

Das internationale Drogenkontrollsystem : Ursprung und jüngste Entwicklungen

Autor(en): **Dardel, Julie de**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SuchtMagazin**

Band (Jahr): **42 (2016)**

Heft 4

PDF erstellt am: **14.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-800351>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



Das internationale Drogenkontrollsystem: Ursprung und jüngste Entwicklungen

Für kaum ein internationales Abkommen haben sich die unterzeichnenden Staaten so einhellig und beharrlich eingesetzt wie für die drei aufeinanderfolgenden Abkommen der Vereinten Nationen zur Drogenkontrolle. Der dadurch für über ein halbes Jahrhundert geltende repressive Ansatz wird jedoch in letzter Zeit mehr und mehr in Frage gestellt. Einige Eckpfeiler dieses Systems – insbesondere was dessen Entwicklung über die letzten zwei Jahrzehnte angeht – erlauben es, die aktuellen Kontroversen in der Drogenpolitik besser zu verstehen. Die Einstimmigkeit, mit der das prohibitionistische Modell und der «Krieg gegen Drogen» verfochten wurde, ist seit dem Ende des 20. Jahrhunderts ins Wanken geraten.¹

Julie de Dardel

Dr., Université de Neuchâtel, Institut für Geographie,
1 Espace Louis-Agassiz, CH-2000 Neuenburg, julie.dedardel@unine.ch

Schlagwörter: Internationale Drogenpolitik | UNO | UNGASS | Repression |

Die UN-Abkommen

Die Gesamtheit der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen hat sich einem internationalen Drogenkontrollsystem verpflichtet, dessen Regeln durch das Einheitsabkommen über die Betäubungsmittel der UNO von 1961 sowie zwei ergänzende Verträge über die Betäubungsmittel von 1971 und 1988 diktiert werden. Durch diese Abkommen wurde ein prohibitionistisches und strafrechtliches Paradigma in Stein gemeisselt, das im Verlauf des 20. Jahrhunderts in erster Linie unter der Federführung der Vereinigten Staaten fortlaufend weiterentwickelt und zementiert wurde. Es hat mit leichten Abweichungen Modelle staatlicher Politiken hervorgebracht, die sich vornehmlich an polizeilicher (und in gewissen Regionen der Welt militärischer) Repression orientieren, um der Drogenproblematik entgegenzutreten.

Inhaltlich verfolgt das Einheitsabkommen von 1961² zwei Ziele: Einerseits soll es einen ausreichenden Zugang zu Betäubungsmitteln für den legalen pharmazeutischen Markt und die Forschung gewährleisten und andererseits soll es die Produktion, den Handel und den Gebrauch von Betäubungsmitteln für nicht medizinische oder nicht wissenschaftliche Zwecke verhindern. Die Nationen haben ihre Kräfte für dieses zweite Ziel gebündelt: die Beseitigung des illegalen Marktes durch eine strikte Drogenprohibition primär zur Auslöschung des Angebots (Produktion und Handel). Dieser Ansatz beruht auf der breit geteilten Überzeugung, dass die Repression am besten dazu geeignet sei, die Probleme, die durch Drogen entstehen, zu eliminieren oder zu minimieren. Um die Nachfrage zu bremsen oder gar auszumerzen, fusst das System der UNO auch auf der Angst vor Bestrafung: Der Konsum gilt ebenfalls als Straftatbestand. Das Ziel ist, die Drogenkonsumierenden zu

zwingen, mit dem Konsum aufzuhören, bzw. potentielle Konsumierende abzuschrecken. Wurde der Konsum im Abkommen von 1961 nur am Rande erwähnt, so wurde das Konsumverbot im Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen von 1988³ verstärkt, und Massnahmen gegen den Konsum (und die Konsumierenden) nehmen einen deutlich wichtigeren Platz ein. In derselben prohibitiven Logik verbieten die Verträge die Produktion und den Konsum zu traditionellen oder religiösen Zwecken der drei in der Kategorie I (die als am gefährlichsten beurteilten Substanzen) klassifizierten Pflanzen: Cannabis, Kokablätter und Schlafmohn.

Aufgrund der Abkommen wurde das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) mit Sitz in Wien eingerichtet. Als Hüterin des Systems ist es wohl die am offenkundigsten auf Prohibition ausgerichtete Agentur der Vereinten Nationen. Sein Führungsorgan, die Suchtstoffkommission (Commission on Narcotic Drugs CND) bestehend aus Vertretern der 53 Mitgliedstaaten, bestimmt die internationale Drogenpolitik und erarbeitet die Programme, die die UNODC umsetzen muss. Die CND wird in ihrer Aufgabe durch den Suchtstoffkontrollrat (International Narcotic Control Board INCB) unterstützt, der die Umsetzung der Verträge durch die Staaten überwacht.

Tatsächlich spielt der INCB, der relativ unabhängig ist, die Rolle des «Wachhundes», der die Staaten überwacht und einen starken Druck ausübt, um das internationale Drogenkontrollsystem aufrechtzuerhalten. Kernpunkt dabei ist der Erhalt des prohibitiven und strafrechtlichen Ansatzes als ein Eckpfeiler des Systems. Zwar verfügen die Staaten über einen gewissen Spielraum bei der Interpretation und der Umsetzung der Abkommen über die Betäubungsmittel, der jedoch sehr eng bemessen ist. Dieser Spielraum mag bspw. erklären, warum ein Land wie die Schweiz überwachte Injektionsräume einrichten konnte, während im Iran der Besitz von Betäubungsmitteln unter Todesstrafe steht. Aber auch wenn die Abkommen eine gewisse Flexibilität hinsichtlich

des Besitzes und des Konsums von Drogen sowie bezüglich Public Health-Massnahmen einräumen, so besteht ein striktes Verbot für jegliche Produktion und den Handel mit illegalen Substanzen für nicht medizinische und nicht wissenschaftliche Zwecke.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges übte Washington einen entscheidenden Einfluss auf die internationale Drogenprohibition aus. Die Abkommen bildeten einen rechtlichen Rahmen, in dem sich der Krieg gegen Drogen entfalten konnte. Seit den 1970er-Jahren waren die USA nicht nur in ihrem eigenen Land die Vorreiter des Krieges gegen Drogen, sondern führten auch in der Aussenpolitik einen resoluten Kampf gegen den Drogenhandel. Die von Washington diktierte und von der UNODC getragene Nulltoleranz sowie die Angst vor politischen oder wirtschaftlichen Sanktionen haben die Staaten bis vor kurzem davon abgehalten, neue Wege in der Drogenpolitik zu beschreiten.

Die Erosion des Konsenses im Anschluss an die UNGASS von 1998

Anlässlich der UNGASS 1998 zum Thema Drogen in New York zeigte sich die internationale Gemeinschaft unerschütterlich in der Verfechtung des prohibitionistischen Regimes. Unter dem Slogan «Eine Welt ohne Drogen: gemeinsam können wir es schaffen!» verpflichteten sich die Mitgliedstaaten dazu, die Koka-, Cannabis- und Opiumproduktion in der Welt zu eliminieren oder wenigstens massiv zu reduzieren und die Nachfrage bis 2008 drastisch zu senken.

Als 2009 die Bilanz dieses 10-jährigen Prozesses gezogen wurde, wurde die Haltung erneut bekräftigt, aber es wurden auch erste Risse in der Einstimmigkeit sichtbar. Einige Staaten erlaubten es sich, offen auszusprechen, was nicht zu leugnen war: Weder das Angebot an Drogen noch die Nachfrage danach hatten abgenommen und die Ziele der UNGASS waren offensichtlich nicht erreicht worden.

Ohne das Risiko eines Austritts aus den Abkommen auf sich zu nehmen, haben einige Staaten nach dem Jahrtausendwechsel begonnen, massgeblich von der Nulltoleranz, die bis Ende des 20. Jahrhunderts vorherrschte, abzuweichen.⁴ Angesichts des Scheiterns der «totalen Repression» und der desolaten Situation der öffentlichen Gesundheit aufgrund des Drogenkonsums – Todesfälle wegen Überdosen und wegen der HIV-Epidemie, um nur zwei Elemente der Krise zu nennen – haben eine wachsende Zahl von Ländern begonnen, schadensmindernde Massnahmen umzusetzen. Sie folgten dabei dem Beispiel einiger weniger Pioniere wie der Schweiz, die hier in den 1990er-Jahren eine Bresche geschlagen hatten. 2001 ist Portugal das erste Land, das dem repressiven Ansatz beim Konsum den Rücken kehrt, indem es den Besitz zum Eigengebrauch aller Drogen entkriminalisiert und ein umfangreiches Gesundheitsprogramm für Drogenabhängige umsetzt. Diese innovativen Politiken ebnen den Weg für eine Herangehensweise zugunsten der Konsumierenden, die auf Prinzipien der öffentlichen Gesundheit basiert. Gleichzeitig führt die zunehmende Toleranz gegenüber dem Besitz von Cannabis zu starken Spannungen innerhalb der CND in Wien. Trotz der ablehnenden Haltung der Verfechter der harten Linie wie die Vereinigten Staaten und Russland, die schadensmindernde Massnahmen ablehnen und den Bruch mit den Abkommen anprangern, nimmt die (langsame) Umwälzung des auf Repression gründenden Systems ihren Lauf.

2009–2016: die Zäsur in der internationalen Debatte

Voraussichtlich wird die Zeit von 2009 bis zur UNGASS 2016 als Wendepunkt im internationalen Drogenkontrollregime in die Geschichtsbücher eingehen. Auch wenn der Inhalt der Abkommen quasi unverändert bleibt, die Diskussion ist eröffnet. In nur wenigen Jahren wurde die Debatte über die Drogenpolitik auf der internationalen Bühne ganz nach vorne katapultiert und

von nun an als eine der grossen Herausforderungen der globalen Governance anerkannt. Drei zentrale Faktoren können diese historische Wende erklären:

1. Die Mobilisierung der Eliten zugunsten der Reform der Drogenpolitik.

2009 gab die Lateinamerikanische Kommission für Drogen und Demokratie,⁵ bestehend aus drei ehemaligen Staatschefs von Brasilien, Mexiko und Kolumbien, einen Warnruf heraus und prangerte das Scheitern des Krieges gegen Drogen und seine verheerenden Konsequenzen an. Dieser Ruf nach einem Paradigmenwechsel in der Drogenpolitik schlug eine noch nie dagewesene Bresche in die internationale Debatte und gab darüber hinaus den Anstoss zur Schaffung der einflussreichen Global Commission on Drug Policy. Diese Kommission vereint ehemalige Staatschefs sowie Intellektuelle und Wirtschaftsführer namentlich aus Nord- und Südamerika, Europa und Ostafrika.⁶ Die Global Commission gibt dem internationalen Kampf für die Reform der Drogenpolitik, welcher sich über die letzten Jahre enorm verstärkt hat, eine starke moralische und politische Legitimität. Vor und nach der UNGASS 2016 haben sich eine wachsende Zahl von prominenten Intellektuellen und ForscherInnen für eine Reform der Drogenpolitik und immer offener auch zugunsten einer Regulierung aller Drogen ausgesprochen. Dies hat auch zu einem Zusammenschluss mehrerer grosser internationaler Medien geführt.⁷

2. Die Allianz von Staaten, die einen Wandel befürworten.

Dank dem Zusammenschluss der Regierungen von Kolumbien, Guatemala und Mexiko hat die UNO einer zusätzlichen UNGASS im Jahr 2016 zugestimmt, die eigentlich erst für 2019 geplant gewesen wäre. Seit mehreren Jahren lösen sich die Nationen, die den prohibitiven Ansatz verurteilen, immer mehr aus ihrer Isolation. Vor der UNGASS 2016 haben die fortschrittlichen Länder ihre Kontakte verstärkt und stimmen ihre Strategien heute zunehmend aufeinander ab, um einen Systemwandel zu bewirken. Auch wenn dies erst der Anfang eines Bündnisses ist – es gibt nach wie vor grosse Meinungsverschiedenheiten unter diesen Reformern – so ist im Hinblick auf die nächste UNGASS mit einer Bereinigung dieser Divergenzen und einer Konsolidierung des Bündnisses zu rechnen.

3. Die Legalisierung des nicht medizinischen Gebrauchs von Cannabis und andere Initiativen, die einen Bruch mit den Abkommen darstellen.

Die Legalisierung von Cannabis zum Freizeitgebrauch hat wie ein Blitz in das internationale Drogenkontrollsystem eingeschlagen. Wer hätte gedacht, dass eine solch offenkundige Verletzung der UN-Abkommen als erstes in Amerika stattfinden würde, wo seit 2012 mehrere Staaten Cannabis über medizinische oder wissenschaftliche Zweckehinausgehend legalisiert haben. Dadurch findet sich Washington in einem unbequemen Spannungsfeld wieder und hat seine Legitimität verloren, den Weltpolizisten der Nulltoleranz gegenüber Drogen zu spielen. So konnte denn auch Uruguay 2013 als erster Staat der Welt die Produktion, den Verkauf und den Konsum von Cannabis legalisieren, ohne mit Sanktionen belegt zu werden. Und Bolivien trat 2012 aus dem



Einheitsabkommen aus – etwas, das bis anhin noch kein Land getan hatte –, um es bei seiner Wiederaufnahme dank einem Vorbehalt zu ermöglichen, den traditionellen Gebrauch von Kokablättern zu legalisieren. Gegenwärtig hat Kanada seine Absicht bekundet, den Cannabismarkt zu legalisieren, und andere Staaten spielen mit dem Gedanken, die Regulierung auch auf andere Drogen auszudehnen.

Kurzfristig kaum Hoffnung für eine tiefgreifende Reform der Verträge

Trotz der starken Erschütterungen des Drogenkontrollsystems im Verlauf der letzten Jahre hat der grosse Wechsel, der an der UNGASS 2016 hätte eingeleitet werden können, nicht stattgefunden. Zwar ist der Konsens rund um die prohibitionistische Doktrin offensichtlich gebrochen, aber die Trägheit, die den Status quo innerhalb des internationalen Systems aufrechterhält, ist nach wie vor extrem. Aus der Sicht vieler AnalystInnen wird der globale Wechsel in der Drogenpolitik nicht von einer Änderung der Abkommen her kommen, sondern vielmehr von innovativen Versuchen in Städten, Staaten, Regionen oder Gemeinschaften. Aller Wahrscheinlichkeit nach werden in verschiedenen Regionen der Welt und in unterschiedlichen politischen und kulturellen Kontexten weiterhin eine Reihe solcher Initiativen entstehen,

die die Hoffnung begründen, dass sich mittelfristig ein System durchsetzen wird, das auf Regulierung, auf Menschenrechten und Anliegen der öffentlichen Gesundheit fusst, und nicht auf Prohibition und Repression. ●

Literatur

Bewley-Taylor, D.R. (2012): *International Drug Control: Consensus Fractured*. Cambridge University Press.

Gaviria, C./Zedillo, E./Cardoso, F.H./Romero de Campero, A.M./Mockus, A./Garcia Sayan, D. (2009): *Drugs and democracy: Toward a paradigm shift*. Latin American Commission on Drugs and Democracy.

Endnoten

- 1 Der Artikel wurde von Marc Marthaler vom Französischen ins Deutsche übersetzt.
- 2 Eine deutsche Übersetzung des Abkommens ist auf dem Portal der Schweizer Regierung erhältlich: www.tinyurl.com/hl2399m, Zugriff 27.07.2016.
- 3 Eine deutsche Übersetzung ist auf dem Portal der Schweizer Regierung erhältlich: www.tinyurl.com/zrda4du, Zugriff 27.07.2016.
- 4 Vgl. Bewley-Taylor 2012.
- 5 Vgl. Gaviria et al. 2009.
- 6 Vgl. www.globalcommissionondrugs.org
- 7 Vgl. bspw.: «The right way to do drugs», *The Economist*, 13. Februar 2016; «The UN war on drugs is a failure. Is it time for a different approach?», *The Guardian*, 2. April 2016; «Rethinking the Global War on Drugs», *The New-York Times*, 25. April 2016; «Legalize it All», *Harper's magazine*, April 2016.