**Zeitschrift:** SuchtMagazin
**Herausgeber:** Infodrog
**Band:** 36 (2010)
**Heft:** 6

**Artikel:** Auswirkungen der Drogenpolitik auf den weltweiten Drogenmarkt
**Autor:** Trautmann, Franz
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-800252

**Nutzungsbedingungen**
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 14.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# Auswirkungen der Drogenpolitik auf den weltweiten Drogenmarkt

**Die internationalen Bemühungen, den weltweiten Drogenmarkt einzudämmen, sind – gemessen an den Zielvorstellungen der United Nations General Assembly Special Session UNGASS[1] – wenig erfolgreich gewesen. Es lassen sich keine Belege für eine Reduktion des weltweiten Drogenproblems in der Periode 1998-2007 finden. Eine Debatte über den Sinn der gegenwärtigen Drogenpolitik und mögliche Alternativen ist zu wünschen.**

**Franz Trautmann**
Leiter der Abteilung Internationalisierung, Trimbos-instituut – The Netherlands Institute of Mental Health and Addiction, Postbus 725, NL-3500 AS Utrecht, Tel. +31 (0)30 2959 358, ftrautmann@trimbos.nl, www.trimbos.nl

## Einleitung

Ende 2007 beauftragte die Europäische Kommission das Trimbos-instituut[2] und RAND Europe[3] mit einer Studie zu der Entwicklung des weltweiten illegalen Drogenmarkts zwischen 1998 und 2007.[4] Im Mittelpunkt stand die Frage nach den Wirkungen der drogenpolitischen Massnahmen auf das Drogenproblem. Die Studie war, dem Auftrag der Europäischen Kommission folgend, umfassend. Neben den drei Fragen, wie sich der Markt in der Periode zwischen 1998-2007 entwickelt hat, welches die drogenpolitischen Entwicklungen in dieser Periode waren und welchen Einfluss die Drogenpolitik auf den Markt hatte, enthält die Studie auch eine Analyse des Funktionierens des weltweiten illegalen Drogenmarktes (beschränkt auf – aus weltweiter Perspektive – die Hauptdrogen Kokain, Heroin, Marihuana und Amphetamine)[5], eine Umfangsschätzung des Drogenmarktes, einen Versuch zur Schätzung der ökonomischen Kosten des Drogenkonsums und eine Analyse der unbeabsichtigten Effekte der Drogenpolitik.

Thema dieses Artikels ist die Analyse wesentlicher Entwicklungen im Zeitraum von 1998-2007 im Bereich von Drogenpolitik (Ausgaben für Drogenpolitik, Reduktion von Drogenangebot und -nachfrage) und Drogenproblem (Produktion, Handel und Konsum) und Schlussfolgerungen, die aufgrund dieser Analyse hinsichtlich der Wirkungen der Drogenpolitik gezogen werden können.

Für ein gutes Verständnis der Aussagekraft dieser Studie folgen zunächst einige Randbemerkungen zu methodologischen Aspekten und Problemen.

## Methodologische Aspekte und Probleme

Für die Studie wurde keine primäre Datensammlung durchgeführt. Vorhandene Daten[6] und, bei Fehlen von Forschungsdaten, Expertenaussagen bilden die Grundlage des Berichts. Gerade in nicht-westlichen Ländern sind verlässliche Daten kaum vorhanden.

*Länderstichprobe*

Da eine weltweite, alle Länder umfassende Analyse des Drogenmarktes im Rahmen des Projekts nicht möglich war, haben wir uns für eine 18 Länder umfassende Stichprobe entschieden. Kriterien für die Selektion waren Landesgrösse, wichtige Rolle in Produktion und/oder Handel, Repräsentation unterschiedlicher Regionen in der Welt, Unterschiede in Bezug auf das vorrangige Drogenproblem (Produktion, Handel und/oder Konsum) und unterschiedliche sozialökonomische Situationen. Für das letzte Kriterium wurde eine grobe Einteilung in drei Gruppen vorgenommen: «westliche»,[7] Transitions- und Entwicklungsländer. Das führte zur folgenden Stichprobe: Australien, Brasilien, China, Grossbritannien, Indien, Kanada, Kolumbien, Mexiko, Niederlande, Portugal, Russland, Schweden, Schweiz, Südafrika, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn und USA.

*Terminologische und empirische Probleme*

Komplizierend für die Analyse waren Unterschiede zwischen den Ländern im Hinblick auf Begriffe und Terminologie (z.B. unterschiedliche Definitionen des Begriffs «problematischer Drogenkonsum») und empirische Probleme (Unterschiede in Berechnungsweise und Qualität der verfügbaren Daten, Datenmangel und inkonsistente Daten wie z.B. Unterschiede in Altersgruppen und Erhebungsintervallen bei Datenerhebungen).[8]

Ein anschauliches Beispiel dieser empirischen Probleme sind die unterschiedlichen Schätzungen des Umfangs des Drogenmarktes. Für diese Berechnungen werden in der Regel Daten verwendet zu Konsumprävalenz, Konsummuster (z.B. regelmässiger oder gelegentlicher Konsum), durchschnittliche Verbrauchsmenge pro Konsum und «Einzelhandelspreis», um auf nationalem Niveau Schätzungen über Konsum und Ausgaben für den Kauf von Drogen zu erstellen. Die Berechnungen für den Cannabiskonsum in der Trimbos/RAND Studie fussen auf folgenden Daten:

- Konsumtage auf Jahresbasis (auf Grundlage von US Daten von 2005). Für regelmässigen Konsum gelten als Durchschnitt 150,3 Konsumtage (Median 104 Tage), für gelegentlichen Konsum 29,8 Konsumtage (Median 5 Tage).
- KoonsumentInnenzahl, berechnet mit verfügbaren Prävalenzdaten. Datenquelle zur Zahl der regelmässigen KonsumentInnen ist Konsum im vorigen Monat, Datenquelle zur Zahl gelegentlicher KonsumentInnen ist

| | | UNODC ± 2003 | RAND Niedrig | RAND Optimal | RAND Hoch |
|---|---|---|---|---|---|
| Nordamerika | Ausgaben (Milliarden) | €56,6 | €7,8 | €17,3 | €36,1 |
| | Metrische Tonnen konsumiert | 6'034 | 1'609 | 3'600 | 7'492 |
| Ozeanien | Ausgaben (Milliarden) | €5,5 | €1,4 | €3,1 | €6,5 |
| | Metrische Tonnen konsumiert | 684 | 118,9 | 266,1 | 553,6 |
| West/Mittel Europa | Ausgaben (Milliarden) | €35,2 | €6,1 | €13,5 | €28,5 |
| | Metrische Tonnen konsumiert | 6'051 | 1'165 | 2'607 | 5'424 |

Tab. 1: **Schätzungen des Cannabismarktes (auf Einzelhandelsniveau).**[11]

Konsum im vorigen Jahr.
- Konsummenge (Marihuana) pro Joint: 0,2-0,5g, resultierend in geschätzter Konsummenge pro Tag von 1g für regelmäs-sigen Konsum (auf Grundlage vorhandener Studien) und 0,5g für gelegentlichen Konsum (geschätzt als 50% des regelmässigen Konsums).
- Preisinformation von KonsumentInnen.

Wegen substantieller Ungewissheiten beschränken sich die Autoren auf Schätzungsspektren (niedrig – optimal – hoch). Die beiden Pole «niedrig» und «hoch» sind – statistisch gesehen – somit weniger wahrscheinliche Schätzungen als die mit «optimal» bezeichnete Schätzung.

UNODC gründet seine Berechnungen des Cannabismarktumfangs auf Schätzungen des Jahreskonsums pro KonsumentIn (in Nordamerika) von 165g, auf Daten zum «Konsum im vorigen Jahr» und auf einen geschätzten Preis von € 10 pro Gramm. Durch diese gröbere Berechnungsweise – die nicht zwischen regelmässigem und gelegentlichem Konsum differenziert und die KonsumentInnenzahl auf Daten zum Konsum im vorigen Jahr stützt, was in einer höheren KonsumentInnenzahl resultiert als eine Berechnung aufgrund von Daten zum Konsum im vorigen Monat – kommt UNODC zu einer viel höheren Schätzung des Umfangs des Cannabismarktes (siehe Tab. 1).[10]

## Allgemeine drogenpolitische Trends in der Periode 1998–2007

In der 18 Länder umfassenden Länderstichprobe wurden Veränderungen und Trends in ausgewählten Bereichen als Indikatoren genommen und für einen Ländervergleich verwendet. Neben allgemeinen Charakteristiken (wie z. B. Budget für Drogenpolitik) wurden Drogenpolitik und Drogenproblem in miteinander verbundene Domänen eingeteilt. Den Indikatoren in den Domänen Angebot (Produktion und Handel), Nachfrage (Prävalenz von Konsum und problematischem Konsum) und Schaden (Drogentote, HIV und Kriminalität) im Bereich des Drogenproblems standen drogenpolitische Massnahmen in den Domänen Angebots-, Nachfrage- und Schadensminderung gegenüber.[12]

Die verfügbaren Zahlen zu nationalen Drogenpolitikbudgets weisen aus, dass die Ausgaben für die Drogenpolitik zwischen 1998 und 2007 in allen Ländern deutlich gestiegen sind. Der grösste Teil der Ausgaben fliesst in Massnahmen zur Angebotsreduzierung.

Für die Schweiz liegen nur Zahlen für das Jahr 2000 vor. Die totalen Ausgaben für Drogenpolitik werden auf €960,43 Millionen beziffert, wovon €390,12 für Nachfragereduzierung und €542,91 für Angebotsreduzierung (und €27,40 für direkte Kosten von HIV/AIDS verursacht durch Drogenkonsum).[19] Massnahmen gegen Produktion und Handel wurden im untersuchten Zeitraum deutlich intensiviert. Auch Präventions-, Behandlungs- und Schadensbegrenzungsmassnahmen sind intensiviert worden. Letztere wurden in einer zunehmenden Anzahl von Ländern eingeführt. Die Angleichung der Drogenpolitik ist ein interessanter allgemeiner Trend.

*Globale Angleichung von Drogenpolitik - Nachfragereduktion*

Drogenprävention geniesst wachsende politische Priorität. Dabei wird in zunehmendem Mass Wert auf erwiesenermassen effektive Programme gelegt. Allerdings ist nur für wenige Programme Effektivität nachgewiesen. Die Wirkung von Präventionsprogrammen ist zudem – gemessen an den Ansprüchen – bescheiden. Überdies werden nach wie vor noch viele Programme verwendet, die erwiesenermassen ineffektiv sind.

Auch Behandlung hat in allen untersuchten Ländern an drogenpolitischer Bedeutung gewonnen. Eine Differenzierung des Behandlungsangebots und die Verwendung von erwiesenermassen effektiven Behandlungsmethoden stehen dabei im Vordergrund.

Schadensbegrenzende Programme wie Substitutionsbehandlung[20] sind in immer mehr Ländern zu finden, auch in z.B. China und Iran, d.h. in autoritär regierten Ländern, in denen gesellschaftliche Probleme vielfach repressiv angegangen werden. Substitutionsbehandlung wird heute in allen 27 EU Mitgliedsländern angeboten. Natürlich gibt es dabei nach wie vor erhebliche Unterschiede im Hinblick auf Modelle, Qualität und geographische Abdeckung.

Auch andere Schadensbegrenzungsmassnahmen, wie z.B. Spritzenabgabe, sind in einer zunehmenden Zahl von Ländern

| | Total der Ausgaben für Drogenpolitik | Nachfrage -reduzierung | Angebots -reduzierung |
|---|---|---|---|
| Ungarn 2000 | €22 | €4[13] | €16 |
| Ungarn 2007 | €40 | €7[13] | €30 |
| Tschechische Republik 2002 | €7[14] | €6 | €1[15] |
| Tschechische Republik 2006 | €13[10] | €7 | €6[11] |
| USA 2004[16] | $12'000 | $5'000 | $7'000 |
| USA 2006[12] | $13'000 | $5'000 | $8'000 |
| Niederlande 2003 | €2'185 | €540[17] | €1'646 |

Tab. 2: **Ausgaben für die Drogenpolitik in vier Ländern (in Millionen).**[18]

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total (936'866) | 100 | 108 | 114 | 130 | 135 | 136 |
| Cannabis (550'878) | 100 | 109 | 117 | 135 | 134 | 134 |
| Heroin (77'242) | 100 | 90 | 81 | 85 | 89 | 86 |
| Cocaine (100'117) | 100 | 119 | 128 | 148 | 167 | 161 |
| Amphetamine (41'069) | 100 | 104 | 130 | 151 | 133 | 141 |
| Ecstasy (17'598) | 100 | 115 | 99 | 136 | 115 | 102 |

Tab. 3: **EU-Daten zu Verhaftungen für Verstösse gegen das BTMG unterteilt nach Drogen 2001-2006 (prozentuale Veränderungen).**[21]

| | 1998 | 2005 | 2005 Konsum & Besitz für Konsum | 2005 Handel & Transport |
|---|---|---|---|---|
| Tschechische Republik | 1'530 | 2'128 | 7,8% | 92,2% |
| Ungarn | 6'670 | 7'616 | 91,7% | 8,3% |
| Niederlande | 12'616 | 20'548 | 30,9% | 68,8% |
| Portugal | 11'395 | 11'825 | 52,9% | 47,1% |
| Schweden | 11'490 | 18'844 | 86,1% | 13,9% |
| Schweiz | 63'220 | 56'342 (2006) | 83% (2006) | 15% (2006) |
| Turkey | 8'360 (2002) | 13'229 | 48,0% | 52,0% |
| Grossbritannien | 130'643 | 122'459 (2004) | 86,4% | 13,6% |

Tab. 4: **Anzahl Verhaftungen wegen Drogendelikten (getrennt nach Konsum/Besitz und Dealen/ Transport).**[22]

fester Bestandteil des Drogenhilfeangebots. Das gilt auch für die USA vor Obama, wo ohne Unterstützung von nationaler Ebene in verschiedenen Staaten Spritzenabgabeprogramme von sehr unterschiedlicher Art implementiert wurden.

Ein anderer globaler Trend ist, dass in immer mehr Ländern von der Bestrafung von Drogenkonsum abgesehen wird, d.h. dieser entkriminalisiert ist. Bei Cannabiskonsum ist dieser Trend am weitesten verbreitet. Besitz kleiner Mengen illegaler Drogen für den eigenen Konsum wird vielfach nur mit administrativen Strafen geahndet. Verhaftungen führen in nur wenigen Fällen zu Haftstrafen. Immer populärer wurde es, DrogenkonsumentInnen – eventuell mit dem juristischen Druckmittel der Strafandrohung – zu motivieren, sich einer Behandlung zu unterziehen.

*Globale Angleichung von Drogenpolitik – Angebotsreduktion*

Diesem milderen Umgang mit DrogenkonsumentInnen steht ein zunehmend hartes Vorgehen gegen Produzenten und Händler gegenüber. In den meisten Ländern steigt die Zahl der Verhaftungen im Zusammenhang mit Drogendelikten (vgl. Tab. 3). Es werden längere Gefängnisstrafen verhängt. In den USA ist die Zahl von im Zusammenhang mit Drogendelikten verurteilten Gefangenen besonders hoch – das Zehnfache im Vergleich zum europäischen Durchschnitt.

Trotz der erwähnten Tendenz, Drogenkonsum nicht mehr als Straftat zu ahnden, sind in den meisten Ländern Konsum und Besitz von illegalen Drogen nach wie vor der Grund für den grössten Teil der Verhaftungen im Zusammenhang mit Drogen. Dabei dominieren nachdrücklich Cannabis-bezogene Verstösse (vgl. Tab. 4). Allerdings resultiert nur ein sehr kleiner Teil von diesen in Gefängnisstrafen.

| Land (Altersgruppe) | Jemals | Letztes Jahr |
|---|---|---|
| Frankreich (15-34) | 43,6 | 16,7 |
| Grossbritannien (15-34) | 41,4 | 16,3 |
| Niederlande (15-34) | 32,3 | 9,5 |
| USA (26-34) | 56,7 | 19,9 |
| Kanada (25-34) | 56,8 | 18 |
| Australien (20-29) | 54,5 | 26 |
| Schweden (15-34) | 19,1 | 4,8 |
| Neuseeland (25-34) | 62 | 18 |

Tab. 5: **Cannabisprävalenz – «letztes Jahr» und «Jemals»-Gebrauch unter jüngeren Altersgruppen in acht Ländern (in %).**[23]

## Allgemeine Drogenkonsumtrends in der Periode 1998-2007

Den verfügbaren Daten ist zu entnehmen, dass der Konsum illegaler Drogen in westlichen Ländern in der Periode zwischen 1998 und 2007 weitgehend stabil und in Teilbereichen sogar rückläufig ist. So ist z.B. die Prävalenzrate für Cannabiskonsum unter Jugendlichen in den meisten westlichen Ländern fallend. Experimentieren mit Cannabis bleibt hier aber weitverbreitet (vgl. Tab. 5).

Die heroinabhängige Population nimmt in westlichen Ländern ab, das Durchschnittsalter der HeroinkonsumentInnen steigt. Kokainkonsum nimmt in Europa zu, aber in den USA ab. Das Bild des Amphetaminkonsums ist sehr komplex. Die Situation in verschiedenen westlichen Ländern ist sehr unterschiedlich, die KonsumentInnenzahl ist jedoch nach wie vor relativ gering. Eine der Ausnahmen ist die Tschechische Republik.

Für nicht-westliche Länder sind die Konsumindikatoren generell dürftig. Die verfügbaren Daten lassen nur vorsichtige Schlussfolgerungen zu. Cannabiskonsum erscheint im Allgemeinen niedriger als in westlichen Ländern. Ein Beispiel ist eine Erhebung in Mexico City von 2005. Sie zeigt eine Lebenszeitprävalenz für Cannabiskonsum von 3,2% unter 12-17 -Jährigen. Die Zahlen für die USA sind zehnmal so hoch.

Heroinkonsum erscheint stabil in den meisten Ländern mit Ausnahme von grösseren Epidemien in Russland und Zentralasien. Kokainkonsum ist von bescheidenem Umfang in nicht-westlichen Ländern. Das gilt auch für verschiedene südamerikanische Länder. So ist das Konsumniveau in Mexiko nach wie vor bescheiden trotz der wichtigen Durchfuhrrolle in die USA. Für Amphetamine ist das Bild wieder komplex. Prävalenzdaten stabilisieren sich in einigen weit-entwickelten (post-kommunistischen) Übergangsländern. Die Amphetaminkonsumprävalenz zeigt aber eine steigende Tendenz in verschiedenen Entwicklungsländern.

## Trends in der Drogenproduktion (1998–2007)

Die Veränderungen in der Produktion von Opium und Coca (und deren Derivaten) von 1998 bis 2007 können aufgrund der verfügbaren Informationen als gering bewertet werden. Genaue Daten sind hier allerdings nicht verfügbar, lediglich grobe, vielfach extrapolierte Umfangsschätzungen u.a. auf Grundlage von Angaben zu aufgedeckten Produktionszentren und Beschlagnahmungen.[24]

Die Produktion von Opium und Coca ist nach wie vor auf eine sehr beschränkte Anzahl von Ländern konzentriert. Afghanistan ist bei weitem der grösste Opiumproduzent, Kolumbien

der grösste Cocaproduzent. Welche Länder Opium und Coca produzieren, ist unverändert geblieben.[25] Es lassen sich lediglich geringfügige Verschiebungen in Produktionsmengen zwischen diesen Ländern feststellen.

Zur Produktion von Amphetaminen ist das Bild nicht so deutlich, aber es lässt sich eine wachsende Tendenz ablesen. Die Produktion ist über diverse Länder verbreitet.[26] Zudem ist die Zahl der produzierenden Länder in den letzten zehn Jahren gewachsen.

Die verfügbaren Daten weisen auf Verschiebungen in Produktionsmengen von Ländern mit intensivierten Kontrollen zu Ländern mit weniger scharfen Kontrollen hin, z.B. von den Niederlanden nach Polen.

Die Produktion von Cannabis scheint in der Periode von 1998 bis 2007 deutlich gestiegen zu sein. Cannabisproduktion wird aus mehr als 172 Ländern berichtet. Die Produktion von Haschisch ist dabei auf weniger Länder konzentriert (±58) als die Marihuanaproduktion (±116). Auffällig ist, dass Mexiko und Marokko als wichtige Exportländer von Cannabis so gut wie bedeutungslos als Konsumländer sind. Die Daten weisen auch aus, dass die Zahl der Länder, in denen Marihuana produziert wird, steigt.

## Veränderungen im Drogenschmuggel und -handel

Der Umfang des illegalen Drogenhandels ist schwer messbar. Die einzigen in vielen Ländern verfügbaren quantitativen Daten zum Drogenhandel sind Beschlagnahmungsdaten. Beschlagnahmungen sind aber - was den Handel angeht - eher ein Indikator für Handelsrouten als ein Indikator für transportierte oder verkaufte Mengen. Diese Daten zeigen, dass Veränderungen in Drogenhandelsrouten regelmässig vorkommen. Beispiele sind die Entwicklung der zentralasiatischen Heroinroute seit 1995 und der westafrikanischen Kokainroute seit 2005.[27]

## Welchen Effekt haben die getroffenen Massnahmen?

*Produktion und Handel*

Ein Indikator für den Erfolg der Kontrollmassnahmen gegen Produktion und Handel,[28] die im Zeitraum 1998-2007 deutlich intensiviert wurden, wäre eine Verknappung des Angebots, reflektiert in Preissteigerungen für die KonsumentInnen. Die vorhandenen Daten geben aber keine Anhaltspunkte hierfür. Im Gegenteil, sie weisen eher in die Richtung, dass die Einzelhandelspreise für Drogen gesunken sind, insbesondere in westlichen Ländern (vgl. Tab. 6).

Auch in den USA sind bei intensivierten Drogenbekämpfungsmassnahmen die Kokain- und Heroinpreise gesunken (siehe Abb. 1).

Ein Unsicherheitsfaktor ist allerdings, dass nur in wenigen Fällen gleichzeitig Daten zur Reinheit der verkauften Drogen vorliegen. Schliesslich könnte auch eine Abnahme des aktiven Stoffes in den verhandelten Drogen eine Erklärung für den Preisverfall sein. Von einer generell abgenommenen Qualität kann allerdings sicherlich nicht die Rede sein. Die verfügbaren Daten liefern kein einheitliches Bild. Es gibt Hinweise auf zugenommenen Verschnitt, aber auch auf gleichgebliebene oder sogar gestiegene Reinheit, zum Beispiel bei Heroin. Der gefallenen Heroinkonsumprävalenz in westlichen Ländern steht zudem eine gestiegene Nachfrage in verschiedenen Entwicklungsländern gegenüber. Das resultiert aber nicht in Angebotsengpässen. Aus den vorhandenen Informationen kann geschlossen werden, dass die Produktion von Opium in Afghanistan im Umfang gewachsen ist und die Nachfrage bei weitem übertrifft.[31]

Die Wirkung der Massnahmen gegen den Handel auf die verkauften Mengen ist also schwer messbar. Die verfügbaren Informationen lassen aber die Schlussfolgerung zu, dass mit den getroffenen Massnahmen das Ziel, Produktion und Handel von illegalen Drogen zu vermindern, nicht erreicht wurde. Vorsichtig formuliert kann man schlussfolgern, dass Kontrollmassnahmen lediglich einen geringfügigen Effekt auf das weltweite Drogenangebot haben. Fest steht aber, dass drogenpolitische Massnahmen Art und Ort (der negativen Folgen) von Produktion und Handel beeinflussen können. Kontrollinterventionen haben Einfluss darauf, wo Produktion und Handel stattfinden. Ein Beispiel dafür ist der sogenannte Balloneffekt: Kontrollmassnahmen in Peru und Bolivien haben zu der Verschiebung der Cocaproduktion nach Kolumbien geführt. Der drastische Eingriff in die Kokain-Schmuggelroute von den Niederländischen Antillen nach Europa hat wohl die Entwicklung der westafrikanischen Route unterstützt.[32]

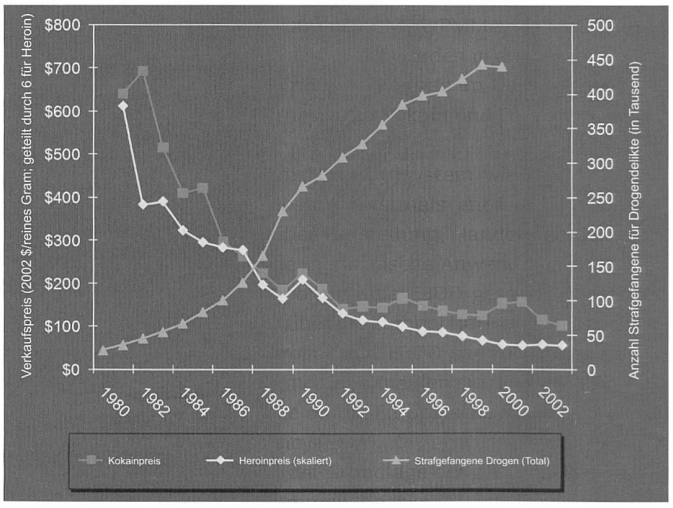


Abb. 1: **USA: Drogenbekämpfung intensiviert, Preise gesunken.**

*Nachfrageseite*

Das Bild auf der Nachfrageseite ist nicht viel positiver. Es lassen sich unter anderem kaum Hinweise dafür finden, dass drogenpolitische Massnahmen – gemessen an den Zielsetzungen – den gewünschten Effekt auf die Entwicklung einer Konsumepidemie oder auf deren Ausmass haben. Die Entwicklungen folgen z.B. in einigen post-kommunistischen Ländern einem epidemieartigen Muster und scheinen sich relativ autonom zu vollziehen. Präventions- und Behandlungsprogramme haben lediglich einen sehr geringen Einfluss auf die Entwicklung der Prävalenz von problematischem Konsum oder Abhängigkeit. Metaanalysen von Studien zur Effektivität von Drogenpräventionsprogrammen in Schulen zeigen, dass die besten Programme höchstens den ersten Drogenkonsum verzögern können. Problematischer Drogenkonsum erscheint primär von komplexen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Faktoren bestimmt zu werden.[33] Die Effekte von Behandlung lassen sich zwar auf individuellem Niveau feststellen, auf dem Makroniveau sind sie nicht als Reduktion der Nachfrage messbar.

Auf der Nachfrageseite haben lediglich schadensbegrenzende Massnahmen deutlich wahrnehmbare Effekte. Die vorhandenen Forschungsdaten zeigen, dass sich die schädlichen Folgen des Drogenkonsums mit Schadensbegrenzungsmassnahmen wie Spritzentausch und Substitutionsbehandlung effektiv reduzieren lassen.[34]

Das heisst, dass auch für Massnahmen zur Reduktion der Drogennachfrage der Schluss gezogen werden kann, dass Drogenpolitik nur einen beschränkten Effekt auf die weltweite Drogennachfrage hat. Es sind die Drogenprobleme, die die Drogenpolitik bestimmen und nicht umgekehrt.

## Unbeabsichtigte Konsequenzen

In einer Studie, deren Hauptziel es war, der Frage nachzugehen, was Drogenpolitik im Zeitraum 1998-2007 erreicht, das heisst welche beabsichtigten Resultate sie erzielt hat, ist es natürlich auch interessant zu sehen, welche unbeabsichtigten Folgen diese Politik zeitigt. Die Studie beschränkt sich hier auf eine

| Drogenart | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Haschisch | 100 | 99 | 90 | 70 | 73 | 70 |
| Marihuana | 100 | 98 | 88 | 80 | 85 | 83 |
| Kokain | 100 | 93 | 88 | 83 | 79 | 76 |
| Heroin | 100 | 90 | 82 | 81 | 91 | 87 |
| Amphetamine | 100 | 91 | 93 | 85 | 80 | 89 |

Tab. 6: **Indizierte Trends in EU-Einzelhandelspreisen für Hauptdrogengruppen, mit Inflationskorrektur, 2001-2006 (prozentual).**[29]

kurze systematische Analyse: auf der einen Seite Konsequenzen der Drogenprohibition an sich, wie z.B. das Fehlen von Qualitätskontrollen der auf dem Markt angebotenen Substanzen, und auf der anderen Seite Konsequenzen in Bezug auf die Intensität und Charakteristiken der Implementierung von Massnahmen. Dabei werden verschiedene Mechanismen identifiziert, die unbeabsichtigte Folgen haben. Beispiele dafür sind:

- zunehmende umfangreiche Beschlagnahmungen auf Handelsrouten führen sehr wahrscheinlich zu grösserer Exportnachfrage
- Gewalt unter Produzenten, Händlern und Konsumierenden ist grösstenteils als Folge verschärfter Kontrollmassnahmen zu erklären
- ein umfangreicher Schwarzmarkt generiert/stimuliert Korruption
- es entstehen Umwelt- und Gesundheitsschäden als Folge der Bekämpfung der Methamphetaminproduktion, wobei grosse Methamphetaminlaboratorien durch kleinere ersetzt werden, die sehr unterschiedliche Ingredienzen verwenden.

Auch der oben erwähnte Balloneffekt ist ein interessantes Beispiel einer unbeabsichtigten Konsequenz, weil es zeigt, dass die heutige Drogenpolitik durchaus ansehnlichen Einfluss auf die Angebotsseite des Drogenproblems hat. Massnahmen gegen Produktion und Handel bringen in der gegenwärtigen Situation zwar keine wesentliche Reduktion des Angebots, haben aber Verschiebungen von Produktionsstätten und Handelsrouten zur Folge, von Ländern mit intensiven und effektiven Kontrollen in Länder mit weniger scharfen Kontrollen. Mögliche Auswirkungen dieses marktsteuernden Effekts bleiben aber unbeachtet.

## Wirkung des Berichts

Der Bericht ist in verschiedenen Gremien und auf Kongressen[35] präsentiert und diskutiert worden. Die Schlussfolgerungen stossen dabei nicht selten auf Widerstand. In verschiedenen kritischen Bemerkungen werden Zweifel an der relativ pessimistischen Einschätzung der Auswirkungen der heutigen Drogenpolitik laut. Dabei wird oft versucht, durch Kritik an einem Detail die Schlussfolgerungen allgemein als übertrieben abzutun.

Der Bericht steht aber in seiner Beurteilung nicht allein. Von verschiedenen Seiten wurde darauf hingewiesen, dass im Bereich der internationalen Drogenbekämpfung zwar Fortschritte erzielt wurden – z.B. im Bereich von Forschung und internationaler Zusammenarbeit -, dass aber die Ziele aus dem Jahr 1998 zur Reduktion von Angebot und Nachfrage nicht erreicht wurden.[36] Auch die UNODC gibt dies in ihrem Statement zur Evaluation der UNGASS-Erklärung implizit zu. Darin wird betont, dass es in den letzten zehn Jahren gelungen ist, das Drogenproblem im Zaum zu halten. Dies wird als Erfolg präsentiert, wobei aber verschwiegen wird, dass die hochgesteckten Ziele von 1998 nicht erreicht wurden.[37] Es kann auch nicht bewiesen werden, dass das Drogenproblem dank der drogenpolitischen Massnahmen weltweit im Grossen und Ganzen konstant gehalten werden konnte. Unbeantwortet bleibt auch die Frage, warum nicht mehr erreicht wurde als ein Konstanthalten des Problems.

Von anderer Seite wird der Bericht vielfach als Argumentationshilfe in Plädoyers für ein Umdenken verwendet, für die Suche nach Alternativen zur gängigen prohibitionistischen Drogenpolitik.[38]

Die Auftraggeberin, die Europäische Kommission (Generaldirektion Justiz)[39] hat den Bericht bei verschiedenen Gelegenheiten der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Befunde werden auch als Ausgangspunkt für weitere Forschungsprojekte verwendet. Sie werden auch in der neuen Drogenstrategie der EU reflektiert werden.●

**Literatur**


*Bundesministerium für Gesundheit (2010):* UNGASS Review Prozess Drogen und Sucht - 31. Juli 2009. www.tinyurl.com/ungass, Zugriff am: 20.10.2010.

*Caulkins, J./Reuter, P. (2006):* Re-orienting Drug Policy. Issues in Science and Technology 23(1): 79-85.

*EMCDDA - European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction (2008a):* Figure DLO-3. Indexed trends in reports for drug law offences by type of drug in the EU Member States 2001–06. www.emcdda.europa.eu/stats08/dlofig3, Zugriff 20.10.2010.

*EMCDDA - European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction (2008b):* Figure PPP-1. Indexed trends in EU retail prices for major drug types, adjusting for inflation, 2001–06. www.emcdda.europa.eu/stats08/ppfig1, Zugriff 20.10.2010.

*Jeanrenaud, C./Widmer, G./Pellegrin, S. (2005):* Le coût social de la consommation de drogues illégales en Suisse. Rapport final. Université de Neuchatel. www2.unine.ch/webdav/site/irene/shared/documents/cout-social-drogue-rapport.pdf, Zugriff 26.11.2010.

*Kilmer, B./Pacula, R. (2009):* Estimating the size of the global drugs market: A demand side approach. S. 101-156 in: Reuter/Trautmann 2009.

*Reuter, P. (2009a):* Assessing changes in global drug problems, 1998-2007. S. 31-70 in: Reuter/Trautmann 2009

*Reuter, P. (2009b):* Assessing the operation of the global drug market. S. 71-97 in: Reuter/Trautmann 2009

*Reuter, P./Trautmann, F. (2009):* A Report on Global Illicit Drugs Markets 1998-2007. Brüssel: Europäische Kommission. http://ec.europa.eu/justice/doc_centre/drugs/studies/doc/full_report_10_03_09_en.pdf, Zugriff 14.11.2010.

*Sucht Info Schweiz (2009):* Zahlen & Fakten, Illegale Drogen: Folgen des Konsums. Lausanne.

*Trautmann, F./Reuter, P./Van Gageldonk, A./Van der Gouwe, D. (2009):* The drugs problem and drug policy developments between 1998-2007. S. 193-232 und S. 269-628 in: Reuter/Trautmann 2009.

*UNODC (2005):* World Drug Report. Wien: UNODC.

*UNODC (2009):* UNGASS - ten years on. Progress in opium and coca control but goals remain elusive; demand reduction rises higher on global agenda. www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/UNGASS_E09.pdf, Zugriff am: 20.10.10.

*Van Gageldonk, A./Reuter, P./Trautmann, F. (2009):* Methodological challenges. S. 255-268 in: Reuter/Trautmann 2009.


**Endnoten**

1 Die Erklärung der UNGASS an der 20. Sonder-Vollversammlung der Vereinten Nationen zum Weltdrogenproblem von 1998 resultierte in einem Entwurf für einen umfassenden Massnahmenkatalog zur Kontrolle und Bekämpfung des Drogenanbaus, der Drogenherstellung, des Drogenhandels und der Drogennachfrage. Ziel der Erklärung war, bis 2008 eine Eliminierung oder zumindest Reduzierung von Angebot und Nachfrage zu erreichen. Das Motto des damaligen UNDCP-Direktors war: «A drug-free world, we can do it».

2 Das Trimbos-instituut, das niederländische Institut für Geistige Gesundheit und Suchtprobleme in Utrecht, ist ein unabhängiges Institut, das Forschung mit Praxis kombiniert. Es unterstützt die Praxis mit der Entwicklung innovativer Methoden und einem Ausbildungsangebot im Bereich von Prävention, Behandlung und Schadensbegrenzung.

3 RAND-Europe ist ein unabhängiges Institut, Teil der RAND Cooperation in den USA, das sich zur Aufgabe gemacht hat, Politik und politische Entscheidungsprozesse mit Forschung und Analysen zu unterstützen. (www.rand.org/randeurope)

4 Vgl. Reuter/Trautmann 2009.

5 Unter Amphetaminen werden hier alle amphetaminartigen Substanzen verstanden.

6 U. a. von der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht EBDD und vom United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), aus nationalen und auch regionalen Studien.

7 «Westlich» bezieht sich hier sowohl auf eine kulturelle Identität als auf ein hohes Wohlstandsniveau.

8 Vgl. Van Gageldonk/Reuter/Trautmann 2009.

9 Kilmer/Pacula 2009: 107 ff. Die beiden Pole «niedrig» und «hoch» sind – statistisch gesehen – somit weniger wahrscheinliche Schätzungen als

die mit «optimal» bezeichnete Schätzung.

10 Kilmer/Pacula 2009: 107 ff.; Reuter 2009: 44; UNODC 2005.

11 Reuter 2009a: 44.

12 Trautmann/Reuter/Van Gageldonk/Van der Gouwe 2009: 199.

13 Inklusive Ausgaben für Behandlung, Schadensminderung und soziale Angebote.

14 Nationales Budget (exklusive lokale Budgets).

15 Exklusive Ausgaben für nationales Rauschgiftdezernat. Diese sind von €3'395'000 im Jahr 2003 (Zahlen für 2002 liegen nicht vor) auf €3'757'000 im Jahr 2006 gestiegen.

16 Diese Zahlen geben die ausgegebenen Mittel wieder und enthalten nur die nationalen Ausgaben. Verschiedene wichtige Posten sind nicht inbegriffen, wie z. B. Kosten von Strafverfolgung und –vollzug. Die totalen Ausgaben belaufen sich auf vermutlich 35 Milliarden Dollar.

17 Zahl enthält Ausgaben für Prävention, Behandlung und Schadensminderung.

18 Trautmann/Reuter/Van Gageldonk/Van der Gouwe 2009: 215.

19 Vgl. Jeanrenaud et al. 2005.

20 Substitutionsbehandlungen laufen in der Schweiz unter «Therapie». In der internationalen Debatte wird Substitution allerdings primär als Schadensbegrenzung gesehen (s. UNAIDS, UNODC und EK). Dieser Artikel orientiert sich an letzteren.

21 Vgl. EMCDDA 2008a. Die Zahlen für 2001 sind indexiert auf eine Basis von 100 als Ausgangspunkt für den Vergleich mit den nachfolgenden Jahren. Die Zahlen in Klammern in der ersten Spalte zeigen die Totale, die für 2001 gemeldet wurden.

22 Trautmann/Reuter/Van Gageldonk/Van der Gouwe 2009: 217. Daten aus Berichten der National Focal Points an die EMCDDA.

23 Reuter 2009a: 41.

24 Vgl. den Artikel von Laniel et al. am Anfang dieses Hefts.

25 Vgl. ebd.

26 Vgl. ebd.

27 Reuter 2009b: 81 ff.

28 Zu Produktion und Handel vgl. den Artikel von Laniel et al. am Anfang dieses Hefts.

29 Vgl. EMCDDA 2008b. Die Zahlen für 2001 sind indexiert auf eine Basis von 100 als Ausgangspunkt für den Vergleich mit den nachfolgenden Jahren.

30 Vgl. Caulkins/Reuter 2006.

31 Reuter 2009a: 37 ff.

32 Reuter 2009a: 61 ff.; Trautmann/Reuter/Van Gageldonk/Van der Gouwe 2009: 219. Vgl. auch die Beiträge von Laniel et al. und Flury in dieser Ausgabe des SuchtMagazin.

33 Reuter 2009a: 59 ff; Trautmann/Reuter/Van Gageldonk/Van der Gouwe 2009: 228.

34 Trautmann/Reuter/Van Gageldonk/Van der Gouwe 2009: 210 ff.

35 U.a. Civil Society Forum on Drugs in the EU. European Commission, Brüssel, 4. März 2009; European Commission Delegation to the International Organisations in Vienna, Diplomatische Akademie, Wien, 17. März; Horizontal Working Party on Drugs. Council of the European Union, Brüssel, 4. Mai 2009; EMCDDA Conference Identifying Europe's information needs for effective drug policy, Lissabon, 7. Mai 2009;

36 Vgl. Bundesministerium für Gesundheit 2010.

37 Vgl. UNODC 2009.

38 U.a. Konferenz «One Hundred Years of International Legal Control of Drugs». Servizio Sanitario Regionale Emilia Romagna/Università di Bologna, Forli; 21. April 2009; Internationaler akzept Kongress, Frankfurt/Main 25-26 september.

36 http://ec.europa.eu/justice/index_de.htm