

Internationales Drogenregime in der Bewährung

Herausforderungen durch die drogenpolitische Reformdebatte in Lateinamerika

Günther Maihold



Foto: SWP

Prof. Dr. phil. Günther Maihold, geb. 1957, ist stellvertretender Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und Honorarprofessor an der Freien Universität Berlin. Von August 2011 bis Juni 2015 war er Inhaber des Wilhelm von Humboldt-Lehrstuhls des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) am Colegio de México in Mexiko-Stadt.

Das internationale Drogenregime steht seit langem unter dem Druck einer umfassenden Überprüfung. Hierfür kommen aus Lateinamerika wichtige Impulse, wo mehrheitlich die bisherige Strategie, der ›Krieg gegen die Drogen‹, als ein Fehlschlag angesehen wird. Es wird ein Paradigmenwechsel gefordert, bei dem die gemeinsame Verantwortung von Produzenten- und Konsumentenländern betont und dazu aufgerufen wird, unterschiedliche Ressourcen aus den Bereichen Gesundheitsfürsorge, Erziehung und Prävention einzusetzen, um der Organisierten Kriminalität Einhalt zu gebieten. Gelingt der Paradigmenwechsel nicht, droht das Regime auseinanderzufallen.

›Eine drogenfreie Welt – wir können es erreichen‹, das war der Leitspruch der Sondertagung der UN-Generalversammlung über das Weltrogenproblem (United Nations General Assembly Special Session – UNGASS) im Jahr 1998, auch wenn diese Zielvorgabe nie in ein politisches Dokument der UN so eingeflossen ist. Das Ziel einer ›drogenfreien Welt‹ hat sich seitdem immer weiter von der Realität entfernt, der Drogenkonsum und die Vielfalt der Suchtstoffe dehnt sich ebenso aus wie die damit verbundenen Bedrohungen durch die Organisierte Kriminalität. Mit der Perspektive auf eine neue Sondertagung der UN-Generalversammlung über das Weltrogenproblem im Jahr 2016 stellt sich die Frage, wie in den kommenden Jahren eine Anpassung des internationalen Drogenregimes erfolgen kann, das bessere Ergebnisse erzielt und gleichzeitig auch dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung vor Betäubungsmitteln Rechnung trägt. Nach den Zahlen des Weltrogenberichts 2014 haben im Jahr 2012 weltweit rund 243 Millionen Personen, das heißt 5,2 Prozent der Weltbevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, eine der verbotenen Drogen Cannabis, Heroin, Kokain oder Amphetamine zumindest einmal konsumiert. Dabei setzt sich in den Konsumgewohnheiten die wachsende Attraktivität sogenannter synthetischer und Designerdrogen (neue psychoaktive Substanzen)¹ wie (Meta-)Amphetamine, zum Beispiel Crystal Meth, Meth oder Crystal, fort, die weniger Aufwand bei Herstellung und Transport verursachen und auf einem deutlich niedrigeren Preisniveau vermarktet werden als dies für die traditionellen Produkte wie Cannabis, Kokain oder Heroin gilt. Besondere Bedeutung gewinnt der ›polyvalente Konsum‹, also der gleichzeitige Konsum von mehreren illegalen Drogen oder von illegalen Drogen zusammen mit Alkohol.

Erkennbar werden in der nationalen wie internationalen Debatte unterschiedliche Schwerpunktssetzungen. Sie reichen von gesundheits- über umwelt- bis zu sicherheitspolitischen Überlegungen und schlagen sich in teilweise gegenläufigen Präferenzen für die Bekämpfungsmethoden nieder. So werden Maßnahmen zur Zerstörung des Anbaus ebenso propagiert wie die Kontrolle der kriminellen Wertschöpfung, die Abgrenzung legaler von illegaler Drogenproduktion sowie die Lastenverteilung zwischen Produktions- und Konsumländern. Die vielfältige Überlagerung von Argumentationssträngen erschwert es, klare und konsensfähige Wege zu finden, die dem internationalen Drogenregime eine zukunftsweisende Rolle bei der Gestaltung des Kooperationsverhaltens der Staatengemeinschaft sichern würde. Vielmehr zeichnet sich eine Stagnation des Systems angesichts weit auseinander gehender Positionen ab, nicht zuletzt wegen der in den nationalen Debatten sehr unterschiedlich ausgeprägten Haltungen zur Akzeptanz oder Gefährdung durch den Drogenkonsum.

Die Diversifizierung des Drogenkonsums

Um der Ausweitung des weltweiten Drogenkonsums zu begegnen, sind international zwei wesentliche Aktionslinien verfolgt worden: Produktionskontrolle und Strafverfolgung. Besonders wichtig ist dabei, dass der Schwerpunkt auf der Angebotskontrolle liegen soll, das heißt es geht darum zu verhindern, dass Suchtstoffe überhaupt auf die Konsummärkte gelangen. Dies erweist sich insbesondere bei jenen Drogen als möglich, deren Produktionsstandorte weit entfernt von den Konsumenten sind, deren Transport somit überprüft werden kann: Koka als Vorform von Kokain wird vor allem in Südamerika (Bolivien, Kolumbien, Peru) angebaut, Schlafmohn als Grundstoff für Opium und Heroin in Afghanistan, Laos und Myanmar. Hier entstehen lange Transportwege zu den großen Konsumentenmärkten in Nordamerika und Europa, die sich für Kontrolle und Sicherstellungen anbieten. Anders verhält es sich bei der Cannabis-Pflanze, aus der Marihuana und Haschisch gewonnen werden und die überall angepflanzt werden kann, wie auch die Produktion von neuen psychoaktiven Substanzen und chemischen Modedrogen wie Metamphetamin standortunabhängig erfolgt.²

Somit muss die Bekämpfung des Suchtstoffs von Produkt zu Produkt unterschiedlich erfolgen, obwohl die internationale Drogenpolitik die Suchtstof-

fe jenseits der für medizinische oder wissenschaftliche Zwecke vorgesehenen Mengen gleichermaßen als Gesundheitsgefährdung einstuft. Davon unabhängig hat sich in der internationalen Debatte eine Tendenz herausgebildet, zwischen ›weichen‹ und ›harten‹ Drogen zu unterscheiden, um eine Differenzierung im Grad der Abhängigkeit von den Suchtstoffen zu begründen. Diese Argumentationslinie ist indes umstritten. Ihr wird die These entgegengehalten, bestimmte ›weiche‹ Drogen hätten eine Schrittmacherfunktion für ›härtere Produkte‹, sodass sie als ebenso gefährlich anzusehen wären. Dieses Argument lässt sich angesichts der möglichen Überschneidung der illegalen Märkte nicht vollständig ausräumen.

Historisch ist die Bekämpfung der Drogen eine Antwort auf die grenzüberschreitende Natur des Drogenhandels. Er entzog sich schon seit den frühen Jahren der Opiumwelle in China unter britischer Kolonialherrschaft (Ende des 19. Jahrhunderts) einer rein nationalen Regulierung. Das heute als ›Ballon-Effekt‹ bekannte Phänomen des Ausweichens der illegalen Märkte und ihrer Akteure entlang eines »Wegs der geringsten Staatlichkeit«³ entwickelte sich damals in Territorien, die nicht unter staatlicher Kontrolle standen und daher für Produktion und Vertrieb des Opiums besonders geeignet waren. Heute hat dies zu einer Transnationalisierung der Transport- und Vertriebswege über die Kontinente geführt, um die zahlungskräftigen Nachfragemärkte in den USA und Europa bedienen zu können. Angestrebt ist durch den Einsatz globaler Prohibitionsregime zum einen die Vertiefung des Kooperationshandelns der Mitgliedstaaten der Konventionen und zum anderen ein Abschreckungseffekt gegenüber den kriminellen (Vertriebs-)Strukturen der illegalen Märkte sowie letztlich auch gegenüber dem Endkonsumenten. Insofern steht bei der Bekämpfung psychoaktiver Substanzen die gesamte Kette der Verfügung über Drogen von der Produktion bis zum Konsum im Vordergrund der Strafverfolgung.

Die Entwicklung des globalen Verbotsregimes

Beim internationalen Drogenregime handelt es sich wohl um eines der langlebigsten und international strukturiertesten Regime überhaupt: Seit seiner Gründung mit der Konvention von Schanghai vom 23. Januar 1912, die als Internationales Opium-Abkommen bekannt geworden ist, zieht sich eine Kette von internationalen Verträgen über das am 19. Februar 1925 in Genf überarbeitete Abkommen, das Drogen wie Heroin, Kokain und auch Cannabis gänzlich verbietet, bis hin zum im Jahr 1961 vereinbarten Vertrag zum Einheits-Übereinkommen über die Betäubungsmittel (Single Convention on Narcotic Drugs). Dieses Abkommen bindet als völkerrechtli-

cher Vertrag über 180 Staaten und hat direkte Wirkungen für nationale Betäubungsmittelgesetze, in denen vom Anbau über die Herstellung, Transport und Verkauf bis zum Konsum die gesamte Kette möglicher Verfügungsformen über die im Abkommen als Betäubungsmittel bezeichneten Stoffe erfasst wird. Hauptansatz des Abkommens ist, das Angebot an Betäubungsmitteln zu beschränken, um den Konsum unerwünschter Drogen zurückzudrängen. Grundlegend ist eine Ausrichtung auf ein Verbot auf globaler Ebene, wie es in anderen Abkommen zum Beispiel zu Piraterie, Sklavenhandel oder Geldwäsche der Fall ist. Es verbietet jeden nichtmedizinischen und nichtwissenschaftlichen Gebrauch.⁴ Dies hat nicht zuletzt zu Konflikten mit traditionellen Formen des Drogenkonsums wie dem Opiumrauchen oder Kokakauen geführt, die Ländern mit entsprechend etablierten Gewohnheitsnormen nur für bestimmte Übergangsfristen ermöglicht wurde.

Im Jahr 1988 wurde das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) verabschiedet. Es enthält gegenüber dem Einheits-Übereinkommen von 1961 und der Konvention über psychotrope Substanzen von 1971 erweiterte völkerrechtliche Verpflichtungen. Ziel ist, die weltweite Zusammenarbeit gegen Herstellung, Schmuggel, Handel sowie Abgabe von Betäubungsmitteln ohne rechtliche Erlaubnis zu verbessern. Maßgeblich ist dabei ein Ansatz geworden, der sich in Verlängerung der Politikvorgaben der amerikanischen Regierung über eine reine Drogenkontrollpolitik klar in Richtung einer Verbotspolitik bewegt hat. Dieser Ansatz greift tief in die nationalen Regelungskompetenzen ein. Es wird das Leitbild einer strafrechtlichen Verfolgung in den Vordergrund gerückt – nicht nur bezogen auf Vertrieb und Konsum von Suchtstoffen, sondern auch auf Erlöse aus ihrem Verkauf oder dem Verkauf von Vorprodukten.

So wurde im Laufe der Jahre durch eine besondere Listenerfassung das Augenmerk auf die für die Synthese benötigten Chemikalien (sogenannte

Der Drogenhandel entzog sich schon seit den frühen Jahren der Opiumwelle in China einer rein nationalen Regulierung.

Beim internationalen Drogenregime handelt es sich wohl um eines der langlebigsten und international strukturiertesten Regime überhaupt.

1 Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD), Drogen im Blickpunkt, Lissabon 2011, sowie Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Drogen- und Suchtbericht 2014, Berlin 2014, S. 34ff.

2 Zum aktuellen Stand: United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report 2014, New York 2014, www.unodc.org/wdr2014/

3 Daniel Brombacher/Günther Maihold, Kokainhandel nach Europa. Optionen der Angebotskontrolle, SWP-Studie 5 14, Berlin 2009, S. 13.

4 Ethan A. Nadelman, Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society, in: International Organization, 44. Jg., 4/1999, S. 479–526.



Mit Unterstützung der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) beschlagnahmte, analysierte und vernichtete die haitianische Polizei im August 2012 2,27 Tonnen Marihuana und Kokain.
UN-Foto: Victoria Hazou

»precursors« oder Vorläuferstoffe) ausgeweitet, die für die illegale Betäubungsmittelherstellung, insbesondere der sich massiv ausbreitenden synthetischen Betäubungsstoffe wie (Meta-)Amphetamine, notwendig sind. Gegenüber diesen psychoaktiven Substanzen hat sich das internationale Drogenregime als wenig handlungsfähig erwiesen. Das Problem ist, dass diese Substanzen lokal produziert werden und in immer neuen Kombinationen auf den Markt kommen. Das internationale Drogenregime kann daher bei der Registrierung der eingesetzten Stoffe nur dem Marktgeschehen hinterherlaufen. Hier stehen die verantwortlichen UN-Institutionen an den Grenzen ihrer Handlungsmöglichkeiten. Es fällt ihnen zunehmend schwerer, die erhoffte internationale Rechtshilfe zu organisieren, da die psychoaktiven Stoffe in den jeweiligen nationalen Regulierungen sehr unterschiedlich bewertet werden.

Der institutionelle Rahmen des internationalen Drogenregimes

Im UN-System sind vier Organisationen mit der Drogenkontrolle⁵ befasst: die Suchtstoffkommission (Commission on Narcotic Drugs – CND), die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO), das Internationale Suchtstoff-Kontrollamt (International Narcotics Control Board – INCB) und das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC). Dabei hat sich ein durchaus unterschiedliches Schwergewicht in der jeweiligen institutionellen Ausrichtung herausgebildet. Die CND und die WHO kümmern sich zwar gleichermaßen um die Aufnahme von Drogen entsprechend den vier Klassen (schedules) des Abkommens. Die WHO ergreift aber durch ihre stärker gesundheitspolitische Ausrichtung mehr Initia-

tiven, um bestimmte Suchtstoffe beziehungsweise deren Bestandteile aus den Listen zu entfernen oder neu zu kategorisieren. Das INCB, bestehend aus 13 unabhängigen Expertinnen und Experten, ist als die mit dem Verbotssystem am engsten verbundene Institution anzusehen, obwohl sie vor allem mit der Auswertung von Informationen aus den Mitgliedsstaaten und der Bewertung ihrer Berichte beauftragt ist. Indes identifiziert sich das Suchtstoff-Kontrollamt ebenso wie die Suchtstoffkommission, an die es berichtet, sehr stark mit dem normativen Kern des Verbotssystems. Es vertritt eine unnachgiebige Haltung bezüglich aller Bemühungen zu einer stärker präventiv ausgerichteten Drogenpolitik. Das UNODC, das nur über sehr geringe Finanzmittel verfügt und vor allem auf der Grundlage von freiwilligen Beiträgen der Mitgliedsstaaten sein Arbeitsprogramm entwickelt, berät einzelne Länder in konkreten Fragen der verschiedenen Aktionsfelder der Organisierten Kriminalität. Es gestaltet auf dieser Grundlage die Zusammenarbeit mit örtlichen Behörden und auf globaler Ebene, indem es versucht, durch die Typifizierung von Delikten zu internationaler Normbildung beizutragen.⁶

Unabhängig von den spezifischen Positionen, die die einzelnen Institutionen im UN-System zur Drogenpolitik einnehmen, ist nachdrücklich darauf hingewiesen worden, dass sich das gesamte Drogenkontrollregime in einen wachsenden Widerspruch mit anderen von den UN vertretenen Normsystemen bewegt; dies gilt vor allem für den Grundsatz der Schadensminderung (harm reduction), den kritische Beobachter der internationalen Drogenpolitik durch die repressive Grundausrichtung des Regimes auf Kosten der Konsumenten (etwa HIV/Aids-Erkrankter) verletzt sehen.⁷ Insbesondere die Bewertungen des INCB haben Tendenzen gefördert, dass angesichts der engen Wahrnehmung seiner Rolle als Wähler der internationalen Verträge die Mitgliedsstaaten verstärkt in einer Renationalisierung ihrer Drogenpolitik pragmatische Optionen suchen und die inkohärenten Positionen zwischen den verschiedenen UN-Institutionen für eigene Wege nutzen. Zunehmend wird in den internationalen Debatten erkennbar, dass viele Staaten etwa Lateinamerikas nicht als »unbeteiligte Zuschauer« das Wirken des Drogenregimes begleiten, sondern nachhaltig Einfluss auf seine Ausgestaltung nehmen wollen.⁸ Damit wird die Konformität mit dem Regime unterlaufen, so dass sich heute die Frage stellt, inwieweit das Regime einer abnehmenden Regeltreue seiner Mitgliedsstaaten Rechnung tragen muss, will es nicht Gefahr laufen, zunehmend zu erodieren.

Folgen des »Kriegs gegen die Drogen«

Die Ausweitung der Drogenanbaugelände weltweit, aber auch ihre Verlagerung als Folge intensivierter

Die Ausweitung der Drogenanbaugelände weltweit, aber auch ihre Verlagerung als Folge intensivierter Maßnahmen ihrer Zerstörung haben in Lateinamerika zu einer intensiven Debatte geführt.

Maßnahmen ihrer Zerstörung haben in Lateinamerika zu einer intensiven Debatte geführt. Darin geht es um eine gerechtere Lastenverteilung bei den Kosten dieser vor allem auf die Angebotskontrolle ausgerichteten Politik. Dabei werden die Folgen der praktizierten Methoden hervorgehoben. Diese können umweltpolitischer Art sein, durch den Einsatz von Pflanzengiften bei der Luftbesprühung von Drogenanbauflächen in Kolumbien und Ecuador. Sie können aber auch sicherheitspolitischer Natur sein, durch die Überlagerung von traditionellen Gewaltkonflikten mit wirtschaftlich sehr ertragreichen Drogenökonomien, die zu einer Verlängerung und Verstärkung der Konflikte beitragen. Die gravierendsten Folgen sind aber die Opfer in der Gesellschaft von über 10 000 Toten pro Jahr im Drogenkampf Mexikos, die Brutalisierung der Gewaltanwendung⁹ und die dadurch ausgelösten Migrationsprozesse. Daraus folgt wiederum, dass der soziale Zusammenhalt schwindet, was sich nicht nur in wachsendem Misstrauen innerhalb der Bevölkerung widerspiegelt, sondern auch in einer massiven Ausweitung der Präsenz privater Sicherheitsdienste und explodierender Kosten für die innere Sicherheit. Somit müssen entsprechende Mittel für andere Zwecke reduziert werden. Hinzu kommt die wachsende Macht der Drogenkartelle, denen es mit den Erlösen aus dem Drogenverkauf gelingt, staatliche Instanzen wie Polizei und Justiz zu korrumpieren, sich Straflosigkeit zu sichern und ihre Kontrolle über strategische Punkte für den Drogentransit zu den Absatzmärkten zu erweitern. Nicht zu vergessen ist die Einflussnahme auf Politiker und Parteien, wie Einschüchterung, Korruption und Wahlkampffinanzierung. Die Diversifizierung der Betätigungsfelder der Organisierten Kriminalität reicht heute in Lateinamerika vom Waffen- und Menschenhandel über Erpressung und Entführungen bis zu Forstkriminalität und Geldwäsche.¹⁰ Insbesondere die Durchsetzung internationaler Standards und die grenzüberschreitende Kooperation sind die maßgeblichen Voraussetzungen, um bei der Bekämpfung der Geldwäsche als dem wirksamsten Instrument zur Abschöpfung der Erlöse aus dem Drogengeschäft voranzukommen.¹¹

Für die Bekämpfung krimineller Netzwerke, die sich aus Drogengeldern finanzieren, erwiesen sich insbesondere in fragilen Staaten (wie etwa in Mittelamerika) die Möglichkeiten der polizeilichen Sicherheitskräfte als unzureichend. Viele Regierungen haben – wie in Kolumbien, Mexiko und Peru – das Militär eingesetzt, um dem staatlichen Ordnungsanspruch Geltung zu verschaffen. Die oftmals ohnedies schwache rechtsstaatliche Ordnung wird zudem durch politische Kampagnen der ›harten Hand‹ erschüttert, die von den jeweiligen Regierungen aus wahltaktischen Gründen betrieben werden. Solche ›Null-Toleranz-Politiken‹ kommen zwar kurzfristig den Ängsten der Bevölkerung entgegen, sind jedoch

weithin unwirksam, da militärische Interventionen meist wenig auf die spezifisch polizeilichen Notwendigkeiten der Verbrechensbekämpfung passen und menschenrechtlichen Ansprüchen nicht genügen. Als unmittelbarer Effekt dieser Kampagnen sind die Gefängnisse der Region mit Kleinkonsumenten und -dealern überfüllt, deren Verurteilung wegen der überlasteten Justiz nicht vorankommt und durch die Untersuchungshaft im Strafmaß meist bereits abgegolten ist.¹² Da den Staaten eine glaubhafte Abschreckung von Gewaltverbrechen oftmals nicht mehr gelingt und sich die Räume begrenzter Staatlichkeit ausweiten,¹³ sind schwierige Prozesse der Wiederherstellung staatlicher Instanzen und der Sicherheitssektorreform angezeigt. Für die Regierungen der von diesen Folgen des Drogenkampfes betroffenen Staaten, insbesondere der sogenannten Transitstaaten, stellt sich die Frage, weshalb sie die Kosten tragen sollen, obwohl in ihren eigenen Ländern der Drogenkonsum meist nur eine geringe Rolle spielt.

Grundpositionen in der aktuellen Reformdebatte

Im Jahr 2008 kam in Río de Janeiro die lateinamerikanische Kommission zu Fragen von Drogen und Demokratie zu ihrem ersten Treffen zusammen. Dort

Bedrohlich ist die wachsende Macht der Drogenkartelle, denen es mit den Erlösen aus dem Drogenverkauf gelingt, staatliche Instanzen wie Polizei und Justiz zu korrumpieren.

5 Als Überblick vgl. Julia Buxton, *The Historical Foundations of the Narcotic Drug Control System*, in: Philip Keefer/Norman Loayza (Eds.), *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*, Washington, D.C. 2010, S. 61–93.

6 Näheres zum Thema Organisierte Kriminalität und UNODC im Beitrag von Mark Shaw, in diesem Heft, S. 66–71.

7 David R. Bewley-Taylor, *Emerging Policy Contradictions between United Nations Drug Control System and the Core Values of the United Nations*, *International Journal of Drug Policy*, 16. Jg., 6/2005, S. 423–431.

8 Philip Keefer/Norman Loayza/Rodrigo R. Soares, *Drug Prohibition and Developing Countries: Uncertain Benefits, Certain Costs*, in: Keefer/Loayza (Eds.), a.a.O. (Anm. 5), S. 9–59.

9 Daniel Brombacher/Günther Maihold, *Das Gewaltparadox im mexikanischen Drogenkampf: Erklärungsversuche und ihre Folgen*, in: Günter Maihold/Daniel Brombacher (Hrsg.), *Gewalt, Organisierte Kriminalität und Staat in Lateinamerika*, Opladen/Berlin/Toronto 2013, S. 85–97.

10 Maihold/Brombacher (Hrsg.), *Gewalt, Organisierte Kriminalität*, a.a.O. (Anm. 9).

11 Peter Reuter/Edwin M. Truman, *Chasing Dirty Money: Progress on Anti-Money Laundering*, Washington, D.C. 2004.

12 Verónica Villarreal Muñoz, *Straflosigkeit in Lateinamerika: ein Sicherheitsproblem*, in: Maihold/Brombacher (Hrsg.), *Gewalt, Organisierte Kriminalität*, a.a.O. (Anm. 9), S. 297–317.

13 Jana Hönke, *Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 8/2009, S. 15–21.

Tabelle: Positionen in der drogenpolitischen Reformdebatte

Reformtyp Umsetzung	Verbot ohne Strafverfolgung: Straffreistellung	Verbot mit zivilen Strafen: Entkriminalisierung	Teilweises Verbot (De-facto-Legalisierung)	Teilweises Verbot (De-jure-Legalisierung)
Operative Umsetzung	Drogenkonsum ist strafrechtlich verboten, wird aber nicht verfolgt; alternative Strafen mit geringerer Eingriffstiefe	Drogenkonsum bleibt illegal, Aufhebung strafrechtlicher Regelungen	Drogenkonsum ist formell verboten, wird aber angesichts fehlender Anwendungsgesetze nicht verfolgt	Drogenkonsum wird im Strafrecht gestrichen oder innerhalb gesetzlicher Normen explizit gestattet
Folgen und Gefahren	Fortbestand von Eintragungen in das Strafregister	Konsum wird entkriminalisiert, jedoch nicht Anbau und Vertrieb; Gefahr sekundärer Kriminalisierung	Normative Unklarheit im Sinne doppelter Legalität; diskretionäres staatliches Handeln	Widerspruch zu bestehenden internationalen Übereinkommen

Quelle: Autor

Eine neue Drogenpolitik soll präventiven Maßnahmen den Vorzug geben und repressives Vorgehen auf die Organisierte Kriminalität beschränken.

bemühten sich die ehemaligen Staatschefs César Gaviria (Kolumbien), Fernando Henrique Cardoso (Brasilien) sowie Ernesto Zedillo (Mexiko) mit weiteren 17 Persönlichkeiten der Region um die Formulierung eines Paradigmenwechsels für die regionale Drogenpolitik. Ihr Bericht stellt ein Versagen des Verbotsansatzes in der Drogenpolitik fest und bezeichnet den Drogenkrieg als einen Fehlschlag. Dieser habe zu mehr Gewalt geführt, die Präsenz der Organisierten Kriminalität in der Region erhöht, die Korruption in der öffentlichen Verwaltung verstärkt und die Kriminalisierung der Konsumenten verstetigt. Gefordert wird stattdessen ein Umsteuern in der Drogenpolitik: Sie soll präventiven Maßnahmen den Vorzug geben, den Drogenkonsum auf der Grundlage eines gesundheitlichen Ansatzes behandeln und repressives Vorgehen auf die Organisierte Kriminalität beschränken.¹⁴

Bolivien forderte, das traditionelle Kokakauen seiner indigenen Bevölkerung zuzulassen und als dauerhafte Ausnahme anzuerkennen.

Im Juni 2011 veröffentlichte die Globale Kommission für Drogenpolitik (Global Commission on Drug Policy), der auch der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan angehörte, ihren Bericht. Darin wird mit dem gleichen Tenor eine Umkehr in der internationalen Drogenpolitik gefordert. Man müsse die Kriminalisierung des Drogenkonsums durch einen Ansatz der öffentlichen Gesundheitsfürsorge ersetzen und Modelle legaler Regulierung des Drogenkonsums umsetzen, um auf diese Weise die Macht der Organisierten Kriminalität zu brechen.¹⁵ Auf der Grundlage dieser Aufrufe, die sich für eine wissenschaftlich fundierte Neuorientierung in der Drogenpolitik einsetzten, hat sich insbesondere in Lateinamerika eine Dynamik in der Drogendebatte entwickelt, die neue Anstöße für das globale Drogenregime und die drogenpolitischen Maßnahmen in den einzelnen Ländern fordert.

Zunächst jedoch erfolgte eine erste *De-facto*-Änderung des Drogenregimes durch eine Initiative der Regierung Boliviens. Diese forderte, das traditionelle Kokakauen seiner indigenen Bevölkerung zuzulassen und als dauerhafte Ausnahme des Einheits-Übereinkommens (Art. 49) anzuerkennen. Erneut geriet das globale Drogenregime in Konflikt mit anderen Normen des UN-Systems, im Falle Bolivi-

ens mit der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker aus dem Jahr 2007.¹⁶ Nachdem Bolivien diese Sonderregelung nicht genehmigt wurde, zog sich das Land im Juni 2011 aus dem Einheits-Übereinkommen zurück, um ihm im Januar 2013 erneut mit einer entsprechenden Vorbehaltsklausel beizutreten.¹⁷ Diese Verfahrensweise Boliviens, die auch für das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen vom 20. Dezember 1988 Anwendung fand,¹⁸ kann als ein erster Anpassungsprozess des bis dahin starren Rahmens des Drogenregimes verstanden werden, zumal die für den Wiederbeitritt notwendige Sperrminorität von einem Drittel der 184 Vertragsstaaten des Einheits-Übereinkommens bei nur 15 Gegenstimmen deutlich verfehlt wurde.

Zur allgemeinen Überraschung folgten auch verschiedene Präsidenten der Region dem sich abzeichnenden Umschwung in der Debatte: Der kolumbianische Präsident Juan Manuel Santos und sein guatemaltekkische Kollege Otto Pérez Molina fordern seit dem Jahr 2011 öffentlich ein Überdenken des bisherigen Ansatzes des Drogenkriegs und wenden sich gegen den bislang dominanten Schwerpunkt der Angebotskontrolle. Auf dem Gipfeltreffen der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS) in Cartagena, Kolumbien, im April 2012 formalisierten sie ihr Anliegen. Sie forderten den Generalsekretär auf, einen Bericht zur Bewertung der bisherigen Antidrogenpolitik vorzulegen und dabei Vorschläge für alternative und effektivere Vorgehensweisen in die Diskussion zu bringen. Diesem Auftrag gemäß legte OAS-Generalsekretär José Miguel Insulza im Mai 2013 einen zweibändigen Bericht vor, der sich zum einen mit einer Analyse des Drogenproblems auf dem amerikanischen Kontinent befasst und zum anderen vier mögliche Szenarien für die künftige Drogenpolitik entwirft, die in ihrer Offenheit die Meinungsvielfalt der Mitgliedstaaten der OAS widerspiegeln.¹⁹ Auf der OAS-Generalversammlung im Juni 2013 in Antigua, Guatemala, wurden diese Dokumente als Diskussionsgrundlage angenommen und in der Abschlusserklärung²⁰ ein multilaterales Vor-

gehen unter Berücksichtigung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten gefordert, um zu einer Überprüfung der bisherigen Politik zu gelangen. In Anerkennung der unterschiedlichen Ausgangssituationen in den einzelnen Mitgliedstaaten wird dabei auf ein Vorgehen gesetzt, das die gemeinsame Verantwortung auf dem Kontinent betont und dazu aufruft, unterschiedliche Ressourcen aus den Bereichen Gesundheitsfürsorge, Erziehung, soziale Inklusion und Prävention einzusetzen, um der Organisierten Kriminalität die Stirn zu bieten, die demokratischen Institutionen zu stärken sowie die lokale und nationale Entwicklung zu fördern.

Mit dieser Wendung in der Debatte des internationalen Drogenregimes im Rahmen der OAS und durch gemeinsame Initiativen lateinamerikanischer Präsidenten (Guatemala, Kolumbien, Mexiko) im Rahmen der UN-Generalversammlung im September 2012 ist das Thema der Überprüfung der Drogenpolitik erfolgreich auf die internationale Agenda gesetzt worden. Dies hatte zur Folge, dass sich die Suchstoffkommission im März 2014 vorzeitig mit der Bewertung ihres Aktionsplans befasste und ein Dokument vorlegte, das allerdings in seinem Tenor ganz im Rahmen der bisherigen Handlungsansätze bleibt;²¹ schließlich wird auch die Sondertagung der Generalversammlung das Thema im März 2016 wieder auf die Tagesordnung setzen, drei Jahre vor dem eigentlich angesetzten Termin für eine erneute Beratung des Themas.²² Die Suchstoffkommission als das mit der Vorbereitung beauftragte Gremium hat bereits einen Zeitplan für die Konsultationen vorgelegt, die neben den nationalen Behörden auch Vertreter der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft einbeziehen sollen.²³ Gerade von nichtstaatlichen Organisationen wird gefordert, im Vorbereitungsprozess zu einer offenen und umfassenden Debatte zu gelangen, die nicht nur bestehende Beschlusslagen fortschreibt, sondern auch die Ziele und Instrumente der bislang gültigen UN-Dokumente einer umfassenden Revision unterzieht.²⁴ Dieser Ansatz, der den Weg in eine ergebnisoffene Diskussion vor der Generalversammlung zu ebnen versucht, dürfte dafür mitentscheidend sein, ob die bislang außerhalb des multilateralen Rahmens ablaufende Debatte zur Neuorientierung der Drogenpolitik wieder in den zwischenstaatlichen Bereich zurückkehren kann.

Bis dahin ist davon auszugehen, dass es mehr nationale Sonderwege geben wird: Einen ersten Schritt hat die Regierung Uruguays unternommen, als sie im Dezember 2013 den kontrollierten Anbau, Verkauf und Konsum von Marihuana legalisiert hat. Mit diesem Schritt, der umgehend die Kritik des INCB wegen der Verletzung des Einheits-Übereinkommens auf sich zog,²⁵ ist eine Dynamik in Gang gesetzt worden, die jenseits der deklarativen Forderung nach einer Neuordnung der Drogenpolitik auch die politische Praxis am Rande und jenseits des Ordnungs-

rahmens des Drogenregimes verändert. Da sich das ›Experiment Uruguay‹ noch im Anfangsstadium befindet und daher keine Schlüsse aus den Folgen dieser Maßnahme gezogen werden können, sind die gegenwärtigen Debatten über Reformoptionen von besonderem Interesse: Diese reichen von der Strafreifstellung über die Entkriminalisierung und *De-facto*-Legalisierung bis zur *De-jure*-Legalisierung. Es sind Varianten, die je nach den nationalen Regulierungen unterschiedliche rechtliche Formen annehmen können.

Die rechtlichen Regelungen beziehungsweise die drogenpolitische Verwaltungspraxis ist in Lateinamerika stark an einer strikten Auslegung der internationalen Übereinkommen ausgerichtet, die Drogen nur für medizinische und wissenschaftliche Zwecke erlauben. Heterogen ist insbesondere die Rechtsanwendung. Sie besitzt stark diskretionären Charakter und folgt polizeilichen Ermittlungsroutinen, um einen hohen Strafverfolgungsdruck herzustellen. Drogenkonsum wird als Sicherheitsproblem im lokalen Kontext definiert und eröffnet damit der Kriminalisierung der Konsumenten Tür und Tor. Viele Länder folgen dem Muster rechtlicher oder ad-

Von nichtstaatlichen Organisationen wird gefordert, die Ziele und Instrumente der bislang gültigen UN-Dokumente einer umfassenden Revision zu unterziehen.

14 Latin American Commission on Drugs and Democracy, *Drugs and Democracy: Toward a Paradigm Shift*, Washington, D.C. 2009.

15 Global Commission on Drug Policy, *War on Drugs*, Washington, D.C. 2011.

16 UN-Dok. A/RES/61/295 v. 13.9.2007. Siehe Sven Pfeiffer, *Rights of Indigenous Peoples and the International Drug Control Regime: The Case of Traditional Coca Leaf Chewing*, *Göttingen Journal of International Law*, 5/2013, S. 287–324.

17 Vgl. den Text des Vorbehalts unter: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-18&chapter=6&lang=en#1

18 Vgl. den Text des Vorbehalts unter: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-19&chapter=6&lang=en

19 OAS, *The Drug Problem in the Americas 2013–2025*, Washington, D.C. 2013.

20 Declaration of Antigua Guatemala ›For A Comprehensive Policy against the World Drug Problem in the Americas‹, 6.6.2013, über: www.oas.org/en/43ga/

21 UN Doc. E/CN.7/2014/L.15 v. 12.3.2014.

22 UN-Dok. A/RES/69/200 v. 18.12.2014.

23 UNGASS 2016, Tentative Timeline CND Preparations for UNGASS 2016, www.unodc.org/documents/ungass2016/CND_Preparations/Timeline_UNGASS_starting_January_2015.pdf

24 Hierzu beispielhaft: International Drug Policy Consortium, *The Road to UNGASS 2016: Process and Policy Asks from the IDPC*, November 2014, www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/IDPC/UNGASS-asks_External_09-2014_ENGLISH.pdf

25 Uruguay is Breaking the International Conventions on Drug Control with the Cannabis Legislation Approved by Its Congress, Press Release UNIS/NAR/1190, 11.12.2013.

Eine umfassende Reform des globalen Drogenregimes scheint nicht möglich, ein entsprechender Konsens ist nicht in Sicht.

ministrativer Straffreistellung für den persönlichen Konsum kleiner Mengen, die zwischen zwei Gramm Marihuana (Brasilien, El Salvador, Jamaika, Mexiko) und zehn Gramm Marihuana (Paraguay, Venezuela) liegen. Andere Länder haben unbestimmte Grenzen für den ›persönlichen Gebrauch‹ (Argentinien, Kolumbien, Costa Rica, Peru) in den Gesetzen verankert, sodass Grauzonen in der Behandlung der Konsumenten programmiert sind. Eine weitere Gruppe von Staaten (Bolivien, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama) verfolgen Besitz und Konsum von Drogen mit extrem restriktiven Gesetzen.²⁶ Im konkreten Fall können jedoch durch richterliche Entscheidungen oder höchstrichterliche Rechtsfortbildung Normen entstehen, die von einem Verbot mit zivilen Strafen (Brasilien) bis zu einer *De-facto*-Legalisierung wie etwa im Falle Argentiniens reichen.

In diesen verschiedenen Positionierungen spiegeln sich die unterschiedlichen Gesichtspunkte gesundheits-, umwelt- und sicherheitspolitischer Überlegungen wider, die in den jeweiligen nationalen Kontexten stark variieren. Allein aus diesem Grund dürfte es in den kommenden Jahren schwierig werden, eine gemeinsame Position zwischen den Staaten zu finden. Eine umfassende Reform des globalen Drogenregimes scheint daher nicht möglich, ein entsprechender Konsens ist nicht in Sicht.²⁷ Nicht ohne Grund wird daher dafür plädiert, auf den großen Wurf zu verzichten und stattdessen ›minilateral‹ vorzugehen, was bessere Erfolgsaussichten verspricht.²⁸ Allerdings könnte auch die Verlagerung von Handlungsschwerpunkten im Aktionsplan der UN-Organisationen eine Reform und die notwendige Anpassung an die neuen Realitäten ermöglichen.

Ausblick: Optionen jenseits des Status quo

Der multilaterale Rahmen wird daher in stärkerem Maße den einzelstaatlichen Entscheidungen folgen müssen, will er mittelfristig nicht obsolet werden.

Die Frage, ob es zu einem Paradigmenwechsel in der internationalen Drogenpolitik kommen kann, scheint heute verfrüht. Vielmehr deutet sich eine Dynamik an, die eine Vielfalt nationaler Wege jenseits der ›Zwangsjacke‹ des globalen Drogenregimes ermöglicht, mit der Folge, dass das Regime von innen aufgeweicht wird. Betrachtet man die verschiedenen Optionen der Drogenpolitik, wie sie in den Niederlanden, Portugal, Katalonien, einzelnen Bundesstaaten der USA wie Washington oder Colorado oder eben auch lateinamerikanischen Ländern bezüglich des Marihuana-Konsums diskutiert werden oder bereits in Umsetzung begriffen sind, so ist eine deutliche Tendenz zu größerem Pragmatismus erkennbar. Ob dies in ein fragmentiertes Regime mit eingeschränkter Geltung oder eine legale Dichotomie von nationalen Regelungen und internationalem Normanspruch führt, kann gegenwärtig nicht abgesehen werden. Zu stark liegen die Positionen des Reformwillens und des Festhaltens am bestehenden Normengerüst auseinander. Das Beharren auf dem Status quo scheint

jedoch angesichts der Veränderung in der politischen Praxis nicht mehr auszureichen; gegenwärtig sind bereits einige Eckpunkte erkennbar, die die Richtung für die anstehenden Debatten weisen:

- Ohne eine stärkere Berücksichtigung des Prinzips der Schadensminimierung und des Prinzips der Prävention wird eine pragmatische Neuorientierung des globalen Drogenregimes kaum denkbar sein. Um diesen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen, bedarf es auf der Ebene des Aktionsplans der Suchtstoffkommission einer Neufassung der politischen Erklärung sowie der entsprechenden operativen Ausrichtung für ihr Handeln.
- Nicht nur angesichts des Vordringens synthetischer Drogen, die überall produziert werden können, müssen die traditionellen Muster der Angebotskontrolle durch Intervention in Anbaugeländen beziehungsweise auf den Transportwegen überdacht werden. Dies bedeutet, dass der Überwachung auf den großen Konsummärkten in Europa und den USA wachsende Bedeutung zukommt, das Augenmerk also stärker auf die Nachfrageseite – und damit die Gesundheitsfürsorge der Konsumenten – verschoben werden muss.
- Ein einheitliches internationales Drogenregime für die wichtigsten Suchtstoffe und psychogenen Substanzen wird immer schwieriger zu formulieren und durchzusetzen. Das bisherige ›Listenverfahren‹ der Suchtstoffkommission hat sich als wenig geeignet erwiesen, um den spezifischen Bedingungen des traditionellen Konsums Indigener oder auch des von der Bevölkerung in Referenden akzeptierten Freizeitgenusses in den Bundesstaaten der USA gerecht zu werden. Der multilaterale Rahmen wird daher in stärkerem Maße den einzelstaatlichen Entscheidungen folgen oder ihnen zumindest die entsprechenden Spielräume gewähren müssen, will er mittelfristig nicht obsolet werden.

Letztlich wird es jedoch davon abhängen, welcher gesellschaftliche Konsens zu Drogenfragen in den jeweiligen Staaten sich herausbildet und ob er dauerhafter Natur ist, da sich das Thema für eine Fülle von Möglichkeiten moralischer und populistischer Inanspruchnahme eignet. Der Ruf nach einer stärker wissenschaftlich angeleiteten Debatte ist deutlich zu vernehmen, ob er jedoch erhört wird, bleibt abzuwarten.

²⁶ Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), In Search of Rights: Drug Users and State Responses in Latin America, Mexico-City 2014.

²⁷ Eine Diskussion der verschiedenen Optionen bietet Daniel Brombacher, *Illegaler Drogenanbau, legale Vermarktung? Koka und Schlafmohnanbau im Vergleich*, Berlin 2013, S. 21ff.

²⁸ Juan Carlos Garzón Vergara, *What is Different in the Drug Policy Debate in the Americas?*, Project Syndicate, 9.6.2013.