten regionalen partydrogenpolitischen Prozesse. Eine weitgehende Erfassung dieser Sachverhalte kann hier jedoch nicht geleistet werden und ist auch nicht vorrangiger Gegenstand der Analyse. Die Abschnitte 4.2 und 4.3 berücksichtigen jedoch herausragende Änderungen der Rahmenbedingungen für die regionalen Partydrogenpolitiken.

2.3 Innovative Drogenpolitik

Nachdem mit der Einführung und Adaption des hier gewählten Analysemodells der theoretische Rahmen der Arbeit umrissen ist, geht es im folgenden darum, den Einsatz verschiedener Handlungsansätze und -instrumente der Drogenpolitik nachzuvollziehen und die Grundzüge der Debatte um eine Reform der deutschen Drogenpolitik zu skizzieren. In diesem Zusammenhang erscheint es wichtig, zunächst die inhaltliche und strukturelle Genese des drogenpolitischen Sektors anzureißen. In einem weiteren Schritt soll daraufhin erläutert werden, welche Bedeutung neuere empirische Erkenntnisse der Drogenforschung haben, welche innovativen Ansätze für die Drogenarbeit sich aus ihnen entwickelten und welchen Stellenwert diese Ansätze in der drogenpolitischen Reformdebatte der 90er Jahre einnahmen. Schließlich soll kurz auf den Stand der bundesdeutschen Drogenpolitik am Ende der 90er Jahre eingegangen werden. Zuvor aber werden einige für drogenpolitische Zusammenhänge grundlegende Begriffe erläutert.

2.3.1 Drogenpolitische Begriffe und Legitimationsmodelle

Der Gebrauch von Drogen⁷³ für medizinische oder meditative Zwecke, als Genuss-, Rausch- oder Schlafmittel, als Arbeitsdrogen oder auch als Aphrodisiakum hat nach heutigem Wissen in allen menschlichen Kulturen stattgefunden (vgl. Rätsch 1993: 32f., Schultes 1982; vgl. Kappeler 1991, Schneider 1996: 9ff.), oftmals in enger Verbundenheit zu religiösen Ritualen (vgl. Hofmann 1993). Ihr Gebrauch unterlag dabei stets speziellen *Regelungen*, die in Form von Gesetzen und Verordnungen der allgemein verbindlichen Rechtsordnung Ausdruck verleihen sollten. In allen Gesellschaften waren dabei einige Stoffe auch von offizieller Seite als so genannte *Kulturdrogen* angesehen. Dies begründete eine besondere Pflege des Wissens um ihre Herstellung und die Möglichkeiten eines sozial integrierten, jedoch gleichzeitig eigenverantworteten Gebrauches. Verschiedene Argumente führten dagegen jedoch auch stets dazu, dass das Nutzungsrecht *anderer* Drogen, die in anderen Gesellschaften oder Kulturkreisen durchaus als Kulturdrogen angesehen sein konnten, auf bestimmte Konsummotive beschränkt oder sogar generell geächtet und unter Strafe gestellt wurde (Körner 1994: 1). Die Geschichte der *Drogenpolitik*⁷⁴ kann daher auch als eine Geschichte der *Prohibition* bezeichnet werden, deren Merkmal der Erlass eines völligen Umgangsverbotes bestimmter Psychoaktiva oder die Einschränkung ihres Nutzungsrechtes ist. Im Zuge der Ausbildung eines eigenständigen politischen Bereiches kam es zur teilweise auch heute noch gebräuchlichen Verwendung des Drogenbegriffes alleine für illegalisierte Substanzen, während andere Psychoaktiva als Heil- oder Genussmittel bezeichnet wurden (vgl. Körner 1994: 1ff.). Eine der jeweils getroffenen Regelung nach ungemäße Verwendung wird als *Missbrauch* bezeichnet. In der westlichen Welt wurden alle heute in der politischen Debatte üblicherweise als Drogen bezeichneten Stoffe in bestimmten Verbreitungsphasen staatlicherseits illegalisiert und ihre Gebraucher kriminalisiert (Quensel 1991a: 17).

Jeder Drogenpolitik liegen auch bestimmte Grundannahmen über die Auswirkungen unterschiedlicher Gebrauchsarten verschiedener Drogen zugrunde. Diese *Wirk-* und *Risikopotenziale* betreffen einerseits und vor allem die Konsumierenden selbst, aber auch den übrigen Teil der Bevölkerung. Außerdem fließt in die Drogenpolitik die Bestimmung allgemeiner Staatsziele ein, mit denen sie im

⁷³ Unter „Drogen“ werden im Folgenden alle psychoaktiven Stoffe subsumiert, die auf Grund ihrer chemischen Natur konsumiert oder zugeführt werden, um außergewöhnliche Bewusstseinszustände zu induzieren (Bodmer/Dittrich/Lamparter 1994; vgl. Rätsch 1993). Als *psychoaktiv* (auch: *psychotrop*) werden die Substanzen bezeichnet, die auf das zentrale Nervensystem wirken, und das Potenzial besitzen, außergewöhnliche Wachbewusstseinszustände hervorzurufen. Diese machen sich insbesondere in Sinnesempfindungen, Stimmungslage, Bewusstsein oder anderen psychischen Bereichen oder im Verhalten bemerkbar (Scheerer/Vogt 1989: 5f.).

⁷⁴ Drogenpolitik ist der auf Produktion, Verkehr und Gebrauch psychoaktiver Substanzen *steuernd* einwirkende Politikbereich (vgl. Hamburg 1994: 34).

Einklang stehen soll. Diese übergeordneten Ziele gehen ihrerseits wiederum auf tiefere Überzeugungen und Werte zurück, zum Beispiel das Menschenbild oder geltende staatsphilosophische Überlegungen.⁷⁵ So trägt jede Drogenpolitik sowohl kriminalpolitische als auch sozialpolitische und gesundheitspolitische Überzeugungen und Elemente in sich (Kreuzer 1982: 1166). Das heute in der westlichen Welt vorherrschende drogenpolitische Modell hat zum Ziel, möglichst viel Schaden von potenziell drogenkonsumierenden Individuen sowie von der allgemeinen Bevölkerung abzuwenden.⁷⁶ In der drogenpolitischen Debatte herrscht heute jedoch große Uneinigkeit darüber, ob dies mit einer maßgeblich kriminalpolitisch ausgerichteten Strategie (Kreuzer 1982: 1168) gelingen kann, die stets eng mit dem Einsatz *repressiver Maßnahmen* verknüpft ist.

Verstärkt seit dem Ende des 19. Jahrhunderts ist eine systematische Zunahme prohibitiver Maßnahmen im Drogenbereich auszumachen. Diese Maßnahmen wurden bis dahin zumeist religiös, wirtschaftlich oder statusrechtlich begründet (Schmidt-Semisch 1990: 17). Seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert rückte als zentrales – aber nicht einziges – Kriterium für eine angemessene Ausgestaltung der Drogenpolitik jedoch die Einschätzung von Risiken und Gesundheitsschäden, die mit dem Konsum bestimmter Stoffe einher gehen können, in den Vordergrund. Sie nimmt heute eine Schlüsselstellung in der Argumentationslinie drogenpolitischer Legitimationsmodelle ein (Kreuzer 1982: 1166ff.). Die Ausgestaltung konkreter, restriktiv ausgerichteter kriminalpolitischer Maßnahmen wird maßgeblich von der Zuschreibung eines besonderen *Abhängigkeits-* und *Suchtpotenzials* bestimmter Stoffe dominiert (vgl. §1, Abs. 2 BtMG). Ihre Vertreter setzen dabei auf eine möglichst klare Abgrenzung dieser Substanzen von psychoaktiven Stoffen, mit denen ein weitgehend selbstkontrollierter und sozial integrierter Gebrauch möglich sei.⁷⁷ Bezüglich der Drogen mit besonderem Abhängigkeits- und Suchtpotenzial wird mit dem Erlass von Gesetzen und Verordnungen die totale *Abstinenz* nicht bestimmungsgemäßen Gebrauches zum Ziel gesetzt.⁷⁸

⁷⁵ Zur Bedeutung von „Belief Systems“ und „Deep Normative Cores“ für die inhaltliche Ausgestaltung verschiedener politischer Bereiche (vgl. Abschnitt 2.1; Sabatier (1993: 131ff.) sowie Sabatier/Jenkins-Smith (1993: 220ff.).

⁷⁶ So sei es Ziel der Drogenpolitik, „die menschliche Gesundheit sowohl des einzelnen wie der Bevölkerung im ganzen vor den von Betäubungsmitteln ausgehenden Gefahren zu schützen und die Bevölkerung, vor allem Jugendliche, vor Abhängigkeit von Betäubungsmitteln zu bewahren“ (BVerfG 1994: 296).

⁷⁷ Auf die äußerst komplexe Auseinandersetzung um die Begrifflichkeiten „Abhängigkeit“ und „Sucht“ kann in dieser Arbeit nur ungenügend eingegangen werden. „Sucht“ (got. *siukan*, mhd./ahd. *suht*) stand bis ins 16. Jahrhundert generell für Krankheit. In den 50er Jahren definierte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) Sucht als einen „Zustand periodischer und chronischer Intoxikation, der durch die wiederholte Einnahme einer (natürlichen oder synthetischen) Droge hervorgerufen wird“ (WHO 1952, in: Scheerer/Vogt 1989: 14). Die WHO ersetzte 1964 den Suchtbegriff durch den allgemeineren und weniger stigmatisierenden Begriff „Abhängigkeit“. Diese sei „ein Zustand, der sich aus der wiederholten Einnahme einer Droge ergibt, wobei die Einnahme periodisch oder kontinuierlich erfolgen kann. Ihre Charakteristika variieren in Abhängigkeit von der benutzten Droge“ (WHO 1964, ebd.). Dieser Definition nach ist Abhängigkeit jedoch kaum abzugrenzen von „Konsum“. In jüngerer Zeit wurden verschiedene neue Leitlinien zur Feststellung von Abhängigkeit entwickelt, mit denen jedoch nicht einheitlich operiert wird. Die häufig unreflektierte Verwendung der Begriffe Abhängigkeit und Sucht rief seit Beginn der 80er Jahre verstärkte Kritik hervor. So bewerten Scheerer/Vogt (1989: 14f.) alle Definitionen der WHO als „Versuche der Verbindung der vorherrschenden wissenschaftlichen Ansätze zur terminologischen Klärung mit den Anforderungen der ... internationalen Suchtstoffabkommen.“ Auch heute werden aber Sucht und Abhängigkeit in aller Regel mit einem Verlust der Selbstkontrolle über ein bestimmtes Verhalten (hier: der Drogeneinnahme) in Verbindung gebracht, z.B.: „Sie [die Sucht, d. A.] ist ein aktuell unbeherrschbares, extrem starkes Verlangen“ (Scheerer o. J.: 20). Zahlreiche Begriffsbestimmungen werden von einem Teil der Drogenforschung inzwischen aber als voreingenommen gegenüber Drogenkonsumierenden abgelehnt (vgl. z. B. Herwig-Lempp 1994, Scheerer 1995, Degkwitz 1997 und 1999, Schneider 1997b). Wichtig erscheint es anzumerken, dass bei jeder Definition der „sozialen Konstruktionen“ Abhängigkeit und Sucht (Schneider 1997b: 80f.) die Wirkungskraft von „Erklärungsprinzipien“ einzubeziehen ist, die ihrerseits an ein bestimmtes gesellschaftliches Wertesystem gebunden sind (ebd.; vgl. Legnaro 1975, Boikat 1997: 53ff.). Andererseits sind weiterhin viele verschiedene enge Abhängigkeits- und Suchtdefinitionen in Gebrauch; so ist nach Bühringer (1990: 21) „zwanghaftes und ritualisiertes Verhalten mit dem Ziel der Injektion von Drogen ... das zentrale Merkmal einer Drogenabhängigkeit. Der Abhängige ist diesen Zwängen vollständig untergeordnet.“

⁷⁸ Als Teilziel fungiert, den illegalen Verkehr von Drogen auf ein Minimum zu beschränken, um so die Verfügbarkeit von unter das Verbot fallenden Stoffen dauerhaft zu erschweren.

Mit der Ausbreitung und Verfestigung illegaler Drogenszenen wuchs die Zustimmung zum Auf- und Ausbau eines speziell für Konsumierende illegaler Drogen vorgesehenen, weitestgehend öffentlich finanzierten *Drogenhilfesystems*. Dieses durchweg unabhängig von speziellen betäubungsmittelgesetzlichen Maßnahmen organisierte Netz sozialer Einrichtungen soll *Beratungsangebote* sicherstellen und *Therapien* für Abhängige ermöglichen.

Im gleichen Zuge wurden speziell für den Drogenbereich *Präventionsprogramme*⁷⁹ entwickelt. Bis weit in die 80er Jahre dominierte die Verwendung des Begriffes *Drogenprävention*⁸⁰, der dem Ziel der Abstinenz von illegalen Substanzen Ausdruck verleihen sollte. Heute wird dagegen meist von *Suchtprävention* gesprochen, die – eher substanzspezifisch orientiert – sich nicht allein auf Drogenkonsum konzentriert, sondern auch andere zwanghafte Verhaltensweisen einbezieht, denen ein gesundheitsgefährdendes Potential zugeschrieben wird (Püschl/ Schlömer 1994: 41f., vgl. Nöcker 1990: 89ff.).

Die Projekte in Drogenhilfe- und Prävention verstanden sich – von Ausnahmen abgesehen – bis weit in die 80er Jahre hinein als *abstinenzorientierte* Institutionen (Nöcker 1990: 193). Etwa Mitte der 80er Jahre setzte sich jedoch die Einsicht durch, dass rein abstinenzorientierte Maßnahmen nur eine sehr geringe Zahl der Abhängigen erreichten (Bossong 1983a, Wienberg 1992). Zudem haben Abstinenztherapien nur relativ geringe Erfolgsquoten vorzuweisen. Daraufhin begannen sich Projekte zu etablieren, die in ihrer Arbeit explizit Maßnahmen unter dem Ansatz der Risiko- und Schadensminimierung (engl. *Harm Reduction*) den Vorrang geben. Vordringliches Ziel der *Akzeptierenden Drogenarbeit*⁸¹ ist die gesundheitliche und soziale Stabilisierung der Klienten, bevor weitergehende Ziele wie eine Verringerung des Konsums oder gar Abstinenz erwägt werden können. Als dringend umzusetzende Maßnahmen forderten die Fürsprecher akzeptanzorientierter Lösungsansätze die Abgabe von Substitutionsmitteln, Originalstoff und sterilem Spritzbesteck für Heroinabhängige sowie die Einrichtung von Drogenkonsumräumen⁸². Ziel ist ein kontrollierter und möglichst gefahrloser, dabei jedoch hochinformierter, eigenverantworteter Drogengebrauch durch die Entwicklung eigener Verhaltensnormen (zum Beispiel Stöver 1990: 27). Aus den Grundannahmen und Leitlinien für eine akzeptanzorientierte Drogenarbeit ergeben sich auch für die Prävention entscheidende Konsequenzen.

Klar abzugrenzen von den Ansätzen der Akzeptierenden Drogenarbeit sind (*schein-*)tolerante Praktiken, mit deren Anwendung eine Bindung der Klientel erreicht, jedoch der Anspruch auf Durchsetzung geltender Verhaltensnormen jederzeit gewahrt bleiben soll (Baumann 1995: 348ff.). Eine Vielzahl originär abstinenzorientierter Einrichtungen in Drogenhilfe und Suchtprävention arbeitet heute in diesem Sinne *tolerierend* (Kappeler 1997).

Erst in jüngerer Zeit sind in der öffentlichen Debatte um die politische Regelung im Drogenbereich Vorschläge berücksichtigt worden, die eine generelle Gleichstellung aller psychoaktiven Stoffe vorsehen (zum Beispiel Schmidt-Semisch 1990 und 1992). Reformmodelle, die für eine *Legalisierung* bislang verbotener Psychoaktiva und *Liberalisierung* des Drogenmarktes stehen, fußen kriminal- und sozialpolitisch auf dem Konzept der „*Radical Nonintervention*“ (Kreuzer 1982: 1172). Als konkrete erste Schritte auf dem Weg zu einer später in Betracht zu ziehenden Legalisierung fordern sie zumeist, Elemente zur *Entpönalisierung* des Drogenkonsums und weitgehenden *Entkriminalisierung* ihrer Konsumenten (ebd.) schrittweise in die herrschende Drogenpolitik zu integrieren (zum Beispiel Hess 1991, Bossong 1991b: 82ff.). In der Regel halten sie den Einsatz und den Aufbau von Drogenhilfe und Suchtprävention für angemessene und weitgehend ausreichende Instrumentarien im Drogenbereich. Demgegenüber lehnen sie geltende repressive Maßnahmen als ineffektiv ab, beklagen die Doppelmoral der Prohibitions politik und lasten ihr an, zusätzliche Risiken und Schäden für die Konsumierenden

⁷⁹ Der Begriff Prävention kennzeichnet die Verhinderung unerwünschter Entwicklungen durch Maßnahmen im Vorfeld. Auf den Drogenbereich übertragen bedeutet dies einem Zustand zuvorkommen, der als gesundheitsschädlich für das Individuum und/oder als Problem für die Gesellschaft gekennzeichnet wird (vgl. Nöcker 1990: 7).

⁸⁰ Kriminalpolitisch auch: *Generalprävention*.

⁸¹ Auch: *Akzeptanzorientierte Drogenarbeit*.

⁸² Auch: *Gesundheitsräume, Fixerstuben*.

illegalisierter Stoffe zu induzieren, ja sogar der „zentrale[r] Verursacher der Misere der Abhängigen“ zu sein (Degkwitz 1997: 23). Die Etablierung der Akzeptierenden Drogenarbeit seit Ende der 80er Jahre, aber auch die Hervorbringung anderer innovativer Maßnahmen und Projekte, die der Eigenverantwortung der Konsumenten mehr Bedeutung zumessen,⁸³ hängt eng mit dem Erstarken der Rufe nach einer drogenpolitischen Reform im beschriebenen Sinne zusammen.

2.3.2 Die Genese der Policy Drogen

Die Entstehung eines eigenständigen Politikfelds, das speziell dem Problem der angemessenen Steuerung des Umgangs mit psychoaktiven Substanzen zuzuordnen ist, nahm in Deutschland wie der gesamten westlichen Welt seinen Ausgangspunkt gegen Anfang des 20. Jahrhunderts. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war auf der Suche nach besonders potenten Heilmitteln die chemische Isolierung der Hauptalkaloide einiger zuvor bereits als psychoaktiv bekannten, biogenen Stoffen gelungen.⁸⁴ Als jedoch schon kurze Zeit später auch das sogenannte Suchtpotenzial dieser Stoffe konstatiert wurde⁸⁵ verstärkte sich der Druck der im Zuge des allgemein steigenden Gesundheitsbewusstseins entstandenen Abstinenzbewegung⁸⁶, für hochprozentige Alkoholika wie für bestimmte andere Drogen ein Totalverbot für Genusszwecke zu erwirken. Anlass für das Engagement bestimmter gesellschaftlicher Gruppen, für prohibitive Regelungen einzutreten, boten aber nicht nur zunehmend als Problem wahrgenommene Gesundheitsschäden. Vielmehr spielten auch standesrechtliche, handelspolitische und rassistische Motive eine maßgebliche Rolle.⁸⁷

Vor allem auf die handelspolitischen Interessen der USA geht die Initiierung und der kontinuierliche Ausbau internationaler Maßnahmen zur Einschränkung des Verkehrs mit psychotropen Stoffen zurück, deren Grundsteine mit den ersten Suchtmittelkonferenzen in Schanghai (1909) und Den Haag (1911) gelegt wurde. Zunächst sollte allein das Verbot von Opiaten und Kokain international koordiniert werden (Scheerer 1982: 62ff.). In der Folgezeit entwickelte sich jedoch ein internationales Drogenkontrollsystem, das den Umgang mit einer Vielzahl psychotroper Stoffe genehmigungspflichtig macht oder generell verbietet und ein globales planwirtschaftliches Vergabesystem für die von ihm erfassten Substanzen vorsieht.⁸⁸

⁸³ Zum Beispiel ambulante Therapieformen, Förderung von Selbsthilfeinitiativen und anderes.

⁸⁴ Diese bilden noch heute die Basismolekülverbindungen nahezu aller psychoaktiv wirkenden Heilmittel und `klassischen` illegalen Drogen (Kovar et al. 1990: 99).

⁸⁵ So entdeckte Lewin 1879 den `suchtbildenden Charakter` des Morphin und Freud distanzierte sich 1885 von seiner ein Jahr zuvor geäußerten Empfehlung, Kokain zur Morphintherapie einzusetzen (Körner 1994: 2, Hartmann 1990: 29ff.).

⁸⁶ Diese hatte zunächst vor allem im US-amerikanischen Raum, jedoch kurze Zeit später auch in Teilen Europas, zunehmend an Einfluss gewinnen können (Thamm 1989: 42).

⁸⁷ So erhofften sich beispielsweise in Deutschland vor allem Ärzte und Apotheker die Besserstellung ihrer Berufsgruppen durch eine Privilegierung im Umgang psychoaktiven Stoffen und erreichten, dass ab 1890 Kokain, ab 1901 Morphin nur noch in Apotheken abgegeben werden durfte (Kaulitzki 1995: 143, Körner 1994: 3). Großbritannien erzwang in den Opiumkriegen (1839-42/1856-60) die Legalisierung des Opiumhandels in China, um seine Zahlungsbilanz zu verbessern. Nachdem Deutschland nach der Jahrhundertwende zum führenden Fabrikationsland für Alkaloide geworden war, trat Großbritannien dagegen im Verbund mit den USA für ein Verbot von aus Opium gewonnenen Substanzen ein (Thamm 1989: 67f.). In den USA richtete sich das Opiumverbot der 1870er Jahre ebenso wie später das Cannabisverbot maßgeblich gegen ethnische Minderheiten; ihm lagen aber ebenso handfeste wirtschaftliche Interessen zugrunde (Körner 1994: 3).

⁸⁸ Neben dem ersten Opiumabkommen vom 30.12.1920, das eine Harmonisierung national unterschiedlicher Regelungen bewirken sollte, war hierzu die von den Vereinten Nationen (UN) verfasste `Single Convention` von 1953 der entscheidende Schritt, da sie zum ersten Mal den Anbau und Konsum pharmakologisch klar definierter Stoffe (Opium, Kokablätter und Cannabis) ausdrücklich verbot (ausgenommen zu medizinischen Zwecken). Sie wurde 1971 und 1988 modifiziert und es wurden ihr weitere psychotrope Stoffe, molekulare Verbindungen und zur Produktion psychotroper Substanzen notwendige Ausgangsstoffe hinzugefügt. Seit 1971 überwacht das International Narcotics Control Board (INCB), eine Unterorganisation der Vereinten Nationen, die Einhaltung der internationalen Vereinbarungen (Thamm 1989: 178, Körner 1994: 148ff., Michels 1999). Internationale Vereinbarungen auf der Ebene der Europäischen Union spielen

Alle internationalen Verträge müssen ratifiziert und in gesetzliche Regelungen umgesetzt werden, um ihre Gültigkeit im jeweiligen nationalen Rechtsraum zu erlangen. Sie schreiben auch keine Gesetzestexte vor, sondern fordern die Einhaltung von Leitlinien im Umgang mit bestimmten Substanzen und lassen somit Spielraum für national unterschiedliche Regelungen.⁸⁹ Die internationalen Drogenkontrollsysteme sehen traditionellerweise das völlige Zurückdrängen missbräuchlichen Konsums illegalisierter Substanzen als ihre vordringliche Aufgabe und unterstützen vor allem den Einsatz repressiver drogenpolitischer Instrumente (vgl. Michels 1999).⁹⁰

2.3.3 Die Grundzüge der drogenpolitischen Entwicklung und der betäubungsmittelrechtlichen Grundlagen in der Bundesrepublik Deutschland

Die Interessen der deutschen Pharmaindustrie, die unter anderem die Exportschlager Heroin und Kokain produzierte, führten dazu, dass die Vertreter des Deutschen Reiches versuchten, die ersten multilateralen Abkommen für ein Handelsverbot zu verhindern. Eine Umsetzung der internationalen Verträge kam erst als Bestandteil des Versailler Vertrages und erzwungenermaßen zustande (Körner 1994: 3). Das erste deutsche Opiumgesetz (OpiumG)⁹¹ wurde somit erst 1920 vom Reichstag beschlossen. Es wurde 1924 verschärft und 1929 durch die Aufnahme von Cannabis und die Integration aller völkerrechtlichen Verpflichtungen ausgeweitet. Es behielt auch nach Inkrafttreten des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 seine Gültigkeit (Körner 1994: 3; Scheerer 1982: 69). Bis weit in die 60er Jahre spielte die Drogenpolitik aber in der gesellschaftlichen und politischen Debatte keine eigenständige oder hervorzuhebende Rolle (Quensel 1982: 77).

Die im Zuge der studentischen Protestbewegung aufkommende, massenhafte Verbreitung von *Cannabis*⁹², in der Öffentlichkeit diskutiert als 'Haschisch-Welle', führte seit etwa Mitte der 60er Jahre zu einer breiten öffentlichen Debatte um eine Neufassung und Verschärfung des Drogenrechtes, an deren Ende die Verabschiedung des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) von 1971/72 stand (vgl. Schmidt 1998: 37ff.).⁹³ Besondere Bedeutung kam hierbei der 'Schrittmacher-These'⁹⁴ zu, nach der Haschisch eine besondere Rolle als 'Einstiegsdroge' zukommt, deren Konsum zum Kontakt mit dem kriminellen Milieu und zu Drogen mit besonders hohem Suchtpotenzial führt (Körner 1994: 6).

Das Betäubungsmittelgesetz stellt den Kern des bundesdeutschen Drogenrechts dar. Es soll dem Entstehen, der Manifestierung und der Ausweitung von Abhängigkeit entgegenwirken (§1 BtMG) und

dagegen keine entscheidende Rolle für nationale rechtliche Regelungen und drogenpolitische Strategien (Beke-Bramkamp 1992: 143).

⁸⁹ §1 BtMG erlaubt allerdings ausdrücklich die Anpassung der Anlagen des geltenden Betäubungsmittelgesetzes an die aktuelle Liste der verbotenen Substanzen nach dem Suchtstoffübereinkommen von 1971. Weitere Ausführungen zum Verhältnis von internationalen und nationalen Bestimmungen finden sich bei Körner (1994).

⁹⁰ Dies betrifft auch die zahlreichen Vereinbarungen, die in den 80er und 90er Jahren auf EU-Ebene getroffen wurden (Thamm 1989: 251ff.). In den vergangenen Jahren wurden allerdings gerade auf EU-Ebene auch präventive- und Hilfe-maßnahmen zusätzlich gefördert.

⁹¹ Offiziell: 'Gesetz zur Ausführung des internationalen Opiumabkommens vom 23. Januar 1912'.

⁹² *Cannabis* (indischer Hanf, lat. *cannabis sativa*) ist seit Jahrtausenden auch in Mitteleuropa als psychoaktive Substanz bekannt und wurde vielfach zu religiösen Zwecken und als Heilmittel verwendet (Abel 1980, Thamm 1991: 16ff.). Pharmakologisch wird es in aller Regel als Psychedelikum klassifiziert. Seine unmittelbaren Konsumrisiken können als gering bezeichnet werden (z. B. Roques 1998). *Haschisch* ist das aus der Pflanze gewonnene Harz; als *Marihuana* bezeichnet man getrocknete Pflanzenteile. Cannabis ist die in Deutschland meist gebrauchte illegale Droge und fällt unter das Totalverbot der Anlage I BtMG (nicht verschreibungs- und verkehrsfähige Stoffe).

⁹³ Die Bezeichnung Betäubungsmittelgesetz führt insofern in die Irre, wie pharmakologisch von einer Vielzahl von Substanzklassen gesprochen werden muss (die Gruppe der Stimulantia, Psychedelika, Analgetika, Narkotika usw.), von denen das BtMG jeweils Teile umfasst.

⁹⁴ Auch: 'Stepping Stone Theory'.

den Verkehr mit in ihm aufgeführten Stoffen⁹⁵ so regeln, dass die Voraussetzungen für Sicherheit und Kontrolle im Betäubungsmittelverkehr gegeben sind. Dazu können Substanzen und Ausgangsstoffe dem Gesetz unterstellt werden, wenn dies „wegen der missbräuchlichen Verwendung und wegen der unmittelbaren oder mittelbaren Gefährdung der Gesundheit erforderlich ist“ (§1, Abs. 2 BtMG).⁹⁶

Seit der Novellierung des BtMG 1981 ist für kleinere und mittlere Straftäter der Vorrang einer therapeutischen Behandlung gegenüber dem Strafvollzug vorgesehen (*Therapie statt Strafe*, §35a BtMG). Durch die Novellierung und entsprechende Gesetzesänderungen in den Jahren 1984 und 1992 wurden die Bestimmungen zum Umgang mit Betäubungsmitteln aber auch verschärft und die Strafmaße für einen unerlaubten Umgang teilweise wesentlich erhöht (Körner 1994: 7ff.). In seiner heutigen Fassung sieht es Höchststrafen von bis zu 15 Jahren Haft für den unerlaubten Umgang mit als Betäubungsmitteln bezeichneten Stoffen vor (§30 BtMG). Das Gesetz wird durch zahlreiche Betäubungsmittelrechts-Änderungsverordnungen komplettiert.⁹⁷

Das Betäubungsmittelgesetz schreibt die Forderung nach vollständiger Abstinenz der Bevölkerung von in ihm aufgeführten Stoffen zu Genusszwecken fest.⁹⁸ Es stellt somit die entscheidende Separationslinie zwischen den Drogen dar, deren Verwendung staatlicherseits strikt restriktiv geregelt wird und denjenigen, für die anhand anderer gesetzlicher Regelungen ein weitgehend eigenverantworteter Umgang vorgesehen ist.⁹⁹ Das Betäubungsmittelrecht ergänzende Gesetze finden sich im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) und im Rentenversicherungsgesetz. Spezielle rechtliche Regelungen sind außerdem im Straßenverkehrs- und Arbeitsrecht getroffen.

⁹⁵ Unter die Anlagen und Verordnungen zum BtMG fallen inzwischen auch zahlreiche Pflanzenteile und molekulare Verbindungen, die als solche nicht psychoaktiv wirken.

⁹⁶ Was genau hierunter zu verstehen ist, wird nicht weiter ausgeführt. Es unterliegt somit in hohem Maße der Interpretation und ist in der drogenpolitischen Debatte höchst umstritten (Scheerer/Vogt 1989: 41).

⁹⁷ Seit 1984 besitzt der Bundesgesundheitsminister zusätzlich die Möglichkeit, Substanzen per Verordnung (und ohne Zustimmung des Bundesrats) zu verbieten (§1, Abs. 4 BtMG).

⁹⁸ Die Verwendung der in seinen Anlagen II und III aufgenommenen Stoffe im medizinischen Bereich ist eingeschränkt möglich; eine Verwendung der in Anlage I aufgeführten Stoffe ist hingegen nur zu Forschungszwecken und mit Ausnahme-genehmigung vorgesehen (§3 BtMG).

⁹⁹ Die legalen Drogen Alkohol und Nikotin, aber auch Kaffee und Tee, fallen unter das Lebensmittel- oder Genussmittel-gesetz. Eine Zwischenregelung ist für die als Arzneimittel bezeichneten Drogen definiert. Ihre Verwendung oder Abgabe ist bestimmten rechtlichen Sorgfaltspflichten unterworfen (definierten Zulassungsverfahren, Apothekenpflicht, Rezept-pflicht etc.), die im Arzneimittelgesetz geregelt, aber nur bedingt direkten staatlichen Zugriffen unterworfen sind.

2.3.4 Das Scheitern der kriminalpolitischen Strategie, die Manifestierung der illegalen Drogenszenen und die Genese des Drogenhilfesystems

Angestoßen vor allem durch die Beobachtung sich verfestigender so genannter *offener Drogenszenen* wurde etwa seit Beginn der 70er Jahre nach angemessenen Problemlösungsmaßnahmen für die Gebraucher illegaler Drogen gesucht, die sich im Zusammenhang mit ihrem Drogenkonsum akuten oder nachhaltigen Schädigungen aussetzen. In der Folgezeit entwickelte sich ein aus vielerlei Initiativen gebildetes, komplexes Drogenhilfesystem, indem die Träger der Projekte relativ unabhängig voneinander agieren. Von Beginn an in einer Wechselbeziehung mit den Behörden stehend richteten sich die der Sozialarbeit erwachsenen, zum größten Teil aus öffentlichen Mitteln finanzierten Initiativen „theoretisch wie praktisch gleichsam antizipativ an den Erfordernissen der staatlichen Sozialpolitik“ (Bossong 1983a: 39) aus. Die Grundzüge der politischen Regelungsform, vor allem die im Tenor restriktive Ausrichtung der bundesdeutschen Drogengesetzgebung, blieben vom Aufbau dieses karitativen Systems weitgehend unberührt. Allerdings verliehen insbesondere die Einführung des §35a BtMG im Jahre 1981 und die zunehmende Proklamation des so genannten Vier-Säulen-Modells¹⁰⁰ dem Willen der Verantwortlichen Ausdruck, eine engere Verknüpfung repressiver- mit Hilfeelementen herbeizuführen. So schrieben auch die mit der Neufassung des BtMG 1981 eingeführten Sonderregelungen für betäubungsmittelabhängige Gelegenheitshändler (so genannte Kleindealer) die Auffassung fest, Drogenabhängigkeit nicht primär als delinquentes Verhalten, sondern als Krankheit einzustufen. Diese Grundeinstellung gegenüber Drogenabhängigen „bestimmt die offizielle Drogenpolitik bis heute“ (Hartwig/Pies 1995: 95).¹⁰¹

In ihren Grundzügen ist die bundesrepublikanische Drogenpolitik aber auch heute noch in hohem Maße von der Vorstellung geprägt, durch einen überwiegenden Einsatz kriminalpolitischer Maßnahmen eine weitestgehende Kontrolle über die Verwendung von Drogen erlangen und Drogenmissbrauch verhindern zu können (zum Beispiel Emmerlich 1991: 50ff., Amendt 1992, Hartwig/Pies 1995: 95). Ziel bleibt die weitestgehende Zurückdrängung illegaler Drogen aus der Gesellschaft.¹⁰² Dies obwohl gerade im Hinblick auf ihren proklamierten Zweck, der Verhinderung individueller und sozialer Schäden, sich zunehmend Kritik an der repressiven Stoßrichtung der Drogenpolitik regte, die durch neuere Forschungsarbeiten im Drogensektor untermauert wurde.¹⁰³ Außerdem beklagten zahlreiche Autoren und Mitarbeiter der Drogenhilfe, dass repressive Maßnahmen gegen die Drogenszenen hohe Risiken und schwere Gesundheitsschäden für Gebraucher illegaler Drogen nach sich ziehen, die im Falle einer legalen Drogenabgabe zumindest teilweise vermeidbar wären (zum Beispiel Quensel 1982, Schmidt-Semisch 1993: 125).

¹⁰⁰ Das 'Vier-Säulen-Modell' umfasst die als gleichberechtigt nebeneinander stehenden bzw. im Mitteleinsatz anzugleichenden Bereiche Repression, Therapie, Überlebenshilfe und Prävention.

¹⁰¹ Das Konstrukt des §35a BtMG wird von maßgeblichen Vertretern der Akzeptierenden Drogenarbeit abgelehnt. Es sei nicht als wirkliche Unterstützungsmaßnahme Drogenabhängiger anzusehen, sondern verlagere die justizielle Verfolgung durch „Zwangstherapie“ (Scheerer/Vogt 1989: 49) nur auf Teile der Drogenhilfe ('Therapie als Strafe') (Quensel 1982: 34ff.).

¹⁰² Der grundsätzlich aufrecht erhaltenen Forderung nach „totaler Abstinenz im Hinblick auf illegale Drogen“ (BMI/BMJFFG 1990: 17), die durch den Ausbau repressiver Instrumente erreicht werden soll, gibt der von der Bundesregierung im Jahre 1990 beschlossene 'Nationale Rauschgiftbekämpfungsplan' Ausdruck. Böllinger (1991: 59) führt hierzu aus: „Diese sachwidrige, zudem überwiegend repressive Forderungslogik ist verantwortungslos und schon dem Grunde nach verfassungswidrig, weil unverhältnismäßig; sie trägt den Verhältnissen, so wie sie sind, keine Rechnung.“

¹⁰³ So verdeutlichten unter anderem die Arbeiten von Springer (1989), DeRidder (1991), Davies (1992) und Bauer (1992), dass standardisierte gesellschaftliche Reaktionen, Tabus und Denkverbote das politische Handeln im Drogenbereich maßgeblich bestimmen und die kriminalpolitische Strategie in weiten Teilen zu einem Musterfall „symbolischer Politik“ (Edelman 1976, vgl. Vogt 1991: 13, Kaulitzki 1995) machen. Andere Studien führten zu einer genaueren Identifizierung unterschiedlicher Interessenträger im Drogenbereich (z. B. Kaulitzki 1995, Fässler 1997). Eine dritte Gruppe untersuchte und bezweifelte die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit bestehender prohibitionistischer Regelungen im Drogenbereich auf der Grundlage ökonomischer Modelle (z.B. Hartwig/Pies 1995, Koboldt 1995, Gersemann 1997).

Die Bemühungen alternativer Drogenforscher um eine Entmythisierung und Rationalisierung im Drogenbereich führten zwar nicht in direkter Weise zu einschneidenden Änderungen in der Drogenpolitik. Sie bereiteten jedoch den Weg zu einer nachhaltigen Auseinandersetzung zwischen Prohibitions- und Akzeptanzbefürwortern in der „Era of Confusion and Pragmatism“ (Böllinger 1997: 157ff.).

2.3.5 Der Paradigmenwechsel in der Drogenarbeit

Ende der 80er Jahre kristallisierte sich der Ansatz der *Akzeptierenden Drogenarbeit* als die 90er Jahre prägendes, innovatives Konzept heraus. Er vereint verschiedene Problemlösungsansätze, -strategien und -maßnahmen und versteht sich als die traditionelle, abstinentorientierte Drogenarbeit ergänzender Ansatz.¹⁰⁴ In entscheidender Weise getragen vom gesamtgesellschaftlichen Konsens um die Dringlichkeit von Maßnahmen gegen die Ausbreitung des HI-Virus unter Drogenkonsumenten konnten ihre Vertreter Ende der 80er Jahre weitgehend flächendeckende Sprizentauschprogramme für intravenös Konsumierende initiieren, die bis dahin als weitgehend undenkbar galten.

Die wissenschaftlichen Vorarbeiten und das politische Lobbying der Akzeptierenden Drogenarbeit¹⁰⁵ hatten starken Anteil an der zunächst regional begrenzten Initiierung von Substitutionsprogrammen für Heroinabhängige¹⁰⁶ und der seit 1994 erfolgten Einrichtung von Drogenkonsumräumen für intravenös Konsumierende in einigen deutschen Städten (zunächst Hamburg und Frankfurt). Neben heute bereits realisierten oder eingeleiteten Maßnahmen zur Risikominimierung stellten die Vertreter des Akzeptanzansatzes stets Forderungen zur Abgabe von Originalstoffen (insbesondere Heroin) für schwer kranke und durch andere Hilfemaßnahmen kaum erreichbare Abhängige.

In ihrem offenen Eintreten für eine grundlegend neue Betrachtungsweise der Drogenprobleme und für Reformen im gesetzgeberischen Bereich trafen die Interessen der Vertreter der akzeptanzorientierten Projekte mit denen eines Teils der Vertreter des politisch-administrativen Systems zusammen. In besonderer Weise war dies in den ‚Drogenmetropolen‘ der Fall, also in von Drogenproblemen in besonders hohem Maße betroffenen Regionen, so dass ein regional bezogener Paradigmenwechsel in Drogenprävention, Drogenhilfe und Drogenpolitik konstatiert werden kann (Michels o. J., Leune o. J.).¹⁰⁷

Die neuen Konzepte schlugen sich aber nicht nur im Bereich der intravenös Konsumierenden nieder. Sie hatten vielmehr Einfluss auf alle Bereiche der Drogenarbeit, einschließlich der **Drogen- und Suchtprävention**. Gängige Präventionskonzepte¹⁰⁸ im Drogenbereich fußten seit ihrer systematischen

¹⁰⁴ Die Ausführungen zur Akzeptierenden Drogenarbeit folgen im wesentlichen den Arbeiten von Stöver (1990, 1994 und 1999), Böllinger/Stöver (1992) und Schneider (1997a). Akzeptierende Drogenarbeit versteht sich demnach als nicht-bevormundend und klientenorientiert und will schwellenlose Angebote einrichten, um risikomindernd und suchtbegleitend zu arbeiten (Böllinger/Stöver 1992: 83). Einige (andere) Vertreter der Akzeptierenden Drogenarbeit verstehen die neuen Inhalte und Akzente als Kontrapunkt zur traditionellen Drogenhilfe. Hierzu führen Böllinger/ Stöver (1992: 83) aus: „In der Negation des Bestehenden wird allerdings nur ein vages Gegenkonzept zur vorherrschenden Drogenhilfe deutlich.“

¹⁰⁵ Seit 1990 schlossen sich zahlreiche Träger der Akzeptierenden Drogenarbeit dem eingetragenen Verein „Akzept‘ – Bundesverband für akzeptierende Drogenarbeit und humane Drogenpolitik“ an und versuchten in dieser Weise, auf korporativer Ebene politischen Einfluss zu nehmen (Schmid/Vogt 1998: 46).

¹⁰⁶ Methadon- und Codeinvergabeprogramme wurden seit 1987, zunächst versuchsweise in einigen Städten Nordrhein-Westfalens, einige Zeit darauf in Hamburg und Frankfurt eingeführt. Heute ist die Vergabe von Substitutionsmitteln durch ärztliche Verordnung im gesamten Bundesgebiet möglich. Zur Initiierung der ersten Methadonprogramme siehe Kalke (1991) und Bossong (1989).

¹⁰⁷ Insbesondere Regierungs- und Behördenvertreter in Frankfurt und Hamburg setzten sich für eine niedrigschwellige Substitutionsvergabe und die Einrichtung von Konsumräumen ein und initiierten Vorstöße mit bundespolitischer Relevanz. So klagte beispielsweise die Stadt Frankfurt erfolgreich gegen die Abweisung eines Heroinvergabe-Modellprogramms durch das zuständige Bundesinstitut.

¹⁰⁸ Unterschiedlichen Präventionsprogrammen und -maßnahmen liegen eine Vielzahl verschiedener Suchtentstehungsmodelle zugrunde, die divergierende Herangehensweisen bedingen. Dieses kann hier nicht im einzelnen zurückverfolgt werden. Zur Einführung siehe z. B. Nöcker (1990).

Förderung zu Beginn der 70er Jahre (Harten 1990: 117f.) ebenso wie entsprechende Hilfemaßnahmen auf kriminalpolitischen Paradigmen (Harten 1990, Nöcker 1990: 19ff.). In ihren Grundzügen basierten die Programme und Kampagnen zumeist auf Abschreckung und waren darauf ausgerichtet, dem Konsum illegaler Drogen entgegen zu wirken. Zwar wurde dies schon frühzeitig kritisiert und die langfristige Wirksamkeit derartiger Maßnahmen bezweifelt (zum Beispiel Renn/Feser 1980, Lange 1981). Doch erst mit der empirischen Erkenntnis, dass abschreckende Maßnahmen ihren Zweck, die Provierbereitschaft Jugendlicher für illegale Drogen zu vermindern und die allgemeine Ausbreitung des Konsums illegaler Substanzen zu stoppen, kaum zur Genüge erfüllen konnten, setzte ein Umdenken in der Konzeption entsprechender Maßnahmen und eine allgemeine Wandlung „von der Drogen- zur Suchtprävention“ (Nöcker 1990) ein. Die moderne Suchtprävention legt entgegen früheren drogenpräventiven Konzepten ihren Schwerpunkt darin, der Entwicklung von Suchtverhalten allgemein entgegenzuwirken. Zwar wird der Konsum illegaler Substanzen dabei grundsätzlich als problematisch betrachtet; fokussiert wird jedoch nicht Drogengebrauch per se, sondern es soll vielmehr Konsumformen entgegengewirkt werden, die in besonderer Weise gesundheitsschädliche Auswirkungen nach sich ziehen können. Während die auf Abschreckung fußenden Präventionskonzepte in ihrer Stoßrichtung dem Abstinenzparadigma folgten, ersucht die moderne Suchtprävention die Stärkung protektiver, das Individuum schützender Faktoren und knüpft somit an moderne Konzepte der allgemeinen Gesundheitsförderung an (vgl. Bengel/Strittmatter/ Willmann 1998). Entscheidende Bedeutung kommt dabei nach Meinung maßgeblicher Autoren der Entwicklung eines individuellen Problembewusstseins für die mit Drogengebrauch verbundenen Risiken zu (zum Beispiel Marzahn 1991: 123ff., Franzkowiak 1999).

Der allgemeine Wandel im Selbstverständnis der Suchtprävention seit etwa Mitte der 80er Jahre ermöglichte zunächst schleppend, dann auf dem Hintergrund neuer Zielgruppenanalysen in den 90er Jahren schlagartig, dass im Zuge der wachsenden Bedeutung sekundärpräventiver Maßnahmen¹⁰⁹ auch von Drogengebern subjektiv als positiv empfundene Drogenwirkungen in verbreitete Informationsmaterialien eingingen. In einigen Regionen wiesen selbst Präventionsprojekte etablierter, öffentlich geförderter Träger dem Ansatz der Harm Reduction für Teile ihrer Arbeit nun einen hohen Stellenwert zu (zum Beispiel Büro für Suchtprävention 1998) und begannen, Projekte unter der Harm-Reduction-Philosophie zu konzeptionieren und Aufklärungsmaterial mit Tipps für einen risikobewussten Gebrauch illegaler Drogen zu produzieren (vgl. Rabes/Domes 1998b). Wie im Bereich der Behandlung scheint es den Akzeptanzbefürwortern am Ende der 90er Jahre auch im Präventionsbereich gelungen, die weitgehend strafrechtliche Beurteilung des Konsums illegaler Substanzen aufzubrechen und das Abstinenzparadigma um die Harm-Reduction-Philosophie zu erweitern (vgl. Michels 1999).

¹⁰⁹ Üblicherweise unterscheidet man zwischen Vorbeugungsmaßnahmen und -programmen der Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention. In der Primärprävention geht es darum, suchtpreventives Denken und Handeln als Allgemeingut zu verankern. Sie vermittelt in aller Regel präventive Botschaften, bevor es zum Kontakt und Gebrauch mit Suchtmitteln gekommen ist. Sekundärprävention will Einfluss auf das Verhalten aktuell Konsumierender nehmen und weniger schädliche Konsumformen fördern oder auf künftige Abstinenz hin wirken. Sekundärpräventive Maßnahmen richten sich an potenziell Suchtmittel konsumierende Gruppen (so genannte Risikogruppen oder High Risk Groups). Zumeist werden substanzspezifische Informationen verbreitet, um der Verbreitung besonders schädlicher und risikohaftiger Konsummuster entgegenzuwirken. Tertiärprävention umfasst Maßnahmen zur Verhinderung so genannter Rückfälle und stärkende Maßnahmen zur Überlebenshilfe, Nachbetreuung und allgemein während des Rehabilitationsprozesses.

2.3.6 Die politische Dimension des Harm Reduction Approach

Der Entwicklung von innovativen Konzepten durch die Akzeptierende Drogenarbeit und der Anerkennung des Harm Reduction Approach als Grundlage von Drogenhilfe- und -präventionsmaßnahmen kommt **drogenpolitisch** ein hoher Stellenwert zu. Die Protagonisten der Akzeptierenden Drogenarbeit selbst verhehlten auch nie die politische Dimension ihrer Forderungen, sondern sahen die vorgeschlagenen Harm-Reduction-Maßnahmen sogar als „Schadensbegrenzung gegen repressive Drogenpolitik“ (Quensel 1991). Ihre Reformmaßnahmen können als politisch gedeutet werden, weil sie in ihrer Intention gegen geltendes Drogenrecht gerichtet waren oder sind oder die Durchführung der geforderten Maßnahmen sich in einer Grauzone des geltenden Drogenrechts bewegten. Dies betrifft vor allem die erwähnten Initiativen im Heroinbereich, die im Vorfeld ihrer Durchsetzung, aber auch in der Folgezeit eine intensive Debatte in der Öffentlichkeit und in den politischen Institutionen hervorbrachten.¹¹⁰

Allen diesen Reforminitiativen ist gemeinsam, dass sie aus regionalen Initiativen erwachsen: „Innovative Drogenpolitik in Deutschland ist Politik von unten“ (Kalke/Raschke 1996: 175, vgl. Michels 1999). Die Implementierung innovativer Maßnahmen in einzelnen Regionen hatte aber auch maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der bundesweiten Debatte um künftige politische Regelungen im Drogenbereich.

So ergaben sich seit Ende der 80er Jahre eine Reihe von Reforminitiativen auf Bundesebene, die hier nicht im einzelnen nachvollzogen werden können.¹¹¹ Dabei wählten die Vertreter neuer Ansätze stets eine Politik der ‚kleinen Schritte‘, um eine möglichst breite Akzeptanz ihrer Forderungen zu gewährleisten. Insgesamt gesehen ist allen Initiativen gemein, dass sie dem prinzipiellen Drogenverbot Rechnung trugen, aber auf einen generell anderen Umgang mit Drogen – auch auf politischer Ebene – hinwirken wollten, der stark toleranzorientiert ist.¹¹²

Sollten dabei zwar für einzelne Drogen beziehungsweise Konsumkontexte besondere Handhabungen jederzeit möglich sein, so lässt sich ihre generelle Stoßrichtung in Richtung Legalisierung doch nicht übersehen. So sind für Böllinger (1997: 159ff.) die umgesetzten Harm-Reduction-Maßnahmen „significant evolutionary steps in the direction of legalization“. Die Grundlage für diese Ausrichtung der Reforminitiativen stellt zum einen das bereits erwähnte Scheitern dar, unter den bestehenden rechtlichen Bedingungen und mithilfe einer Durchmischung aus repressiven- und Hilfelementen den Drogenproblemen habhaft zu werden. Zum anderen verdeutlichen neuere Arbeiten zu Auswirkungen des Drogenkonsums zusehends, dass nur einige Konsumformen und -kontexte ernsthafte Komplikationen mit sich bringen, denen gegenüber interventionistische Maßnahmen adäquat erscheinen, während der Einsatz repressiver Maßnahmen die Notwendigkeit des Einsatzes derartiger Maßnahmen deutlich erhöht (Raschke 1993: 38ff., Stöver 1994: 27ff., Bertenghi 1996: 31ff.). Auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse, die individuelle und gesellschaftliche Schädigungen und Risiken einbezieht, kommen Innovatoren der Drogenpolitik also unabhängig vom jeweiligen Forschungsstand zum Sucht- und Abhängigkeitspotenzial bestimmter Substanzen zum Schluss, dass zielgruppengerechte Aufklärung und hochdifferenzierte Hilfemaßnahmen angemessenere und effektivere Maßnahmen zur Problemlösung im Drogenbereich als der Einsatz kriminalpolitischer Instrumente darstellen.

Allen Innovationsforderungen und politischen Initiativen zu ihrer Durchsetzung war in den 90er Jahren jedoch gemein, dass die CDU-FDP-Bundesregierung sie blockierte und ihre Durchsetzung verhinderte oder – soweit sie regional trotzdem durchzusetzen waren – doch immerhin erschwerte (Kalke/Raschke

¹¹⁰ Auf die politische Dimension der Umsetzung von Harm-Reduction-Maßnahmen im Partydrogenbereich wird in Abschnitt 3.2 näher eingegangen.

¹¹¹ So schien sich neben den bereits erwähnten Initiativen im Heroinbereich mit dem so genannte Cannabis-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts 1994 eine Option zu eröffnen, der Legalisierungsdebatte innerhalb der politischen Diskussion zu einem größeren Stellenwert zu verhelfen, um so eine drogenpolitische Reform einzuläuten (z. B. Böllinger 1996).

¹¹² Als weitere Aspekte sollten künftig gesellschaftliche Ursachen und Zusammenhänge sowie regionale Besonderheiten stärker beachtet werden.

1996). Erst mit dem Wechsel der Bundesregierung im September 1998, der Übernahme des Bundesgesundheitsministeriums durch Bündnis 90/Die Grünen und Ernennung einer grünen Staatssekretärin zur Bundesdrogenbeauftragten schien eine tatsächliche Möglichkeit eröffnet, „neue Wege in der Drogen- und Suchtpolitik“ (BMG o.J., vgl. SPD o.J.) zu beschreiten.

3 Der Problembereich Partydrogen

Nachdem in das gewählte Analyse-Modell eingeführt und die Rahmenbedingungen der öffentlichen Debatte in der Policy Drogen skizziert wurden, soll im folgenden der zur Analyse herangezogene, drogenpolitische **Problembereich Partydrogen** umrissen werden. Dabei erscheint es ratsam, verschiedene Ebenen zu unterscheiden. Die Ursachen, die dem gestiegenen Gebrauch von Partydrogen zugrunde liegen und die Auswirkungen, die sich durch den Gebrauch und die Verbreitung von Partydrogen in individueller und gesellschaftlicher Hinsicht ergeben finden im ersten Teil dieses Kapitels ihre Berücksichtigung. In einem zweiten Teil soll dargelegt werden, welche Bedeutung das 'Partydrogen-Phänomen' für Gesellschaft und Politik einnimmt. Schließlich schildert ein dritter Teil, in welcher Weise die Politik in Deutschland auf Bundesebene auf das Phänomen reagierte und welche Form der politischen Regelung dort getroffen wurde.

3.1 Pharmakologie, Gebrauchsrisiken und Verbreitung von Partydrogen

Der Begriff *Partydrogen* ergibt sich aus dem üblichen **Konsumkontext** und der Funktion, die sie üblicherweise für den Verwender haben. Partydrogen sind die vornehmlich im Kontext mit einer spezifischen Partykultur, namentlich der Technoszene, konsumierten Substanzen (Schmidt-Semisch 1997: 35f., Schroers/Schneider 1998: 5).¹¹³ Die halb- und vollsynthetischen Partydrogen sind fast ausnahmslos Ergebnisse der (legalen) Medikamentenforschung. Obwohl sich zu ihnen eine Reihe biogener Stoffe gesellen, die man ebenfalls als Partydrogen bezeichnen kann, spielen sie in der öffentlichen Debatte eine herausragende Rolle.

Alle Partydrogen haben im Verlauf der 90er Jahre einen starken **Verbreitungsanstieg** im Zusammenhang mit einem bestimmten jugendkulturellen Wandlungsprozess zu verzeichnen, der als Ausbildung der „Party- und Eventkultur“ (Opaschowski 2000: 17) begriffen werden kann.

¹¹³ Geläufige Oberbegriffe für die hier im wesentlichen gemeinten Substanzen sind auch *Designer-Drogen* und *Synthetische Drogen*. *Designer-Drogen* sind im eigentlichen Sinne Substanzen, bei denen die Molekularstrukturen bereits bekannter psychoaktiver Stoffe dahingehend verändert wurden, dass sie nicht mehr den Bestimmungen des BtMG unterliegen (Kovar 1989, Kovar et al. 1990). *Synthetische Drogen* sind im allgemeinen Sprachgebrauch die psychoaktiven Substanzen, zu deren Produktion keinerlei biogene Ausgangsstoffe notwendig sind. Der pharmakologisch korrekte Ausdruck lautet „vollsynthetische Drogen“ (Kovar 1989: 14). Beide Begriffe werden zur Verwendung für diese Arbeit verworfen, da sie die tatsächliche Entwicklung im Drogengebrauch und den daraus erwachsenen Bedarf spezifischer Problemlösungsansätze mit politischer Dimension nicht oder nur teilweise widerspiegeln. So trifft der Begriff *Designer-Drogen* in seiner eigentlichen Bedeutung auf gerade eine aller hier als Partydrogen bezeichneten Substanzen (MDE, 'Eve') zu (Nowoczyn 1997: 27). Zudem gingen frühe Verwender des Begriffes fälschlicherweise davon aus, dass Designer-Drogen ein besonders hohes Suchtpotenzial in sich tragen, ihr Konsum eine frappante Anzahl von Unfällen nach sich ziehen und dass die vollsynthetischen Drogen in naher Zukunft die 'klassischen' illegalen Drogen ersetzen werden (Kovar 1989: 13, vom Scheidt 1989: 634f., Mellenthien 1992: 16; vgl. Michels 1997). Die Verwendung des Begriffes *Synthetische Drogen* rührte vor allem aus der Annahme, dass Drogengebraucher mit nichtkompulsiven, kontrollierten Konsummustern vollsynthetische Stoffe wie Ecstasy grundsätzlich bevorzugten. Auch diese Annahme muss, insbesondere mit Verweis auf die Bedeutung des (halbsynthetischen) Kokains und der unveränderten Relevanz der biogenen Stoffe, als nicht bestätigt angesehen werden. Im Zusammenhang mit dieser Arbeit erscheint auf Grund der soziokulturellen und gesellschaftspolitischen Einordnung des 'Partydrogen-Phänomens' und der Betonung der psychosozialen Aspekte des Gebrauches von Drogen die Verwendung der Alltagskategorie Partydrogen am ehesten praktikabel. Er hat sich mittlerweile auch in der Fachliteratur durchgesetzt (vgl. Rabes 1995, Schroers/Schneider 1998).

3.1.1 Pharmakologie von Partydrogen

Bei den bekannteren Partydrogen machen den Großteil einige Stoffe aus, die als „klassische Drogen“ (Quensel 1991a: 17) bereits seit langer Zeit bekannt sind, jedoch erst im Zuge der zunehmenden Bedeutung der Technokultur wieder einen relevanten und öffentlich beachteten Verbreitungsgrad erreicht haben. Dabei handelt es sich um einige *Stimulanzien* und *Psychedelika*¹¹⁴ sowie, von vielen Autoren in ihrer Bedeutung hervorgehoben, die Gruppe der *Ecstasy*-Stoffe.¹¹⁵ Daneben umfasst der Begriff einige unbekanntere vollsynthetische Drogen.

Die im **Party-Setting** gebräuchlichen Drogen eint, neben anderen Spezifika auch eine **anregende Wirkungskomponente** zu enthalten. Außerdem wird ihnen in aller Regel keinerlei physisches Abhängigkeits- beziehungsweise Suchtpotenzial zugerechnet. Die Diskussion um ein ihnen eigenes Potenzial zur Hervorbringung psychischer Abhängigkeit wird dagegen bei allen Substanzen kontrovers geführt (vgl. Domes 1997: 88f.).¹¹⁶ Neben *Ecstasy*¹¹⁷ sind die verbreitetsten Partydrogen die Stimulanzien *Amphetamin* (gebräuchlicher Szenename: *Speed*), *Methamphetamin* (*Crystal*, *Ice*, *Glass*, *Yaba*, *Shabu*) und *Kokain*¹¹⁸ sowie die Psychedelika *LSD* [*Lysergsäure-diäthylamid*] (*Acid*) und psychoaktive (psilocybinhaltige) Pilze (*Psilos*, *Magic Mushrooms*). *Cannabis*, die meistverbreitete illegale Substanz allgemein wie im Party-Setting, wird hier nicht als Partydroge klassifiziert.¹¹⁹ Die in der Normalbevölkerung wie im Party-Setting meist verbreiteten Psychoaktiva Alkohol und Tabak sind, ebenso wie andere, gesetzlich als Nahrungs- oder Genussmittel klassifizierte

¹¹⁴ Die Kategorisierung psychoaktiver Stoffe erfolgt hier wie üblich nach ihrer (vornehmlichen) Wirkungsweise (vgl. z.B. Lewin 1980: 41ff.). Sie taugt nur zu einer groben Orientierung, da Drogenwirkungen immer auch stark mit der individuellen Verträglichkeit und der eingenommen Menge korrelieren (Zinberg 1984, vgl. Schroers 1996: 12). In der Literatur auffindbare Einteilungen der psychoaktiven Substanzen in Kategoriensysteme unterscheiden sich teilweise nicht unerheblich. So wäre hier auch die Verwendung eines anderen Gruppierungssystems denkbar (z. B. nach den Molekularstrukturen). Hier wird erneut auf das Primat der psychosozialen Aspekte des Drogenkonsums im Rahmen dieser Arbeit verwiesen. *Stimulanzien* (auch: *Aufputschmittel*, *Weckamine*) sind die Körperfunktionen und die geistige Aktivität anregende Substanzen. *Psychedelika* (auch: *Halluzinogene*, *Phantastica*) sind die Wahrnehmung verändernde Stoffe.

¹¹⁵ Bei den gebräuchlicherweise als *Ecstasy* bezeichneten Substanzen handelt es sich um eine Reihe von Amphetamin-Derivaten, die am sinnvollsten als *Entactogene* (lat. entactogen = „die innere Berührtheit fördernd“) bezeichnet werden können (Nichols 1986, Shulgin/Shulgin 1995, Rippchen 1997: 33), namentlich in der Regel um *MDMA* [chem. *3,4-Methylendioxy-N-Methylamphetamin*], aber auch die eng verwandten Verbindungen *MDA*, *MDE/A*. Auch die Butamine *BDB* [*Benzo-dioxolyl-butamin*] und *MBDB* [*Methyl-benzo-dioxolyl-butamin*] werden üblicherweise als *Ecstasy* bezeichnet (Kemper/Kunze 1997). Entactogene sind pharmakologisch von den klassischen Psychedelika und Stimulanzien klar abgrenzbar (Kovar et al. 1993).

¹¹⁶ Die Diskussion um die Hervorbringung und Bedeutung psychischer Abhängigkeit kann allerdings nicht als Spezifikum im Partydrogenbereich gesehen werden, sondern durchzieht die gesamte drogenpolitische Debatte der 80er und 90er Jahre (vgl. Abschnitt 2.3).

¹¹⁷ Gemeint ist in der Regel *MDMA*.

¹¹⁸ Als Partydroge spielt Kokain nur nasal bzw. oral konsumiert eine Rolle. Intravenöser Konsum und das Rauchen von Kokainbase (*Base*) oder so genannten Steinen (*Crack*) spielt dagegen in der Technoszene keinerlei Rolle (z.B. Rabes 1999c: 21).

¹¹⁹ *Cannabis* (vgl. Abschnitt 2.3) wird in weitaus größerem Umfang gebraucht als vorzugsweise im Zusammenhang mit der neu entstandenen Partykultur. Dem Gebrauch von Hanfprodukten als Droge ist auf Grund seiner über Jahrtausende nachvollziehbaren globalen Geschichte eine Ausnahmestellung unter den heutigen illegalen Drogen zuzuweisen (vgl. Abel 1980). Seine Verbreitung in der Durchschnittsbevölkerung übersteigt das Maß aller hier als Partydrogen bezeichneten Stoffe in exorbitanter Weise (z. B. Kraus/Bauernfeind 1998b: 18ff.). *Cannabis* ist zudem eine in Deutschland bereits seit etwa Ende der 60er Jahre am illegalen Markt fest etablierte Droge. Seitdem gab es regelmäßige Initiativen um eine Neugestaltung der politischen Regelung im *Cannabis*-Bereich (vgl. Behr 1994: 396ff., Quensel/Kolte/Nolte 1996, Kalke/Raschke 1999), die sich vor allem auf das Argument akzeptierbarer Gesundheitsrisiken beim Gebrauch stützten.

Drogen, hier ebenfalls ausgenommen, da für sie eine grundlegend andere rechtliche Regelungsform definiert ist und somit andere Rahmenbedingungen bezüglich der politischen Regelung herrschen.¹²⁰

3.1.2 Gebrauchsrisiken von Partydrogen

Um die Diskussion um das spezielle und allgemeine **Gefährdungspotenzial** von Partydrogen halbwegs darstellen zu können, wäre auf Grund der Menge der hier als Partydrogen klassifizierten Stoffe eine eigenständige Arbeit notwendig, die eine dezidierte Beschreibung der pharmakologischen Wirkungsweisen sowie der medizinischen Risiken und sozialen Komplikationen beim Gebrauch der verschiedenen Substanzen zum Gegenstand macht. Auch durch eine umfassende Schilderung über den derzeitigen Forschungsstand zum Schädigungspotenzial der gängigen Partydrogen ließe sich allerdings keine Klarheit darüber verschaffen, wie hoch das tatsächliche Risiko beim Gebrauch ist. Denn trotz einer unübersehbaren Vielzahl medizinischer Publikationen muss die **Forschungslage** bezüglich aller Partydrogen als relativ **unsicher** hinsichtlich ihres Schädigungspotentials, insbesondere bezüglich Langzeitschäden bezeichnet werde, obwohl einige Partydrogen bereits seit Jahrzehnten Gegenstand wissenschaftlicher Studien sind¹²¹ und andere gerade in den letzten Jahren zum Inhalt zahlreicher Fachpublikationen wurden.¹²² Diese Situation führt dazu, dass auch im Partydrogenbereich der im Drogensektor charakteristische, breite Spielraum für Interpretationen offen steht, der das Austragen „erbitterter `Glaubenskämpfe“ (Wilkens 1997: 71) ermöglicht.

Anstelle einer undifferenzierten Kurzfassung zum Forschungsstand betreffs der Risiken beim Konsum verschiedener Partydrogen wird hier daher auf gängige Literatur verwiesen.¹²³ Umrissen werden sollen jedoch die **individuellen und gesellschaftlichen Bereiche**, in denen überhaupt ein Gefährdungs- beziehungsweise Schädigungspotential durch den Konsum und die Verbreitung von Partydrogen gesehen wird, damit dem Leser eine Einordnung der später [in Abschnitt 4.2] geschilderten, argumentativen Auseinandersetzungen innerhalb der betrachteten Partydrogen-Netzwerke möglich ist.¹²⁴

¹²⁰ Dies gilt so nicht für andere legale Substanzen, die zwar ebenfalls nicht unter das Betäubungsmittelgesetz fallen, jedoch vorzugsweise im Party-Setting gebraucht werden (z.B. *Lachgas* [chem. N_2O], so genannte *Smart Drugs*, z.B. *Ephedra*, *Guarana* und *Yohimbe*, sowie verschiedene Substanzen, die unter das Arzneimittelgesetz fallen, z. B. *GHB* [*Gamma-Hydroxy-Butyrat*] und *Ketamin* [2-(2-*Chlophenyl*)-2-*methylamincyclohexanon*] (vgl. Rabes 1999c: 19). Illegaler Gebrauch dieser Substanzen wird fast ausnahmslos im Zusammenhang mit der Partykultur wahrgenommen und sie unterliegen somit nahezu vollständig den Rahmenbedingungen der Debatte um die vollständig illegalisierten Partydrogen; in dieser Analyse werden sie jedoch vernachlässigt, da sich bisher keine drogenpolitisch relevante Debatte um sie entwickelt hat.

¹²¹ So z. B. die weiterhin bzw. ehemals als Arzneimittel zugelassenen Substanzen Kokain, Amphetamin, Methamphetamin und LSD.

¹²² Dies gilt im Besonderen für die am meisten beachtete Partydroge Ecstasy bzw. MDMA (Fromberg 1997). Das Charakteristikum der Unsicherheit über Anwendungs- und Konsumauswirkungen trifft auf sehr viele der heute verbreiteten Psychoaktiva zu. So treffen verschiedene Studien oft widersprüchliche Aussagen zum Heilungs-, Schädigungs- und Gefährdungspotenzial unterschiedlicher Psychoaktiva.

¹²³ Entsprechende Überblicke geben z. B. Wirth (1997) und Walder/Amendt (1997). Eine umfassende Einführung zu Ecstasy bieten die von Kovar/Muszynski/Burmester (1997) sowie Thomasius (1999) herausgegebene Sammelbände. Einfacher lesbar, dabei weniger auf die biochemischen Eigenschaften fixiert: Saunders (1994), Schroers (1996) und Neumeyer / Schmidt-Semisch (1997). Zum therapeutischen Potenzial: Saunders (1994: 102ff.), Rippchen (1997). Zu Amphetamin / Methamphetamin: Harrach (1997); zu Kokain: Gunkelmann (1989), Hartmann (1990); zu LSD: Stafford (1980); zu psychoaktiven Pilzen: Hofmann/Schultes (1980), Schultes (1982), Harrach (1998).

¹²⁴ Schon in Abschnitt 2.3 wurde darauf hingewiesen, dass sich die politische Auseinandersetzung im Drogenbereich von der Diskussion um das einzelnen Drogen zugrunde liegende Gefährdungspotenzial weitgehend entkoppelt hat. Diskutiert wurde auf regionaler Ebene auch in nur relativ geringem Maße eine Umbewertung des Risikopotenzials von Partydrogen. Vielmehr drehten sich die Verhandlungen um speziell auf regionaler Ebene implementierbare Maßnahmen um Initiativen unterhalb der gesetzlichen Regelung. Für die Kernaufgabe dieser Arbeit, der Analyse struktureller Aspekte der regionalen

Wie bei allen Psychoaktiva ist beim Konsum und der Verbreitung von Partydrogen zwischen individuellem Schädigungspotenzial und möglichen schädlichen Auswirkungen in gesellschaftlicher Hinsicht zu unterscheiden. Betreffs der so genannten **gesellschaftlichen Schädigungen** wird betäubungsmittelrechtlich von einer allgemeinen Gefährdung der Gesundheit durch illegalen Drogenkonsum ausgegangen [vgl. Abschnitt 2.3]. Als konkrete negative, wohlfahrtsschädigende Auswirkungen schlagen vor allem die durch Behandlung von körperlichen und geistigen Schädigungen und Betreuung von Abhängigen hervorgerufenen Kosten für die Sozialsysteme (insbesondere Kranken- und Rentenversicherungen) zu Buche, weiterhin gestiegene Kosten im Sicherheits- und Ordnungsbereich durch Einleitung von drogenbezogenen Strafverfolgungsmaßnahmen. Schließlich wird eine besondere Gefährdung anderer bei aktiver Teilnahme im Straßenverkehr unter Drogeneinwirkung gesehen.

Individuelle Risiken bestehen in akuter Vergiftungsgefahr und einem gesteigerten Todesfallrisiko, der Hervorbringung nachhaltiger Organschäden, dem Auftreten unangenehmer Begleiterscheinungen beim Konsum (so genannte Nebenwirkungen), dem erhöhten Risiko der Hervorbringung psychischer Krankheiten, einem erhöhten Unfallrisiko durch Bewusstseinsveränderungen und einem Zustand so genannter Abhängigkeit oder Sucht [vgl. Abschnitt 2.3], mit dem allgemein gesundheitsgefährdende Lebensführung oder gar Verwahrlosung in engen Zusammenhang gestellt wird (vgl. z. B. Thomasius 1999). Konzentriert man sich auf die alle Partydrogen betreffenden Risiken, so ist bei geringem oder moderatem Konsum¹²⁵ von einem individuellen Gefährdungspotenzial auszugehen, dass dasjenige der legalen Drogen Alkohol und Nikotin sowie zahlreicher frei erhältlicher Arzneimittel nicht übersteigt (Roques 1998; vgl. Newcombe 1999).¹²⁶

Darüber hinaus bestehen auf individueller Ebene weitere Risiken, die **Folge der Illegalisierung** von Partydrogen sind, so das Risiko, für den Umgang mit illegalen Drogen rechtlich belangt zu werden, Kontakte zu einem kriminellen Milieu, die sich durch die Beschaffung ergeben etc. Ein besonderes gesundheitliches Risiko bringt das aus dem Vertriebsverbot von Partydrogen hervorgehende Fehlen jeglicher Substanzkontrolle mit sich (Cousto 1997, INDRO/eve & rave Münster/Aids-Hilfe NRW 1997, Schroers 1997, 1998 und 1999, techno-netzwerk berlin 2000).

Allerdings sind akute Vergiftungsgefahren durch den Konsum einzelner Stoffe ebenso wie die langfristigen Auswirkungen auf Organismus und einzelne Organe höchst **umstritten**. Teilweise wird von der Hervorbringung irreversibler Organschäden ausgegangen, teils wird dies als nicht erwiesen, nur bei besonders exzessiv Konsumierenden auftretend oder im Vergleich zu sonstigen Schädigungen durch übliche körperliche Belastungen oder den Gebrauch legaler Drogen relativiert.¹²⁷ Alle genannten Drogen können auch andere Organe so weit belasten, dass akute, allerdings nur selten lebensbedrohliche Vergiftungen oder langfristige Schädigungen möglich sind. Ein besonderes Todesfallrisiko ist bei Partydrogen-Konsum nur für Personen mit speziellen körperlichen Vorschädigungen (z. B. Diabetes, Asthma, Bluthochdruck, Herz-Kreislaufstörungen u. ä.) als signifikant erhöht anzunehmen (Saunders 1998: 113ff.).¹²⁸

politischen Regelungsform und ihrer Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung im Partydrogenbereich, erscheint eine eingehende Diskussion des medizinischen Forschungsstandes auch aus diesem Grunde nicht notwendig.

¹²⁵ Die hier verwendeten Kennzeichnung von Konsummustern als „gering“ bzw. „weich“, „moderat“ bzw. „mittel“ und „exzessiv“ bzw. „hart“ orientieren sich an in geltenden Studien üblichen Zuordnungen. Eine in absoluten Zahlen ausgedrückte Angabe darüber, welche Gebrauchsmengen unter die jeweiligen Konsummuster zu subsumieren sind, lässt sich aber auf Grund der großen Bedeutung der Konsumform sowie der individuellen Befindlichkeit (so genanntes *Set*) und der äußeren Umgebung, in die der Konsum eingebettet ist (*Setting*) nicht treffen (Zinberg 1984).

¹²⁶ Die angeführten Studien berücksichtigen sowohl mögliche akute als auch langfristige Schädigungen.

¹²⁷ Vor allem die akute Neurotoxizität und das Ausmaß an irreversiblen Hirnschädigungen durch Ecstasy werden seit Jahren kontrovers diskutiert. So meinen z. B. Ricaurte et al. (1988), Schmoltdt (1999), Thomasius (1997 und 1999) und Gouzoulis-Mayfrank (2000) irreversible Schäden belegen zu können. Dagegen sprechen z. B. Fromberg (1997) und O'Callaghan (in: Saunders 1998: 57ff.) die direkte Nachweisbarkeit dessen ab. Eine ähnliche Situation stellt sich für Amphetamin und Kokain dar.

¹²⁸ Für LSD und psychoaktive Pilze ist von keinerlei organschädigender Intoxikationsgefahr auszugehen (Stafford 1980: 23ff., Harrach 1998: 99).

Im Zusammenhang mit Partydrogen-Konsum auftretende Nebenwirkungen sind vielfältig und können sich – in der Regel in Abhängigkeit von der konsumierten Wirkstoffmenge – in Einzelfällen bis hin zu ernsthaften Problemen (zum Beispiel des Herz-Kreislauf-Systems) steigern (Thomasius 1997: 53, Fromberg 1997:157). Sie bringen normalerweise jedoch kein relevantes Gesundheitsrisiko mit sich (ebd.).

Umstritten und weitgehend unerforscht bleibt die Rolle verschiedener Psychoaktiva bei der Auslösung oder Hervorbringung psychotischer Episoden (Thomasius 1997: 50). Allgemein wird von einem Verschwinden der Symptomatik beim Abklingen der Drogenwirkungen ausgegangen (ebd.: 51f.), während beim (erheblich selteneren) Ausbrechen längerfristiger psychischer Störungen bei Partydrogen-Konsumierenden eine Vielzahl zusätzlicher Faktoren als ursächlich angenommen wird. Partydrogengebrauch selbst scheint nur in Einzelfällen zu psychiatrischem Behandlungsbedarf zu führen (Fromberg 1997: 159).

Eine gesteigerte Selbstgefährdung bei Teilnahme im Straßenverkehr unter Drogeneinfluss ist allgemein unbestritten, jedoch auf der Basis des aktuellen Forschungsstandes kaum seriös qualifizier- und quantifizierbar (vgl. Joó/Schulze 1998: 113).

Das so genannte **Abhängigkeits- oder Suchtpotenzial** der gängigen Partydrogen bleibt ebenso wie das Schädigungspotenzial bei moderaten Konsumformen **unklar** und umstritten, zum einen wegen der diffusen Handhabung von Begriffs-Definitionen und Diagnosenormen,¹²⁹ zum anderen wegen unterschiedlicher Studienergebnisse, die eng mit der jeweils angelegten Fragestellung beziehungsweise dem intendierten Erkenntnisgewinn zusammenzuhängen scheinen (Bossong 1997: 211f., Saunders 1998: 51ff.).¹³⁰

Bezüglich moderater Konsummuster ist nur in Einzelfällen von akutem Behandlungsbedarf auszugehen. Allerdings besteht in wissenschaftlichen Kreisen weitgehende Einigkeit darüber, dass exzessive und kompulsive Konsumformen ein erhöhtes akutes und langfristiges Gesundheitsrisiko mit sich bringen. Für Partydrogen-User mit derartigen, allerdings eher seltenen Konsummustern sind **Präventions- und Hilfemaßnahmen** interventionistischen Charakters als unverbindliche Angebote zu entwickeln (Rabes 1995: 174, Domes 1997: 92f., Köster/Reich 1999: 188).

¹²⁹ So wurde 1996 richterlich festgestellt, dass Amphetamine und Amphetamin-Derivate wie die Ecstasy-Stoffe MDMA und MDE den so genannten weichen Drogen zuzuordnen seien (Bossong 1997: 212). Die Unterscheidung zwischen 'harten' und 'weichen' Drogen ist jedoch umstritten, da sie pharmakologisch sinnlos erscheint.

¹³⁰ Wissenschaftliche Untersuchungen mit Konsumenten illegaler Drogen leiden generell unter der Schwierigkeit, dass eingekommene Drogenarten und -mengen generell nicht mehr oder nur ungenügend nachvollziehbar sind. Eine weitere Hürde stellt der Zugang zu den Konsumierenden, ihre Rekrutierung als Probanden und ihre notwendige Mitwirkung (so genannte Compliance) in klinischen oder sozialpsychologischen Studien dar. Auf Grund ihrer Identifizierung mit einer spezifischen Subkultur und ihrer Lebensführung, aber auch als direkte Auswirkung ihrer Kriminalisierung ist eine hinreichende Erfüllung aller Punkte in der Regel nur schwer realisierbar. Gelingt es, Konsumenten zur Mitarbeit zu gewinnen, stellt die allgemein fehlende Qualitätskontrolle für illegale Drogen eine weitere, spezielle Schwierigkeit dar. So sind Konsumenten generell auf vage Auskünfte über die von ihnen gebrauchten Stoffe und deren Reinheitsgehalt angewiesen. Zudem ist die überwiegende Zahl der Konsumenten mit problematischen Konsummustern, bei denen ein signifikant höheres Risiko an langfristigen Schädigungen vermutet werden kann, zu den Mischkonsumenten zu zählen. Die Aussagekraft der Studien ist durch diese Forschungsprobleme begrenzt, Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge bezüglich bestimmter Substanzen können nur bedingt empirisch nachgewiesen werden (vgl. Barendregt 1997).

3.1.3 Verbreitung des Gebrauchs von Partydrogen

Insbesondere die Verbreitung der zur 'neuen Droge' stilisierten *Ecstasy*-Substanzen¹³¹ und das mit ihrem Gebrauch einhergehende Risikopotenzial fand seit etwa Anfang der 90er Jahre zunehmende Beachtung durch die Medien und etwa Mitte der 90er großen Widerhall von Seiten der professionellen Problembearbeiter im Drogenbereich, aber auch durch eine Vielzahl von Politikern und Behördenvertretern sowie besorgter Einzelpersonen (Michels 1997: 38ff., Wilhelm 1998: 137, Schmidt 1998: 62ff.).¹³²

Die Illegalität der wichtigsten Partydrogen und der auch noch heute nur an einzelnen Stellen bestehende Kontakt der Drogenhilfe und -forschung zu den Gebrauchern wirkt der Erstellung einer realitätsgerechten Datenbasis über die Verbreitung von Partydrogen jedoch in erheblicher Weise entgegen. So lässt sich zusammenfassend sagen, dass **kaum ausreichende Erkenntnisse** über tatsächlich konsumierte Stoffe, Mengen und Konsumkontexte vorliegen.¹³³

Trotzdem liegen einige Daten über die **Verbreitung des Partydrogenkonsums** vor. So genannte epidemiologische Studien belegen einen rapiden Zuwachs des Partydrogengebrauches in Deutschland seit Anfang der 90er Jahre (Rabes 1995: 161ff.), der erst in der zweiten Hälfte der Dekade einen Scheitelpunkt erreicht haben könnte. In so genannten repräsentativen Erhebungen¹³⁴ wurde dabei der stärkste Anstieg für die vor 1990 noch weitgehend unbekanntes Ecstasy-Stoffe festgestellt (Kraus/Bauernfeind 1998b, Kraus/Töppich 1998).¹³⁵

Aber auch für Kokain und psilocybinhaltige Pilze, zeitweise zudem für Amphetamine und LSD wurde im Laufe der 90er Jahre eine beträchtliche Zunahme der Verbreitung festgestellt. Die unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen meist konsumierte Partydroge Ecstasy erreichte im Jahr 1997 eine Verbreitungsquote von fünf bis sechs Prozent Lebenszeitprävalenz¹³⁶ (Kraus/Bauernfeind 1998: 77, Kraus/Töppich 1998: 138ff.).

¹³¹ Die zumeist unter Ecstasy verstandene Substanz MDMA wurde allerdings schon 1912 synthetisiert, Mitte der 60er Jahre als Therapeutikum wiederentdeckt und verbreitete sich seit etwa Mitte der 70er Jahre in kleineren Zirkeln, vor allem in den USA. Dort fand es vor allem in den 70er und 80er Jahren, in der Schweiz (auf Grund einer Sondergenehmigung) bis 1993 in der ambulanten Psychotherapie Verwendung (Saunders 1994: 19f., Rippchen 1997: 62ff., Schmidt-Semisch 1997: 33, Walder/Amendt 1997: 42). MDMA wurde 1986 der Anlage I des BtMG unterstellt. Der ihm eng verwandte Ecstasy-Stoff MDA wurde 1984 in Anlage I aufgenommen, die leicht abgewandelte Ecstasy-Substanz MDE im Jahre 1991 (Wirth 1997: 66f.).

¹³² Schmidt (1998: 90) markiert für ihren Untersuchungszeitraum 1992-97 den Höhepunkt der medienöffentlichen Ecstasy-Debatte im Jahre 1996.

¹³³ Ebenso bleibt wie bereits angedeutet offen, wie hoch die Anzahl derer anzusetzen ist, die im Zusammenhang mit dem Konsum von Partydrogen manifeste (physische und/oder psychische) Probleme entwickeln und im Zuge dessen für sich selbst einen Behandlungs- oder Beratungsbedarf sehen oder für die man einen solchen konstatieren kann (vgl. Saunders 1998: 46ff.). Letztere Zahl wird aber für relativ gering im Vergleich zu anderen Gruppen von Konsumenten (legaler und illegaler) Drogen angesehen (Fromberg 1997: 158ff.).

¹³⁴ Seit ca. 25 Jahren werden im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) und der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) regelmäßig Bevölkerungssurveys durchgeführt.

¹³⁵ Ecstasy wurde allerdings erst seit 1995 in der so genannten Bundesstudie als eigene Substanz erfasst, so dass die für 1990 angenommene, geringe Prävalenzrate auf Grund von Schätzungen zustande kam (Kraus/Bauernfeind 1998a: 110 und 119).

¹³⁶ Die Lebenszeitprävalenz misst den Anteil der Personen, die mindestens einmal die entsprechende Substanz konsumiert haben.

Die Zahl aller Jugendlichen und Jungerwachsenen, die je Partydrogen probiert haben, liegt geringfügig über, die der aktuellen Partydrogen-Konsumenten erheblich unter diesem Wert (Kraus/Töppich 1998: 142f.). Diese Ergebnisse decken sich weitgehend mit polizeilichen Darstellungen der Entwicklung des Drogenhandels und -konsums in den 90er Jahren (BKA 1999).¹³⁷ In den meisten anderen westeuropäischen Ländern wurden ähnliche Verbreitungsquoten und Entwicklungsmuster des Partydrogenkonsums festgestellt (Nilson 1998, Tossmann/Boldt/Tensil 1999a). Auch dort wurde inzwischen in der Regel mit der Initiierung von speziell im Partydrogenbereich arbeitenden Projekten reagiert (Lewis/Sherval 1997, Tossmann/Boldt/Tensil 1999b).

Die so genannten repräsentativen Studien zogen zwar die **Trendwende auf dem Drogenmarkt** hin zu leistungssteigernden, aktivierenden Substanzen (insbesondere Ecstasy) nach (Kraus/Bauernfeind 1998: 59ff., Kraus/Töppich 1998: 151); sie erwiesen sich jedoch als relativ unergiebig hinsichtlich Erkenntnissen über Motivationen, die dem Gebrauch von Partydrogen zugrunde liegen, und Probleme, die mit dem Konsum einhergehen. Außerdem erwies sich die aus dem Einsatz aufwändiger Erhebungstechniken folgende, langwierige Erstellung repräsentativer Studien als wenig hilfreich für die praktische Präventionsarbeit im Partydrogenbereich, die sich gezwungen sah, schneller und flexibler als bisher auf neue Drogentrends zu reagieren. Daher wurden vor allem Mitte der 90er Jahre einige Studien in Auftrag gegeben, die **spezielle Konsumaspekte** genauer beleuchten sollten, während etwa zu gleicher Zeit Projekte konzeptioniert wurden, die eine enge Verknüpfung von Drogenkonsum-Trendforschung und konkreter suchtpreventiver Arbeit im Partydrogenbereich zum Ziel hatten (Rabes 1998 und 1999a und Rabes/Domes 1998a und 1998b).

Die Untersuchungen von Rakete/Flümeier (1997), Tossmann/Heckmann (1997) und Kröger/Künzel/Bühlinger (1997) unter Mitgliedern der Technoszene zeigen, dass **Partydrogen-User** zum Gebrauch verschiedener illegaler Drogen neigen. Relativ wenige beschränken sich auf eine einzelne Substanz (Rakete/Flümeier 1997: 59, Tossmann/Heckmann 1997: 40, Kröger/Künzel/Bühlinger 1997: 6; vgl. Schroers/Schneider 1998: 76). Die Prävalenzwerte für alle Partydrogen sind weit höher als in der so genannten Normalbevölkerung. Konsumformen, mit denen gängigerweise ein besonders hohes Todesrisiko und die Hervorbringung manifester körperlicher, psychischer und sozialer Schädigungen in Verbindung gebracht werden, insbesondere (dauerhafter) Konsum von Heroin, intravenös appliziertem oder gerauchtem Kokain und hochkompulsiver Konsum anderer als Partydrogen, spielen dagegen kaum eine Rolle und unterscheiden sich nicht vom Bevölkerungsdurchschnitt (Tossmann/Heckmann 1997: 5).¹³⁸ Ebenso zeigt sich, dass sich die Lebenszeit-Prävalenzen für Alkohol und Nikotin nicht von denen der so genannten Normalbevölkerung unterscheiden (ebd.). Partydrogen-Gebraucher sehen sich in der Regel nicht als Problemfälle, sondern „betrachten die Technoparties am Wochenende als Ausgleich und Voraussetzung für die Bewältigung des Alltags“ (Rabes 1995: 174; vgl. Schroers 1997: 114). Das Risikobewusstsein der Konsumenten ist ausgesprochen hoch ausgeprägt. Die Illegalität der Substanzen hat dagegen kaum einen Einfluss auf die individuelle Konsumentenscheidung (Wilkins et al. 1997: 28).

Das Vorkommen und die Häufigkeit des Partydrogenkonsums korreliert in hohem Maße mit der Involviertheit in die **Technoszene** (Rakete/Flümeier 1997: 24 und 58, Tossmann/Heckmann 1997: 6).

¹³⁷ Auf eine Darstellung der Polizeistatistiken (Entwicklung der Sicherstellungsmengen einzelner Substanzen, Erfassung von im Drogenbereich erstmals auffällig gewordener Personen etc.) wird hier verzichtet. Die aus polizeilichen Tätigkeiten gewonnenen Daten stellen auf Grund des Kontrolldelikt-Charakters der Rauschgiftkriminalität keine valide Datenlage zur Erkennung tatsächlicher Konsumententwicklungen dar, da sie unmittelbar von der Intensität polizeilicher Maßnahmen abhängig sind und so in erster Linie zu einer entsprechenden Aufhellung des Dunkelfelds führen. Statistische Schwankungen sind also unmittelbares Ergebnis polizeilicher Maßnahmen (vgl. LKA Hamburg 1998: 37) Zudem leidet die Kriminalstatistik im Bereich illegale Drogen unter mehreren definitorischen Unklarheiten auf Grund fortwährender Neudefinitionen bezüglich einzelner Substanzen bzw. Sicherstellungen (vgl. BMG 2000b: 88). Grobsicherstellungen verzerren das Bild zusätzlich, teilweise in beträchtlicher Weise.

¹³⁸ Partydrogengebrauch kann auch zusätzlich zum Gebrauch anderer illegaler Substanzen erfolgen, die nicht als Partydrogen bezeichnet werden können. Steht der Konsum dieser Substanzen im Vordergrund, so werden diese Konsumenten hier jedoch nicht als Partydrogen-User bezeichnet.

Wenngleich der Zugang zu anderen illegalen Drogen durch die Mitgliedschaft in der Technoszene vereinfacht sein kann ist aber nicht davon auszugehen, dass eine Partizipation an Technoveranstaltungen die individuelle Entscheidung für den Gebrauch illegaler Drogen hervorbringt (Forsyth 1996: 109f., Hitzler/Pfadenhauer 1997: 59ff.).¹³⁹

Die Ausbildung der Technokultur kann aber nicht unabhängig von einer umfassenderen **jugendkulturellen Entwicklung** gesehen werden, die vielfältige musikalische und gesellschaftliche Wurzeln hat und in unterschiedlicher Handhabung mal als „Dance Culture“ (Saunders 1998, Ahrens 1996a), mal als „DJ Culture“ (Poschardt 1995) bezeichnet wird. In jüngerer Zeit wird zudem davon ausgegangen, dass sich die gängigen Partydrogen langfristig am illegalen Markt etabliert haben und nicht mehr allein oder vor allem im Kontext der Technokultur konsumiert werden (zum Beispiel Domes 1997: 87).

¹³⁹ Der Reduktion der Technokultur auf die Merkmale einer originären, neuartigen Drogenszene, die diesen Tatbestand allein durch den Hinweis auf die jugendkulturelle Entwicklung verbräme (so z. B. Kampe/Minnig 1997: 72f.), kann überzeugend widersprochen werden; sie zeugt sowohl von einem Unverständnis für die Selbstinterpretation der Technoszene als auch für die besonderen Merkmale des dortigen Drogengebrauches (Hitzler/Pfadenhauer 1997: 58, Rabes 1999c: 196).

3.2 Die gesellschaftspolitische Dimension der Technokultur und des Partydrogengebrauchs

Der *Boom* der Technoszene ist untrennbar mit der Ausbildung eines neuen jugendkulturellen Selbstverständnisses verbunden. In diesem Abschnitt soll daher nachvollzogen werden, in welcher Weise die individuellen und kollektiven Ausdrucksweisen und Aktivitäten innerhalb der Technoszene **gesamtschaftliche Entwicklungen** widerspiegeln und beeinflussen. Dabei soll auch deutlich gemacht werden, welche Relevanz der Gebrauch von Partydrogen für die Drogenarbeit erlangte und wie sich der Bedarf von Drogenarbeit in der Technoszene auf die herrschenden Präventionsstrategien auswirkte.

3.2.1 Das kulturelle Selbstverständnis der Technoszene

Die Technoszene¹⁴⁰ verstand sich anfangs als betont **gegenkulturell** und rebellisch: „Die Partybewegung ist auch Ausdruck für hedonistischen Widerstand, für lustvolles Aktivsein und tanzenden Protest“ (Mark Gilman, in: Saunders 1998: 218; vgl. Sterneck 1995: 339ff., Ambach 1996, Blask/Fuchs-Gamböck 1996: 9ff.). Diese Dimension des Selbstverständnisses der Technoszene als „Rave-oration“¹⁴¹, die neben vielen anderen Faktoren für ihre Mitglieder konstituierend wirkt, bleibt in der Berichterstattung der **Massenmedien** üblicherweise ausgeblendet. Hier dominiert ein in hohem Maße **vereinfachtes** Bild der Technoszene, ihrer Mitglieder und grundlegenden Merkmale.¹⁴²

Doch nicht nur in den aufsässigen und gegenkulturellen Tendenzen der Technoszene ist ihr politischer Gehalt abzulesen. Denn alle massenmedialen Darstellungen der Technoszene genießen erhebliche **gesellschaftspolitische Relevanz**, weil sie maßgeblich zur Erstellung eines Bildes der Technoszene beitragen, das über seine Rezeption durch professionelle Problembearbeiter und politische Handlungsträger auch die Formulierung der politischen Regelungsform im Partydrogenbereich beeinflusst.

Unter **Techno** können eine Reihe unterschiedlicher Musikstile gefasst werden, die sich als Spielarten (voll-)elektronisch erzeugter Tanzmusik verstehen. Techno basiert im wesentlichen „auf einem monotonen elektronischen Grundrhythmus, auf den Melodien oder auch nur einzelne Klänge und Geräusche gelegt werden. Charakteristisch ist die Abkehr von den herkömmlichen Songstrukturen und der weitgehende Verzicht auf Gesang“ (Sterneck 1996: 103). Die als Techno verstandenen Musikstile bilden den zentralen Bezugspunkt der so genannten Rave- oder Technoszene (ebd.: 103ff.; vgl. Anz/Walder 1995). Die **Technoszene** umfasst eine Vielzahl von Akteuren, deren Aktivitäten und Objektivationen (einschließlich dem Freizeitverhalten, habituellen Spezifikationen, dem Ausdruck bestimmter Lebensstile und Wertesysteme usw.) auf vielerlei Art und Weise mit Techno zu tun haben (Lau 1996). **Technokultur** bezeichnet die symptomatische Überformung des Lebensvollzugs wesentlich aus der Partizipation an der Technoszene (Hitzler/Pfadenhauer 1997: 47).

¹⁴⁰ Einen kurzen Einblick in das kulturelle Gesamtgeschehen und die konstituierenden Merkmale der Technoszene geben z.B. Ahrens (1996a), Sterneck (1995: 339ff.), Hitzler/Pfadenhauer (1997) und Wirth (1997: 31ff.). Ausführlicher: z.B. Saunders (1994), Anz/Walder (1995), Blask/Fuchs-Gamböck (1996).

¹⁴¹ So das Musikmagazin *Spex* 1989 in einer Titelstory (Groß 1990).

¹⁴² Durch Medienanalysen konnte am Beispiel der Berichterstattung über Ecstasy deutlich gemacht werden, dass in der Berichterstattung zumeist Polizeibehörden und Politiker als zentrale Akteure fungieren, während Experten und Wissenschaftler eine untergeordnete Rolle spielen (Wilhelm 1998: 139, Schmidt 1998: 96f.).

Das kulturelle Leben rund um die „neue Tanzmusik“ (Böhm 1988) wirkt **identitätsstiftend** auf die Mitglieder der Techno- und Raveszene, die in ihrer Konstituierungsphase vorrangig der Bevölkerungsgruppe der „Postadoleszenten“ entstammten (Baacke 1987: 167f.).¹⁴³ Den zentralsten Bezugspunkt zur Technoszene bildet für die meisten die regelmäßige Teilnahme an Technoparties und Raves, die sich durch ein bestimmtes, je nach bevorzugtem Stil zu unterscheidendes Ambiente auszeichnen und in dem außergewöhnliche subjektive und kollektive Erfahrungen gemacht und Empfindungen ausgelebt werden können: „Die Mitgliedschaft in der Technoszene [basiert] wesentlich auf einem diffusen Mythos emphatisch-empathischer Zusammengehörigkeit“ (Hitzler/Pfadenhauer 1997: 49). Diese Erfahrungen unterscheiden sich in signifikanter Weise vom im Alltag möglich erscheinenden Erleben. Anfangs wurden viele Raves noch in illegalem Rahmen und für einen stark eingegrenzten Teilnehmerkreis ausgerichtet (Sterneck 1995: 340, Ambach 1996: 27, Blask/Fuchs-Gamböck 1996: 17ff.). Heute sind die meisten Raves legale und kommerzielle Veranstaltungen (Hitzler/Pfadenhauer 1997: 49).

Der Technoszene eigentümliche **Rituale**¹⁴⁴ festigen die Identifikation ihrer Mitglieder als Teil der „Raving Society“ (Hitzler/Pfadenhauer 1997: 53). Dabei handelt es sich um Vergemeinschaftungs-Mechanismen, deren Ausleben eine Zugehörigkeit zur „Party Family“ (Reuschling 1998: 47ff.; vgl. Anz/Walder 1995: 209) suggeriert.

Die Identitätsbildung als Raver geschieht also in aller Regel mit Hilfe neuer Erfahrungen, die in der „Community“ (ebd.) geteilt werden. Die als Party-**Peers**¹⁴⁵ ausgemachten anderen Raver bilden dabei den wichtigsten Bezugspunkt zur Orientierung in der Technoszene (Domes 1997: 93, Hitzler/Pfadenhauer 1997: 53ff., Rabes 1999b: 197ff.).

3.2.2 Techno und Drogen

Der Siegeszug der *Dance Culture* bedeutet auch den Ausdruck allgemein veränderter kultureller Verhältnisse (Postman 1985, Opaschowski 2000). In diesem, von Beck (1986) als „Risikogesellschaft“, von Schulze (1996) in anderer Akzentuierung als „Erlebnisgesellschaft“ bezeichneten gesellschaftlichen Umfeld besitzt besonders risikobehaftetes Verhalten für Jugendliche eine positive Funktionalität zur Bewältigung altersgerechter Entwicklungsaufgaben (Engel/Hurrelmann 1993: 10), die heute um ein Vielfaches komplizierter und ambivalenter besetzt erscheinen als noch vor wenigen Jahrzehnten.¹⁴⁶ Dieses in hohem Maße bewusst eingesetzte **Risikoverhalten** äußert sich unter anderem im Drogengebrauch. Wo „der Umgang mit den legalen Drogen ... zu den in unserem Kulturkreis von allen Jugendlichen erwarteten Aufgaben der Entwicklung zum Erwachsenen [gehört]“ (Engel/Hurrelmann 1993: 20) kann nicht überraschen, dass auch „das kulturelle Gesamtgeschehen in der Technoszene

¹⁴³ Baacke definiert „Postadoleszente“ als „die 20-30jährigen, die sozial und kulturell selbständig leben, dabei jedoch gleichzeitig aus dem Erwerbsleben ganz oder teilweise ausgeschlossen sind und sich in einer oder mehreren Phasen des Statusüberganges befinden. Viele von ihnen bezeichnen sich selbst als Jugendliche.“ Die Bedeutung der Postadoleszenten für die gesamt-kulturelle Entwicklung scheint seit den 60er Jahren stets angewachsen zu sein. Die Postadoleszenten bilden die Grundlage heutiger Jugendkulturen und geben diesen entscheidende Impulse (ebd.).

¹⁴⁴ Gemeint sind sowohl die Inszenierung ritueller Massen-Events (z. B. die bekannten Street-Raves wie die Berliner `Love-Parade´) als auch persönliche Introspektions- und im kollektiv angewandte Expressions- und Interaktions-Rituale, z.B. Tanzen bis zur völligen körperlichen Erschöpfung, auf Raves ritualisiertes Toleranzverhalten und prinzipielle Gewaltfreiheit, aber auch kollektive Schreie und andere zeremonielle Techniken (z. B. Klein 1999b, Hitzler/Pfadenhauer 1997: 53ff.; vgl. Krollpfeiffer 1995: 269ff.). Zur Einführung eignen sich z. B. Cousto (1995) oder Saunders (1998: 221ff.).

¹⁴⁵ Peers sind bezogen auf ein soziales System gleichrangige Personen, die einen gemeinsamen lebensweltlichen Bezug besitzen (vgl. Luhmer 1998: 70ff.). Der Peer Group kommt nach heute gängigen Sozialisationstheorien bei der Identitätsbildung und Freizeitgestaltung Jugendlicher allgemein die größte Bedeutung zu (ebd.).

¹⁴⁶ So beschreibt z. B. Keupp (1994), wie weit die Identitätssuche des postmodernen Menschen von einem offenen Identitätskonzept geprägt ist, dem die Vorstellung der Eigenverantwortlichkeit für die Ausgestaltung der sozialen Welt, der Aushandlung von Regeln, Normen, Zielen und Wegen zugrunde liegt. Unter dem offenen Identitätskonzept erscheint heutige Identitätsarbeit als durchgehend ambivalent (ebd.: 37ff.).

wesentlich durch den Konsum bestimmter Drogen geprägt [ist]“ (Hitzler/Pfadenhauer 1997: 47). Zum Ausleben neuer Erfahrungen zählt daher auch der gemeinsame Konsum psychoaktiver Substanzen.¹⁴⁷

Die hohe Verbreitung illegaler Psychoaktiva innerhalb der als Peer Group erlebten Technoszene impliziert aber nicht nur eine geringere Hemmschwelle zum Probieren der üblichen Partydrogen, sondern vermittelt den Ravern ein besonderes **Bewusstsein** für die Auswirkungen des Gebrauchs von Partydrogen, das sich auf die tatsächlich beobachteten oder selbst erfahrenen Drogenwirkungen stützt. Dies kann nicht nur Gefühle der Verbundenheit unter und zu Drogengebern intensivieren, sondern hat bei vielen Ravern auch ein fehlendes Unrechtsbewusstsein bezüglich des illegalisierten Drogengebrauchs zur Folge (Ahrens 1996a: 48ff. und 1996b: 66ff., Rabes 1999b: 198). Der Einsatz von repressiven Instrumenten gegen den Partydrogen-Gebrauch und von Präventionskonzepten, die sich auf Furchtappell-Strategien stützen, wird daher von Partydrogen-Experten in aller Regel verworfen (zum Beispiel Ahrens 1996b, Schroers 1997: 31ff., Rabes 1999b: 198f., Märtens 1999: 163).

Aufklärungs- und Präventionsangebote in der Technoszene setzen aus diesen Gründen in aller Regel auf konsumbegleitende **Kompetenzvermittlung**. Neben der Entwicklung von Informationsmaterialien über substanzspezifische körperliche und psychosoziale Risiken genießt die Stärkung des individuellen Selbstkonzepts der angesprochenen Raver einen hohen Stellenwert, die durch eine glaubwürdige „Risiko-Kommunikation“ (Domes 1997: 90) unterstützt werden soll. Um in der Technoszene akzeptiert zu werden und Ravern glaubwürdig zu erscheinen, müssen Angebote für Partydrogen-User lebensweltnah initiiert sein (Allenspach/Raths 1997: 89ff., Domes 1997: 91f.).

Etablierte Träger aus dem suchtpreventiven Bereich¹⁴⁸ konzeptionierten Projekte unter Zuhilfenahme neuerer Ansätze, insbesondere der **Peer-to-Peer-Methode** (Rabes 1999b: 199ff., Domes 1997: 93ff.). Über den größeren Stellenwert, den Peers als Projekt-Repräsentanten und Vermittlern von bewusstseinsfördernden Botschaften zugemessen wurde, konnte aber nicht nur eine größere Authentizität und Glaubwürdigkeit erreicht werden; im Gegenzug wurde auch die Anerkennung des **Genusserlebens** gestärkt, die Raver in der Zugehörigkeit zur und im Partydrogen-Gebrauch in der Technoszene suchen.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Für alle bedeutenden jugendkulturellen Entwicklungen seit den 60er Jahren ist der Gebrauch „sozialer Drogen“ und das gemeinsame Ausleben von Grenzerfahrungen konstituierend (z. B. Saunders 1994: 273, Blask/Fuchs-Gamböck 1996: 19, Fässler 1997: 155ff.).

¹⁴⁸ Bezüglich des Gebrauchs von Partydrogen ist im vorherigen Abschnitt gezeigt worden, dass exzessives Konsumverhalten, für das aus präventiver Sicht in hohem Maße interventionistische Maßnahmen angezeigt wären, unter Partydrogen-Usern ein zwar anzutreffendes, gemessen an der Gesamtheit der User aber nur seltenes Phänomen abgibt. Vereinfacht kann daher gesagt werden, dass die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen durch Institutionen im Drogen- und Suchthilfesystem ausschließlich Suchtpräventionseinrichtungen zufällt, während Institutionen aus dem Bereich der Suchtkrankenhilfe kaum eine Rolle spielen.

¹⁴⁹ Alle Projekte im Bereich Partydrogen – gleich wie sie das Risikopotenzial der Drogen einschätzen – arbeiten u. a. mit dem Einsatz und der Vermittlung so genannten Safer-Use-Tipps (Hinweisen zu einem risikominimierenden und schadensreduzierenden Gebrauch), die in aller Regel auch die erhofften positiven Wirkungsweisen der Substanzen umfassen.

3.2.3 Partydrogen und Prävention

Bei der Förderung und Implementierung von **Präventionsprogrammen** dominierte bis in die 80er Jahre hinein der Ansatz einer auf direkte Verhaltensmanipulation durch Abschreckung ausgerichteten Drogenprävention, bei der allein die gesundheitsschädlichen Auswirkungen des Drogenkonsums in einseitiger Weise dargestellt wurden. Positive Funktionen des Konsums und Motivationen für Drogengebrauch wurden dagegen nicht oder kaum thematisiert (Harten 1990: 119, Herwig-Lempp 1994: 27f.; vgl. Luhmer 1998: 30).¹⁵⁰ Etwa Mitte der 80er Jahre verschrieb sich die Suchtprävention einer vornehmlich primärpräventiv¹⁵¹ ausgerichteten Strategie, die sich zunehmend wieder an allgemeinen Konzepten zur Gesundheitsförderung orientierte (zum Beispiel Waibel 1992, Kolip/Hurrelmann/Schnabel 1995, Bengel/Strittmaier/Willmann 1998: 21). Die in der Folge entwickelten Programme waren deutlich abstinenzorientiert ausgerichtet und versuchten, eine möglichst hohe Breitenwirkung zu erzielen.¹⁵² Substanzbezogenes wurde nun auf wenige, möglichst allgemein gehaltene Informationen beschränkt, da man in dezidierteren Schilderungen des Wirkpotenzials im Sinne der Abstinenzforderung kontraproduktive Wirkungen vermutete und feststellte (Künzel-Böhmer 1993, Pott 1994: 40). Zu Beginn der 90er Jahre wendeten sich suchtpreventive Maßnahmen aber bereits verstärkt an bestimmte jugendliche Subkulturen, in denen ein besonderes risikohaftes Freizeitverhalten vermutet wurde.¹⁵³

Anfang und Mitte der 90er Jahre wurde die hohe Bedeutung der Technoszene innerhalb der gesamten jugendkulturellen Entwicklung offensichtlicher und von Medien und Öffentlichkeit ausführlicher thematisiert. Die offensichtliche Bedeutung des Partydrogen-Konsums; seine Zunahme unter den Jugendlichen und (vor allem) Jungerwachsenen in der Bevölkerung; die plötzliche, massive Präsenz neuer Konsumentengruppen; die bislang nur in privaten Bereichen für möglich gehaltenen Konsumgewohnheiten beim Umgang mit illegalen Substanzen; der weitgehend fehlende Zugang der praktischen Präventionsarbeit zur Technoszene ebenso wie das offenbar fehlende Bedürfnis von Partydrogenkonsumenten, Einrichtungen des Suchthilfesystems zu kontaktieren oder aufzusuchen – dies zusammen genommen dokumentierte das partielle **Scheitern der abstinenzorientierten Strategie** in der Suchtprävention und dekuvierte die inhaltliche und strukturelle Überforderung des Präventionssystems bei der praktischen Arbeit mit illegalen Drogen konsumierenden Jugendlichen und Jungerwachsenen.

Im Dilemma, einerseits dem generell bestehenden Auftrag, gesundheitsschädlichem Verhalten durch praktische Arbeit vorzubeugen beziehungsweise entgegenzuwirken und andererseits, unter den politischen Bedingungen am Anfang der 90er Jahre in wesentlichem Maße einer abstinenzorientierten Strategie verpflichtet zu sein [vgl. Abschnitt 2.3], entschieden sich in der Folgezeit einige Träger präventiver Projekte, der Konzeptionierung und Durchführung **sekundärpräventiver** Programme einen größeren Stellenwert einzuräumen. Nach einer Phase der Orientierung und Informationssammlung, in der eine Vielzahl von Präventions- und Forschungseinrichtungen Tagungen und Seminare zu den 'neuen Drogen' und neuartigen Konsummustern veranstaltete,¹⁵⁴ wurden verstärkt seit Mitte der 90er Jahre Präventionsprojekte initiiert, die dem Informationsbedarf der Technoszene und den speziellen Bedürfnissen von Ravern Rechnung tragen sollten.

¹⁵⁰ Hellerich (1989) bezeichnet derartige, medizinisch orientierte Präventionsmodelle als „nekrophil“, da sie lediglich auf Stillstand und Erhaltung vorgegebener Normen ausgerichtet sind (vgl. Luhmer 1998: 15).

¹⁵¹ Zum Konstrukt der Trias aus Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention siehe Abschnitt 2.3.

¹⁵² Als Beispiel kann die zu wesentlichen Teilen aus Mitteln der BZgA finanzierte Kampagne 'Kinder stark machen' gelten.

¹⁵³ So beispielsweise das Projekt "Radio Run" (Neuhaus 1994).

¹⁵⁴ In der Folgezeit wurden in einer Vielzahl von Fachpublikationen, vordringlich im psychologischen und pädagogischen Bereich, jugendkulturelle Hintergründe und Konsummotivationen erörtert und versucht, geeignete Präventionsansätze zu vermitteln (z. B. Allenspach/Raths 1997, Kuntz 1997, Reese 1998). Auch wurden von Behörden, assoziierten Stellen oder freien Einrichtungen im Gesundheitsbereich gezielt Forschungsaufträge vergeben (z. B. Schroers/Schneider 1998, Künzel/Kröger/Bühringer 1998, Freitag 1998). Auch Institutionen wie Krankenkassen reagierten nach und nach mit eigenen, teilweise umfangreichen Publikationen zum Thema (z. B. DAK o.J.).

Partydrogen-Projekte¹⁵⁵ etablierter Präventionseinrichtungen verzichten fast vollständig auf den Einsatz interventionistischer Maßnahmen; zumeist stehen Informations- und Kontaktangebote im Vordergrund der Arbeit. Viele Projekte setzten dabei Peers aus der Technoszene als Szenemultiplikatoren ein. Peer-Projekte arbeiten kompetenzorientiert und weitgehend tolerant gegenüber Drogenkonsumierenden. Dabei bleibt die Arbeit der Peers als jugendliche Multiplikatoren jedoch „kontrollierbar und hält den Präventionsexperten Optionen der Steuerung und Regulierung offen“ (Barsch 1996: 64).

3.2.4 Die Entwicklung von Techno-Szeneorganisationen

Mehr als der von offizieller Seite auf die Präventionseinrichtungen ausgeübte Druck, gemäß ihrem Auftrag konkrete Zielgruppenarbeit auch im Partydrogenbereich zu leisten, veränderte sich die Situation jedoch durch die Gründung und Weiterentwicklung von *Szeneorganisationen* in den deutschen `Technohochburgen`.¹⁵⁶ Szeneorganisationen sind von Ravern originär aus der Szene heraus initiierte, selbst- und basisorganisierte Projekte. Die Mitarbeiter von selbstorganisierten Projekten im Bereich der Technoszene reklamieren für sich eine „doppelte Kompetenz“ (Wischnewski 1999: 78), die sich einerseits auf ihre eigenen Party- und Drogenerfahrungen, andererseits auf – oft professionelle – Aus- und Weiterbildung im sozialen- oder Drogenbereich gründet.

Der Arbeit aller deutschen Szeneorganisationen liegen bestimmte **gemeinsame Hypothesen** zugrunde.¹⁵⁷ So sollte jedes Individuum in die Lage versetzt werden, eigenverantwortlich über seinen Umgang mit psychoaktiven Substanzen entscheiden zu können. Als wesentliche Voraussetzung hierfür sehen Szeneorganisationen den Zugang zu angemessenen, objektiven und verständlichen Informationen, die alle Aspekte des Gebrauchs von Drogen betreffen. Weiter gehen sie davon aus, dass unter den Drogengebern bereits ein hohes Maß an Kompetenz und Erfahrungswissen über den Umgang mit psychoaktiven Substanzen vorhanden ist, die rechtliche Situation jedoch die Systematisierung und Weitergabe dieses Wissens und die Nutzbarmachung dieser Kompetenz wesentlich erschwert. Szeneorganisationen wollen sicherstellen, dass sich Netzwerke von Drogengebern ungehindert bilden können, die den Austausch von Informationen, Erfahrungen und Unterstützungsleistungen gewährleisten. Sie verstehen sich als Peer-Projekte (Domes 1995, Harrach/Kunkel 1997: 294, technonetzwerk berlin 2000: 59), bringen aber ein höheres Maß an Authentizität in ihre vollkommen eigenverantwortete Arbeit ein und besitzen so in der Szene mehr Glaubwürdigkeit als Präventionsprojekte etablierter Einrichtungen (Schroers/Schneider 1998: 163ff., Köster/Reich 1999: 180).

Durch ihre **Verankerung in der Technoszene** und teilweise bereits vorhandene persönliche Kontakte zu Veranstaltern im Technobereich konnten die Szeneorganisationen seit 1994 erfolgreich Aufklärungsaktionen auf lokalen Techno-Events durchführen. Sie erarbeiteten sich dadurch einen logistischen, inhaltlichen und zeitlichen Vorsprung gegenüber etablierten Präventionsprojekten und stellten Mitte des Jahrzehnts in Deutschland die einzigen in der Club- und Party-Szene aktiven Projekte dar (vgl. Domes 1997: 94). Entsprechend forderten Szeneorganisationen stets den Einsatz von **Drug-Checking**¹⁵⁸ als aufklärerische, bewusstseinsfördernde und in diesem Sinne schadensreduzierende

¹⁵⁵ Erste Peer-Projekte im Technobereich gründeten sich ab 1993 selbstorganisiert in Großbritannien und den Niederlanden, z.B. das Projekt `Crew 2000` in Edinburgh und das Projekt `Unity` in Amsterdam. Beispiele für deutsche Peer-Projekte, die unter Zuhilfenahme des Peer-Ansatzes von etablierten Trägern initiiert wurden, sind das Münchner Projekt `Mind Zone` (seit 1995; Träger: Caritas) und das Hamburger `ecstasy project` [vgl. Abschnitt 4.2.2].

¹⁵⁶ Die größte Bedeutung kommt dabei *eve & rave* zu, unter deren Namen sich seit der Gründung der ersten Szeneorganisation in Berlin 1994 [vgl. 4.2.3] mehrere Gruppierungen zusammenfanden. Inzwischen existieren unabhängig voneinander organisierte *eve & rave*-Gruppen auch in Köln, Kassel, Münster und in der Schweiz. Andere hervorzuhebende Szeneorganisationen sind die *safe party people* [Frankfurt, seit 1995; vgl. 4.2.1] und *eclipse* [Berlin, seit 1997; vgl. 4.2.3].

¹⁵⁷ Die Ausführungen zum Selbstverständnis von Szeneorganisationen folgen im Wesentlichen den Überlegungen von Domes (1995), Köster/Reich (1999: 174ff.), *eve & rave* (1999), Luhmer (2000) und des technonetzwerks berlin (2000: 59ff.).

¹⁵⁸ *Drug-Checking* (engl. to check = prüfen) umfasst die Analyse illegalisierter Drogen und die Übermittlung der Testergebnisse an den oder die Konsumenten (technonetzwerk berlin 2000: 16). Obwohl Drug-Checking nicht grundsätzlich

Maßnahme (Cousto 1997, techno-netzwerk berlin 2000, Köster/Reich 1999: 180; vgl. Tossmann/Boldt/Tensil 1999a: 18ff.).

Durch die weitgehende Besetzung des Feldes denkbarer Maßnahmen im Techno- und Partydrogenbereich stellten die bereits in der Technoszene arbeitenden Szeneorganisationen eine ernsthafte **Konkurrenz** für etablierte Träger im Suchtpräventionsbereich dar, zumal einige Vertreter von Szeneorganisationen für sich größere Kompetenz in partydrogenbezogenen Fragen beanspruchten. So bekräftigen Harrach und Kunkel (1997: 294): „Notwendig wurde die Arbeit, weil die herkömmliche staatliche Drogenprävention ... an den Realitäten und Bedürfnissen der Raver völlig vorbeigeht.“ Als Mitte der 90er Jahre Techno und Ecstasy eine breite Medienaufmerksamkeit erfuhren, entwickelten auch die etablierten Träger verstärkt Konzepte für gezielte Maßnahmen im Techno- und Partydrogenbereich.¹⁵⁹ Die etablierten Einrichtungen orientierten sich dabei zumeist an den Erfahrungen, die bereits durch die Szeneorganisationen oder durch die Initiierung von Peer-Projekten im Ausland gesammelt worden waren.

Die Szeneorganisationen sorgten aber nicht nur für eine Veränderung der Präventionslandschaft, indem sie selbstorganisiert aktiv und somit zu Pionieren der Drogenarbeit in der Technoszene wurden. Vielmehr stellten sie die Sinnhaftigkeit präventiver Maßnahmen grundsätzlich in Frage, indem sie wissenschaftliche **Kritik an gängigen Präventionsansätzen**¹⁶⁰ und Vorschläge für künftige Handlungsansätze (z.B. Nöcker 1990: 199, Quensel 1991b, Schneider 1996: 113ff., Barsch 1998, Franzkowiak 1999) aufnahmen und konsequent für einen selbstbestimmten und restriktionsfreien Drogengebrauch eintraten (Harrach/ Kunkel 1997: 295, eve & rave 1999: 7f.; vgl. `Akzept´ et al. 1998, techno-netzwerk berlin 2000: 48ff.).

So trug die Arbeit von Szeneorganisationen nicht nur zur Anerkennung eines kritischen und bewussten, gleichzeitig aber genussvollen Umgangs mit psychoaktiven Substanzen als mögliches Ziel präventiver Maßnahmen (vgl. z. B. Gassmann et al. 1993: 8) erheblich bei, sondern förderte zugleich eine Rückkehr zur Schlüsselfrage nach der eigentlichen **Aufgabe der Drogenpolitik**: Geht es darum, die Bevölkerung (und vor hier vor allem: Jugendliche) davor zu bewahren, sich besonderen Risiken auszusetzen, die mit dem Konsum von (Party-)Drogen einhergehen? Oder sollte die Politik Rahmenbedingungen schaffen, die es allen – also auch Drogengebrauchern – ermöglicht, sich in ihrem Sinne optimal zu schützen?

und in jedem Falle strafbar ist (vgl. Körner 1999), beschränkt sich die Durchführung von Drug-Checking in Deutschland seit der Aufnahme von Ermittlungen gegen *eve & rave Berlin* auf ein stark begrenztes Drug-Checking-Programm der *drops* Hannover (vgl. Märtens 1999). Dagegen sind Drogen-Qualitätskontrollen für Partydrogenkonsumenten in den Niederlanden flächendeckend möglich. In den Nachbarländern Schweiz und Österreich existieren bereits seit einigen Jahren entsprechende Programme bzw. Pilotprojekte (techno-netzwerk berlin 2000: 25ff.).

¹⁵⁹ Eine Vielzahl von Fachtagungen und Seminaren zu den `neuen Drogen´, die seit Mitte der 90er Jahre von etablierten Trägern aus dem Suchtpräventionsbereich veranstaltet wurden, belegt, welch hohen Stellenwert das Thema im Präventionsbereich plötzlich einnahm.

¹⁶⁰ So stellt Sieber (1993: 62f.) einen Druck zur Anpassung in gegenwärtigen Präventionsansätzen fest und führt aus: „Prävention kann so zum Instrument der Anpassung und sozialen Kontrolle werden. Diese Aspekte (Vorstellung vom `richtigen Leben´, Verhaltensbeeinflussung anderer, Machbarkeit der Gesundheit, Instrument sozialer Kontrolle) zeigen, dass der Präventionsbegriff nicht problemlos ist“ (vgl. Barsch 1998).

3.3 Grundzüge bundesdeutscher Partydrogenpolitik

Die bundesdeutsche Partydrogenpolitik wird deutlich **überlagert** von den seit den späten 70er Jahren entwickelten Strategien zur Bekämpfung der offenen Drogenszenen. Dabei hat sich der noch in den 70er Jahren bestehende breite Parteienkonsens für eine maßgeblich repressive drogenpolitische Strategie durch die Erweiterung des Parteienspektrums im Bundestag um Bündnis '90/Die Grünen und PDS sowie durch den Wandel der drogenpolitischen Vorstellungen der SPD aufgelöst zugunsten eines **Parteienstreits** zwischen der bis 1998 bestehenden Regierungskoalition aus CDU und FDP und den Oppositionsparteien. Auch im Programm der FDP finden sich in den 90er Jahren weitgehende Reformansätze, die ihre Vertreter allerdings als kleinerer Regierungspartner nicht durchzusetzen vermochten.¹⁶¹ Da auch die Reforminitiativen von Vertretern der SPD und den Grünen¹⁶² im Bundestag keine Mehrheitsverhältnisse fanden, entwickelte sich der drogenpolitische Streit auf Grund der gegenteiligen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat in den 90er Jahren auch zu einem **Bund-Länder-Konflikt** (Raschke/Kalke 1996).

Der **Wechsel der Bundesregierung** 1998 veränderte diese Bedingungen grundsätzlich. Die Übernahme des im Drogenbereich führenden Gesundheitsressorts durch die Grünen machte sogar tiefgreifende drogenpolitische Innovationen denkbar. Jedoch wurden programmgemäße Liberalisierungsbestrebungen gegenüber der SPD schon in den Koalitionsverhandlungen nicht durchgesetzt. Zudem ergab sich durch die seit 1999 wiederum veränderten Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und die weitgehende Ablehnung drogenpolitischer Innovationen durch die CDU eine weitere Hürde für Reformen. Seitdem konnten zwar die lang gehegten Reformvorhaben einer Legalisierung der Gesundheitsräume und der Heroin-Modellvergabe verabschiedet beziehungsweise entscheidend vorangetrieben werden. Von einer vorbehaltlosen Übernahme des Harm Reduction Approach als drogenpolitische Leitlinie der neuen Bundesregierung kann dagegen bislang keine Rede sein (vgl. Bündnis '90/Die Grünen 2000).

Eine **politische Diskussion** um bestimmte Partydrogen auf Bundesebene zog immer ein **Verbot** der Substanzen nach sich, wo dieses nicht bereits Bestand hatte. Einige Partydrogen (LSD, Amphetamin/Methamphetamin, Cocain) sind bereits seit den 60er oder 70er Jahren am illegalen Markt etabliert und seitdem verboten. Die wichtigste Partydroge Ecstasy wurde auf der Grundlage internationaler Vereinbarungen bereits strafbewehrt *bevor* sie ihren heutigen Bekanntheits- und Verbreitungsgrad erreichte und ihre heutige Funktion als Stimulans im Party- und Techno-Setting einnahm [vgl. Abschnitt 3.1.3]. Der Umgang mit einigen anderen Partydrogen (MDE, psychoaktive Pilze) und weiteren vollsynthetischen Stoffen (DMT, 4-MTA etc.) wurde im Laufe der 90er Jahre unter Strafe gestellt, als die Behörden ihrer (teilweise nur für möglich gehaltenen, aber nie eingetretenen) Relevanz als Partydroge gewahr wurden.

Die **Gegner der prohibitiven Strategie** problematisierten ihrerseits die zusätzlichen Risiken für Partydrogen-Gebraucher, die aus der Illegalität der Substanzen hervorgehen (zum Beispiel Walder/Amendt 1997: 51f., Schroers 1997: 119) und betonten das Recht auf Selbstbestimmung von Drogengebern. Vor allem Vertreter der Grünen nahmen bis zum Jahr 1997 diese Kritikpunkte an der geltenden Regelung auf und brachten die Problematik in die Parlamente ein.

Ausgelöst durch die Debatte um die im Auftrag der Frankfurter Gesundheitsdezernentin von *eve & rave Berlin* erarbeitete **Partydrogen-Broschüre** [vgl. Abschnitt 4.2] kam es im Juli 1994 zur ersten Partydrogen-Debatte von bundesweiter Relevanz. Der Drogenbeauftragte der Bundesregierung *Lintner* (CDU) verurteilte die Inhalte der Broschüre als „schlimme Verharmlosung“ und „Anleitung zum Drogengebrauch“ (o.A. 1994a).

¹⁶¹ Eine Darstellung der drogenpolitischen Vorstellungen der Parteien im Bundestag findet sich bei Kaiser (1996).

¹⁶² Die PDS spielte in der Drogenpolitik bislang nur eine Nebenrolle.

Im Februar 1995 sprach sich der Hamburger Drogenbeauftragte *Bossong* (SPD) in den Medien für eine **Legalisierung** von Ecstasy aus (o.A. 1995). Ein Vorstoß auf politischer Ebene resultierte hieraus jedoch nicht. Der Abgeordnete der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag *Geis* bekräftigte im Gegenzug die prohibitive Regelung und forderte eine Erhöhung des Einsatzes **repressiver Instrumente** in der Technoszene (CDU/CSU 1995). In ähnlicher Weise äußerte sich der Bayerische Innenminister *Beckstein* (CSU) 1996 in den Medien (Beckstein 1996), während sich der Bundesdrogenbeauftragte dafür aussprach, die Durchführung von Techno-Veranstaltungen über das Ordnungsrecht zu behindern (Schmidt 1998: 65).¹⁶³

Im März 1996 fand auf Initiative der Fraktion von Bündnis'90/Die Grünen im **Bundestag** eine Expertenanhörung zum Thema Ecstasy statt. Die Abgeordnete *Müller* (1996: 6) trat im Namen der Fraktion für „analytische Kontrollen auf freiwilliger Basis“ als Präventionsmaßnahme auf Tanzveranstaltungen ein. In einem Gesetzesantrag im April (Deutscher Bundestag 1996) forderte die Fraktion dazu auf, eine rechtliche Grundlage zur Durchführung derartiger **Drug-Checking**-Maßnahmen zu schaffen, um Todesfälle durch Ecstasy zu vermeiden und schwerwiegenden Schädigungen durch unerkannte Beimengungen vorzubeugen (ebd.).¹⁶⁴ Der drogenpolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion wies die von Grünen-Vertretern auch an anderer Stelle wiederholten Drug-Checking-Forderungen als „pervers“ zurück (CDU/CSU 1996).¹⁶⁵ Im April 1997 wurde der Antrag mit Stimmen von CDU/CSU und FDP in die Ausschüsse verwiesen.

Ein weiterer bedeutungsvoller Vorgang, der aus einem Verfahrensfehler des Bundesgesundheitsministeriums resultierte, hatte sich im September 1996 ergeben. Dieser **legalisierte** das Entactogen MBDB [vgl. Abschnitt 3.3.1] vorübergehend und machte eine erneute Unterstellung der Substanz unter das Betäubungsmittelrecht abhängig von der Zustimmung des mehrheitlich von SPD-geführten Ländern zusammengesetzten **Bundesrats** (Bossong 1997). Auf Initiative des Hamburger Drogenbeauftragten *Bossong* beschlossen SPD und Grüne, eine Zustimmung zur Verordnung von Zugeständnissen der Bundesregierung abhängig zu machen, die eine Erleichterung der Methadon-Substitution und eine Anwendung von Cannabis als Schmerzmittel zur Folge gehabt hätten. Darüber hinaus pries *Bossong* die Situation als „historische Chance zur eigenverantwortlichen Kontrolle des Drogenkonsumverhaltens junger Menschen“ (Bossong, in: Hamburg 1996). Die Bundesregierung ließ sich jedoch auf den ‚Kuhhandel‘ nicht ein und Verbot nach einer Übergangszeit die Substanz im Alleingang erneut (Bossong 1997: 215). Bundesgesundheitsminister *Seehofer* (CDU) warf dem Hamburger Drogenbeauftragten „eine verantwortungslose Preisgabe aller Präventionsanstrengungen im Kampf gegen Drogenelend und Drogenkriminalität – insbesondere für junge Menschen“ vor (BMG 1996), während die Fraktionsvorsitzende der Grünen *Müller* den Fall als „Schritt auf dem Wege zu einer rationalen und humanen Drogenpolitik“ wertete und Legalisierungs- und Drug-Checking-Forderungen bekräftigte (Bündnis'90/Die Grünen 1996).

Mitte 1997 wies das **Bundesverfassungsgericht** eine Beschwerde zweier wegen Ecstasy-Handels Verurteilten gegen das Ecstasy-Gesetzgebungsverfahren per Verordnung ab (BVerfG 1997).

In den Jahren 1997 und 1998 dominierte in der bundesdeutschen Drogenpolitik die Diskussion um die Projekte Legalisierung von Gesundheitsräumen und Kontrollierte Abgabe von Heroin, deren Realisierung Vertreter von SPD und Grünen für dringlich erachteten. Partydrogenbezogene Vorschläge und Maßnahmen wurden, bis auf die Behandlung des erwähnten Gesetzesänderungsantrags der Grünen im Bundestag, fast überhaupt nicht thematisiert. In der Koalitionsvereinbarung von 1998

¹⁶³ Ahrens (1996a: 65) berichtet von einer Umsetzung sanktionierender Maßnahmen in Baden-Württemberg und Bayern.

¹⁶⁴ *Eve & rave Berlin* führte von Februar 1995 an ein selbstorganisiertes Drug-Checking-Programm durch. Im Juli 1996 beendete die Polizei durch Beschlagnahmung von Unterlagen diese Maßnahme; die Staatsanwaltschaft Berlin leitete ein Verfahren wegen unerlaubten Umgangs mit Betäubungsmitteln ein [vgl. Abschnitt 4.2.3].

¹⁶⁵ Der im April 1996 zuerst geäußerte Vorschlag des Hessischen Oberstaatsanwalts *Körner* und des Hamburger Rechtsreferenten *Lindlahr* (1996 und 1997), die rechtlich bereits bestehende Möglichkeit zur Durchführung von Drug-Checking-Maßnahmen in Apotheken zu nutzen (vgl. Körner 1999: 4f.), wurde auf politischer Ebene nicht aufgegriffen [vgl. Abschnitt 4.2.1].

tauchten Partydrogen nicht einmal auf. Auf parlamentarischer Ebene ereigneten sich partydrogenrelevante Vorgänge erst wieder im Jahr 1999.

In einem längeren, mehrstufigen Abstimmungsprozess wurden unter der Federführung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (**BZgA**) bis 1998 **Leitlinien zur Prävention des Ecstasy-konsums** formuliert und die Zustimmung der Landesdrogenbeauftragten und Länderkoordinatoren hierzu eingeholt (Nöcker 1998: 22ff.). Diese Leitlinien (BZgA 1998) verstehen sich als zusätzliche, die BZgA-Leitlinien zur Suchtvorbeugung (BZgA 1993) ergänzende Empfehlungen, fokussieren die Technoszene in besonderer Weise und fordern die Verstärkung suchtpreventiver Maßnahmen in dieser Szene mithilfe des Einsatzes von Peer-Group-Ansätzen (BZgA 1998: 24). Hamburg machte allerdings bezüglich der Annahmen über den Drogengebrauch in der Technoszene und der Dringlichkeit der geforderten Maßnahmen Vorbehalte deutlich [Nöcker 1998: 22; vgl. Abschnitt 4.2.2].

Im Juli 1997 fand in Münster eine Fachtagung zum Thema **Drug-Checking** statt, an der Experten verschiedener Peer-Projekte teilnahmen und Szeneorganisationen aus ganz Deutschland zahlreich vertreten waren. Am Ende des Kongresses wurde von allen teilnehmenden Szeneorganisationen und anderen akzeptanzorientiert arbeitenden Projekten eine Resolution verabschiedet, die die Schaffung rechtlicher, logistischer und materieller Grundlagen zur Durchführung eines Drug-Checking-Programms (zunächst in Nordrhein-Westfalen) forderte (INDRO/eve & rave Münster/AIDS-Hilfe NRW 1997, Schroers 1998; vgl. Cousto 1997: 224ff.).

Im Februar 1999 verabschiedeten Mitglieder verschiedener deutscher **Szeneorganisationen** eine Resolution, in der sie an die Bundesregierung appellierten, eine Anhörung zur Drug-Checking-Thematik zu veranstalten, um ein bundesweites Programm zu ermöglichen. Das Bundesministerium für Gesundheit lud daraufhin im Juli 1999 Vertreter diverser Bundesbehörden, privater Forschungseinrichtungen und Szeneorganisationen zu einer Besprechung betreffs der „Schadensminimierung bei unbefugtem Drogenkonsum durch Drug-Checking“ ein (techno-netzwerk berlin 2000: 95ff.). Die geladenen Szeneorganisationen griffen den Vorschlag auf, einen konzeptionellen Vorschlag zur Organisation von Drug-Checking-Maßnahmen vorzulegen. Das Konzept (techno-netzwerk berlin 2000) lag Ende des Jahres 1999 vor. In seinem Mittelpunkt steht die Forderung nach einer Einbettung von Drug-Checking in ein akzeptanzorientiertes drogenpolitisches Gesamtkonzept.

Im September 1999 unterstellte die neue Bundesgesundheitsministerin Fischer (Bündnis'90/Die Grünen) in der **13. Betäubungsmittel-Änderungsverordnung** zwölf weitere Psychoaktiva dem BtMG (BMG 1999). Entgegen anderslautenden Ankündigungen übernahm sie damit die Praxis der Vorgänger-Regierung, den Umgang mit psychoaktiven Substanzen **strafrechtlich** zu sanktionieren. In der Antwort auf eine Anfrage des CDU-Abgeordneten *Hüppe* bestätigte die Drogenbeauftragte der Bundesregierung *Nickels* (Bündnis'90/Die Grünen) Anfang 2000 die Verbindung der grundsätzlich prohibitiven Strategie der Bundesregierung im Drogenbereich mit akzeptanzorientierten Hilfeelementen und äußerte Bedenken gegenüber der Einführung denkbarer Drug-Checking-Programme (BMG 2000a).

4 Partydrogen-Netzwerke in der akteurszentrierten Analyse

In diesem Kapitel, das den empirischen Teil der Analyse beinhaltet, sollen verschiedene regionale Entwicklungen im Partydrogenbereich auf die Einflussnahme der beteiligten korporativen Akteure zurückverfolgt werden. Die politische Entwicklung wird dabei als ein fortwährender Prozess der argumentativen Auseinandersetzung begriffen, in dem sich die Bemühungen der Beteiligten um Durchsetzung ihrer Überzeugungen, Ideen und Konzepte widerspiegeln. Ausgangsthese ist, dass die beteiligten Akteure in eine nachvollziehbare strukturelle Ordnung eingebunden sind. Legt man diese Vorstellung zu Grunde, so lassen sich für unterschiedliche Regionen jeweils Netzwerke im Partydrogenbereich beschreiben, welche diejenigen Organisationen umspannen, die maßgeblich in diese Auseinandersetzungen involviert sind.¹⁶⁶

Bei der auf dem Netzwerk-Modell fußenden Analyse sollen nun Gemeinsamkeiten und Unterschiede sowohl in den Konstellationen und herrschenden Interaktionsformen, als auch in der Hervorbringung unterschiedlicher Maßnahmen der Problembearbeitung herausgearbeitet werden. Dabei steht die Repräsentation von solchen Problemlösungsansätzen im Vordergrund, die [in Abschnitt 2.3] als *innovativ* definiert wurden. Ihre Durchsetzung beziehungsweise ihr Einfluss im Prozess der Auseinandersetzung soll auf einen möglichen Zusammenhang mit der strukturellen Ordnung im Partydrogenbereich hin überprüft werden. Die spezielle Fragestellung suggeriert also einen Zusammenhang mit der Durchsetzung innovativer Problemlösungsansätze mit einer *modernen* politischen Regelungsform [im Sinne von Abschnitt 2.1].

Schlüsselfragen, die sich im Laufe der Analyse hieraus ergeben, sind: Haben alle Regionen eine eigenständige, nachvollziehbare Politik im Bereich Partydrogen entwickelt? Welche waren die relevanten beteiligten Akteure, wie lassen sie sich charakterisieren? Welche Meinungen zum Problem haben welche Akteure vertreten, welche Maßnahmen haben sie gefordert? Welche Akteure sind in bestimmten Phasen der Politikentwicklung in Entscheidungsprozesse involviert gewesen und welche Form der Zusammenarbeit herrschte unter den Akteuren? Welche Akteure setzten schließlich ihre Forderungen im Prozess der politischen Entwicklung durch? Worin sind die Gründe hierfür zu sehen?

4.1 Auswahl der Untersuchungsgegenstände, Hypothesen und methodisches Vorgehen

Zunächst werden nun die Auswahlkriterien für die Regionen, die zur Untersuchung herangezogen werden, offengelegt und begründet. Daran anknüpfend werden die aus den theoretischen Vorannahmen abgeleiteten Hypothesen vorgestellt. Schließlich wird das Forschungsdesign und das konkrete Vorgehen erläutert, das die Diskussion möglicher methodischer Probleme und Einwände gegen das gewählte Analysekonzept einschließt.

4.1.1 Auswahl der untersuchten Regionen und des Untersuchungszeitraums

Um die Entwicklung verschiedener regionaler Drogenpolitiken im Problembereich Partydrogen analysieren zu können, müssen geeignete Beispiele gewählt werden, auf die das [in Abschnitt 2.2] erläuterte theoretische Konzept der vergleichenden Policy-Netzwerkanalyse anwendbar ist. Dazu muss zum einen die politische Struktur der Regionen insgesamt wie im besonderen im Partydrogenbereich erschließbar und vergleichbar sein. Zum anderen muss gesichert sein, dass der Problembereich Partydrogen in den gewählten Regionen drogenpolitisch eine ähnlich hohe Relevanz besitzt wie in den jeweils anderen.

¹⁶⁶ Im Folgenden auch „relevante Akteure“ genannt.

In dieser Arbeit werden die drei Städte Frankfurt am Main, Hamburg und Berlin für die Analyse gewählt. Es handelt sich dabei um drei deutsche Großstädte, die als ‚Drogenmetropolen‘ bezeichnet werden können, die in hohem Maße und in vergleichbarer Weise von der Drogenproblematik betroffen sind. Damit stehen sie auch im Zentrum der drogenpolitischen Diskussion (vgl. Raschke/Kalke 1999: 13ff.).¹⁶⁷ Alle Städte haben einerseits auf den Drogenbereich spezialisierte, ausdifferenzierte Hilfesysteme entwickelt, andererseits spezielle Maßnahmen zur Verfolgung von drogenbezogenen Straftaten gebündelt. Diese Aspekte zusammengenommen kann von jeweils **spezifischen drogenpolitischen Entwicklungen** in den drei Städten ausgegangen werden.¹⁶⁸

Die Dringlichkeit zur **Initiierung partydrogenbezogener Maßnahmen** antizipierten die professionellen Problembearbeiter vor allem vor dem Hintergrund ihres gesetzlichen und vertraglichen Auftrages zur Konzeption von Präventions-, Hilfe- und Verfolgungsmaßnahmen im Bereich illegalen Drogenkonsums allgemein (vgl. Bossong 1997: 213). Auch bezüglich des hier untersuchten Problembereiches Partydrogen wird daher angenommen, dass die herangezogenen Städte von der Materie in ähnlicher Weise betroffen waren und sind, so dass ihre Auswahl unter dem Gesichtspunkt der Reliabilität zweckmäßig zu nennen ist.

Festgestellt werden kann zudem, dass alle genannten Städte über eine differenzierte Freizeitkultur und etwa seit Beginn der 90er Jahre über eine **ausgeprägte Technoszene** verfügen. Neben ihrer Identifizierung als ‚Drogenmetropolen‘ können die Städte daher auch als ‚Technohochburgen‘ angesehen werden.¹⁶⁹ Trotz erheblicher Unterschiede in der Entwicklung der regionalen Technokultur kann davon ausgegangen werden, dass die im partydrogenpolitischen Bereich involvierten Akteure das Partydrogen-Problem in ähnlicher Weise rezipierten, da sie über die in etwa gleichen Informationsmittel verfügten und somit von einem ähnlichen Kenntnisstand bezüglich des Partydrogenkonsums auszugehen ist.¹⁷⁰

Ein Vergleich der drei Städte bietet sich ferner an, da die allgemeinen **politischen Strukturen** wie die **drogenpolitischen Aktionsmuster** als **different**, teilweise als konträr zu bezeichnen sind. Sowohl dem Stadtstaat Hamburg als auch dem Land Hessen und seiner Metropole Frankfurt standen die 90er Jahre hindurch SPD-geführte, zumeist zusammen mit Bündnis‘90/Die Grünen gebildete Regierungen vor.¹⁷¹ Zwar regierte auch in Berlin die SPD die gesamten 90er Jahre hindurch, jedoch stets als kleinerer Koalitionspartner der CDU. Weitaus wichtiger als die allgemeinen parteipolitischen Kräfteverhältnisse innerhalb der Regierungen erscheint aber die Frage, wem im Untersuchungszeitraum die Leitung der im drogenpolitischen Bereich federführenden Behörden oblag.

¹⁶⁷ So genannten epidemiologischen Studien zufolge ist auch der Konsum illegaler Drogen in allen drei Städten signifikant höher verbreitet als im Bundesdurchschnitt (Kraus/Bauernfeind 1997: 19, Kraus/Scherer/ Bauernfeind 1998). Anhand ihrer Bedeutung als internationaler Transport- und Verkehrsknotenpunkt ist daneben von einer signifikant höheren Verfügbarkeit illegaler Drogen als im Bundesdurchschnitt auszugehen. Alle drei sind auch bereits seit Jahrzehnten von der Existenz so genannter Offener Drogenszenen betroffen (Raschke/Kalke 1999: 13).

¹⁶⁸ Das bundesdeutsche Verwaltungsrecht lässt den Städten und Regionen einen breiten Handlungsspielraum zur Ausgestaltung ihrer lokalen Hilfe- und Verfolgungsmaßnahmen im Drogenbereich (vgl. Raschke/Kalke 1999: 20).

¹⁶⁹ Frankfurt und Berlin können dabei als Vorreiter für die Verbreitung der Technokultur seit Ende der 80er Jahre angesehen werden; für Hamburg gilt eine ähnliche Entwicklung seit Beginn der 90er Jahre. Seit Mitte der 90er Jahre weisen alle Städte zudem eine breite subkulturelle Vielfalt im Technobereich auf, die sich durch die Präsenz unterschiedlicher Stilarten und Ausrichtung entsprechender Events auszeichnet. Hiervon zeugt ein breites regionales Medieninteresse an der Technoszene und eine Vielfalt so genannter Szenemagazine (vgl. Bahr/Roßdeutscher 1995: 11).

¹⁷⁰ Die gewählten Städte können dabei jedoch in keiner Weise als repräsentativ für unterschiedliche deutsche Partydrogenpolitik-Entwicklungen angesehen werden. In ländlichen und kleinstädtischen Milieus ist sowohl von anderen subkulturellen Entwicklungen im Bereich Techno und Partydrogen als auch von anderen Strategien gegenüber diesen Entwicklungen von Seiten der drogenpolitischen Akteure auszugehen. Andere Großstädte haben eine recht hohe Verbreitung von Technokultur erfahren, jedoch keine ähnlich ausdifferenzierte Party- und Clubszene ausgebildet, die für die Akteure im Partydrogenbereich ähnlich schwer überschaubar gewesen wäre.

¹⁷¹ Hessen wurde bis 1991 und wird seit 1999 wieder von einer CDU-FDP-Koalition geführt.

Bezüglich der Kooperation und Koordination im Drogenbereich sind die jeweils maßgebenden staatlichen Stellen im **Gesundheitsbereich** aufzufinden. Das Hessische Gesundheitsministerium war in den 90er Jahren maßgeblich von Bündnis '90/Die Grünen geführt. Einen bedeutenderen Einfluss auf die Initiierung drogenbezogener Kooperationsmaßnahmen in Frankfurt übt jedoch der Gesundheitsdezernent der Stadt aus. Dieses Amt hatte seit 1989 die 'grüne' Margarete Nimsch inne. Nach der Änderung der parteipolitischen Kräfteverhältnisse in der Stadtverordnetenversammlung (SVV) nach den Kommunalwahlen 1995 wählte diese jedoch einen neuen Magistrat, der sich aus Mitgliedern von CDU und SPD zusammensetzt. Seitdem fungiert der Christdemokrat Andreas Glaser als Leiter des Dezernats (Frankfurt 1997: 111ff.). In Hamburg stellte in den 90er Jahren stets die SPD eine Senatorin für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Für die im Drogenbereich vordringlich zuständigen behördlichen Stellen stellt sie die oberste Dienstherrin dar (Hamburg 1999c: 81). In Berlin unterliegt die Federführung im Drogenbereich der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport (Berlin 1997: 4). Die zuständige Senatorin wurde in den 90er Jahren ebenfalls durchgehend von der SPD gestellt.

Konkret auf den drogenpolitischen Bereich bezogen gelten *Frankfurt* und *Hamburg* durch die Hervorbringung innovativer Initiativen und Projekte im Drogenbereich, vor allem zu Beginn der 90er Jahre (vgl. Abschnitt 2.3), gemeinhin als Städte, die in ihren Grundsätzen einem liberalen und in hohem Maße **tolerierenden** drogenpolitischen Problemlösungsansatz verpflichtet sind. Dies sowohl in der öffentlichen Darstellung durch die Medien als auch durch offizielle Verlautbarungen von eigener Seite (vgl. Frankfurt 1997: 4, Hamburg 1990a: 15ff, Hamburg 1999a: 44ff.). Die *Berliner* drogenpolitische Linie wird dagegen als eher konservativ im Sinne von **ordnungspolitisch orientiert** charakterisiert (vgl. Berlin 1997: 54). Diese Charakteristik wird durch die Mitgliedschaften der Städte in unterschiedlichen internationalen drogenpolitischen Netzwerken untermauert. Frankfurt und Hamburg sind Gründungsmitglieder des 1989/90 gegründeten und drogenpolitisch innovativ ausgerichteten Städtenetzwerkes *'European Cities on Drug Policy' (ecdp)*. Die Mitglieder von *ecdp* haben sich zum Ziel gesetzt, den in ihren Städten bereits zur Grundlage der Drogenpolitik gemachten Harm Reduction Approach auch zur Basis nationaler und internationaler Drogengesetzgebungen und Drogenpolitiken zu machen (ecdp 1990). Berlin dagegen ist seit 1993 Mitglied im europäischen Städtebund *'European Cities Against Drugs' (ecad)*, deren Vertreter für eine Rückkehr zu strikt abstinenzorientierten drogenpolitischen Strategien und Maßnahmen eintreten (vgl. Berlin 1997: 74). Der Ausgangsthese dieser Arbeit nach zu vermuten ist, dass diese Gegensätze auch in jeweils herrschenden Koordinationsstrukturen erkennbar werden.

Im Laufe der Analyse soll untersucht werden, ob und gegebenenfalls wie sich die unterschiedliche Parteizugehörigkeit der im Drogenbereich federführend agierenden Regierungsvertreter auf die **Gestaltung der Koordinationsstrukturen** im Partydrogenbereich auswirkt. Damit kann im folgenden auch der Frage nach dem Einfluss der politischen Führungsebene auf die konkrete Ausgestaltung eines drogenpolitischen Problembereiches nachgegangen werden. Im Falle Frankfurts lässt sich im speziellen beobachten, ob und gegebenenfalls wie sich ein Regierungswechsel auf die Policy Drogen und den Problembereich Partydrogen auswirkt.

Der Beginn des hier gewählten **Untersuchungszeitraums** wird Mitte des Jahres 1994 angesetzt. Dieses ist der Zeitpunkt, in dem das Thema Partydrogen, zunächst fast ausschließlich beschränkt auf die 'neue' Droge Ecstasy, erstmals eine deutliche Medienaufmerksamkeit erfuhr (Schmidt 1998: 90). Die wissenschaftliche Forschung und Teile des Drogenhilfe- und Suchtpräventionssystems beschäftigten sich im eigentlichen Sinne erst seit 1995 verstärkt mit dem Thema des Konsums von Partydrogen. Der Untersuchungszeitraum endet im Dezember 1999, dem Beginn der Datenerhebung durch qualitative Interviews und Auswertung einrichtungsbezogener Quellen [vgl. Abschnitt 4.1.3].

4.1.2 Hypothesen

Hypothesen dienen dazu, die zugrundeliegende Forschungsfrage zu konkretisieren und sie in einzelne, überprüfbare Behauptungen umzusetzen (vgl. Früh 1991: 73). Hier lautet die Ausgangsfrage, ob es einen erkennbaren Zusammenhang zwischen den regionalen politischen Entwicklungen im Partydrogenbereich und den jeweils herrschenden Konstellationen und Interaktionsformen der beteiligten drogenpolitischen Akteure gibt. Dabei soll dieser Frage mittels einer Analyse der Partydrogen-Netzwerke nachgegangen werden. Ziel ist es zu prüfen, inwieweit Träger innovativer Ansätze in die Partydrogenpolitik-Formulierung involviert waren und welchen Einfluss sie auf die politische Entwicklung nehmen konnten. Im einzelnen lassen sich folgende Hypothesen aufstellen, die anhand der Netzwerkanalyse empirisch überprüft werden sollen:

1. In den drei Städten sind unterschiedliche korporative Akteure verschieden stark im Partydrogenbereich aktiv, untereinander verschieden intensiv vernetzt und haben verschieden große Einflussmöglichkeiten auf die regionale Partydrogenpolitik-Entwicklung. Bei diesen Akteuren handelt es sich sowohl um Korporationen aus dem politisch-administrativen System als auch um private Organisationen.
2. Es lassen sich für die drei Städte jeweils spezifische Partydrogen-Netzwerke beschreiben, die sich in ihrer Struktur voneinander unterscheiden.
3. Das Spektrum der innerhalb des Partydrogen-Diskurses von den involvierten Akteuren geforderten Maßnahmen ähnelt sich. Die Durchsetzung innovativer Maßnahmen aber variiert.
4. Es gibt einen Zusammenhang zwischen den Koordinationsstrukturen und Interaktionen innerhalb der Partydrogen-Netzwerke und der Entwicklung der regionalen Partydrogenpolitik.
5. In den Partydrogen-Netzwerken in *Frankfurt* und *Hamburg* ist im Vergleich zu *Berlin* der Einfluss derjenigen Akteure höher, die innovative drogenpolitische Maßnahmen befürworten. Vermutlich ist auch der Grad der Vernetzung dieser Akteure untereinander, der Kooperation miteinander und der Kooperation mit den zuständigen Behörden höher. Dies wird erwartet, weil es in den beiden erstgenannten Städten in den 90er Jahren eine höhere Bereitschaft gab, innovative drogenpolitische Maßnahmen zu initiieren, die den Kernelementen der konservativen Drogenpolitik der Bundesregierung entgegenstanden.

4.1.3 Methodisches Vorgehen

Da bei der Untersuchung eines Teils der Drogenpolitik in den drei Regionen hier bei den beteiligten korporativen Akteuren angesetzt wird, erscheint es zweckmäßig, diese zunächst in ihrer Gesamtheit zu erfassen und sie anschließend systematisch zu ordnen. Bei der Totalerfassung der drogenpolitischen Akteure ergibt sich zunächst eine unübersichtliche Vielzahl von Organisationen, die im Untersuchungszeitraum in die inhaltliche Gestaltung der Policy involviert sind oder waren. Es gilt also, die für die spezielle Analyse **relevanten Akteure** zu identifizieren.¹⁷² Dem methodischen Konzept folgend wird die Gesamtheit der regional im Drogenbereich agierenden Organisationen als „Policy Subsystem“ (Sabatier 1993: 120ff.) begriffen. Aus diesem System werden die im Bereich Partydrogen tätigen Akteure als solche identifiziert und extrahiert. Die solchermaßen erhaltene Summe von Organisationen bildet das **regionale Partydrogen-Netzwerk**. In einem weiteren Schritt wird dieses auf die zwischen den relevanten Akteuren herrschenden Interaktionsformen und seine **typische Kooperationsstruktur** hin charakterisiert. Eine Analyse, die alle im Partydrogen-Bereich relevanten Akteure einschließt, ist für die gewählten Städte machbar, da in den gewählten Regionen nur relativ wenige

¹⁷² Die „relevanten“ Akteure sind diejenigen, deren Handeln sich in konsequenter Weise auf den betrachteten Problembereich auswirkt (Héritier et al. 1994: 7).

Akteure eine hinreichend bedeutende Rolle spielten, die man differenziert in die Untersuchung einbeziehen muss. Die Netzwerkanalyse eröffnet neben der Ermittlung der strukturellen Ordnung im untersuchten Bereich nun die Möglichkeit, die Einflussnahme der beteiligten Akteure auf die letztlich durchgesetzten Inhalte hin zurückzuverfolgen.

Die Totalerhebung in Frage kommender regionaler drogenpolitischer Akteure ermöglicht es festzustellen, welche Akteure eine bedeutende Rolle im Partydrogenpolitik-Entwicklungsprozess spielten.¹⁷³ Ein erster Schritt hierzu ist die Vorauswahl anhand von zugänglichen Selbstdarstellungen und Kommentaren in behördlichen Quellen.¹⁷⁴ Damit können sowohl Akteure, die mit Sicherheit keine bedeutungsvolle Rolle im Bereich Partydrogen inne hatten, im weiteren Verlauf der Untersuchung unberücksichtigt gelassen werden, als auch speziell im Bereich Partydrogen auffällig aktive und kontinuierlich arbeitende Akteure identifiziert werden. Letztere Einrichtungen, im folgenden auch (*Partydrogen-)***Fachstellen** genannt, werden persönlich kontaktiert, um nähere Informationen und eventuell aussagekräftige Publikationen einzuholen.¹⁷⁵

Neben der Identifizierung der im Partydrogenbereich aktiven Teile des offiziellen Drogenhilfe- und Suchtpräventionssystems wird versucht, auch andere Organisationen auszumachen, die eventuellen Einfluss auf die Partydrogenpolitik genommen haben konnten. Insbesondere ist hierbei an **Szeneorganisationen** [vgl. Abschnitt 3.2] gedacht.¹⁷⁶

Nach dem Zusammentragen aller im Partydrogen-Netzwerk beteiligten Akteure sollen die **Organisationen** ihren wichtigsten Funktionen im Partydrogenbereich nach charakterisiert und **kategorisiert** werden. Zudem soll die Bedeutung der einzelnen Akteure für die Entwicklung der regionalen Partydrogenpolitik ermittelt sowie **Schlüsselbeziehungen und -strukturen** erschlossen werden. Dazu werden die Partydrogen-Netzwerke in Form von grafischen Darstellungen visualisiert, die über die Dauer der Analyse kontinuierlich verbessert und verfeinert werden.

Als Hintergrundfolie für eine erste grafische Darstellung der Partydrogen-Netzwerke werden **Interviews** mit Personen geführt, die über die jeweiligen regionalen Koordinationsstrukturen im Drogenbereich allgemein Auskunft geben können. Aus jeder Stadt werden dazu zwei Interviewpartner, im folgenden **Drogenpolitik-Experten** genannt, konsultiert. Sie sind professionell im Drogenbereich tätig, arbeiten jedoch weitgehend isoliert vom Partydrogenbereich oder nehmen zumindest keine speziellen Aufgaben im Partydrogenbereich wahr. Die Drogenpolitik-Experten betrachten Partydrogen also nur als ein Element ihres breiter gefächerten Tätigkeitsfeldes. Je ein Interviewpartner ist Bediensteter der öffentlichen Hand, der andere steht (und stand im gesamten Untersuchungszeitraum) nicht in Staatsdiensten. Auf diese Weise wird für unterschiedliche systemische Perspektiven in der Analyse gesorgt. Den Drogenpolitik-Experten wird volle Anonymität ihrer Aussagen zugesichert, um möglichst valide Daten zu erhalten, insbesondere was das Spannungsverhältnis zwischen staatlichen und privaten Organisationen anbelangt.

Im Folgenden werden die Aktivitäten der einzelnen Beteiligten im Partydrogenbereich sowie die spezielle Kooperations- und Koordinationsstruktur dieses Issues erschlossen. Dies geschieht über **Interviews** mit je einem im Partydrogenbereich hauptverantwortlich tätigen Mitarbeiter aus den zuvor

¹⁷³ Eine Zusammenstellung aller infrage kommenden drogenpolitischen Akteure, aus denen die Mitglieder des regionalen Partydrogen-Netzwerks extrahiert wurden, findet sich beispielhaft für Hamburg im Anhan.

¹⁷⁴ Als Grundlage dienten Einrichtungsübersichten, Jahresberichte und die so genannten Suchtberichte der im Drogenbereich behördlicherseits koordinierenden Stellen (insbesondere Drogenreferat Frankfurt 1994, 1995, 1997 und 1998, Hamburg 1990b, 1994 und 1999a, Berlin 1997). Ergänzend wurden Medienberichte aus Tages- und Wochenzeitungen zum Stichwort 'Synthetische Drogen' in den Archiven der Frankfurter Rundschau, des Norddeutschen Rundfunks Hamburg (Funkhaus) und der Tageszeitung (taz) Berlin herangezogen.

¹⁷⁵ Als ein weiteres Instrument zur Identifizierung und Charakterisierung der relevanten Akteure war ursprünglich die Durchführung einer Fragebogen-Aktion intendiert. Dieses Vorhaben wurde jedoch nach einer Testphase mit nur geringer Rücklaufquote fallengelassen.

¹⁷⁶ Weitere in Frage kommende relevante Akteure wurden im Forschungsbereich vermutet; ebenso konnten Einzelpersonen (eigenständig arbeitende Wissenschaftler, Journalisten usw.) eine bedeutende Rolle gespielt haben.

kontakteten Fachstellen, im folgenden auch **Partydrogen-Experten** genannt. Die Interviews dienen der Charakterisierung der Aktivitäten der jeweiligen Fachstelle, insbesondere aber ermöglichen sie Erkenntnisse über den Verlauf des Prozesses zur Formulierung einer spezifischen regionalen Partydrogenpolitik durch das regionale Partydrogen-Netzwerk. Außerdem ermöglicht die Befragung professioneller Problembearbeiter die Identifizierung von im Partydrogenbereich relevanten Szeneorganisationen und die Einschätzung ihrer Bedeutung für den politischen Prozess.

Der Auswahl der Interviewpartner aus den **Fachstellen** liegt als Hauptkriterium zugrunde, dass sie genaue Informationen zur drogenpolitisch relevanten Arbeit im Bereich Partydrogen liefern können; dies möglichst über den Rahmen der von der eigenen Einrichtung geleisteten Arbeit hinaus, um Einschätzungen auch über die Bedeutung anderer involvierter Akteure abgeben zu können. Üblicherweise sind dies Personen, die im Untersuchungszeitraum hauptverantwortlich im Partydrogenbereich tätig waren und gleichzeitig auch Teilnehmer regionaler Gremien im Partydrogenbereich sind oder waren. Sie können somit auch Auskunft über die Zusammenarbeit in diesem Rahmen geben. Den Partydrogen-Experten wird ebenfalls die Möglichkeit eingeräumt, anonym in die Untersuchung einzugehen und zugesichert, weder namentlich zitiert noch als einrichtungsbezogener Quellverweis angegeben zu werden.

In einem weiteren Schritt werden Mitarbeiter der relevanten Szeneorganisationen kontaktiert und befragt. Bei den **interviewten Szeneaktivisten** handelt es sich um Initiatoren und langjährige Mitglieder, die über den gesamten Zeitraum des Wirkens der Organisation Auskunft geben können. Auch sie gehen anonym in die Untersuchung ein.

Alle Interviews werden mit Hilfe eines Leitfadens [siehe Anhang] als **problemzentrierte Tiefeninterviews** (Flick 105ff.) geführt. Auf eine Transkription der Interviews wird verzichtet. Ebenso werden die Interviews auch nicht einem inhaltsanalytischen Verfahren nach dezidiert ausgewertet. Das Verfahren zur Verwertung der Interviews orientiert sich jedoch an der für qualitative Studien gängigen inhaltsanalytischen Methode nach Mayring (1983). Die Interviews verstehen sich als Teil eines gezielt durchgeführten, **themenzentriert** angegangenen Forschungsprozesses (Flick: 57-59, 65) unter Bedingungen der **teilnehmenden Beobachtung** (ebd.: 157ff.).¹⁷⁷

Unabhängig von der akteurszentrierten Analysetätigkeit wird erforscht, ob und wie sich die Bearbeitung des Problembereiches Partydrogen in den **Verfassungsorganen** niederschlägt, denn hierdurch werden die auf politischer Ebene diskutierten Policy-Vorschläge und von staatlicher Seite durchgeführten oder mitgetragenen Maßnahmen deutlich. Außerdem können sich wichtige Hinweise auf eine eventuelle Vernetzung von politischen Vertretern, behördlichen Stellen und privaten Organisationen ergeben, die helfen, den Einfluss und Stellenwert einzelner Akteure im politischen Prozess zu verdeutlichen. Die Erfassung der Aktivitäten in den Verfassungsorganen geschieht über eine Sichtung aller **parlamentarischen Drucksachen** zum Thema im gewählten Untersuchungszeitraum.¹⁷⁸

4.1.4 Diskussion möglicher methodischer Probleme

Die in der Untersuchung angelegten Termini „**innovative Drogenpolitik**“ und „**moderne politische Regelungsform**“ bergen durch die diffuse und expandierende Handhabung beider Begriffe die Gefahr der Fehlinterpretation beziehungsweise Okkupation der Analyseergebnisse. Es soll daher nochmals darauf hingewiesen werden, dass *innovative* drogenpolitische Entwicklung im Rahmen dieser Arbeit in engem Zusammenhang mit der Durchsetzung des Harm Reduction Approach als handlungsleitendes Drogenhilfe- und Präventionskonzept gesehen wird. *Modernität* in der politischen Regelungsform

¹⁷⁷ Der Autor ist (seit 1997) selbst Mitarbeiter einer Partydrogen-Fachstelle [*ecstasy project* Hamburg, vgl. Abschnitt 4.2.2] und (seit 1998) über seine Mitgliedschaft bei *eclipse* [Berlin, vgl. Abschnitt 4.2.3] Szeneaktivist.

¹⁷⁸ Dazu werden die örtlichen Parlamentsdokumentationen bemüht. Die Auswertung der parlamentarischen Drucksachen besitzt den Charakter zusätzlicher Informationen zu den eigentlichen Quelldaten, die in Form der durchgeführten Interviews und der von den relevanten Akteuren selbst verfassten schriftlichen Ausführungen ermittelt werden.

macht sich dagegen durch eine Durchsetzung spezifischer Kooperations- und Koordinationsformen deutlich, deren Erfassung Ergebnis dieser Arbeit ist.

Bei der hier angelegten Untersuchung handelt es sich um den Vergleich der regionalen Regelungen in drei deutschen 'Drogenmetropolen'. Zwei davon (Hamburg und Berlin) sind gleichzeitig deutsche Bundesländer und genießen somit größere verfassungsrechtliche Autonomie in der Umsetzung handlungsleitender Konzepte ihrer lokalen Regierungen. Die Stadt Frankfurt, Handels- und Finanzmetropole des Landes Hessen, ist dagegen in der Umsetzung drogenpolitischer Maßnahmen und der Entwicklung einer **eigenständigen Drogenpolitik** in erheblicher Weise beeinflusst von der Hessischen Landesregierung und den ihr unterstehenden Behörden.

Bei der Datenerhebung ist zu ermitteln, ob und gegebenenfalls wie diese unterschiedlichen Rahmenbedingungen eine Rolle bei der Entwicklung der regionalen Partydrogenpolitiken spielten und spielen. Insbesondere das Mischfinanzierungssystem für die staatliche Bezuschussung sozialer Einrichtungen¹⁷⁹ könnte hier einen relevanten Faktor darstellen, über den die Länderregierung und -administration Einfluss auf die Frankfurter Partydrogenpolitik nimmt. Aber auch die besonderen bundesstaatlichen Kompetenzen der Landesregierungen (zum Beispiel die Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes) könnten eine Rolle spielen.¹⁸⁰

Als weitere externe Variable fungiert in der Analyse die Entwicklung der Partydrogenpolitik auf **Bundesebene**. Im Laufe der Untersuchung ist zu eruieren, ob der Wechsel der Bundesregierung im September 1998 die partydrogenpolitischen Rahmenbedingungen so weit änderte, dass nicht in jeder Prozessphase von einer eigenständigen partydrogenpolitischen Entwicklung in den Regionen gesprochen werden kann.

In der Formulierung regionaler Drogenpolitik wirken von Seiten der staatlichen Stellen in allen gewählten Städten die Akteure aus dem Gesundheitsbereich federführend. Drogenpolitik stellt jedoch einen **Querschnittsbereich** dar, den Akteure aus verschiedenen Politikfeldern gemeinsam bearbeiten. Insbesondere staatliche Akteure aus dem Innenressort (Innensenatoren, Polizei, Staatsanwaltschaft) nehmen durch die Wahrnehmung ihres gesetzlichen Auftrags der Strafverfolgung von Drogendelikten erheblichen Einfluss auf die regionale Drogenpolitik. Ein beachtlicher Einfluss auf drogenpolitisch übergreifende Maßnahmen könnte aus übergeordneten Instanzen und horizontal installierten Gremien resultieren (Kabinettsitzungen, interministeriellen bzw. intersenatorischen Arbeitstreffen etc.). Eine Erfassung der drogenbezogenen Aktivitäten auf dieser Ebene erscheint jedoch durch die generelle Unzugänglichkeit entsprechender Informationen kaum möglich. Polizeiliche Vertreter sind auch in vielerlei Koordinationsgremien im Drogenbereich vertreten und ist daneben auch auf dem Gebiet der Suchtprävention aktiv (vgl. Dölling 1996).

Kritik könnte die hier vorgenommene Annahme annähernd gleicher **Ausgangsbedingungen für die professionellen Problembearbeiter** hervorrufen, die aus der Kennzeichnung aller Städte als 'Technohochburgen' erschlossen wird. Zwar sind, wie bereits [in Abschnitt 3.1] dargelegt, tatsächlich kaum valide Daten über die Verbreitung von Partydrogen und das Ausmaß des individuellen und gesellschaftlichen Schädigungen verfügbar. Eine realitätsgerechte Einschätzung der Dringlichkeit partydrogenbezogener Maßnahmen kann somit nicht getroffen werden; allenfalls kann von einer auffällig zunehmenden Verbreitung des Partydrogengebrauches in ganz Deutschland die Rede sein, von dem die 'Drogenmetropolen' und 'Technohochburgen' vermutlich in besonderer Weise betroffen sind. Die Wahrnehmung eines speziellen Problemlösungsbedarfes im Partydrogen-Bereich erfolgte aber von Seiten des professionellen Hilfe- und Präventionssystems und der Politik in aller Regel über indirekte Indikatoren. Vor allem waren Medienberichte zum Drogenkonsum in der Technoszene und steigende

¹⁷⁹ Die Stadt Frankfurt und das Land Hessen tragen für die meisten der Frankfurter Drogenhilfeeinrichtungen je einen Teil der staatlichen Zuschüsse (vgl. Cattacin/Vetter/Lucas 1996: 41).

¹⁸⁰ Der Konzeptionierung der Untersuchung ging eine Sichtung unterschiedlicher Artikel zur Frankfurter Drogenpolitik voraus. Demnach war davon auszugehen, dass die Grundsatzentscheidungen zu drogenbezogenen Maßnahmen in Frankfurt ebenso wie in den anderen Städten von den städtisch installierten Gremien und zuständigen Regierungs- bzw. Behördenvertretern gefällt werden.

polizeiliche Sicherstellungen von Partydrogen die Auslöser zur Wahrnehmung eines Problemlösungsbedarfs. Der persönliche Kontakt zu Partydrogen-Konsumierenden oder deren direktem sozialen Umfeld spielte dagegen im wesentlichen nur für Szeneorganisationen eine Rolle, so dass für die Akteure des politisch-administrativen Systems und etablierte private Einrichtungen von gleichen Ausgangsbedingungen ausgegangen werden kann.

Ein weiterer möglicher methodischer Einwand betrifft die beschriebene **Interviewtechnik** als Erhebungsinstrument. Grundsätzliches Gegenargument könnte hier zuerst sein, dass sich durch die Befragung bezüglich der handlungsleitenden Überzeugungen und Konzepte – zumal im emotional belasteten Feld der Drogenpolitik – eher die von den Akteuren gewünschte und politisch legitim erscheinende Außendarstellung der genannten Akteure erschließen lässt, als dass ein realistisches Bild des Akteurs gegeben wird. Psychologisch ausgedrückt dürften dem Interviewer eher die Selbstkonzepte der Akteure als ihre tatsächliche Persönlichkeit und Einstellung zugänglich sein. Dieser Effekt kann zusätzlich dadurch verstärkt werden, dass das Erschließen jedes Projektes nur auf Grund der Befragung einer Einzelperson möglich ist.

Um hier die negativen Effekte einzudämmen, werden ausschließlich in leitenden Positionen tätige Personen aufgefordert, für das Interview (ausdrücklich stellvertretend für das gesamte Projekt im Partydrogenbereich) zur Verfügung zu stehen. Dies birgt zudem den Vorteil, unabhängig von Inkonsistenzen im Inneren der Korporation Hinweise auf das handlungsleitende Konzept der Organisation zu erhalten und auf diesem Wege die Zielvorstellung der (Gesamt-)Korporation zu ermitteln. Da hier neben der Ermittlung der regionalen Koordinationsstrukturen die Ermittlung der Ideen und Konzepte der konsultierten Organisation im Vordergrund steht, erscheint letzterer Aspekt von größerer Bedeutung.

Die Befragung stellt zwar das Kerninstrument, nicht jedoch das einzige Mittel zum Erschließen der handlungsleitenden Orientierungen der beteiligten Akteure dar. Der Einfluss der aus der Interviewtechnik resultierenden Negativ-Faktoren kann daher insgesamt als gering angesehen werden.

Die **Identifizierung** der für die jeweilige regionale Partydrogenpolitik „relevanten“ Institutionen birgt die Gefahr einer subjektiven Auslese des Autors. Dieses für qualitative Untersuchungen typische Problem wird weitgehend abgedämpft, indem eine Abgleichung des vom Autor zusammengestellten Samples mit von den Experten erfragten Samples vorgenommen wird. Trotzdem kann dieser Punkt nicht gänzlich ausgeschaltet werden, da mit einer ungleichen Gewichtung anderer Akteure durch die Befragten gerechnet werden muss. Eine besondere Schwierigkeit könnte die mangelnde **Transparenz** der Untersuchung hinsichtlich der anonymisiert interviewten Experten ausmachen, da für den Leser keine Überprüfbarkeit der Validität der erhaltenen Aussagen gegeben ist. Da aber, wie zuvor dargestellt, von einem höheren Wahrheitsgehalt der Aussagen bei sensibler Behandlung der Gesprächspartner ausgegangen werden kann, wird jedem Interviewpartner Anonymität angeboten.

4.1.5 Datenerhebung und Durchführung der Analyse

Alle **Interviews** wurden im Zeitraum zwischen Dezember 1999 und April 2000 durchgeführt. Die Gespräche wurden auf Tonträger aufgezeichnet. Die durchschnittliche Dauer der Interviews betrug ca. 70 Minuten. Daneben wurde eine Vielzahl weiterer Partydrogen-Experten zur Ermittlung ergänzender Aussagen kontaktet (siehe Interviewverzeichnis). Bis auf eine Ausnahme war die Durchführung eines Tiefeninterviews mit einem Partydrogen-Experten der Fachstellen in allen Fällen möglich. Ein Interview (mit einem Vertreter des *Therapieladens*, Berlin) kam aus Termenschwierigkeiten nicht zustande. Die Organisation wurde aber mehrmals telefonisch kontaktiert und stellte auf diesem Wege Auskünfte zur Verfügung. Bezüglich einer Szeneorganisation (*eve & rave Berlin*) wurden zwei Personen eingehend befragt und mehrere andere Mitglieder zusätzlich kontaktiert. Dies erschien geboten, da der Hauptinitiator der Organisation bereits seit geraumer Zeit nicht mehr Mitglied der Organisation ist, für die Zeit vor seinem Ausscheiden jedoch die wahrscheinlich aussagekräftigste Quelle darstellt. Eine zweite Person wurde zusätzlich befragt, um die Aktivitäten und Kooperationen des Vereins danach zu erfassen. Die weiteren Kontakte dienten der Absicherung der zuvor erhaltenen

Auskünfte und der Aufhellung um die Zusammenhänge der Kontroverse innerhalb von *eve & rave*, die sich um die inhaltliche Arbeit vor allem in den Jahren 1996/97 ergab [vgl. Abschnitt 4.2.3].

Fragen zu eigenen Konzepten, Programmen und Aktivitäten spielten in den Interviews selbst eine nur untergeordnete Rolle. Die Einordnung des jeweils vertretenen spezifischen Problemlösungsansatzes sollte möglichst über schriftlich dokumentierte Quellen (Veröffentlichungen, Konzepte, Aufklärungsmaterial etc.) erschlossen werden, um weitgehende Nachvollziehbarkeit der hier aufgestellten Behauptungen zu gewährleisten. Die persönliche Kontaktaufnahme ermöglichte aber oft eine bessere Zugänglichkeit entsprechenden schriftlichen Materials für den Autor.¹⁸¹

Bei der Durchführung der Interviews wurde den Partydrogen-Experten wie den Drogenpolitik-Experten die Möglichkeit eingeräumt, anonym in die Untersuchung einzugehen. Während jedoch letztere bis auf eine Ausnahme dieses Angebot annehmen wollten, bestand kein Partydrogen-Experte auf dieser Möglichkeit, Keiner der Partydrogen-Experten bestand jedoch auf dem Angebot, vollständig anonymisiert in die Studie einzugehen, so dass eine Auflistung aller Interviewpartner aus Fachstellen und Szeneorganisationen möglich war. Aus Gründen der Gleichbehandlung entschloss sich der Autor nach Abschluss der Datenerhebung für die generelle Anonymisierung der Drogenpolitik-Experten.

Einige mögliche **methodische Probleme** konnten im Laufe der Datenerhebung **ausgeräumt** werden. So bestätigten alle Interviewpartner die Annahme des Autors, dass der Initiierung partydrogenbezogener Maßnahmen durch die professionellen Problembearbeiter im wesentlichen Medienberichte über den Drogengebrauch in der Technoszene zugrundelagen.

Der Einfluss der Innenressorts auf die regionale Drogenpolitik wird von den Interviewpartnern als gering angesehen; die Polizei agiert in der Regel isoliert und nutzt ihre Gremienmitgliedschaft im wesentlichen dazu, die Dringlichkeit ihrer Ermittlungstätigkeit abzugleichen. Eine Ausnahme stellt hierbei die *polizeiliche Suchtprävention*. In allen Städten arbeiten speziell ausgebildete Präventionsspezialisten, die nicht im Strafverfolgungsbereich tätig sind, sondern Aufklärungsveranstaltungen durchführen. Im Verlauf der Analyse stellte sich jedoch auch heraus, dass die polizeiliche Suchtprävention der untersuchten Regionen im Partydrogenbereich nirgends eine Rolle spielt.

Ein beachtlicher Einfluss auf die handlungsleitenden drogenpolitischen Konzepte der Regionen resultiert dagegen nach Auskunft der Experten tatsächlich aus Kabinettsitzungen, interministeriellen bzw. inter-senatorischen Arbeitstreffen und vergleichbaren Gremien. Eine Erfassung der drogenbezogenen Aktivitäten auf dieser Ebene war nicht möglich. Jedoch kann davon ausgegangen werden, dass spezifische Maßnahmen im Bereich Partydrogen in diesen Gremien eine nur geringe Rolle spielten.

Die Interviewpartner kamen weiterhin überein, dass Akteure aus dem Forschungsbereich ebenso wie Einzelpersonen in keiner Stadt eine Relevanz für die regionale Partydrogen-Politikformulierung spielten. Die Auswertung von partydrogenrelevanten parlamentarischen Vorgänge konnte über die öffentlich zugänglichen **Parlamentsdokumentationen** erfolgen.¹⁸² Aus den parlamentarischen Drucksachen ergaben sich auch keine Hinweise darauf, dass originär politische Akteure (z. B. politische Gruppierungen oder Teile von ihnen wie Arbeitsgruppen und einzelne Abgeordnete) den regionalen Partydrogen-Netzwerken zuzurechnen sind.

¹⁸¹ Die wichtigsten Quellen bezüglich des Partydrogenpolitik-Prozesses stellen wahrscheinlich Aufzeichnungen aus relevanten Gremien und befassten behördlichen Stellen dar. Für den Autor ist derlei Material jedoch weitgehend unzugänglich.

¹⁸² In *Hamburg* und *Berlin* war eine Stichwortrecherche in den elektronischen Datenbanken möglich, die sämtliche Drucksachen der Bürgerschaft bzw. des Senats und der befassten Ausschüsse beinhalten. In *Frankfurt* existiert eine ähnliche Datenbank (PARLIS) für die Stadtverordnetenversammlung. Da jedoch auf Grund der technischen Umstellung auf ein neues System eine Stichwortrecherche nur für den Zeitraum bis zum 30.06.98 möglich war, wurden die Drucksachen zum Thema Partydrogen nach Juni 1998 über das Büro der Frankfurter Grünen im Römer recherchiert.

4.2 Partydrogenpolitik in Frankfurt, Hamburg und Berlin

Nachdem mit der Schilderung des Risiko- und Schädigungspotenzials von Partydrogen, dem jugendkulturellen Hintergrund, auf dem sich Partydrogen-Gebrauch abspielt, und den Grundzügen der bundesdeutschen partydrogenpolitischen Entwicklung der inhaltliche Rahmen gekennzeichnet wurde, der regionalen Partydrogenpolitiken zugrunde liegt, werden im Folgenden die Spezifika der partydrogenpolitischen Regelungen in den drei gewählten Regionen untersucht. Dabei werden zum einen die (externen) Faktoren einbezogen, die aus den inhaltlichen und strukturellen Merkmale der regionalen Drogenpolitiken allgemein hervorgehen. Im Besonderen geht es aber darum, die netzwerkspezifischen Dimensionen der regionalen partydrogenpolitischen Entwicklungen zu analysieren.

Auf der Grundlage der erkannten Kooperations- und Koordinationsprinzipien können die jeweiligen regionalen Partydrogenpolitiken typologisiert werden, um eine für die vergleichende Analyse verwertbare Gesamteinschätzung zu erhalten.

4.2.1 Frankfurt

4.2.1.1 Die Frankfurter partydrogenpolitischen Rahmenbedingungen¹⁸³

Frankfurt war eine der ersten europäischen Städte, in der sich Anfang der 70er Jahre eine offene Drogenszene etablierte (Cattacin/Lucas/Vetter 1996: 25). Nach der Machtübernahme der CDU im 'Römer' (dem Frankfurter Parlaments- und Regierungssitz) im Jahr 1977 war die städtische Drogenpolitik in einer Phase der zunehmenden „Medizinalisierung und Repression“ (Cattacin/Lucas/Vetter 1996: 27) seit Ende der 70er Jahre geprägt von Verfolgungsmaßnahmen gegen Konsumenten und Abhängige (Klein 1999a: 65f.).

Mangelnde gesetzliche Grundlagen zur Umsetzung der Verfolgungsmaßnahmen, die offenbare Ineffektivität der angewandten Strategie, die Verfestigung der Drogenszene in einer innenstädtischen Naherholungszone (die Gallus- und Taunusanlage) und die zunehmende Verbreitung von HIV-Infektionen unter Drogenkonsumenten führte jedoch von Seiten der Polizei gegen Ende der 80er Jahre zu Bemühungen um eine verstärkte Zusammenarbeit unter den drogenpolitischen Akteuren. Im Jahre 1988 entstand so der *Arbeitskreis Drogen*, der sich aus Vertretern der Polizei, der Staatsanwaltschaft und des Stadtgesundheitsamts zusammensetzte (Cattacin/Lucas/Vetter 1996: 30, Klein 1999: 68). Die wöchentlich (seit ca. zwei Jahren zweiwöchentlich) tagende 'Montagsrunde', die in der Folgezeit um andere staatliche Mitglieder und Vertreter privater Organisationen erweitert wurde, entwickelte sich zum entscheidenden Koordinations- und Steuerungsinstrument der Frankfurter Drogenpolitik.

Ebenfalls Ende der 80er Jahre wurden von der *Frankfurter Aids-Hilfe* und dem *Verein für Arbeits- und Erziehungshilfe (vae)*, einem der beiden etablierten Drogenhilfeträger, die ersten Spritzentauschprogramme initiiert. Bis dahin waren die Projekte des *vae* und des zweiten großen Trägers im Drogenbereich, der *Jugendberatung und Jugendhilfe (jj)* rein abstinenzorientiert ausgerichtet.

Als nach der Kommunalwahl 1989 eine rot-grüne Koalitionsregierung gebildet und *Margarete Nimsch* (Bündnis'90/Die Grünen) zur Frauen- und Gesundheitsdezernentin ernannt wurde, weitete die neue

¹⁸³ Die Einschätzung der regional spezifischen externen Faktoren basiert auf den Aussagen der Frankfurter *Drogenpolitik-Experten* [Interviews 1.1 und 1.2]. Sofern sich die Aussagen der Interviewpartner grundlegend widersprachen oder der Autor auf Grund der Sichtung diverser Zeitungsartikel über die regionalen politischen Bedingungen und der regionalen Drogensituation [vgl. Abschnitt 4.1.3] zu einer gegenteiligen Einschätzung kam, wurde auf eine Einbeziehung der Aussagen verzichtet.

Die Jahresberichte des Frankfurter Drogenreferats stellten eine zusätzliche Informationsquelle dar. Ergänzend wurden die Arbeiten von Cattacin/Lucas/Vetter (1996: 23ff.) und Klein (1999a: 65ff.) herangezogen.

Regierung die innovativen drogenpolitischen Maßnahmen unter dem Ansatz der Harm-Reduction-Strategie aus schlug einen `neuen Weg´ in der Drogenpolitik ein.¹⁸⁴

Unter dem Leiter des neu gebildeten Drogenreferats, *Werner Schneider*, sollte ein Substitutionsprogramm und die kontrollierte Abgabe von Heroin umgesetzt werden. Gegen anfänglichen Widerstand der Krankenkassen und der Landesärztekammer wurde die 1990 begonnene Substitution in den Folgejahren erheblich ausgeweitet. Die Heroin-Abgabe war aber gegen den Willen der amtierenden Bundesregierung auf politischem Wege nicht durchzusetzen.

Auf dem Hintergrund von anhaltenden Forderungen zur Räumung der Taunusanlage wurden bis zum Jahre 1992 mehrere so genannte Krisenzentren (niedrigschwellige Angebote) eingerichtet. Als Träger fungierten sowohl die etablierten Drogenhilfeeinrichtungen als auch die akzeptierend arbeitende *Aids-Hilfe* sowie die neu gegründete *integrative drogenhilfe (idh)*. Nicht unerhebliche Mittel zur Einrichtung der innovativen Projekte stammten aus Spendengeldern, die ansässige Unternehmen in einen eigens gegründeten Förderverein einfließen ließen.

1992 proklamierte der neue Oberbürgermeister *von Schoeler*, der inzwischen seinen Vorgänger *Hauff* (beide SPD) abgelöst hatte, ein repressiveres Vorgehen gegen die Drogenszene im Bahnhofsviertel und leitete erste entsprechende Maßnahmen ein. In der Zwischenzeit waren in der *Montagsrunde* auch Vertreter der Drogenhilfeeinrichtungen präsent, mit denen die behördlichen Vertreter ein gemeinsames Vorgehen abstimmen konnten. Trotzdem kam es zur Überlastung der niedrigschwelligen Angebote, als die Polizei 1992 die Taunusanlage von Drogenkonsumenten räumte. Dieses beschleunigte den Ausbau des Substitutionsprogramms sowie die Einrichtung von Gesundheitsräumen (seit 1994), deren rechtliche Legitimation durch ein Gutachten des leitenden Oberstaatsanwalts Körner, in seiner Funktion Teilnehmer der *Montagsrunde*, abgesichert wurde.

1995 wurde *Petra Roth* (CDU) zur Oberbürgermeisterin gewählt. Zudem gewann die CDU die Kommunalwahlen. Seitdem kooperierten CDU und SPD in der Stadtverordnetenversammlung. Die CDU stellte nun mit *Albrecht Glaser* auch den Gesundheitsdezernenten und Stadtkämmerer.

Trotz gegenteiliger Ankündigen im Wahlkampf blieb das Konzept `Frankfurter Weg´ dagegen nahezu unverändert bestehen. Auch der neue Magistrat behielt die Fixerräume bei, unterstützte ein Heroinvergabe-Modellprojekt und klagte sogar gegen das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte, das eine entsprechende Genehmigung abgelehnt hatte (vgl. Böllinger 1997: 159ff.). Ende 1996 teilte der neue Dezernent dem unter Rot-Grün installierten Leiter des Drogenreferats eine Sonderaufgabe zu, so dass dieser von seinen geschäftsführenden Pflichten (unter anderem der Leitung der *Montagsrunde*) entbunden wurde, und stärkte auf diesem Wege und als federführende Mitglied in der *Montagsrunde* seinen eigenen Einfluss auf die Drogenpolitik (vgl. Frankfurt 1996).

Die *Montagsrunde* als interbehördliches und interorganisatorisches Steuerungs- und Koordinationsgremium hat sich in den Augen der Politiker als zentrales Lenkungs-gremium bewährt.¹⁸⁵ Sie entscheidet im Konsens über alle dringenden drogenpolitischen Fragen. Neben der *Montagsrunde* wurden seit Ende der 80er Jahre weitere koordinierende Gremien eingerichtet, die drogenpolitische Relevanz besitzen, so vor allem die monatliche tagende `Trägerrunde´, an der Vertreter (in der Regel die Leiter) aller Drogenhilfeeinrichtungen teilnehmen.

¹⁸⁴ Dieser Alleingang gegen den Widerstand der CDU-geführten Hessischen Landesregierung macht den relativ geringen Einfluss der Hessischen Landespolitik auf drogenpolitische Vorgänge in Frankfurt selbst deutlich. Hessen wurde bis 1991 und wird seit 1999 erneut von einer CDU-FDP-Koalitionsregierung regiert. Von 1991 bis 1999 regierte die SPD in Koalition mit den Grünen, wobei das im Drogenbereich federführende Gesundheitsministerium stets einem `grünen´ Regierungsmitglied oblag.

¹⁸⁵ So stellte der damals amtierende Oberbürgermeister von Schoeler (1994: 6) fest: „Wir brauchen eine Abstimmung und einen Konsens der unterschiedlichen von der Drogenproblematik betroffenen gesellschaftlichen Gruppen. In Frankfurt ist dies mit der so genannten *Montagsrunde* ... gesichert und ich denke, dass das eine der ganz wesentlichen Voraussetzungen für die Arbeit in der Drogenpolitik ist, dass die staatlichen und städtischen Institutionen in einer Stadt in ganz enger Abstimmung und auf die gleichen Ziele hin arbeiten.“

4.2.1.2 Partydrogen-Netzwerke und partydrogenpolitische Prozesse in Frankfurt¹⁸⁶

Schon Ende der 80er Jahre entstand in Frankfurt eine kleine Underground-Szene, die sich über den neu entstandenen Sammelbegriff Techno identifizierte und innerhalb weniger Jahre exponentiell wuchs. So stand die Stadt schon Anfang der 90er Jahre für eine der europäischen Hochburgen der neuen Tanzmusik (vgl. Blask/Fuchs-Gamböck 1996: 12).

Den wachsenden Gebrauch von Partydrogen nahmen auch einige Drogenhilfeträger und ab 1992 das neugegründete Drogenreferat wahr. Konsumenten selbst wendeten sich allerdings bis auf wenige Ausnahmen nicht an die zur Verfügung stehenden Drogenberatungsstellen, die von den beiden so genannten großen Trägern *vae* und *jj* unterhalten wurden.

Gleichzeitig stand das Frankfurter Drogenhilfesystem nach Jahren der Mittelaufstockung im Zuge der Bemühungen der Stadtregierung um eine Konsolidierung des Haushaltes inzwischen unter erheblichem Kostensenkungsdruck. Im Zwang, Gelder einzusparen zu müssen, und der gleichzeitigen Analyse, dass große Teile der von den Drogenberatungsstellen anvisierten Zielgruppen von diesen nicht erreicht wurden, erarbeitete das Drogenreferat zusammen mit dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit (HMUEJFG) und den Trägern *vae* und *jj* ein Konzept zur Umstrukturierung der Jugend- und Drogenberatungsstellen (JDBs), das sekundärpräventiven Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit widmen sollte (vgl. Drogenreferat Frankfurt 1997: 21ff.). Im Laufe des Jahres 1995 wurden nach dem Vorbild der 1990 geschaffenen *Fachstelle Prävention* (*vae*) in einigen bereits bestehenden JDBs **Spezialangebote** eingerichtet, in denen zu bestimmten Themenschwerpunkten fachliche Kompetenzen gebündelt und das Angebot weiterentwickelt werden sollte.

Im Laufe des Jahres 1995 entwickelte die im Zuge der Umstrukturierung neu geschaffene *Fachstelle Synthetische Drogen* (JDB „Am Merianplatz“) (*jj*) ein Konzept, um ein Angebot für Partydrogen-Gebraucher zu schaffen (vgl. Drogenreferat Frankfurt 1997: 21). Im Konzept wurde besondere Aufmerksamkeit darauf gelegt, die anvisierte Zielgruppe überhaupt zu erreichen.¹⁸⁷

Mit der *Fachstelle Synthetische Drogen* war aus Sicht des Drogenreferates die Basis für ein mittelfristig zu entwickelndes Angebot für Partydrogen-User geschaffen worden, dass das auf Erzieher und sonstige Multiplikatoren zielende und substanzübergreifend angelegte Angebot der *Fachstelle Prävention* ergänzen sollte.¹⁸⁸

Ein anderes Angebot für Partydrogen-User und deren Umfeld entwickelte sich bereits seit 1994 außerhalb des Drogenhilfesystems auf die Initiative zweier Raver und Sozialpädagogen, die Kontakt zur Berliner Initiative *eve & rave* aufnahmen. Kurz darauf gründeten sie die **Szeneorganisation safe party people** (*spp*) (vgl. Drogenreferat Frankfurt 1997: 17). Ohne formal geregelte Binnenorganisation führte die Gruppe in Form eines mobilen Angebots Informationsstände auf Raves durch und finanzierte sich dabei allein über ihre Mitglieder und Zuschüsse von Techno-Veranstaltern. Die *spp* sahen ihr Ziel

¹⁸⁶ Die Einschätzung der netzwerkspezifischen Faktoren und partydrogenpolitischen Prozesse basiert auf den Aussagen der Frankfurter *Partydrogen-Experten* [siehe Anhang]. Ansonsten gilt das gleiche Vorgehen wie für die Darstellung von Abschnitt 4.2.1.1.

¹⁸⁷ Im Zuge der Umstrukturierung im Präventionsbereich wurden für die *Fachstelle Synthetische Drogen* folgende Aufgabenbereiche festgelegt: Information und Durchführung von Beratung für Konsumenten synthetischer Drogen, Informationsstände und praktische Hilfen bei Technoveranstaltungen, Angehörigenberatung und Multiplikatoren-Fortbildungen (vgl. Drogenreferat Frankfurt 1997: 22f.). Seit 1996 wurde zusätzlich ein Konzept für eine Online-Drogenberatung entwickelt (vgl. JDB Am Merianplatz 1999: 9ff.).

¹⁸⁸ Weitere Aufgabenbereiche der *Fachstelle Prävention* sind die Durchführung von öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen (Ausstellungen, Tagungen, Seminare etc.), Förderung von regionaler und internationaler Kooperation und Vernetzung im Bereich Suchtprävention und die Weiterentwicklung suchtpreventiver Konzepte. Die Einrichtung sieht ihre „Arbeitsschwerpunkte im Bereich der primären und an der Schnittstelle zur sekundären Suchtprävention“ und legt diesen einen Ansatz zur „Förderung von Kommunikationsfähigkeit, Selbstwertgefühl und Handlungskompetenz“ zugrunde (vgl. *Fachstelle Prävention* o.J., Drogenreferat Frankfurt 1997: 14).

darin, „eine Sensibilisierung für das Problem zu erreichen und eine Verhaltensänderung der Konsumenten herbeizuführen“ (spp 1997: 51). Dieses sollte durch den Einsatz einer Telefon-Hotline in Verbindung mit einer Informationsbörse erreicht werden. Beides sollte dem Aufbau eines sozialen Netzwerkes unter Ravern dienen. Zur Qualifizierung ihrer Mitglieder organisierte die Initiative zahlreiche interne Fortbildungen. Daneben formulierte sie von Beginn ihrer Tätigkeiten an Drug-Checking-Forderungen, informierte sich umfassend über die Möglichkeiten zur Umsetzung eines entsprechenden Programmes und legte die Effektivität von Drug-Checking als Präventionsmaßnahme dar (vgl. spp 1997: 51ff.). Durch ihre enge Verbundenheit mit der Technoszene konnte die Gruppe regelmäßig Aktionen auf Techno-Parties durchführen. Anfang 1995 nahm ein Referent des Drogenreferats Kontakt zu den spp auf. Auf diesem Wege fand ein erster Austausch über die Bedürfnisse von Partydrogengebern und ihrem Umfeld sowie über die Arbeitsansätze der spp statt.

Unter der Federführung des Leiters des Drogenreferats und mit finanzieller Unterstützung durch die lose organisierte *Interessengemeinschaft Frankfurter Diskothekenbesitzer* gab die Gesundheitsdezernentin im Frühsommer der Berliner Szeneorganisation *eve & rave* den Auftrag, eine **Informationsbroschüre** über Partydrogen zu erarbeiten, um am Harm-Reduction-Ansatz orientierte Aufklärungs- und Präventionsarbeit leisten zu können (vgl. Drogenreferat Frankfurt 1995: 31).

Die **Partydrogen-Broschüre** gründet auf einen Textentwurf, der von den Mitgliedern von *eve & rave* im Jahr 1993 erstellt worden war. Sie wurde mit für die Technokultur typischen graphischen Elementen im CD-Cover-Format gestaltet und umfasst 24 Seiten. Die Broschüre enthält Teile zum Innenleben der Technoszene, zu Wirkungsweisen und Risiken beim Gebrauch von verschiedenen Partydrogen sowie Handlungsanweisungen bei Notfällen. An den so genannten Safer-Use-Tipps, die als Empfehlungen formuliert sind und die Durchsetzung risikominimierender Praktiken unter Partydrogen-Gebrauchern zum Ziel haben, entbrannte jedoch kurz nach der Verteilung der ersten Exemplare ein Streit von bundespolitischer Relevanz [vgl. Abschnitt 3.3]. Im Verbund mit dem Bundesdrogenbeauftragten verurteilten zahlreiche CDU-Politiker im Stadtparlament den akzeptierenden Ansatz der Broschüre (vgl. Frankfurt 1994). Als auch der SPD-Oberbürgermeister Bedenken äußerte, stoppte die grüne Gesundheitsdezernentin vorübergehend die Verteilung der Broschüre.

Im Juli 1994 kulminierte der Streit im **Indizierungsantrag** eines Offenbacher CDU-Kreisbeigeordneten bei der *Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften*. Im Zuge der darauf folgenden Ermittlungen ergab sich eine breite Diskussion um die Wirkung der Broschüre auf die Zielgruppe der Partydrogen-User und auf die Gruppe der (noch) nicht illegale Drogen Konsumierenden. Dem Drogenreferat wurde vorgeworfen, die Verbreitung der Broschüre fördere den Drogenkonsum unter Jugendlichen. Die Frankfurter Gesundheitsdezernentin selbst, oberste Dienstherrin des Drogenreferates, musste in der Stadtverordnetenversammlung mehrfach Stellung dazu nehmen und wurde mit Rücktrittsforderungen konfrontiert (vgl. o. A. 1994b). Das Indizierungsverfahren, das ebenso wie die Broschüre selbst eine hohe Aufmerksamkeit weit über die Frankfurter Region hinaus erlangte,¹⁸⁹ endete im Dezember 1994 mit einer Ablehnung.

Zuvor war jedoch auch innerhalb der **Montagsrunde** eine inhaltliche Diskussion entfacht. Einige Behördenvertreter äußerten Kritik an einzelnen Passagen und verlangten eine Überarbeitung der Broschüre. In einem mühsamen Prozess kam die Montagsrunde Ende Juli 1994 überein, einige wenige Passagen zu schwärzen und die Broschüre zusätzlich mit einem Aufkleber zu versehen, bevor sie zurück in die Öffentlichkeit gelangte. Anfang August wurde die kostenlose Verteilung der Broschüre wieder aufgenommen. Nachdem die erste Auflage von 20.000 Exemplaren innerhalb kürzester Zeit vergriffen war, überarbeitete das Drogenreferat die Broschüre nach einem Vorschlag des staatlichen Schulamtes und ließ, wiederum in Kooperation mit der *Interessengemeinschaft Frankfurter Diskothekenbetreiber*, 1995 eine zweite Auflage in gleicher Höhe verbreiten (vgl. Drogenreferat Frankfurt 1997: 17).

¹⁸⁹ Der September 1994, in dem zahlreiche Presseartikel im Zusammenhang mit der Kontroverse um die Broschüre erschienen, markiert einen Höhepunkt der bundesdeutschen Mediendebatte um die `neue´ Partydroge Ecstasy (Schmidt 1998: 92).

Um außerhalb des Drogenhilfebereichs angesiedelte Institutionen und Initiativen, die im Bereich Partydrogen arbeiteten, in die fachliche Diskussion einzubinden, zudem zusätzlich angetrieben angesichts der breiten öffentlichen Debatte um Aufklärung im Bereich Partydrogen und der Kritik, die den Verantwortlichen entgegen schlug, schuf das Drogenreferat im Herbst 1995 ein neues Gremium im Drogenhilfebereich: den **Arbeitskreis neue Drogen (AKnD)**, der der Koordination, Vernetzung und Kooperation im Bereich synthetische Drogen dienen sollte.¹⁹⁰ Der Arbeitskreis setzt sich zusammen aus den Mitgliedern Drogenreferat, Jugendamt (Abteilung Jugendförderung), Projekt *Walkman*¹⁹¹, *Fachstelle Prävention*, *Fachstelle Synthetische Drogen* und *spp*.¹⁹² Dabei war die Einbeziehung der *spp* ein seit den ersten Überlegungen des Drogenreferats zur Gründung eines Arbeitskreises anvisiertes Ziel. Der *AKnD* tagt seit seiner Gründung im Herbst 1995 kontinuierlich zweimal im Monat. Nach dem Vorbild der anderen im Drogenhilfebereich existierenden Gremien fällt er jeglichen Beschluss nach dem Konsensualprinzip.

Entsprechend seinen Aufgaben auf **struktureller** Ebene förderte der Arbeitskreis die regionale Vernetzung zwischen den Institutionen im Suchtpräventionsbereich und zwischen Jugend- und Drogenhilfe. Bis Ende des Jahres 1996 erarbeitete er ein Fortbildungskonzept für Mitarbeiter im Jugendbereich und führte im November 1996 unter dem akzeptanz-proklamierenden Titel `Just Say Know'¹⁹³ eine Tagung durch, die der Vernetzung von Drogen- und Jugendhilfe dienen sollte und in deren Verlauf alle Teilnehmer des *AKnD* die Möglichkeit hatten, sich und ihre Arbeit ausführlich darzustellen (Fachstelle Prävention 1997; vgl. Drogenreferat Frankfurt 1997: 15). Seit 1996 bereitet er zudem die vom Drogenreferat erdachten und seit 1998 durchgeführten Regionalkonferenzen vor.¹⁹⁴

Auf **inhaltlicher** Ebene arbeitete der *AKnD* zunächst vorrangig zu Partydrogen, zum steigenden Crack-Konsum unter so genannten Straßenkindern und zum Umgang mit cannabiskonsumierenden Jugendlichen. Der Arbeitskreis nahm im Herbst 1995 seine Arbeit auf mit der Entwicklung von „Mindestkriterien für die Durchführung von Technotanzveranstaltungen (Raves), die den Veranstaltern empfohlen wurden“ (vgl. Drogenreferat Frankfurt 1997: 18). In Anbetracht der heftigen Auseinandersetzungen um die Partydrogen-Broschüre beschloss der Arbeitskreis, eine eigene Broschüre zu Partydrogen zu erstellen, die sich speziell an Eltern und Multiplikatoren wenden sollte. Diese Broschüre wurde gemeinsam erarbeitet und 1998 fertiggestellt (vgl. Drogenreferat Frankfurt 1997: 20).

Die Möglichkeit zur Durchführung von **Drug-Checking**-Maßnahmen war auf Initiative des Frankfurter Oberstaatsanwalts bereits 1993 in der Montagsrunde diskutiert worden. Aufgrund der unklaren rechtlichen Lage wurde die Debatte jedoch bis auf weiteres vertagt.¹⁹⁵

Mit der Neugründung des *AKnD* war ein institutioneller Rahmen implementiert worden, in dem die mögliche Umsetzung von Drug-Checking-Maßnahmen im Partydrogenbereich wieder regelmäßig diskutiert werden konnte. Nachdem der Arbeitskreis im Laufe des Jahres 1999 grundsätzliche

¹⁹⁰ Die genauen Aufgaben des *AKnD* sind: „Koordination, Initiierung und Konzipierung von präventiven Projekten, Veranstaltungen und Fortbildungen im Bereich synthetische Drogen, Erarbeitung spezifischer Arbeitsansätze, Vernetzung, Sichtung und Auswertung der nationalen und internationalen Fachliteratur, Sammlung und Bewertung von Präventionsmaterialien, Informationsaustausch“ (Drogenreferat Frankfurt 1997: 18).

¹⁹¹ Das Streetwork-Projekt *Walkman* wird getragen vom Jugendamt der Stadt und richtet sich an wohnungslose Minderjährige im Frankfurter Bahnhofsviertel, die zumeist Drogen konsumieren. Crack ist die Droge, die für die meisten Klienten manifeste Probleme mit sich bringt, während der Konsum von Partydrogen keine speziellen Auswirkungen auf die Arbeitsansätze des Projekts hat (Dörrlamm 1997: 18). Da sich *Walkman* i.W. an marginalisierte Jugendliche wendet, kann es nur bedingt als Partydrogen-Akteur angesehen werden.

¹⁹² Im Jahre 1997 wurde das Stadtgesundheitsamt als neuer Teilnehmer aufgenommen.

¹⁹³ Der Titel konterkariert das Motto der US-amerikanischen Abstinenzkampagne `Just Say No!`.

¹⁹⁴ Die Stadt wurde dabei in vier Regionen aufgeteilt, um möglichst viele soziale Einrichtungen zu erreichen (Drogenreferat Frankfurt 1997: 14).

¹⁹⁵ Die Fraktion der Republikaner in der Stadtverordnetenversammlung stellte Ende 1994 eine Anfrage zu Durchführung von Drug-Checking-Maßnahmen. Der Magistrat antwortete, dass derartige Tests aus rechtlichen und logistischen Gründen gegenwärtig nicht denkbar seien (Frankfurt 1995).

Übereinstimmung über die präventive Zweckmäßigkeit von Drug-Checking festgestellt hatte, konnte das Thema im Herbst 1999 erneut mehrfach in die Montagsrunde eingebracht und dort diskutiert werden.

Ab 1997 verlagerte sich der inhaltliche Schwerpunkt des Arbeitskreises auf die Erstellung eines **Präventionskonzeptes** für die Stadt Frankfurt (vgl. Drogenreferat Frankfurt 1997: 20). Gemäß dieser Entwicklung änderte das Gremium im Jahre 1998 seinen Namen in *Arbeitskreis Jugend, Drogen und Suchtprävention (AK JDS)*. Die Umbenennung macht deutlich, dass sich der Arbeitskreis zum zentralen Gremium in suchtpreventiven Fragen entwickelt hatte.

Ein diesbezüglich erarbeitetes Positionspapier (AK JSD 1999), das im November des Jahres 1999 verabschiedet wurde, trägt klar akzeptierenden Charakter und vertritt offensiv daraus resultierende politische Konsequenzen.¹⁹⁶

Durch die zunehmend regelmäßige finanzielle Unterstützung von Projekten der Szeneorganisation *spp* konnte diese ihr Angebot deutlich ausweiten und ihren Stellenwert innerhalb des Partydrogen-Netzwerks manifestieren. Der Verein wurde Anfang des Jahres 2000 in das System der Regelfinanzierung integriert.

4.2.1.3 Zusammenfassung: Das Frankfurter 'Kooperative Modell'

Für Frankfurt lässt sich mit dem Drogenreferat ein staatlicher Akteur identifizieren, der als Mitglied des Partydrogen-Netzwerks koordinierende Funktionen übernimmt. Andere staatliche Einrichtungen oder Stellen, die darüber hinaus ebenfalls am Partydrogen-Netzwerk partizipieren, nehmen hingegen keine Koordinationsfunktion wahr.

Von Seiten des Drogenreferats lässt sich ein deutliches Bemühen um Kooperation mit allen im Partydrogenbereich relevanten Akteuren erkennen. Dabei geht es den Vertretern des politisch-administrativen Systems nicht in erster Linie darum, selbst an der Umsetzung von Maßnahmen beteiligt zu sein.

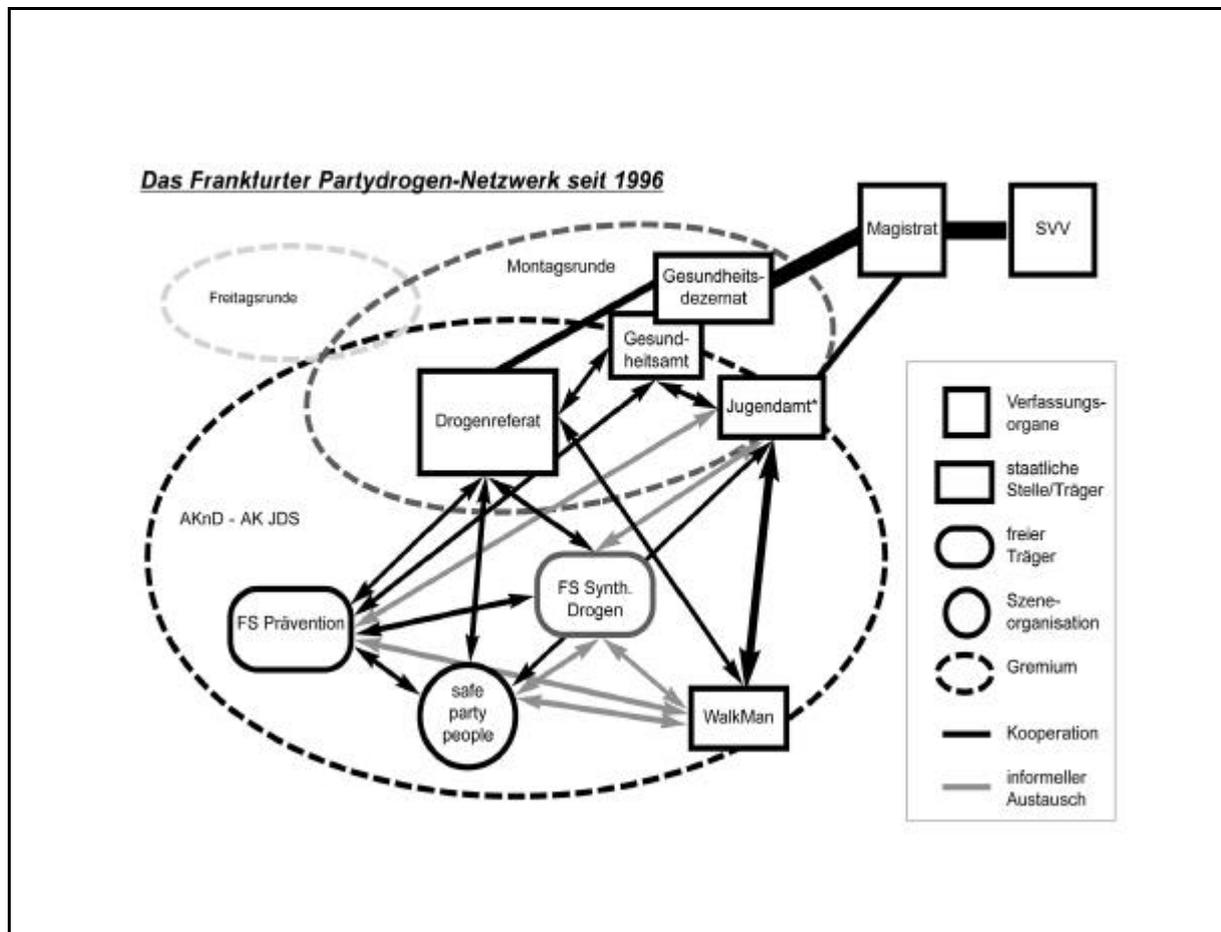
Der Einsatz spezieller partydrogenbezogener Steuerungsinstrumente bedingt vielmehr, in die Entscheidungsfindung über zur Disposition stehende Problemlösungsansätze, die von den Netzwerkakteuren vorgebracht werden, eingebunden zu sein. Wie allen Teilnehmern des zentralen Partydrogen-Gremiums steht ihm dabei das Vetorecht zur Verfügung.

Das Drogenreferat selbst sieht sich in vielerlei Hinsicht nicht als richtungweisende Autorität, die die Durchsetzung einer zuvor festgelegten partydrogenpolitischen Strategie verfolgt. Ziel ist vielmehr die Diskussion verschiedener Maßnahmen und Einigung der involvierten Netzwerk-Akteure auf verbindliche Strategien bezüglich der Partydrogen-Thematik, wobei dem Drogenreferat selbst eine Rolle als Impulsgeber zufällt.

Auf dieser Grundlage wird das (idealtypische) Modell der politischen Regelung im Partydrogenbereich, das die für Frankfurt spezifischen Interaktions- und Koordinationsstrukturen kennzeichnet, hier als 'Kooperatives Modell' bezeichnet.

¹⁹⁶ So heißt es in dem Papier: „Somit verliert die überkommene Hierarchie der Drogen und die Unterscheidungen 'legal' und 'illegal' ihre Bedeutung. Unabhängig von der Art der Droge muss die jeweils aktuelle Entscheidung für oder gegen den Konsum auf dem Hintergrund der Lebenssituation als bewusste Entscheidung ernst genommen werden“ (AK JDS 1999).

Abb. 1: Das Frankfurter Partydrogen-Netzwerk

**Erläuterungen:**

AKnD = Arbeitskreis neue Drogen,
 seit 1998 AK JDS = Arbeitskreis Jugend, Drogen und Suchtprävention

FS Prävention = Fachstelle Prävention (Träger: Verein für Arbeits- und Erziehungshilfe, vae)

FS Synth. Drogen = Fachstelle für Synthetische Drogen = Jugend- und Drogenberatung `Am Merianplatz` (Träger: Jugendberatung und Jugendhilfe, jj)

SVV = Stadtverordnetenversammlung

Anmerkung:

- Das Stadtgesundheitsamt partizipiert erst seit 1997 am AKnD

4.2.2 Hamburg

4.2.2.1 Die Hamburger partydrogenpolitischen Rahmenbedingungen¹⁹⁷

In Hamburg zeigen sich bezüglich der Entwicklung der offenen Drogenszenen und der politischen Reaktion hierauf beträchtliche Gemeinsamkeiten und im Wesentlichen gleiche Entwicklungsphasen wie in Frankfurt.

Ebenso wie in Frankfurt bildete sich in Hamburg bereits zu Beginn der 70er Jahre eine offene Drogenszene. Die seit Gründung der Bundesrepublik durchgehend regierende SPD reagierte ebenso wie in Frankfurt mit einer Mischung aus repressiven Maßnahmen und der allmählichen Entwicklung eines therapeutischen Angebots. 1987 gründete sich das erste von inzwischen einer ganzen Reihe akzeptierend arbeitender Projekte, die die breit gefächerte Hamburger Trägerlandschaft um niedrigschwelliger Angebote erweiterte. Dabei wurden die von der Bürgerschaft für den Drogenhilfebereich zur Verfügung gestellten Mittel bis Mitte der 90er Jahre erheblich erhöht, um den Ausbau der Drogenhilfe und die Erweiterung des etablierten Drogenhilfesystems um akzeptierende Träger zu finanzieren.

Auch die 90er Jahre hindurch wurde Hamburg unter Vorsitz der SPD regiert.¹⁹⁸ Im gesamten Untersuchungszeitraum oblag auch der Gesundheits- und Drogenbereich der SPD, die mit der Besetzung des Postens des Senators für Arbeit, Gesundheit und Soziales dabei den obersten Dienstherrn des federführend agierenden Referats Drogen und Sucht stellte.

Das unter SPD-Bürgermeister Voscherau 1990 initiierte Landesprogramm Drogen trägt ebenso wie sein Vorgänger aus dem gleichen Jahr, das Konzept zur Drogenbekämpfung, stark toleranzorientierte Züge und legt einen besonderen Schwerpunkt auf die Verbesserung der Koordination im Drogenbereich. Die zu diesem Zweck eingerichtete Interbehördliche Koordinierungsrunde stellte in der Folgezeit das zentral koordinierende Gremium innerhalb des politisch-administrativen Systems dar (Hamburg 1990a: 15ff; vgl. Hamburg 1999a: 44ff.). Als Leiter der Koordinierungsrunde fungiert der Landesdrogenbeauftragte des Senats, gleichzeitig Leiter des Referats Drogen und Sucht, einer Abteilung der Sozialbehörde, die die behördliche Planungsleistung für den gesamten Suchthilfebereich federführend betreut. Durch die Einrichtung dieser Runde verlor der neben einigen staatlichen Vertretern auch Delegierte aus allen relevanten Drogenhilfeeinrichtungen umfassende Fachausschuss Drogen, ein von Seiten der Hamburgischen Landesstelle gegen die Suchtgefahren e. V. eingerichteter Arbeitskreis, erheblich an Bedeutung.

Der Anfang der 90er Jahre zum neuen Drogenbeauftragten ernannte Horst Bossong, erklärter Verfechter des akzeptierenden Ansatzes (vgl. Bossong 1983a, 1989, 1991a), inszenierte seitdem unter großer Zustimmung der politisch Verantwortlichen die Ergänzung der Drogenhilfe um niedrigschwellige Projekte und Maßnahmen. Die Durchsetzung der Harm-Reduction-Philosophie als drogenpolitisches Leitkonzept war bereits seit Anfang der 90er Jahre fester Bestandteil der Hamburger Landespolitik.

Hamburg war das erste Bundesland, in dem ab 1990 Substitutionsprogramme ausgeweitet wurden, und richtete 1994 den ersten Gesundheitsraum in Deutschland ein. Der Suchtbericht des Drogenbeauftragten von 1994 (Hamburg 1994) betont sogar die Allgemeingültigkeit des Akzeptanzparadigmas.¹⁹⁹ Oberbürgermeister Voscherau hatte sich bereits im Jahre 1989 erstmals für eine kontrollierte Abgabe von Heroin an Abhängige ausgesprochen (o. A. 1997). In den Folgejahren bemühte sich die Stadt über seinen Drogenbeauftragten und mit der Unterstützung des Oberbürgermeisters um die Möglichkeit der

¹⁹⁷ Die Einschätzung der Faktoren basiert analog zum Verfahren für Frankfurt auf den Aussagen der Hamburger *Drogenpolitik-Experten* [Interviews 2.1 und 2.2; vgl. 4.2.1.1].

¹⁹⁸ Nachdem die SPD bei den Wiederholungswahlen zur Bürgerschaft ihre 1991 errungene absolute Mehrheit verlor, bildete sie 1993 nach dem Zustandekommen einer koalitionsähnlichen Kooperationsvereinbarung eine Regierung mit der Wählervereinigung STATT-Partei. Seit den Wahlen 1997 regiert die SPD in Koalition mit dem Landesverband der Bündnis-Grünen GAL (Grün-Alternative Liste).

¹⁹⁹ So hätten alle Hilfen „klientenfreundlich, akzeptierend und in diesem Sinne niedrigschwellig zu sein“ (Hamburg 1994: 57).

Heroinvergabe, eine Verbesserung der Substitutionsbedingungen und die rechtliche Klarstellung von Fixerräumen. Sie scheiterte jedoch ebenso wie Frankfurt an der Blockadehaltung der CDU/CSU-FDP-Bundesregierung.

Im Jahr 1992 forcierte der damalige Sozialsenator und spätere Oberbürgermeister Runde gar Bemühungen um eine Initiative zur Entkriminalisierung von Cannabis-Gebrauchern (o.A. 1992). Weitergehende Maßnahmen entwickelten sich hieraus jedoch nicht.

Mit der Gründung des Büros für Suchtprävention, einem Projekt der Landesstelle gegen die Suchtgefahren e.V., wurde 1994/95 eine zentrale Koordinationsstelle im suchtpreventiven Bereich geschaffen, das fortan in Kooperation mit mehreren staatlichen Stellen²⁰⁰ die Federführung dieses Teilbereichs übernahm (vgl. Hamburg 1996a: 22f.). Hierzu wurde unter ihrer Leitung der Fachausschuss Suchtprävention eingerichtet, der verschiedene private und behördliche, praktisch tätige Akteure umfasst. Das Büro für Suchtprävention nimmt zudem an der Lenkungsgruppe Suchtprävention teil, die unter der Leitung des Drogenbeauftragten und Teilnahme anderer Behördenvertreter etwa halbjährlich tagend inhaltliche Schwerpunktsetzungen im Präventionsbereich abstimmt.

Mitte des Jahrzehnts wurde die Diskussion um den Ausbau innovativer Drogenhilfemaßnahmen stark überlagert von tiefgreifenden Auseinandersetzungen um die Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM), das unter dem vom Drogenbeauftragten verbreiteten Motto „Drogenhilfe als Dienstleistung“ (Bossong 1996) zuerst im Drogen- und Suchtbereich implementiert und dort als Modernisierungsinstrumentarium eingesetzt werden sollte. Die Einführung des zentralen Steuerungsinstruments hing eng mit Bemühungen der Bürgerschaft um staatliche Haushaltskonsolidierung zusammen (vgl. Hamburg 1996). Unter diesen Bedingungen ließ der Drogenbeauftragte zur Angleichung der Qualitätsstandards in der Drogenhilfe 1996 von den wichtigsten Zuwendungsempfängern im Drogenbereich eine `Rahmenvereinbarung über Qualitätsstandards für die ambulante Sucht- und Drogenarbeit in Hamburg´ unterzeichnen (Hamburg 1999, 51f.; vgl. Hamburg 1996: 3f.).

In der Folgezeit kam es zu schweren Verwerfungen zwischen akzeptierend arbeitenden Trägern, abstinenzorientierten Projekten und dem Drogenbeauftragten, in deren Zuge Ende der 90er Jahre die Kommunikation zwischen Vertretern des Referats Drogen und Sucht und abstinenzorientierten Drogenhilfeprojekten einerseits sowie akzeptierenden Trägern andererseits nahezu vollständig abris.

Auch die Interbehördliche Koordinierungsrunde tagte zunehmend sporadischer, so dass Vertreter in der Bürgerschaft ein signifikantes Koordinationsdefizit beklagten.²⁰¹

4.2.2.2 *Partydrogen-Netzwerke und partydrogenpolitische Prozesse in Hamburg*²⁰²

Im Gegensatz zu Frankfurt hatte in Hamburg die Techno- und Houseszene erst zu Beginn der 90er Jahre ein subkulturelles Milieu ausgebildet. Relativ unbeobachtet von der breiten Öffentlichkeit spielte sich damit zunächst auch die Steigerung des Partydrogen-Gebrauchs ab. Etwa 1994 wurde allgemein konstatiert, dass auch Hamburg von der neuen jugendkulturellen Entwicklung erfasst war (vgl. Blask/Fuchs-Gamböck 1996: 13).

Im Jahr 1995 fand sich im Umfeld des linksalternativen Veranstaltungs- und Kulturzentrums `Rote Flora`²⁰³ eine Gruppe von Veranstaltern und DJs aus der Technoszene zusammen, die ein eigenes

²⁰⁰ So z. B. in enger Zusammenarbeit mit dem *Institut für Lehrerfortbildung* des staatlichen Schulamts.

²⁰¹ Der Koordinierungskreis tagte in den Jahren 1997 und 1998 je dreimal, im Jahr 1999 bis Oktober lediglich einmal (Hamburg 1999b).

²⁰² Die Einschätzung der netzwerkspezifischen Faktoren und partydrogenpolitischen Prozesse basiert auf den Aussagen der Hamburger *Partydrogen-Experten*. Ansonsten gilt das gleiche Vorgehen wie für die Darstellung von Abschnitt 4.2.1.1.

²⁰³ Die `Rote Flora´ ist ein altes Theater im Hamburger Schanzenviertel, das nach einem längeren Leerstand Ende der 80er Jahre zu einem Musical-Theater umgebaut werden sollte. In monatelangen Auseinandersetzungen mit der Polizei setzten Gruppen, die das Gebäude besetzt hatten, jedoch eine Nutzung als alternativ ausgerichtetes Kulturzentrum durch, die

Aufklärungs- und Drug-Checking-Projekt nach holländischem Vorbild initiieren wollte. Testasy produzierte einen Informations-Flyer (testasy o. J.), nahm Kontakt zu mehreren sozialen Projekten auf und stellte 1995 einen Podiumsgast im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung zu Partydrogen, die von einem großen Hamburger Jugendhilfeträger ausgerichtet wurde (Harm/Kemper 1996). Dabei kam es auch zu einer Kontaktaufnahme mit Mitarbeitern des Referats Drogen und Sucht, jedoch ohne dass dabei ein weiterer Informationsaustausch vereinbart wurde. Die Gruppe existierte im lockeren Verbund noch ca. eineinhalb Jahre, bis sie sich, vor allem auf Grund von persönlichen Interessenverlagerungen ihrer Mitglieder, auflöste.

Schon 1994 begann der Leiter der Landesstelle gegen die Suchtgefahren, Gerd Rakete, sich für ein eigenes Forschungsprojekt zum Ecstasy-Konsum zu interessieren. Nach Durchführung einer Vorstudie (Rakete/Flüßmeier 1995) warb er bei der BZgA Mittel zur Durchführung einer Untersuchung ein, die den 'Konsum und Missbrauch von Ecstasy' zum Gegenstand machte (Rakete/Flüßmeier 1997). Die Studie schließt auf einen hohen Bedarf an interventionistischen Maßnahmen. Der Hamburger Drogenbeauftragte kritisierte die Intentionen und Ergebnisinterpretationen der Studie jedoch heftig (Bossong 1997: 211f.).

Im Zusammenhang mit den Arbeiten an der Studie wurde der hohe Aufklärungsbedarf der Technoszene deutlich. Daher entschloss sich die Landesstelle gegen die Suchtgefahren 1995 zur Implementierung einer Ecstasy Hotline, die von einer Krankenkasse unterstützt bis 1997 als Raver-Angebot zur Verfügung stand.²⁰⁴

Anfang 1995 führte die Landesstelle gegen die Suchtgefahren eine Ecstasy-Tagung durch, zu der sich Experten verschiedener Fachbereiche aus der Region zusammenfanden (vgl. Büro für Suchtprävention 1995). Im Laufe der Tagung hatte der Fachreferent für Evaluation und Forschung am Büro für Suchtprävention, Manfred Rabes, auch die Möglichkeit, schon bestehende internationale Kontakte auszubauen und die Idee eines internationalen Partydrogenprojekts zu entwickeln. Nach der Bewilligung von Zuschüssen aus den Mitteln der Europäischen Union wurden zur Durchführung dieses Projektes, das sich später den Namen 3CP (3-Cities-Project) gab, in Hamburg nach dem Vorbild der Präventionsabteilung des Jellinek-Zentrums Amsterdam junge Raver für eine Peer Group angeworben, die zusammen mit der Projektleitung Aufklärungsmaterialien entwickelte und Szenearbeit leistete. Das am Büro für Suchtprävention angesiedelte Teilprojekt erhielt den Namen ecstasy project und arbeitete ebenso wie die Projekte der Kooperationspartner mit risikoreduzierenden Botschaften unter einem bedürfnisorientierten Ansatz (vgl. Rabes 1999a und 1999b). Zur Koordination des Projekts auf lokaler Ebene und Schulung der Peers wurde eine ehemaliger Mitarbeiter der Szeneorganisation eve & rave, Reiner Domes, gewonnen. Dieser knüpfte zahlreiche Kontakte zu interessierten Ravern und nahm auf diesem Wege auch Kontakt zu testasy auf.

Die Ecstasy-Tagung legte den Grundstein für die Arbeitsgemeinschaft Ecstasy (AG Ecstasy). In dieser fand etwa zwei Jahre unter reger Beteiligung zahlreicher Hamburger Jugend- und Drogenhilfeeinrichtungen ein reger Austausch über im Partydrogenbereich zu ergreifende Maßnahmen statt. Allerdings war das Gremium auch von Beginn an von einer großen Teilnehmer-Fluktuation gekennzeichnet. Als regelmäßige Teilnehmer über die gesamte Dauer von zwei Jahren nach ihrer Gründung sind neben einigen Behördenvertretern aus unterschiedlichen Ressorts lediglich Repräsentanten des Hamburger Fortbildungs-Instituts Drogen und Aids (HIDA, freier Träger), die bereits an der Erstellung einer eigenen Partydrogen-Broschüre arbeiteten (Wilkens 1997), der Jugend- und Drogenhilfeeinrichtung VIVA Wandsbek (freier Träger), die sich an Jugendliche wendende Drogenberatung Kö16A (staatlich) und eine Forschungsgruppe am Universitätsklinikum zu nennen, die zusätzlich eine allerdings von Partydrogen-Konsumenten kaum genutzte Ecstasy-Sprechstunde einrichtete.

seither unter ungeklärten rechtlichen Bedingungen geduldet wird. Das 'Schanzenviertel' gilt als ein 'sozialer Brennpunkt' Hamburgs und 'beherbergt' eine offene Drogenszene.

²⁰⁴ Das Angebot wurde aus finanziellen Gründen 1997 deutlich reduziert.

Im Rahmen der AG Ecstasy wurde anfangs vor allem der Inhalt einer von Rabes auf den Weg gebrachten Ecstasy-Broschüre (Büro für Suchtprävention 1996) diskutiert. Einige Vertreter anderer Projekte blieben in der Folgezeit der Arbeitsgruppe fern, weil ihnen der Inhalt nicht akzeptierend genug ausgerichtet erschien. Dieselben Vertreter brachten Drug-Checking-Forderungen vor. Weder das am Büro für Suchtprävention entstandene Projekt noch andere Beteiligte sahen sich jedoch in der Lage oder waren willig, derartige Maßnahmen im Alleingang durchzuführen.

Vertreter des Referats Drogen und Sucht, im allgemeinen Drogen-, nicht aber im Suchtpräventionsbereich zuständig für die Wahrnehmung koordinierender Funktionen, blieben der Runde nach einem einmaligen Besuch im Herbst 1995 fern. In der Folgezeit wurde die AG Ecstasy immer weniger frequentiert. Der Leiter der Runde lud seit Beginn 1997 die Arbeitsgruppe nur noch ein, wenn Forschungsergebnisse des von ihm geleiteten *ecstasy projects* zu präsentieren waren. Dieses zum größten Teil aus EU-Mitteln Projekt hatte Mitte 1996 seine Arbeit an der Erstellung von zielgruppenadäquaten Aufklärungsmaterialien für Raver begonnen.

Nachdem er schon 1995 in den Medien für eine rechtliche Neubewertung von Ecstasy eingetreten war (o.A. 1995) griff der Drogenbeauftragte des Senats im September 1996 erneut massiv in den partydrogenpolitischen Diskurs ein, als es die Bundesregierung versäumte, das per Verordnung des Vorjahres befristet ausgesprochene Verbot der Ecstasy-Substanz MBDB (und einigen weiteren, aber kaum verbreiteten Stoffen) rechtzeitig in die gesetzgebenden Gremien einzubringen, so dass die Substanzen für einige Zeit aus dem gesetzlichen Verbot herausfielen [vgl. 3.3]. Der Drogenbeauftragte setzte sich für eine dauerhafte Legalisierung von Ecstasy ein, verteidigte diese Grundhaltung gegenüber der Bundesregierung und gab die Durchführung einer Studie in Auftrag, die die präventive Wirkung von Verbotsmaßnahmen überprüfen sollte (Wilkens et al. 1997).

Zwar können die Äußerungen des Drogenbeauftragten im Nachhinein als Taktik im Ringen um eine Verbesserung der Substitutionsbedingungen gewertet werden. Sie dokumentieren jedoch auch die grundsätzlich reformerische Haltung des im drogenpolitischen Bereich federführenden Hamburger Senatsbediensteten (vgl. Bossong 1997).

Dagegen unterstützten die staatlichen Stellen die Weiterentwicklung des am Büro für Suchtprävention angesiedelten Praxisprojekts nur in proklamatorischer Form. Dort war inzwischen eine Reihe so genannter Info-Cards entwickelt worden, die von den Peers des Projekts in der Szene verteilt wurden. Anfangs nahmen bei den Aktionen auch ehemalige *testasy*-Aktivisten teil. Das Projekt stellt jedoch ab diesem Zeitpunkt das einzig kontinuierlich im Partydrogenbereich agierende Projekt dar (vgl. Hamburg 1997).

Unter erheblich geringerem Aufsehen, doch in ähnlicher Weise wie die in Frankfurt viel diskutierte Partydrogen-Broschüre stießen auch die risikominimierenden Botschaften auf den Info-Cards auf die Kritik der CDU-Bürgerschaftsfaktion. Auf die Anfrage des Abgeordneten Harlinghausen bekannte sich der Senat jedoch zum Harm-Reduction-Ansatz der Broschüren (Hamburg 1998).

Im April 1998 trat die Leitung des *ecstasy projects* an das Referat Drogen und Sucht mit der Bitte um Unterstützung einer Drug-Checking-Aktion auf einem Hamburger Straßen-Rave. Geplant war eine (zunächst einmalig vorgesehene) Kooperation mit dem Busprojekt der Hannoverschen Drogenpräventionseinrichtung *drobs*.²⁰⁵ Der Senat signalisierte Unterstützung für eine entsprechende Absprache mit der Oberstaatsanwaltschaft.²⁰⁶ Die Aktion scheiterte jedoch an logistischen Schwierigkeiten der *drobs* Hannover.

In den Folgejahren verlagerte sich der Schwerpunkt des *ecstasy projects* zugunsten der Forschungsaspekte. Weitere partydrogenbezogene Vorgänge mit politischer Dimension lassen sich nicht erkennen.

²⁰⁵ Der Doppeldecker-Bus der *drobs* dient auf Raves als Anlauf-, Informations- und Substanzen-Identifikationsstelle (vgl. Märtens 1999).

²⁰⁶ Im Falle einer Anzeige habe demnach der mit den Ermittlungen beauftragte Staatsanwalt das Verfahren fallenzulassen.

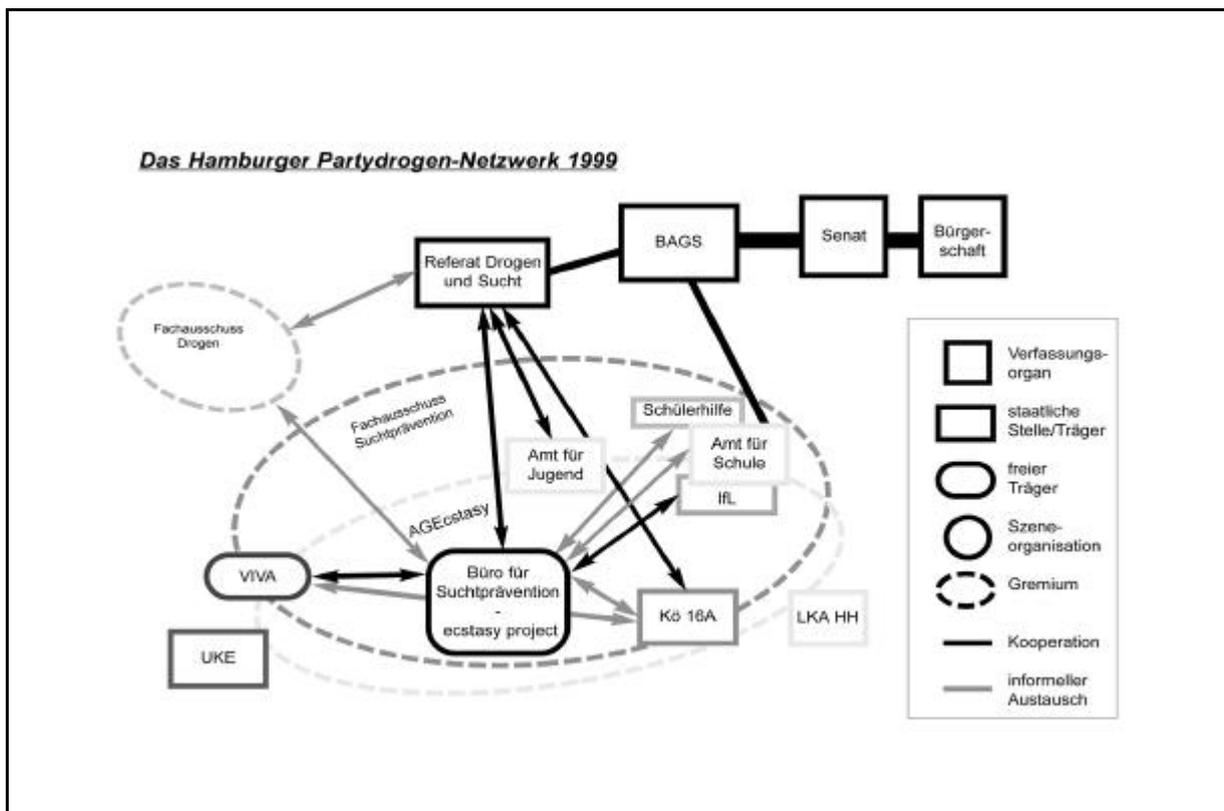
4.2.2.3 Zusammenfassung: Das Hamburger 'Laissez-Faire-Modell'

In Hamburg lässt sich die partydrogenpolitische Entwicklung grob in drei verschiedene Phasen einteilen, in denen die im Drogenbereich allgemein zentral agierende staatliche Stelle unterschiedliche Positionen hinsichtlich der Koordinationsstruktur einnahm.

Die erste Phase war gekennzeichnet von einer generellen Teilnahmslosigkeit des zentralen staatlichen Drogenpolitik-Akteurs bezüglich partydrogenbezogener Maßnahmen. In dieser Phase sind Bemühungen des im Suchtpräventionsbereich federführend koordinierenden privaten Akteurs um Etablierung eines partydrogenbezogenen Fachgremiums und eine Einführung innovativer Maßnahmen zu beobachten.

Die zweite Phase kennzeichnet ein massives Eingreifen des drogenpolitisch zentralen staatlichen Akteurs auf den partydrogenbezogenen Diskurs um die Einführung innovativer Maßnahmen. In dieser Phase wurden weitreichende Forderungen zur Umsetzung innovativer Maßnahmen gestellt – allerdings ohne dabei die argumentative Auseinandersetzung im bereits formierten regionalen Netzwerk zu suchen und auf diese Weise drogenpolitische Prozesse auf regionaler Ebene anzustoßen. In einer dritten Phase zog sich die staatliche Koordinationsstelle wieder vollständig aus der partydrogenpolitischen Debatte zurück. Insgesamt lässt sich jedoch für alle drei Phasen ein völliger Verzicht der eigentlich drogenpolitisch zentralen Koordinationsstelle auf die staatliche Koordinationsbefugnis im Partydrogenbereich feststellen. Ein idealtypisches Modell der partydrogenspezifischen politischen Regelungsform in Hamburg kann daher am ehesten als 'Laissez-Faire-Modell' bezeichnet werden.

Abb. 2: Das Hamburger Partydrogen-Netzwerk



Erläuterungen:

AG Ecstasy = Arbeitsgruppe Ecstasy; BAGS = Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales; HIDA = Hamburger Fortbildungsinstitut Drogen und Aids; Kö16A = Drogenberatungszentrum 16A; LKA HH = Landeskriminalamt Hamburg, Referat Synthetische Drogen; UKE = Universitäts-Klinik Eppendorf; VIVA = Viva Wandsbek – Drogen- und Suchtberatung

4.2.3 Berlin

4.2.3.1 Die Berliner partydrogenpolitischen Rahmenbedingungen

Die Berliner Rahmenbedingungen änderten sich nach dem Mauerfall 1989/90 so grundlegend, dass die Berliner Drogenpolitik noch heute in bedeutenden Wandlungsprozessen begriffen ist, die zu einer Anpassung des Drogenhilfesystems an den nach 1990 stark veränderten Bedarf führen sollen. Illegale Drogen waren im Ostteil der Stadt zu DDR-Zeiten noch gänzlich unbekannt. Inzwischen sind aber auch hier, wie im Westen bereits seit Beginn der 70er Jahre, offene Szenen anzutreffen, deren Existenz die drogenpolitische Strategie der Stadt maßgeblich bestimmen. Allerdings wird auch häufig erwähnt, dass die Vielzahl der Veränderungen, von denen die Stadt seit 1990 erfasst wurde, eine den 80er Jahren vergleichbare Konzentration der politischen Akteure auf der Suche nach angemessenen drogenpolitischen Maßnahmen heute nicht mehr möglich erscheint.

Obwohl auch die Berliner Drogenpolitik heute von der grundlegenden Annahme geprägt ist, dass Drogenabhängige als Kranke zu betrachten sind und die Gesamtsituation, vor allem bezüglich der offenen Szenen, nur mit dem Aufbau eines möglichst differenzierten Drogenhilfesystems grundlegend zu verbessern ist, dominieren in den Äußerungen der politischen Vertreter auch in den 90er Jahren häufig noch repressive Strategien.²⁰⁷

Berlin weist insofern eine höhere Kontinuität bezüglich der zugrunde liegenden drogenpolitischen Strategie auf. Hier ist eine weitgehend fehlende Bereitschaft zur Erprobung und Übernahme innovativer drogenpolitischer Strategien zu sehen.²⁰⁸ Am Ende des Jahrzehnts besitzt Berlin weder Gesundheitsräume noch plant es eine Teilnahme am von der Bundesregierung vorangetriebenen Heroin-Modellprojekt.

Dies hängt eng damit zusammen, dass sowohl das Amt des Oberbürgermeisters als auch das Innenressort in den 90er Jahren durchgängig von der CDU geführt wurde. Dabei koalierte die CDU stets als größere Regierungspartei mit der SPD, die ihrerseits traditionell die Sozialressorts führt.

Nach einer Umstrukturierung der Verwaltung hat im Jahr 1996 die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport die zentrale Koordinationsfunktion im Drogenbereich übernommen. Die entsprechende Senatorin wird im gesamten Untersuchungszeitraum von der SPD gestellt. Der Koordinierungsbedarf erscheint allerdings auch der Senatsverwaltung selbst als nicht in angemessener Weise zu bewältigen (vgl. Berlin 1997: 74).

Die Berliner Koordinationsstrukturen weisen zudem mit dem Amt der bezirklichen Drogenkoordinatoren eine Besonderheit gegenüber den anderen Städten auf. Die bezirklichen Koordinatoren sollen als zentrale Ansprechpartner dienen und können ihrer Einschätzung gemäß Maßnahmen unternehmen, um „Wissen zu bündeln und Wissen zu multiplizieren“ (Berlin 1997: 73). Vor allem im suchtpreventiven Bereich wird den Bezirkskoordinatoren eine hohe Bedeutung zugemessen; die Berliner Koordinationsstruktur leidet aber auch darunter, dass diese Aufgaben in den verschiedenen Bezirken in sehr unterschiedlicher Weise interpretiert und wahrgenommen werden (vgl. ebd.).

Das Berliner Drogenhilfesystem ist daneben, hierin vergleichbar der Hamburger Situation, in den vergangenen Jahren gekennzeichnet vom Versuch der politischen Vertreter im Abgeordnetenhaus, moderne Steuerungsinstrumente einzuführen, die einheitliche Qualitätsstandards durchsetzen sollen. In Berlin kam es dabei bislang jedoch nicht zu gegenüber Hamburg vergleichbaren Auseinandersetzungen zwischen (einzelnen) freien Trägern und Verwaltung. Der für die anstehenden Modernisierungsprozesse bedeutsame Planungsbeirat spielt bezüglich der partydrogenspezifischen Regelung keine Rolle.

²⁰⁷ So bleibt die „Zerschlagung von Händlerringen“ (Berlin 1997: 54) eines der Ziele der Berliner Drogenpolitik, die in dieser Form in den anderen Regionen nicht mehr formuliert werden.

²⁰⁸ So beklagt der Abgeordnete Pulz (Bündnis '90/Die Grünen) im Abgeordnetenhaus in einer kleinen Anfrage das „Abstinenzverhalten des Senats gegenüber Reformen in der Drogenpolitik“ (Berlin 1992).

Unter der Leitung der seit Beginn der 90er Jahre amtierenden Landesdrogenbeauftragten Koller finden regelmäßige Besprechungen unter Beteiligung der Bezirkskoordinatoren und der größeren Drogenhilfeträger statt.

Dem bereits 1991 eingerichtete Büro für Suchtprophylaxe im Referat für Drogenfragen der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport ist die Aufgabe der Koordination, Planung und konzeptionellen Weiterentwicklung suchtpreventiver Maßnahmen übertragen. Es kooperiert in enger Weise mit allen im Präventionsbereich relevanten staatlichen Stellen und leitet die 1991 eingerichteten Fachgespräche Suchtprophylaxe sowie die bereits seit 1986 bestehende Arbeitsgruppe Suchtprophylaxe in der Schule.

4.2.3.2 *Partydrogen-Netzwerke und partydrogenpolitische Prozesse in Berlin*²⁰⁹

Berlin hat sich verstärkt seit den Umbruchzeiten 1989/90 – und nicht zuletzt wegen des jährlich stattfindenden weltweit größten Techno-Events, der Love Parade – zur Techno-Hauptstadt entwickelt. Speziell bis Mitte der 90er Jahre bewahrten sich Teile der Szene dabei ihren gegenkulturellen Anspruch (vgl. Blask/Fuchs-Gamböck 1996: 11).

Im Jahr 1993 erarbeitete der Soziologe und langjährige Referent der Deutschen Aidshilfe, Helmut Ahrens, zusammen mit einigen Berliner Ravern einen Textentwurf für eine sekundärpräventive Informationsbroschüre über Partydrogen. Als durch den Streit um die erste, von der Frankfurter Gesundheitsdezernentin in Auftrag gegebenen Partydrogen-Broschüre die Diskussion bundesweite Aufmerksamkeit erlangte, und die Broschüre nur überarbeitet verteilt werden sollte [vgl. 4.2.1.2], entschloss sich die Berliner Initiative zur eigenfinanzierten Produktion einer Originalfassung. Im September 1994 gründete sich der Verein `eve & rave e. V. – Verein zur Förderung der Technokultur und Minderung der Drogenproblematik`. Die Gruppe erarbeitete ein Präventionskonzept, das auf einer akzeptierenden Grundhaltung beruht, und war seit Mitte 1994 durch Aufklärungsaktionen auf zahlreichen Techno-Events präsent.

Nach einem gemeinsamen, kontrovers geführten Medienauftritt über eine angemessene Reaktion auf den Gebrauch von Partydrogen vereinbarten Ahrens und die Landesdrogenbeauftragte ein gemeinsames Treffen von Vertretern beider Seiten. Im Februar 1995 erörterten Vertreter von eve & rave und die stellvertretende Landesdrogenbeauftragte die Möglichkeit einer Duldung der vom Verein beabsichtigten Durchführung von Drug-Checking-Maßnahmen. Die Senatsvertreter äußerten dabei ihre Auffassung, dass eine Qualitätskontrolle illegaler Stoffe ein falsches Signal an Jugendliche richte.

Trotz der ablehnenden Haltung der Senatsvertreter entschied sich die Szeneorganisation zur Initiierung eines Pilotprojekts, das sich sowohl als Forschungs- als auch als Service- und Präventionsangebot für Partydrogen-Konsumierende verstand. Dabei leitete der Verein zwischen Februar 1995 und September 1996 regelmäßig anonym eingehende Substanzproben (zumeist Ecstasy-Pillen) zum Gerichtsmedizinischen Institut der Humboldt-Universität weiter. Die Ergebnisse wurden statistisch erfasst und über mehrere Medien öffentlich gemacht.²¹⁰ Das Projekt verstand sich als Serviceangebot im Sinne eines aktiven Verbraucherschutzes für Gebraucher illegaler Drogen; vor allem aber wurde durch die Verteilung von Flugblättern in der Szene und Verbreitung in Szenemedien vor Pillen mit besonders gefährlichen Inhaltsstoffen oder Dosierungen gewarnt (eve & rave 1999: 12ff.).

Nachdem der Vorsitzende von eve & rave Ende Mai 1995 einer großen Berliner Tageszeitung ein Interview gab, in dem er die Möglichkeit zur Substanzanalyse erwähnte, erstatteten Beamte des Landeskriminalamtes Anzeige, woraufhin die Staatsanwaltschaft Ermittlungen aufnahm. In einem zweiten Gespräch zwischen eve & rave-Vertretern und der Senatsverwaltung kam es ebenfalls noch 1995 zu einer heftigen Auseinandersetzung, die von gegenseitigen Vorwürfen gekennzeichnet war.

²⁰⁹ Die Einschätzung der netzwerkspezifischen Faktoren und partydrogenpolitischen Prozesse basiert auf den Aussagen der Frankfurter *Partydrogen-Experten*. Ansonsten gilt das gleiche Vorgehen wie die Darstellung von Abschnitt 4.2.1.1.

²¹⁰ So über eine der Initiative eigene Internet-Seite. Auch die Informationszentrale gegen Vergiftungen der Universität Bonn übernahm die Pillenergebnisse und veröffentlichte sie über ihre Internet-Seite (Universität Bonn 1998).

Dabei unterstellte die Senatsvertreter *eve & rave* verharmlosende Aktivitäten, während die Szeneorganisation der anderen Seite die Inkaufnahme von schwerwiegenden Gesundheitsschäden unter Partydrogen-Usern vorwarf. Man konnte sich auf kein gemeinsames Ergebnis einigen und mied in der Folgezeit den Kontakt.²¹¹

Im September 1996 stoppten die Beamten das Drug-Checking-Programm durch Beschlagnahmung von Unterlagen im von *eve & rave* beauftragten Labor (vgl. Paul/Vernier 1996, *eve & rave* 1999: 14ff.). In kleinen Anfragen stellten sich Abgeordnete von PDS und Bündnis'90/Die Grünen im Berliner Abgeordnetenhaus wie schon 1995 hinter die Verteilung der Partydrogen-Broschüre (Berlin 1995) nun hinter das Drug-Checking-Programm (Berlin 1996a und 1996b). Erst im März 1999 beschloß die Strafkammer des Berliner Landgerichts die endgültige Abweisung der Anklage gegen die Mitglieder von *eve & rave* (techno-netzwerk berlin 2000: 23).

In der Zwischenzeit hatte die Senatsverwaltung den Drogenhilfeträger Therapieladen beauftragt, ein szenenahes Angebot zu entwickeln. Das Projekt 'Enjoy the Rave, but rave Safe' entwickelte spezielle Aufklärungsmaterialien akzeptanzorientierten Charakters, jedoch mit einem gegenüber den *eve & rave*-Materialien deutlich kritischeren Unterton. Es wurde in Kooperation mit *eve & rave*-Mitgliedern durchgeführt und im April 1997 abgeschlossen (Therapieladen 1997). In der Folgezeit schnitt der Träger sein Angebot deutlich auf Partydrogen-Konsumierende zu und entwickelte sich zu einer diesbezüglichen Fachstelle (Gantner 1999).

Das traditionell eng mit dem Therapieladen zusammenhängende Forschungsinstitut spi (Sozialpädagogisches Institut) führte seit 1996 mehrere Erhebungen unter Partydrogen-Gebrauchern durch. Als Informationsgeber über die Konsumententwicklung stand es in dieser Funktion gelegentlich sowohl dem Therapieladen als auch Senatsvertretern zur Verfügung.

Die jährlich stattfindende Berliner Love Parade und der insgesamt hohe Bedarf an partydrogenbezogener Präventionsarbeit führte seit 1997 zur Entwicklung partydrogenbezogener Maßnahmen durch die akzeptierenden Träger BOA (Begegnung, Orientierung, Anfang) und Drogennotdienst (DND). Unter anderem um den Ausbau partydrogenbezogener Angebote voranzutreiben bezog der Senat seit 1998 auch die Selbsthilfeorganisation *Way & Sun* in die Regelförderung ein.²¹²

1997 gründeten zwei Techno-Szeneaktivisten eine neue Selbstorganisation, die neben dem bereits für *eve & rave* typischen Aufklärungsangebot auch ein Kriseninterventions-Angebot für Partydrogen-Konsumenten entwickeln wollte. Eclipse weitete seine Aktionen bis Mitte 1999 erheblich aus und nahm dabei Kontakt zu allen anderen relevanten Akteuren auf. Die Organisation legt ihren Schwerpunkt in der Arbeit auf Technoveranstaltungen. In der zweiten Jahreshälfte 1999 war sie zusammen mit einigen *eve & rave*-Mitarbeitern an der Erstellung eines Konzepts zur Wiederaufnahme von Drug-Checking-Maßnahmen beteiligt (techno-netzwerk berlin 2000).

Mitte 1999 gründete der Drogenhilfeträger Caritas das Partydrogenprojekt Mindway. Erste Maßnahme war die Gründung eines regelmäßig tagenden Forums, um einen regelmäßigen Austausch aller Berliner Partydrogenprojekte herzustellen. Diese Gremium, dass bislang keine konkreten Ergebnisse erarbeitet hat, tagt seit August 1999 monatlich. An ihm nehmen neben allen hier aufgeführten Projekten auch Senatsvertreter teil.

Der Initiative ging eine Idee im Rahmen von Jubiläumsfeiern entwickelte Idee des Therapieladens voraus, mit derselben Zielrichtung, aber in geringerer Weise institutionalisiert und in unregelmäßigen

²¹¹ Die offizielle Seite stellt im Drogen- und Suchtbericht des Landes (Berlin 1997: 16) ihre Einschätzung der Situation im Jahr 1997 wie folgt dar: „Die [*Techno*-, d. A.] Szene hat eine starke Innendynamik, steht Informationen und Gesprächen mit Außenstehenden sehr ablehnend gegenüber. Mit Informationsbroschüren über Wirkungsweise und Möglichkeiten risikoarmen Gebrauchs von Ecstasy versuchen Aktivisten in der Techno-Szene zur Schadensminimierung beizutragen. Dieser Art von Aufklärung steht der Senat mit kritischer Distanz gegenüber, da Anweisungen für einen vermeintlich risikolosen Gebrauch verharmlosend sind und die Konsumphase verlängern können.“

²¹² Das Angebot von *Way & Sun* richtet sich allerdings nicht speziell an Partydrogenkonsumenten, so dass ihr nur mit Einschränkungen die Rolle eines relevanten Akteurs zuzuweisen ist.

Abständen so genannte Salonrunden durchzuführen. Zu den seitdem zwei mal stattgefundenen Gesprächsrunden lud die Organisation selbst einige Projekte aus dem Partydrogenbereich ein.

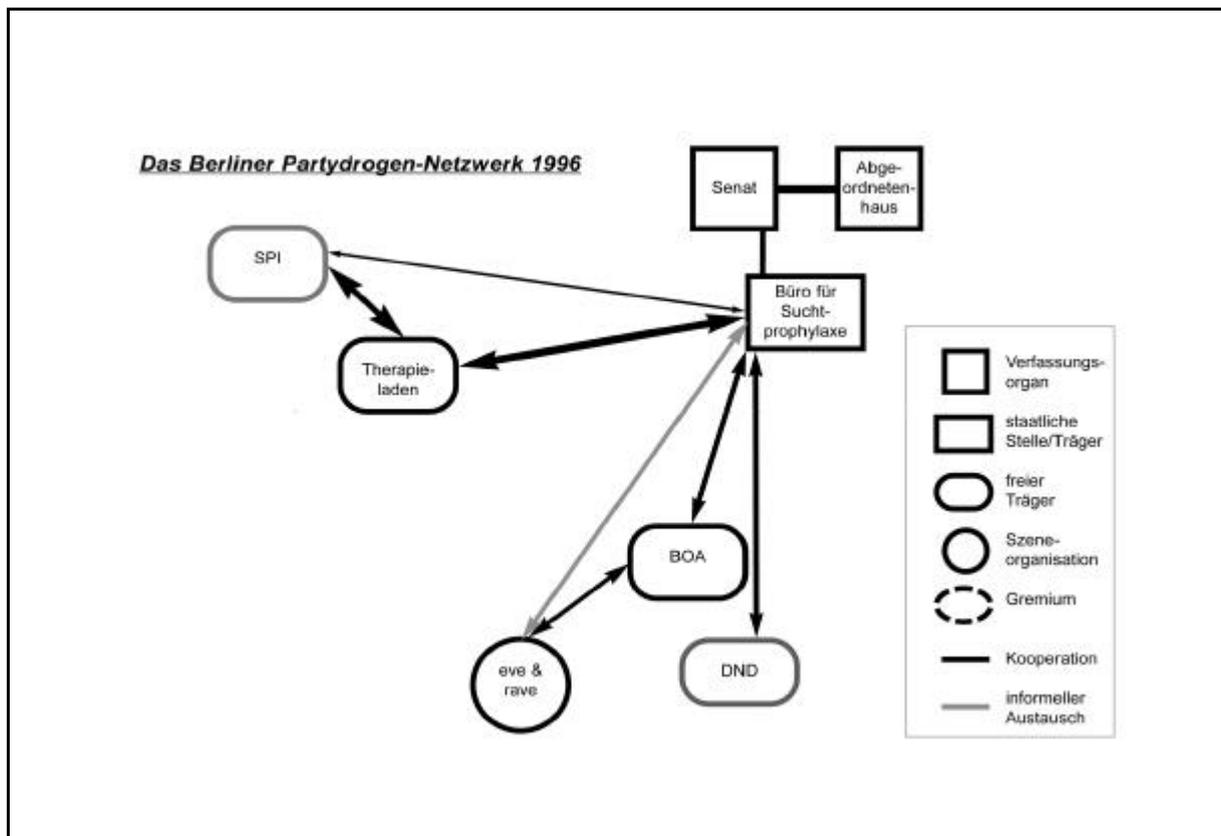
4.2.3.3 Zusammenfassung: Das Berliner 'Dissoziative Modell'

Die Berliner partydrogenspezifische Entwicklung lässt eine Divergenz zwischen der vor allem in der Phase bis 1997 in der argumentativen und medienöffentlichen Auseinandersetzung dominant auftretenden Szeneorganisation *eve & rave* und den in der Problembearbeitung sowie den Koordinationsaufgaben im Partydrogenbereich zuständigen behördlichen Stellen erkennen.

Die Akteure des politisch-administrativen Systems verhielten sich dabei der Szeneorganisation gegenüber abgrenzend, weshalb hier zur Beschreibung der Berliner Situation der Begriff des 'Dissoziativen Modells' am ehesten adäquat erscheint.

Aus dem Zerfall der Interaktionsstrukturen zwischen den staatlichen Organisationen und den Szeneorganisationen resultierte allerdings nicht, dass sich für die Folgezeit überhaupt kein relevantes Partydrogen-Netzwerk identifizieren lässt. Die Struktur des durch diese spezielle Situation bis zur Wiedereinrichtung eines institutionalisierten Gremiums erwachsenen Beziehungsgeflechts besitzt aber deutlich informellen Charakter.

Abb. 3: Das Berliner Partydrogen-Netzwerk



Erläuterungen:

BOA = Begegnung, Orientierung, Anfang; DND = Drogennotdienst; eclipse = eclipse – Verein für akzeptanzorientierte Drogenarbeit und psychedelische Krisenintervention e.V.; eve & rave = eve & rave e.V. – Verein zur Förderung der Technokultur und Minderung der Drogenproblematik; SPI = Sozialpädagogisches Institut

4.3 Regionale Partydrogenpolitik im Vergleich

In diesem Abschnitt wird der komparative Teil der Analyse vollzogen. Dazu werden die politischen Regelungen der verschiedenen Regionen anhand der Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den [in Abschnitt 2.2] definierten Dimensionen miteinander verglichen. Wo es geboten erscheint, werden auch die Zeitverläufe der politischen Gestaltungsprozesse gekennzeichnet, um die Entwicklungen vergleichbar zu machen. Zuvor sollen die wichtigsten Gemeinsamkeiten und Unterschiede der regional spezifischen und der überregional greifenden externen Einflussfaktoren gekennzeichnet werden, um eine Vergleichbarkeit der verschiedenen Partydrogenpolitiken sicherzustellen. Die Ergebnisse dieses Vergleiches dienen der Überprüfung der forschungsleitenden Hypothesen und des zugrundeliegenden theoretischen Analyse-Konzeptes [Abschnitt 4.4].

4.3.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der regional spezifischen externen Faktoren

Zunächst erfolgt hier eine zusammenfassende Darstellung der für die betrachteten Regionen spezifischen externen Einflussfaktoren auf die jeweilige Partydrogenpolitik.

4.3.1.1 Die politische und drogenpolitische Ausrichtung der regionalen Regierungen

In Hamburg und Berlin übten Akteure der SPD über den gesamten Zeitraum der 90er Jahre hinweg maßgeblichen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung des drogenpolitischen Bereiches aus, insofern einem ihrer Vertreter jeweils die Führung der im Drogenbereich federführenden Behörde oblag.

In Frankfurt füllt dagegen seit dem Jahr 1995 – lediglich ein Jahr nach Beginn des Untersuchungszeitraums – ein Christdemokrat als Dezernent für Wirtschaft und Gesundheit diese Funktion aus. Zuvor war das Amt des Gesundheitsdezernenten von einer Vertreterin von Bündnis '90/Die Grünen ausgeführt worden. Dieser Wechsel in den Zuständigkeiten hängt mit dem Regierungswechsel im selben Jahr zusammen. Seitdem stellt die CDU sowohl die Oberbürgermeisterin als auch die stärkste Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung.²¹³

Hamburg wurde die 90er Jahre hindurch unter Führung der SPD regiert. Dabei kooperierte diese von 1993 bis 1997 mit dem bürgerlichen Wählerbündnis STATT-Partei; seit 1997 wird Hamburg von einer SPD-Grünen-Koalition regiert. Im gesamten Zeitraum oblag der Gesundheits- und Drogenbereich SPD-Vorsitz.

Letzteres ist auch in Berlin der Fall, die SPD bildet hier jedoch die 90er Jahre hindurch stets den kleineren Koalitionspartner der CDU. Hierin ist die Hauptursache dafür zu sehen, dass in der SPD gängige, toleranzorientierte drogenpolitische Vorstellungen in Berlin bisher bedeutend weniger als in den anderen Städten umgesetzt wurden. Das Innenressort und der regierende Oberbürgermeister nehmen in Berlin stärkeren Einfluss auf das drogenpolitische Geschehen. Insgesamt führt dies zu einer deutlich 'härteren' drogenpolitischen Strategie, die dem Einsatz repressiver Instrumente deutlichen Vorrang gegenüber der Förderung tolerierender und akzeptanzorientierter Maßnahmen gibt.²¹⁴ In der Blockadehaltung der CDU im Verein mit konservativen drogenpolitischen Vorstellungen innerhalb der Berliner SPD sowie im relativ geringen Stellenwert, den die Drogenpolitik gegenüber anderen

²¹³ Der Einfluss, den die Hessische Landesregierung auf die Gestaltung der Frankfurter Drogenpolitik ausübt, kann für den Partydrogenbereich vernachlässigt werden.

²¹⁴ Ob diese Einschätzung der Interviewpartner den tatsächlich eingesetzten Mitteln entspricht, kann hier nicht valide überprüft werden. Derlei Äußerungen zur drogenpolitischen Strategie nehmen für sich genommen jedoch starken Einfluss auf die vorherrschende Problemlösungsphilosophie in der argumentativen Auseinandersetzung um zu ergreifende Maßnahmen in neu entstehenden drogenpolitischen Bereichen.

politischen Themenbereichen in Berlin einnimmt, ist ein weiterer wichtiger Grund dafür zu sehen, dass hier drogenpolitische Wandlungsprozesse nicht in Gang gesetzt wurden, die die Hervorbringung innovativer Maßnahmen im Drogenbereich in den anderen Städten ermöglichten.²¹⁵ In Frankfurt und Hamburg ist die Drogenpolitik der 90er Jahre dagegen insgesamt gesehen geprägt von einer ausgeglicheneren Durchmischung des Einsatzes repressiver und toleranzorientierter Instrumente.

4.3.1.2 Herausragende regionale politische Konflikte und Veränderungsprozesse

Die Wahlkampfsituation in Frankfurt 1995 kennzeichnet die auffälligste politische Konfliktlage, die in engem Zusammenhang mit regionalen Entwicklungen im Drogenbereich zu sehen ist. Hierbei trat die Kandidatin der CDU und spätere Oberbürgermeisterin für eine Schließung der Gesundheitsräume und insgesamt ein härteres Vorgehen gegenüber Drogenkonsumenten im Bahnhofsviertel ein. Nach ihrer Wahl und der Einsetzung des neuen Magistrats wurde diese Forderung allerdings nicht umgesetzt. Die CDU übernahm im Gegenteil das unter Rot-Grün entwickelte, toleranzorientierte drogenpolitische Konzept.²¹⁶

Diskussionen um eine Veränderung der drogenpolitischen Strategie sind auch in Hamburg und Berlin zu beobachten. So ergaben sich im Drogenbereich in beiden Städten immer wieder Konfliktlagen zwischen den Koalitionspartnern.²¹⁷ Die Einleitung des 'Frankfurter Wegs' hatte in Frankfurt selbst ebenfalls ständige Diskussionen zwischen den Koalitionären von SPD und Grünen zur Folge. Keine dieser Situationen weitete sich jedoch zu einer Existenzfrage für die bestehende Koalitions-Regierung aus.

Ebenso wurden in anderen politischen Bereichen zahlreiche Konflikte zwischen den Regierungsparteien und in den Parlamenten vertretenen Parteien ausgetragen. Herausragende Ereignisse (wie zum Beispiel Regierungsumbildungen) ergaben sich hieraus jedoch nicht.

4.3.1.3 Die Organisations- und Koordinationstruktur der regionalen Drogenpolitik, -prävention und -hilfe

Bei der Organisation der regionalen Drogenpolitik und -hilfe kommt unterschiedlichen behördlichen Akteuren eine Schlüsselfunktion als koordinierende Stelle zu. In Frankfurt ist das zentral koordinierende Drogenreferat dem Gesundheitsdezernenten unterstellt. In Hamburg agiert der Leiter des Referats Drogen und Sucht, einer Stelle in der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, federführend in der regionalen Koordination für drogenbezogene Maßnahmen. In Berlin übernimmt die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport diese Aufgabe.

In allen Städten ist in offiziellen Darstellungen eine enge Abstimmung aller im Drogenbereich beteiligten Behörden untereinander vorgesehen. In Frankfurt wird dieser Punkt jedoch seit Anfang der 90er Jahre kaum noch problematisiert, da Drogenhilfe- und Präventionsmaßnahmen ausschließlich vom Drogenreferat koordiniert werden und eine Abstimmung der Maßnahmen mit Vertretern der Strafverfolgungs- und Ordnungsbehörden durch eine gemeinsame Teilnahme in der Montagsrunde gesichert scheint. Dem Leiter des Gesundheitsdezernats kommt als Leiter des kontinuierlich unter hoher Beteiligung tagenden Gesprächskreises eine besondere Bedeutung zu. Neben Behördenvertretern sind in der Montagsrunde auch einige Träger aus der Drogenhilfe vertreten. Das Gremium entscheidet nur im Konsens.

²¹⁵ So kam es in *Berlin* weder zur Einrichtung von Gesundheitsräumen, noch konnte man sich für eine Teilnahme an der geplanten Erprobung der kontrollierten Heroingabe entschließen.

²¹⁶ In den anderen Städten ist der Einfluss der Nicht-Regierungsparteien als nur gering anzusehen, wenngleich das Drogen-thema in allen Städten eine bedeutende Rolle in den Parteien und Verfassungsorganen spielt. So äußern sich alle parlamentarisch vertretenen Parteien in ihren Wahlkampfprogrammen zur Drogenpolitik, es werden laufend parlamentarische Anfragen gestellt etc.

²¹⁷ In *Hamburg* insbesondere zwischen SPD und Grünen um die Auswirkungen der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) im Drogenbereich; in *Berlin* – von schwächerer Intensität – um die Einrichtung von Gesundheitsräumen und die Teilnahme am Heroinmodell.

In Hamburg und Berlin bemühten sich die federführenden Stellen dagegen in der zweiten Hälfte der Dekade um eine Verbesserung der Koordination unter den beteiligten Behörden (vgl. Hamburg 1999a: 41, Berlin 1997: 72f.). Die schon vor 1990 in Hamburg bestehende Interbehördliche Koordinierungsrunde unter der Leitung des Drogenbeauftragten tagte allerdings seit 1995 zunehmend sporadisch (Hamburg 1999b). Anstelle dessen wurde versucht, andere Gremien zu stärken, die neben Behördenvertretern auch im Drogenbereich tätige private Organisationen berücksichtigen. Akteure aus dem Strafverfolgungs- und Sicherheitsbereich sind hier aber nicht einbezogen.

In Berlin ist die interbehördliche Koordination seit einer Änderung der Geschäftsverteilung im März 1996 Aufgabe der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport. Die Koordinierungsfunktion der Landesdrogenbeauftragten wird innerbehördlich vor allem über ein regelmäßig durchgeführtes Treffen mit den bezirklichen Drogenkoordinatoren wahrgenommen.

Alle in den Städten federführend koordinierenden behördlichen Stellen nehmen zudem an Gremien teil, in denen neben einigen Vertretern des politisch-administrativen Systems eine Vielzahl privater Organisationen aus dem Drogenbereich teilnehmen.

Während behördliche Vertreter in Hamburg und Berlin in der Regel diese Gesprächsrunden leiten, partizipiert das Drogenreferat Frankfurt an diesen als einfacher Teilnehmer oder genießt einen Gaststatus. In der Trägerrunde kommen die Frankfurter freien Träger vollständig ohne das Drogenreferat aus. Inhalte und Ergebnisse können jedoch über die zwei Vertreter von Drogenhilfeträgern in der Montagsrunde in diese eingebracht werden.

In Hamburg verlor das der Trägerrunde vergleichbare, über die Landesstelle gegen die Suchtgefahren e. V. organisierte Gremium Fachausschuss Drogen Mitte der 90er Jahre an Bedeutung, als der Drogenbeauftragte einen Fachrat unter seiner Leitung installierte, in dem die wichtigsten Drogenhilfeträger vertreten sind. Die Arbeit des Fachrats litt jedoch erheblich unter den Auseinandersetzungen einiger Träger mit dem Drogenbeauftragten vor um die Entwicklung einheitlicher Qualitätsstandards. Der Fachausschuss Drogen existiert als gegenüber noch Anfang der 90er Jahre deutlich geschwächtes Gremium weiterhin.

In Berlin findet mit der so genannten Kollerrunde ein regelmäßiges (etwa einmal im Monat stattfindendes) Treffen der Leiter verschiedener freier Träger mit der Drogenbeauftragten statt. Ein Hamburg vergleichbarer gemeinsamer Formierungsprozess und Organisationsgrad freier Träger aus dem Bereich illegaler Drogen untereinander existiert in Berlin nicht.

In allen Städten existieren daneben eine Vielzahl weiterer Gremien, die den fachlichen Austausch über die Arbeit in bestimmten drogenbezogenen Themenbereichen sichern sollen. Ein Gremium widmet sich dabei intensiv dem Bereich der Suchtprävention.

In Frankfurt nimmt auch hier das Drogenreferat eine besondere Stellung ein, da es das entsprechende, 1995 gegründete Gremium federführend betreut. Auch dieser Arbeitskreis entscheidet konsensuell.

In Hamburg wurde in einer Grundsatzentscheidung die Koordination suchtpreventiver Maßnahmen einem Mitte der 90er Jahre eigens hierfür gegründeten privaten Träger delegiert. Das entsprechende Gremium wird von diesem initiiert.

In Berlin obliegt die Koordination im Suchtpräventionsbereich einer Anfang der 90er Jahre geschaffenen, staatlichen Präventionsstelle.

4.3.1.4 Die Situation der öffentlichen Haushalte und die Entwicklung der Zuwendungen im Drogenbereich

Alle Städte sind in den 90er Jahren von einer äußerst gespannten Haushaltslage betroffen, die teilweise weitgehende Mittelkürzungen im Zuwendungsbereich zur Folge hat. Hiervon scheint der Drogenbereich insgesamt gesehen jedoch in geringerer Weise als andere Bereiche betroffen. Im Untersuchungszeitraum stagnierte die Höhe der staatlicherseits aufgetragenen Mittel für die Bereiche Drogenhilfe und Suchtprävention annähernd.²¹⁸

Der Drogenbereich in Berlin war allerdings in der Phase bis 1997 von einer drastischen Beschränkung betroffen.

4.3.1.5 Die regionale Drogensituation

Die jeweiligen Drogensituationen ähneln sich stark, insofern alle Städte als 'Drogenmetropolen' und 'Technohochburgen' angesehen werden können [vgl. Abschnitt 4.1.1]. In allen offiziellen Verlautbarungen werden die offenen Drogenszenen als die größte Belastung im Drogenbereich und schwerwiegendes Problem für die restliche Bevölkerung angesehen.

In Frankfurt und Hamburg kann dabei staatlicherseits von einer weitergehenden Toleranz gegenüber den offenen Szenen und von einer größeren Aufgeschlossenheit der staatlichen Entscheidungsträger für innovative drogenpolitische Maßnahmen gesprochen werden [vgl. 4.3.1.1].²¹⁹

Frankfurt verzeichnet im Laufe der 90er Jahre einen starken Rückgang der durch Drogengebrauch bedingten Todesfälle, den Behördenvertreter auf die Einrichtung von Gesundheitsräumen und den Ausbau niedrigschwelliger Angebote zurückführen (vgl. Frankfurt 1997: 9ff.). In den anderen Städten stellt sich diesbezüglich am Ende des Jahrzehnts die Lage unverändert dramatisch dar oder hat sich im Laufe der 90er Jahre sogar verschärft.

4.3.2 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der regionalen partydrogenpolitischen Regelungsformen

An dieser Stelle soll schließlich zusammengefasst werden, welche Resultate aus der Untersuchung der netzwerkspezifischen Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Regionen gewonnen werden können. Dabei werden die regionalpolitischen Spezifika des vorhergehenden Abschnitts miteinbezogen, soweit sie unmittelbaren Einfluss auf die partydrogenpolitischen Prozesse nehmen. Die Netzwerkanalyse wird anhand der Unterschiede in sechs Dimensionen erläutert [vgl. Abschnitt 2.2].

a) Die Unterschiede in den politisch-administrativen Strukturen

Die von den staatlichen Vertretern forcierte Form der Problembearbeitung äußert sich in Frankfurt im anhaltenden aktiven Bemühen, Partydrogen-Kompetenzen zu bündeln. Dies geschieht vor allem über die Einrichtung einer Fachstelle für synthetische Drogen sowie der Neugründung eines drogenpolitischen Gremiums (AKnD, später AK JDS), an dem alle relevanten Partydrogen-Akteure partizipieren

²¹⁸ Eine vollständige Erfassung der staatlichen Aufwendungen und Zuordnung in die unterschiedlichen drogenpolitischen Aufgabenbereiche (Drogenhilfe, Suchtprävention, Koordination und Information, Forschung etc.) war hier nicht möglich. Der Bereich der Strafverfolgung wird in der Statistik nicht erfasst. Die Zahlen sind zudem in ihrer absoluten Höhe nicht vergleichbar, sondern sollen die Entwicklung der staatlichen Zuwendung im Drogenbereich widerspiegeln.

²¹⁹ Auf eine Einbeziehung regionaler Erhebungsdaten bezüglich des Ausmaßes der offenen Szenen, des Drogengebrauchs allgemein und des Gebrauchs von Partydrogen im Speziellen wird hier verzichtet, da sie für die Wahrnehmung der Drogenprobleme bzw. des 'Partydrogen-Phänomens' keine Relevanz besitzen [vgl. Abschnitt 4.1.1].

und im Konsens entscheiden. Das unter kontinuierlicher Beteiligung bis heute regelmäßig tagende Gremium weitete in den Jahren nach der Entstehung seinen Arbeitsbereich aus und nahm Einfluss auf den suchtpreventiven Bereich der Frankfurter Drogenpolitik.

Für Hamburg und Berlin lässt sich eine solche Initiative der federführenden Behörde nicht erkennen. In Hamburg wurde die Verantwortung zur Koordination im Suchtpräventionsbereich generell an einen freien Träger delegiert. Dieser unternahm 1995 einen Vorstoß zur Etablierung eines Partydrogen-Fachgremiums. Das im Drogenbereich federführende Referat blieb jedoch ebenso wie andere Akteure dem Gremium kurze Zeit nach der Gründung fern. Die AG Ecstasy versandete auf Grund mangelnder Beteiligung etwa zwei Jahre später, so dass ein Scheitern der Bemühungen um Kompetenzenbündelung im Partydrogenbereich konstatiert werden muss.

In Berlin verzichtete die behördliche Koordinationsstelle völlig auf die Einrichtung eines partydrogenbezogenen Forums. Erst als Reaktion auf die Initiative eines neuen Partydrogen-Akteurs in Form eines freien Trägers im Jahr 1999, eine Gesprächsrunde einzuführen, änderte sich dieses Bild. Seitdem nehmen alle relevanten Partydrogen-Akteure einschließlich der im suchtpreventiven Bereich koordinierenden Behördenvertreter regelmäßig an den anberaumten Treffen teil. In der Zeit vor der Einrichtung des Partydrogen-Gremiums war von den Partydrogen-Akteuren ein informelles Netzwerk aufrechterhalten worden, in das der relevante staatliche Akteur nur am Rande einbezogen war.

Für Frankfurt kann ein Bemühen der staatlichen Akteure um eine Zentralisierung des fachlichen Austausches unter staatlicher Federführung festgestellt werden, das sich bis 1998 explizit auf den Gegenstand Partydrogen bezog.

Für Hamburg ist ebenfalls ein Bemühen der staatlichen Akteure um Zentralisierung fachlicher Ressourcen zu erkennen. In dessen Zuge wurde im Gegensatz zu Frankfurt allerdings einem privaten Akteur die Koordination von Präventionsmaßnahmen im gesamten Bereich der Suchtprävention übertragen.

In Berlin ist dagegen nur schwer eine eindeutige Entwicklung zu erkennen. Einerseits kann die Abwesenheit von Zentralisierungsbestrebungen in behördlicher Hand konstatiert werden, was die Anbindung fachlicher Kompetenzen und Ressourcen im Partydrogenbereich anbelangt. Andererseits fördert der völlige Verzicht auf ein auch private Organisationen umfassendes Gremium auch omnidirektionale Tendenzen und hierarchische Strukturen.

b) Die staatlichen Steuerungsinstrumente

Die aktive Förderung des fachlichen Austauschs möglichst aller relevanten privaten Akteure im Partydrogenbereich in enger Kooperation mit Vertretern des politisch-administrativen Systems legt auch die Grundlage des wichtigsten staatlich verwendeten Steuerungsinstruments in Frankfurt. Die Behördenvertreter installierten hierfür eigens eine neues Gremium und adaptierten die in Montags- und Freitagsgemeinschaft bewährte konsensuale Verhandlungsweise. Damit ist allen Akteuren ein Mitspracherecht zugebilligt. Das hieraus faktisch hervorgehende Vetorecht sichert die staatlichen Vertreter gleichzeitig davor ab, die aus dem Austausch der privaten Organisationen untereinander hervorgehenden Problemlösungsvorschläge übernehmen zu müssen. Durch die Installation mehrerer Koordinationsgremien auf verschiedenen politischen Ebenen und die persönliche Teilnahme des Gesundheitsdezernenten in der zentralen Montagsrunde ist zudem die direkte Anwendung dieses Sanktionsinstruments durch die politischen Repräsentanten jederzeit gesichert. Die seit 1997 ausgerichteten Regionalkonferenzen verdeutlichen die Absicht der staatlichen Akteure, den fachlichen Austausch auch künftig durch verstärkte Gremienarbeit und unter möglichst breiter Beteiligung voranzutreiben.

In Hamburg kann von keinem Einsatz staatlicher Steuerungsinstrumente gesprochen werden, die sich im Speziellen auf den Partydrogenbereich beziehen. Allerdings muss hierbei in Rechnung gestellt werden, dass die Behörde die Verantwortung zur Initiierung von Präventionsmaßnahmen generell in der Hand freier Träger sieht. Unter dieser Annahme unterstützt die federführende Behörde die Tätigkeiten freier Träger im Partydrogenbereich. Unabhängig hiervon wurde von Behördenseite versucht,

das 'Partydrogenproblem' reformpolitisch zu nutzen. Initiativen auf regionaler Ebene resultierten daraus allerdings nicht.²²⁰

In Berlin setzen die Behördenvertreter allein auf bilaterale Kontakte mit freien Trägern und Initiativgruppen, um den Bedarf eines partydrogenbezogenen Angebots zu prüfen. Über die finanzielle Förderung einzelner Projekte im Partydrogenbereich nimmt das politisch-administrative System somit im Zuge einer direktiven Ressourcenbündelung Einfluss auf partydrogenpolitische Entwicklung. Der Einsatz von für den Partydrogenbereich spezifischen Steuerungsinstrumenten ergab sich nicht.

c) Die dem staatlichem Handeln zugrunde liegende Problemlösungsphilosophie

In Frankfurt und in Hamburg ist es erklärtes Ziel der Vertreter der federführenden Behörde, den Harm-Reduction-Ansatz zur Grundlage der drogenpolitischen Strategie zu machen oder doch zumindest seinen Stellenwert innerhalb der Drogenpolitik deutlich zu erhöhen.

Durch die Implementierung von speziellen Gremien, die im Konsens entscheiden, konstituiert sich in Frankfurt zudem eine Problemlösungsphilosophie (nicht nur) im Partydrogenbereich, die auf eine Angleichung der Ideen und Wertvorstellungen der beteiligten Akteure und Förderung gemeinsam getragener Maßnahmen zielt. Die Möglichkeit der argumentativen Auseinandersetzung der Partydrogen-Akteure um das zu bearbeitende Problem kurbelt die gemeinsame Hervorbringung partydrogenbezogener Lösungsvorschläge mit reformpolitischer Dimension zusätzlich an. Diese Entwicklung konnte in höhere drogenpolitische Gremien transportiert und gegenüber den politisch Verantwortlichen vorgetragen werden – allerdings ohne dass sich hieraus ein Anspruch auf Umsetzung der Vorschläge ableitet. Insgesamt geht von den Frankfurter Behörden ein deutliches Bemühen um Kooperation mit allen relevanten Netzwerkakteuren aus.

In Hamburg wurde das Ziel der Durchsetzung der Harm-Reduction-Philosophie in allen drogenpolitisch relevanten Bereichen im Partydrogen-Bereich deutlich überlagert von der Auffassung der federführenden Behördenvertreter, dass keine Notwendigkeit zu einer aktiven Förderung weiterer als der bereits bestehenden beziehungsweise sich in autonomer Weise entwickelnden Angebote durch das politisch-administrative System bestehe. Von einer spezifischen Problemlösungsphilosophie kann somit kaum gesprochen werden, weil von den staatlichen Akteuren kaum Problemlösungsbedarf konstatiert wurde. Reformistische Forderungen im Partydrogenbereich wurden prinzipiell mitgetragen, jedoch ebenfalls nicht aktiv gefördert. Im für die gemeinsame Erörterung eventuell in Frage kommender innovativer Lösungsansätze geeigneten Partydrogen-Gremium des federführenden privaten Akteurs verhielten sich zudem einige Vertreter des politisch-administrativen Systems dissoziativ, um dem Kompetenzenmonopol des im Suchtpräventionsbereich koordinierenden freien Trägers entgegenzuwirken.

In Berlin grenzten sich die staatlichen Akteure dagegen bereits frühzeitig von den Zielsetzungen und partydrogenbezogenen Forderungen der bis 1998 einzig relevanten Szeneorganisation ab und verstärkten demgegenüber ihre Zusammenarbeit mit einem ihnen vertrauten freien Träger. Fast ausschließlich allein im Austausch mit diesem kamen sie vorübergehend zu dem Schluss, damit dem Bedarf an partydrogenbezogenen Maßnahmen zu entsprechen. Von dem unterhalb der offiziellen Ebene weiterhin existierenden informellen Netzwerk der Partydrogen-Projekte koppelte sich der staatliche Akteur damit weitgehend ab. Ohne ein solches Verhalten von sich aus und im konkreten Fall empirisch nachweisen zu können, kann somit für Berlin eine Inkaufnahme dissoziativer Verhandlungsformen innerhalb der Partydrogennetzwerke durch die staatlichen Akteure nahegelegt werden.

²²⁰ *Hamburger* Behördenvertreter äußerten sich zudem wiederholt kritisch gegenüber Bestrebungen, unter finanzieller Beteiligung des Landes ein partydrogenbezogenes Angebot zu entwickeln. Ihre Motivlage bleibt hierbei zum großen Teil im Unklaren.

d) Das Zusammenwirken von Staat und privaten Organisationen

Die kontinuierliche Existenz eines spezifisch partydrogenbezogenen Gremiums unter Beteiligung staatlicher und privater Akteure in Frankfurt hat entscheidende Bedeutung für die generelle Form der Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren. Das Gremium stellt ein hohes Maß an Transparenz der politischen und behördlichen Vorgänge und Entscheidungen im Partydrogenbereich sicher. Da an den Gesprächsrunden neben Vertretern der federführenden Behörde und Repräsentanten der relevanten freien Träger auch Szeneorganisationen teilnehmen, ist die Frankfurter Situation von breiten Partizipationsmöglichkeiten für die privaten Akteure gekennzeichnet. Diesem Sachverhalt wird auch durch die Aufnahme einer Szeneorganisation in das System der Regelfinanzierung Ausdruck verliehen. Das Konsensprinzip fördert Formen der Selbstregulierung und -kontrolle unter den Netzwerkakteuren. Ergebnisse aus dem Zusammenwirken der Akteure sind in Form von gemeinsam nach außen vertretenen, innovativen Problemlösungsvorschlägen nachweisbar.

In Hamburg und Berlin sind diese Prinzipien nicht in gleicher Weise verankert. Wo Partizipationsmöglichkeiten auch für (bislang) nicht in besonderer Weise staatlich geförderte Träger und Szeneorganisationen bestehen, agieren private Träger federführend, während staatliche Akteure teilweise nur rudimentär beteiligt sind. In beiden Städten sind private Akteure somit vordringlich auf ihre bilateralen Beziehungen zu den staatlichen Stellen und den Ausbau dieser Kontakte angewiesen, wenn sie ihre eigenen Forderungen einbringen und Ideen in Kooperation mit staatlichen Stellen umsetzen wollen. Diese Vorgehensweise der staatlichen Akteure manifestiert die Disparität unterschiedlicher privater Akteure bezüglich ihrer Ressourcen und kann divergierende Tendenzen unter den gesellschaftlichen Organisationen nach sich ziehen.

e) Die Rolle der privaten Organisationen im Prozess der Interessenaggregation.

In allen Städten messen die staatlichen Akteure den privaten Organisationen eine hohe Bedeutung für die Hervorbringung adäquater Problemlösungsansätze und Umsetzung entsprechender Maßnahmen zu. Dabei zeigen sich aber auch bedeutende Unterschiede darin, welche Art privater Organisationen eine besondere Rolle spielen und welche Funktion den privaten Organisationen zugeschrieben wird.

Der signifikanteste Unterschied zeigt sich wiederum in Frankfurt, wo die Beteiligung einer Szeneorganisation an den partydrogenpolitischen Prozessen von den Vertretern des politisch-administrativen Systems aktiv gefördert wurde. Die Behördenvertreter integrierten die Selbstorganisation in das Partydrogen-Netzwerk, trotzdem mit dieser Entscheidung die Entstehung einer Konkurrenzsituation zwischen freien Trägern und Szeneorganisationen verbunden war. Mit der Entscheidung, die Raver-Initiative nach einer Phase der losen Kooperation in das regelfinanzierte Drogenhilfe- und Suchtpräventionssystem einzubinden, riskierten sie sogar die Ablehnung dieser Maßnahme durch die politisch Verantwortlichen.

Die Behördenvertreter handelten dabei in der Absicht, emanzipatorischen Problemlösungsansätzen ein Diskussionsforum zu bieten, die sich an den Bedürfnissen des Bevölkerungsteils orientieren, der das vorrangige Ziel partydrogenbezogener Maßnahmen darstellt. Partydrogenpolitik wurde in Frankfurt auf diese Weise nicht nur für, sondern auch mit den Betroffenen gestaltet. Die gemeinsam formulierten Lösungsvorschläge galt es, in die geltende Problemlösungsphilosophie im Drogenbereich zu integrieren. Am Ende des Untersuchungszeitraums scheint dieses Ziel in Frankfurt stärker verwirklicht als in den anderen Städten.

In Hamburg ist dagegen keine gemeinsame Hervorbringung eines partydrogenspezifischen Lösungsansatzes zu verzeichnen. Forderungen mit politischer Dimension wurden im wesentlichen von den Behördenvertretern selbst und im Alleingang geäußert. Nachdem sich herausgestellt hatte, dass sie ebenso wie die innovativen Lösungsvorschläge einer Szeneorganisation kurzfristig nicht durchsetzbar waren, spielten sie im weiteren Verlauf des regionalen partydrogenpolitischen Prozesses keine Rolle mehr.

Die im Partydrogenbereich federführend agierende Fachstelle stellte mit dem von ihr initiierten Partydrogen-Gremium eine Diskussions-Plattform zur Verfügung. Emanzipatorische Forderungen, die sich aus der Anwendung innovativer Problemlösungsansätze ableiten, wurden anfangs in diesem Gremium diskutiert. Die mangelnde Beteiligung von Vertretern der federführenden Behörde machte allerdings die Runde zunehmend uninteressanter und unbekannter für (mögliche) andere Partydrogen-Akteure, so dass die Aktivitäten zunehmend sporadisch wurden. Zu gemeinsam vertretenen Ergebnissen, die auch in andere Gremien oder Institutionen transportiert wurden, kam es dabei nicht.

Für Berlin lässt sich kein Einfluss emanzipatorischer Lösungsansätze auf die Akteure des politisch-administrativen Systems erkennen, obwohl diese von Seiten einer Szeneorganisation massiv geäußert und phasenweise selbstinitiiert umgesetzt wurden. Im Gegenteil verschlossen sich die staatlichen Akteure gegenüber derartigen Forderungen der Förderung innovativer Strukturen und Problemlösungsansätze. Beide Seiten – staatliche Stellen wie Szeneorganisationen – hielten in der Folgezeit Distanz voneinander, so dass zwischen ihnen kein argumentativer Austausch über die Bedürfnisse von Ravern mehr zu Stande kam. Die staatlichen Stellen arbeiteten in der Folgezeit vorzugsweise mit vertrauten Trägern zusammen, die ihrerseits nur teilweise den Kontakt zu den (inzwischen zwei) Szeneorganisationen suchten.

Durch den informellen Austausch entstand phasenweise ein ohne staatliche Beteiligung parallel zu institutionalisierten Strukturen in loser Verbindung agierendes Netzwerk, in das die Szeneorganisationen integriert, von dem die koordinierende staatliche Stelle jedoch weitgehend abgekoppelt war. Dementsprechend ist keine staatliche Einflussnahme auf die Arbeit von privaten Organisationen zu verzeichnen, mit denen die staatlichen Stellen nicht über das System staatlicher Zuwendungen bereits verbunden waren. Die staatlichen Akteure unternahmen ihrerseits keine Bemühungen, diesen Zustand zu beenden. Im Jahr 1999 änderte sich die Situation, als ein privater Akteur eine neue Gesprächsrunde initiierte, die alle relevanten Akteure umfasst.

f) Die Existenz von Mediatoren

Mediatoren beziehungsweise 'Policy Brokers' spielen in keiner der untersuchten Städte für die Entwicklung der Partydrogenpolitik eine besondere Rolle. Mit Einschränkungen kann gesagt werden, dass ihre mögliche Aufgabe in Frankfurt bereits vom Drogenreferat ausgefüllt wird, da dieser Akteur gerade die Rolle als Vermittler unter den Beteiligten für sich reklamiert.

4.3.3 Auswirkungen auf den Politikbereich Drogen

Während in Hamburg und Berlin von einer – in Berlin fast vollständigen, in Hamburg zunächst geringer ausgeprägten, später ebenfalls nahezu vollständigen – Adaption der Thematik an die bis 1994 entwickelten drogenpolitischen Strukturen und Instrumente gesprochen werden kann, lässt sich in Frankfurt eine Veränderung von Strukturen, Prozessen und Politikgehalten im Drogenbereich beobachten.

Diese Transformation des drogenpolitischen Systems, in deren Rahmen existierende organisatorische Strukturen von neuen Strukturen und Vorgehensweisen abgelöst wurden, ist nicht eindeutig als Ergebnis eines spezifischen Entstehungsprozesses regionaler politischer Regelungen im Partydrogenbereich zu belegen. Vielmehr ist zu vermuten, dass auch andere drogenpolitische Themen und sachfremde Entwicklungen den Wandel regionaler drogenpolitischer Strukturen beschleunigt beziehungsweise verhindert haben.²²¹

Jedoch ist nachweisbar, dass die Bearbeitung des Problembereichs Partydrogen (auch) durch die staatlichen Akteure phasenweise in Frankfurt einen signifikant höheren Stellenwert als in den anderen Städten einnahm. Zudem existiert das im Zusammenhang mit Partydrogen neu geschaffene Gremium

²²¹ So zum Beispiel die Bewahrung der *Montagsrunde* in Frankfurt als drogenpolitisches Abstimmungs- und Koordinationsgremium oder der Versuch der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in Hamburg.

fort und ist zu einem fest integrierten Teil des Frankfurter Koordinationssystems geworden, das inzwischen seine Kompetenzen und seine Definitionsmacht in suchtpreventiven Zusammenhängen ausgeweitet hat. Im Falle Frankfurts kann daher von einem Additionseffekt in der drogenpolitischen Koordination gesprochen werden, insofern neue Institutionen zu den schon bestehenden hinzugefügt und in die staatliche Förderung eingebunden wurden. Die staatlichen Akteure trugen auf diesem Wege zur Harmonisierung der Beziehungen unter den beteiligten Akteuren im Drogenbereich bei.

Die Aufnahme einer Szeneorganisation in den staatlichen Zuwendungsbereich zeigt zudem einen Paradigmenwechsel im staatlichen Handeln an, indem er die Möglichkeit zu einer engen Zusammenarbeit selbstorganisierter Projekte mit staatlichen Institutionen signalisiert. Diese Entwicklung legt die Vermutung nahe, dass in Frankfurt innovative Problemlösungsansätze eine höhere Chance auf Realisierung besitzen als in anderen Städten. Die Veränderungen auf strukturell-organisatorischer Ebene nehmen also auch Einfluss auf die zuvor konstituierten Problemlösungstraditionen und bewirken einen Wandel der drogenpolitischen Strategie.

In den anderen genannten Städten nimmt die Partydrogenpolitik keinen vergleichbaren Stellenwert ein und ist von keiner grundlegenden Einflussnahme auf drogenpolitische Strukturen und Prozesse gekennzeichnet, an der sich staatliche Akteure aktiv beteiligten. In Hamburg spielten partydrogenspezifische Vorgänge innerhalb des drogenpolitischen Gesamtbereiches eine zunehmend geringere Rolle.

In Berlin ist dagegen ein Substitutionseffekt zu verzeichnen, in dem private Organisationen die Abwesenheit einer staatlich organisierten partydrogenbezogenen Abstimmung durch den Aufbau eines selbstgestalteten informellen Netzwerks ersetzten. Innerhalb dieses Netzwerks spielen bilaterale Beziehungen unter den Akteuren die typische Interaktionsform. Ohne dass zuvor eine Grundsatzentscheidung zur Verlagerung der Koordinationskompetenz im Partydrogen-Bereich gefällt worden war, übernahm 1999 ein freier Träger die Institutionalisierung eines abstimmenden Gremiums. Diese Entwicklung zeigt Veränderungen in der Problembearbeitung an, in deren Zuge sich für einen Teil des drogenpolitischen Bereichs eine Neuverteilung der Definitionsmacht ergibt. Ob diese Veränderung die Durchsetzung innovativer Problemlösungsansätze begünstigt, kann nicht prognostiziert werden.

4.3.4 Zusammenfassung

Die Regelungsformen in den drei untersuchten Städten unterscheiden sich sowohl im Politikfeld Drogen als auch im Bereich Partydrogen teilweise beträchtlich. In der Analyse konnte gezeigt werden, dass sich im Zusammenhang hiermit auch die Lösungsansätze voneinander unterscheiden, die für den Problembereich Partydrogen in einem kollektiven Entscheidungsprozess zwischen öffentlichen und privaten Akteuren ausgehandelt wurden.

Im Zuge der Gestaltung einer spezifischen Partydrogenpolitik haben sich unterschiedliche regionale staatliche Praktiken auf verschiedenen Ebenen ergeben. Zum einen betrifft dies die Reaktionen der Akteure des politisch-administrativen Systems auf die Herausforderungen, die sich durch die öffentliche Debatte um die Verbreitung von Partydrogen und die Präsenz neuer drogenpolitischer Akteure in Form von Szeneorganisationen im Partydrogenbereich ergaben. Zum anderen betrifft dies die Form der politisch-administrativen Strukturen, die sich daraufhin entwickelten.

Die Unterschiede und Veränderungen der politischen Regelungsformen wurden hier anhand der Partydrogenpolitik in drei Städten in sechs Dimensionen nachvollzogen [vgl. Abschnitt 2.2]. Dabei wurden zuerst Divergenzen in den grundlegenden politisch-organisatorischen Strukturen und der Kompetenzverteilung staatlicher Akteure im drogenpolitischen Bereich deutlich.

Betrachtet man die Kompetenzverteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Zeitverlauf der Entwicklung regionaler partydrogenpolitischer Regelungsformen, so wird auch deutlich, dass die Veränderungen der Regelungsform im drogenpolitischen Bereich keinen Verlust an Entscheidungsgewicht von staatlichen Akteuren nach sich ziehen muss, sondern im Falle Frankfurts gerade im Gegenteil über die Einbindung der administrativen Akteure in den argumentativen Austausch zwischen

den Partydrogen-Experten eine Kompetenzsteigerung des politisch-administrativen Systems durch Wissensaneignung möglich war. Auf dem Weg der intensiven Vernetzung staatlicher Drogenpolitik-Akteure mit den Partydrogen-Experten erarbeitete sich das politisch-administrative System sogar eine deutlich weiter gehende Einflussmöglichkeit auf die im Partydrogenbereich getroffenen Präventionsmaßnahmen als in den anderen Regionen.

Betrachtet man die zur Regelung des Problembereiches eingesetzten staatlichen Steuerungsinstrumente, so lässt sich wiederum für Frankfurt die größte Abweichung gegenüber den beiden anderen Städten sowie der größte Grad der Veränderung im Einsatz von Steuerungsinstrumenten im Zuge der partydrogenpolitischen Entwicklung feststellen.

Als wichtigstes Sanktionsinstrument steht den staatliche Akteuren in Frankfurt zwar kein formalrechtliches, aber ein faktisch existentes Vetorecht im zentralen Koordinationsgremium zur Verfügung. Während in Hamburg von einer im Vergleich hierzu nur losen Vernetzung der Partydrogen-Experten privater Organisationen mit den staatlichen Vertretern im Drogenbereich gesprochen werden kann, deren Einflussmöglichkeit auf die Partydrogenpolitik nur marginal vorhanden ist, ist die Berliner Situation von einer bis 1997 zunehmenden Divergenz zwischen den staatlichen und einzelnen nicht-staatlichen Akteuren gekennzeichnet, in deren Verlauf sich zum einen Behördenvertreter und behördennahe Projektträger, zum anderen die relevante Szeneorganisation voneinander entfernten. Seitdem ist die Situation von einer erheblichen Distanz und einem Spannungsverhältnis zwischen der zuständigen Behörde und der Szeneorganisation bestimmt.²²² Im aus diesem Prozess entstandenen Vakuum ergaben sich auch Unklarheiten bezüglich der Definitionsmacht im Partydrogenbereich, andere drogenpolitisch agierende Akteure sich generell gezwungen sahen, sich für die Kommunikation mit einer von beiden Seiten entscheiden.

In Frankfurt kann dagegen von einer teilweisen Neuverteilung der Definitionsmacht zwischen den verschiedenen Funktionsträgern des politisch-administrativen Systems gesprochen werden, da die Bearbeitung des neu entstandenen Problemfeldes Partydrogenbereich federführend einem Mitarbeiter des Drogenbereiches übertragen wurde, während gleichzeitig der oberste Dienstherr der Behörde selbst die Sanktionsmacht für drogenpolitische Entscheidungen generell übernahm. Wichtige Steuerungsinstrumente verbleiben somit formalrechtlich und faktisch bei Funktionsträgern auf höherer politischer Ebene und sogar ein Frankfurter Regierungsmitglied kann unmittelbar Einfluss auf partydrogenspezifische Maßnahmen nehmen. Im Fall der anderen Städte lassen sich keine derartigen Mechanismen der Einflussnahme in staatlicher Hand feststellen.

Bezüglich der staatlicherseits innerhalb des Netzwerks repräsentierten Problemlösungsphilosophie lassen sich in Frankfurt Umorientierungen im Partydrogen-Bereich feststellen, die in engem Zusammenhang mit den Veränderungen auf der Ebene der eingesetzten Steuerungsinstrumente zu betrachten sind. Die Offenheit staatlicher Vertreter zu Kooperationen mit allen relevanten Netzwerk-Akteuren bedingte somit auch eine offene Diskussion um mögliche Innovationen im Partydrogenbereich, die von einer gleichberechtigten Teilnahme aller Akteure gekennzeichnet ist.

Auf der Ebene der Interaktion zwischen Staat und privaten Organisationen lässt sich im Partydrogenbereich somit in Frankfurt eine in auffälliger Weise von den beiden anderen Städten abweichende Situation konstatieren. Alle im Partydrogenbereich aktiven Akteure kooperieren miteinander. Dabei macht es keinen Unterschied aus, ob es sich um dem Drogenhilfesystem angehörige freie Träger oder um staatliche Akteure handelt. In den anderen Städten lässt sich eine ähnliche Situation für die im Drogenhilfebereich tätigen Institutionen feststellen. Hinsichtlich Kooperationen privater Organisationen mit der staatlichen Koordinationsstelle ist jedoch in Hamburg und Berlin keine Frankfurt vergleichbare Situation anzutreffen.

²²² Erst durch die Gründung eines neuen Gremiums im Partydrogenbereich und die Einführung informeller Gesprächsrunden im Laufe des Jahres 1999 durch private Träger könnte ein erster Schritt erfolgt sein, um diese Situation zu entspannen.

Bezüglich der Rolle der privaten Akteure und insbesondere der Betroffenen- beziehungsweise Szeneorganisationen, ihrer Funktion der Interessenaggregation und ihrer Interaktion mit dem politisch-administrativen System ist ebenfalls eine deutliche Differenz zwischen der Frankfurter Entwicklung und der Entwicklung in den anderen Städten zu erkennen. Während in Frankfurt im Laufe des Prozesses eine Szeneorganisation seit Beginn der partydrogenspezifischen Entwicklung unter aktiver Förderung der staatlichen Akteure in das Partydrogennetzwerk integriert und später in die Regelfinanzierung eingebunden wurde, lassen sich in Hamburg keine derartigen Prozesse nachweisen, in Berlin sogar gegenläufige Tendenzen erkennen, in deren Zuge es zu einem Kommunikationsabbruch zwischen staatlichen Vertretern und Szeneorganisationen kam.

Mediatoren spielten dagegen in keiner der Städte eine bedeutende Rolle.

4.4 Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Den Abschluss der Analyse bilden inhaltliche und theoretische Schlussfolgerungen. Zunächst sollen die vor der empirischen Untersuchung aufgestellten Hypothesen zur Partydrogenpolitik der drei Städte überprüft werden. Daraufhin werden die aus dem Verlauf der Analyse hervorgehenden theoretischen Schlüsse zu ziehen sein. Schließlich wird auf die Grenzen der Methode eingegangen.

4.4.1 Überprüfung der Hypothesen

Auf Grund der Ergebnisse des empirischen Teils sollen an dieser Stelle die forschungsleitenden Hypothesen [vgl. Abschnitt 4.1.3] überprüft werden.

Die erste Annahme behauptete, dass sich für die drei Städte jeweils mehrere unterschiedliche Organisationen identifizieren lassen, die im Zuge ihrer Aktivitäten im Partydrogen-Bereich ein eigenes Beziehungsmuster zu anderen korporativen Akteuren entwickeln. Gleichzeitig wurde vermutet, dass in den gewählten Regionen korporative Akteure aus dem politisch-administrativen System und private Korporationen einen Einfluss auf die regionale Partydrogenpolitik ausüben. In der empirischen Analyse konnte für jede Stadt eine Vielzahl von Akteuren identifiziert werden, die in relevanter Weise Einfluss auf die Gestaltung des partydrogenpolitischen Bereiches nehmen. Dabei wurde auch deutlich, dass es sich dabei jeweils sowohl um staatliche als auch um gesellschaftliche Akteure handelt.

Die zweite Hypothese lautete, dass sich für die drei Städte jeweils spezifische Partydrogen-Netzwerke beschreiben lassen, die sich in ihrer Struktur voneinander unterscheiden. Auch diese Annahme trifft zu: In allen Städten existieren Formen der Interaktion, deren Entstehung nur auf dem Hintergrund einer spezifischen Entwicklung erklärbar ist, die auf der gemeinsamen Bearbeitung der Partydrogen-Thematik durch verschiedene Akteure beruht. Dabei entstanden in den Städten innerhalb der Netzwerke jeweils unterschiedliche Organisations- und Interaktionsstrukturen, die auf eine Vielzahl Einfluss nehmender Faktoren zurückzuführen sind.

Die dritte Vermutung legte nahe, dass sich der Diskurs um einen adäquaten Problemlösungsansatz in allen Partydrogen-Netzwerken ähnelt, die Durchsetzung innovativer Maßnahmen aber variiert. Auch dies ist der Fall, insofern in allen Städten von einzelnen Akteuren der Einsatz neuer, in dieser Arbeit als innovativ bezeichneter partydrogenbezogener Maßnahmen gefordert wird, während andere Akteure für die Anwendung gängiger Strategien plädieren. Für alle Städte ist erkennbar, dass im Rahmen der regionalen Entwicklung ein breites Spektrum unterschiedlicher Lösungsvorschläge von verschiedenen Netzwerkakteuren erörtert wird, in dem innovative Forderungen nur einen Teil darstellen.

Auch die vierte Annahme wird durch die Ergebnisse der empirischen Analyse bestätigt: Die Entwicklung der regionalen Partydrogenpolitik korreliert mit den Koordinationsstrukturen und herrschenden Interaktionsformen, die sich aus der Analyse ableiten lassen. Auf Grund der sechsdimensionalen Analyse der regionalen Partydrogen-Netzwerke ergaben sich sogar Hinweise darauf, dass die regionale Koordinationsstruktur im Partydrogenbereich als Hauptursache für die Entstehung innovativer partydrogenpolitischer Entwicklungen gelten kann.

Die fünfte Hypothese, in der für Frankfurt und Hamburg gegenüber Berlin ein stärkerer Einfluss derjenigen Akteure auf die regionale Partydrogenpolitik vermutet wurde, die innovative Maßnahmen befürworten, kann dagegen nur für Frankfurt bestätigt werden.

Zwar zeigt sich sowohl in Frankfurt als auch in Hamburg grundsätzlich eine größere Bereitschaft der Akteure des politisch-administrativen Systems, innovative Handlungsansätze im Bereich Partydrogen zu fördern oder mitzutragen. Für Hamburg lässt sich aber im Gegensatz zu Frankfurt am Ende des Untersuchungszeitraums kein bedeutender Einfluss innovativer Projekte auf die regionale Partydrogenpolitik ausmachen. Ebenso lässt sich insgesamt ein im Vergleich zu Frankfurt deutlich geringerer Grad der Vernetzung aller im Partydrogen-Netzwerk involvierten Akteure untereinander erkennen.

Aus der generell von Seiten der Hamburger drogenpolitischen staatlichen Akteure vorhandenen Bereitschaft, innovative drogenpolitische Maßnahmen auf regionaler Ebene zu initiieren, leitet sich demnach nicht – wie zuvor hypothetisch angenommen – auch für den Mitte der 90er Jahre neu entstandenen Themenbereich Partydrogen eine günstige Ausgangsbedingung zur Realisierung innovativer Projekte und Maßnahmen ab. Die Einführung drogenpolitischer Innovationen zu Beginn des Jahrzehnts hatte in Hamburg keine maßgebliche Veränderung der Koordinationsmechanismen im Drogenbereich zur Folge, die zu einer deutlich verbesserten Kommunikations-, Interaktions- und Kooperationsstruktur zwischen allen im Partydrogenbereich beteiligten privaten Organisationen und den Akteuren des politisch-administrativen Systems geführt hätte.

Für Berlin trifft die Annahme der Hypothese fünf, dass hier ein deutlich geringerer Einfluss innovativer Akteure auf die Partydrogenpolitik herrscht, im Vergleich zu Frankfurt zu. Allerdings sind hier auch Vernetzungs- und Kooperationsprozesse einiger privater Organisationen untereinander zu beobachten, die sich unabhängig von den Interaktionsprozessen mit der zuständigen staatlichen Stelle entwickelten. Der Einfluss dieser strukturellen Entwicklung auf die regionale Partydrogenpolitik ist nur schwer einschätzbar.

Zusammenfassend lassen sich im Partydrogenbereich deutliche Unterschiede in den Koordinationsstrukturen aller drei Städte feststellen.

Bezogen auf die Frage nach den Ursachen für diese Entwicklung zeigen sich zunächst deutliche Unterschiede im Selbstverständnis und im Verhalten der staatlichen Akteure, die im Partydrogenbereich koordinierend aktiv sind. Während in Frankfurt die im gesamten drogenpolitischen Bereich federführend agierende Stelle auch im Partydrogenbereich aktive Koordination betreibt, wird diese Koordinationsaufgabe in Hamburg an einen freien Träger abgetreten. In Berlin verbleibt die Aufgabenstellung der Koordination im Partydrogenbereich dagegen wie in Frankfurt bei den Akteuren des politisch-administrativen Systems. Im Laufe der partydrogenspezifischen Entwicklung verhielt sich die entsprechende staatliche Stelle insgesamt gesehen aber inaktiv und förderte die partydrogenbezogenen Austauschprozesse unter den beteiligten Akteuren nicht in gleicher Weise wie ihr Frankfurter Pendant.

4.4.2 Anwendbarkeit und Modifikation des Konzepts der komparativen Policy-Netzwerkanalyse

Die hier durchgeführte Untersuchung der regionalen politischen Regelungsformen, die sich im Partydrogenbereich in drei deutschen Regionen entwickelten, beruht auf dem theoretischen Konzept der Policy-Netzwerkanalyse. Seinen Grundannahmen nach kann die Summe der in die regionalen partydrogenpolitischen Prozesse in relevanter Weise eingebunden korporativen Akteure als spezifisches Netzwerk begriffen werden. Anhand der für die unterschiedlichen Netzwerke der Regionen charakteristischen Strukturen und Interaktionsformen lassen sich im Besonderen Veränderungen in den politischen Entscheidungsstrukturen veranschaulichen.

Dieses Bild der interorganisatorischen Beziehungen als der Basis, die politischen Prozessen zugrunde liegt, stellt seinerseits eine zwar nur unvollkommene Abbildung der Realität dar. Durch die mehrdimensionale Untersuchungsweise und die Einbeziehung netzwerkexterner Einflussfaktoren auf den untersuchten Themenbereich konnte hier aber ein relativ wirklichkeitsnahes Bild vom Zusammenspiel der verschiedenen beteiligten Organisationen im Bereich der Partydrogenpolitik wiedergegeben werden.

Dem gegenwärtigen Stand der politikwissenschaftlichen Forschung nach kann Politik nur als ein von vielen Beteiligten aus dem öffentlichen und dem privaten Bereich gemeinsam gestalteter Vorgang begriffen werden, der von einer zentralen Autorität allein nicht hervorgebracht werden könnte. Im Falle der Durchmischung staatlicher mit nicht-staatlichen Akteuren und dem Nachweis einer von formalen Entscheidungsstrukturen weitgehend unabhängig existierenden eigenen Regelungsform in der gesamten Policy oder einem speziellen Themenbereich konstatiert die Policy-Netzwerkanalyse demnach eine moderne Form der Politik-Entstehung.

In der empirischen Analyse stellt sich unter diesen Grundannahmen die eindeutige Identifizierung der für die betrachteten politischen Prozesse relevanten Akteure allerdings als schwierig dar. Insbesondere die Auswahl und Kategorisierung der Akteure und die Begrenzung des Issue Networks auf die alleine dem hier untersuchten Themenbereich zuzuordnenden Handlungen und Interaktionen brachte einige Definitionsprobleme mit sich. So wird die Koordinationsstruktur im Themenbereich Partydrogen zumindest in einer Region (Hamburg) in gewichtiger Weise von den Grundsatzentscheidungen im Bereich Suchtprävention beeinflusst – wenngleich sich andererseits für alle Städte eine eigene Partydrogenpolitik nachweisen lässt.

Zur Beantwortung der erkenntnisleitenden Frage, ob die Entwicklung unterschiedlicher regionaler Partydrogenpolitiken in Zusammenhang mit den Koordinationsstrukturen im Partydrogenbereich zu bringen ist, hat sich das zuvor entwickelte Konzept der komparativen Policy-Netzwerkanalyse jedoch insgesamt als tragfähig erwiesen. Da sich im Vergleich der Partydrogen-Netzwerke der drei gewählten Städte Unterschiede in den partydrogenbezogenen Koordinations- und Interaktionsformen feststellen lassen, die in analoger Weise auch in den regionalen politischen Regelungsformen aufzufinden sind, kann vermutet werden, dass ein Zusammenhang zwischen den organisatorischen Strukturen der Netzwerke und der Durchsetzung innovativer Problemlösungsansätze besteht. In der Analyse wurden auch Hinweise dafür gefunden, dass andere Faktoren eine geringere Rolle spielen. Auf diese Weise konnte das theoretische Konzept der komparativen Policy-Netzwerkanalyse als Instrumentarium zur Charakterisierung unterschiedlicher politischer Regelungen auf regionaler Ebene empirisch untermauert werden.

Ungeklärt bleibt hingegen, welchen Stellenwert die Kooperations- und Koordinationsstrukturen für die Initiierung innovativer partydrogenpolitischer Maßnahmen besitzen. Zwar kann auf Grund der Ergebnisse ein enger Zusammenhang zwischen struktureller und inhaltlicher Ebene vermutet werden; quantifiziert werden kann die Wechselwirkung zwischen den politischen Koordinationsstrukturen und dem Wandel der policy-bezogenen Maßnahmen jedoch nicht.

Obwohl im Rahmen der Analyse eine Vielzahl unterschiedlicher Einflussfaktoren auf die Entwicklung der regionalen Partydrogenpolitiken identifiziert werden konnte, muss ebenso offen bleiben, wie hoch der Einfluss einzelner Faktoren auf die Gestaltung regionaler partydrogenpolitischer Prozesse ist und in welcher Weise diese Faktoren untereinander gewichtet werden müssen.

4.4.3 Grenzen der komparativen Policy-Netzwerkanalyse

Die Durchführung der auf qualitativen Interviews, der Auswertung von Parlamentsdokumenten und ergänzender Literatur basierenden empirischen Analyse der Partydrogenpolitiken in drei Regionen hat sich als zwar aufwändig, doch machbar erwiesen. Sie erlaubt es, eine Vielzahl von Aussagen über die Zusammenhänge zwischen den spezifischen regionalen Bedingungen und den partydrogenpolitischen Prozessen zu treffen, die sich im Zuge der Gestaltung unterschiedlicher regionaler Partydrogenpolitiken entwickelten.

Eine Begrenzung der Aussagekraft der vorgelegten Studie kommt dadurch zustande, dass die in die regionalen partydrogenspezifischen Prozesse involvierten Akteure nicht im Einzelnen auf die ihnen charakteristischen Wertvorstellungen, Ideen und Konzepte überprüft werden konnten. Im Rahmen der Analyse erfolgte eine nur grobe Kategorisierung aller Beteiligten in staatliche Akteure, freie Träger im Drogenbereich und Szeneorganisationen.

Die Durchführung von Experteninterviews mit Personen, die maßgeblich an der Hervorbringung partydrogenspezifischer Maßnahmen beteiligt waren, brachte nur geringfügige Probleme mit sich. Dabei wurde von vornherein eingeräumt, dass die Aussagen der Interviewpartner vom Selbstkonzept beeinflusst sind, das diese sich von ihrer eigenen Einrichtung machen. Zwar dürften sich bezüglich der forschungsleitenden Frage nach den aufzufindenden Koordinationsstrukturen daraus kaum negative Effekte ergeben. Die subjektive Wahrnehmung partydrogenspezifischer Prozesse von Seiten der Interviewpartner begrenzt aber die Allgemeingültigkeit der in der vorliegenden Arbeit getroffenen

Aussagen über die strukturellen Bedingungen zur Entstehung einer innovativen regionalen Drogenpolitik.

Um diese Effekte weitgehend auszuschließen, wurden Interviewpartner aus unterschiedlichen systemischen Perspektiven bemüht. Zudem wurde versucht, möglichst alle der in die untersuchten regionalen Partydrogenpolitiken involvierten Akteure zu erfassen und zu befragen. Ein Zustandekommen negativer Effekte durch die individuell verschiedene Wahrnehmung der Interviewpartner kann allerdings nicht vollends ausgeschlossen werden. Außerdem muss durch die Identifizierung `relevanter Akteure' durch den Autor und die hierauf basierende Auswahl der Interviewpartner von einer Reduzierung des Wirklichkeitsbildes der regionalen partydrogenpolitischen Prozesse auf die Wahrnehmung einiger partydrogenpolitisch involvierter Akteure geschlossen werden.

Ähnlich verhält es sich mit den Interaktionen zwischen den Akteuren: Wann kann von einem intensiven Ressourcenaustausch, wann von einer Kooperation gesprochen werden? Unterliegt nicht auch dieser Punkt wesentlich den subjektiven Einschätzungen der Interviewpartner? Ob und inwieweit derartige mögliche Abweichungen in der Wahrnehmung partydrogenbezogener Prozesse durch die Interviewpartner zur Realität zu negativen Effekten für die Analyse führen, kann nicht eindeutig bestimmt werden.

Auch die zusätzlich vorgenommene Auswertung von Parlamentsdokumenten gibt bezüglich dieses möglichen methodischen Mangels nur wenig Aufschluss. Zudem konnten die Verbindungsstrukturen zwischen den Netzwerkakteuren und Vertretern politischer Parteien nicht in systematischer Weise ermittelt werden. Auch die aufgefundenen Parlamentsdokumente spiegeln somit die gesamtgesellschaftliche Realität nur in ungenügender Weise, weil sie nur einen Ausschnitt aller partydrogenbezogenen Einflussfaktoren widerspiegeln.

5 Resümee und Ausblick

Der Vergleich der regionalen Partydrogenpolitiken der Städte Frankfurt am Main, Hamburg und Berlin anhand einer Policy-Netzwerkanalyse hat neben einigen Gemeinsamkeiten bedeutende Unterschiede in der Regelungsform des Partydrogen-Bereichs aufgezeigt. Zwar lassen sich für alle drei Städte partydrogenspezifische Netzwerke erfassen, an denen jeweils staatliche Akteure, freie Träger des Drogenhilfe- oder Suchtpräventionssystems sowie Szeneorganisationen partizipieren. Hinsichtlich der Koordinationsstrukturen ebenso wie bezüglich der entwickelten Politikinhalt bestehen aber beträchtliche Differenzen.

Wie die Ergebnisse der empirischen Analyse in verschiedenen Dimensionen gezeigt haben, weisen die in einem beispielhaft gewählten, neu entstandenen drogenpolitischen Problembereich in verschiedenen deutschen Regionen entwickelten politischen Regelungsformen ebenso wie die durch eine kollektive Entscheidung mehrerer staatlicher und privater kollektiver Akteure gefundenen konkreten Lösungsansätze entscheidende Unterschiede auf. Beide Aspekte, der strukturelle Aspekt der politischen Regelungsform wie der inhaltliche Aspekt der Lösungsansätze durch Maßnahmen im Drogenbereich, korrelieren dabei derart, dass auf einen engen Zusammenhang beider Ebenen geschlossen werden muss.

Ausgangspunkt dieser Analyse war die Frage, warum in den drei Regionen offensichtlich unterschiedliche politische Regelungen im Partydrogenbereich getroffen wurden. Außerdem wurde die Frage aufgeworfen, wie es dazu kommen konnte, dass in einigen Regionen unter der Mitwirkung selbstorganisiert auftretender Interessengruppen aus der Technoszene ein stark bedürfnisorientiert ausgerichtetes Angebot für Partydrogen-Konsumenten und andere in diesem Zusammenhang Betroffene entwickelt wurde, während dies in anderen Regionen nicht der Fall war.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass dafür unter anderem unterschiedliche drogenpolitische Strukturen die Ursache sind. Ein solcher Zusammenhang kann an dieser Stelle festgestellt werden; er ist jedoch weder quantifizierbar noch in seiner Richtung eindeutig bestimmbar. Um den tatsächlichen Anteil des Einflusses der drogenpolitischen Strukturen auf die Inhalte und Strukturen der regionalen Partydrogenpolitiken zu bestimmen, müssten zusätzlich andere Einflussfaktoren auf die Politikentstehung untersucht werden, zum Beispiel die Interessen und Machtpotenziale der beteiligten Akteure im Einzelnen. Dies erscheint sehr aufwändig und war im Rahmen dieser Arbeit weder vorgesehen noch leistbar; es wäre aber von großem öffentlichen Interesse und vor dem Hintergrund einer nach wie vor weitgehend ineffektiv gestalteten Drogenpolitik wünschenswert, die komplexen Zusammenhänge zwischen weiteren Einflussfaktoren im Politiksektor Drogen und ihren (Wechsel-)Wirkungen zu erforschen.

Hier sind drei regionale Drogenpolitiken anhand der Regelungsformen in einem konkreten Problembereich miteinander verglichen worden. Um verallgemeinerungsfähige Thesen über die Bedeutung drogenpolitischer Strukturen und ihre Auswirkungen auf die Gestaltung von Drogenpolitik formulieren zu können, bedarf es der Untersuchung weiterer Regionen. Auch ein internationaler Vergleich verschiedener Länder wäre – bei Beachtung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen – denkbar. Um Besonderheiten in den Kooperationsstrukturen und Gestaltungsprozesse von Drogenpolitik zu kennzeichnen, wäre allerdings auch der Vergleich mit anderen politischen Sektoren denkbar.

Im Rahmen dieser Studie wurde gezeigt, dass aus sozialpolitischer Sicht vieles dafür spricht, die Arbeit von Betroffenen- und Szeneorganisationen durch öffentliche Mittel zu fördern. Im Interesse der Akteure des politisch-administrativen Systems sollte es darüber hinaus sein, Szeneorganisationen ebenso wie professionelle Problembearbeiter – zumeist staatlich bezuschusste freie Träger des Drogenhilfesystems – in die Gestaltung von Drogenpolitik aktiv einzubinden und sich ihrer Kompetenzen zu bedienen.

Diese gesellschaftlichen Organisationen sind nicht nur oftmals in der Lage, den Bedarf eines drogenpolitischen Problembereiches besser einzuschätzen als die öffentlichen Akteure; vor allem Szeneorganisationen stellen auf Grund ihrer Einsichten in die Drogenkulturen auch eine Quelle spezifischer

Problemlösungsansätze dar. Es stellt sich die Frage, warum es lediglich in Frankfurt für sinnvoll und notwendig erachtet wurde, Szeneorganisationen und freie Träger, die im Partydrogenbereich agieren, in diesem Sinne in die Politikgestaltung einzubinden. Oder, anders herum und allgemeiner gefragt: Welche Bedingungen ermöglichen eine Einbindung gesellschaftlicher Akteure in die Gestaltung von Drogenpolitik?

Aus den unterschiedlichen Kooperations- und Koordinationsstrukturen im Drogenbereich der drei Städte und ihrer Übereinstimmung mit den jeweils getroffenen Regelungsformen im Partydrogenbereich lässt sich auf einen Zusammenhang zwischen den gewachsenen drogenpolitischen Strukturen und den sich in einem speziellen Problembereich ergebenden politischen Regelungen schließen. Zur Charakterisierung dieser unterschiedlichen drogenpolitischen Strukturen sind durch die Analyse mehrere Indikatoren aufgeschlüsselt worden, deren Existenz eine Einbindung gesellschaftlicher Akteure in die Politikgestaltung wahrscheinlich macht. Deutlich geworden ist auch, dass nur in der Stadt Frankfurt diese Indikatoren so weit erfüllt sind, dass die politische Regelungsform im Drogenbereich durch den Terminus des Policy Network im Sinne eines selbstregulativ auftretenden Beziehungsgeflechts aus unterschiedlichen Organisationen beschrieben werden kann.

Voraussetzung für eine stärkere Einbindung gesellschaftlicher Akteure in den politischen Prozess auch in den anderen Städten ist dieser Untersuchung nach ein Wandel in den regionalen drogenpolitischen Koordinationsstrukturen, der gesellschaftlichen Akteuren unter Beteiligung und in enger Kooperation mit den federführend agierenden staatlichen Stellen eine größere Rolle bei der Politikentstehung zumisst. Ein solcher Wandel würde durch die stärkere Präsenz problemadäquater Lösungsansätze Lernprozesse unter den beteiligten Akteuren herbeiführen können und effektive Maßnahmen im Drogenbereich wahrscheinlich machen. Indizien für einen derartigen Wandel konnten jedoch bisher in Hamburg und Berlin nicht beobachtet werden. In Frankfurt liegt der Ausgangspunkt der Prozesse, die zu einer tiefgreifenden Umstrukturierung der Koordinationsinstanzen im Drogenbereich führten, bereits mehr als zehn Jahre zurück.

Den theoretischen Grundannahmen dieser Arbeit entsprechend ist zu vermuten, dass eine grundlegende Veränderung regionaler drogenpolitischer Strukturen aus den Modernisierungstendenzen des gesamten Staats- und Verwaltungsapparates hervorgehen wird [vgl. Kapitel 2.1]. Eine zeitliche Einschätzung dieser Prozesse ist jedoch im Rahmen dieser Arbeit ebenso wenig möglich wie die spezifischen Auswirkungen auf das Zusammenwirken staatlicher und gesellschaftlicher Akteure in der Drogenpolitik oder gar ihr Einfluss auf einen drogenpolitischen Problembereich abschätzbar sind.

Wahrscheinlicher als ein Wandel der regionalen drogenpolitischen Regelungsformen erscheint daher, dass Veränderungen in der hier als Rahmenbedingung gefassten bundesdeutschen Drogenpolitik einen Wandel regionaler Drogenpolitik herbeiführen, der nicht nur die momentane Verschiebung drogenpolitischer Kräfteverhältnisse zum Ausdruck bringt, sondern sich auch dauerhaft auf die drogenpolitischen Regelungsformen auswirkt. Anhand der Beobachtung eines solchen Wandels ließe sich aus einer anderen Perspektive beispielhaft der Frage nachgehen, welche Faktoren für den Wandel drogenpolitischer Strukturen verantwortlich sind und wie diese mit konkreten drogenpolitischen Inhalten korrelieren.

6 Anhang

6.1 Literatur- und Quellenverzeichnis

- Abel, E. L. 1980: Marihuana: The First Twelve Thousand Years, New York
- Ahrens, Helmut 1996a: Party, Jugend und Drogen, in: Wissenschaftlicher Beirat des Bundesverbandes für Akzeptierende Drogenarbeit `Akzept´ e.V. (Hg.): Wider besseres Wissen. Die Scheinheiligkeit der Drogenpolitik, Bremen, 63-78
- Ahrens, Helmut 1996b: Ecstasy – Bankrotterklärung eines auf Abschreckung durch Strafrecht gestützten Konzepts individueller und kollektiver Verhaltenssteuerung, in: Akzeptanz, Heft 2, 48ff.
- AK JDS (Arbeitskreis Jugend, Drogen und Suchtprävention) 1999: Akzeptierende Arbeit in der Jugend- und Drogenhilfe sowie der Suchtprävention (unveröffentlichtes Positionspapier), Frankfurt
- `Akzept´ (Bundesverband für akzeptierende Drogenarbeit und humane Drogenpolitik e.V.) et al. (Hg.) 1998: Die Drogenpolitik in Deutschland braucht eine neue Logik. Memorandum zu einem drogenpolitischen Neubeginn, Berlin
- Allenspach, Monika/Raths, Andrea 1997: Partydrogen und Sekundärprävention. Theoretische Grundlagen. Impulse für die Präventionsarbeit, Solothurn
- Ambach, Oliver 1996: Zur Bedeutung jugendlicher Subkulturen im Zeichen ambivalenter Individualisierungsbedingungen am Beispiel der Autonomen und der Techno-Szene (unveröffentlichte Diplomarbeit), Berlin
- Amendt, Günther 1992: Die Droge, der Staat, der Tod. Auf dem Wege in die Drogengesellschaft, Hamburg
- Anz, Philipp/Walder, Patrick 1995: Techno, Zürich
- Baacke, Dieter 1987: Jugend und Jugendkulturen, Weinheim/München
- Bahr, Xenia/Roßdeutscher, Oliver (Hg.) 1995: No Rites. Techno-House in Hamburg, Hamburg
- Barendregt, Cas 1997: Zum Einsatz von Drogenkonsumenten in der Drogenforschung, in: akzept e.V. (Hg.): DrogenVisionen. Zukunftswerkstatt für eine innovative Drogenpolitik und Drogenhilfe, Berlin, 89-95
- Barsch, Gundula 1996: Drogenkonsum und Drogenpolitik in modernen Gesellschaften. Modernisierungserfordernisse und -chancen, dargestellt an Transformationsprozessen in Ostdeutschland (unveröffentlichte Habilitationsschrift, Technische Universität zu Berlin, Fachbereich Erziehungs- und Unterrichtswissenschaften), Berlin
- Barsch, Gundula 1998: Kritik und Alternativen zu aktuellen Präventionsmodellen, in: BOA e. V. (Hg.): Pro Jugend – Mit Drogen? `Mein Glück gehört mir´. Vorträge, Referate und Dokumente zur aktuellen Jugend- und Drogenarbeit, Solothurn, 28-40
- Bauer, Christine 1992: Heroinfreigabe. Möglichkeiten und Grenzen einer anderen Drogenpolitik, Hamburg
- Bauman, Zygmunt 1995: Ambivalenz und Moderne, Frankfurt
- Beck, Ulrich 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt
- Beckstein, Günther 1996: Ecstasy-Razzien in Diskotheken!, in: Bild am Sonntag vom 10.11.1996
- Behr, Hans-Georg 1994: Von Hanf ist die Rede. Kultur und Politik einer Nutzpflanze, Reinbek
- Beke-Bramkamp, Ralf 1992: Die Drogenpolitik der USA, 1969-1990. Unter besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die Bundesrepublik und den Europäischen Einigungsprozeß, Baden-Baden

- Bengel, Jürgen/Strittmaier, Regine/Willmann, Hildegard 1998: Was erhält Menschen gesund? Antonovskys Modell der Salutogenese – Diskussionsstand und Stellenwert, Köln
- Bentele, Karlheinz/Reissert, Bernd/Schettkat, Ronald (Hg) 1995: Einleitung: Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, in: dies. (Hg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Frankfurt/New York, 9-21
- Benz, Arthur 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/New York
- Berlin (Abgeordnetenhaus von Berlin) 1992: Kleine Anfrage des Abgeordneten Pulz (Bündnis '90/Die Grünen) betr. Abstinenzverhalten des Senats gegenüber Reformen in der Drogenpolitik vom 7.02.1992, Ds. 12/1281
- Berlin (Abgeordnetenhaus von Berlin) 1995: Kleine Anfrage des Abgeordneten Eckert (Bündnis '90/Die Grünen) betr. Partydrogen-Sekundärprävention in Techno-Diskos vom 28.01.1995, Ds. 12/5417
- Berlin (Abgeordnetenhaus von Berlin) 1996a: Kleine Anfrage der Abgeordneten Selig (PDS) betr. Drug-Checking und Untersuchung des Gerichtsmedizinischen Instituts vom 30.10.1996, Ds. 13/1330
- Berlin (Abgeordnetenhaus von Berlin) 1996b: Kleine Anfrage der Abgeordneten Haberkorn (Bündnis '90/Die Grünen) betr. Drug-Checking bei sogenannten Partydrogen als präventive Maßnahme vom 18.12.1996, Ds. 13/1597
- Berlin (Abgeordnetenhaus von Berlin) 1997: Drogen- und Suchtbericht des Landes Berlin. Mitteilung über 3. Drogenbericht, Ds. 13/1606
- Bertenghi, Paul (Hg.) 1996: DroLeg – die realistische Alternative. Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft für Drogenlegalisierung zur Botschaft des Bundesrates, Solothurn
- Beyme, Klaus von 1985: Policy Analysis und die traditionelle Politikwissenschaft, in: Hartwich, Hans-Hermann (Hg.): Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft, Opladen, 7-29
- BKA (Bundeskriminalamt) (Hg.) 1999: Rauschgiftjahresbericht 1998, Wiesbaden
- Blask, Falko/Fuchs-Gamböck, Michael 1996: Techno. Eine Generation in Ekstase, Bergisch Gladbach
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit) o. J. (1999): Hilfen anbieten – Schäden begrenzen. Neue Wege in der Drogen- und Suchtpolitik, Bonn
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit) 1996: Pressemitteilung vom 02.10.1996, Bonn
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit) 1999: Dreizehnte Verordnung zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher Vorschriften vom 24. September 1999, in: Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1999 Teil I Nr. 46, Bonn
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit) 2000a: Antwort der Bundesregierung vom 04.01.2000 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hubert Hüppe u.a. und der Fraktion CDU/CSU betreffs 'Gesundheitsschädigung durch Ecstasy (MDMA) und Konsequenzen für Drogenforschung und -prävention' vom 03.12.1999, Ds. 14/2392, Berlin
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit) 2000b: Drogen- und Suchtbericht 1999 der Drogenbeauftragten der Bundesregierung, Bonn/Berlin
- BMI (Bundesministerium des Inneren)/BMJFFG (Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit) (Hg.) 1990: Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan, Bonn
- Bodmer, Ines/Dittrich, Adolf/Lamparter, Daniel 1994: Außergewöhnliche Bewusstseinszustände: ihre gemeinsame Struktur und Messung, in: Dittrich, Adolf (Hg.): Welten des Bewusstseins. Band 3: Experimentelle Psychologie, Neurobiologie und Chemie, Berlin, 45-58
- Böhm, Thomas 1988: Bekenntnisse eines Süchtigen. Die neue Tanzmusik: Chicago House, Latin House, Acid House, Techno Sound, DJ-Cuts, Record Art. Eine komplette Musikgeschichte in 358 Zeilen, in: taz vom 19.09.1988, 12f.

- Böllinger, Lorenz 1991: Drogenrepression als Drogenpolitik – Der 'Nationale Rauschgiftbekämpfungspan', in: Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hg.): Drogenpolitik und Drogenhilfe, Freiburg, 59-69
- Böllinger, Lorenz 1996: Der Cannabis-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und seine Bedeutung für die Legalisierungsdebatte, in: Neumeyer, Jürgen (Hg.): Cannabis, o. O., 221-246
- Böllinger, Lorenz 1997: German Drug Law in Action: The Evolution of Drug Policy, in: ders. (ed.): Cannabis Science. From Prohibition to Human Right, Frankfurt et al., 153-168
- Böllinger, Lorenz/Stöver, Heino 1992: Drogenpraxis, Drogenrecht, Drogenpolitik. Ein Leitfaden für Drogenberater, Drogenbenutzer, Ärzte, Juristen, Frankfurt
- Boikat, Ricarda 1997: Rausch, Ekstase, Sucht. Ein Bestandteil menschlicher Existenz?, in: Akzept e.V. (Hg.): DrogenVisionen. Zukunftswerkstatt für eine innovative Drogenpolitik und Drogenhilfe, Berlin, 51-63
- Borse, Sigrid 1996: Ecstasy-Konsum bei Jugendlichen – Handlungsbedarf und Prävention, in: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Hg.): 'JedeR mag jedeN'. XTC – eine Droge im Widerstreit, Bonn, 27-31
- Bossong, Horst 1983a: Kaum ein Hauch von Hilfe. Zur Reichweite und Effizienz der Drogenhilfen, in: ders./Marzahn, Christian/Scheerer, Sebastian (Hg.): Sucht und Ordnung. Drogenpolitik für Helfer und Betroffene, Frankfurt, 28-38
- Bossong, Horst 1983b: Die Emanzipation vom Klienten. Kommunale Drogenpolitik als Konflikt, in: ders./Marzahn, Christian/Scheerer, Sebastian (Hg.): Sucht und Ordnung. Drogenpolitik für Helfer und Betroffene, Frankfurt, 39-54
- Bossong, Horst 1989: Möglichkeiten und Grenzen der Methadonsubstitution. Eine Übersicht über Forschung, Praxis und bundesdeutsche Diskussion, in: ders./Stöver, Heino (Hg.): Methadon. Chancen und Grenzen der Substitutionsbehandlung, Berlin, 8-27
- Bossong, Horst 1991a: Risikokontrolle durch Drogenpolitik. Programmatische Überlegungen für eine neue Drogenpolitik, in: Ludwig, Ralf/Neumeyer, Jürgen (Hg.): Die narkotisierte Gesellschaft? Neue Wege in der Drogenpolitik und akzeptierende Drogenarbeit, Marburg, 69-91
- Bossong, Horst 1991b: Drogenhilfepolitik: Abschied vom Kriminalitätsdogma?, in: Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hg.): Drogenpolitik und Drogenhilfe, Freiburg, 71-79
- Bossong, Horst 1996: Drogenhilfe als Dienstleistung. Überlegungen zur Neuorganisation der Drogensozialarbeit, in: Hamburgische Landesstelle gegen die Suchtgefahren e.V. (Hg.): Qualitätssicherung in der ambulanten Suchtkrankenhilfe, Geesthacht, 11-29
- Bossong, Horst 1997: Ecstasy-Politik: „The same procedure as every time!“, in: Neumeyer, Jürgen / Schmidt-Semisch, Henning (Hg.): Ecstasy – Design für die Seele?, Freiburg, 211-216
- Bossong, Horst/Schaich-Walch, Gudrun 1996: Cannabis-Politik: Chancen für eine drogenpolitische Reform?, in: Neumeyer, Jürgen (Hg.): Cannabis, o. O., 140-151
- Bühringer, Gerhard 1990: Drogenabhängige: Spielball der Gesundheitspolitik?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 42, 12-27
- Bündnis '90/Die Grünen (Bundestagsfraktion) 1996: Aus einem Versehen lernen. Pressemitteilung Nr. 825/96 vom 01.10.1996
- Bündnis '90/Die Grünen 2000: Drogenpolitische Wende realisieren! Beschluss der Bundesdelegiertenkonferenz, 23.-25.06.2000, Münster
- Büro für Suchtprävention (Hg.) 1995: Ecstasy. Prävention des Missbrauchs. Dokumentation der Fachtagung vom 23. und 24.02.1995, Geesthacht
- Büro für Suchtprävention 1996: XTC, Adam, MDMA. Wirkung, Risiken und Vorbeugung, Hamburg
- Büro für Suchtprävention (Hg.) 1998: 'Harm Reduction' – eine Aufgabe der Suchtprävention? Dokumentation der Fachtagung am 06.10.1997, Hamburg
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) 1994: Verfassungsmäßigkeit der Strafbarkeit des unerlaubten Umgangs mit Haschisch. Beschluss vom 9. März 1994, in: Strafverteidiger, Heft 6/94, 296ff.

- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) 1997: Erfolgreiche Verfassungsbeschwerden gegen die Verurteilung wegen Handels mit 'Ecstasy-Drogen'. Pressemitteilung Nr. 43/97 vom 21.05.1997, Karlsruhe
- BZgA (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung) (Hg.) 1991: Forum 90. Neue Wege der Suchtprävention, Köln
- BZgA (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung) 1993: Leitlinien zur Prävention von Missbrauchsverhalten und Sucht der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Köln
- BZgA (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung) 1998: Empfehlungen zur Prävention des Ecstasykonsums als Ergänzung der BZgA-Leitlinien zur Suchtvorbeugung. Ergebnis des Abstimmungsprozesses, in: dies. (Hg.): Prävention des Ecstasykonsums. Empirische Forschungsergebnisse und Leitlinien, Köln, 23-25
- Cattacin, Sandro/Lucas, Barbara/Vetter, Sandra 1996: Drogenpolitische Modelle. Eine vergleichende Analyse sechs europäischer Realitäten, Zürich
- CDU/CSU (CDU/CSU-Fraktion im Bundestag) 1995: Geis: 'Exstasy'-Szene austrocknen. Pressemitteilung vom 06.07.1995, Bonn
- CDU/CSU (CDU/CSU-Fraktion im Bundestag) 1996: Sauer: Perverse Forderung grüner Drogenpolitik: Qualitätsgarantie für Ecstasy. Pressemitteilung vom 20.09.1996, Bonn
- Converse, Philip E. 1964: The Nature of Belief Systems in Mass Publics, in: Apter, David (ed.): Ideology and Discontent, New York, 206-261
- Cousto, Hans 1995: Vom Urkult zur Kultur. Drogen und Techno, Solothurn
- Cousto, Hans 1997: Drug-Checking. Qualitative und quantitative Kontrolle von Ecstasy und anderen Substanzen, Solothurn
- Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hg.) 1993: Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen
- DAK (Deutsche Angestellten-Krankenkasse) (Hg.) o. J. (1999): Die mit den Pillen tanzen, Hamburg
- Degkwitz, Peter 1997: „Drogenvisionen“ – eine Zwischenbilanz der Auseinandersetzung um eine rationale Drogenpolitik, in: akzept e.V. (Hg.): DrogenVisionen. Zukunftswerkstatt für eine innovative Drogenpolitik und Drogenhilfe, Berlin, 21-37
- Degkwitz, Peter 1999: „Abhängig“ oder „selbstbestimmtes Individuum“? Anmerkungen zur Auseinandersetzung um das Verständnis von Drogenkonsum und –abhängigkeit, in: Stöver, Heino (Hg.): Akzeptierende Drogenarbeit. Eine Zwischenbilanz, Freiburg, 38-56
- Deutscher Bundestag 1996: Antrag der Abgeordneten Kerstin Müller, Monika Knoche, Volker Beck, Manfred Such und der Fraktion Bündnis '90/Die Grünen zur Humanisierung der Drogenpolitik (Teil III), Ds. 13/4480, Bonn
- Dölling, Dieter 1996: Drogenprävention und Polizei. Eine Untersuchung zur Beteiligung der Polizei an der Prävention des Drogenmißbrauchs, Wiesbaden
- Domes, Reiner 1995: Ravekultur und Drogenprävention – Selbstorganisation, Ekstasekonzepte und die Praxis von Drogenprävention als Ansatz von Peer-group-education in den Projekten von Eve & Rave Berlin, in: Büro für Suchtprävention (Hg.): Ecstasy – Prävention des Mißbrauchs, Hamburg, 39-50
- Domes, Reiner 1997: It's Not About Drugs, It's About People. Anforderungen an eine szenenahe Suchtprävention im Bereich Ecstasy, in: van Treeck, Bernhard (Hg.): Partydrogen. Alles Wissenswerte zu Ecstasy, Speed, LSD, Cannabis, Kokain, Pilzen und Lachgas, Berlin, 86-95
- DHS (Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren) (Hg.) 1980: Prävention. Möglichkeiten und Grenzen bei Suchterkrankungen, Hamm
- Drogenreferat Frankfurt (Drogenreferat der Stadt Frankfurt am Main) 1994: Tätigkeitsbericht 01.10.92 bis 31.12.93, Frankfurt
- Drogenreferat Frankfurt (Drogenreferat der Stadt Frankfurt am Main) 1995: Jahresbericht 1994, Frankfurt
- Drogenreferat Frankfurt (Drogenreferat der Stadt Frankfurt am Main) 1997: Jahresbericht 01.01.1995 bis 31.12.1996, Frankfurt

- Drogenreferat Frankfurt (Drogenreferat der Stadt Frankfurt am Main) 1998: Jahresbericht 01.01.1997 bis 31.12.1997, Frankfurt
- Dye, Thomas R. 1976: Policy Analysis. What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes, Alabama
- Easton, David 1965: A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs/New Jersey
- ecdp (European Cities on Drug Policy) 1990: Frankfurter Resolution, Frankfurt
- Edelman, Murray 1976: Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt/New York
- Emmerlich, Alfred 1991: Drogen – Strafrecht – Polizei, in: Ludwig, Ralf/Neumeyer, Jürgen (Hg.): Die narkotisierte Gesellschaft? Neue Wege in der Drogenpolitik und akzeptierende Drogenarbeit, Marburg, 50-58
- Engel, Uwe/Hurrelmann, Klaus 1993: Was Jugendliche wagen, Weinheim/München
- eve & rave 1999: Vereinskonzert und Tätigkeitsbericht. Berlin, Kassel, Köln, Münster, Schweiz, o.O.
- eve & rave e.V. Berlin (Hg.) o. J. (1995/1997): Partydrogen. Safer-Use-Info zu: Ecstasy, Speed, Kokain, LSD und Zauberpilzen, Berlin
- Fachstelle Prävention (Hg.) 1997: `Just say know`. Zum Umgang mit den Neuen Drogen in der Jugendarbeit. Dokumentation der Fortbildung der Fachstelle Prävention in Kooperation mit dem Arbeitskreis `Neue Drogen` des Drogenreferates der Stadt Frankfurt am Main, 11.-12.11.1996, Frankfurt,
- Fässler, Benjamin 1997: Drogen zwischen Herrschaft und Herrlichkeit. Der Umgang mit Drogen als Spiegel der Gesellschaft, Solothurn
- Fahrenkrug, Hermann 1998: Risikokompetenz – eine neue Leitlinie für den Umgang mit `riskanten Räuschen`, in: Akzeptanz, Heft 2, 18-21
- Fischbach, Lisa 2000: Informations- und Beratungsbedarf in bezug auf die Droge Ecstasy im Rahmen einer Ecstasy-Hotline (unveröffentlichte Diplomarbeit), Hamburg
- Fischer, Frank 1993: Bürger, Experten und Politik nach dem `Nimby`-Prinzip: Ein Plädoyer für die partizipatorische Policy-Analyse, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen, 451-470
- Flick, Uwe 1995: Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften, Reinbek
- Forsyth, Alasdair J. M. 1996: Are Raves Drug Supermarkets?, in: The International Journal of Drug Policy, Volume 7, No. 2, 105-110
- Frankfurt (Stadt Frankfurt am Main) 1994: Anfrage der CDU-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung betr. Städtische Gebrauchsanweisung für den Drogengebrauch in Diskotheken vom 06.07.1994, Ds. NR 387
- Frankfurt (Stadt Frankfurt am Main) 1996: Beschluss der Stadtverordnetenversammlung zum Antrag der REP-Fraktion betr. Drogenschnelltests auch in Frankfurt? vom 13.03.1995, Ds. B 150
- Frankfurt (Stadt Frankfurt am Main) 1996: Antrag der SPD-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung betr. Fall Glaser/Schneider vom 11.12.1996, Ds. A 764
- Frankfurt (Stadt Frankfurt am Main) 1997: Handbuch der Stadtverordnetenversammlung. XIV. Wahlperiode, Frankfurt
- Frankfurt (Stadt Frankfurt am Main) 1998: Haushaltsplan 1998/1999, Frankfurt
- Franzkowiak, Peter 1999: Risikokompetenz und „Regeln für Räusche“: Was hat die Suchtprävention von der akzeptierenden Drogenarbeit gelernt?, in: Stöver, Heino (Hg.): Akzeptierende Drogenarbeit. Eine Zwischenbilanz, Freiburg, 57-73
- Freitag, Marcus 1998: Schulische Prävention des Partydrogen-Konsums – erste Erfahrungen und Evaluationsergebnisse, in: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hg.): Prävention des Ecstasykonsums. Empirische Forschungsergebnisse und Leitlinien, Köln, 172-185

- Fromberg, Eric 1997: Die Pharmakologie und Toxikologie von MDMA, in: Neumeyer, Jürgen/Schmidt-Semisch, Henning (Hg.): Ecstasy – Design für die Seele?, Freiburg, 149-170
- Früh, Werner 1991: Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis, München
- Gantner, Andreas 1999: Psychotherapeutische Behandlung von Ecstasy- und Partydrogen-Konsumenten, in: Thomasius, Rainer (Hg.): Ecstasy – Wirkungen, Risiken, Interventionen. Ein Leitfaden für die Praxis, Stuttgart, 167-180
- Gassmann, Benno et al. 1993: Suchtprävention konkret. Perspektiven einer neuen Drogenpolitik, Basel
- Gersemann, Olaf 1997: Illegitim, inkonsistent und zum Scheitern verurteilt: Die deutsche Drogenpolitik aus ökonomischer Sicht, in: akzept e.V. (Hg.): DrogenVisionen. Zukunftswerkstatt für eine innovative Drogenpolitik und Drogenhilfe, Berlin, 279-288
- Gouzoulis-Mayfrank, Euphrosyne et al. 2000: Impaired cognitive performance in drug free users of recreational ecstasy (MDMA), in: Journal of Neurology, Neurosurgery, and Psychiatry, Heft 68, 719-725
- Grande, Edgar 1993: Die neue Architektur des Staates. Aufbau und Transformation nationalstaatlicher Handlungskapazität, untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik, in: Czada, Roland / Schmidt, Manfred G. (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen, 51-71
- Grande, Edgar 1997: Auflösung, Modernisierung oder Transformation? Zum Wandel des modernen Staates in Europa, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hg.): Modernisierung des Staates?, 45-63
- Grande, Edgar/Eberlein, Burkard 1997: Modernisierung des Staates? Zur Einführung, in: Grande, Edgar / Prätorius, Rainer (Hg.): Modernisierung des Staates?, 9-19
- Groß, Thomas 1990: Zwischen den Rillen. Die Kinder fressen ihre Revolution, in: taz vom 29.10.1990, 17
- Gunkelmann, Martina 1989: Kokain, in: Scheerer, Sebastian/Vogt, Irmgard (Hg.): Drogen und Drogenpolitik. Ein Handbuch, Frankfurt/New York, 354-368
- Habermas, Jürgen 1981: Theorie kommunikativen Handelns, Band 1 und 2, Frankfurt/Main
- Hamburg (Freie und Hansestadt Hamburg) 1990a: Konzept zur Drogenbekämpfung, Hamburg
- Hamburg (Freie und Hansestadt Hamburg) 1990b: Landesprogramm 'Drogen'. Bestandsaufnahme und Perspektiven der Hamburger Drogenpolitik, Hamburg
- Hamburg (Freie und Hansestadt Hamburg) 1994: Bericht des Drogenbeauftragten über Missbrauch und Abhängigkeit von Alkohol, Medikamenten, Betäubungsmitteln sowie über andere Formen von Abhängigkeitserkrankungen und über Maßnahmen zu ihrer Vorbeugung und Behandlung. Suchtbericht, Hamburg
- Hamburg (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg) 1996a: Stellungnahme des Senats vom 06.08.96 zu den Ersuchen der Bürgerschaft vom 11./12./13.12.1995 betr. Zuwendungsbereich und Konzept für Zuwendungsempfänger der Justizbehörde, Ds. 15/5846
- Hamburg (Staatliche Pressestelle der Freien und Hansestadt Hamburg) 1996b: Einige Ecstasy-Substanzen seit heute erlaubt – Der Drogenbeauftragte des Senats mahnt zu maßvollem Umgang: 'Einmalige Chance für das Prinzip Eigenverantwortung', Hamburg
- Hamburg (Bürgerschaft der Freien Hansestadt Hamburg) 1997: Antwort des Senats vom 28.02.97 auf die schriftliche kleine Anfrage des Abgeordneten Baumert betr. Ecstasy vom 19.02.97, Ds. 15/6985
- Hamburg (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg) 1998: Antwort des Senats auf die schriftliche kleine Anfrage des Abgeordneten Harlinghausen betr. Förderung des Drogenkonsums durch das 'Hamburger Büro für Suchtprävention', Ds. 16/58
- Hamburg (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg) 1999a: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Drogen- und Suchtpolitik, Ds. 16/2240
- Hamburg (Bürgerschaft der Freien u. Hansestadt Hamburg) 1999b: Antwort des Senats vom 12.10.99 auf die schriftliche kleine Anfrage des Abgeordneten Jobs betr. Behördenkoordination in der Drogenpolitik – wo findet sie statt? vom 01.10.99, Ds. 16/3109
- Hamburg (Freie und Hansestadt Hamburg) (Hg.) 1999c: Hamburg Handbuch 1999/2000, Hamburg

- Harm, Wolfgang/Kemper, Wolf-Reinhard 1996: Ecstasy: Selbsthilfe. 'Testasy', in: dies. (Hg.): Was Tun? Drogen in Wandsbek. Dokumentation der Veranstaltung 'Ecstasy – Lebenselixier oder Todesdroge?' am 18.10.95 im Haus der Jugend Jenfeld, Hamburg
- Harm, Wolfgang 1999: Drogenfreiheit – Drogenakzeptanz. Reflexionen zur Freiheit von und mit Drogen aus dem Blickfeld der Jugend(sozial)arbeit, in: Stöver, Heino (Hg.): Akzeptierende Drogenarbeit. Eine Zwischenbilanz, Freiburg, 107-118
- Harrach, Tibor 1997: Speed, in: Mushroom. Das norddeutsche Magazin für Trance, Techno und Pilzkunde, Heft 4
- Harrach, Tibor 1998: Kahlkopf Goes Techno – Der historische und moderne Gebrauch von Halluzinogenen am Beispiel der Zauberpilze, in: BOA e.V. (Hg.): Pro Jugend – Mit Drogen? 'Mein Glück gehört mir'. Vorträge, Referate und Dokumente zur aktuellen Jugend- und Drogenarbeit, Solothurn, 82-111
- Harrach, Tibor/Kunkel, Jürgen 1997: Eve & Rave – ein innovatives Raver-Projekt zur Drogenprävention in der Techno-Szene, in: Neumeyer, Jürgen/Schmidt-Semisch, Henning (Hg.): Ecstasy – Design für die Seele?, Freiburg, 294-299
- Harten, Rolf 1990: Suchtprävention in der Bundesrepublik Deutschland, in: Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hg.): Jahrbuch Sucht 1990, Geesthacht, 117-121
- Hartmann, Walter 1990: Kokain, Markt Erlbach
- Hartwig, Karl-Heinz/Pies, Ingo 1995: Rationale Drogenpolitik in der Demokratie. Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsethische Perspektiven einer Heroinvergabe, Tübingen
- Hauff, Volker 1995: Reformfähigkeit durch Lernbereitschaft und Dialog, in: Bentele, Karlheinz/Reisert, Bernd/Schettkat, Ronald (Hg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Frankfurt/New York, 222-231
- Hellerich, Gert 1989: Die Transformation von der nekrophilen zur biophilen Prävention, in: Stark, W. (Hg.): Lebensweltbezogene Prävention und Gesundheitsförderung, Freiburg, 40-56
- Helms, Marco 1998: Grenzgänger zwischen Rekreation und Kontrollverlust. Eine qualitativ-heuristische Untersuchung zum Partydrogen-Konsum von Jugendlichen in der Techno-Szene, unveröffentlichte Diplomarbeit, Hamburg
- Heintz, H. Theodore/Jenkins-Smith, Hank C. 1988: Advocacy-Coalitions and the Practice of Policy Analysis, in: Policy Sciences, Heft 2-3, 263-277
- Héritier, Adrienne 1993: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: dies. (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen, 9-36
- Héritier, Adrienne et al. 1994: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union, Opladen
- Herwig-Lempp, J. 1994: Von der Sucht zur Selbstbestimmung. Drogenkonsumenten als Subjekte, Dortmund
- Hess, Henner 1991: Drogenmarkt und Drogenpolitik. Zur Kritik der Prohibition, in: Ludwig, Ralf/Neumeyer, Jürgen (Hg.): Die narkotisierte Gesellschaft? Neue Wege in der Drogenpolitik und akzeptierende Drogenarbeit, Marburg, 32-49
- Hitzler, Ronald/Pfadenhauer, Michaela 1997: Jugendkultur und/oder Drogenkultur? Soziologisch-ethnographische Eindrücke aus der Techno-Szene, in: Neumeyer, Jürgen/Schmidt-Semisch, Henning (Hg.): Ecstasy – Design für die Seele?, Freiburg, 47-60
- Hofmann, Albert 1993: Die Botschaft der Mysterien von Eleusis an die heutige Welt, in: Dittrich, Adolf/Hofmann, Albert/Leuner, Hanscarl (Hg.): Welten des Bewusstseins. Band 1: Ein interdisziplinärer Dialog, Berlin, 9-19
- Hofmann, Albert/Schultes, Richard Evans 1980: Pflanzen der Götter. Die magischen Kräfte der Rausch- und Giftgewächse, Bern/Stuttgart
- Huf, Stefan 1998: Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik, Berlin
- Hurrelmann, Klaus 1994: Suchtprävention trotz gesellschaftlicher Ursachen?, in: Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hg.): Suchtprävention, Freiburg, 26-37

- INDRO (Institut zur Förderung qualitativer Drogenforschung, akzeptierender Drogenarbeit und rationaler Drogenpolitik) e.V./eve & rave e.V. Münster/AIDS-Hilfe e.V. NRW 1997: Pressemitteilung zur 1. deutschen Fachtagung: Ecstasy-Drug-Checking. Risikominderung oder falsche Sicherheit?, Münster
- Jäger, Silke 1999: Europäische Modelle der Drogenprävention in Großstädten am Beispiel der Interventionen in den Partyszenen von Barcelona und Hamburg (unveröffentlichte Diplomarbeit), Freiburg
- Jann, Werner 1983: Policy-Forschung – ein sinnvoller Schwerpunkt der Politik-Wissenschaft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 47, 26-38
- Jann, Werner 1992: Politikfeldanalyse, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Band 1: Politikwissenschaft. Theorien. Methoden. Begriffe, München/Zürich, 711-716
- Joó, Sabine/Schulze, Horst 1998: Suchtmittel im Straßenverkehr – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hg.): Jahrbuch Sucht 1999, Geesthacht, 104-127
- JDB (Jugend- und Drogenberatungsstelle) Am Merianplatz 1999: Jahresbericht 1998, Frankfurt
- Kaiser, Andrea 1996: Was erreicht die deutsche Drogenpolitik? Eine ökonomische Analyse des illegalen Drogenmarktes, Marburg
- Kalke, Jens 1991: Das Hamburger Methadonkonzept: Eine Fallstudie über Entscheidungsprozesse in der Drogenpolitik, unveröffentlichte Diplomarbeit, Hamburg
- Kalke, Jens 2000: Föderale Impulsgeber. Eine empirische Analyse über die Bedeutung der Landtage in der Drogenpolitik (unveröffentlichte Dissertation), Hamburg
- Kalke, Jens/Giebel, Kerstin 1994: Neue Wege in der Drogenpolitik: Das Hamburger Methadonprogramm, in: Gegenwartskunde, Heft 4, 457-465
- Kalke, Jens/Raschke, Peter 1996: Blockierte Drogenpolitik. Von Reforminitiativen der Länder und ihrer Behinderung durch die Bundesregierung, in: Wissenschaftlicher Beirat des Bundesverbandes für Akzeptierende Drogenarbeit 'Akzept' e.V. (Hg.): Wider besseres Wissen. Die Scheinheiligkeit der Drogenpolitik, Bremen, 168-180
- Kalke, Jens/Raschke, Peter 1999: Cannabis in Apotheken – ein Modell für die Zukunft?, in: Stöver, Heino (Hg.): Akzeptierende Drogenarbeit. Eine Zwischenbilanz, Freiburg, 255-265
- Kalke, Jens/Michels, Ingo Ilja 1999: Ecstasy: neue Droge, alte Politik?, in: Stöver, Heino (Hg.): Akzeptierende Drogenarbeit. Eine Zwischenbilanz, Freiburg, 266-278
- Kampe, Helmut/Minnig, Christiane 1997: Ecstasy-Konsumenten und Drogengefährdung, in: Kovar, Karl-Artur/Muszynski, Inge/Burmester, Jens (Hg.): Ecstasy Today and in the Future, Sucht-Sonderband, Geesthacht, 50-73
- Kappeler, Manfred 1991: Drogen und Kolonialismus, Frankfurt
- Kappeler, Manfred 1997: Zum Verhältnis von Toleranz und Akzeptanz in der professionellen Drogenhilfe, in: Akzeptanz, Heft 2, 46-52
- Kaulitzki, Reiner 1995: Kokain-Krisen? Mythen, Moralunternehmer, symbolische Politik, in: Kriminologisches Journal, Heft 2, 134-158
- Kemper, Wolf-Reinhard/Kunze, Thorsten 1997: Butamin (MBDB) – Ecstasy der besonderen Art?, in: Neumeyer, Jürgen/Schmidt-Semisch, Henning (Hg.): Ecstasy – Design für die Seele?, Freiburg, 185-188
- Keupp, H. 1994: Ambivalenzen postmoderner Identitäten, in: Beck, U./Beck-Gernsheim, E. (Hg.): Riskante Freiheiten. Individualisierung in modernen Gesellschaften, Frankfurt 1994, 336-350
- Klein, Alexander 1999a: Die Montagsrunde. Verhandlungslogik in der Kriminalprävention am Beispiel des Arbeitskreises Drogen in Frankfurt am Main (unveröffentlichte Magisterarbeit), Frankfurt
- Klein, Gabriele 1999b: Electronic Vibration. Pop Kultur Theorie, Hamburg
- Koboldt, Christian 1995: Ökonomik der Versuchung. Drogenverbot und Sozialvertragstheorie, Tübingen
- Körner, Harald Hans 1994: Betäubungsmittelgesetz. Arzneimittelgesetz, München
- Körner, Harald Hans 1999: Die Zulässigkeit von Drug-Checking. Rechtliche Risiken und Nebenwirkungen von Drug-Checking, Frankfurt

- Köster, Jan/Reich, Alexander 1999: Drogenarbeit in der Technoszene. Eine qualitative Untersuchung der Erfahrungen von Partydrogengebrauchern und Professionellen mit der Inanspruchnahme von Angeboten der Drogenarbeit, unveröffentlichte Diplomarbeit, Berlin
- Kolip, Petra/Hurrelmann, Klaus/Schnabel, Peter-Ernst (Hg.) 1995: Jugend und Gesundheit. Interventionsfelder und Präventionsbereiche, Weinheim
- Kovar, Karl-Artur 1989: Designer-Drugs: Synthetische Suchtstoffe der 2. Generation. Abgrenzung, Wirkungen, Gefahren, in: Katholische Sozialethische Arbeitsstelle (Hg.): Designer-Drugs. Zum Gefährdungs- und Suchtpotential synthetischer Drogen, Hamm, 13-25
- Kovar, Karl-Artur et al. 1990: Synthetische Suchtstoffe der 2. Generation (sog. Designer Drugs). 1. Mitt.: Amphetamine und andere Arylalkanamine, in: Pharmazie in unserer Zeit, Heft 3, 99-107
- Kovar, Karl-Artur et al. 1993: Abgrenzung der Entaktogene von stimulierenden und halluzinogenen Amphetaminen: Ein neues Pharmakophor-Modell für selektive Serotonin-Reuptake-Hemmer, in: Dittrich, Adolf/Hofmann, Albert/Leuner, Hanscarl (Hg.): Welten des Bewusstseins. Band 1: Ein interdisziplinärer Dialog, Berlin, 99-112
- Kovar, Karl-Artur/Muszynski, Inge/Burmester, Jens (Hg.) 1997: Ecstasy Today and in the Future, Sucht-Sonderband, Geesthacht
- Kraus, Ludwig/Bauernfeind, Rita 1998a: Konsum von Amphetaminen und Ecstasy in der erwachsenen Bevölkerung, in: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hg.): Prävention des Ecstasykonsums. Empirische Forschungsergebnisse und Leitlinien, Köln, 109-119
- Kraus, Ludwig/Bauernfeind, Rita 1998b: Repräsentativerhebung zum Gebrauch psychoaktiver Substanzen bei Erwachsenen in Deutschland 1997, Sucht – Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis, Sonderh. 1
- Kraus, Ludwig/Scherer, Kurt/Bauernfeind, Rita 1998: Repräsentativerhebung zum Gebrauch psychoaktiver Substanzen in Hamburg 1997, München
- Kraus, Ludwig/Töppich, Jürgen 1998: Konsumtrends illegaler Drogen bei Jugendlichen und Erwachsenen in Deutschland 1973-1997, in: Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hg.): Jahrbuch Sucht 1999, Geesthacht, 129-153
- Kreutzfeldt, Nina 1997: Streitfall Heroinvergabe. Die medienöffentliche Debatte in der deutschsprachigen Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland. eine vergleichende Inhaltsanalyse der Tages- und Wochenpresse 1992 bis 1996, unveröffentlichte Diplomarbeit, Hamburg
- Kreuzer, Arthur 1982: Drogenpolitik und strafrechtliche Drogenkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, in: Völger, Gisela/Welck, Karin von (Hg.): Rausch und Realität. Drogen und Kulturvergleich. Band 3, Reinbek, 1166-1178
- Kröger, Ch./Künzel, J./Bühringer, G. 1997: Repräsentative Befragung von Mitgliedern der Technoszene in Bayern. Ergebnisbericht, Köln
- Krollpfeiffer, Katrin 1995: Auf der Suche nach ekstatischer Erfahrung. Erfahrungen mit Ecstasy, Berlin
- Künzel, Jutta/Kröger, Christoph/Bühringer, Gerhard 1998: Evaluation des Präventionsprojekts MIND ZONE, in: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hg.): Prävention des Ecstasykonsums. Empirische Forschungsergebnisse und Leitlinien, Köln, 148-158
- Künzel-Böhmer, J. 1993: Expertise zur Primärprävention des Substanzmißbrauchs, Baden-Baden
- Kuntz, Helmut 1997: `Du liebst alle, und alle lieben Dich´. Mit Ecstasy auf der Suche nach dem verlorenen Glück, in: Suchtreport, Heft 1, 46-51
- Lange, Klaus-Jürgen 1981: Probleme bei herkömmlichen Drogen-Präventionskampagnen, in: Prävention. Zeitschrift für Gesundheitserziehung, Heft 2, 35-38
- Lasswell, Harold D. 1971: A Pre-View of of Policy Sciences, New York
- Lau, T. 1995: Raving Society. Anmerkungen zur Technoszene, in: Forschungsjournal NSB, Jg. 8, Heft 2, 67-75
- deLeon, Peter 1993: Demokratie und Policy-Analyse: Ziele und Arbeitsweise, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen, 471-485

- Legnaro, Aldo 1975: Drogen und soziokultureller Wandel, Köln
- Lepsius, Rainer M. 1990: Interessen, Ideen und Institutionen. Modernisierungspolitik als Institutionenbildung, in: Göhler, G. et al. (Hg.) 1990: Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch, Opladen, 53-62
- Leune, Jost o.J.: Paradigmenwechsel in Drogenhilfe und Drogenpolitik, in: SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands): Neue Wege in der Drogenpolitik (Schriftenreihe Jugendpolitik Band IX), Bonn, 82-89
- Lewin, Louis 1980: Phantastica. Die betäubenden und erregenden Genußmittel. Für Ärzte und Nicht-ärzte. Vollständige Neuauflage der Ausgabe von 1927, Linden
- Lewis, R./Sherval, J. 1997: Demand reduction activities related to 'new synthetic drugs': MDMA (ecstasy), other amphetamines and LSD in European Member States. Report prepared for the EMCDDA by the Centre for HIV/AIDS and Drug Studies (CHADS), Edinburgh
- Lindlahr, Peter 1996: Strafrecht gegen Ecstasy?, in: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Hg.): 'JedeR mag jedeN'. XTC – eine Droge im Widerstreit, Bonn, 47-51
- Lindlahr, Peter 1997: Rechtliche Aspekte, in: van Treeck, Bernhard (Hg.): Partydrogen. Alles Wissenswerte zu Ecstasy, Speed, LSD, Cannabis, Kokain, Pilzen und Lachgas, Berlin, 228-241
- LKA (Landeskriminalamt) Hamburg 1998: Kriminalitätslage 1997, Hamburg
- Luhmann, Niklas 1971: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen
- Luhmer, Frederik 1998: Gedanken zur sozio-kulturellen Integration psychoaktiver Substanzen und der Emanzipation ihrer KonsumentInnen (unveröffentlichte Diplomarbeit), Berlin
- Luhmer, Frederik 2000: Peer Support – Unterstützungsangebote selbstorganisierter Netzwerke im Bereich der Techno-Party-Szene, Thesenpapier zum 6. internationalen 'Akzept'-Drogenkongress 2000: 'Gesellschaft mit Drogen – Akzeptanz im Wandel' (unveröffentlichtes Manuskript), Berlin
- Märtens, Peter 1999: Stoff-Checking, Safer-use, Info-Mobil: Erfahrungen der Drobs Hannover, in: Thomasius, Rainer (Hg.): Ecstasy – Wirkungen, Risiken, Interventionen. Ein Leitfaden für die Praxis, Stuttgart, 158-166
- Majone, Giandomenico 1993: Wann ist Policy-Deliberation wichtig?, in: Héritier, Adrienne (Hg.) 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen, 97-115
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate (eds.) 1991: Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt/New York
- Marzahn, Christian 1991: Drogen und Lebensqualität – Suchtprävention als Drogenkultur, in: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (Hg.): Symposium Prävention zwischen Genuß und Sucht, o.O., 121-132
- Mayntz, Renate 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem politischen Paradigma, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1, 89-110
- Mayntz, Renate 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung, in: dies. et al. (Hg.): Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt/New York, 11-45
- Mayntz, Renate 1993: Policy-Netzwerke und die Logik in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen, 39-56
- Mayntz, Renate 1997a: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: dies.: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt/New York, 263-295
- Mayntz, Renate 1997b: Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hg.): Modernisierung des Staates?, 65-74
- Mayring, P. 1983: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, Weinheim
- Mellenthien, Klaus 1992: Das Problem der Designer-Drogen aus kriminalpolizeilicher Sicht, in: Land-schaftsverband Westfalen-Lippe (Hg.): Designer-Drogen. Tagungsbericht, 7-17

- Michels, Ingo Ilja o. J.: Thesen zum Paradigmenwechsel in der Prävention und Drogenhilfe, in: SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands): Neue Wege in der Drogenpolitik (Schriftenreihe Jugendpolitik Band IX), Bonn, 74-81
- Michels, Ingo Ilja 1997: Designer-drug-panic. Über den öffentlichen Umgang mit einem neuen Drogenphänomen, in: Neumeyer, Jürgen/Schmidt-Semisch, Henning (Hg.): Ecstasy – Design für die Seele?, Freiburg, 38-46
- Michels, Ingo Ilja 1999: Internationale Drogenkontrolle – Die Rolle des INCB, in: Akzeptanz, Heft 1, 50-52
- Müller, Kerstin 1996: Begrüßung, in: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Hg.): `JedeR mag jedeN`. XTC – eine Droge im Widerstreit, Bonn, 4-6
- Naschold, Frieder 1993: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin
- Naßmacher, Hiltrud 1991: Vergleichende Politikforschung. Eine Einführung in Probleme und Methoden, Opladen
- Newcombe, Russel 1999: How risky is ecstasy? A model for comparing the mortality risk of ecstasy use, dance parties and related activities, Liverpool (Präsentationspapier zur Konferenz `Club Health 2000`, Amsterdam)
- Neuhaus, Wolfgang 1994: Ideelle Räume, in: Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hg.): Suchtprävention, Freiburg, 124-135
- Neumeyer, Jürgen 1996: Cannabis in der aktuellen Diskussion – ein Vorwort, in: ders. (Hg.): Cannabis, o.O., 10-16
- Neumeyer, Jürgen/Schmidt-Semisch, Henning (Hg.) 1997: Ecstasy – Design für die Seele?, Freiburg
- Nichols, David E. 1986: Differences between the Mechanism of Action of MDMA, MBDB and the Classic Hallucinogens. Identification of a New Class: Entactogens, in: Journal of Psychoactive Drugs, Heft 4, 305-313
- Nilson, Margareta 1998: Neue Trends in synthetischen Drogen in Europa, in: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hg.): Prävention des Ecstasykonsums. Empirische Forschungsergebnisse und Leitlinien, Köln, 127-133
- Nöcker, Guido 1990: Von der Drogen- zur Suchtprävention. Bestandsaufnahme, Kritik und Perspektiven, o.O.
- Nöcker, Guido 1998: Leitlinien zur Prävention – Eine Einführung, in: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hg.): Prävention des Ecstasykonsums. Empirische Forschungsergebnisse und Leitlinien, Köln, 21-23
- Nowoczyn, Klaus 1997: Das Spektrum der Party- und Designer-Drogen, in: Rabes, Manfred/Harm, Wolfgang (Hg.): XTC und XXL. Ecstasy. Wirkungen, Risiken, Vorbeugungsmöglichkeiten und Jugendkultur, Reinbek, 25-40
- Nullmeier, Frank 1993: Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen, 175-196
- o.A. (ohne Angabe) 1992: Runde will Hasch freigeben. Sozialsenator setzt sich für Entkriminalisierung weicher Drogen ein, in: Hamburger Morgenpost, 18
- o.A. (ohne Angabe) 1994a: Buntes Heftchen entzweit Experten und Politiker. Am 25. Juli entscheidet die `Montagsrunde`, in: Frankfurter Rundschau vom 22.07.1994
- o.A. (ohne Angabe) 1994b: Heftiger Streit um Drogenheft. Opposition verlangt Anwesenheit des Oberbürgermeisters, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.07.1994
- o.A. (ohne Angabe) 1995: Streitfall: Legalize Ecstasy!, in: Die Woche vom 17.02.1995
- o.A. (ohne Angabe) 1997: Der Tod eines Bekannten. So entstand Henning Voscheraus Idee zum Tabu-Bruch, in: Hamburger Abendblatt vom 30.01.1997

- Opaschowski, Horst W. 2000: Jugend im Zeitalter der Eventkultur, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B12, 17-23
- Pappi, Franz U. 1993: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen, 84-94
- Paul, Jürgen/Vernier, Robert 1996: Pech mit Glückspillen. Polizei durchsuchte die Charité. Gerichtsmediziner hatten mit einem Szeneverein kooperiert, in: Focus, Heft 43, 64
- Poschardt, Ulf 1995: DJ Culture, Hamburg
- Postman, Neil 1985: Wir amüsieren uns zu Tode, Frankfurt
- Pott, Elisabeth 1994: Zur Entwicklung der Sucht- und Drogenprävention, in: Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hg.): Suchtprävention, Freiburg, 38-48
- von Prittwitz, Volker 1990: Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik, Opladen
- von Prittwitz, Volker 1994: Politikanalyse, Opladen
- Püschl, Monika/Schlömer, Hermann 1994: Suchtprävention statt Drogenprävention, in: Pädagogik Extra, Heft 5, 41-42
- Püschl, Monika/Schlömer, Hermann 1999: Von der Abschreckungspädagogik zur Förderung von Risikokompetenz – die Entwicklung der Suchtprävention am Beispiel Hamburgs, in: Krausz, Michael / Raschke, Peter (Hg.): Drogen in der Metropole, Freiburg, 179-192
- Quensel, Stefan 1982: Drogenelend. Cannabis, Heroin, Methadon: Für eine neue Drogenpolitik, Frankfurt/New York
- Quensel, Stefan 1991a: Leben mit Drogen? Akzeptierende Drogenarbeit als Schadensbegrenzung gegen repressive Drogenpolitik, in: `Akzept´ (Bundesverband für akzeptierende Drogenarbeit und humane Drogenpolitik e.V.) (Hg.): Mit Drogen leben, Berlin, 16-24
- Quensel, Stefan 1991b: Aufklären über Prävention, in: Ludwig, Ralf/Neumeyer, Jürgen (Hg.): Die narkotisierte Gesellschaft? Neue Wege in der Drogenpolitik und akzeptierende Drogenarbeit, Marburg, 59-68
- Quensel, Stefan 1996: Einleitung, in: Wissenschaftlicher Beirat des Bundesverbandes für Akzeptierende Drogenarbeit `Akzept´ e.V. (Hg.): Wider besseres Wissen. Die Scheinheiligkeit der Drogenpolitik, Bremen, 7-11
- Quensel, Stefan 1998: Akzeptanz und Abstinenz – Zwei aufeinander angewiesene drogenpolitische Lager, in: Akzeptanz, Heft 1, 4-8
- Quensel, Stephan/Kolte, Birgitta/Nolte, Frank 1996: Auf der Suche nach einem Problem. Zur aktuellen Cannabissituation in der BRD, in: Neumeyer, Jürgen (Hg.): Cannabis, o. O., 90-98
- Rabes, Manfred 1995: Ecstasy und Partydrogen, in: Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hg.): Jahrbuch Sucht 1996, Geesthacht, 161-177
- Rabes, Manfred 1998: Prävention des Ecstasykonsums – ein europäisches Modellprojekt, in: Psycho – Zeitschrift für Praxis und Klinik, Heft 7, 423-430
- Rabes, Manfred 1999a: Das Modellprojekt zur Ecstasy-Prävention gefördert durch die Europäische Kommission, in: Thomasius, Rainer (Hg.): Ecstasy – Wirkungen, Risiken, Interventionen. Ein Leitfaden für die Praxis, Stuttgart, 181-201
- Rabes, Manfred 1999b: `3CP´: Ecstasy-Prävention in drei europäischen Großstädten, in: Krausz, Michael/Raschke, Peter (Hg.): Drogen in der Metropole, Freiburg, 193-203
- Rabes, Manfred 1999c: Modellprojekt zur Einrichtung eines Frühwarnsystems. Neue Konsumtrends unter Jugendlichen: From Pills to Powder? Zwischenbericht, Hamburg
- Rabes, Manfred/Domes, Reiner 1998a: Präsentation des europäischen Modellprojekts Ecstasy und Ergebnisse der Evaluation, in: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hg.): Prävention des Ecstasykonsums. Empirische Forschungsergebnisse und Leitlinien, Köln, 159-171

- Rabes, Manfred/Domes, Reiner 1998b: Risikominimierende Maßnahmen im Bereich der Partydrogen am Beispiel eines EU-Modellprojektes zur Ecstasy-Prävention, in: Büro für Suchtprävention (Hg.) 1998: 'Harm Reduction' – eine Aufgabe der Suchtprävention? Dokumentation der Fachtagung am 06.10.1997, Hamburg, 45-70
- Rätsch, Christian 1993: Zur Ethnologie veränderter Bewusstseinszustände, in: Dittrich, Adolf/Hofmann, Albert/Leuner, Hanscarl (Hg.): Welten des Bewusstseins. Band 1: Ein interdisziplinärer Dialog, Berlin, 21-45
- Rakete, Gerd/Flüsmeier, Udo 1995: Ecstasy – Eine explorative Studie zum Konsum und Missbrauch von Ecstasy, in: Wiener Zeitschrift für Suchtforschung, Heft 3, 3-15
- Rakete, Gerd/Flüsmeier, Udo 1997: Der Konsum von Ecstasy. Empirische Studie zu Mustern und psychosozialen Effekten des Ecstasykonsums. Abschlussbericht des Forschungsprojektes im Auftrag der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Hamburg
- Raschke, Peter 1993: Folgen der Kriminalisierung, in: 'Akzept' (Bundesverband für akzeptierende Drogenarbeit und humane Drogenpolitik e.V.) in Zusammenarbeit mit Buntstift e.V. (Hg.): Menschenwürde in der Drogenpolitik. Ohne Legalisierung geht es nicht!, Berlin, 30-47
- Raschke, Peter/Kalke, Jens 1999: Metropolen im Zentrum der Drogenpolitik, in: Krausz, Michael / Raschke, Peter (Hg.): Drogen in der Metropole, Freiburg, 13-20
- Reese, Nicola 1998: Techno-Kultur – Drogen-Kultur?, in: Forum für Kinder- und Jugendarbeit-Verbandskurier, 13. Jg., 1. Quartal, 11-15
- Renn, Heinz/Feser, Herbert 1980: Das Konzept der staatlichen Drogenpolitik. Kritik des 'Aktionsprogramms der Bundesregierung zur Bekämpfung des Drogen- und Rauschmittelmissbrauchs' 1980, in: Prävention. Zeitschrift für Gesundheitserziehung, Heft 4, 109-113
- Reuschling, Tanja 1998: Das Techno-Phänomen. Eine qualitativ-heuristische Studie (unveröffentlichte Diplomarbeit), Hamburg
- Rhodes, R. A. W. 1997: Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham/Philadelphia
- Ricaurte, Georges A. et al. 1988: MDMA selectively damages central serotonergic neurons in the primate, in: JAMA, Heft 260, 51-55
- Rippchen, Ronald 1997: Fragen und Antworten zu MDMA, in: Weigle, Constanze/ders. (Hg.): MDMA. Die psychoaktive Substanz für Therapie, Ritual und Rekreation, Löhrbach, 29-44
- Roques, Bernard 1998: Probleme durch das Gefahrenpotenzial von Drogen. Bericht der Kommission unter Leitung von Professor Bernard Roques für den Französischen Staatssekretär für Gesundheit, (Übersetzung aus dem Französischen), Paris
- Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen, 116-148
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. 1993: The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners, in: dies. (eds.): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach, Boulder/San Francisco/Oxford, 211-235
- Saunders, Nicholas 1994: Ecstasy, Zürich
- Saunders, Nicholas 1998: Ecstasy und die Tanz-Kultur, Solothurn
- Scharpf, Fritz W. 1993a: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen, 25-50
- Scharpf, Fritz W. 1993b: Positive oder negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen, 57-83
- Scharpf, Fritz W. 1997: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder
- Scheerer, Sebastian 1982: Die Genese der Betäubungsmittelgesetze in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden. Kriminologische Studien, Band 42, Göttingen

- Scheerer, Sebastian 1995: Sucht, Reinbek
- Scheerer, Sebastian o. J.: Sucht und Abhängigkeit, in: SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands): Neue Wege in der Drogenpolitik (Schriftenreihe Jugendpolitik Band IX), Bonn 17-27
- Scheerer, Sebastian/Vogt, Irmgard (Hg.) 1989: Drogen und Drogenpolitik. Ein Handbuch, Frankfurt / New York
- Schelsky, Helmut 1965: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, in: ders.: Auf der Suche nach Wirklichkeit, Düsseldorf, 439-471
- Schmid, Martin/Vogt, Irmgard 1998: Die Entwicklung des Drogenhilfesystems in Deutschland, 1970-1995, in: Wiener Zeitschrift für Suchtforschung, Heft 2/3, 39-52
- Schmidt, Manfred G. 1982: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt/New York
- Schmidt, Verena 1998: „Alte“ Politik gegen „neue“ Drogen? Deutungsmuster in der drogenpolitischen Debatte – die Beispiele Cannabis und Ecstasy. Eine Inhaltsanalyse der bundesdeutschen Tages- und Wochenpresse 1967-1972 und 1992-1997 (Magisterarbeit), Hamburg
- Schmidt-Semisch, Henning 1990: Drogenpolitik. Zur Entkriminalisierung und Legalisierung von Heroin, München
- Schmidt-Semisch, Henning 1992: Drogen als Genussmittel. Ein Modell zur Freigabe illegaler Drogen, München
- Schmidt-Semisch, Henning 1993: Ohne Legalisierung geht es nicht, in: `Akzept´ (Bundesverband für akzeptierende Drogenarbeit und humane Drogenpolitik e.V.) in Zusammenarbeit mit Buntstift e.V. (Hg.): Menschenwürde in der Drogenpolitik. Ohne Legalisierung geht es nicht!, Berlin, 125-132
- Schmidt-Semisch, Henning 1997: Designer-Droge Ecstasy? Notizen zu Begriff und Geschichte eines Problems, in: Neumeyer, Jürgen/Schmidt-Semisch, Henning (Hg.): Ecstasy – Design für die Seele?, Freiburg, 21-37
- Schmidt-Semisch, Henning/Nolte, Frank 2000: Drogen, Hamburg
- Schmoldt, Achim 1999: Pharmakologische und toxikologische Aspekte, in: Thomasius, Rainer (Hg.): Ecstasy – Wirkungen, Risiken, Interventionen. Ein Leitfaden für die Praxis, Stuttgart, 23-38
- Schneider, Wolfgang 1996: Der gesellschaftliche Drogenkult. Essays zur Entzauberung von Drogenmythen in Drogenhilfe, Drogenforschung und Drogenpolitik, Berlin
- Schneider, Wolfgang 1997a: Was ist akzeptanzorientierte Drogenarbeit?, in: ders. (Hg.): Brennpunkte akzeptanzorientierter Drogenarbeit: Frauenarbeit – Ecstasy – Sekundärprävention – Methadon – Qualitätssicherung – Drogenpolitik, Berlin, 7-14
- Schneider, Wolfgang 1997b: Drogenabhängigkeit als soziale Konstruktion. Anmerkungen zur Drogenforschung, in: akzept e.V. (Hg.): DrogenVisionen. Zukunftswerkstatt für eine innovative Drogenpolitik und Drogenhilfe, Berlin, 77-88
- von Schoeler, Andreas 1994: Der Frankfurter Weg in der Drogenpolitik, in: Drogenreferat der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Drogenpolitik in Frankfurt – Modell für die Republik? Der Frankfurter Weg: Erfolge durch Akzeptanz, 4-8
- Schroers, Artur 1996: Ecstasy. Ein Ratgeber zur Droge MDMA, Münster
- Schroers, Artur 1997: Zum risikomindernden Gebrauch von Ecstasy in der Techno- und Party-Szene. Grundlagen, Konzepte und Ansätze akzeptanzorientierter Drogenarbeit im Ecstasybereich, in: Schneider, Wolfgang (Hg.): Brennpunkte akzeptanzorientierter Drogenarbeit: Frauenarbeit – Ecstasy – Sekundärprävention – Methadon – Qualitätssicherung – Drogenpolitik, Berlin, 113-144
- Schroers, Artur 1998: 1. Deutsche Fachtagung zum Thema `Ecstasy-Drug-Checking´, in: Akzeptanz, Heft 1, 38-39
- Schroers, Artur 1999: Ecstasy-Drug-Checking: Ansätze und Modelle zum Gesundheitsschutz in der Techno- und Partykultur, in: Stöver, Heino (Hg.): Akzeptierende Drogenarbeit. Eine Zwischenbilanz, Freiburg, 119-142

- Schroers, Artur/Schneider, Wolfgang 1998: Drogengebrauch und Prävention im Partysetting. Eine sozial-ökologisch orientierte Evaluationsstudie, Münster
- Schubert, Klaus 1991: Politikfeldanalyse, Opladen
- Schuller, Klaus/Stöver, Heino (Hg.) 1990: Akzeptierende Drogenarbeit. Ein Gegenentwurf zur traditionellen Drogenhilfe, Freiburg
- Schultes, Richard E. 1982: Einführung in die Botanik der wichtigsten pflanzlichen Drogen, in: Rausch und Realität. Drogen im Kulturvergleich, Hamburg, 46-73
- Schulze, Gerhard 1996: Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart, Frankfurt
- Shulgin, Alexander/Shulgin, Ann 1995: PIHKAL. A chemical Love Story, Berkeley
- Sieber, Martin 1993: Drogenkonsum: Einstieg und Konsequenzen. Ergebnisse von Längsschnittuntersuchungen und deren Bedeutung für die Prävention, Bern
- Singer, Otto 1993: Policy Communities und Diskurs-Koalitionen: Experten und Expertise in der Wirtschaftspolitik, in: Héritier, Adrienne (Hg.) 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen, 149-174
- SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) o. J.: Neue Wege in der Drogenpolitik (Schriftenreihe Jugendpolitik Band IX), Bonn
- spp (safe party people) 1997: Safe Party People e. V. Verein für Harmreduktion, Safer Use und User Education, in: Fachstelle Prävention (Hg.): `Just say know`. Zum Umgang mit den Neuen Drogen in der Jugendarbeit. Dokumentation der Fortbildung der Fachstelle Prävention in Kooperation mit dem Arbeitskreis `Neue Drogen` des Drogenreferates der Stadt Frankfurt am Main, 11.-12.11.1996, Frankfurt, 51-54
- Stafford, Peter 1980: LSD. Lysergsäurediäthylamid, Linden
- Sterneck, Wolfgang 1995: Der Kampf um die Träume. Musik, Gesellschaft und Veränderung, Hanau
- Stöver, Heino 1990: Akzeptierende Drogenarbeit. Entwicklungen, Bedingungen und Perspektiven, in: Schuller, Klaus/Stöver, Heino (Hg.): Akzeptierende Drogenarbeit, Freiburg, 14-30
- Stöver, Heino (Hg.) 1994: Drogenfreigabe. Plädoyer für eine integrative Drogenpolitik, Freiburg
- Stöver, Heino 1999: Akzeptierende Drogenarbeit – Rückblick und Perspektiven, in: ders. (Hg.): Akzeptierende Drogenarbeit. Eine Zwischenbilanz, Freiburg, 11-24
- Strüber, Gebhard 1998: Legitimationsmodelle prohibitiver Drogenpolitik – untersucht an den staatlichen Reaktionen auf die sogenannten `Partydrogen` in der Bundesrepublik Deutschland (unveröffentlichte Diplomarbeit), Berlin
- techno-netzwerk berlin 2000: Drug-Checking-Konzept für die Bundesrepublik Deutschland. Konzeptioneller Vorschlag zur Organisation von Drug-Checking. Eine Diskussionsgrundlage, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin (http://www.eclipse-online/drch_f.html).
- testasy o. J. (1996): XTC, Info-Flyer, Hamburg
- Thamm, Berndt Georg 1989: Drogenfreigabe – Kapitulation oder Ausweg? Pro und Contra zur Liberalisierung von Rauschgiften als Maßnahme zur Kriminalitätsprophylaxe, Hilden
- Thamm, Berndt Georg 1991: Drogen – legal – illegal. Von Kaffee bis Koks, von Alkohol bis Amphetamin. Daten, Fakten, Hintergründe, Hilden
- Therapieladen e. V. 1997: `Enjoy the Rave, But Rave Safe.` Projektdokumentation, Berlin
- Thomasius, Rainer (Hg.) 1997: `Ecstasy`: Rauschwirkungen, Komplikationen, Risikoträger, in: Kovar, Karl-Artur/Muszynski, Inge/Burmester, Jens (Hg.) 1997: Ecstasy Today and in the Future, Sucht-Sonderband, Geesthacht, 18-25
- Thomasius, Rainer (Hg.) 1999: Ecstasy – Wirkungen, Risiken, Interventionen. Ein Leitfaden für die Praxis, Stuttgart
- Tossmann, Hans-Peter 1997: Ecstasy. Konsummuster, Konsumkontexte und Komplikationen. Ergebnisse der Ecstasy-Infoline, in: Sucht, Heft 2, 121-129

- Tossmann, Hans-Peter/Boldt, Stefan/Tensil, Marc-Dennan 1999a: Drug affinity amongst youths within the Techno party scene in European Metropolises. Final Report. European Commission, Luxemburg
- Tossmann, Hans-Peter/Boldt, Stefan/Tensil, Marc-Dennan 1999b: Demand Reduction Activities in the Field of Synthetic Drugs in the European Union. Final Report. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Lissabon
- Tossmann, Hans-Peter/Heckmann, Wolfgang 1997: Drogenkonsum Jugendlicher in der Techno-Party-Szene. Eine empirisch-explorative Untersuchung zur Notwendigkeit und den Möglichkeiten einer zielgruppenbezogenen Drogenprävention, Köln
- van Treeck, Bernhard (Hg.) 1997: Partydrogen. Alles Wissenswerte zu Ecstasy, Speed, LSD, Cannabis, Kokain, Pilzen und Lachgas, Berlin
- Universität Bonn 1998: Ecstasy-Pillen. Auswertung der Testergebnisse von als 'Ecstasy' angebotenen Substanzen (<http://www.meb.uni-bonn.de/giftzentrale/xtcanaly/auswertu.html>).
- Viebach, Angelika 1987: Organisation in der Drogenpolitik: Hilfestellung oder Hypothek? Zur Zielsetzung und Durchführbarkeit staatlicher Drogenpolitik (Inaugural-Dissertation), Münster
- Vogt, Irmgard 1975: Drogenpolitik. Zum Konsum von Alkohol, Beruhigungsmitteln und Haschisch, Frankfurt/New York
- Vogt, Irmgard 1991: Drogenpolitik: Ein deutsches Trauerspiel. Ein Beitrag über Begriffe und deren Definitionen, in: Ludwig, Ralf/Neumeyer, Jürgen (Hg.): Die narkotisierte Gesellschaft? Neue Wege in der Drogenpolitik und akzeptierende Drogenarbeit, Marburg, 13-20
- Waibel, E. Maria 1992: Von der Suchtprävention zur Gesundheitsförderung in der Schule. Erziehungskonzeptionen und Praxis, Frankfurt et al.
- Walder, Patrick/Amendt, Günther 1997: Ecstasy & Co., Reinbek
- Weßler, Hartmut 1997: Öffentlichkeit als Prozess. Deutungswandel im Medien-Diskurs am Beispiel der drogenpolitischen 'Freigabe'-Debatte, Dissertation, Hamburg
- Wienberg, Günther 1992: Struktur und Dynamik der Suchtkrankenversorgung in der Bundesrepublik – ein Versuch, die Realität vollständig wahrzunehmen, in: ders. (Hg.): Die vergessene Mehrheit. Zur Realität der Versorgung alkohol- und medikamentenabhängiger Menschen, Bonn, 12-60
- Wilhelm, Jens 1998: Medien-Resonanz-Analyse: Berichterstattung zu Ecstasy in der Jugendpresse und überregionalen Tagespresse unter quantitativen und qualitativen Aspekten, in: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hg.): Prävention des Ecstasykonsums. Empirische Forschungsergebnisse und Leitlinien, Köln, 136-141
- Wilkens, Wilfried 1997: Designer-Drogen. Eine Himmelfahrt zur Hölle?, Hamburg
- Wilkens, Wilfried et al. 1997: Illegal oder (l)egal. Rechtlicher Status und Konsum von MBDB und anderen Ecstasy-Wirkstoffen. Ergebnisse einer Szenebefragung aus dem Herbst 1996, Hamburg
- Willke, Helmut 1983: Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie, Königstein/Taunus
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1980: Politikimplementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein/Taunus
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1985: Policy-Forschung und „traditionelle“ Politikwissenschaft. Möglichkeiten und Probleme der Verklammerung, in: Hartwich, Hans-Hermann (Hg.): Policy Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft, Opladen, 191-198
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1987: Policy-Analyse, Frankfurt/Main
- Wirth, Nadja 1997: Ecstasy, Mushrooms, Speed & Co., Düsseldorf
- Wischnewski, Ralf 1999: Akzeptierende Drogenselbsthilfe – ein Gegenentwurf zur professionellen Drogenhilfe und Drogenpolitik? (unveröffentlichte Diplomarbeit), Köln
- Zinberg, Norman E. 1984: Drug, Set and Setting. The Basic for Controlled Intoxicant Use, New Haven / London

6.2 Experten-Interviews

6.2.1 Frankfurt/Main

6.2.1.1 Drogenpolitik-Experten

Interview 1.1:

Anonymus; im Drogenbereich langjährig tätig für die zuständige Fachbehörde der Stadt Frankfurt.

Interview 1.2:

Anonymus; langjähriger Leiter einer Drogenhilfeeinrichtung (Freier Träger); in dieser Funktion Mitglied verschiedener Gremien des Frankfurter Drogenhilfesystems.

6.2.1.2 Partydrogen-Experten

Interview 1.3:

Martin Dörrlamm; seit 1996 tätig als Mitarbeiter im Streetwork-Projekt Walkman (Träger: Stadt Frankfurt).

Interview 1.4:

Sigrid Borse, langjährige Leiterin der Fachstelle für Synthetische Drogen/Jugend- und Drogenberatung am Merianplatz (Träger: jj).

Interview 1.5:

Harry Domberg, langjähriger Leiter der Fachstelle Prävention (Träger: vae).

Interview 1.6:

Frank Günther, Mitbegründer und Vorsitzender der Szeneorganisation safe party people e.V. (spp).

6.2.1.3 Weitere kontaktierte Personen

Susanne Schardt;

langjährige Leiterin des europäischen Städteverbundes European Cities on Drug Policy (ecdp).

6.2.2 Hamburg

6.2.2.1 Drogenpolitik-Experten

Interview 2.1:

Anonymus; im Drogenbereich langjährig tätig für die zuständige Hamburger Fachbehörde.

Interview 2.2:

Anonymus; langjähriger Leiter einer Organisation im Bereich Drogen und Sucht (Freier Träger); in dieser Funktion Mitglied verschiedener Gremien des Hamburger Drogenhilfesystems.

6.2.2.2 Partydrogen-Experten

Interview 2.3:

Gerd Rakete, bis 1997 Leiter der Hamburgischen Landesstelle gegen die Suchtgefahren e.V.

Interview 2.4:

Dr. Manfred Rabes, seit 1994 Referent am Büro für Suchtprävention der Hamburgischen Landesstelle gegen die Suchtgefahren e.V.; Leiter des dort angesiedelten ecstasy projects und des EU-geförderten 3-Städte-Modellprojekts „3CP“.

Interview 2.5:

Pussa (Synonym); Co-Initiator der Szeneorganisation testasy.

6.2.2.3 Weitere kontaktierte Personen

Lisa Fischbach;

1995 bis 1997 Mitarbeiterin der Hamburgischen Landesstelle gegen die Suchtgefahren e.V. und Co-Initiatorin des Partydrogen-Projekts Ecstasy-Hotline Berlin.

6.2.3 Berlin**6.2.3.1 Drogenpolitik-Experten**

Interview 3.1:

Anonymus; im Drogenbereich langjährig tätig für die zuständige Berliner Fachbehörde.

Interview 3.2:

Anonymus; langjähriger Leiter eines Drogenhilfeträgers (Freier Träger); in dieser Funktion Mitglied verschiedener Gremien des Berliner Drogenhilfesystems.

6.2.3.2 Partydrogen-Experten

Interview 3.3:

Helmut Ahrens; langjähriger Referent der Deutschen Aidshilfe (DAH); 1994 Mitbegründer und zeitweilig Vorsitzender der Szeneorganisation eve & rave e.V. (Berlin).

Interview 3.4:

Tibor Harrach; langjähriges Mitglied und zeitweilig Vorsitzender der Szeneorganisation eve & rave e.V. (Berlin).

6.2.3.3 Weitere kontaktierte Personen

Andreas Gantner;

Therapieladen e.V.

Reiner Domes;

bis 1996 Mitglied und zeitweilig Vorstandsmitglied der Szeneorganisation eve & rave e.V. Berlin.

Jan Köster und Alexander Reich;

Initiatoren und zeitweilig Vorsitzende der Szeneorganisation eclipse e.V.

Markus Hückelheim;

Mitarbeiter des Partydrogen-Projekts Mindway der Caritas Berlin.

6.3 Interview-Leitfaden

Partydrogen, Prävention, Politik – Innovation durch Kooperation und Koordination ?

Informationen zum Interview

Benennen des Themas, Zeitrahmen, Verweis auf Datenschutz/Anonymisierung

Forschungsinteresse

Aufbau eines bedürfnis-/bedarfsorientierten Angebots durch Vernetzung, Koordination und innovative Maßnahmen

Ihre Institution

Rolle und Funktion ihrer Institution/ ihrer Einrichtung?

Funktion ihrer Institution

[Dokumentationen, Jahresberichte, Literatur etc.?)

Wem gegenüber ist ihre Institution verantwortlich für Positionen und Handlungen:

- in der täglichen Arbeit?
- innerhalb der Koordinationsmechanismen/bei Kooperationen?

Handlungsfeld, Ziele und Organisation

- Drogenhilfebereich vs. Drogenpolitikbereich
- Aufgaben im Drogenbereich
- koordinierende/realisierende Funktionen?
- Prävention?
- Hilfeangebote?
- Repression?
- Forschung?
- Zielsetzungen?
- Binnenorganisation der eigenen Institution

Maßnahmen/Programme im Partydrogenbereich

- rechtliche und finanzielle Grundlagen?
- Phasen?
- Zielsetzungen?
- Kooperation?
- Einbindung in das bestehende regionale Angebot?
- Status des Projekts?

Ihre persönliche Rolle

- wie lange sind sie bereits bei der Institution?
- leitende/koordinierende Funktion und/oder fachliche Arbeit?

Sektorale Dimension – Organe und Mechanismen der Kooperation und Koordination**Kooperation**

- Beziehungen ihrer Institution zu anderen Institutionen im Drogenbereich?
- wie kommen Kooperationen im Drogenbereich zustande?
- mit wem kooperiert ihre Institution (im Drogen-/Partydrogenbereich)?
- Wie war die Motivation dazu, wodurch kam die Kooperation zustande?

Koordination, koordinierende Mechanismen

- koordinierende Institutionen im Drogenbereich?
- koordinierende Gremien im Drogenbereich?
- wie kamen sie zustande [welches waren die spezifischen Koordinationsbedürfnisse (evtl. Bsp.)]?
- rechtliche und finanzielle Grundlage?
- wer entscheidet, wer sanktioniert drogenpolitische Maßnahmen?

Koordination im Partydrogenbereich

- welche Institutionen haben eine koordinierende Funktion?
- welche Gremien haben eine koordinierende Funktion?
- wie kamen sie zustande? [(welches waren die spezifischen Koordinationsbedürfnisse (evtl. Bsp.)]?
- Welche Institutionen/Gremien sollten eine koordinierende Funktion einnehmen?

Ausgestaltung der Koordinations-/Kooperationsmechanismen

- Inventar und Beziehung unter den verschiedenen Mechanismen

Mitglieder und deren Status

- politisch oder administrativ
- entscheidungsfällend oder verwaltend

rechtliche und finanzielle Grundlage

- Mechanismus projektbezogen oder übergreifend?
- Beziehungen zu höheren politischen Institutionen (Länder-/Bundesebene)?

Entscheidungskompetenzen

- Budgethoheit
- Berichtspflicht
- Entscheidungsregeln, Verbindlichkeit
- Wer sanktioniert?

Demokratische Kontrolle und politische Verantwortung

- Wem gegenüber ist die koordinierende Institution verantwortlich für Positionen und Handlungen?
- Gibt es eine Koppelung an demokratische Institutionen (Gefahr der „Expertisierung“)?
- wie wird die öffentliche Meinung/wie werden gesellschaftliche Akteure/wie werden Betroffenenorganisationen wahrgenommen?
- wird die Arbeit angefochten bzw. gibt es Gelegenheit dazu (Gefahr der Abgehobenheit)?

Gab/gibt es interne Auseinandersetzungen?

- inhaltlicher Art/organisatorischer Art?

Einschätzung: positive und negative Effekte durch Koordination

- Lernprozess durch verstärkte Koordination oder Einengung der eigenen Handlungsfähigkeit?
- Wandel in Wahrnehmung und Handlungsweisen?

Wirkung auf die Akteure

- wie wirken die bestehenden Koordinationsmechanismen?

Die Wirkung auf ihre Institution

- wie wirkt der Koordinationsmechanismus auf ihre Institution?
- Motivation, sich einzubringen? War das schon immer so? Was gab den Anlass dazu, sich einzubringen?

Impulse und Motoren: Mechanismen der Kooperation und Koordination – Was sind Voraussetzungen und Bedingungen dafür, dass Vernetzung und Koordination funktionieren?

- Anreize zur Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren
- (vor allem politisch-administrative) Strukturen
- (vor allem staatlicherseits) angewandte Instrumente
- Problemlösungsphilosophie (vor allem staatlicherseits)
- Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure
- Faszilitatoren/Umgang/Bedeutung im Zusammenwirken staatlicher mit gesellschaftlichen Akteuren
- Mediatoren
- ...

Bewertung der Vernetzungs- und Koordinationsstrukturen und –prozesse

- Wie bewerten sie die Koordination? (Konnte die Koordination verbessert werden?)
- Welche Institutionen haben hilfreiche Arbeit geleistet, welche wirkten?
- Konnte ein spezielles Angebot im Bereich Partydrogen effizient respektive bedürfnisorientiert gestaltet respektive verbessert werden?

Demokratische Kontrolle und Öffentlichkeit

- wie wirkten Koordinationsmechanismen auf demokratische Institutionen und Öffentlichkeit?
- Konnten die drogenpolitischen Handlungen besser vermittelt werden, die Akzeptanz der drogenpolitischen Maßnahmen gesteigert werden?

Feedback

- gab es die Möglichkeit, den Prozess kritisch aufzuarbeiten/Kritik zu äußern?
- wirkte Kritik (inhaltlich/organisatorisch) auf die koordinierenden Mechanismen/Institutionen zurück?

Haben wir weitere wichtige Punkte außer acht gelassen?

6.4 Totalerfassungen infrage kommender drogenpolitischer Akteure

6.4.1 Frankfurt/Main

- **Akteure des politisch-administrativen Systems**
- Verfassungsorgane und politische Parteien
 1. Hessisches Ministerium für (Umwelt, Energie) Jugend, Familie und Gesundheit
 2. Hessisches Kultusministerium – Fachberater für Suchtprävention und Drogenfragen (Beratungslehrer für Suchtprävention)
 3. Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt (inkl. Ausschüsse)
 4. Magistrat der Stadt Frankfurt, insbesondere Gesundheitsdezernat
 5. Ortsbeiräte (inkl. Ausschüsse)
 6. Politische Parteien (CDU/JU, SPD/Jusos, Bündnis '90/Die Grünen/Grüne Jugend, REP, FDP/JuLis, andere politische Parteien/Organisationen)
- Behörden:
 7. Drogenreferat
 8. Stadtgesundheitsamt
 9. Sozialamt (Sozialdienst für Suchtkranke, Schuldnerberatungsstelle)
 10. Amt für ambulante Ausstiegshilfe
 11. Frauenreferat
 12. Jugendamt
 13. Ordnungsamt
 14. Rechtsamt
 15. Hauptamt
 16. Staatliches Schulamt, insbesondere Präventionsfachstelle
 17. Strafverfolgung/Justiz, insbesondere Polizeipräsidium – K70: organisiertes Verbrechen Rauschgiftkriminalität (Behörde für Inneres Frankfurt, Amtsgerichte (inkl. Soziale Rechtsberatung), Bahnpolizei Frankfurt, Landeskriminalamt Hessen, Hessisches Oberlandesgericht, Generalstaatsanwaltschaft beim OLG (insbesondere Zentralstelle zur Bekämpfung der Betäubungsmittel-Kriminalität), Staatsanwaltschaft beim Landgericht
 18. Ombudsstelle (Honorare Rechtsberatung für Abhängige)
 19. Ortsämter
- Professionelle Problembearbeiter (staatl. Organisationen)
 20. Projekt Walkman
 21. Jugend- und Drogenberatungsstellen (Höchst, Sachsenhausen, Nord, Nordend/Bornheim)
- **Gesellschaftliche Akteure**
- Professionelle Problembearbeiter (private Organisationen)
 22. HLS – Hessische Landesstelle gegen die Suchtgefahren e.V.
 23. KSH – Koordinationsstelle für Suchtprävention in Hessen
 24. Abteilung für Psychiatrie und Psychotherapie der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität
 25. vae – Verein für Arbeits- und Erziehungshilfe e.V. (Krisenzentrum Café Fix, Beratungsstelle Nord drop in, Frauenberatungsstelle, Beratungsstelle Höchst, Projekt Arbeit, PSB methadon-geschützte Drogenhilfe Moselstr. (auch mobiler Spritzenaustausch), Fachstelle Prävention, Übergangseinrichtung für Drogenabhängige Waldsolms, Trainings- u. Ausbildungszentrum Silostr., Café Cassandra)

26. idh – Integrative Drogenhilfe e.V. (Kontaktladen FriedA, Mobile Überlebenshilfe/Konsumraum Niddastr. 49, Druckraum Schielestr., Eastside, Projekt Lichtblick, Projekt Arbeit Technik und Kultur)
 27. jj – Jugendberatung und Jugendhilfe e.V. (Drogennotdienst Elbestr. 38 (auch Streetwork), Beratungsstelle Sachsenhausen (Fachstelle für ausländische Drogenabhängige), Beratungsstelle Am Merianplatz (Fachstelle Synthetische Drogen), Bildungszentrum Hermann Hesse, Drogenhilfezentrum Bleichstr. (ambulante Therapie, Beratung und Therapie für Eltern und Angehörige von Drogenabhängigen, Bundesmodellprojekt Drogennotfallprophylaxe und Nachgehende Sozialarbeit), PSB methadongestützte Drogenhilfe Elbestr. 38., Therapie auf dem Bauernhof)
 28. Aids-Hilfe Frankfurt e.V. (Krisenzentrum La Strada)
 29. Drogennotruf 623451 e.V. (Anonymer Drogennotruf, Angehörigenberatung, Projekt „Frankfurter Workshop“)
 30. KISS – Kriseninterventionsstelle für Stricher
 31. Malteser Hilfsdienst e.V. (Institutsambulanz Schielestr. (mit nervenärztlicher Zweigpraxis), Street Junky Projekt)
 32. Zuflucht Frankfurt e.V.
 33. Therapieeinrichtung „Villa unter den Linden“
 34. Zentrum für Weiterbildung e.V. (Koordinierungsstelle Berufsberatung und Beschäftigung für Männer und Frauen mit Drogenproblemen)
 35. Frankfurter Verein für soziale Heimstätten e.V. (Frauenberatungsstelle)
 36. CALLA e.V. (Frauen-Therapieeinrichtung Camille, Beratungsbüro Claire)
 37. Aktion Soziale Hilfe Frankfurt e.V. (Rechtsberatung)
 38. ecdp – European Cities on Drug Policy
- Krankenkassen, Ärzteschaft
 39. AOK Ffm, weitere Krankenkassen
 40. Ärztekammern (Hessen/Ffm)
 41. Kassenärztliche Vereinigung Ffm
 42. Hessische Substitutionskommission – Kassenärztliche Vereinigung Hessen
 43. Apothekerkammer
 - Wissenschaftliche Experten aus dem Bereich Drogen und Sucht
 44. ISS
 - Selbsthilfe- und Betroffenenorganisationen
 45. Elternkreis Frankfurt
 46. Selbsthilfe im Taunus e.V.
 47. SPP – Safe Party People e.V./Alice
 48. Interessengemeinschaft (IG) der Frankfurter Diskotheken-Besitzer
 49. Gemeinschaftsaktion gegen Drogenabhängigkeit e.V. (Industrie- und Handelskammer und Stadt Frankfurt)

6.4.2 Hamburg

- **Akteure des politisch-administrativen Systems**
- Verfassungsorgane und politische Parteien
 1. Hamburgische Bürgerschaft (inkl. Gesundheits-, Sozial-, Jugend- und Sport-, Schul-, Stadtentwicklungs-, Innen-, Rechtssausschuß)
 2. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, insbesondere Senator für Gesundheit, Arbeit und Soziales
 3. Bezirksversammlungen (inkl. Ausschüsse)
 4. Politische Parteien (SPD/Jusos, CDU/JU, GAL/Grüne Jugend Hamburg, STATT-Partei, Regenbogen – Für eine neue Linke, andere politische Parteien/Organisationen)
- Behörden
 5. Referat Drogen und Sucht der BAGS
 6. BAGS - Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (ohne Drogenhilfeeinrichtungen)
 7. Fachreferat schulische Drogen- und Suchtprävention der BSJB
 8. Institut für Lehrerfortbildung der BSJB (Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung)
 9. BSJB - Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung (weitere Dienststellen)
 10. Bezirksämter und Ortsämter
 11. Strafverfolgung/Justiz, insbesondere Landeskriminalamt Hamburg – Abteilung Rauschgift-delikte, Referat Synthetische Drogen (Behörde für Inneres, Hanseatisches Oberlandesgericht, Landgericht Hamburg, Amtsgerichte, Staatsanwaltschaft bei dem Hanseatischen Oberlandesgericht, Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Hamburg)
- Professionelle Problembearbeiter (staatl. Organisationen)
 12. Alkohol- und Suchtberatung für junge Leute Uhlenhorst (BSJB)
 13. Drogenberatungszentrum Kö16A (BSJB)
 14. Dienststelle Schülerhilfe (BSJB)
 15. Drogenberatung Drosselstrasse (BAGS)
 16. Suchtberatung Harburg (BAGS)
- **Gesellschaftliche Akteure**
- Professionelle Problembearbeiter (private Organisationen)
 17. Hamburgische Landesstelle gegen die Suchtgefahren e.V. – Büro für Suchtprävention inkl. ecstasy project
 18. LBK – Landesbetriebe Krankenhäuser
 19. Drogenambulanzen Hamburg GmbH
 20. Freiraum e.V. (Abrigado, Fixstern, Drug-Mobil)
 21. Palette e.V. (Palette 1, Palette 2, Palette 3, IGLU)
 22. jhj – Jugend Hilft Jugend e.V. (Arbeit und Ganztagsbetreuung, KODROBS, Altona/Ottensen, KODROBS Bergedorf, KODROBS Süderelbe/Wilhelmsburg)
 23. Drogenhilfe Eimsbüttel e.V. (Café 320, Drogenhilfe Eimsbüttel e.V., Linie 91/ Linie 96)
 24. Frauenperspektiven e.V., insbesondere Kaja
 25. Therapiehilfe e.V., insbesondere Seehaus-Projekt (Clean Café Belvedere, MAEX – M.A.T.1, M.A.T. Harburg, M.A.T. West, Workstart)
 26. Jugendhilfe e.V., insbesondere VIVA Rahlstedt, VIVA Wandsbek (Drob Inn, Stay Alive, La Strada)
 27. Brücke e.V.
 28. Ragazza e.V.
 29. STEPS GmbH
 30. HGSP – Hamburgische Gesellschaft für Soziale Psychiatrie e.V.

-
31. Café Augenblicke (Jesus Center e.V.)
 32. Lass´ 1000 Steine Rollen
 33. Subway e.V.
 34. Landesbetriebe Krankenhäuser (LBK) (Ambulante Familientherapie für jüngere DrogenkonsumentInnen im UKE, Sprechstunde für Lösungsmittelmißbrauchende Heranwachsende im UKE, Ambulanz für Suchtkranke – Klinikum Nord)
 35. Drogenambulanzen Hamburg GmbH
 36. Ragazza (Ragazza e.V.)
 37. Diakonisches Werk (Café Sperrgebiet, Beratungs- und ambulante Behandlungsstelle für Suchtkranke)
 38. Projekt Laufwerk (JHJ eV., Jugendhilfe e.V., DH Eimsbüttel e.V., Frauenperspektiven e.V.)
- Krankenkassen, Ärzteschaft
 39. AOK Hamburg, weitere Krankenkassen und/oder Ersatzkassen
 40. Ärztekammer Hamburg
 41. Kassenärztliche Vereinigung Hamburg
 42. Apothekerkammer Hamburg
 - Wissenschaftliche Experten aus dem Bereich Drogen und Sucht
 43. BADO e.V.
 44. ISD/ZIS – Interdisziplinäres Zentrum für Sucht- und Drogenforschung (Universität Hamburg)
 45. Psychiatrische Klinik des Universitätskrankenhauses Eppendorf (UKE)
 - Selbsthilfe- und Betroffenenorganisationen:
 46. testasy
 47. Selbsthilfegruppe für Angehörige von Drogenkonsumenten – Barmbek
 48. Eltern- und Angehörigeninitiative für akzeptierende Drogenarbeit e.V. (Ini)
 49. IHHD e.V.
 50. Pola-Life e.V.
 51. Bürgerverein zu St. Georg e.V.
 52. Einwohnerverein St. Georg
 53. Anonyme Beratung für Drogenabhängige (c/o Kö16A)
 54. Elternkreis Drogenabhängiger (Förderer des EK Drogenabhängiger e.V.)
 55. Elternkreis Hamburg-Nord
 56. Selbsthilfegruppe für Angehörige von Drogenkonsumenten - Barmbek
 57. Ini (Eltern- und Angehörigeninitiative für akzeptierende Drogenarbeit e.V.)

6.4.3 Berlin

- **Akteure des politisch-administrativen Systems**
- Verfassungsorgane und politische Parteien
 1. Berliner Abgeordnetenhaus (inkl. Gesundheits-, Sozial-, Jugend- und Sport-, Schul-, Stadtentwicklungs-, Innen-, Rechtssausschuß)
 2. Berliner Senat
 3. Bezirksversammlungen (inkl. Ausschüsse)
 4. Politische Parteien (CDU/JU, SPD/Jusos, AL/Grüne Jugend Berlin, PDS, andere politische Parteien/Organisationen)
- Behörden
 5. Referat für Drogenfragen der Behörde für Schule, Jugend und Sport (BSJS) (Die Landesdrogenbeauftragte Berlins, Büro für Suchtprophylaxe)

6. Fachreferat schulische Drogen- und Suchtprävention der BSJS
 7. Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport (weitere Dienststellen) (ohne Drogenhilfeeinrichtungen)
 8. BIL – Berliner Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung und Schulentwicklung
 9. Bezirksämter, insbesondere Koordinatoren für Drogenfragen (Charlottenburg (Abteilung Soziales und Gesundheit), Friedrichshain (Gesundheitsamt), Hohenschönhausen (Beratungsstelle für Alkoholabhängige und andere Suchtmittelkranke), Hellersdorf (Abteilung Jugend und Familie), Kreuzberg (Abteilung Jugend, Bildung und Kultur), Köpenick (Abteilung Soziales und Gesundheit), Lichtenberg (Abteilung Gesundheit und Soziales), Marzahn (Abteilung Gesundheit und Soziales), Mitte (Abteilung Personal, Verwaltung, Umwelt, Gesundheit und Sport), Neukölln (Abteilung Gesundheit und Sozialwesen), Pankow (Abteilung Gesundheit, Soziales und Umwelt), Prenzlauer Berg (Abteilung Gesundheit, Soziales, Wirtschaft und Sport, Beratungsstelle für Abhängigkeitskranke), Reinickendorf (AG Suchtprophylaxe), Schöneberg (Abteilung Jugend, Schule und Sport), Steglitz (Abteilung Bildung, Kultur, Jugend und Sport, Arbeitsgruppe Suchtprophylaxe), Spandau (Abteilung Gesundheit und Soziales), Tempelhof (Abteilung Jugend und Sport), Tiergarten (Abteilung Gesundheit und Soziales), Treptow (Abteilung Gesundheit und Schule), Wedding (Abteilung Jugend, Bildung und Kultur, Beratungsstelle für Abhängigkeitskranke), Weissensee (Abteilung Jugend, Familie und kulturelle Angelegenheiten), Wilmersdorf (Abteilung Sport, Schule und Jugend), Zehlendorf (Abteilung Soziales und Gesundheit)
 10. Landesjugendamt, insbesondere Referat für Jugendförderung
 11. Landesschulamt
 12. Strafverfolgung/Justiz, insbesondere Landeskriminalamt Berlin – Abteilung Rauschgiftdelikte (Behörde für Inneres, Berliner Oberlandesgericht, Landgericht Berlin, Amtsgerichte, Staatsanwaltschaft bei dem Berliner Oberlandesgericht, Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Berlin)
- Professionelle Problembearbeiter (staatl. Organisationen)
 13. Haus am Rupenhorn (Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport)
 14. Schule und Sucht (Senatsverwaltung für SJS)
 15. Mobile Teams (Senatsverwaltung für SJS)
 16. Sozialpädagogische Fortbildungsstätte Haus am Rupenhorn (Senatsverwaltung für SJS)
- **Gesellschaftliche Akteure**
- Professionelle Problembearbeiter (private Organisationen)
 17. Landesstelle Berlin gegen die Suchtgefahren e.V.
 18. LBK – Landesbetriebe Krankenhäuser
 19. Notdienst für Suchtmittelgefährdete und –abhängige e.V. (DND – Drogennotdienst, Strass – Szeneladen für Junkies (mit Streetwork), Olga – Treffpunkt für Frauen/Krisenwohnung, Modell Drogennotfallprophylaxe im KH Am Urban)
 20. Verein für Suchtprävention und Therapie mit Drogenabhängigen e.V. (Misfit, Die Abfahrt (bis´96), Krisenübernachtung Oranienetage)
 21. Odak e.V. – Verein zur Förderung der türkischen Theater-, Kultur- und Sozialwerkstatt (SKA 43 (mit Streetwork), Haltestelle – Durak (Streetwork), Nokta (therapeutische WG), Orya)
 22. Fixpunkt e.V. – Verein für suchtbegleitende Hilfen e.V. (Druckausgleich, Mobilix, DIP – Drogenhilfe Informationspool Charlottenburg)
 23. Caritasverband für Berlin e.V. (Café Beispiellos (Spielsucht), Beratungsstelle Jugend-Drogen-Süchte (Steglitz), Jugend- und Drogenberatung Spandau, Integrative Suchtberatungsstelle Berlin-Lichtenberg (INTHIS-Bundesmodellprogramm), therap. WG Ruhwaldpark, WG Marienfelde, Gr. Hamburger 18, Königsberger 11 (Beratung))
 24. Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg e.V. (PS Beratungs- und Behandlungsstelle für Alkoholranke und Medikamentenabhängige)

25. SCK – Jugendinititative SCK e.V. (Straks (mit Streetwork), Avanti 44, Treberladen (Prävention))
26. BOA e.V. – Begegnung Orientierung Anfang (Jugend- und Drogenberatung Tiergarten, Jugend- und Drogenberatung Marzahn, Drogenberatung Prenzlauer Berg, Jugendberatung Mitte, ABD – Ambulante Begleitung der Substitution)
27. SPI – Sozialpädagogisches Institut Berlin Walter May gemeinnützige Stiftung [Drogenberatung Wedding Wrieze-Haus, Scharni 49 (Beratung/Behandlung), Integrative Suchtbehandlung für Alkohol- und Drogenkranke, enterprise (Kontakt/Beratung), Suchtberatungsstelle Pankow STAB, Zeynom (Prävention)]
28. AGD – Arbeitsgemeinschaft Drogenprobleme e.V. [Drogen-Info, Confamilia, Elternselbsthilfe, Die Gierkezeile (PS Beratungs- und Behandlungsstelle für Alk- und Medi-abhängige), Beratung, Subways (Substituierten-Betreuung), Drogen-Info (Nachsorge)]
29. Frauen-Sucht-Hilfe Berlin e.V. (Frauenladen)
30. Verein zur Hilfe suchtmittelabhängiger Frauen e.V. [Violetta Clean (therapeutische WG), Stoff-Bruch (Beratung/Therapie)]
31. Theodor-Wenzel-Werk e.V. [Zwiebel (Therapeutische Frauen-WG)]
32. DHTB – Drogenhilfe Tannenhof Berlin e.V. [therapeutische WGs Tannenhof, Landhaus Oppenheim, Atherna (ambulante Therapie)]
33. ADV – Anti-Drogen-Verein e.V. (Langzeittherapie)
34. Hartwig-Marx-Stiftung (VgS, Ilse (Substitution und Arbeitsprojekte), Stadt-Rand-Treff (Prävention))
35. Daytop Gesellschaft für soziale Planung und Alternativen mbH
36. Verein zur Bekämpfung der Rauschgiftgefahr e.V. (Release)
37. S.P.A.T.Z. – Sozialpädagogisches Arbeits- und Therapiezentrum e.V. (theraput. WGs)
38. Synergetik-Familie e.V. [Zentrum für Suchtnachsorge (Betreutes Wohnen)]
39. Prowo Kreuzberg e.V. (Therapie)
40. Psychosoziale Initiative Moabit e.V. [Treffpunkt Waldstrasse (Beratung, Therapie)]
41. Eingliederungshilfe e.V. (Nachsorge)
42. Stadtrand GbR und gGmbH – Gesellschaft für integrierende soziale Arbeit (Trägerverbund: ADV, AGD, BOA, Drogen-Info, Fixpunkt, Verein für Suchtprävention und Therapie mit Drogenabhängigen, zik)
43. Trockendock e.V. – Bewusst leben ohne Drogen
44. Drogentherapiezentrum Berlin e.V. [Übergangseinrichtung, ambulante Therapie, Countdown (Entzug)]
45. Lenné Gemeinnützige GmbH zur Rehabilitation Suchtmittelabhängiger (gemeinsames Projekt Kokon e.V. und ADV e.V.)
46. VgS – Verein zur Förderung der gruppenunterstützten ausserstationären Suchtkrankenbehandlung e.V. (Club 93)
47. Verein zur sozialen und psychotherapeutischen Betreuung Suchtmittelgefährdeter e.V. (Therapieladen)
48. Verein für ambulante Drogentherapie e.V. (Kokon)
49. Karuna – Freizeit ohne Drogen International e.V. (Drug stop, Karuna-Mobil, Komma)
50. KIK e.V. – Kids im Kiez
51. ziK gGmbH – Zuhause im Kiez – gemeinnütziges Wohnprojekt für Menschen mit HIV und AIDS
52. Deutsche AIDS-Hilfe e.V.
53. Berliner AIDS-Hilfe e.V.
54. Teen Challenge Berlin e.V. (Teestube Jakobsbrunnen, Übergangseinrichtung)
55. pad e.V. – Eltern und Jugendliche gegen Drogenmissbrauch (Kontaktladen BÖ9, pad-mobil)
56. GAK – Grüner Arbeitskreis e.V. (Jugendcafé GAK)
57. Kreuzberger Verein für präventive Sozialarbeit e.V. (Treff 7)
58. Platane 19 e.V. (Tagesstätte, betreutes Wohnen)

- Krankenkassen, Ärzteschaft
 59. Ärztekammer Berlin
 60. Kassenärztliche Vereinigung Berlin
 61. AOK Berlin, weitere Krankenkassen und/oder Ersatzkassen
 62. Clearingstelle für Substitution der Ärztekammer Berlin
 63. Apothekerkammer Berlin
- Wissenschaftliche Experten aus dem Bereich Drogen und Sucht
 64. spi Research
 65. Arbeitsstelle zu Suchtproblemen in pädagogischen Feldern der Technischen Universität Berlin (Fachbereich Erziehungs- und Unterrichtswissenschaften)
 66. Informationskreis Drogenprobleme e.V.
- Selbsthilfe- und Betroffenenorganisationen
 67. Eve & Rave e.V. – Verein zur Förderung der Technokultur und zur Minderung de Drogenproblematik
 68. Way & Sun e.V.
 69. Eclipse e.V. – Verein für akzeptanzorientierte Drogenarbeit und psychedelische Krisenintervention
 70. EkB e.V. – Elternkreise drogenabhängiger Jugendlicher Berlin
 71. Synanon International e.V.
 72. Almedro International e.V.
 73. NA – Narcotics Anonymous
 74. Köpenicker Sucht-Selbsthilfe
 75. „Su-Se“ – Sucht-Selbsthilfe
 76. VSI – Verein zur Unterstützung von Selbsthilfeprojekten und Initiativen e.V. (Initiative 89 (fachlich begleitet durch SPI))
 77. Almedro International e.V. (Selbsthilfe: Kontaktladen, Therapie)

Drogenrecht im Netz

B

<http://www.eve-rave.net>

B

Bereich: Download

B

**Deutsche Gesetzestexte
Alles über das Deutsche Drogenrecht**

B

**Betäubungsmittelgesetz (BtMG)
Grundstoffüberwachungsgesetz (GÜG)
Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung (BtMVV)
Gesetze zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (BtMÄndG)
Verordnungen zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher Vorschriften (BtMÄndV)**

**Kommentare
Neue Gesetzesvorhaben**

B

**Schweizer Gesetzestexte
Alles über das Schweizer Drogenrecht**

B

**Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und psychotropen Stoffe (BetmG)
Verordnungen über die Vorläuferchemikalien und andere Chemikalien
Verordnungen über die Betäubungsmittel und psychotropen Stoffe
Verordnung über die ärztliche Verschreibung von Heroin**

B

**Neue Gesetzesvorhaben
Rechtsgutachten
Kommentare**