

Rainer Müller, Heinz Rothgang (2000): Ökonomische Analysen zur Drogenpolitik:

Ökonomische Analysen zur Drogenpolitik können sich auf verschiedene Analyseebenen beziehen. So kann sozusagen auf der obersten Ebene ein Beitrag zur Frage geleistet werden, ob und inwieweit Drogenbesitz und – einnahme legal oder illegal sein soll. Auf einer niedrigeren Ebene kann die Effizienz spezifischer drogenpolitischer Maßnahmen evaluiert werden und auf der untersten Ebene kann versucht werden, ökonomische Ansätze zur Steuerung für die Administration der drogenpolitischen Maßnahmen nutzbar zu machen.

Auf welcher Ebene ökonomische Analyse den größten Gewinn für den geplanten Forschungsverbund versprechen, kann erst entschieden werden, nachdem Ausrichtung und Inhalt dieses Bremer Verbunds deutlicher akzentuiert ist. Im folgenden wird daher auf alle drei Ebenen eingegangen. Prima facie vertreten wir aber die Ansicht, daß sich ökonomische Analysen im vorliegenden Kontext vor allem auf Kosten-Nutzen-Analysen beziehen sollten.

I. Sollen Drogenbesitz und -nutzung legal sein?

Ein nicht unerheblicher Teil der ökonomischen Analysen zur Drogenpolitik beschäftigt sich mit der Frage, ob eine staatliches Verbot von Drogenbesitz und –nutzung gerechtfertigt ist. Dabei wird – um die von Max Weber eingeführte Unterscheidung aufzugreifen – sowohl gesinnungs- als auch verantwortungsethisch argumentiert.

Auf der *gesinnungsethischen Ebene* ergibt sich aus einer der methodologischen und normativen Individualismus verpflichteten Einstellung, daß der Staat kein Recht hat, eine Selbstschädigung zu untersagen. Eingriffsrechte entstehen nur dann, wenn die Handlungen von Individuen Dritte schädigen (externe Effekte als Ursache allokativen Marktversagens), hingegen habe jedes Individuum das Recht auf sofortigen oder „schleichenden“ Selbstmord (Becker 1982). Aus gesinnungsethischer Sicht lehnen liberale Ökonomen wie Milton Friedman ein Verbot von Heroin oder vergleichbaren Stoffe daher als nicht gerechtfertigt ab.

Auch eine *verantwortungsethische* Analyse führe – so die vorherrschende Auffassung – eher zur Forderung nach grundsätzlicher Freigabe harter Drogen. Lediglich zum Schutz solcher Personen, denen keine Konsumentensouveränität zugebilligt werden kann (vor allem Jugendlichen) sei eine staatliche Abgabekontrolle – etwa dadurch, daß Drogen nur von Apotheken vertrieben werden können – rechtfertigbar. Ein umfassendes Drogenverbot erzeuge

dagegen erst die Lebensumstände (Illegalität, hohe Preise für Drogen, daraus resultierende Beschaffungskriminalität, fehlende Qualitätskontrollen auf einem illegalen Markt), die für die nicht selten tödlich verlaufenden Drogenkarrieren verantwortlich und zudem gemeinschaftsschädlich seien. Wie auch das Beispiel der amerikanischen Prohibition zeige, die nicht etwa zu einer Reduktion des Alkoholkonsums, sondern lediglich zur Entwicklung des organisierten Verbrechens geführt habe, seien die Effekte eines Drogenverbots eher negativ zu bewerten. Auch auf theoretischer Ebene läßt sich anhand einfacher Marktmodelle zeigen, daß ein Verbot des Drogenhandels bei bestimmten Annahmen über die Nachfragestruktur lediglich zu Preiserhöhungen, nicht aber unbedingt zu einer Reduktion des Transaktionsvolumens führt. Allerdings muß zur empirischen Ermittlung der Präferenzstrukturen, der Preiselastizitäten der Nachfrage etc., die Voraussetzungen für eine realitätsbezogene Modellierung sind – gerade im diesem Bereich – auch auf die Erkenntnisse anderer Verhaltenswissenschaften zurückgegriffen werden.

II. Kosten-Nutzen-Analysen drogenpolitischer Maßnahmen

Ökonomische Analysen beziehen sich aber nicht nur auf die grundsätzliche (normative) Frage der Bestimmung der (optimalen) Staatstätigkeit, sondern können als *positive Analysen* auch dazu beitragen, bestehende und/oder geplante Projekte der bremischen Drogenpolitik zu evaluieren. In diesem Bereich ist das geplante Projekt angesiedelt. Hierzu kann insbesondere auf Kosten-Wirksamkeits-Analysen (cost-effectiveness analysis), Kosten-Nutzwert-Analysen (cost-benefit analysis) und Kosten-Nutzen-Analyse (cost-utility analysis) zurückgegriffen werden. Diesen Analysen gemeinsam ist, daß eine Maßnahme nicht nur danach bewertet wird, ob sie die angestrebten Ziele erreicht, sondern die Relation zwischen den Kosten dieser Maßnahmen und deren Nützlichkeit berechnet wird. Der Unterschied zwischen den genannten Analysen besteht dabei darin, welche Nennergrößen verwendet werden.

Kosten-Wirksamkeits-Analysen (CEA) beziehen die Kosten einer Maßnahme auf einen Parameter wie – im medizinischen Bereich – etwa den Blutdruck. Sie sind deshalb lediglich in der Lage, solche Maßnahmen zu vergleichen, die auf den selben Parameter abzielen und das auch nur wenn andere Parameter nicht betroffen sind (Nebenwirkungsfreiheit). Als Entscheidungsregel gilt, daß von mehreren Maßnahmen diejenige vorzuziehen ist, bei der der gleiche Wirksamkeitsgrad mit dem geringsten Aufwand bzw. mit gleichem Aufwand die größte Wirksamkeit erreicht werden kann. Ob überhaupt Maßnahmen in diesem Bereich ergriffen werden sollen, kann dagegen – und darin besteht ein wesentlicher Nachteil – auf Basis einer CEA nicht entschieden werden. Der Vorteil der CEA ist dagegen, daß die Nennergrößen in der Regel mit vergleichsweise niedrigem Aufwand valide und reliable erhoben werden können.

Kosten-Nutzwert-Analysen (CBA) stellen dagegen auf weiter generalisierte Parameter wie die fernere Lebenserwartung oder die (mit und ohne Einsatz der diskutierten Maßnahme) zu erwartende Zahl der qualitätsbereinigten

Lebensjahre (quality adjusted life-years = QALYs) ab. Die Entscheidungsregel ist analog zur CEA. Auch bei diesem Analysetyp kann nur entschieden werden, welche Maßnahme ergriffen werden soll – wenn eine ergriffen werden soll. Über das „ob“ kann auf Basis der CBA nicht entschieden werden. Der Vorteil der CBA gegenüber der CEA besteht hauptsächlich darin, daß nunmehr auch solche Maßnahmen miteinander verglichen werden können, die sich auf unterschiedliche Parameter beziehen. Nachteilig ist, daß die Berechnung einer zukünftigen Lebenserwartung oder sogar von QALYs zusätzliche Probleme bereitet.

Am weitesten gehend ist die Kosten-Nutzen Analyse (CUA), die auch den Nutzen einer Maßnahme monetarisiert. Dadurch werden grundsätzlich alle Maßnahmen aus den verschiedensten Politikbereichen miteinander vergleichbar gemacht. Realisiert werden sollte eine Maßnahme immer wenn ihre (monetären) Kosten niedriger als ihr (monetär bewerteter) Nutzen ist. Als einziges Instrument erlaubt die CUA daher auch die Beantwortung der Frage, ob überhaupt etwas in einem bestimmten Bereich passieren soll. Nachteilig ist dagegen, daß die gültige und zuverlässige Umrechnung der entstehenden Nutzen in monetäre Größen teilweise (fast) unlösbare Probleme aufwirft.

In bezug auf die Drogenpolitik könnten Kosten-Wirksamkeitsanalysen eingesetzt werden, um die Effizienz etwa einer Methadon-Abgabe mit der kontrollierten Abgaben von Heroin zu vergleichen. Kosten-Nutzen-Analysen könnten dagegen grundsätzlich ganz verschiedene Ansätze der Drogenpolitik (von einer restriktiven auf Ordnungsrecht setzenden Politik bis zu einer liberalen Politik mit gezielter Abgabe von (Ersatz)drogen an Süchtige) miteinander vergleichen. Dazu müssen neben – vergleichsweise leicht ermittelbaren – direkten Kosten der Programme auch deren nur schwer quantifizierbare indirekte Kosten und Nutzen, von resultierenden Gesundheitskosten über den Ausfall potentieller Arbeitsproduktivität bis hin zu den Kosten der Beschaffungskriminalität und deren Bekämpfung quantifiziert werden.

III. Die Steuerung drogenpolitischer Maßnahmen

Alle drogenpolitischen Programme müssen auch administriert werden. Dazu wirken verschiedene Institutionen und Berufsgruppen zusammen. Wie aus der Organisationstheorie ebenso wie aus der ökonomischen Theorie bekannt ist, entwickeln Organisationen dabei ein Eigenleben, daß daraus resultiert, daß die handelnden Akteure regelmäßig auch Eigeninteressen verfolgen. Im Ergebnis sind daher die Organisations- oder die Programmziele nicht immer ausschlaggebend für die Handlungen der Akteure.

In Bezug auf die Drogenpolitik ist in diesem Zusammenhang zu fragen, wie die beteiligten Akteure (Sozialarbeiter, Ärzte, Verwaltungsfachleute etc.) dazu gebracht werden können, miteinander zu kooperieren und sich dabei ausschließlich von den Programmzielen leiten zu lassen. Wie stellen sich die Versorgungsketten für die Drogenabhängigen dar, wie das Ineinandergreifen

von Institutionen)? Gibt es ökonomische (Fehl)anreize)? Sind die Vergütungssysteme so justiert, daß Handeln im Sinne des Programmziels lohnend ist?

In der ökonomischen Theorie werden derartige Fragen im Rahmen der Principal-Agent-Theorie behandelt. Dies wäre auch der Ausgangspunkt für Forschungsarbeiten in diesem Bereich. Eine nähere Skizzierung ist allerdings nur möglich, wenn zuvor festgelegt wird, welche drogenpolitischen Maßnahmen und Programme betrachtet werden sollen. Jedenfalls wäre ein interdisziplinärer Ansatz hierbei wünschenswert.

Literatur:

Becker, Gary S. (1982): Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).