

**Frankfurt am Main**

**28. / 29. 02. 2008**

## **DROGENPOLITIK GLOBAL REALITÄTEN UND PARADOXIEN DER GLOBALEN DROGENPOLITIK**

**Günter Amendt, Hamburg**

---

Erlauben Sie mir, meine Damen und Herren, den Vortrag mit einem Witz zu beginnen.

Vor genau zehn Jahren beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen einen Zehnjahresplan zur Drogenpolitik, der sich die Ausrottung des illegalen Anbaus von Kokapflanzen, Schlafmohn und Cannabis bis zum Jahre 2008 zum Ziel setzte. Auf einer Halbzeit-Konferenz, die im April 2003 in Wien stattfand, wurde das Ziel noch einmal bekräftigt, auch wenn die damalige Bundesdrogenbeauftragte „realistischerweise“ eingestehen musste, „dass das globale Ziel der Vereinten Nationen, bis zum Jahre 2008 eine drogenfreie Welt zu schaffen, nicht erreicht werden kann“.

Wenn das kein Witz ist. Als würde nicht alle Jahre wieder, wenn der Suchtstoffkontrollrat der Vereinten Nationen seinen Bericht vorlegt, die Weltöffentlichkeit mit einer Realität konfrontiert, die im krassen Widerspruch steht, zu dem von der UN-Vollversammlung gesetzten Ziel einer drogenfreien Welt. Die Realität im Jahr 2008 sieht so aus: Es kursiert mehr Kokain, mehr Heroin, mehr Opium, mehr Haschisch und mehr Marihuana am Weltmarkt als je zuvor. Von allen Schauplätzen werden Rekordernten und Rekordumsätze gemeldet. Die Absichtserklärung der UN-Vollversammlung erweist sich als billige Propagandafloskel. Kriegspropagandafloskel, um genau zu sein. Denn bei allem, was heute und morgen hier diskutieren werden wird, darf nicht in Vergessenheit

geraten, dass alle drogenpolitischen Maßnahmen auf lokaler und kommunaler Ebene vor dem Hintergrund eines nunmehr länger als 30 Jahre währenden globalen Krieges gegen Drogen stattfindet.

Wohin es führt, wenn diese Realität ausgeblendet wird, war vor einigen Monaten zu besichtigen, als sich Funktionäre der „Jungen Union“ mit großem moralischen Pathos und mit Argumenten aus der Steinzeit der drogenpolitischen Debatte *gegen* die Fortsetzung der medikalisierten Opiatabgabe aussprachen und sich gleichzeitig stark machten *für* den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan, wo unter dem Schutz von NATO-Truppen Opium in einem noch nie gekannten Ausmaß angebaut und zu Heroin verarbeitet wird.

Im Jahre 1998, als die UN-Vollversammlung eine drogenfreie Welt für 2008 ankündigte, ging auch ein von hochrangigen Experten und namhaften Politikern verfasster und an den damaligen Generalsekretär gerichteter Brief beim UN-Hauptquartier in New York ein, in dem die Unterzeichner eine Evaluierung der UN-Drogenpolitik dringend anmahnten. Ihren Vorstoß begründeten sie mit der Erkenntnis, dass die politischen, ökonomischen und sozialen Folgen dieser Politik längst gravierender sind als der Drogenmissbrauch selbst.

Evaluierung, das soll heißen: Eine Kosten-Nutzen-Analyse der Drogenprohibition zu erstellen und eine Antwort auf die Frage zu finden, was zu tun ist, um den Angebotsdruck zu brechen. Die Erfahrungen von mehreren Jahrzehnten zeigen, dass die *Nachfrage* nicht oder nur temporär steuerbar ist. Alle Appelle an die Verbraucher, ihren Konsum einzustellen, sind verpufft. Wenn aber die Nachfrageseite trotz des Einsatzes von Repressionsmitteln nicht zu steuern ist, bleibt die Frage, ob und wie die Angebotsseite zu beeinflussen ist. Das führt automatisch zum Zentrum des Problems. Der illegale Drogenhandel verdankt seine außerordentlichen Profite ausschließlich der Prohibition. Nur deswegen werden ständig neue Anbauflächen angelegt, illegale Labors eingerichtet und neue Handelswege erschlossen. Würde die Prohibition aufgegeben, dann würden Mohn und Koka wieder zu normalen Agrarprodukten. Die Aufhebung der Prohibition wäre gleichbedeutend mit der Enteignung des Organisierten Verbrechens in dieser wichtigen Sparte seiner Geschäftstätigkeit. Dass es mit der Aufhebung der Prohibition alleine nicht getan ist, versteht sich

von selbst. Ohne staatliche Regulierungen ist der Legalisierungsprozess nicht zu bewältigen und politisch nicht durchsetzbar. Es existieren Modelle, die als Diskussionsgrundlage geeignet sind. Im Rahmen dieses Vortrages kann ich auf Details nicht eingehen.

In die Kosten-Nutzen-Analyse der Drogenprohibition einbezogen, gehören nicht nur die Kosten für das Justizsystem, die Polizei, das Strafvollzugs- und das Gesundheitssystem in den Verbraucherländern, dazu gehören auch die Kosten für Militäreinsätze in den Anbauländern und die Folgekosten für die von Gifteinsätzen und Militäraktionen terrorisierte einheimische Bevölkerung. Beim Einsatz von chemischen Sprühgiften gibt es eine Kontinuität in der US-amerikanischen Kriegsführung, die von Vietnam über Kolumbien und Bolivien bis nach Afghanistan reicht. Mit ihren Gifteinsätzen, die vor allem in Lateinamerika bevorzugt von privaten Militärfirmen, wie Blackwater, durchgeführt werden, zerstören die Einsatzkommandos die Lebensgrundlage der einheimischen Bevölkerung. Das Gift aus der Luft verseucht die Böden und das Wasser, vergiftet die Menschen und tötet das Vieh. In Lateinamerika sind Hunderttausende auf der Flucht vor solchen Einsätzen.

Richard Holbrooke, der, falls Hillary Clinton Präsidentin der USA werden sollte, als Anwärter auf das Außenamt gilt, nennt in einem in der Süddeutschen Zeitung veröffentlichten Artikel das Anti-Drogenprogramm der USA in Afghanistan, zu dem auch Gifteinsätze gehören, „das ineffizienteste in der Geschichte der amerikanischen Außenpolitik“. Es ist bemerkenswert, wie offen Holbrooke die US-amerikanische Drogenpolitik als das bezeichnet, was sie ist: Ein Instrument der Außenpolitik.

Im Lichte der US-amerikanischen Außenpolitik aber stellt sich vieles von dem, was aus europäischer Sicht paradox erscheinen mag, als kohärent und frei von inneren Widersprüchen dar. Die US-Drogenpolitik ist dem Primat der US-Außenpolitik untergeordnet. Ob, wann, gegen wen und gegen wen nicht zugeschlagen wird, ist abhängig von übergeordneten militärischen und außenpolitischen Interessen. So hält es Holbrooke in der gegenwärtigen Lage nicht für opportun, den Opiumanbau in Afghanistan weiter zu bekämpfen. Vorrangig sei die Stabilisierung der Sicherheitslage. Deshalb sollte man „einen

vorübergehenden Stopp der Drogenvernichtung in den unsicheren Gebieten in Betracht ziehen“.

Die US-Militärführung in Afghanistan bedarf solcher Ratschläge jedoch nicht, denn taktische Bündnisse mit Drogenbaronen und Warlords gehören zum Alltag der amerikanischen Kriegsführung. Das ist so in Lateinamerika. Das ist so in Afghanistan. Das ist überall so, wo eine US-Regierung im Namen des „war on drugs“ Einfluss auf die innere Entwicklung von Drittstaaten zu nehmen versucht. Wir haben gerade erlebt, wie auf Betreiben der USA mitten in Europa ein, um bei der amerikanischen Terminologie zu bleiben, Narco-Staat gegründet wurde. Die Machtelite an der Spitze dieses Staates galt noch vor einem Jahrzehnt als eine Bande von gewalttätigen Drogendealern.

Weil illegale Drogen nicht nur Medikamente und Genussmittel, sondern auch Zahlungsmittel sind, mischen die Geheimdienste im illegalen Drogenhandel kräftig mit. Dafür gibt es unzählige Belege. Der „war on drugs“ ist ein Krieg der Geheimdienste, die aus ihm einen Teil ihrer operativen Mittel schöpfen und schon deshalb am Fortbestand des Krieges interessiert sind. Das wohl bekannteste Beispiel für diese Art von globaler Drogenpolitik war die Ausstattung der Contra-Banden in Nicaragua mit von der CIA beschafften und mit Kokain finanzierten Waffen.

An die Jahresberichte des UN Büros für Verbrechensbekämpfung, die eine von Jahr zu Jahr steigende Opium- und Heroinproduktion in Afghanistan registrieren, hat sich die Weltöffentlichkeit mittlerweile gewöhnt. Erstaunlich ist nur, wie gering das Interesse in Europa und in den USA am Verbleib dieser Drogen ist. Der europäische Handel mit Heroin stagniert. Auch auf dem US-amerikanischen Heroin-Markt, der zum großen Teil noch immer aus Lateinamerika beliefert wird, ist auf absehbare Zeit nicht mit nennenswerten Steigerungsraten zu rechnen. Die afghanischen Opium- und Heroinhändler sind also darauf angewiesen, ihre Rekordernten anderswo abzusetzen. Es ist ihnen gelungen, neue Märkte zu erschließen. Indien und Pakistan sowie die südlichen Republiken der früheren Sowjetunion sind wichtige Absatzgebiete. Und Afghanistan selbst. Nach Schätzungen von Hilfsorganisationen sollen fast eine Million Afghanen opium- bzw. heroinabhängig sein. Sollten die alliierten Truppen das Land eines Tages

verlassen, hinterlassen sie ein Problem, welches das sowieso marode Gesundheitssystem Afghanistans restlos überfordert. Nicht anders ist die Lage in den Afghanistan benachbarten Ländern. Dort hat, wie die WHO alarmiert feststellt, das HIV/Aids-Problem als Folge des Drogengebrauchs und der dazugehörigen Prostitution Ausmaße angenommen, wie man sie nur aus Afrika kennt.

Doch nirgendwo sonst treten die inneren Widersprüche der globalen Drogenpolitik so deutlich zu Tage, wie in der Cannabis-Verbotspolitik, die bereits in den 1920er Jahren in den USA konzipiert und nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges der in den Vereinten Nationen versammelten Staatengemeinschaft oktroyiert wurde. Nachdem es in den 80er und 90er Jahren so aussah, als sei eine Rücknahme des Verbotes und ein Verzicht auf weitere Repressionsmaßnahmen möglich, muss man heute konstatieren, dass das Gegenteil der Fall ist. Die Repressionsschraube wird wieder angezogen.

Da sich alle schon in den 1960er Jahren in Umlauf gebrachten Prognosen und Horrorszenarien über die Schädlichkeit von Cannabis *nicht* bestätigt haben, wird die Fortsetzung der Prohibition mit dem Argument begründet, die Situation von heute sei nicht vergleichbar mit der von damals. Cannabis sei heute potenter als in den 60er Jahren, heißt es. Die Zahl der Konsumenten habe zugenommen und das Einstiegsalter sei gesunken. Je jünger die Konsumenten, desto exzessiver sei der Konsum. Die Folge: Die Zahl von hilfebedürftigen Cannabiskonsumenten sei drastisch angestiegen. Deshalb sei es nötig, das Beratungs- und Therapieangebot zu erweitern und entsprechende Einrichtungen zu schaffen.

Richtig ist: Die Zahl der Konsumenten ist gestiegen – europaweit. Richtig ist auch, dass statistisch Jugendliche heute früher den ersten Joint rauchen als es in den 60er Jahren der Fall war. Mit der Zunahme der Konsumentenzahl, steigt proportional die Zahl der Zwischenfälle. Das ist logisch und war zu erwarten.

Ursache für die steigende Zahl von Zwischenfällen, behaupten die Befürworter des Verbotes, sei der im Vergleich zu früher höhere Wirkstoffgehalt von Cannabis. Diese Behauptung ist falsch. Zwar haben sich einige der in der Illegalität operierenden Pflanze darauf verlegt, den THC-Gehalt ihrer Treibhausware hochzuzüchten, um ihr unter künstlichem Licht gezogenes Produkt

von dem unter denselben Bedingungen gezüchteten Produkt der Konkurrenz unterscheidbar zu machen. Doch bereits in den 60er und 70er Jahren gab es Sorten mit einem ähnlich hohen THC-Gehalt. Damals allerdings war die Auswahl größer, weil der Markt mit Freiland-Cannabis von unterschiedlicher Qualität und Wirkungsweise aus Asien, Afrika und Lateinamerika beschickt wurde. Heute ist die Wahlmöglichkeit geringer – eine direkte Folge von Prohibition und Repression. Im übrigen gibt es für den Zusammenhang von erhöhtem THC-Gehalt und psychischen und psychosozialen Zwischenfällen keine wissenschaftlich gesicherten Belege.

Selbstverständlich ist es beunruhigend, wenn bereits Kinder und Jugendliche zu psychoaktiven Substanzen greifen. Die Befürchtung, dass der Konsum solcher Substanzen mitten in den hormonellen Turbulenzen der Pubertät, dem Stress der schulischen Belastung und der Flut medialer Einflüsse sich negativ auf die Persönlichkeitsentwicklung auswirken kann, ist nicht von der Hand zu weisen. Das gilt für Cannabis. Das gilt für Ritalin – und alles andere, was pharmakologisch zur Steuerung des Sozialverhaltens und zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Heranwachsenden eingesetzt wird.

Wie eh und je, stützt sich auch die neuerliche Kampagne gegen Cannabis, auf die Verallgemeinerung von psychiatrischen Fallbeispielen. Der „Spiegel“ spricht in diesem Zusammenhang von „Cannabiswracks“. Und Beratungseinrichtungen vermuten eine hohe Dunkelziffer von Hilfebedürftigen. Es sollte nicht unerwähnt bleiben, dass solche von Therapieeinrichtungen öffentlich vorgetragenen Vermutungen über die Zahl der Hilfebedürftigen nicht frei von Eigeninteresse sind. Schließlich gilt es, die Forderung nach mehr Therapieplätzen und Beratungseinrichtungen zu untermauern.

Die Frage aber ist: Sind die Hilfebedürftigen der Hilfe bedürftig, weil sie Cannabis im Übermaß konsumieren, oder konsumieren sie Cannabis im Übermaß, weil sie der Hilfe bedürfen? Auch die angesehene und einflussreiche Medizinzeitschrift „The Lancet“ wendet sich in ihrer Ausgabe vom Mai 2004 gegen monocausale Erklärungsversuche und gibt zu bedenken, dass der übermäßige Gebrauch von Cannabis die *Folge* und nicht die Ursache psychischer und psychosozialer Probleme sein kann.

Dass das Einstiegsalter im Vergleich zu den 60er Jahren gesunken ist und weiter sinken wird, sollte niemanden überraschen. Denn es ist unbestreitbar: Jugendliche werden immer früher erwachsen – als Konsumentinnen und als Konsumenten. Sie tun, was man von ihnen erwartet, und wozu man sie ständig auffordert. Sie konsumieren. Warum sollten sie bei ihren Streifzügen durch die Welt der Waren und des Konsums ausgerechnet einen Bogen um das schillernde und verlockende Angebot an Drogen machen?

Gewöhnlich wird der Status bzw. die Marktauglichkeit eines gefährlichen Gutes auf Grund einer Risikoabwägung bestimmt. So auch bei psycho-aktiven Substanzen. Als legale Medikamente sind sie entweder – wie LSD – gänzlich verboten, oder sie sind verschreibungspflichtig, oder apothekenpflichtig, oder ohne Einschränkungen frei zugänglich. Entsprechend differenziert ist die Risikoabwägung auch bei illegalen Drogen. Die Unterscheidung zwischen harten und weichen Drogen ist Ergebnis einer solchen differenzierenden Risikoabwägung. Dabei geht man davon aus, dass es beim Konsum von Haschisch und Marihuana zwar zu Zwischenfällen und Komplikationen kommen kann, dass diese aber bezogen auf die Zahl aller Konsumenten und aller Konsumeinheiten vernachlässigbar sind. Statistisch sind sie in der Tat kaum messbar.

Ferner ist festzuhalten, dass die Zahl der jugendlichen „risk searcher“, die den Adrenalinkick suchen, gestiegen ist, und dass die Bereitschaft zu Konsumexzessen, wie Komatrinken, auch bei Bong rauchenden Kiffern vorhanden ist. Dennoch: Die überwiegende Zahl aller Verbraucher hat den Cannabiskonsum unter Kontrolle, so dass nach Abwägung aller Risiken und Nebenwirkungen der Fortbestand des Verbotes nicht zu rechtfertigen ist. Zu den Besonderheiten der aktuellen Cannabis-Diskussion gehört jedoch die Weigerung der Verbotsbefürworter, sich auf die übliche Risikoabwägung überhaupt einzulassen. Sie wollen die Legalisierung von Cannabis, wenn überhaupt, nur dann in Erwägung ziehen, wenn ein Risikofaktor von Nullkommanull garantiert ist. Würde man diesen Maßstab auf alle riskanten Güter anwenden, gäbe es keine Atom-, keine Gen- und keine Informationstechnologie. Die Produktion von Automobilen müsste eingestellt werden, ebenso wie der Flugverkehr, die

chemische Industrie und mit ihr die Nahrungsmittelindustrie würde drastisch schrumpfen, die Regale von Apotheken wären halbleer, Getränkemarkte müssten schließen und Gaststätten würden in Milchbars umgewandelt.

Die Paradoxien der globalen Drogenpolitik am Beispiel von Cannabis zu illustrieren, ist deshalb so naheliegend, weil, wie die Erfahrungen von mehreren Jahrzehnten zeigen, das Verbot nicht durchsetzbar ist. Die Konsumentinnen und Konsumenten halten die Risiken – auch im Vergleich zu anderen Risiken, die das Leben in einer Risikogesellschaft prägen – für tragbar. Das sind alleine innerhalb der Europäischen Union mehrere Millionen Verbraucher, die ohne Unrechtsbewusstsein Cannabis konsumieren. Ihnen wird staatlicherseits keinerlei Verbraucherschutz gewährt. Es gibt keine Produktkontrollen. Und es gibt keine Produkthaftung, denn die ist nur möglich unter den Bedingungen der Legalität oder Quasi-Legalität wie in den Niederlanden. Das ist ein, nach meiner Auffassung, rechtsstaatlich unhaltbarer Zustand.

Die heute in der Bundesrepublik praktizierte Drogenpolitik wurde Ende der 60er Jahre entworfen – „unter Panik“, wie Bossong schreibt. Grundlage dieser Politik war – in Europa wie in den USA – das Abstinenzgebot. Der Abstinenzgedanke hat eine weit in die Geschichte des Industriezeitalters zurückreichende Tradition. Sowohl im aufstrebenden Bürgertum wie in der sich herausbildenden Arbeiterbewegung gab es eine zeitweise äußerst heftige Abstinenzdiskussion – wobei es vor allem um die Droge Alkohol ging. Auch bei den Nazis und deren rassehygienischen Vorstellungen von einem gesunden Volkskörper spielte der Abstinenzgedanke eine zentrale Rolle: Eine deutsche Frau raucht nicht. Unterschwellig waren diese Traditionsströme als quasi religiöse Glaubenssätze in der drogenpolitischen Auseinandersetzung der Nachkriegszeit immer präsent und wirksam.

Nach intensiven wissenschaftlichen und harten politischen Auseinandersetzungen vollzog sich Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre ein Paradigmenwechsel. Die Propagandisten der Abstinenz, die ihr Ideal gesamtgesellschaftlich verbindlich machen wollen, verloren an Einfluss, der Akzeptanzgedanke setzte sich durch. Akzeptanz bedeutet: Die Realität erst einmal so zu nehmen, wie sie ist, und Drogenkonsumenten so gegenüberzutreten,



wie sie sind. Diese Haltung, die auf Vorverurteilungen verzichtet, wurde zur Maxime des drogenpolitischen Handelns. Unter diesem Vorzeichen erweiterte sich der Handlungsspielraum der Drogenarbeit spürbar. Nur so war es möglich, Fixerstuben einzurichten, saubere Spritzen zu verteilen und die medikalisierte Opiatabgabe zu organisieren.

Viele Anzeichen sprechen dafür, dass sich nun ein neuerlicher Paradigmenwechsel vollzieht – vom Akzeptanzgedanken zurück zum Abstinenzgebot. Eine neue Verbotslust breitet sich aus. Wie sich aus einer höchst wünschenswerten Kampagne zum Schutz von Nichtrauchern in kürzester Zeit eine aggressive Kampagne gegen Raucher entwickelte, ist ein Lehrstück.. Das Persönlichkeitsideal des Neoliberalismus verlangt von den Marktakteuren nicht nur, mobil und flexibel zu sein, sie sollen auch fit und gesund sein und vor Lastern zurückschrecken. Notfalls muss man sie mit Hilfe von Verboten disziplinieren.

Mit dem Hinweis auf einen Jahrestag habe ich begonnen, mit dem Hinweis auf einen anderen Jahrestag will ich schließen. Im Jahr 2012 jährt sich zum hundertsten Male der Beginn der Haager-Konferenz, auf der die bis heute währende Drogenprohibition ihren Anfang nahm. Es wäre zu wünschen, wenn die an der drogenpolitischen Diskussion Beteiligten diesen Anlass nutzten, nach drogenpolitischen Strategien jenseits von Krieg und Prohibition zu suchen.

Trotz aller zu erwartenden Widerstände von Fundamentalisten der Abstinenz und von Politikern, die nur darauf aus sind, das Angstpotential des Themas abzuschöpfen und parteipolitisch zu instrumentalisieren, sollten Sie – das sage ich an die Adresse der Veranstalter dieser Tagung – schon mal mit der Planung einer „Bilanz-Konferenz 2012“ beginnen.\*

\* In den Vortrag eingeflossen sind Passagen eines Essays, der unter dem Titel „Am Rande der Verbote“ in „Der grüne Zweig 255“ erschienen ist. (ISBN 978-3-922708-55-1)

