

Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf. Zur Beeinflussung der Massenmedien im Prozeß strafrechtlicher Normgenese

Sebastian Scheerer

Westfälische Wilhelms-Universität, Institut für Kriminalwissenschaften, Abt. Kriminologie, Münster

In der Gesetzgebungsroutine spielen die Massenmedien zu-
meist kaum eine Rolle. Gelegentlich finden jedoch struk-
turelle Konflikte ihren sozialen Austragungsort im Bereich
des Strafrechts. Benachteiligte Gruppen fordern dann die
tatbestandliche Neudefinition der allgemeinverbindlichen
moralisch-juristischen Bewertung eines Sachverhalts wie
etwa des nichtmedizinischen Konsums bewußtseinsverän-
dernder Drogen oder der Abtreibung. Die öffentliche Aus-
einandersetzung um eine Strafrechtsnorm ist dann zu einem
Gutteil symbolisch, d. h. sie repräsentiert wesentlich um-
fassendere und tiefergehende soziale Konflikte. Anlässlich
solcher symbolischer Konflikte um die Neudefinition der
„moralischen Grenzen“ eines sozialen Systems wächst das
Interesse der Medien an legislativen Fragen wie auch das
reziproke Interesse der Normproduzenten an der (Beein-
flussung der) Berichterstattung der Massenmedien. Die fol-
genden Bemerkungen sollen am Beispiel der Drogengesetz-
gebung in der Bundesrepublik Deutschland aufzeigen, wie
symbolische Strafgesetzgebung unter den Bedingungen einer
aktiven Verwaltung eingebettet ist in eine konzertierte
Aktion des politisch-administrativen Systems zur Beein-
flussung der öffentlichen Meinung.¹

Die Ausgangslage: Seit 1968/69 hatte die von der Regierung verfolgte Prohibitionspolitik in bezug auf die „weichen“ Drogen zusehends an Boden verloren. Zur schnellen Verbreitung des Haschischkonsums unter Studenten und Schülern gesellte sich der delegitimierende Einfluß zahlreicher Journalisten in Presse und Rundfunk, die offensiv für eine Entkriminalisierung des Haschischkonsums eintraten. Auf dem Taschenbuchmarkt setzten sich mehrere Publikationen sehr kritisch mit der Regierungspolitik auseinander. Für die Politiker aller Parteien stellte sich damit die Aufgabe, diese publizistischen Positionen zu „destabilisieren“ und einem Umschwung in der moralischen Bewertung des Haschischkonsums und damit einem Legitimationsverlust der eigenen Politik vorzubeugen.

Die Strategien: Zunächst galt es, in öffentlich sichtbarer Form die bestehende, aber vielfach unterlaufene Rechtsnorm in ihrem Gültigkeitsanspruch symbolisch zu bekräftigen. Diesem Ziel diente die dramatische *Verschärfung der Strafandrohungen* des Opiumgesetzes.² Zur Legitimation dieser weitgehend symbolischen Zwecken verpflichteten Handlung bedurfte es jedoch noch der Verankerung eines Bewußtseins von der Gefährlichkeit der Hanfdrogen in der öffentlichen Meinung. Das Ziel der Einflußnahme auf die öffentliche Meinung kann in verschiedener Form über die Massenmedien erreicht werden. So verbreitete die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung in Millionenaufgabe Broschüren über die Gefahren des Haschischrauchens. In unzähligen Beiträgen und Annoncen in Tages- und Schülerzeitungen, Jugendzeitschriften, Filmen und Wochenschaubeiträgen warnte das Gesundheitsministerium vor körperlichem und geistigem Verfall durch Haschischgenuß. Immer wieder war die Rede von jenem offenbar unkontrollierbaren „Umsteigeeffekt“, der aus neugierigen Haschern tote Fixer machen sollte.

Die Landesregierungen zogen mit umfangreichen *Aufklärungsprogrammen* mit. In Broschüren wurden regelmäßig die Strafandrohungen des neuen Drogengesetzes dargestellt, gefolgt von abschreckenden Einzeltexten wie dem Brief einer Mutter an ihr drogenabhängiges Kind und ähnlich strukturierten Geschichten.³ Die *Strategien offener Einflußnahme* finden ihre Grenzen jedoch dort, wo die Regierung für die Adressaten der Information wenig glaubwürdig ist. Gerade gegenüber der jugendlichen Protestkultur bewirkten die administrativen Bemühungen daher oft genau das Gegenteil dessen, was sie erreichen sollten. Das Auftreten der Gesundheitsministerin in einer Fernsehdiskussion über das

Haschischverbot hatte etwa zur Folge, daß sich nach der Sendung ein großer Teil des vorher neutralen jugendlichen Publikums gegen die offizielle Politik aussprach.⁴

In dieser Situation empfiehlt sich für die Regierung eine Hinwendung zu *Strategien verdeckter Einflußnahme*. Tatsächlich begann sie in der Folgezeit damit, in gezielten Aktionen die Rauschmittelberichterstattung der Tages- und Wochenzeitungen auf eine für den Leser unerkennbare Weise zu beeinflussen. Das Gesundheitsministerium bot allen Regional- und Heimatzeitungen den kostenlosen Abdruck druckfertig vorbereiteter Anti-Haschisch-Artikel an, in denen dargelegt wurde, daß das Haschischrauchen nach neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen genetische und Hirnschädigungen zur Folge habe.

Von diesen Artikeln, deren wissenschaftliche Grundlage mehr als fragwürdig war, verbreitete das Ministerium auf diese Weise über zwei Millionen Exemplare, ohne daß sich die Öffentlichkeit des Absenders und des Hintergrundes dieser „Nachricht“ bewußt werden konnte.⁵

Das politisch-administrative System kann die Wirksamkeit derartiger meinungsbildender Maßnahmen wesentlich verstärken, wenn es sich zur öffentlichen Begründung seiner Politik – etwa in Reden vor dem Bundestagsplenum – wiederum auf die Berichterstattung der Presse beruft. Wie dieser *politisch-publizistische „Verstärkerkreislauf“* funktioniert, wird an einem anderen Beispiel deutlich. Zu Beginn der Anti-Haschisch-Kampagne um 1970 zählten die offiziellen Statistiken ganze 523 Opiatsüchtige in der Bundesrepublik, die sich zudem entgegen den Implikationen der offiziellen „Aufklärungsarbeit“ nicht aus der Hascherszene, sondern hauptsächlich aus den Kreisen der Ärzteschaft rekrutierten. Um dem Mangel an „harten Fakten“ zum Beweis der Umsteigehypothese abzuhelpen, griffen Regierung und Opposition die ebenso unspezifische wie beliebige „Prognose“ auf, daß in absehbarer Zeit mit über 60.000 jugendlichen Frührentnern durch Drogenkonsum zu rechnen sei. Durch die offiziöse Verwendung glaubhaft gemacht, wurde die Zahl von 60.000 Frührentnern in den Medien verbreitet. Schließlich gelangte sie in die Fachliteratur, in Polizeibroschüren und selbst in allgemeinere wissenschaftliche Literatur über Rauschdrogen.

Im parlamentarischen Prozeß dienten die „Frührentner“ als Argument der Befürworter einer drastischen Strafverschärfung, die jetzt auf „die Presse“ oder „die Medien“ verweisen konnten: „Die Folgen, meine Damen und Herren, sind verheerend. Die Presse berichtet dar-

über. Aus jungen Menschen werden hohlwangige, ausgebrannte Irrlichter, die nie eine Revolution machen werden. 60.000 Jungrentner gibt es schon, . . . im nächsten Jahr werden es vielleicht schon 120.000 sein.“⁶ Als sich Jahre später tatsächlich eine Ökonomik organisierter Heroinkriminalität entwickelte, konnten die 60.000 Invaliden noch einmal zur Legitimation der Regierungspolitik herangezogen werden, schien es doch nun wahrscheinlich, daß zumindest „in wenigen Jahren , , jene 60.000 Drogeninvaliden tatsächlich vorhanden sind, von denen bereits jetzt häufig gesprochen wird.“⁷

Der Erfolg: Es soll nicht auf die gesamte Kampagne gegen den Konsum und die Konsumenten von Haschisch eingegangen werden. Es muß an dieser Stelle der Hinweis auf den ungeheuren Umfang der Kampagne genügen. Die Aufklärungsaktionen umfaßten die Schulung von Pädagogen ebenso wie die direkte verdeckte Beeinflussung 12–14jähriger Kinder durch Bilderbücher, Filme etc.; sie wurden von Bund, Ländern und Gemeinden getragen und kosteten allein auf dem engen Sektor der Öffentlichkeitsarbeit 10 bis 20 Millionen DM. Der Erfolg derartiger Kampagnen läßt sich mit den Kriterien der *Vereinheitlichung der veröffentlichten Meinung* (Konsonanz der Medieninhalte), der *Intensität und Dauer der massenmedialen Beschäftigung* mit dem Drogen-thema (Kumulation) und der *Veränderung der demoskopisch meßbaren öffentlichen Meinung* (Meinungsklima) erfassen.⁸ Nach allen drei Kriterien war die Kampagne erfolgreich: während in anderen Staaten Entkriminalisierungsprozesse eingeleitet wurden, fand sich schon 1973 keine Rundfunkstation, keine Agentur und keine Zeitungsredaktion mehr, die sich für eine Liberalisierung der Drogengesetze einsetzte. Selbst die früheren Vorreiter einer Entkriminalisierung übernahmen nun die ministeriell vorgefertigten Artikel.

Anträge auf Indizierung der regierungskritischen Taschenbücher nach dem Gesetz über jugendgefährdende Schriften scheiterten zwar am Wissenschaftsvorbehalt des Grundgesetzes. Informelle Einflußnahme auf den Börsenverein des Deutschen Buchhandels und den Deutschen Presserat erbrachte auch keinen unmittelbaren Erfolg. Schließlich verzichteten die Verleger jedoch zumindest auf die Neuauflage der mißliebigen Schriften.⁹ Als schließlich im August 1974 die Wochenzeitschrift, die noch 1970 das entfremdete Haschischdiskussion gespielt hatte, einen der amtlich vorgefertigten Artikel herausbrachte, war die Einstimmigkeit der Medienlandschaft in der Drogenfrage erreicht.¹⁰

Die Stigmatisierung der Drogenkonsumenten führte in der Bevölkerung zu *starken Distanzierungsreaktionen*. In einer Flut von Briefen an das Gesundheitsministerium forderten Bürger die Einrichtung von Arbeitslagern und/oder „Euthanasieprogramme“ für Drogenkonsumenten. Gleichzeitig ging die Zahl der Probiervilligen in der Schülerpopulation kon-

tinuierlich zurück.¹¹ — Die drohende gesellschaftliche Akzeptierung des Haschischkonsums als einer soziokulturellen Innovation war damit — nicht zuletzt dank der Kampagne der Instanzen sozialer Kontrolle — zumindest vorläufig und für den Bereich der Bundesrepublik Deutschland abgewehrt worden.

Anmerkungen

- (1) Zur Gesetzgebungsroutine vgl. vor allem G. Schmid/H. Treiber, *Bürokratie und Politik*, München 1975 und E. Blankenburg/H. Treiber, *Der politische Prozeß der Definition von kriminellem Verhalten* in: *KrimJ* 1975, S. 252–262.
- (2) So sollte das Gesetz nach den Worten des Bundeskriminalamts „angesichts der noch weithin unterschätzten Gefährlichkeit der Rauschgiftkriminalität in weiten Bevölkerungskreisen einer angemessenen moralischen Bewertung dieser Verhaltensweisen den Weg bereiten“ (Anlage 2 zum Protokoll der 54. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundestages – 1971 –, S. 4/5).
- (3) Vgl. die Broschüre „High durch Hasch? Informationen über Rauschmittel“, Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf o.J.
- (4) Vgl. die ARD-Sendung „Pro und Contra“ über das Haschischverbot vom 10.9.1971.
- (5) Der Artikel „Haschisch ist doch gefährlich“ wurde von 153 Heimatzeitungen mit einer Gesamtauflage von 905.900 Exemplaren gedruckt. Ähnlich erfolgreich war „Sehnsucht nach dem Gift – Flucht aus der Wirklichkeit“ mit 716.800 Exemplaren bei insgesamt 119 Zeitungen.
- (6) Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages VI/142, 8170.
- (7) Vgl. H. Ellinger, *Betäubungsmittel und Strafbarkeit*, Wiesbaden 1974, S. 41.
- (8) Vgl. E. Noelle-Neumann, *Kumulation, Konsonanz und Öffentlichkeitseffekt. Ein neuer Ansatz zur Analyse der Wirkung der Massenmedien*, in: *Publizistik*, Heft 1/1973, S. 26–55.
- (9) Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages VII/40, 2210. Bundesministerium für Jugend, Familie, Gesundheit (Hrsg.): *Dokumente zum Drogenproblem*, Bonn 1972, S. 169–171.
- (10) Vgl. „DIE ZEIT“ Nr. 36 v. 30.8.1974, „Und Haschisch schadet doch“. Der Artikel ist gezeichnet: „Kolja Kater“.
- (11) Vgl. zum Einfluß der Maßnahmen der Instanzen sozialer Kontrolle auf die öffentliche Meinung in Deutschland und den Niederlanden die Dissertation des Verfassers über die Genese der Betäubungsmittelgesetze in der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden: *Recht als Instrument sozialer Kontrolle*, Diss.jur., Münster 1978.

Mai 1978

Moltkestraße 28, 4400 Münster